



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Unidad Multidisciplinaria
Programa de Historia Económica y Social

Tesis de Maestría en Historia Económica

**La reconfiguración del complejo de carne vacuna en Uruguay durante
la *segunda globalización* (1980-2015)**

Autor

María José Rey Despaux

Tutores

Jorge Álvarez Scanniello

José Bervejillo Terra

Montevideo, julio de 2020

PÁGINA DE APROBACIÓN

Autor: María José Rey Despaux

Tutores: Jorge Álvarez Scanniello y José Bervejillo Terra

Tribunal:

.....

.....

Fecha de defensa:

Calificación:

AGRADECIMIENTOS

La lista de agradecimientos es larga, porque el trabajo de investigación, a fin de cuentas, es resultado de un trabajo colectivo; nutrido de intercambios, diálogos, y tiempo compartido.

Agradezco a Jorge Álvarez Scanniello y José Bervejillo, tutores de esta tesis, por el conocimiento transmitido, los aportes y la lectura atenta.

A Raúl Jacob y Álvaro Pereira (INAC), por la generosidad y el tiempo dedicado a leer borradores de algunos capítulos, por sus comentarios y sugerencias.

A Reto Bertoni y Luis Bértola, por el inicio, por contribuir con la ardua tarea de definir el objeto de estudio.

A Jorge Acosta, Andrea Lluch, Juan Pablo Martí, Mario Mondelli, María Ines Moraes y Carlos Paolino, por los comentarios al proyecto de investigación, indispensables para el trazado de la hoja de ruta.

A Claudia Ansalas (INAC), por su apoyo, dedicación y calidez.

A los entrevistados, Gerardo Evia (Vaquería del Este), Álvaro Ferrés (AUPCIN) y María Nopitsch (FUCREA), por nutrir la teoría con experiencia.

A Marcelo Ilundain y Margarita Román, amigos entrevistados, por aportar más experiencia.

A Martín Buxedas, Mariela Fasanaro (ACG), Leidy Gorga (OPYPA), Elisa Hernández (ANII), Cristina Aczel (INAC), Patricia Morón (INAC), y Raquel Pol (INAC), por la información proporcionada.

A la CSIC, por la beca de Iniciación a la Investigación, insumo central de esta tesis.

A Ulf Jonsson, su curso fue motivo de inspiración de este trabajo de investigación.

A las compañeras y los compañeros del PHES, por acompañar, despejar dudas, y enriquecer el camino. En especial a Juan Geymonat y su introducción al Penta Transaction.

A Melissa Hernández, compañera “de lujo” en la tesis de grado, primer mojón que hizo posible este trabajo de investigación.

A Florencia Beder, Rocío Cuadrado, Venancio Lacurcia, Laura Molfino, y Sofía Ponce de León, por los almuerzos, las charlas “de pasillo” y la “mano tendida”.

A mis hermanos. Diego, por los detalles técnicos. Marcos, por la lectura y por compartir “su” cocina de la escritura. Alejo, por las técnicas de estudio en aquellos tiempos de Lógica.

A mis padres, por el apoyo de siempre, doble, en su rol de abuelos. A los otros abuelos, por más rol de abuelos.

Y muy especialmente a Juana, Thiago y Mati, por haber dulcificado la tarea.

RESUMEN

Las últimas décadas han sido testigo de grandes transformaciones en el complejo de carne vacuna uruguayo. Situado en un período caracterizado por la profundización de la globalización, el complejo ha estado atravesado por importantes transformaciones tecnológicas e institucionales ocurridas a escala global y local. Desde un abordaje analítico que recoge las contribuciones teóricas de los enfoques de cadenas globales de valor y redes de producción global, se analiza la inserción externa de la carne vacuna, la estructura y dinámica de las fases primaria e industrial de la cadena y los mecanismos de coordinación entre ambos eslabones durante el período 1980-2015. Asimismo, se identifican los principales cambios del mercado internacional de la carne bovina, con el fin de situar la reconfiguración del complejo en cuestión en el marco de transformaciones mayores, comunes a otras cadenas agroalimentarias y ocurridas a nivel global. Por último, se revisten las principales políticas sectoriales domésticas aplicadas en el marco de las nuevas condicionantes de acceso a mercados.

Con base en la evidencia construida, se aprecia una mejora sustantiva en los indicadores de desempeño del complejo de carne vacuna así como cambios estructurales relevantes en lo que refiere al número de actores, a su nivel de concentración y al grado de especialización. La investigación da cuenta, a su vez, de un incremento en la especificidad de los productos de carne vacuna exportados, asociada a una mayor diversificación de mercados. La mayor especificidad de los cortes cárnicos exportados y la consiguiente complejidad en el intercambio de información requerido en las transacciones entre ganaderos e industriales dio lugar a mecanismos de coordinación más estrechos entre ambos eslabones. De acuerdo a lo evidenciado, el buen desempeño del complejo y la mejora de la inserción externa se asientan en el marco de cambios favorables en el contexto externo. El devenir de las negociaciones multilaterales del comercio de bienes agroalimentarios vis a vis el arribo de un nuevo paradigma en materia de seguridad alimentaria, han promovido una valorización de ciertas prácticas que han estado presentes en la producción y procesamiento de la carne vacuna uruguaya. La investigación permitió también constatar el rol de las políticas sectoriales domésticas ante la emergencia de mayores requerimientos en materia de alimentación saludable e información transparente. Finalmente, y como aporte adicional, se ensaya una periodización de la dinámica del complejo cárnico para el período de estudio abarcado.

Palabras clave: complejo de carne vacuna, Uruguay, *segunda globalización*, seguridad alimentaria, gobernanza.

ABSTRACT

The last decades have witnessed significant transformations in the Uruguayan beef industry. During a period characterized by a growing internationalization, the industry has been undergone remarkable technological and institutional changes that took place at a global and local level. Using the theoretical frameworks of Global value chains (GVCs) and Global production networks (GPNs), the study examines the evolution of the foreign markets access, the changes in the structure and performance of beef cattle and meat processing industry, and the internal governance structures. In addition, the main changes in the international beef market are identified to place the reconfiguration of the beef value chain within the framework of major transformations, common to other agri-food chains that have occurred globally. Lastly, the study reviews the main domestic agricultural policies applied within the context of new constraints and greater requirements to access the export markets. The analysis goes from 1980 to 2015.

According to the results of our research, the Uruguayan beef industry has made remarkable progress over the past decades. The indicators of the beef industry performance show substantive improvements as well as relevant structural changes. In particular, the number of actors, their level of concentration and the degree of specialization. An increase in the specificity of the exported beef products was also found, associated with a greater diversification of markets. The greater specificity of the exported meat cuts and the resulting greater complexity in the exchange of information required in the commercialization of livestock to slaughter gave rise to closer coordination mechanisms between ranchers and meat-packing plants. The performance of the industry and the market access improvements are set in the context of favorable changes in the world market. The evolution of the multilateral negotiations on agri-food trade vis-à-vis the arrival of a new paradigm in food security, promoted the appreciation of certain practices present in the production and processing of Uruguayan beef. The research also revealed the role of domestic policies in the face of the emergence of greater demands for a healthier nutrition and a more transparent flow of information. Finally, as an additional contribution of this work, dynamics of the beef industry is proposed.

Key words: beef value chain, Uruguay, second globalization, food security, governance.

ÍNDICE

Capítulo 1	8
Presentación del problema de investigación.....	8
1.1 Introducción.....	8
1.2 Eje Conceptual	10
1.3 Delimitación conceptual.....	11
1.4 Delimitación temporal.....	12
Capítulo 2.....	13
Marco analítico.....	13
2.1 Marco teórico	13
2.2 Antecedentes	19
2.2.1 Antecedentes de trabajos enmarcados en los enfoques teóricos de CGV y RPG	19
2.2.2 Antecedentes de trabajos sobre el complejo cárnico uruguayo	20
2.3 Objetivos de la investigación.....	24
2.4 Hipótesis de trabajo	25
2.5 Estrategia empírica.....	25
2.6 Diseño metodológico y fuentes	27
Capítulo 3	30
La historia hecha carne: principales hitos en la historia del complejo cárnico vacuno	30
3.1 A dos orillas del Atlántico, del tasajo a las carnes refrigeradas, de esclavos a soldados y proletarios (1860-1913).....	30
3.1.1 El complejo saladeril, los consignatarios y las azucareras cubanas y brasileñas.....	30
3.1.2 Las carnes en conserva, la Liebig, y los ejércitos europeos.....	33
3.1.3 La revolución lanar: el puntapié inicial de una transformación mayor.....	35
3.1.4 Las carnes refrigeradas, la industria frigorífica, y el <i>Trust</i> de Chicago	38
3.2 La “madurez tecnológica” de la ganadería y la industria cárnica reconvertida, en un contexto internacional incierto (1914-1928).....	42
3.3 Creciente intervención estatal en un complejo cárnico limitado tras el abandono del libre comercio (1929-1958).....	47
3.4 El multilateralismo imperfecto, la <i>nueva industria</i> y las insuficientes mejoras forrajeras (1959-1978)	56
3.5 Recapitulando: Cuéntame de tus consumidores, y te diré tu suerte	65
Capítulo 4	67
La globalización productiva, el sector agroalimentario y la carne bovina	67
4.1 La <i>globalización productiva</i> y la reconfiguración agroalimentaria en curso	67
4.2 El mercado internacional de la carne bovina: una panorámica	73
4.3 El mercado internacional de la carne bovina: grandes hitos institucionales	83
4.3.1 Entre la restauración parcial del multilateralismo y la “nueva primera oleada” de regionalismo: las medidas no arancelarias (1947-1980).....	84
4.3.2 La Ronda Uruguay del GATT vis a vis la segunda oleada de regionalismo: Hacia el Acuerdo sobre Agricultura (1980-1995)	89
4.3.3 El multilateralismo en la encrucijada y el rumbo hacia los mega-acuerdos regionales: Las medidas técnicas no arancelarias y la proliferación de estándares (1995-2015)	95
4.3.4 Recapitulando: la “nueva” seguridad alimentaria, sus reglas y los nuevos jugadores... ..	105
Capítulo 5	107
La inserción externa de la carne bovina uruguaya durante la segunda globalización: ¿Qué productos? ¿Qué mercados? ¿Cuáles condicionantes?	107
5.1 Las exportaciones de carne bovina entre 1980 y 2015, según cortes y mercados.....	110
5.1.1 Carne bovina enfriada: cortes y destinos	114

5.1.2 Carne bovina congelada: cortes y destinos	121
5.1.3 Carne bovina enfriada y congelada: otros cambios cualitativos	127
5.2 Acceso a mercados: condicionantes	131
5.3 Recapitulando: De Brasil a China, con tránsito en EEUU y escala en Europa	136
Capítulo 6	139
La industria frigorífica: de las “medidas de agosto” del 78 a la RE-reconversión productiva.....	139
6.1 La IF y sus dos reconversiones: ¿Qué estructura? ¿Cuáles actores?	141
6.1.1 ¿Qué estructura? Número de plantas de faena y capacidad instalada; localización y orientación de mercado; y desarrollo tecnológico	142
6.1.2 ¿Cuáles actores? Grado de concentración y propiedad del capital	148
6.2 El desempeño productivo de la IF durante la <i>segunda globalización</i>	159
6.3 Recapitulando: Nuevos industriales en la <i>nueva industria</i> modernizada	170
Capítulo 7	172
La ganadería vacuna en el renacer agropecuario: fin del estancamiento dinámico.....	172
7.1 Cambios en la estructura ganadera vacuna.....	175
7.2 El desempeño productivo de la ganadería vacuna durante la <i>segunda globalización</i>	181
7.3 Recapitulando: Fin del estancamiento dinámico de la ganadería bovina y señales de alerta	194
Capítulo 8	196
Mecanismos de coordinación en el complejo cárnico y su carácter dinámico	196
8.1 La emergencia de nuevas formas de coordinación entre productores ganaderos y la industria frigorífica.....	197
8.1.1 Acuerdos de tipo contractual entre la fase primaria e industrial del complejo	199
8.1.2 Programas de certificación	206
8.1.3 Iniciativas de integración vertical promovidas por la industria cárnica.....	210
8.2 Recapitulando: Dinámica de la gobernanza del complejo a la luz del marco teórico adoptado	212
Capítulo 9	216
El rol del Estado y las políticas públicas	216
9.1 El entorno macroeconómico: algunas pinceladas.....	217
9.1.1 El “liberalismo estabilizador”, la Crisis de 1982 y sus consecuencias	217
9.1.2 La profundización de la liberalización del complejo cárnico, la Crisis del 2002 y sus consecuencias	218
9.1.3 El complejo cárnico liberalizado en un contexto de mayor estabilidad macroeconómica	224
9.2 Principales políticas sectoriales en el marco de la “nueva” seguridad alimentaria	230
9.2.1 Las políticas sanitarias: del combate a la Fiebre Aftosa a la búsqueda de un Sistema Nacional de Salud Animal	231
9.2.2 Las políticas de calidad de la carne: de la alimentación, la genética y el manejo animal a la inocuidad, el bienestar animal y el ambiente.....	237
9.2.3 La trazabilidad, la certificación y los protocolos: sistemas de información que garantizan la inocuidad y la calidad de los productos cárnicos producidos	246
9.3 Recapitulando: Aprendizaje y acumulación bajo el nuevo paradigma de seguridad alimentaria”, en un entorno macroeconómico cambiante	253
Capítulo 10	256
Conclusiones	256
10.1 A modo de recuento.....	256
10.2 Sobre las hipótesis	259
10.3 Hacia una periodización del complejo de carne vacuna (1980-2015).....	263
Bibliografía y fuentes	268

Capítulo 1

Presentación del problema de investigación

1.1 Introducción

La carne vacuna ha ocupado un rol protagónico en la historia del Uruguay contemporáneo, y ha sido uno de nuestros distintivos fronteras afuera. Pese a su tamaño y ubicación en el mundo, Uruguay, además de haber sido “la Suiza de América”, de destacarse gracias a ciertas peculiaridades que le otorgó un temprano Estado de Bienestar, y de desmarcarse jugando al fútbol, ha hecho historia vendiendo carne vacuna. Hace poco más de un siglo lo hacía en inglés, en latas de conserva. Actualmente lo hace en inglés y en mandarín, se cotiza en euros, y se exporta etiquetada y envasada al vacío.

A fines del siglo XIX cuando el uso de marcas y certificaciones recién se estrenaba en los mercados cárnicos mundiales, el Fray Bentos Corned Beef se haría conocido al otro lado del Atlántico, en bocas de los ejércitos europeos en guerra. La economía uruguaya, ya por entonces, constituía un apéndice de la mundial, y la actividad ganadera la pieza clave de la inserción de nuestro país en la economía global. El Uruguay “de las vacas gordas”, abundante en tierra y ávido de inversores extranjeros, formaba parte, en su rol agroexportador, del engranaje del comercio internacional de la *primera globalización*. Sus ventajas comparativas, entonces estáticas, definieron la especialización productiva aún imperante.

Cuantiosos esfuerzos interpretativos se han librado desde la academia, con el fin de aprehender los factores que estuvieron detrás de la senda virtuosa de la ganadería que inauguró el siglo XX, así como para entender los determinantes de su parálisis posterior. El complejo cárnico ha ocupado un lugar privilegiado en la agenda de investigación de los científicos sociales; aunque es justo reconocer que la lupa ha estado puesta mayormente sobre la actividad ganadera y menor ha sido el interés recibido por la industria cárnica como objeto de estudio. En lo que refiere específicamente a la Historia Económica, la temática ha sido jerarquizada, y abordada como un problema económico en su dimensión histórica, como un problema histórico en su dimensión económica, y más recientemente, desde una concepción de especificidad disciplinaria¹.

En la actual agenda de investigación, no obstante, la cuestión ganadera ocupa un lugar más relegado que el de antaño, hecho que deviene probablemente de la mayor complejidad que caracteriza la economía y sociedad de nuestros días. Si bien la carne vacuna -principal rubro ganadero- continúa encabezando el ranking de productos exportados y constituye uno de los productos base de la alimentación fronteras adentro, su importancia relativa en la estructura

¹ En el documento de trabajo titulado “Desarrollo reciente de la historia económica en el Uruguay”, Camou y Moraes presentan de forma sintética las grandes líneas de investigación en historia económica que han estado presentes desde 1940 y hasta la fecha de publicación del documento (2000). Las autoras advierten, no obstante, que las temáticas y tópicos identificados provienen de una revisión de la producción de investigación en Historia Económica; la cual en sus inicios se nutrió de estudios enmarcados en la Historia y la Economía, como disciplinas independientes. Ello debido al carácter “reciente” (al 2000) del desarrollo de la Historia Económica como disciplina en Uruguay.

productiva es menor que la de un siglo atrás². El Uruguay actual es “menos rural” que el que dio origen a “la civilización ganadera”, guarda menor recuerdo de que el ganado le precedió, y es parte de un imaginario colectivo que si bien identifica al sector agropecuario como motor del crecimiento, al mismo tiempo lo interpela³.

El complejo de carne vacuna de las últimas décadas ha estado inmerso en un Uruguay con vacas más gordas, menos abundante en tierra, e igual de ávido por inversión extranjera que el que transitó la *primera globalización*, y ha estado atravesado por importantes transformaciones tecnológicas e institucionales que trajo consigo la *segunda globalización*. ¿Cuáles han sido las principales transformaciones en materia de comercialización internacional de los productos cárnicos finales? ¿Cuáles han sido los principales cambios en la producción y el procesamiento de carne vacuna? Partiendo de estas preguntas-guía, en este trabajo de investigación se intenta aportar insumos en la tarea de delinear la reconfiguración del complejo cárnico vacuno entre 1980 y 2015.

Aportar una mirada a la reconfiguración del complejo de carne vacuna tiene asidero triple. En primer lugar, se asienta en el interés de continuar abonando las cuestiones agrarias –dícese ganaderas- desde la Historia Económica como disciplina. Para ello, no obstante, se propone un abordaje comprensivo, que trascienda el estudio de la ganadería, y abarque las actividades comprendidas en las etapas de producción y procesamiento, así como la evolución de la demanda cárnica relevante para Uruguay a la luz de los cambios en el sistema agroalimentario de las últimas décadas. En segundo lugar, radica en la curiosidad de explorar un campo todavía fértil, como lo es la cuestión ganadera en la historia económica reciente. En tercer lugar, tiene un fundamento justiciero: otorgarle protagonismo a la carne vacuna, que se ha obstinado en mantener su lugar de privilegio en la estructura productiva y en la base económica y social del Uruguay.

El trabajo se organiza en 10 capítulos. En el primer capítulo se presenta el problema de investigación, su alcance y sus limitaciones. El capítulo 2 abarca el marco analítico. En el capítulo 3 se ofrece un relato sobre el complejo de carne vacuna uruguayo en perspectiva histórica. En los capítulos 4 y 5 se efectúa el análisis de la inserción externa de la carne vacuna uruguaya en el contexto de cambios registrados en el mercado internacional de la carne bovina durante la *segunda globalización*. En el capítulo 6 se realiza un mapeo de la industria frigorífica; se identifican los principales cambios estructurales en término de actores y procesos, y se analiza su desempeño productivo a la luz de los nuevos y mayores requerimientos presentes en el mercado internacional de la carne bovina. En el capítulo 7 se realiza un mapeo de la fase primaria del complejo, y se pone el foco en los cambios estructurales de la ganadería bovina así como en su desempeño productivo. En el capítulo 8 se

² Vale notar la presentación que hacen Barrán y Nahum del objeto de estudio abordado en una de sus principales obras –La Historia Rural del Uruguay- en referencia al período 1851-1914: “Lo esencial de la economía nacional derivaba de la ganadería. Por lo tanto hicimos de ella la base de nuestro estudio” (1971:7). Claramente ésta no es la realidad actual; al 2019, sin subestimar su importancia, ni la base económica ni la inserción externa se limitan a la actividad ganadera. Tampoco la industria frigorífica tiene la importancia de hace un siglo, cuando representaba el 90% de la industria alimenticia (Barbato, 1987: 2).

³ Véase Pereira (2018), “El Agro en Uruguay. Futuros posibles”

http://www.acadeco.com.uy/files/2018_premio3_pereira_ramela.pdf

examinan los cambios en la gobernanza interna del complejo y se aporta evidencia sobre la emergencia de mecanismos de coordinación más estrechos entre los ganaderos y la industria frigorífica. En el capítulo 9 se revistan los principales arreglos institucionales domésticos aplicados en el marco de grandes transformaciones en el mercado cárnico internacional. Por último, en el capítulo 10 se presentan las conclusiones.

1.2 Eje Conceptual

La reconfiguración del complejo cárnico uruguayo durante la *segunda globalización* se enmarca en el retorno de una estrategia nacional de inserción comercial fuertemente centrada en los bienes de base agropecuaria, originada en la década de 1970 y arraigada desde los 80'. El ciclo expansivo del Uruguay rural de las últimas décadas, a diferencia de períodos anteriores, no ha respondido a la expansión de unos pocos rubros, sino que se ha caracterizado por un dinamismo simultáneo en varios sub-sectores y cadenas de base agropecuaria. En ese contexto, el complejo de carne vacuna lejos de perder importancia, ha reafirmado su rol de buque insignia del crecimiento.

En efecto, junto a (o a pesar de) la revolución agrícola y la expansión forestal de las últimas décadas, la ganadería bovina de carne retomó la senda de crecimiento, y continua siendo la actividad primaria de mayor importancia en nuestro país. La industria cárnica, por su parte, ha sido sujeto y objeto de grandes transformaciones desde finales de la década del setenta, incrementando su peso en el conjunto de industrias manufactureras y posicionándose como una de las principales ramas de la Industria de Alimentos y Bebidas. La comercialización de la carne vacuna, etapa final de la cadena, mantiene intacta la doble función que históricamente le ha sido asignada: ser sustento de la canasta básica de alimentos de los hogares uruguayos, y una de las principales fuentes de ingresos de divisas al país.

Los cambios en la producción, procesamiento y comercialización de la carne vacuna uruguaya son parte, asimismo, de la reconfiguración del mercado internacional de carne bovina experimentada durante las últimas décadas, la cual se enmarca en un conjunto más amplio de transformaciones productivas y comerciales del sector agroalimentario a nivel global. Entre los principales cambios, se destacan:

- i. Una mayor fragmentación del proceso productivo e interrelación entre firmas, en un contexto de creciente industrialización del sector agroalimentario y de un incremento de la demanda de alimentos con mayores requisitos de homogeneidad;
- ii. Crecientes preocupaciones ambientales y sociales en torno a la elaboración de alimentos que han promovido un mayor protagonismo –y concentración- de los grandes compradores y distribuidores, así como de las mega-procesadoras agroalimentarias, actores ubicados más cerca de selectos e informados consumidores;
- iii. La emergencia de una compleja batería de normativas de tipo “cualitativo”, que atienden al control higiénico, sanitario y fitosanitario de los productos comercializados, así como otras cuestiones técnicas relativas a criterios de clasificación, definición, empaquetado y normas de calidad. Las transformaciones en materia de regulación comercial se han originado en el marco

de las negociaciones multilaterales, de la proliferación de acuerdos regionales preferenciales y más recientemente, del proceso creciente de estandarización en las cadenas agroalimentarias.

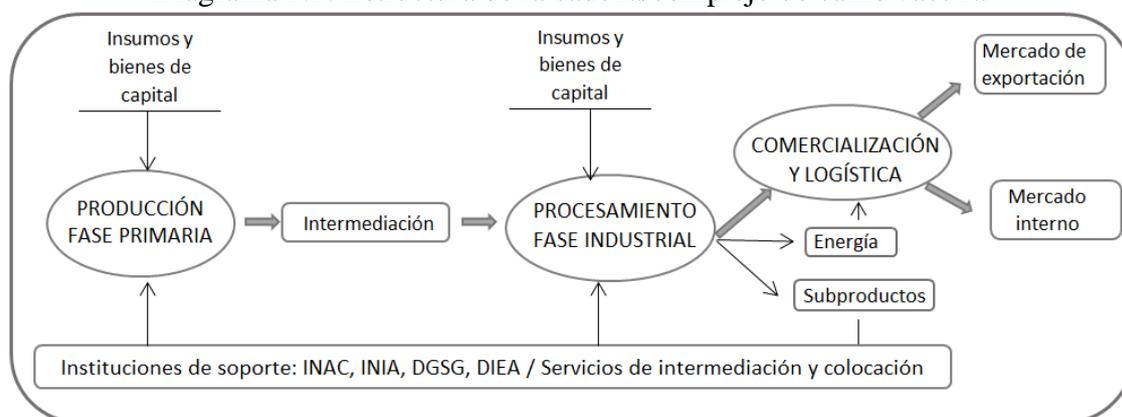
¿Cómo los cambios del sistema agro-alimentario global han transitado por Uruguay? ¿Cómo Uruguay se ha repositionado ante la reconfiguración agro-alimentaria global? Estas son algunas de las cuestiones iniciales que estuvieron de base en la formulación de este trabajo de investigación. Se propone abordarlas centrando el análisis en la carne vacuna, históricamente el producto de exportación estrella de nuestro país. En concreto, se busca aportar insumos a la tarea de delinear la reconfiguración del complejo cárnico vacuno entre 1980 y 2015, a la luz de las principales transformaciones en la producción y comercialización de carne vacuna que trajo consigo la *segunda globalización*. Con fines descriptivos, se identifican las principales transformaciones de la canasta de exportación de carne vacuna, así como la estructura y el desempeño productivo de la fase primaria e industrial del complejo. Desde un abordaje más analítico, se examina el relacionamiento entre actores, se caracterizan los mecanismos de coordinación entre ambos eslabones y se aporta una interpretación de sus principales cambios. Por último, en el trabajo de investigación se identifican las principales transformaciones institucionales a nivel multi-escalar que han sido parte en la reconfiguración del complejo cárnico vacuno.

1.3 Delimitación conceptual

El complejo o cadena de carne vacuna hace referencia al conjunto de actividades que va desde la producción de la materia prima (ganado) hasta la comercialización y el consumo de productos cárnicos finales.

En el Diagrama 1.1 se presenta la estructura del complejo cárnico. Los límites del trabajo de investigación en lo que refiere al objeto de estudio son los siguientes: se examina la fase primaria y la industrial del complejo, no se abarca la intermediación –comisionistas y consignatarios- ni tampoco los actores pertenecientes a la fase de comercialización y logística de la cadena. Por otro lado, se pone el foco en el segmento de exportación, y no en el mercado interno. Por tanto, la investigación no pretende abordar en su totalidad el análisis del complejo y todas las problemáticas que del mismo se desprendan, sino que se restringe al estudio de la ganadería bovina, la industria frigorífica y los mercados de exportación de los productos cárnicos resultantes.

Diagrama 1.1: Estructura de la cadena/complejo de carne vacuna



Fuente: Tomado de Gabinete productivo (2009), adaptación propia

1.4 Delimitación temporal

El período de análisis se corresponde con una fase definida, que guarda ciertas características que la hacen propia, conocida como *segunda globalización*⁴. El inicio de la etapa actual de profundización de la globalización es situado generalmente entre las décadas de 1970 y 1980, sin embargo algunos de sus cimientos datan del período de la segunda posguerra. Caracterizado por una fase de creciente interdependencia entre países y regiones, este período se encuentra inmerso en el paradigma tecno-productivo vigente, liderado por el auge de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TICs). La reducción significativa del tiempo y el espacio como barreras para la interacción humana ha sido probablemente su característica más saliente, y ha impactado en diferentes frentes, transformando entre otros: las formas de organización de la producción y el trabajo, el comercio de bienes y servicios, la circulación del capital y de personas, y la gobernanza institucional a nivel multiescalar.

Por otro lado, y en lo que refiere exclusivamente a factores de índole doméstico, el inicio de la década de 1980 puede ser señalado como un momento bisagra en lo que refiere al complejo de carne vacuna que inaugura la década con nuevas reglas de juego. Ello como resultado de cambios radicales en la política económica para el sector agropecuario, y en particular para la carne vacuna registrados a fines de la década de 1970. El cambio más relevante fue el pasaje de una intervención muy pronunciada en lo que refiere a la comercialización del ganado y de la carne vacuna, a la liberalización casi total de los precios en todas sus etapas de comercialización. Este pasaje fue acompañado, además, de otras medidas tendientes a modernizar la industria frigorífica y a promover un relacionamiento más fluido entre las distintas fases del complejo.

En definitiva, durante el período abordado en la investigación cambios sustantivos, que atañen directamente al complejo cárnico, hacen que su estudio revista especial interés.

⁴ La *segunda globalización* hace referencia al período que abarca el último cuarto del siglo XX y se extiende hasta la actualidad, y nos remite a la *primera globalización*. La *primera globalización* es un término comúnmente utilizado para referir al período situado entre 1870 y 1914, caracterizado por una expansión significativa del comercio mundial de bienes, capitales y personas. Mientras el primer período de intensificación de la globalización tuvo de pilares fundamentales al sistema de patrón oro, al dominio británico y a una red de acuerdos comerciales bilaterales; el actual se asienta en un andamiaje financiero complejo, es moldeada por el avance del multilateralismo y del regionalismo, y tiene un liderazgo más disputado tras la pérdida gradual de la hegemonía estadounidense.

Capítulo 2

Marco analítico

2.1 Marco teórico

Como se mencionó en el capítulo anterior, el análisis de las transformaciones ocurridas en el complejo de carne vacuna uruguayo entre 1980 y 2015, se asienta en un contexto de transformaciones a escala global, tanto en el ámbito tecnológico como en el institucional y organizacional. Su abordaje, por tanto, requiere de un enfoque teórico que permita situar los cambios en la configuración del complejo en cuestión como parte de la reconfiguración del mercado internacional de la carne bovina y del sistema agroalimentario global.

Una manera de entender los vínculos entre lugares específicos de producción y la economía global es a través del estudio de la cadena/red de conexiones entre las diferentes actividades imbricadas en el desarrollo de un producto y/o *commodity*. Dentro de esta línea, los enfoques de Cadenas Globales de Valor (CGV) y Redes de Producción Global (RPG) proveen de un marco analítico para abordar el análisis de cómo las firmas, naciones y regiones interactúan a través de las diversas actividades de las que son parte⁵.

El enfoque de CGV fue propuesto en los trabajos de investigación de Gary Gereffi en la década de 1990. Inicialmente operacionalizó algunas categorías conceptuales definidas por la teoría de sistema-mundo, tradición analítica en la que hundía sus raíces ideológicas⁶. Lo hizo a través del análisis de las dinámicas de la organización de la producción global. En particular, puso foco en las empresas transnacionales (ETs) y en su relación con los procesos de desarrollo. Pero lejos de focalizarse en las grandes firmas, los estudios de CGV abarcan una pluralidad de actores: los productores, el Estado como regulador, los sistemas de distribución y venta, y los intermediarios. Por tanto, para examinar las dinámicas productivas a escala global, este enfoque utiliza como sujeto de análisis la trayectoria completa de un producto, desde su concepción y diseño, hasta su producción, su venta y su consumo final (Leslie & Reimer, 1999).

A los efectos de examinar empíricamente la trayectoria completa de un producto, el enfoque de CGV propone un marco analítico en torno a tres dimensiones: (i) la estructura *input-output* de la cadena de un producto; (ii) la concentración/dispersión territorial abarcada por la misma; y (iii) su gobernanza interna (Gereffi, 1994). Como sostiene Gibbon (2001), mientras que las dos primeras dimensiones han sido examinadas principalmente con fines puramente descriptivos, es decir como forma de estudiar el perfil de la configuración de la cadena, la tercera dimensión –la gobernanza– es la que ha recibido mayor atención desde un abordaje analítico. El análisis de la gobernanza de la cadena permite arrojar luz sobre cómo la cadena es coordinada y

⁵ Véase “Global value chains and global production networks in the changing international political economy: An introduction” (Neilson et al., 2014); un buen artículo síntesis e introductorio a estos marcos teóricos.

⁶⁶ De acuerdo a (Bair, 2008), los antecedentes del enfoque de CGV hay que buscarlos en el concepto de *commodity chains* (cadenas productivas) desarrollado por Hopknis & Wallerstein (1977, 1986). Estos autores se enfocan en el poder y control ejercido por los estados sobre los sistemas productivos globales, principalmente a través de incidir en las regulaciones comerciales vía aranceles y estándares de calidad. Gereffi resucita el concepto de cadena productiva, pero redirige el foco hacia las estrategias y acciones de las empresas, en un contexto de liberalización de mercados y apertura comercial (Sturgeon, 2001).

quién(es) son los que están ejerciendo el control. El estudio de la gobernanza analiza cómo las firmas líderes⁷ buscan coordinar la producción a través del control de los encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante a lo largo de la cadena (Oro & Pritchard, 2011).

A partir de numerosos estudios, principalmente centrados en el sector manufacturero, Gereffi (1994) estableció una primera clasificación en cuanto a la gobernanza de las cadenas. Por un lado, se caracterizaron las cadenas lideradas por los grandes productores de bienes de alto nivel tecnológico, cuyas formas de producción fueron las predominantes en el patrón productivo fordista. La gobernanza de estas cadenas, según estos autores, es generalmente ejercida por grandes ETs. El control directo de los encadenamientos lo realizan mediante la integración vertical⁸. Tanto hacia atrás con los proveedores de insumo, como hacia adelante con las actividades de comercialización y distribución. Así, sostienen, estas empresas se aseguran las rentas provenientes de las economías de escala y del desarrollo tecnológico adquirido. Por otro lado, se caracterizaron las cadenas conducidas por los actores posicionados aguas abajo, es decir las grandes firmas mayoristas-minoristas, los distribuidores y los comercializadores o productores con marcas registradas. Las ganancias en estas cadenas no se derivan del control tecnológico, sino que provienen en mayor medida de las capacidades relacionadas con I&D, venta, marketing y servicios financieros. Estas capacidades permiten que los grandes “compradores” actúen como actores estratégicos entre los fabricantes y los mercados de consumo, mediante mecanismos de coordinación variados pero cuyo control mayoritariamente es ejercido por los compradores. De acuerdo con estos autores, este patrón de coordinación es el que se da mayoritariamente en industrias de bienes de consumo que utilizan mano de obra-intensiva.

La estrechez de la categorización sobre gobernanza propuesta en Gereffi (1994) quedó en evidencia en posteriores investigaciones empíricas, enmarcadas en el enfoque CGV. Esa tipología surgió al analizar las cadenas productivas en el sector manufacturero, pero el sector de servicios o las cadenas agro-alimentarias tienen otras lógicas y formas de organización. A modo de ejemplo, Gibbon & Ponte (2005) dan cuenta de la dificultad de reflejar de forma adecuada desde la dicotomía productores-compradores el mayor rol adquirido por los *international traders* y las grandes firmas de procesamiento en el sector agropecuario (actores que no están ubicados sobre las puntas de las cadenas). Las críticas fueron más allá de los cuestionamientos hacia la tipología inicial propuesta sobre cadenas conducidas por compradores o productores. Autores enmarcados en los estudios de CGV, así como provenientes de otras vertientes teóricas, advertían sobre el carácter estático del enfoque.

Como explicita Sturgeon (2011), de su operativa lo que resultaba era la asignación a ciertos sectores de determinados mecanismos de coordinación, pero no brindaba herramientas conceptuales y analíticas que permitieran dar cuenta de cambios en los mecanismos de

⁷ Lo que distingue a las empresas líderes de sus seguidores es que controlan el acceso a los principales recursos, aquellos que generan mayor rentabilidad en la cadena (Gereffi, 1999a). Son las que definen las condiciones en que se produce – estándares de producción, escala, tiempo, etc.- y las que controlan la distribución de la renta al interior de la cadena.

⁸ La estrategia de integración vertical hace referencia a la propiedad y el control jerárquico por parte de una misma firma (Gereffi et al., 2005). En este caso implica la propiedad directa de las unidades de producción por parte de los procesadores.

coordinación. El ejemplo más referido es la cadena automotriz conducida por los productores mediante estrategias de integración vertical y la cadena de textiles por compradores a través de vínculos entre empresas independientes. En el mismo sentido, aportes provenientes del enfoque RPG señalaban que muchos de los estudios enmarcados en CGV se habían focalizado en el análisis estático de las cadenas de producción globales y habían subestimado la cuestión de cómo estas cadenas se transforman en el tiempo (Henderson et al., 2002).

En un intento de superar las limitaciones señaladas y adaptar el marco teórico a una realidad más compleja, Gereffi et.al (2005) proponen una nueva tipología que incluye cinco tipos de gobernanza: de mercado, modular, relacional, cautiva y jerárquica:

- i. Gobernanza de mercado: es un término que se utiliza para referir a transacciones para las cuales no se requiere una relación directa entre productores y compradores, los productos son genéricos, y la comercialización se realiza en base a precios establecidos por el mercado. En este tipo de transacciones, los bienes son producidos sin necesidad de conocer de antemano los compradores ni los requerimientos sobre el producto o sobre los procesos de producción que se espera cumplan.
- ii. Gobernanza modular: la coordinación se basa en relaciones entre proveedores y compradores. Este tipo de transacciones involucra información compleja sobre el bien transado, pero su codificación es transferida fácil y de forma explícita entre las partes.
- iii. Gobernanza relacional: la coordinación se basa en relaciones entre proveedores y compradores. Este tipo de transacciones involucran información compleja, y se trasmite de forma tácita entre las partes, construyendo relaciones de confianza mutua, o tolerando el oportunismo en base a la dependencia.
- iv. Gobernanza cautiva: la coordinación se determina en mayor medida por relaciones de subordinación de los proveedores a los compradores.
- v. Gobernanza jerárquica: integración vertical

De acuerdo a estos autores, y como se aprecia en el Cuadro 2.1, hay tres factores que explican la existencia de estas diversas formas de coordinación de las cadenas:

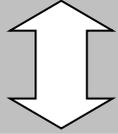
(1) la complejidad de la información y el conocimiento requerido por los actores que conforman la cadena;

(2) la facilidad de codificación de tal información; y

(3) la capacidad de los proveedores para hacer frente a las demandas requeridas por los compradores.

La diversa combinación de estos factores es la que determina si las cadenas están coordinadas estrictamente por señales provistas por el mercado; si se basan en relaciones estrechas entre proveedores y clientes (modular o relacional); o si son determinadas en mayor medida por relaciones de subordinación de los proveedores a los compradores (cautivas o jerárquicas).

Cuadro 2.1: Principales determinantes de la gobernanza de las cadenas globales de valor

Formas de gobernanza	Grado y complejidad de las transacciones	Grado de habilidad para codificar las transacciones	Capacidad residente en la base proveedora	Grado de coordinación explícita y grado de asimetría de poder
Mercado	Baja	Alta	Alta	
Modular	Alta	Alta	Bajo	
Relacional	Alta	Baja	Alta	
Cautiva	Alta	Alta	Baja	
Jerárquica	Alta	Baja	Baja	

Fuente: Tomado de Gereffi et al.(2005, p. 87)

Estas formas de coordinación lejos de considerarse estáticas, evolucionan y se transforman acorde va cambiando el grado de complejidad de la información requerida en las transacciones, la habilidad para codificarla y/o las capacidades de los proveedores a responder a las exigencias de los compradores. Según Gereffi et al. (2005), estas variables, en menor o mayor medida, están determinadas por las características tecnológicas de los productos y procesos en cuestión, así como por la capacidad de los actores participantes de las cadenas de adoptar y hacer generalizado el uso de estándares⁹ y esquemas de codificación que faciliten y disminuyan los costos de transacción.

El pasaje de una estructura de gobernanza basada en el mercado, a una de tipo relacional o modular vendrá dado, en primer lugar, por un incremento en la complejidad de la información requerida en las transacciones. Esa mayor complejidad, que puede provenir de una mayor diferenciación de productos y/o del surgimiento de productos con mayor nivel de especificidad, requiere mecanismos de negociación más coordinados.

Relaciones modulares o vínculos relacionales serán promovidos dependiendo de la factibilidad que haya para codificar y precisar la información requerida en la transacción. Si no es posible codificar todas las características comprendidas en la transacción entonces la coordinación será de tipo relacional en donde el intercambio de información se realiza de forma tácita y estará basada en la construcción de vínculos de cooperación, según factores como la reputación y la confianza mutua. A medida que se instrumenten protocolos estandarizados y tecnologías de proceso automatizadas entonces los vínculos entre eslabones pasaran a ser modulares, es decir la información intercambiada en la transacción, si bien compleja, podrá codificarse y no dependerá necesariamente o exclusivamente de lazos relacionales.

Por otro lado, y según el enfoque adoptado, el tipo de gobernanza también estará influido por la capacidad existente en la base proveedora. Cuando los proveedores no puedan responder de forma adecuada a los requerimientos demandados en la transacción -sea en términos de cumplimiento en los tiempos de suministro, en la regularidad, o en la calidad y las exigencias técnicas solicitadas- entonces los compradores tendrán incentivos para mantener vínculos cautivos (trasmitiendo información muy detallada y pautando a los proveedores), o relaciones jerárquicas estableciendo vínculos intra-empresa (integrándose verticalmente).

Basados en esta nueva clasificación, un gran número de estudios empíricos se han abocado a

⁹ Los estándares son “documentos que proveen guías, características, requisitos o especificaciones para asegurarse que los productos, procesos, servicios y materiales son adecuados para su objetivo” (Costa Vieira & Thorstensen, 2015, p. 70)

analizar no solo los diversos mecanismos de coordinación y sus cambios, sino de qué forma y en qué grado el tipo de gobernanza de la cadena influye sobre las posibilidades locales de escalamiento (*upgrading*). “Escalar” en las cadenas de valor, hace referencia tanto a la posibilidad de desarrollar mejores productos y/o hacerlos más eficientes, como también a expandirse y/o trasladarse hacia actividades más cualificadas e incluso hacia otros sectores productivos. De allí la clasificación en cuatro tipos de escalamiento que pueden darse dentro de las cadenas: escalamiento de producto, de proceso, funcional e intersectorial¹⁰. Así, gobernanza y *upgrading* han sido dos de los conceptos analíticos centrales en la perspectiva de los enfoques de CGV.

Humphrey & Schmitz (2002), examinan las implicancias para los países en desarrollo de participar de las cadenas globales de valor. Según estos autores, la forma en como estos países se insertan en las cadenas incide en la estrategia local de *upgrading*. En particular, sostienen, las firmas líderes, ejerciendo la gobernanza, juegan un rol significativo en la determinación de las oportunidades locales de *upgrading*. En los países en desarrollo predominan, según estos autores, las formas de coordinación determinadas por relaciones jerárquicas o cautivas –en donde hay una asimetría de competencia y poder importante a favor de las firmas líderes-. Ello limita las posibilidades de *upgrading*, en particular obstaculiza el logro del *upgrading* funcional.

La posibilidad de escalar dentro de la cadena no se restringe exclusivamente a la dimensión económica sino que los estudios de CGV también han puesto el foco en el *upgrading* social y el ambiental o ecológico. Bajo el concepto de “*social upgrading*” se intenta capturar las ganancias de las mejores condiciones de trabajo y estándares de vida de los trabajadores (Barrientos & Gereffi, 2011; Milberg & Winkler, 2011), mientras que el “*environmental upgrading*” hace referencia a un mejor cuidado del ambiente a través de modificaciones tecnológicas de producto y proceso como de gestión, así como el tratamiento de desechos y emisiones, entre otros (Fernández-stark & Gereffi, 2011). En definitiva, el propósito de los países de escalar posiciones en las cadenas globales de valor y tener una mejor participación en la economía global, no es lograr incrementar el valor agregado de la producción per se, sino proporcionar un mayor bienestar a la sociedad en su conjunto al tiempo que hacer que ese mayor bienestar sea sostenible.

En síntesis, dos razones explican la mayor complejidad del estudio de la gobernanza y de las capacidades de *upgrading* en el marco de CGV. Por un lado, los aportes de los trabajos empíricos que ampliaron el foco al estudiar a los sectores agro-alimentarios y de servicios y no solo a los manufacturados. Por otro, la incorporación de una perspectiva relacional a partir de los aportes del enfoque de Redes de Producción Global y de conceptos vinculados a la incrustación territorial (*embeddedness*), la teoría del actor-red y los ambientes institucionales (Oro & Pritchard, 2011). Al poner énfasis sobre estos conceptos, han emergido otros cuestionamientos hacia el enfoque de CGV. Siguiendo a Henderson et al. (2002), en la

¹⁰ Escalamiento de producto refiere a la obtención de productos más sofisticados en términos de valor; escalamiento de proceso hace alusión a mejoras en la organización del sistema de producción; escalamiento funcional significa integrar nuevas actividades abarcando otras fases de la cadena; escalamiento intersectorial implica la expansión hacia otros sectores productivos, incursionando en otras cadenas. (Humphrey & Schmitz, 2002)

perspectiva adoptada por el enfoque se ha puesto un excesivo énfasis en la gobernanza ejercida por las grandes empresas líderes como categoría de análisis, lo cual ha implicado la menor consideración hacia quiénes son estas empresas, en el sentido de quién ejerce su propiedad (¿son domésticas o extranjeras?, ¿de qué nacionalidad?, etc.) y cuáles son sus implicancias. Esta crítica se vincula a que, según los autores que analizan las RPG, el enfoque CGV se centró demasiado en las empresas y en sus conexiones, no así en las dinámicas de las cadenas globales de producción atravesadas por contextos sociales e institucionales específicos a nivel nacional, regional y global. Como sostiene Sturgeon (2001), las cadenas de valor no se forman en el vacío sino dentro de una compleja matriz de instituciones y de políticas industriales definidas.

De modo que pasó a ser insoslayable el análisis del ambiente institucional en el que se inserta la cadena, además de las dimensiones analíticas mencionadas anteriormente (descripción de los actores, productos y procesos, dispersión territorial y gobernanza de la cadena) y propuestas en Gereffi (1994). Siguiendo a Neilson & Pritchard (2007), mientras que los factores relacionados a la gobernanza interna de la cadena son los que comprenden las estructuras de coordinación que conectan a los actores económicos a través del espacio, los factores institucionales son los que representan los contextos multiescalares que explican cómo los actores económicos se insertan o incrustan en determinados lugares. En este sentido, los autores plantean que las formas de gobernanza y las correspondientes oportunidades de *upgrading* en la cadena son moldeadas por el ambiente institucional existente.

Sturgeon (2011) aporta al esclarecimiento de la relación entre los cambios en la gobernanza y los factores institucionales. Como se había hecho referencia anteriormente, de acuerdo al enfoque de CGV, las variables complejidad, codificación y competencias, ayudan a entender la dinámica de los mecanismos de coordinación en el tiempo. Éstas variables se relacionan a las transformaciones en la organización del trabajo y al cambio tecnológico. Así, por ejemplo, la introducción de innovaciones de proceso puede dar lugar a mejoras en la codificación de la información, y promover la realización de transacciones complejas a través de vínculos modulares y no mediante la gobernanza relacional. La ausencia o carencia de proveedores “competentes” podría dar lugar a la conformación de la gobernanza cautiva o jerárquica, y una posterior mejora de las capacidades conduciría a un cambio hacia formas de gobernanza relacionales o modulares.

Siguiendo a Sturgeon, no obstante, si bien el grado de complejidad de los intercambios de información, los sistemas de codificación, y las capacidades de la base proveedora son factores explicativos del pasaje de un modo a otro de coordinación, éste no necesariamente ocurre de forma automática. Las firmas pueden no responder instantáneamente a las señales emitidas por esas variables, manteniendo viejas formas de relacionamiento o cambiando lentamente sus patrones de comportamiento. Factores vinculados a la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) hacen cuestionable la existencia de una causalidad lineal entre los cambios en las variables referidas y los ocurridos en las modalidades de coordinación. En palabras de Sturgeon “los cambios técnicos o tecnológicos ayudan a establecer parámetros sobre las formas de relacionamiento dentro de la cadena, y pueden apuntar hacia posibles cambios, mas no determinan el cambio por sí mismo” (2011, p. 25). Para el autor, los factores institucionales

influyen en cómo y a qué ritmo se da el pasaje de una forma de gobernanza a otra. Por otro lado, y teniendo en cuenta el rol de las instituciones en el desarrollo tecnológico de las sociedades, no puede obviarse que los factores institucionales sean parte explicativa de los cambios en la organización del trabajo y en los niveles tecnológicos de los segmentos imbricados en las cadenas, y por consiguiente, de los modos de gobernanza resultantes.

La riqueza de la caja de herramientas provista por los enfoques de CGV y RPG, desde una perspectiva analítica, es que permite apreciar que lo importante no es la participación *per se* en cadenas globales de valor sino cómo se da esa participación. Siguiendo a Schmitz (2004) enfatizar en el rol de las instituciones -internacionales y domésticas- en la conformación de las cadenas, tiene dos ventajas. Por un lado, relativizar el exceso de optimismo e ingenuidad de cierta literatura de desarrollo local y enfoque de clústeres. Por otro, evitar la mirada pesimista que considera irrelevante cualquier estrategia local frente a las actuales fuerzas globales.

2.2 Antecedentes

2.2.1 Antecedentes de trabajos enmarcados en los enfoques teóricos de CGV y RPG

Los trabajos iniciales de CGV (Gereffi, 1994, 1999a, 1999b), así como los estudios posteriores (Gereffi et al., 2005; Humphrey & Schmitz, 2002; Schmitz, 2004) han puesto énfasis en el análisis de las formas de coordinación existentes en las cadenas globales de valor (gobernanza) y sus consecuencias en cuanto a las posibilidades de mejorar la inserción y posición de los países y regiones en la economía global (*upgrading*).

Por otro lado, estudios desde la perspectiva de RPG (Coe et al., 2004; Henderson et al., 2002; Yeung, 2009) han analizado cómo las realidades locales están territorialmente imbricadas en las cadenas y han examinado distintas estrategias de acoplamiento de éstas a las redes globales de producción.

Más recientemente, y en la búsqueda de entender por qué y cómo el desarrollo económico toma ciertas características en determinadas regiones, distinta de las adoptadas en otras, Mahutga (2014) analiza el poder intra-firma y su incidencia en el desigual desempeño de las naciones, mientras Ponte y Sturgeon (2014) proponen un enfoque modular adhiriéndole a las relaciones intra-firmas, procesos más amplios –regulatorios, institucionales y sociales- en los que estas se insertan.

De especial relevancia para este proyecto de investigación son aquellos trabajos empíricos basados en los enfoques de CGV y RPG que ponen énfasis en el análisis de la gobernanza de la cadena, y en la consideración del contexto institucional a nivel multiescalar en que las cadenas operan. A continuación, se presentan brevemente algunos de los trabajos empíricos, comprendidos dentro de esta línea, que han sido fuente de inspiración del trabajo de investigación propuesto.

Curtis & Pritchard (2004) a través del análisis de la industria láctea en Japón, muestran la importancia que el contexto institucional ha tenido en la reestructura de los sistemas agroalimentarios. En particular, los autores realizan un análisis empírico de los cambios en los arreglos institucionales gubernamentales y comerciales y evidencian que gran parte de las transformaciones en esos ámbitos se han dado en fuerte correspondencia con los intereses de

los grupos agrarios locales.

Oro & Pritchard (2011), analizan la evolución de los arreglos institucionales en el comercio de la carne entre Australia y Japón desde comienzos de la década de 1980 hasta la actualidad. Tomando como marco teórico los enfoques de CGV y RPG, analizan la interacción entre gobernanza y ambiente institucional en que se inserta la cadena. Asimismo, y recogiendo aportes provenientes del pensamiento evolucionista, enfatizan los procesos de *path dependence* y los circuitos de retroalimentación que se dan entre gobernanza y arreglos institucionales domésticos.

Neilson & Pritchard (2007), analizan las cadenas de valor del café y del té en la región sur de India. Por un lado, ponen el foco en cómo han incidido los nuevos arreglos institucionales en el ámbito internacional y el ascenso de la regulación privada global desde la década de los noventa en la gobernanza de estas cadenas globales de valor. Por el otro, analizan cuáles han sido las respuestas locales, cómo se ha posicionado el estado y qué transformaciones ha habido en lo que refiere a las regulaciones domésticas. A través del análisis de la interacción entre gobernanza y ambiente institucional, examinan las distintas pujas y conflictos resultantes y las consecuencias que de ellas se derivan para las comunidades locales.

En Uruguay existen trabajos de investigación que han incursionado en el análisis del sistema productivo de nuestro país desde un enfoque de CGV.

Baraibar (2014) analiza la expansión sojera de principios del presente siglo, desde un enfoque de análisis del discurso de los actores locales y adopta el instrumental metodológico propuesto por el enfoque de CGV para realizar un mapeo de la cadena, que incluye la descripción de su estructura input-output, la demarcación territorial y un análisis preliminar del ambiente institucional en que la cadena está inserta.

Paolino et al. (2014) examinan las transformaciones del sector agropecuario registradas desde finales del noventa, y presentan estudios de caso, uno de ellos centrado en la cadena cárnica y en particular en la trazabilidad y la certificación como instrumentos para escalar en las CGVs.

En la misma línea, Gorga & Mondelli (2014), mediante un análisis cualitativo, refieren a los tipos de escalamiento (*upgrading*) que se han producido en la cadena cárnica desde comienzos del presente siglo.

2.2.2 Antecedentes de trabajos sobre el complejo cárnico uruguayo

Como ya fue referido en la introducción de esta tesis, la literatura en torno a temáticas referidas a la carne vacuna, es rica y vasta. El estudio sobre el complejo de carne vacuna, sin embargo, constituye un tópico y un abordaje menos explorado. A continuación se esquematizan, de forma muy simplificada, los antecedentes al respecto, a través de realizar una breve presentación de las dos grandes vertientes analíticas que dieron lugar al estado de arte de esta investigación.

La primera abarca la estructura analítica de los complejos agroindustriales (CAI) expandida en América Latina durante la década de 1970, cuya base teórica se nutrió de la literatura en torno

a *Agribusiness*¹¹ y tuvo de epicentro al Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) de México. Partiendo de la necesidad de un análisis integrado sobre los procesos y actores integrantes de la elaboración de productos de origen agrícola, se desarrolló una metodología específica¹² para el análisis de las actividades agroindustriales, que tuvo a Raúl Vigorito y Raúl Trajtenberg como sus referentes principales. El fin último del enfoque y de la metodología desarrollada era aportar al entendimiento sobre “las condiciones de reproducción de cada complejo agroindustrial: la generación/traslación intersectorial del excedente y las asimetrías interfaces que determinan el grado de incidencia de las diferentes etapas en el proceso de apropiación” (Reig, 1993, p. 14).

La caja de herramientas teórica-metodológica de los CAI arribó a Uruguay en la década de 1980, y se alojó específicamente en el Proyecto Interdisciplinario de Agroindustria (PIA) del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (IECON). Varios autores se nuclearon entorno a esa línea de investigación, y pusieron el foco en los procesos de transformación industrial de las cadenas cuyo insumo principal fuera un producto agropecuario de origen nacional¹³. Los cuatro estudios pioneros resultantes del PIA fueron: 1. La agroindustria en Uruguay (1975/90). Su estructura y dinámica de largo plazo; 2. La industria textil-lanera. Situación actual, posibilidades de reconversión; 3. La industria frigorífica tras la reconversión productiva (1978-88); 4. La industria del cuero. Realidad y perspectivas de reconversión. Cabe destacar, asimismo, los aportes provenientes de otros investigadores nucleados en otros institutos, como el Centro de Investigaciones económicas (CINVE) y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), que durante los ochenta y noventa, aún no siempre refiriendo a las noción de complejo, ampliaron el objeto de estudio y complementaron los trabajos resultantes del PIA¹⁴.

Entre los trabajos promovidos por el PIA, el estudio realizado por Pérez Arrarte (1993) “La industria frigorífica tras la reconversión productiva” resultó un aporte sustantivo a esta investigación. Si bien su objeto de estudio se limitó a la fase industrial, el análisis fue realizado con la visión del enfoque de complejos productivos sectoriales, introduciendo por tanto algunos factores correspondientes a otras etapas del complejo, entendidas necesarias en la comprensión de los fenómenos industriales. De esta forma, en el trabajo no solo se examina la conformación de la nueva industria frigorífica en Uruguay durante la década de 1980, sino que también se identifican las tendencias generales de la industria y demanda alimentaria en los

¹¹ Este término fue utilizado por primera vez por Davis & Goldberg (1957). Mediante este concepto, los autores, investigadores de la Harvard Business School, buscaron caracterizar el sistema integrado e interdependiente de las etapas que conforman la cadena agroindustrial, inducida por los sectores no agrícolas. Surge en EEUU, en un contexto de acelerado proceso de industrialización de la agricultura y del avance de los países periféricos en la economía agrícola mundial vía la mayor expansión de las corporaciones agroindustriales. (Reig, 1993)

¹² Véase “Criterios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales” (Vigorito, 1977). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/34504>

¹³ El PIA estuvo conformado por Carlos Durán, Dardo Fagúndez, Alicia Failde, Rodolfo Irigoyen, Vivianne Lafite, María del Carmen Peaguda, Jorge Quartino, Nicolás Reig, Octavio Rodríguez, Elsa Rivas, y Héctor Tajam.

¹⁴ Entre ellos se destacan José María Alonso, Martín Buxedas, Raúl Jacob y Marcos Kaplan pertenecientes a CIEDUR y Celia Barbato, Silvia Laens, Luis Macadar Carlos Paolino y Sheila Pereyra integrantes de CINVE. María Ines Moraes, desde el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales, sumó también insumos al estudio del complejo de carne vacuna, enfatizando en la política económica, La lista de investigadores aquí referida, por supuesto, no es exhaustiva.

países centrales y en la región, y se da cuenta de los cambios en el abastecimiento de la materia prima. En su estudio, Pérez Arrarte profundiza en el análisis sobre la organización empresarial y la dinámica industrial del complejo. En lo que refiere específicamente a este último punto, incluye un análisis sobre la diferenciación de estrategias empresariales e identifica comportamientos diversos según varios factores, entre ellos las políticas de captación de la materia prima. Esta política es examinada de acuerdo a los siguientes factores: la forma de pago de la materia prima, la existencia de mecanismos de transparencia en la transacción - como precisión en la balanza y tipificación del ganado-, y los contratos con ganaderos.

La otra vertiente teórica-metodológica de la que se sirvió esta investigación es la estructura analítica de sistemas agroindustriales (SAG) desarrollada por el grupo de investigación del Centro de Conocimiento en Agronegocios (PENSA), un programa interdisciplinario de investigación de la Universidad de San Pablo, fundado en 1991 por Decio Zylbersztajn y Elizabeth Farina¹⁵. Al igual que el enfoque de CAI, el adoptado por el PENSA se nutrió de las contribuciones de los autores que dieron nacimiento al concepto de *Agribusiness*. Similar a la noción de complejo, el sistema agroindustrial es definido como un conjunto de segmentos que abarcan la producción, transformación y distribución de productos de origen agropecuario; que va desde la industria de insumos hasta el consumidor (Zylbersztajn, 2017).

Con base teórica en la Economía de Costos de Transacción, la teoría de la Organización Industrial, y la Nueva Economía Institucional, el PENSA desarrolló una metodología de análisis para el estudio de sistemas agroindustriales. El análisis está centrado en el relacionamiento entre los actores, más precisamente en el estudio de las transacciones y el ambiente institucional en que éstas se desenvuelven, y las formas de coordinación predominantes en el sistema. La estructura analítica consta de cuatro etapas: (i) la descripción de los segmentos que lo componen, identificando productos, actores estratégicos y la organización industrial de cada segmento; (ii) el estudio de las transacciones entre segmentos; (iii) el análisis del ambiente institucional; y (iv) el análisis de la coordinación del sistema agroindustrial, lo que incluye las estructuras de gobernanza dominantes, las características de las transacciones y las regularidades que derivan de las estrategias y de los cambios en las reglas de juego. (Mondelli, 2007, 2011)

Los trabajos de Mario Mondelli sobre el complejo de carne vacuna uruguayo (Gorga & Mondelli, 2013; Mondelli, 2007, 2011; Mondelli & Zylbersztajn, 2008) se insertan en la línea analítica promovida por el PENSA. Esos trabajos han sido insumos centrales para la tesis, no solo aportando evidencia útil y reveladora, sino mostrando caminos en el “pienso” de la estrategia empírica finalmente delineada.

En “Coordenação do sistema agroindustrial da carne bovina: Determinantes dos arranjos contratuais entre Produtores e processadores no Uruguai” (Mondelli, 2007), Mondelli se propone identificar los determinantes de los arreglos contractuales entre la fase primaria y la industrial de la cadena. Haciendo uso del marco teórico de la Economía de Costos de Transacción, indaga en los factores explicativos de los mecanismos de coordinación entre los

¹⁵ Véase Farina & Zylbersztajn (1998) “Competitividade no Agribusiness Brasileiro—relatório elaborado para o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas—IPEA”. Visítese también: <http://pensa.org.br/>

ganaderos y los frigoríficos. Estos son: el grado de especificidad de los activos, la frecuencia, y la distancia de las transacciones. Para el análisis empírico utiliza datos sobre transacciones con base en las Guías de propiedad y tránsito de ganado para faena de DICOSE. El estudio comprende un análisis del ambiente organizacional e institucional de los mercados finales y en Uruguay, con el fin de identificar las nuevas estrategias y oportunidades para el SAG de la carne vacuna uruguaya. Entre los resultados obtenidos, el autor concluye que cuanto mayor es el grado de especificidad de los activos involucrados en la producción y procesamiento del producto comercializado, cuanto más corta es la distancia entre el productor y el procesador, y cuanto mayor es la frecuencia de las transacciones, mayor es la probabilidad de establecer acuerdos directos de carácter contractual entre los ganaderos y los frigoríficos. La búsqueda de la calidad implica inversiones específicas en producción y procesamiento y, en consecuencia, requiere una mayor dependencia bilateral entre los actores. Los intermediarios (consignatarios), por el contrario, participan en mayor medida de las transacciones de productos genéricos – con menor grado de activos específicos- y baja frecuencia.

Mondelli & Zylbersztajn (2008) realizan un análisis econométrico de los determinantes de la elección del acuerdo contractual en las transacciones de ganado a faena, utilizando datos de DICOSE para el 2004/2005. En “Inserción de la agricultura familiar en los modelos de gobernanza de las cadenas agroindustriales” (Mondelli, 2011), Mondelli examina el caso de la carne vacuna en Uruguay. Extiende el análisis realizado en el 2007, con datos de DICOSE 2006-2009, y se focaliza en el universo de productores familiares. Gorga & Mondelli (2013), por su parte, examinan los mecanismos de coordinación en las transacciones de ganado vacuno a faena entre corrales de engorde y frigoríficos. Los autores encuentran que el aseguramiento de suministro de ganado para faena, con condiciones específicas de calidad y plazos determinados para el acceso a nichos de exportación, por parte de la industria, es un factor central en la decisión de integrarse verticalmente.

Además de los estudios reseñados, esta tesis se sirvió de otros trabajos, que tuvieron por objeto de estudio los mecanismos de coordinación entre ganaderos e industriales de la carne, como son: Ordeix & Ferreira (2001) “Competitividad y coordinación en la cadena de carne bovina”; Guardia & Zefferino (2002) “Contratos de comercialización en la ganadería vacuna uruguaya”, y Chiara & Acosta (2003) “Contratos de coordinación en la cadena cárnica”. Asimismo, se tomaron de referencia estudios que delinearon el perfil de la cadena, a través de la identificación de actores, procesos y productos en sus principales eslabones, y del estudio del ambiente institucional en que están insertas. Entre ellos se destacan Laens & Paolino (2004), López (2004) y Bervejillo (2015).

Dado los énfasis y las problemáticas abordadas en la tesis, el enfoque analítico adoptado tiene un mayor acercamiento a los estudios del grupo de investigación PENSA que al enfoque adoptado por los investigadores del PIA. En esta investigación el foco de análisis se ubica en las transformaciones de los mecanismos de coordinación en las transacciones entre productores y frigoríficos, en el marco de cambios tecnológicos e institucionales a nivel global y local. Esta tesis, por el contrario, no indaga en la generación y transferencia intersectorial del excedente y las asimetrías que en esa materia existen entre esos eslabones, como sí lo hacen los trabajos enmarcados en el enfoque de los CAI.

En términos del marco teórico adoptado en la tesis la demarcación del objeto de estudio podría explicitarse de la siguiente forma: de acuerdo al Cuadro 2.1 el estudio dinámico de la gobernanza arroja luz sobre los cambios en el grado de coordinación explícita y las asimetrías de poder entre eslabones. En esta tesis, se intentará aportar al entendimiento de lo primero y no de lo segundo, al menos no directamente. Es decir, se pondrá el foco en los cambios en la coordinación entre la fase primaria e industrial del complejo, y no específicamente sobre cómo se distribuye el poder entre ambos eslabones. La causa de ello es netamente instrumental y deviene de la menor dificultad en el acceso a información requerida para evidenciar lo primero. Se hace notar, no obstante, que ambos ejes están interrelacionados y que el estudio de los mecanismos de coordinación constituye un insumo valioso para eventuales análisis posteriores sobre las relaciones de poder¹⁶.

Más allá de estas cuestiones que refieren a las problemáticas y a los énfasis jerarquizados en este estudio, se entiende necesario efectuar una última puntualización respecto a su alcance y a sus limitaciones. Dada la amplitud de la tarea que insume el estudio de un complejo o cadena agroindustrial, se optó por aportar una visión panorámica de las principales características que han ido delineando la reconfiguración del complejo en cuestión, y se sacrificó la profundidad, especificidad y particularidad que merece el estudio de cada una de las partes de ese engranaje.

Hechas estas aclaraciones, a continuación se presentan los objetivos de la investigación; las hipótesis de trabajo de las que se parte; y la estrategia empírica, el diseño metodológico y las fuentes utilizadas para poner a discusión dichas hipótesis.

2.3 Objetivos de la investigación

Objetivo general

El objetivo general es aportar a la comprensión de la dinámica registrada en el complejo cárnico vacuno durante el período conocido como *segunda globalización* (1980-2015), a través de examinar las principales tendencias que están transformando la producción y el procesamiento de carne vacuna, así como la comercialización internacional de los productos finales.

Objetivos específicos

De acuerdo al objetivo general trazado, y al marco teórico-guía adoptado, el proyecto de investigación configura un trabajo a cinco niveles que se corresponden con cinco objetivos específicos:

1. Examinar los cambios en la inserción externa de la carne vacuna uruguaya en el marco de transformaciones más profundas ocurridas en el sector agro-alimentario a nivel global.
2. Analizar la evolución que ha seguido el complejo cárnico vacuno, examinando las principales transformaciones de la fase industrial y la fase primaria de la cadena, en

¹⁶ Queda pendiente, entonces, un hilado más fino, un diálogo más a fondo entre el enfoque de CGV/RPG y el aportado por los estudios enmarcados en los CAI, que posibilite un diseño metodológico para abordar los cambios en la estructura de poder del complejo bajo la consideración del contexto institucional a nivel multiescalar en que el mismo opera.

<p>inserción externa de la carne bovina durante el período de estudio, en el contexto de transformaciones mayores en materia productiva, organizacional y comercial ocurridas en el ámbito internacional</p>	<p>principales transformaciones en materia productiva y comercial en el marco de la <i>segunda globalización</i>, atendiendo en especial a los cambios que han incidido en la reconfiguración del sector agroalimentario</p> <hr/> <p>1.2 Se identifican grandes hitos que han pautado cambios en el mercado internacional de la carne bovina, y que han incidido en las reglas de juego</p> <hr/> <p>1.3 Se analiza el desempeño de las exportaciones uruguayas de carne bovina a través de la identificación de cambios en la canasta exportadora, según producto y destino, y según cambios en las condiciones de acceso a mercados</p>	<p>Se examina cuál ha sido el desempeño del complejo cárnico bovino en términos de su inserción externa. Se identifican los principales cambios en relación a los productos exportados, los mercados destino y las condicionantes de acceso a dichos mercados. El análisis de la inserción externa se efectúa en el contexto de cambios ocurridos en el sector agroalimentario global, y en particular en el mercado internacional de la carne bovina. Se busca así dar cuenta de los principales hitos en materia institucional a nivel global que han ido redefiniendo un nuevo paradigma en materia de seguridad alimentaria.</p>
<p>Etapa 2: Se examina la evolución del complejo cárnico bovino; se mapean los actores, los productos y procesos que configuran la fase primaria e industrial de la cadena y sus principales cambios en el período de estudio</p>	<p>3.1 Se describen los cambios en la estructura de la industria frigorífica y se analiza su desempeño</p> <hr/> <p>3.2 Se describen los cambios en la estructura de la ganadería bovina y se analiza su desempeño</p> <hr/> <p>3.3 Se analiza la evolución de algunas variables relevantes que hacen al relacionamiento entre ambos eslabones</p>	<p>Se atiende al segundo objetivo: Se describe la reconfiguración del complejo cárnico bovino dando cuenta de los principales cambios en la industria cárnica y en la ganadería bovina. Asimismo, y con fines más analíticos, se examinan ambos eslabones en términos de su desempeño productivo, a través de indicadores de productividad. El análisis se efectúa teniendo en cuenta los mayores requerimientos en términos de especificidad de los productos cárnicos finales, así como las crecientes demandas de flujos de información para garantizar las características exigidas en los productos demandados.</p>
<p>Etapa 3: Se describen los principales cambios ocurridos en las formas de coordinación entre productores y procesadores entre 1980 y 2015. Se da cuenta de la aparición de nuevos esquemas de coordinación de tipo contractual entre productores y procesadores</p>		<p>Se atiende al tercer objetivo, a través de: la descripción de los principales cambios en los mecanismos de coordinación entre la fase primaria e industrial, la asociación con las herramientas conceptuales brindadas por el enfoque teórico adoptado, y la formulación de una interpretación sobre el porqué de los cambios.</p>
<p>Etapa 4: Se identifican hitos relevantes en lo que refiere a las reglas de juego domésticas y su rol en la reconfiguración del complejo cárnico bovino. El estudio, no obstante, se limita al análisis de algunas variables relevantes que hacen al entorno macroeconómico; a las principales políticas sectoriales aplicadas en materia de sanidad, inocuidad y calidad de las carnes; y a políticas específicas referidas a la comercialización del ganado a faena que inciden en el relacionamiento entre los actores</p>		<p>Se atiende al cuarto objetivo, revistar las principales políticas públicas de importancia para la toma de decisiones y acciones de los actores pertenecientes al complejo de carne vacuna. En especial, se busca evidenciar el grado de capacidad institucional doméstica para adaptarse y responder a los mayores requerimientos en términos de especificidad e información de</p>

2.6 Diseño metodológico y fuentes

Las hipótesis de trabajo se asientan en la construcción de relatos interpretativos. Poner a discusión tales relatos, requiere de un diseño metodológico que abarque la generación de evidencia, la apropiación de los enfoques teóricos reseñados, y la construcción de hechos estilizados que inspiren la reflexión teórica. El tipo de modelo explicativo, entonces, es el interpretativo, llevado a cabo mediante un análisis de tipo cualitativo, respaldado con abundante evidencia cuantitativa.

A continuación se exponen los pasos metodológicos seguidos en cada etapa para la generación de evidencia y la construcción de hechos estilizados, así como las principales fuentes utilizadas.

ETAPA 1: EL MERCADO INTERNACIONAL Y LAS INSTITUCIONES. LA INSERCIÓN EXTERNA		
Relevamiento y sistematización de información		
Selección y construcción de indicadores		
Principales indicadores: (Referidos al período de estudio)	<u>Mercado internacional</u> *Producción mundial de carne bovina y de carnes *Volumen exportado de carne bovina y de carnes *Volumen de carne vacuna comercializado *Precio internacional de la carne vacuna *Comercio mundial de carne vacuna, según tipo de cortes *Exportación mundial de carne vacuna, según regiones exportadoras *Principales países exportadores e importadores *Notificaciones de MSF y OTC a la OMC, referidas a la carne vacuna *Principales estándares agroalimentarios de importancia para la carne vacuna	<u>Inserción externa de la carne vacuna uruguaya</u> *Destino de la producción de carne vacuna: exp./m. interno *Tasa media acumulativa de exportaciones de carne vacuna, volumen y valor *Volumen y valor de carne vacuna exportada, según tipo de cortes (6 y 10 dígitos) *Volumen y valor de carne vacuna exportada, según mercados destino *Volumen y valor unitario de cortes enfriados y cortes congelados, según principales destinos *Índice de concentración de exportaciones, según método de conservación y mercados destino *Ingreso promedio de exportación según cortes y destinos de enfriada *Ingreso promedio de exportación según cortes y destinos de congelada *Carnes diferenciales de exportación: especificidades de los cortes *Volumen exportado de carne vacuna a la UE bajo cuotas de alta calidad *Ingreso promedio de exportación de carne vacuna obtenidos por los principales competidores *Condicionantes de acceso a principales mercados *Acuerdos de comercialización regionales establecidos por los países del Mercosur, y los países de Australasia
Principales fuentes utilizadas (Ver detalle en los apartados Fuente y Bibliografía)	Fuentes primarias: FAOSTAT (base de datos); World Economic Outlook IMF (base de datos); Penta Transaction (base de datos); I-TIP OMC (base de datos); COMTRADE (base de datos); CICE OEA (base de datos); ACR OMC (base de datos); Anuarios estadísticos del INAC; Información provista directamente por INAC	
	Fuentes secundarias: Serie Los mercados internacionales de la carne GATT/OMC (varios), Documentos de la OMC (varios); Documentos de la FAO (varios); Livestock and Poultry: World Markets and Trade Foreign Agriculture Service USDA (varios); Artículos, documentos e	

investigaciones referidas a la temática
Resultados: Capítulos 4 y 5

ETAPA 2: LA FASE PRIMARIA Y LA FASE INDUSTRIAL DEL COMPLEJO DE CARNE VACUNA

Relevamiento y sistematización de información

Selección y construcción de indicadores

Principales indicadores: (Referidos al período de estudio)	<p><u>Industria Frigorífica</u></p> <p>ESTRUCTURA:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Localización geográfica de las plantas *Número de plantas habilitadas para exportar *Capacidad instalada y efectiva *Número de plantas de faena de gran escala *Equipamiento tecnológico de las plantas *Nivel de concentración de la IF (8 mayores plantas) *Índice de entropía: Nivel de concentración de la IF, según planta y firma *Cronología de la IED en la IF *Principales características de las plantas líderes *Participación de las plantas líderes en la faena y exportación total <p>DESEMPEÑO:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Índice de volumen físico *Índice de horas trabajadas *Índice de productividad aparente *Indicadores de innovación en la IF 	<p><u>Ganadería bovina de carne</u></p> <p>ESTRUCTURA:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Uso del suelo según actividades productivas *Stock vacuno y ovino *Cantidad de establecimiento ganaderos *Establecimientos según estratos por tamaño *Tenedores de vacunos y vacunos por estratos *Establecimientos vacunos según especialización productiva *Ganado en corrales de engorde <p>DESEMPEÑO:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Producción de carne vacuna *UG bovinas y ovinas *Productividad ganadera vacuna *Carga vacuna *Rendimiento físico del vacuno *Total de mejoramientos forrajeros y tipo de mejoras *Eficiencia reproductiva *Índice flaco gordo *Indicadores de eficiencia del ganado para faena *Estacionalidad *Tasa de extracción *Stock y faena de vacunos *Precio novillo gordo y faena bovina *Exportación en pie
Principales fuentes utilizadas (Ver detalle en los apartados Fuente y Bibliografía)	<p>Fuentes primarias: Series históricas de OPYPA (web); Anuarios estadísticos de la DIEA (varios); Censos agropecuarios (1980-1990-2000-2011); datos de DICOSE; Anuarios estadísticos del INAC (1980-2015); BCU Cuentas Nacionales; Encuestas de Actividad Económica (EAE) INE; Microdatos de las Encuestas de Actividades de Innovación (EAI) ANII; Información provista directamente por OPYPA</p> <p>Fuentes secundarias: Anuarios de OPYPA (varios); Documentos DIEA (varios); Revista Plan Agropecuario (varios); Producción y comercialización de ganado y carnes INAC (varios); Banco de Datos de la FCS; Artículos, documentos e investigaciones sobre la temática</p>	
Resultados: Capítulo 6 y 7		

ETAPA 3: MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE GANADEROS E INDUSTRIALES

Relevamiento y sistematización de información

Entrevistas a informantes calificados

Selección y construcción de indicadores

Principales indicadores: (Referidos al período de estudio)	<ul style="list-style-type: none"> *Grado de utilización de la segunda balanza en la determinación del ganado a faena *Sistematización de las principales experiencias de coordinación horizontal entre productores
--	---

período de estudio)	<ul style="list-style-type: none"> *Sistematización de los acuerdos contractuales entre la fase primaria e industrial *Sistematización de programas y esquemas de certificación relacionados a la carne bovina *Número de corrales de engorde bajo propiedad de la industria *Cronología de mecanismos de coordinación entre ganaderos e industriales
Principales fuentes utilizadas (Ver detalle en los apartados Fuente y Bibliografía)	<p>Fuentes primarias: Anuarios Estadísticos del INAC (varios años) y entrevistas a informantes calificados (FUCREA, AUPCIN, Vaquería del Este, frigoríficos)</p> <p>Fuentes secundarias: Documentos e informes técnicos de organismos implicados; Trabajos de investigación sobre la temática (antecedentes); Páginas web de frigoríficos, de asociaciones de productores, y de programas de integración vertical; Prensa.</p>
Resultado: Capítulo 8	

ETAPA 4: EL ROL DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Relevamiento y sistematización de información

Selección de las dimensiones sujetas a análisis

Principales dimensiones abarcadas (referidas al período de estudio)	<ul style="list-style-type: none"> *Entorno macroeconómico: principales políticas en materia cambiaria, monetaria, financiera, fiscal, de inversiones y de innovación. *Políticas sectoriales referidas a sanidad, inocuidad y calidad de las carnes *Políticas sectoriales específicas dirigidas a la comercialización del ganado a faena y a la coordinación entre la fase primaria e industrial del complejo
Principales fuentes utilizadas (Ver detalle en los apartados Fuente y Bibliografía)	Fuentes secundarias
Resultado: Capítulo 9	

Capítulo 3

La historia hecha carne: principales hitos en la historia del complejo cárnico vacuno

Antes de pasar a los capítulos medulares de la investigación, en éste se intenta proveer de una mirada de más largo alcance sobre las diversas etapas por las que ha transitado el complejo cárnico bovino de nuestro país. La razón de tal esfuerzo se asienta en la convicción de su utilidad para “calibrar” las transformaciones de las últimas décadas. Asimismo, volver la vista atrás puede arrojar luz hacia el entendimiento de ciertos *modus operandi* de los actores; en especial y más allá de los notorios cambios, comprender algunas permanencias en el sentido común reinante.

3.1 A dos orillas del Atlántico, del tasajo a las carnes refrigeradas, de esclavos a soldados y proletarios (1860-1913)

Como se verá a continuación, el complejo cárnico uruguayo no se originó con la primera exportación de carne conservada en lata al viejo continente y tampoco se inició a principios del siglo XX tras la apertura del primer frigorífico. Es más antiguo. Su origen se remonta al período que sobrevino a la intensificación del comercio atlántico de cueros¹⁷ y se ensambla en torno al tasajo.

3.1.1 El complejo saladeril, los consignatarios y las azucareras cubanas y brasileñas

El comienzo de la producción de carne salada significó una revolución fronteras adentro y si bien tuvo origen en chacras y estancias (Biangardi, 2015), se afianzó y adquirió escala con la instalación de los primeros saladeros. El primer saladero en nuestras tierras data de 1781 y la primera exportación de tasajo con destino a Cuba se produjo diez años después (Bernhard, 1970). No obstante, fue recién tras la paz de 1851 y la consecuente reconfiguración del medio rural que las mayores existencias bovinas dieron impulso a la industria saladeril. Cabe notar que durante la primera mitad del siglo XIX, las guerras de independencia y las guerras civiles post-independencia afectaban recurrentemente la producción ganadera.

A inicios de la segunda mitad del siglo XIX, la relativa calma en la campaña, la abundancia de ganado y los mercados de consumo asegurados hicieron posible la expansión de saladeros que hacia 1860 superaban la veintena¹⁸. Éstos, en su mayoría, pequeños establecimientos industriales instalados cerca del puerto -en Montevideo y el Litoral- combinaban modos de producción de corte capitalista con “formas de hacer” rudimentarias. A la rigurosa división de trabajo, la mayor mano de obra especializada y la creciente utilización de máquinas de vapor para extraer la grasa, se le anteponían otros modos de producción más artesanales: el uso del lazo en el desnuque y técnicas manuales en el desollado y en la práctica seguida por los despostadores (Barrán & Nahum, 1967).

¹⁷ El cuero fue el único producto de exportación desde mediados del siglo XVII y hasta finales del XVIII. Sin embargo, la exportación de cuero con destino a los mercados europeos era esporádica en sus inicios, y recién comienza a ser significativa en la segunda mitad del siglo XVIII (Morales & Stalla, 2011).

¹⁸ En 1872 existían 21 saladeros que ocupaban aproximadamente 6.000 trabajadores (Barrán & Nahum, 1967, p. 42).

Con el resurgir saladeril la res comenzó a ser aprovechada de forma integral; al cuero se le sumó el sebo y la grasa, y la carne además de ser consumida fresca se exportaba en forma de tasajo. La producción del tasajo –sin contar los otros subproductos que emergieron tras el auge saladeril- significó un incremento del 30% en el valor del vacuno en relación a lo que antes valía cuando solo se obtenía cuero¹⁹. La consolidación de un flujo exportador de carnes con cierto grado de procesamiento impactó en la actividad ganadera estabilizando la ganadería de cría y menguando la cimarrona (Moraes, 2014). Una ganadería que comenzaba también a recuperarse de las guerras y que en forma creciente empezaba a combinar la cría de ganado vacuno y ovino bajo una función de producción intensiva en tierra y extensiva en trabajo (Moraes, 2000).

Durante el último cuarto del siglo XIX más del 80% del valor exportado en nuestro territorio tenía base ganadera. Las exportaciones de tasajo permitieron diversificar los destinos de exportación -aunque a mercados poco dinámicos-, y el procesamiento de la res en los saladeros posibilitó un aumento de los rubros cárnicos exportables. En un mercado mundial de carnes todavía escasamente poblado y centrado en una gama de productos poco diversificada, Uruguay se encontraba muy bien posicionado. En 1885 participaba con el 22% de las exportaciones mundiales de carne, con base principalmente en sus exportaciones de tasajo²⁰ (Moraes, 2001, p. 42).

Las exportaciones de tasajo, sin embargo, eran fuertemente cíclicas y si bien sus altibajos respondían a las guerras civiles, también eran el corolario de las crisis “importadas”, provenientes de los mercados de consumo. Con un mercado externo restringido, la demanda de tasajo uruguayo -así como su precio- corría la suerte de sus consumidores: esclavos de las azucareras cubanas y del nordeste brasileño. Como señalan Barrán & Nahum (1967) la caída en los precios del tasajo si bien afectaba al complejo en su conjunto, no impactaba por igual a sus actores. Aguas abajo de la cadena, comerciantes e importadores del tasajo en los países consumidores eran los menos afectados. Tanto en la Habana como en Río el tasajo circulaba a través de grandes *trusts* que trasladaban la caída de los precios a industriales, pagándoles menos, y a los consumidores “cobrándoles” más caro. Aguas arriba de la cadena eran los industriales saladeriles los mayormente afectados, pues a no ser en los períodos de sobreproducción del ganado, los ganaderos contaban con la relativa autonomía que les proporcionaban los otros “usos” del bovino, el cuero y las gorduras, así como la exportación en pie. Ciertamente, la economía uruguaya ya por esos tiempos, formaba parte de una urdimbre de procesos productivos que se extendía fronteras afuera. El negocio del tasajo era uno de ellos²¹.

¹⁹ El cuero del bovino criollo equivalía tan sólo al 10% del peso del animal (Barrán & Nahum, 1967, p. 45)

²⁰ Las carnes representaban cerca del 20% del valor total exportado por nuestro país, y dentro del rubro cárnico, la participación del tasajo era superior al 90% entre 1872 y 1915 (Moraes, 2001, pp. 36–37).

²¹ De acuerdo a Bertino & Millot (1996, pp. 150–151), el tasajo exportado a Brasil era dado en consignación por los saladeros uruguayos que financiaban así parte de la intermediación a través de bancos y casas exportadoras. Ocho empresas consignatarias eran las que controlaban y fijaban el precio. El 50% del mismo quedaba en manos de nuestra industria saladeril. Según los mismos autores, las vías de comercialización del tasajo exportado a Cuba eran aún más desventajosas para nuestro complejo saladeril puesto que además de la injerencia del *trust* cubano en la determinación del precio, el tasajo se trasladaba en buques británicos, y por tanto los saladeristas se quedaban tan sólo con el 32% del precio final.

En efecto, hasta principios del siglo XX el escollo principal de la dinamización de nuestro complejo cárnico se encontraba en la demanda. El tipo de producto procesado y el mercado de consumo que lo requería le imprimían al complejo dos características que obstaculizaban su desenvolvimiento: por un lado, una materia prima y plantas de procesamiento sin ningún tipo de sofisticación; por otro, pocos consumidores y en franco deterioro. Es decir, mientras la cría y engorde del ganado vacuno con destino a los saladeros no requería mucha especificidad y su procesamiento podía hacerse con escaso requerimiento técnico y mano de obra barata, el producto que resultaba se debatía entre contados mercados internacionales. Ello se traducía en períodos de sobreproducción bovina, que en ocasiones derivaban en el desaprovechamiento de la res –que se sacrificaba solo para la obtención de cuero y gorduras-, y que por lo general teñían de conflicto el relacionamiento entre la fase primaria y la industrial. Para esta última estos períodos se volvían oportunidades de incidir en los precios de faena, aunque no siempre con éxito. Las características de sus actores –numerosos, heterogéneos y dispersos-, y la exportación en pie hacia Brasil constituían sus principales trabas, aun contando con la vía de escape que significaba la importación de ganado bovino proveniente del litoral argentino. Estas características y la inexistencia de un mercado nacional de hacienda estuvieron en la base de la explicación del fracaso de las ligas saladeriles ensayadas durante la segunda mitad del siglo XIX (Barrán & Nahum, 1971).

Las tensiones entre ganaderos e industriales fueron una constante en la vida del complejo saladeril, y se amplificaban en coyunturas adversas como en períodos de caída de los precios internacionales, períodos de sobreproducción del ganado, cambios en las políticas de los países vecinos que afectaban la libre entrada de nuestros vacunos, etc. Ganaderos y saladeristas disputaban por cierto una porción reducida de la torta; la que resultaba de descontar al precio de exportación el pago de los servicios necesarios para realizarla –seguros, fletes y financiamiento- que estaban en manos de empresas de capitales extranjeros, en su gran mayoría ingleses. En períodos acuciantes, ambos eslabones exigían que el Estado se hiciera presente, en ocasiones mediante demandas comunes y bajo el mismo paraguas institucional²², pero por lo general adoptando posiciones antagónicas. Los primeros reclamaban la prohibición de la importación de ganado en pie a Argentina y los segundos exigían la aplicación de un impuesto al ganado en pie exportado a Brasil. Es que como indican Barrán & Nahum (1971) -e ilustran Bertino & Millot (1996)²³- por encima de la frontera política, existía una región económica muy bien integrada.

²² Su máxima expresión fue el “Club Nacional”. Instituido en 1860, asociaba a saladeristas y estancieros que exigían protección del Estado ante condiciones internacionales adversas. Fue el antecedente próximo de la Asociación Rural, creado explícitamente *“para velar por el progreso moral y material de la República”* (Reyes Abadie & Williman, 1969, p. 32).

²³ Los autores dan cuenta de los grandes hitos que pautaron el desenvolvimiento del complejo saladeril uruguayo entre 1860 y 1914. A partir de ellos es fácil inferir la incidencia que tuvieron los países vecinos, en especial Brasil, en el devenir de nuestro tasajo. Por mencionar algunos: la política proteccionista brasileña a fines de 1880 y el aumento de impuestos a la importación de ganado de nuestro país fue parte en la explicación de la crisis saladeril que se originó en 1885; el cierre del tasajo rioplatense a ese país tras el brote de cólera en Argentina en 1887 también y su reanudación pero con impuestos elevadísimos; la incorporación del “desierto” pampeano en Argentina compitiendo con nuestro tasajo que se redujo en términos relativos desde 1889; el remanso que ofreció la guerra civil riograndense (1893-95) subiendo el precio del tasajo, y beneficiando a Uruguay -principal productor de la zona-; el aumento de producción de tasajo y una activa política aduanera del

Por su parte, el rol articulador le quedaba grande a un Estado que recién a comienzos del último cuarto del siglo XIX comenzaba a combatir su escaso centralismo, la indefinición de propiedad de la tierra, y el descontrol de fronteras. Aún después de que estos obstáculos fueron sorteándose, la disyuntiva se encontraba en cómo dirimir la puja distributiva instalada entre los actores del complejo cárnico. Introducir un impuesto a la exportación en pie a Brasil suponía mayor cantidad de materia prima para los saladeros pero al mismo tiempo precios más bajos a los ganaderos. Hasta principios del siglo XX, en un fino equilibrio, el Estado uruguayo penduló entre ambos reclamos, haciendo concesiones transitorias a unos y a otros, y sabiendo que no se le iba la vida en dicha mediación. Es que ya durante el último cuarto del siglo XIX los esfuerzos tanto del Militarismo (1876-86) como del Civilismo (1886-1903) se dirigían al ingreso de un mercado más auspicioso que el del tasajo.

No es difícil imaginarse el devenir del complejo cárnico entorno al tasajo atendiendo a su consumidor tipo. Sin embargo, su declive comenzó antes que sus consumidores desaparecieran de escena. Los avatares de las políticas proteccionistas brasileñas, y la competencia que ejercía Argentina por sus crecientes ventas de tasajo a ese país, fueron parte en la explicación. Otro factor provino de las revueltas por la independencia cubana y la consecuente mayor injerencia de las carnes conservadas estadounidenses en Cuba. Factores internos tampoco escasearon en la explicación de la caída del complejo saladeril. En cierta medida, éstos también fueron el resultado de cambios pautados por el mercado externo. Nuevos y renovados consumidores al otro lado del Atlántico comenzaron a demandar otro tipo de producto cuyos requerimientos exigían transformaciones sustantivas desde el lado de la oferta. La atractiva demanda requería una industria cárnica *aggiornada* y una materia prima de mayor calidad, es decir otro complejo cárnico. Las grandes transformaciones de la campaña durante el último cuarto del siglo XIX y el proceso de “destrucción creadora” que se originaría en la industria cárnica a inicios del siglo XX, darían respuesta a esa demanda. Antes de eso, otras vías alternativas a la exportación del tasajo fueron promovidas.

3.1.2 Las carnes en conserva, la Liebig, y los ejércitos europeos

Una de ellas fue la exportación del extracto de carne y de las carnes conservadas que tuvo cabida tras la instalación de dos plantas de procesamiento en la década de 1860. La Liebig en Río Negro y la Trinidad en San José. Estas nuevas fábricas se sirvieron de la superproducción bovina registrada durante esos años, y dieron respuesta a los requerimientos de alimentos conservados de los ejércitos de países europeos en guerra. La Trinidad fue la primera fábrica de carne conservada en lata. Instalada en 1868 por capitales uruguayos, vivió lo que duró el contrato con el ejército francés el cuál cesó en 1884 (Jacob, 1981). La Liebig, más longeva, de origen -y destino- inglés, se especializó en el extracto de carne. Anclada en el litoral y en navío ajeno, arribó en nuestro país casi que de la mano de su creador²⁴ constituyendo “*la primera irrupción del capital extranjero en la industria de carnes*” (Barrán & Nahum, 1967, p. 205). Si

país vecino tras la crisis cafetera de principios del siglo XX, marcando lo que sería el principio del fin del complejo cárnico uruguayo entorno al tasajo.

²⁴ El extracto de carne fue inventado por el químico alemán Justus von Liebig en 1840. En 1863, en Río Negro se instala la firma Giebert y Cia. y comienza a procesar extracto de carne a través del método inventado por Liebig con ganado vacuno uruguayo. En 1865, Liebig funda la “Liebig’s Extract of Meat Company Limited” en Londres y compra Giebert y Cia. que pasa a denominarse Liebig. Posteriormente la Liebig se especializaría también en carnes conservadas, siendo el Corned Beef su producto estrella (Jacob, 1981).

bien el capital extranjero tenía fuerte peso en la banca, la intermediación financiera, y el comercio, la Liebig fue la primera empresa extranjera que conoció nuestra industria cárnica. Ubicada en un lugar privilegiado, manejada por accionistas extranjeros con directorio en Londres y con una cuantiosa inversión de capital, contaba con una faena promedio anual que superaba holgadamente el nivel de faena de cualquier saladero²⁵. Asimismo y a diferencia de éstos, no dependía de créditos para financiarse ni de intermediarios para colocar el producto, y a través de la compra y arriendo de campo tenía mayor independencia de la oferta de ganado a faena de la fase primaria²⁶.

Estas características ayudan a explicar por qué el conflicto ganaderos-industriales entorno a la carne en conserva se presentaba distinto al del complejo saladeril y era zanjado más fácilmente. Siendo la única planta procesadora en Fray Bentos, en un contexto de escaso desarrollo de la infraestructura de transporte, los grandes volúmenes de compra de ganado a faena y el pago por adelantado de un porcentaje del ganado, le otorgaban a la Liebig poder de fijación de precios (Barrán & Nahum, 1967). Éste, siempre más bajo que el estipulado en la Tablada²⁷ (Barrán & Nahum, 1973). Sin lugar a dudas la Liebig fue una precursora de una industria que -aún con impases- sería históricamente una de las mayores receptoras del capital extranjero y pionera en la puesta en práctica de estrategias empresariales que cobrarían mayor peso avanzada la *primera globalización* tras la llegada de la industria frigorífica.

La demanda de los nuevos productos de nuestro complejo cárnico lejos de ser más estable que la del tasajo, estaba sujeta a las recesiones y bonanzas pautadas respectivamente por los períodos de paz y guerra que se sucedían en Europa. De hecho no por casualidad los auges de la industria del extracto de carne en el período previo al surgimiento de la IF -1890-91; 1896; 1901-06- se correspondieron con los períodos de mayores requerimientos de los ejércitos ante diversos conflictos bélicos (Barrán & Nahum, 1973). Aun así, la incorporación de la carne conservada y del extracto de carne fue muy bien recibida en una canasta cárnica exportadora poco diversificada²⁸.

²⁵ Hacia fines del siglo XIX llegó a representar el 40% del total de la suma de capital perteneciente al resto de las plantas de procesamiento de nuestro país y el 17% del total faenado por la industria cárnica con una faena anual promedio de 134.000 reses (Millot & Bertino, 1996, p. 146). De acuerdo a esos mismos autores (1996:153), en 1878 se habían faenado 677.000 reses por la totalidad de las fábricas de carne. Esta cifra llegaría a su máximo en 1884 año en que se faenaron 853.000 reses para luego disminuir y situarse en un promedio de 686.560 cabezas hacia finales del siglo.

²⁶ Hacia 1909 la Liebig contaba con 94.705 hectáreas en Uruguay, además de las hectáreas que poseía en Argentina y Paraguay. En Uruguay, la Liebig era dueña de al menos 30% de la materia prima que utilizaba. (Barrán & Nahum, 1977, p. 186)

²⁷ El ganado que iba a faena en Montevideo se vendía en la Tablada que estaba ubicada en el Cerro y era controlada por el Gobierno Municipal. Allí se controlaba precio, peso, cantidad, especie y contralor sanitario. Los consignatarios eran los que regulaban la llegada de tropas a los corrales de la Tablada. El precio era propuesto y se consensuaba entre los abastecedores del abasto y los exportadores (Millot & Bertino, 1996). En el Litoral, pese a la existencia de la Tablada de Paysandú, creada en 1888, eran los traperos los intermediarios en la venta y compra del ganado.

²⁸ Sin embargo las exportaciones de extracto de carne y de carne conservada no fueron significativas entre 1870 y 1913 representando apenas el 5% de las exportaciones cárnicas. A partir de 1914 y hasta 1930 fueron gravitantes, significando aproximadamente un 20% del total de carne exportada (Moraes, 2001, p. 37).

3.1.3 La revolución lanar: el puntapié inicial de una transformación mayor

La otra alternativa a la exportación del tasajo también tuvo a la demanda extranjera como promotora, pero no al vacuno como protagonista. Tras la guerra de Secesión en Estados Unidos (EEUU) en la primera mitad de la década de 1860, las dificultades para el abastecimiento de algodón a industrias textiles inglesas y francesas fueron el acicate para la incursión en mayor escala de la explotación del lanar en nuestro territorio²⁹. El incentivo externo se aunó a un contexto interno en donde los bajos precios del tasajo y del cuero hacían que la *merinización*³⁰ se viera como una ventana de oportunidad para la campaña, en un contexto de rápido crecimiento demográfico. Siguiendo a Alonso (1984) la guerra de Secesión en EEUU incidió doblemente en el desarrollo de la cría y mejora del ovino en nuestro país. Por un lado, vía el desabastecimiento de algodón estadounidense a las industrias textiles europeas en auge. Por otro, incidió indirectamente, puesto que afectó las importaciones de azúcar de EEUU a Cuba y Brasil, y repercutió así en nuestro complejo saladeril.

El desarrollo del lanar, incipiente desde 1840, fue explosivo durante la década de 1860, período en que los ovinos se multiplicaron por seis³¹. La lana constituyó una alternativa rentable al comercio exterior, hasta ese entonces dominado por el vacuno. En el transcurso de la década de 1880 desplazó al cuero -producto de exportación más importante hasta ese entonces (Alonso, 1984, p. 20)- y apuntaló el crecimiento de las exportaciones hasta la segunda década del siglo XX (Barrán & Nahum, 1973, 1977). La explotación ovina no solo implicó una mayor diversificación de la producción y el acceso a nuevos mercados, sino que modificó significativamente el “cómo hacer” de la campaña, dando cabida a pequeñas y medianas explotaciones, a mayor cantidad de trabajadores y a una mayor tecnificación en relación a la requerida por la cría bovina (Millot & Bertino, 1996). Asimismo, y lejos de sustituir a la producción vacuna, la ovina la complementó, permitiendo un mejor uso de las pasturas y diversificando riesgos productivos debido a condiciones climáticas diversas.

Mientras la producción del tasajo y la llegada de la carne en conserva significaron la incorporación de cierto grado de procesamiento del vacuno, sumando quehaceres, otros actores y nuevas relaciones a la fase industrial del complejo, el desarrollo lanar provocó cambios sustantivos a nivel de la explotación agropecuaria repercutiendo directamente en su fase primaria. La expansión ovina, sin embargo, fue solo una pieza de un engranaje que transformó la campaña entre 1860 y principios del siglo XX. Las otras tres piezas clave de la transformación rural fueron el cercamiento de los campos, el mestizaje del ganado y la expansión de los ferrocarriles.

El alambramiento fue iniciado en la década de 1870 bajo el gobierno dictatorial de Lorenzo Latorre (1876-80). La implantación del principio de autoridad, la creación de un aparato

²⁹ Estos países eran productores de ovinos de carne e importadores de lana, y respondían a una demanda creciente debido a su más abultada masa obrera. Barrán & Nahum (1967) ponen énfasis en el rol que jugaron los ingleses y franceses llegados a Uruguay, conocedores del mercado potencial de sus países de orígenes.

³⁰ La merinización, en el sentido estricto de la palabra, hace alusión a la importación de reproductores ovinos Merinos y su cruce con ovinos criollos, pero la merinización, en un sentido amplio del término, ha hecho referencia a un proceso de ovinización y de impulso al lanar que se originó en la década de 1860, cuyas transformaciones permearon mucho más allá que el ámbito estrictamente productivo.

³¹ Eran 2,6 millones en 1860 y pasaron a ser 16,6 millones hacia 1869 (Millot & Bertino, 1996, p. 48).

represivo eficiente, la “depuración” de la campaña y una nueva legislación ayudaron a profundizar los tímidos estímulos a la propiedad privada de la tierra y del ganado emprendidos durante el mandato de Bernardo P. Berro (1860-1864) (Jacob, 1969). La centralización del poder estatal contó a su vez con una base social que la respaldó, representada por la Asociación Rural (ARU)³². El proceso de alambramiento de los campos viabilizó la complementariedad bovino-lanar dando lugar a la división de áreas para distintos usos. También hizo posible el cruzamiento de razas, al posibilitar la existencia de parcelas controladas, y con un régimen de alimentación adecuado.

El mestizaje del rodeo se dio en respuesta a los mayores requerimientos que el acceso a los mercados europeos imponía sobre la calidad del ganado. Si bien el mestizaje vacuno se había iniciado con anterioridad, fue discontinuado y retomado durante el Militarismo (1876-86), aunque recién a partir de 1890 sería gravitante (Barrán & Nahum, 1973). Como sostiene Finch (2005), el Militarismo no solo había llegado para ordenar la campaña sino también para plasmar un andamiaje institucional propicio a las exportaciones, el cual sería continuado por el gobierno batllista de principios del siglo XX. Al igual que el cercamiento y el mestizaje, la expansión del ferrocarril fue también en esa dirección. En 1869 se inauguró el primer tramo de la línea del Ferrocarril Central del Uruguay y si bien hasta 1884 la expansión de los ferrocarriles fue lenta, desde esa fecha y hasta 1914 su desarrollo fue formidable (Millot & Bertino, 1996). Es discutible –y hay distintas visiones- sobre su incidencia en el medio rural³³, no obstante parece difícil negar la mayor facilidad para desplazarse así como la mayor capacidad de carga que el ferrocarril proporcionó, facilitando las comunicaciones entre las regiones productoras y los centros comerciales. Es que lejos de constituir piezas sueltas, ovino, alambre, mestizo y ferrocarril conformaban una andamiaje que se movía junto³⁴. Éste viabilizado por transformaciones de los marcos institucionales y promovido por un Estado moderno, garante y definidor de reglas de juego, aunque centrado casi que exclusivamente en la consolidación de los derechos de propiedad³⁵.

³² La ARU se creó en 1871 fruto de la confluencia de intereses de inmigrantes propietarios de tierras en la campaña, en especial del litoral y el centro-sur del país, y de estancieros uruguayos vinculados al comercio y a las actividades financieras en la capital. Fue encomendada por el Estado para que redactara el Código Rural, que se aprobó en 1875, y estuvo encargada de la redacción del proyecto que dio lugar a la Oficina General del Registro de Marcas y Señales en 1877 (Millot & Bertino, 1996). La Asociación no sólo jugó un rol central en el ordenamiento de la campaña, sino que fue central en la promoción del lanar y del mestizaje.

³³ Véase “La inversión ferroviaria en el Uruguay antes de 1914: *rentabilidad privada, subsidios e impacto*” (Díaz, 2014, pp. 25–47) en donde se hace una buena síntesis de la historiografía sobre el ferrocarril en Uruguay.

³⁴ El concepto de trayectoria tecnológica acuñado por Giovanni Dosi (1982) y aplicado por Moraes (2003) a la dinámica tecnológica e institucional de la ganadería uruguaya entre 1870 y 1913 ilustra muy bien estas sinergias.

³⁵ Siguiendo a Moraes (2003), profundos cambios institucionales acompañaron estas innovaciones técnicas. El Código Rural de 1875, la exoneración de impuestos a la importación de alambres para cercos, el Reglamento General de Policías Rurales y Departamentales de Campaña de 1876, la creación de una policía particular al servicio de los hacendados durante ese mismo año, la creación de la Oficina General de Marcas y Señales de Ganado en 1877, los Registros de Propiedades Departamentales y Seccionales en 1879, la ley contra vagancia y el robo de reses en 1886. Según Moraes (2001), si bien el Estado tuvo un rol crucial en el desenvolvimiento de las innovaciones mencionadas centralizando el poder y definiendo reglas de juego, la adopción de las innovaciones fue principalmente a base de iniciativa privada en un contexto de incertidumbre y escaso conocimiento tecnológico. Sería recién culminando la primera década del siglo XX, bajo el primer gobierno batllista, cuando un sistema público de innovación agropecuaria comenzaría a gestarse cuyo primer mojón fue la creación de la Facultad de Agronomía en 1907.

Durante esas décadas no solo se produjeron significativos incrementos de la producción y de la productividad ganadera³⁶, sino que las innovaciones mencionadas conllevaron transformaciones más profundas vinculadas a cambios en los modos de producción. De acuerdo a Alonso (1984), de la tierra como lugar de faena del ganado cimarrón se pasó a la tierra dividida en unidades de producción; de una mano de obra de peones-gauchos se pasó a contar con un marco establecido de propiedad de los recursos y de relación con la fuerza de trabajo en él ocupada; de la ausencia de una mínima infraestructura económica y social se pasó a contar con cierto grado de desarrollo en infraestructura destinada en gran medida al manejo del forraje y del ganado. La modernización sin embargo tuvo su contracara; las consecuencias sociales de las transformaciones del Uruguay rural del último cuarto del siglo XIX fueron más controvertidas que sus impactos económicos y productivos³⁷.

La nueva ganadería que surgió de la mano de la explotación conjunta de bovinos y ovinos, del alambramiento y del mestizaje del ganado, se estableció de manera desigual en el territorio uruguayo. Según Moraes (2001), una conjunción de factores –ecológicos, de localización y demográficos- hizo que las innovaciones no se difundieran con el mismo ritmo entre las diferentes regiones del país. Moraes afirma que durante este período se fueron perfilando subsistemas ganaderos específicos en la ganadería uruguaya: la cría y la producción ovina se localizaron en su mayoría en la zona basáltica, la cría vacuna se volvió predominante en la zona noroeste y el engorde del ganado se fue instalando en las zonas más fértiles del litoral sur. Dos perfiles distintos de estancieros se fueron consolidando (Finch, 2005). Por un lado, los estancieros ubicados en el litoral sur, con tierras más fértiles, cercanos al puerto y dotados de excelentes vías fluviales. En su mayoría, éstos eran extranjeros vinculados también a actividades urbanas. Por otro lado se encontraban los estancieros del centro y norte del país, ubicados en tierras menos fecundas, y con un perfil más tradicionalista. Cada subsistema ganadero estuvo, a su vez, vinculado predominantemente a distintos productos cárnicos; los ganaderos del litoral y litoral sur a la producción de carnes conservadas y a la naciente industria frigorífica argentina, y los ganaderos del noreste a la industria saladeril brasilera (Castellanos, 1973; Dotta et al., 1972).

Las transformaciones ocurridas en la campaña habían transformado la fase primaria del complejo. Más aún, ciertos arreglos institucionales que hacían a la relación entre ganaderos e industriales también habían sido modificados como resultado principalmente del cercamiento de los campos y del avance del mestizaje. El afianzamiento de la invernada y el surgimiento de la cabaña fueron algunos de esos corolarios. Los invernadores especializados en el engorde

³⁶ Durante el período 1870-1913 la tasa acumulativa anual de la producción ganadera fue de casi el 3% y la productividad factorial total de la ganadería estuvo en el orden del 2% (Moraes, 2008, p. 85).

³⁷ El cercamiento produjo una disminución en los costos laborales y junto con el desarrollo de los transportes impactó sobre la mano de obra rural conduciendo a una desocupación "tecnológica". La prohibición de utilizar campos vecinos (cercados) y el costo de alambramiento implicó a su vez una disminución de pequeños y medianos productores en detrimento de un mayor afianzamiento de los grandes. Tanto los minifundistas ganaderos como los peones, agregados y puesteros se vieron, en gran medida, desplazados de la campaña en un país que si bien transitaba una tímida industrialización³⁷ carecía de la abundancia de centros fabriles que pudieran reabsorberlos. La mayor concentración de la tenencia de la tierra, la conformación de rancheríos, y la migración interna (campo-ciudad) fueron probablemente los legados no deseados de aquellas décadas (Jacob, 1969).

rápido del ganado criado, habían comenzado a officiar de intermediarios entre criadores e industriales, introduciéndole nuevas lógicas al negocio ganadero³⁸. Los cabañeros³⁹, por su parte, se habían especializado en la cría y venta de ganado de raza. La llegada de estos nuevos actores, asentados en el litoral y centro-sur del país con mejores condiciones para el cultivo del forraje y cercanos al país vecino, conllevaron la retirada de otros.

En efecto, el auge de la invernada y el mayor peso de los cabañeros incidieron en la pérdida de significancia del trapero a través de la promoción de otras formas de comercialización del ganado como las ferias y los remates. Estos ámbitos más impersonales redundaron en una mayor transparencia de la compra-venta del ganado, brindando un mayor acceso a la información y haciendo públicos los precios. Con el mismo fin y apelando a la objetividad de la balanza, en 1904 la venta de ganado a faena dejó de realizarse por unidad y pasó a comercializarse según el peso vivo de la res⁴⁰. Mediante estas nuevas formas de comercialización del ganado se buscaba promover una mejora en la calidad de la materia prima, premiando al buen mestizo y “castigando” al criollo, dando respuesta así a los requerimientos impuestos para el acceso a nuevos mercados. Ferias, remates, exposiciones y balanza fueron necesarios para satisfacer a los nuevos consumidores. Más y mejores controles sanitarios también⁴¹.

3.1.4 Las carnes refrigeradas, la industria frigorífica, y el *Trust* de Chicago

Si bien la sustitución de trapero por balanza fue un cambio significativo en la comercialización del ganado, y estuvo cargado de simbología en un país que se “modernizaba”, empalideció bajo la mirada de largo plazo. Es que fue justo en 1904 cuando el primer frigorífico en nuestro territorio abrió sus puertas. Con el cambio de siglo, paulatinamente se pasaba a formar parte de otra cadena cárnica productiva que se extendía fronteras afuera. Ésta, jalónada por un proletariado industrial inglés dotado de crecientes ingresos y con un elevado consumo de carne,

³⁸ Los invernadores eran en su mayoría arrendatarios y contaban con mayor información del mercado. Gran parte de su tarea consistía en determinar el tamaño del rodeo adecuado, de acuerdo al precio de ganado a faena y al precio del ganado de cría. Al decir de Barrán & Nahum (1977), un empresario más que un pastor.

³⁹ Los cabañeros, en su mayoría inmigrantes -británicos y alemanes especializados en el bovino- requerían de un capital no menor para la compra de razas finas, de contactos en el extranjero, de información de mercado, de técnicas de manejo de forraje y prevención de enfermedades. Mantenían el control del monopolio no sólo del mestizaje sino de su calidad. (Millot & Bertino, 1996)

⁴⁰ La venta por peso vivo de la res fue promovida por diversos actores: productores nucleados en la ARU que querían más objetividad en el precio y un reconocimiento al mestizo; el Estado que además de la promoción al mestizaje veía la posibilidad de obtener más recaudación vía impuestos dado que el aumento del peso de la res registrado había conllevado una baja de unidades tranzadas; y los saladeros a los cuáles les convenía fijar el precio según la carne y el tasajo que esperaban obtener. Fue resistida en cambio por los intermediarios quienes veían en la balanza una competencia (Barrán & Nahum, 1973).

⁴¹ Durante la segunda década del siglo XX, varias serían las transformaciones en este sentido. En 1910, se crearía la Inspección Nacional de Policía Sanitaria Animal la cual estaría encargada de reorganizar los servicios de inspección veterinaria existentes. En 1912, 19 inspecciones serían ubicadas, una en cada departamento, abarcando cuatro secciones especializadas, una de ellas referida a la industria cárnica en la que 42 veterinarios y 103 auxiliares controlarían el ganado desde el ingreso a la Tablada hasta su salida y durante las distintas fases en la planta industrializadora. En 1915 se establecería el Reglamento de Inspección Oficial de Carnes; guía para la inspección veterinaria. Por ese entonces, Uruguay sería el único país en el mundo con un sistema de seguro el cual ante carne rechazada o inutilizada por orden sanitaria, estipulaba que el Estado debía resarcir a industriales, propietarios y/o consignatarios cuyas reses teniendo la aprobación sanitaria antes de ir a faena y no se considerasen aptas luego de faenadas (Seoane, 1928).

y promovida por la estrategia comercial de EEUU tras la expansión de su mercado interno. Estos dos factores jugaron un rol central en el surgimiento de la nueva industria que echando mano a las grandes transformaciones ocurridas en la fase primaria, y amparada por un Estado con fuertes políticas pro-industriales, terminó de conformar un complejo cárnico con características bien distintas a las que hasta ese entonces había operado en nuestro país.

Referirse al origen de nuestra industria frigorífica requiere una mención al “Beef Trust” de Chicago, a Smithfield -el centro inglés de comercio de carne al por mayor- y al mercado de procesamiento de carne que se fue conformando en el Río de la Plata durante las dos primeras décadas del siglo XX. Es que mientras la campaña se modernizaba y proveía de mejores ganados al complejo cárnico en transición, varias fichas eran movidas en el tablero mundial de la carne. El crecimiento industrial y demográfico de EEUU, principal abastecedor de carne bovina enfriada y congelada a Gran Bretaña, reducía su saldo exportable y volvía poco competitivos sus precios, posibilitando así el ingreso de otros jugadores. Australia y Nueva Zelanda fueron los primeros en compensar la menor oferta estadounidense, Argentina los secundó a mediados de 1880 y Uruguay se unió veinte años después. La abundancia de ganado, la mano de obra barata y el menor costo del transporte de los países rioplatenses compensaron la mejor calidad de los de Australasia. Lejos de retraerse, las empresas de la industria cárnica estadounidense cambiaron de localización, arribaron en Argentina en la década de 1880 e hicieron su ingreso en Uruguay dos décadas después (Nahum, 1992).

El origen del *Trust* de Chicago⁴² había tenido lugar en las fábricas de conserva del medio oeste norteamericano durante la Guerra de Secesión. Conformado por los llamados *big four* - Armour, Swift, Wilson y Cudahy-, el *Trust* había sido el precursor de la industria del frío invirtiendo capital en la primera gran cámara frigorífica (Nahum, 1992), y en pocos años había sustituido la libre competencia y la pequeña empresa, tomando el control no solo de la industrialización de la carne sino de la producción, la comercialización y el transporte ferroviario (Bernhard, 1970). En EEUU, las prácticas seguidas por el *Trust* no estuvieron exentas de reclamos; ganaderos y consumidores se opusieron, y sucesivas leyes se aprobaron en aras de ir regulando el negocio de la carne. Las crecientes regulaciones y el aumento de salarios en la industria estadounidense fueron estímulos para salir a la búsqueda de nuevos mercados desde donde operar. Fue así que hacia fines del siglo XIX los *big four* comenzaron a extenderse a lo largo de la cadena, aguas arriba relocalizando sus plantas de procesamiento y exportando desde otros países, y aguas abajo acaparándose de Smithfield y controlando la comercialización de la carne que era importada por Gran Bretaña (Barrán & Nahum, 1973).

Si bien las empresas que conformaban el *Trust* no fueron las que inauguraron la industria frigorífica argentina ni la uruguaya, en tan solo dos décadas se apoderaron de ambas⁴³. En Argentina lo hicieron en la primera década del siglo XX, más precisamente en 1907 cuando

⁴² Los trabajos de Guillermo Bernhard (1958, 1970) dan cuenta en profundidad del origen del *Trust* de Chicago, su interés en nuestra región y las prácticas empresariales colusivas seguidas por sus firmas.

⁴³ En Argentina, seis años después de su instalación, el Swift tenía en su poder el 60% de la carne enfriada embarcada a Gran Bretaña (Barrán & Nahum, 1977, p. 216). En Uruguay, dos años después de instalado, el Swift faenaba más vacunos que su único competidor y tres años después el doble (Nahum, 1992).

Armour compró el frigorífico La Blanca y el Swift el frigorífico La Planta Cold Storage⁴⁴. En Uruguay el *Trust* arribó cinco años después cuando el Swift, tras fracasar en la compra de la Frigorífica Uruguay -el primer frigorífico instalado de este lado del Río⁴⁵ - fundó el Frigorífico Montevideo. La guerra inter-frigorífica que se desató ante la llegada de las empresas estadounidenses al Río de la Plata continuaría durante la segunda década del siglo XX, moldeando nuestro complejo cárnico y el de la región (Nahum, 1992). La lucha por cuotas de mercado se daba en un contexto en que las mayores exportaciones al mercado británico habían conllevado una disminución de los precios de la carne. Ante precios de hacienda elevados como resultado de la mayor competencia frigorífica, las empresas anglo-argentinas y estadounidenses acordaron en 1911 firmar un acuerdo a través del cual se adjudicaba a cada uno de los frigoríficos de Argentina y de Uruguay la proporción de exportaciones a Gran Bretaña, limitando la cantidad de carne que podían embarcar. El instrumento utilizado fueron las “Conferencias de fletes”⁴⁶. Regulando los embarques para ritmar la producción frigorífica a la demanda de los consumidores, se buscaba sortear los períodos de sobreoferta de ganado debido a la estacionalidad de la actividad y a su vez evitar el abarrotamiento en puertos y el consecuente perecimiento de los productos cárnicos (Bernhard, 1958). Tras la primera conferencia en 1911, dos conferencias más serían implementadas, la última en 1927 dando como resultado el desplazamiento de capitales nativos e ingleses en ambos márgenes del Río de la Plata⁴⁷.

Sin duda estos acontecimientos ocurridos en el mercado internacional de la carne ayudan a explicar el origen y la consolidación de la industria frigorífica uruguaya –y de la rioplatense- y su carácter monopólico. No obstante, ésta no puede entenderse cabalmente si no se repara en los factores internos que la propiciaron. En Uruguay el Estado jugó un papel clave en el surgimiento de la nueva industria cárnica. El avance del mestizaje y la existencia de una industria saladeril en crisis, carente de técnicas modernas, sin conocimiento especializado y con insuficiencia de capitales hacían que los estímulos al capital extranjero se vieran como

⁴⁴ Los primeros frigoríficos instalados en Argentina fueron ingleses y nativos y surgieron al influjo de la carne conservada. En el período 1883-1903 seis empresas frigoríficas operaban. La más importante era La Compañía Sansinea de Carnes Congeladas, de capital mixto inglés-argentino, que exportaba a Gran Bretaña desde 1885 y que había desarrollado allí una red de distribuidores en varias ciudades. Sería esta firma la que compraría en 1911 el primer y único frigorífico instalado de este lado del Río. Las otras dos más importantes eran la *River Plate Fresh Meat Co. Ltda.* de capital inglés que desde 1883 exportaba a Smithfield y el frigorífico Las Palmas, fundado por la firma James Nelson and Sons Ltda. en 1886, también de capitales ingleses (Nahum, 1992).

⁴⁵ Nuestro país había contado anteriormente con una breve y trunca experiencia frigorífica en 1884 cuando la *River Plate Fresh Meat Co. Ltda.* instaló en Colonia una planta frigorífica dedicada exclusivamente a la exportación de capones congelados. No duró más de un año pero dejó pistas sobre cuáles productos podrían competir y llegar al mercado inglés, descartando los ovinos congelados (Jacob, 1981).

⁴⁶ El Tráfico Marítimo Conferenciado consiste en acuerdos de fletes en virtud del cual dos o más empresas se unen en lo que se denomina conferencia y se obligan a servir determinada ruta con cierta regularidad, a cobrar fletes uniformes, y a cumplir con un número mínimo de salidas hacia o desde los puertos que integran el itinerario marítimo. Las Conferencias de Fletes tenían sede en Londres donde las compañías navieras que regulaban las tarifas de fletes distribuían lugar en sus bodegas. Era el Ministerio de Comercio inglés el encargado de fijar las cuotas de importación. Una vez fijada las cuotas, se pasaba el comunicado a la Conferencia y esta transmitía la información a sus filiales locales. Se controlaba así los embarques, las calidades y el reparto en las bodegas (Jacob, 1981).

⁴⁷ Según Barrán & Nahum (1977), el moderno equipamiento y las economías de escala manejadas por el *Trust* fueron factores centrales en la explicación de la victoria de los frigoríficos estadounidenses.

inevitables si se quería incursionar en el negocio de las carnes refrigeradas. Las primeras leyes en aras de promover la instalación de una industria frigorífica datan de mediados de la década de 1880⁴⁸. No obstante, la escasa existencia de ganado mestizo y la oposición de saladeros frenaron mayores concesiones hasta principios del siglo XX cuando bajo el mandato de Cuestas (1899-1903) se aprobó una ley que exoneró del derecho de exportación a las fábricas de carnes refrigeradas por un plazo de cinco años y del gravamen a las importaciones de maquinarias, materiales de construcción y repuestos destinados a la instalación terrestre y material flotante para la elaboración y embarque (Millot & Bertino, 1996).

Fue en ese contexto y cobijada por dichas franquicias que en 1904, bajo el primer gobierno de José Battle y Ordoñez (1903-07), comenzó su faena la primera planta frigorífica en nuestro territorio⁴⁹. En 1910 las exoneraciones se renovaron y se ampliaron, se exoneró de la patente de giro y de los impuestos de exportación y la ley comenzó a aplicarse también a las carnes conservadas (Millot & Bertino, 1996). Pese a un comienzo poco auspicioso, hacia finales de la primera década del siglo XX, La Frigorífica Uruguaya se afianzó, y en 1911 fue vendida a la compañía anglo-argentina Sansinea. En 1912 y también al amparo de las abultadas franquicias el Swift se instaló en el cerro de Montevideo y fundó el Frigorífico Montevideo. Mientras que en 1912 los dos frigoríficos instalados faenaban el 11% del total de la faena, en 1913 esa cifra ascendía al 30% y en 1914 alcanzaba el 62% (Barrán & Nahum, 1977, pp. 206–207).⁵⁰

En contraposición, esos años fueron letales para la industria saladeril. A sus propias limitaciones, se le habían adicionado dos condicionantes externas: la posición desventajosa en que había quedado tras las leyes de promoción a la industria frigorífica, y la guerra interfrigorífica que había hecho subir los precios del ganado a faena, no solo el precio de los mestizos sino también el de los criollos que eran los demandados por los saladeros. Es que a pesar del (re)impulso que había tenido el proceso de mestizaje tras el advenimiento de la industria frigorífica⁵¹ nuestros mestizos seguían siendo pocos y llegaban a la faena con bajo peso y añosos (Barrán & Nahum, 1977). Este era un claro indicador de las dificultades existentes en el proceso de cría y engorde del ganado que daba cuenta de algunos pendientes que habían quedado por el camino en la transformación de la campaña. Si bien con la introducción del ovino se había optimizado el uso de la pradera, y a través del mestizaje y del

⁴⁸ Mediante una ley de 1883 se exoneró de derechos aduaneros a la exportación de carne; otra ley de 1885 exoneró también de derechos aduaneros a la importación de maquinaria, accesorios y materia prima para envases para las fábricas de carne; en 1886 otra ley garantizó un 6% de utilidad sobre su capital a las empresas que se establezcan y exporten carne fresca (Millot & Bertino, 1996).

⁴⁹ La Frigorífica Uruguaya estaba en manos de capitales nacionales. Sus principales accionistas eran hacendados, comerciantes y rentistas que habían constituido una sociedad anónima en 1902, y un año después habían comprado un saladero en el Cerro. En 1904 comenzó la faena y en 1905 la exportación (Nahum, 1992).

⁵⁰ Como hace notar Finch (2005), los capitales nativos son los precursores en el origen de la industria frigorífica uruguaya. Son éstos los que manejan el negocio en los primeros tiempos, con una rentabilidad nula o escasa, y una vez que la rentabilidad se vuelve segura y el mercado atractivo, ingresan los capitales extranjeros. Es interesante esta apreciación a la luz de la reconfiguración de nuestra industria cárnica en la actual fase globalizadora. La transformación de la industria cárnica durante las dos últimas décadas ha estado a cargo de capitales extranjeros, sin embargo y como se constatará en el capítulo 6, su repunte se inició cuando aún ésta estaba en manos de nacionales, a mediados de la década de 1990.

⁵¹ El precio pagado por el mestizo fue determinante como impulso al mestizaje, y la entrada del segundo frigorífico fue en gran parte lo que explicó el mayor premio; a fines de 1912 los mestizos se cotizaban en la Tablada un 43% más que los criollos (Barrán & Nahum, 1977, p. 64).

mayor control sanitario se había mejorado la calidad del ganado, las mejoras de la pradera habían sido insignificantes. Fue así que buscando superar las limitaciones que imponía la restricción forrajera el proyecto de ganadería agronómica fue colocado en la agenda.

Efectivamente, durante los primeros años del segundo mandato de Batlle y Ordoñez (1911-16), se dio impulso a un modelo agropecuario que combinaba la actividad ganadera con agricultura forrajera, lechería, cremería, quesería, avicultura y horticultura. Numerosos proyectos de colonización agropecuaria se presentaron aunque en su mayoría no prosperaron. El resultado fue magro, la colonización pública fue insignificante y la privada solo tuvo cabida en la actividad lechera. Lo que sí dio frutos fue la apuesta por el desarrollo científico y tecnológico a partir de la creación de un andamiaje institucional pensado para aportar insumos en la creación de una técnica agronómica nacional. Algunos de los hitos institucionales relevantes en este sentido fueron la creación de la Inspección de Ganadería y Agricultura en el Ministerio de Ganadería y Agricultura; la instalación de estaciones agronómicas en distintas localidades de nuestro país; y la creación de un establecimiento modelo de avicultura en gran escala en Colonia. Ese impulso transformador, sin embargo, sería aplacado pocos años después, bajo un batllismo que, aun siendo más reformista que su antecesor, se enfrentó a restricciones fiscales⁵². Los años venideros marcarían el comienzo de un estancamiento el cual Moraes caracterizó como “*temprano y agudo*” para diferenciarlo del estancamiento prologando que sobrevendría a los años treinta⁵³.

3.2 La “madurez tecnológica” de la ganadería y la industria cárnica reconvertida, en un contexto internacional incierto (1914-1928)

La Primera Guerra Mundial (1^oGM) agudizaría la crisis saladeril a través del aumento de la demanda de carnes congeladas y en especial de las conservadas, contribuyendo a nuevos incrementos en los precios de hacienda. Durante esos años, mientras los saladeros veían disminuida su participación en nuestra industria cárnica y se concentraban en la frontera brasileña, la Liebig se adueñaba del litoral y se establecía con mayor ahínco en las provincias argentinas donde se beneficiaba del mayor número de ganado criollo y de la exoneración del pago por derechos de exportación (Millot & Bertino, 1996). Paralelamente, la industria frigorífica seguía expandiéndose. En 1915 una sociedad anónima uruguaya inauguró el Frigorífico Artigas del cual Armour en 1917 adquirió la mayoría accionaria. Más tarde, en 1924, Vestey Co. de capitales ingleses compró la Liebig que pasó a ser el Frigorífico Anglo.

⁵² Hacia mitad de la segunda década del novecientos los ingresos del Estado -basados fuertemente en las rentas aduaneras- comenzaron a menguar debido a la conjunción de dos factores. Por un lado, la menor recaudación por derechos aduaneros -que fue menor en 1914 que en 1885 (Barrán & Nahum, 1977)-, explicada en gran medida por la mayor gravitación de las exportaciones de carne congelada que gozaban de exoneraciones. Por otro lado, la restricción del crédito externo en un contexto en donde la tensión entre las potencias europeas iba en ascenso y se profundizaría durante la Primera Guerra Mundial. Según Barrán & Nahum (1985), la crisis fiscal sirvió de impulso y freno a la radicalización del reformismo batllista, exacerbando los proyectos de reforma impositiva pero pausando algunos proyectos que habían sido banderas del batllismo como las estatizaciones, la apuesta a la mejora en la educación y el impulso a las estaciones agronómicas.

⁵³ En contraste con el período 1870-1913 en el que el producto ganadero había crecido a una tasa promedio anual de casi el 3%, la estimación que la autora hace para el período 1914-1930 da un crecimiento anual del 0,3% menor incluso que el que se registraría en el período posterior 1930-1970 del 0,8% (Moraes, 2001, p. 34).

Durante estos años se modernizó la fase industrial del complejo cárnico. Los frigoríficos instalados adoptaron el sistema de los grandes “packing house” estadounidenses (Seoane, 1928). En las plantas se recibían las reses y la inspección veterinaria controlaba la documentación y el estatus sanitario, y luego se las dejaba en corrales de encierre unos días previo a su clasificación y a una nueva inspección veterinaria. En la playa de matanza se las aseaba y pasaban a un corredor donde se les propiciaba un golpe de masa en el medio frontal. El cambio de cuchillo por el marronazo fue una de las mayores innovaciones que trajo el frigorífico. Otra fue el trabajo en serie que si bien ya algunos saladeros practicaban, era de uso generalizado en los frigoríficos en donde la res era colgada en guinches eléctricos y trasladada de un operario a otro por las sucesivas etapas de procesamiento (Barrán & Nahum, 1977).

Con el auge de la industria frigorífica nuevos productos se posicionaron en el *ranking* de exportaciones. De acuerdo a Seoane (1928), hacia finales de los años veinte, numerosos productos de exportación provenientes del vacuno se le habían sumado al tasajo y al cuero. Entre ellos, la carne vacuna enfriada y congelada en cuartos de res, la carne congelada en trozos, la carne conservada en latas, el cocido de carne tipo francés, el lomo, el paté de carne, la carne salada en barriles, derivados como el extracto de carne y una cantidad de subproductos. El cambio de productos había respondido a otras demandas, de nuevos consumidores. En efecto, a nuestros mercados tradicionales del siglo XIX -Brasil, Cuba, Gran Bretaña, y EEUU- se habían incorporado otros destinos a comienzos del XX⁵⁴. Es de notar, no obstante, que pese a la diversificación de productos y destinos alcanzada durante la *primera globalización*, los más dinámicos, por lejos habían pasado a ser la carne refrigerada y Gran Bretaña, respectivamente.

Los productos cárnicos pasaron a liderar las exportaciones desplazando a la lana, y al interior del rubro cárnico, las carnes congeladas fueron las que comandaron las exportaciones significando aproximadamente el 57% del valor total exportado, seguidas por las carnes conservadas con el 20% y por las enfriadas con casi el 13% entre 1914 y 1930. Durante ese período el tasajo significó tan solo el 9% del valor total exportado lo que contrasta fuertemente con el período anterior (1870-1913) cuya participación había sido de casi el 92%. (Moraes, 2001, p. 37) El pasaje del tasajo a la carne refrigerada como principal producto cárnico de exportación conllevó un cambio no menor del circuito en que operaba el complejo. De la secuencia criador- saladerista – consignatario – buque – minorista - consumidor, se había pasado a criador- invernador – consignatario – ferrocarril – frigorífico – navío – consignatario - minorista- consumidor. Más eslabones componían la nueva cadena, con menor participación de actores nacionales. Asimismo, se habían incrementado los requerimientos de insumos importados. A diferencia del tasajo, las carnes refrigeradas insumían otra materia prima con otras necesidades. Los mestizos requerían reproductores europeos, alambrados, baños especiales, abono, fertilizantes, medicamentos y vacunas. Muchos de estos insumos, sino todos, provenían del exterior. (Barrán & Nahum, 1977)

Hacia finales de la década del veinte doce saladeros y cuatro frigoríficos conformaban la industria cárnica de nuestro país (Seoane, 1928). Como muestra el Cuadro 3.1 el parque

⁵⁴ Entre los nuevos países importadores de la carne vacuna uruguaya se encontraban Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Suiza, España, Holanda, Austria, Hungría, Checoslovaquia, México y Puerto Rico (Seoane, 1928).

industrial que se impuso era bien distinto al de principios de siglo cuando la faena se repartía entre numerosos y medianos establecimientos de capitales nacionales y/o regionales. La reconversión industrial había implicado a su vez una relocalización de las plantas de procesamiento. Tras la caída de la industria saladeril, el litoral había perdido peso en detrimento de Montevideo⁵⁵.

Cuadro 3.1: Principales características de la Industria Frigorífica (1927)

INDUSTRIA FRIGORIFICA (1927)	Año de fundación	Origen de capital	Capacidad de faena (diaria)	Faena (promedio anual)
La Frigorífica Uruguaya (SANSINEA)	1902	Británico-Argentino (en 1911 adquirido por Sansinea)	1.400 vacunos y 4.500 ovinos	20.361 vacunos y 105.490 ovinos*
Frigorífico Montevideo (SWIFT)	1911	Estadounidense (en 1916 adquirido por Swift)	2.400 vacunos y 5.000 ovinos	362.826 vacunos y 588.144 ovinos
Frigorífico Artigas (ARMOUR)	1915	Estadounidense (en 1917 adquirido por Armour)	1.200 vacunos y 3.200 ovinos	203.626 vacunos y 492.143 ovinos
Frigorífico Anglo (VESLEY)	1924	Británico	1.600 vacunos y 4.000 ovinos	127.302 vacunos y 359.944 ovinos

*Datos de 1926 Fuente: Elaboración propia en base a datos de Seoane (1928) y Bernhard (1958)

La llegada de foráneos con mayor poder de compra y de fijación de precios a nuestra industria cárnica no pasó inadvertida y estuvo teñida de polémica⁵⁶. Desde un principio las resistencias provinieron de los saladeristas a quienes se les sumaron los ganaderos durante la posguerra cuando los elevados precios de hacienda se desplomaron⁵⁷.

Efectivamente, a la etapa de rápido crecimiento de la industria frigorífica en un contexto de precios internacionales elevados como resultado de la 1ªGM, sobrevino una fase de precios deprimidos que afectó al complejo cárnico en su conjunto, pero que recayó en mayor medida sobre la fase primaria. El carácter monopólico que había adquirido la industria cárnica posibilitaba el traslado de costos a la fase primaria⁵⁸. Con poder de fijación de precios del ganado a faena⁵⁹, la nueva industria cárnica se valía también de una red de carnicerías propias

⁵⁵ Como notan Barrán & Nahum (1977) la concentración en Montevideo la explicaba en parte el tendido de la red ferroviaria hacia la capital donde se encontraba el único puerto que posibilitaba la carga directa a los barcos frigoríficos que cruzaban el Atlántico.

⁵⁶ El 14% de las inversiones extranjeras eran de procedencia estadounidense, 48% de ellas se habían radicado en la industria frigorífica la cual era la receptora del 10% de la IED total recibida en Uruguay hacia fines de 1931 (Jacob, 1981, p. 9).

⁵⁷ Los precios de hacienda en la Tablada cayeron 32% entre 1920 y 1925, luego se recuperaron en 1926-27 para luego volver a caer pronunciadamente a partir de 1928. Las reacciones desde los ganaderos fueron contundentes: la Asociación de Consignatarios de Ganado (ACG) acusaba a los frigoríficos de fijar precios bajos a la compra del ganado pese a la mejora en la calidad de la tropa, la ARU reclamaba la existencia de precios diferenciales entre los frigoríficos de Buenos Aires y Montevideo provocando la salida de ganado desde nuestro país al vecino en busca de mejores cotizaciones. Los frigoríficos extranjeros por su parte aducían la mejor calidad del ganado argentino que se traducía en mejores precios de exportación y el menor costo de mano de obra en Argentina donde la legislación laboral estaba menos avanzada. Otro factor diferencial era que mientras en Argentina los frigoríficos extranjeros participaban del abasto, volcando los excedentes a la exportación, en Uruguay el abasto estaba en manos de mataderos de capitales nacionales (hasta 1928 que pasaría a estar bajo la égida del Estado). (Jacob, 1979)

⁵⁸ El grado de concentración que había alcanzado la nueva industria cárnica era elevadísimo; los cuatro frigoríficos existentes en la segunda mitad de la década del veinte participaban del 86% de la faena total y tan sólo una empresa, el Swift, faenaba el 50% del total de vacunos a faena (Jacob, 1979, pp. 50–51).

⁵⁹ Según Moraes (2008, p. 91), el precio del ganado a faena fluctuó de manera acompasada con los precios de las carnes hasta 1904, y justo con el advenimiento de la industria frigorífica dejó de covariar.

al otro lado del Atlántico que le otorgaba capacidad de negociación en Londres. Según Barrán & Nahum (1977) la única limitante que tenía el eslabón industrial era la zafralidad de su materia prima que hacía que los precios no fueran controlados enteramente por los frigoríficos. Lo paradójico, de acuerdo a estos autores, es que mientras la zafralidad era una fortaleza de los ganaderos ante el monopolio extranjero, constituía también su talón de Aquiles –y el del conjunto de la economía- puesto que la marcada estacionalidad de la faena respondía en gran medida a los obstáculos aún no sorteados por la fase primaria del complejo. La restricción forrajera no permitía ablandar la restricción de disponibilidad de alimento durante el invierno y por tanto pronunciaba la estacionalidad, afectando la tasa de extracción de ganado a faena y por ende las exportaciones.

Moraes (Moraes, 2003, 2011) aporta una interpretación interesante sobre las limitaciones impuestas por la restricción forrajera. Con base en el concepto de trayectoria tecnológica asociado a la visión de cambio técnico adoptada por los enfoques neoschumpeterianos⁶⁰, la autora sostiene que la incorporación del ovino, el cercamiento de los campos y la mejora genética del rodeo dieron lugar al nacimiento de una trayectoria tecnológica que permitió significativos aumentos de productividad durante el último cuarto del siglo XIX, pero que posteriormente entró en una fase de agotamiento. En palabras de la autora “hacia 1913, cuando en el mercado de ganado el frigorífico se impuso sobre los saladeros, la trayectoria tecnológica iniciada hacia 1860 había alcanzado su madurez: la carga animal que podía soportar la pradera natural había alcanzado su máximo, y si se quería iniciar una nueva trayectoria tecnológica esta debería estar basada en otra innovación radical: la adaptación y generalización de cultivos forrajeros como complemento de la alimentación del ganado” (2011, p. 26).

En un clima más hostil que el del último cuarto del siglo XIX, una vez más el Estado fue convocado con ahínco por los ganaderos. No solo la coyuntura era distinta, sino que otro era el Estado y otra la relación con los ganaderos. Un Estado ampliado en sus funciones, convertido en propietario/administrador de bancos, ferrocarriles, puertos, usina eléctrica y pesca (Jacob, 1979), interpelado durante el primer gobierno de Batlle y Ordoñez, y duramente combatido en su segundo mandato. Si bien el origen del Estado-empresario se enmarcaba en los gobiernos civilistas de fines del siglo XIX⁶¹, se había consolidado durante los gobiernos batllistas. Los

⁶⁰ De acuerdo a estos enfoques, el proceso de generación, adopción y difusión del conocimiento tecnológico no es independiente de su entorno, sino que está asociado al conocimiento innato y a la experiencia acumulada. Las tecnologías siguen una trayectoria similar, que va desde la etapa de innovación inicial hasta la etapa de madurez, de allí el nombre de trayectoria tecnológica. La etapa inicial se corresponde con el surgimiento de una innovación radical que impacta en el desarrollo de una nueva industria. Una vez que la innovación es aceptada, y comienza a ser demandada, se suceden una serie de innovaciones incrementales que permiten mejorar su calidad. Poco a poco, y a medida que su uso se generaliza, se obtienen mayores niveles de producción y de productividad, hasta el punto en que las nuevas inversiones comienzan a tener rendimientos decrecientes. Es en ese momento en que la trayectoria tecnológica entra en la etapa de madurez. La duración de dicho proceso depende de la innovación específica, y puede durar años o decenios. (Pérez, 2001)

⁶¹ La ley ferroviaria de 1888 constituyó un hito en lo que refiere a la mayor intervención estatal, quedando el Poder Ejecutivo autorizado a la construcción de ferrocarriles a través de la emisión de empréstitos especiales, y a intervenir en la fijación de tarifas y en la recuperación de concesiones a particulares. En la misma línea, en 1899 el Estado asumió la construcción del Puerto de Montevideo. Asimismo, entre 1894 y 1897 la compañía privada que producía la energía eléctrica de Montevideo pasó a manos del Municipio y quedó bajo la administración estatal de forma provisional hasta que en 1905 Batlle la convertiría en definitiva, pasando a ser monopólica en

gobiernos de Batlle por otro parte, se habían volcado a favor de los sectores medios y populares urbanos, y por tanto, el vínculo con los ganaderos se había recrudecido⁶². La conflictividad creciente entre ambos actores, la lucha interfrigorífica⁶³ y una serie de infortunios climáticos⁶⁴ estuvieron de telón de fondo en las elecciones de 1916, en las cuales resultó electo el colorado Feliciano Viera. Tras los comicios, las reformas impulsadas por José Batlle y Ordoñez fueron frenadas y el Batllismo pasó a ser solo una fracción -aunque mayoritaria- del Partido Colorado (Finch, 2005).

Entre 1919 y 1933, reflejando los distintos grupos que conformaban la alianza batllista rigió la primera constitución colegialista⁶⁵. Arduas negociaciones entre los distintos actores del complejo cárnico, y entre éstos y el Estado, se sucedieron en ese período. Los ganaderos denunciaban las prácticas de compras desleales que los frigoríficos trustificados llevaban a cabo para reducir los precios de hacienda, reclamaban asimismo los acuerdos entre frigoríficos y empresas ferroviarias inglesas para beneficiarse de la distribución de vagones, y aducían además que los costos de la crisis recaían solo en ellos ya que, a pesar del contexto recesivo de posguerra, los frigoríficos extranjeros seguían incrementando sus utilidades⁶⁶. En 1921 representantes de la FR, la ARU y la ACG se reunieron con los frigoríficos pertenecientes a Swift, Armour y Sansinea para convenir un acuerdo sobre la comercialización del ganado vacuno a faena que estaría exclusivamente centralizado en la Tablada. El acuerdo naufragó poco después, cuando los frigoríficos se negaron a mantener la cláusula de publicación en la prensa de los precios pagos por las haciendas.

Gobernantes como ganaderos coincidían en que se debían cambiar las reglas del juego pero mientras los primeros buscaban el cambio a partir de promover un frigorífico nacional, los segundos se afiliaban a la idea de un frigorífico cooperativo. El resultado fue un híbrido. Del

1912. En 1896, otro indicador de la mayor gravitación del Estado en el espacio económico-financiero del país, fue la fundación del primer Banco estatal. (Barrán & Nahum, 1984, pp. 25–26)

⁶² De hecho las reformas fiscales del segundo batllismo estuvieron en el foco de los reclamos ganaderos nucleados bajo el ala de la recién creada Federación Rural (FR). El aumento de la contribución inmobiliaria fue la que más oposición tuvo por parte de los ganaderos. El aumento permitió acompasar –aunque no de forma suficiente- el aumento del precio de la tierra entre 1903 y 1913. Según Barrán y Nahum (1977, p. 49), durante ese período el precio de la tierra había aumentado 205% mientras que la contribución inmobiliaria lo había hecho en el orden del 135%.

⁶³ Los conflictos entre el capital inglés y el *trust* de Chicago provocaron el cierre –provisorio- en 1916 de la Frigorífica Uruguaya dejando a los ganaderos en manos de un sólo comprador, el Frigorífico Montevideo (Barrán & Nahum, 1985).

⁶⁴ Al decir de Moraes (2001, p. 94) “una saga de desastres climáticos” se sucedieron entre 1914 y 1916; intensas lluvias durante los dos primeros años y una pronunciada sequía en el tercero que afectaron severamente a las existencias ganaderas, en un contexto crítico marcado por el estallido de la Gran Guerra. Según la autora, la conjunción de la mayor demanda de productos ganaderos uruguayos que sobrevino a la 1ªGM y la oferta de ganado diezmada dio lugar a los primeros “ciclos ganaderos” que la ganadería capitalista uruguaya experimentaría entre 1913 y 1922.

⁶⁵ La Constitución de 1918 aprobada por el plebiscito del 25 de noviembre de 1917 establecía que el Consejo Nacional de Administración formara parte del Ejecutivo a partir de 1919. La reforma constitucional surgió de un acuerdo entre el Partido Colorado y el Partido Nacional y se mantuvo vigente hasta el golpe de Estado propiciado por Gabriel Terra en 1933. (Finch, 2005)

⁶⁶ De acuerdo a Jacob (1979:9), el Frigorífico Artigas había duplicado su capital entre 1922 y 1933 y el Swift había obtenido ganancias de aproximadamente un 7% sobre su capital entre 1921 y 1923, esa cifra se elevaría al 27% entre 1930 y 1933.

consenso surgió la creación de un ente autónomo bajo un sistema cooperativo mixto, cuya organización sería cooperativa pero la dirección estaría a cargo en su mayoría por ganaderos⁶⁷. Fue así que en 1928 comenzó a operar el Frigorífico Nacional (Frigonal), un ente testigo cuyo fin no sería solo incrementar la capacidad de faena, sino regular el mercado a través de ejercer competencia a los frigoríficos extranjeros y mejorar así los precios de hacienda. Entre sus fines también figuraba la incidencia en los precios de la carne destinada al mercado interno y el consiguiente alivio de sus consumidores.

Tanto Bernhard (1970) como Moraes (1996) señalan la contradicción intrínseca que el Frigonal tuvo en sus cometidos: garantizar buenos precios a los ganaderos, otorgar precios razonables a los consumidores, y competir eficientemente con los frigoríficos extranjeros. En el mismo sentido, Jacob (1979) pone énfasis en lo torcido y tardío de su nacimiento. Torcido por su figura jurídica poco clara, su mercado recortado –a cargo del abasto pero con una insignificante cuota de exportación-, su equipamiento obsoleto asentado en la ex. Frigorífica Uruguay, y su escaso capital. Tardío pues su creación se daba cuando el mercado ya estaba repartido entre pocos y poderosos actores y al borde de una crisis internacional que marcaría un antes y un después para el negocio de las carnes rioplatenses.

3.3 Creciente intervención estatal en un complejo cárnico limitado tras el abandono del librecombio (1929-1958)

La mayor dependencia de nuestra carne vacuna a las importaciones de Gran Bretaña cobró su precio, una vez ese mercado debió ajustarse tras los impactos económicos producidos por la Crisis de 1929. Tras el abandono del patrón oro, y el avance de las políticas proteccionistas, Reino Unido adoptó una nueva política de importaciones. Bernhard sintetiza muy bien la política implementada a través de los Convenios de Ottawa⁶⁸: “la filosofía de Ottawa se basaba en el consumo inglés de su producción autóctona; si le faltaba carne, la adquiría en sus Dominios, toda la que éstos producían. Si aún no satisfacía sus necesidades, la importaba del Río de la Plata.” (1970, p. 21). Su instrumentación fue realizada mediante la fijación de cuotas, que Gran Bretaña asignaba a cada país, expresada como porcentaje del total importado con base en el período 1931-1932⁶⁹. Puertas adentro, la política restrictiva hacia las carnes implicó una reducción significativa de los volúmenes exportados⁷⁰ y promovió cambios drásticos de las políticas domésticas en ambas orillas del Río de la Plata.

⁶⁷ Según Moraes (2001) la creación del Frigonal marcó un hito en el binomio Estado batllista-ganaderos pues supuso el pasaje de una relación crecientemente conflictiva entre estos dos actores al establecimiento -de hecho- de un pacto a conveniencia, que en gran parte buscó contrarrestar el peso y poder adquirido por los nuevos industriales de la carne. Al momento de su creación el Estado que era el mayor aportante tendría la mayoría en la dirección de la empresa, y se convino que la misma se iría repartiendo a medida que los accionistas ganaderos se fueran incorporando (Jacob, 1979).

⁶⁸ Las Convenciones de Ottawa fueron un corolario del Estatuto de Westminster firmado en 1931 en que el Parlamento Británico estableció un régimen de igualdad legislativa entre los dominios –Nueva Zelandia, Australia, Eire, Terranova, Canadá, Unión Sudafricana, Rhodesia del Sur, India y Birmania- y Reino Unido. (Bernhard, 1970)

⁶⁹ Es importante reparar en el período base dado que durante esos años los niveles del volumen exportado tanto por Argentina como por Uruguay habían sido los más bajos tomando como referencia la última década (Gebhardt, 2000).

⁷⁰ Mientras en 1929 el volumen de carne congelada y enfriada exportada por Uruguay fue de aproximadamente 78 mil toneladas, en 1933 el volumen exportado se había reducido a 58 mil toneladas. Para Argentina esas cifras

En respuesta a las medidas adoptadas por su principal comprador, Argentina se comprometió a otorgar concesiones en pos de mantener su participación –menguada- en el mercado británico. Dicho compromiso se efectivizó en 1933 mediante el Tratado Roca-Runciman⁷¹, por el cual Argentina aceptó otorgar rebajas sustantivas en las condiciones de ingreso de 235 bienes importados -entre ellos carbón- así como un tratamiento diferencial a los capitales británicos. A cambio, obtuvo igualdad de condiciones con los Dominios británicos en la exportación de carne bovina y ovina congelada, y la fijación de un cupo de exportación de carne enfriada equivalente a la cantidad tranzada en el periodo base establecido en Ottawa (aunque este último punto se acordó con salvaguardas). Se estipuló además que Argentina administraría el 15% de las cuotas de exportación asignadas al mercado del Río de la Plata y el restante 85% sería distribuido por Gran Bretaña. Dos años después, Uruguay estableció un acuerdo similar, conocido como “Misión Cossio”⁷², y logró similares garantías que las otorgadas a Argentina, comprometiéndose, en contrapartida, a conceder reciprocidad en la cláusula “nación más favorecida”⁷³, a no establecer aumentos de los gravámenes a la importación de carbón, a mantener “buena voluntad” hacia los capitales británicos, y a pagar los servicios de Deuda –suspendidos desde 1932-. (Gebhardt, 2000; Jacob, 1979))

El cambio en las reglas de juego en el mercado cárnico mundial ocurría en un contexto interno convulso. La nueva caída en los precios internacionales que sobrevino a la Crisis del 29 había complicado aún más la ecuación de nuestro complejo cárnico, ya resentido debido a la caída de precios tras el fin de la 1ª GM. El estancamiento en términos de volúmenes exportados y la caída de los precios internacionales agudizó las tensiones en las relaciones entre el gobierno y los grupos económicos dominantes. Dejando de lado la defensa común que habían realizado el gobierno y los ganaderos en contra del *trust* de la carne –materializada en la creación del Frigonal-, las posiciones de estos actores se encontraban diametralmente opuestas. El primero aplicaba una política económica que tendía a favorecer a la industria local, avanzaba en la creación de empresas estatales y optaba por manejar el déficit fiscal desde su calidad de fisco. Los segundos, se encontraban en plena cruzada contra el estatismo, la burocracia y los impuestos. El nivel de conflictividad llegó a su cúspide en 1932 cuando se produjo una drástica caída del valor de las exportaciones que las ubicó en un 58% del valor obtenido en 1930 (Finch, 2005, p. 31). En 1933 y en medio de la consiguiente espiral de déficit fiscal, déficit de

fueron de 480 y 380 mil toneladas, respectivamente (Gebhardt, 2000, pp. 368–371). Por el contrario, las exportaciones de carne de Australia a Gran Bretaña que en 1930 representaban un décimo de las registradas por los países del Río de la Plata, en 1934 había pasado a significar un tercio (Finch, 2005, p. 149).

⁷¹ El Tratado fue firmado por Roca (vicepresidente argentino) y Runciman (representante del “Board of trade” británico), de allí su nombre, y entro en vigencia el 7 de noviembre de 1933 y se extendió hasta fines de 1936 (Jacob, 1979).

⁷² El acuerdo se alcanzó tras más de dos años de tratativas con Gran Bretaña, llevadas a cabo por Pedro Cossio, ministro de relaciones exteriores de Uruguay. (Jacob, 1979)

⁷³ Dicha cláusula rige en el comercio internacional desde mediados del siglo XIX y hace referencia a la extensión automática de cualquier mejor tratamiento concedido a una parte (país, región) a todas las demás partes (países, regiones). En 1860 fue utilizada por primera vez, en el denominado tratado de Cobden-Chevalier, entre Reino Unido y Francia que estipulaba la reducción del proteccionismo entre ambos países. (Ferrando, 2012:58)

balanza de pagos, y devaluación del peso que la crisis había desatado, se dio el Golpe de Estado de Terra que se extendería hasta 1938⁷⁴.

Gabriel Terra (1931-38), que contó con el apoyo de Luis Alberto de Herrera (líder blanco con estrechas relaciones con los hacendados), contempló los reclamos ganaderos mediante la aplicación de rebajas impositivas, exoneraciones de la contribución inmobiliaria, y mejora en los pagos a productores por la hacienda. No solo los ganaderos sino los agricultores fueron beneficiados por el gobierno terrista; fue durante su mandato que el área cultivada comenzó a aumentar (alcanzaría su máximo en 1957). El influjo de “nuevos aires” a la campaña se hizo, no obstante, sin disminuir las políticas proteccionistas pro-industria iniciadas en las décadas previas. El régimen de contralor de cambios implementado en 1931 siguió su curso. Más aún, el control de cambios y los cambios múltiples continuarían operando hasta finales de la década del cincuenta, ocupando un rol central como fuente de ingresos al fisco y habilitando la promoción de actividades sectoriales que requerían de subsidios para empezar a “caminar”. En la coyuntura internacional de cerramiento, el impulso industrial sustitutivo de importaciones, lejos de frenarse, se convirtió en una necesidad. (Finch, 2005)

En lo que refiere estrictamente al complejo cárnico, las restricciones impuestas por Gran Bretaña no derivaron en un cambio de destinos de las exportaciones de carne vacuna. Durante la década de 1930 ese país se mantuvo como único mercado comprador de nuestra carne enfriada, y continuó siendo el principal destino de la congelada, demandando el 80% del total exportado (Finch, 2005, p. 150). Se buscó, no obstante, diversificar las exportaciones a través de diversificar productos; la lana pasó a ser el principal producto de exportación y se promovió el desarrollo de la granja. Jacob (2019) hace notar que durante estos años los frigoríficos instalados incursionaron en el desarrollo de otras líneas de producción como la aviar, la porcina, y hasta frutas y hortalizas.⁷⁵ En lo que refiere a la carne vacuna, lo que se originó durante los Convenios de Ottawa fue un giro en la orientación de la política doméstica aplicada. Se buscaba mantener el mercado de exportación tradicional y otorgar así seguridad a los actores del complejo de carne vacuna. En ese contexto, en 1933 comenzó a regir un régimen de primas al ganado vacuno de mejor calidad que había sido aprobado por el Consejo Nacional de Administración un año antes; y hacia finales de la década del treinta se dio inicio a una política de subsidio a los frigoríficos exportadores con el fin de paliar los efectos recesivos de las medidas aplicadas por Reino Unido⁷⁶.

En efecto, el pasaje del libre cambio al régimen de cuotas de exportación en el mercado de referencia, dio lugar a un cambio drástico en la política doméstica, que a tono con la británica –

⁷⁴ Como hace notar Jacob (1981), Uruguay no fue la excepción. La crisis mundial repercutió en el globo entero, y con mayor fuerza lo hizo en los países más vulnerables, desestabilizando economías y culminando en crisis políticas y sociales (Vargas en Brasil, Uriburu en Argentina, Ibáñez en Chile, y Leguía y Sánchez Cerro en Perú).

⁷⁵ Jacob (2019) revista la variedad de productos provenientes de la granja que fueron teniendo cabida en los frigoríficos extranjeros –Swift, Armour y Anglo- y en el Frigonal, que los llevó a vincularse con otro tipo de empresariado rural: la mediana estancia y los pequeños productores hortofrutícolas. El impulso industrial granjero llegaría a su fin de la mano de la reestructura frigorífica a finales del cincuenta, cuando se retiran los grandes capitales extranjeros y surge la nueva industria de los 60’.

⁷⁶ Previamente, en 1934 se había introducido un subsidio a las carnes conservadas con destino a EEUU y a otros destinos europeos –con excepción de Gran Bretaña-, que si bien rigió unos meses, fue antecedente directo del complejo sistema de subsidios que se instalaría a partir de 1939 (Bernhard, 1958, p. 35).

y la mundial-, se fue estructurando en torno a una serie de medidas proteccionistas que se profundizarían a finales de la década de 1930 y que se extenderían hasta los años cincuenta⁷⁷. Es de notar que durante esta etapa nuestro complejo cárnico se vio sacudido por cambios ocurridos en la estructura del mercado mundial de carnes. Entre ellos, el ya mencionado abandono del libre mercado y de la convertibilidad de las monedas, y el consiguiente ascenso del bilateralismo como mecanismo de negociación comercial privilegiado; el aumento del comercio cárnico entre países industrializados, en especial el ingreso de nuevos países compradores que experimentaron incrementos en sus rentas per cápita y aumentaron su consumo proteico; y por último, y de importancia para Uruguay, la pérdida de significancia de Gran Bretaña en el comercio cárnico mundial. (Bernhard, 1958, 1970; Moraes, 1996)

A inicios de la década de 1930, entonces, comenzó a aplicarse en Uruguay un régimen de primas al ganado de mejor calidad que buscaba dar respuesta a una problemática que no era nueva: la baja calidad de la materia prima del complejo cárnico y las limitaciones que eso imponía en materia de exportaciones. Los mercados compradores más atractivos demandaban carnes proporcionadas por novillos de un año y medio, engordados mediante praderas artificiales, lo que hacía necesario la creación de políticas de estímulo hacia la inversión forrajera que redundara en mejoras de la calidad del ganado que iba a faena. Las primas eran otorgadas por el Estado a los ganaderos que hubiesen obtenido en el mercado un precio de venta por sus tropas mayor al promedio (Moraes, 1996). La política de sobrepuestos al ganado de calidad fue aplicada por el Frigonal que estableció precios diferenciales a su materia prima⁷⁸. Los frigoríficos extranjeros, por su parte, aducían que en Uruguay solo el 20% de los ganados vacunos alcanzaban la categoría “chilled” o “baby beef”, y por tanto no se justificaba pagar primas. En la práctica, entonces, el atractivo de los mejores precios ofrecidos por el frigorífico estatal ocasionaba perjuicios, ya que restaba materia prima de calidad que en otro caso iría a los frigoríficos extranjeros, que eran los que en definitiva producían en mayor grado carne para exportación, pero que paradójicamente no aplicaban precios diferenciales según la calidad del ganado que ingresaba a faena. (Jacob, 1979, pp. 104–107)

En un inicio se estableció que la financiación de las primas se haría con un impuesto dirigido a ganaderos bovinos y ovinos que regía desde 1914, introducido en aquel entonces para financiar la construcción de la línea ferroviaria de Sayago a la Tablada (Jacob, 1981). A partir de 1934 y hasta 1938 –fecha en que se suprimieron las primas-, la política fue financiada con las diferencias cambiarias aplicadas a las exportaciones de carne. Es decir, en sus comienzos el régimen de primas fue financiado por la fase primaria, beneficiándose los ganaderos más productivos que eran los que recibían el sobrepuesto, y posteriormente, la financiación provino de la fase industrial, a través de la transferencia de ingresos al sector primario (Moraes, 1996).

⁷⁷ Dos trabajos que analizan exhaustivamente la política económica que rigió durante esos años son “El comercio de carnes en el Uruguay” (Bernhard, 1958) y “La política económica para el complejo productor de carne vacuna en Argentina y Uruguay (1930-1959)” (Moraes, 1996).

⁷⁸ El proyecto sancionado el 20 de junio de 1932 establecía estímulos a la ganadería refinada, fijando sobrepuestos de 20 milésimos por kilo a aquellos bovinos clasificados como “chilled o baby beef”, 30 milésimos por kilo a los clasificados bajo la categoría “primer grado para la exportación” y 15 milésimos por kilo a los ovinos de calidad. Con base a esta disposición, en 1933 el Frigonal comenzó a pagar una prima equivalente a 15 milésimas por kilo para todo ganado que reuniera las condiciones requeridas por Gran Bretaña, y se clasificara bajo la categoría “baby beef”. (Jacob, 1979, p. 107)

El régimen de subsidios, por su parte, fue uno de los instrumentos centrales de la nueva política de exportaciones de carne vacuna, la cual abarcó otro cambio significativo. A partir de 1939 el comercio de carne vacuna quedó centralizado en el Ministerio de Agricultura y Ganadería lo cual se correspondía con el avance de la adquisición centralizada como mecanismo de negociación comercial privilegiado en el ámbito internacional (Bernhard, 1958). En particular, y en el caso de Uruguay, la centralización respondió a las exigencias de nuestro principal mercado importador; de hecho ese mismo año se estableció el primer contrato de volumen con el Reino Unido (1958:36). Los contratos inter-gubernamentales serían la tónica imperante en las negociaciones comerciales durante la Segunda Guerra Mundial (2ºGM) y también durante la posguerra (Finch, 2005).

La política de subsidios se aplicó en ese contexto. Se buscaba compensar a los frigoríficos exportadores por las pérdidas provenientes de los contratos de volumen con Gran Bretaña cuyos precios eran bajos, y asegurar, a su vez precios de hacienda acorde a los ganaderos. Los subsidios se fijaban por decretos, en los que se estipulaba: volumen de exportación; precio de venta de acuerdo a la partida correspondiente; subsidio otorgado por el Estado a la empresa frigorífica exportadora; y precio base para la hacienda según tipo de ganado, aunque sujeto a variación de acuerdo al valor obtenido de los subproductos⁷⁹. El importe subsidiado se cubría a través del Fondo de Diferencias de Cambio que resultaba del mercado de divisas.

Siguiendo a Bernhard (1970), la estructura y aplicación del régimen de subsidios adoleció de defectos, y propició estímulos contraproducentes a los actores del complejo. En lugar de estudiar los costos industriales de las distintas plantas exportadoras para determinar las compensaciones correspondientes, el Estado determinaba el importe en mesas negociadoras con una participación mayoritaria de representantes de los frigoríficos extranjeros. Los subsidios, entonces, eran calculados sobre porcentajes de los costos “declarados” por las empresas; cuanto mayor el costo, mayor el subsidio. El Frigonal era empleado como ente testigo, tomando también de referencia sus costos. El resultado de dicha política fue el drenaje de ingresos estatales hacia los frigoríficos extranjeros; vale recordar: Swift, Artigas (Armour) y Anglo. Asimismo e indirectamente, la aplicación de subsidios sin ningún tipo de contrapartida, desestimuló la inversión en mejoras del equipamiento técnico de las plantas frigoríficas, con el consiguiente deterioro y obsolescencia del parque industrial.⁸⁰

Junto al régimen de subsidios se estableció un sistema de fijación de precios del ganado a faena, que a lo largo del período fue incorporando información precisa y detallada, diferenciando precios de acuerdo a criterios de clasificación del ganado cada vez más rigurosos. En titulares y siguiendo a Moraes (1996, pp. 15–17): entre 1939 y 1941 los precios se fijaron según tipo y destino del ganado, en relación al precio final con base en lo acordado en los convenios de volumen con Reino Unido; entre 1942 y 1947 los precios se estipularon de acuerdo al rendimiento del ganado según su clasificación, y también en referencia al precio de la tonelada exportada a Gran Bretaña; entre 1948 y 1950 la determinación del precio fue incluso más detallada, en base al tipo, clase y rendimiento del ganado, destino y lugar de venta

⁷⁹ En el trabajo de Bernhard (1958, p. 36) se presenta el contenido de los decretos, y se incluye la transcripción de uno de ellos, el Decreto del 6 de noviembre de 1939.

⁸⁰ Un detallado análisis sobre las consecuencias del régimen de subsidios es realizado en Bernhard (1958).

(Tablada Norte o Fray Bentos) y pasó a regirse de acuerdo al Fondo de Compensaciones Ganaderas (FCG) creado en 1948; entre 1950 y 1952 los precios comenzaron a fijarse de acuerdo al rendimiento post-mortem del ganado, lo cual implicó una mejora en la estimación del rendimiento cárnico. En 1953, el Estado dejó de intervenir en los precios de ganado a faena aunque dos años después volvió a fijarlos; pero en esta ocasión la política se aplicó solo al ganado destinado al abasto interno.

Una mención al FCG, que rigió entre 1948 y 1950, sirve para ilustrar el grado de dirigismo estatal predominante en la política económica aplicada al complejo durante la segunda posguerra. Durante ese período, y a diferencia de lo ocurrido durante la 2^oGM⁸¹, Gran Bretaña contrajo la demanda de carne vacuna, y otros países de Europa Occidental y Central ingresaron como compradores alternativos. La aparición del llamado “Mercado Libre” fue determinante en la política doméstica aplicada entonces. Mediante el FCG las pérdidas resultantes de las bajas cotizaciones de la carne exportada a Reino Unido comenzaron a ser compensadas con las ganancias obtenidas por las exportaciones al “Mercado Libre”. A través de este mecanismo se fijaba el precio del ganado a faena, y el volumen y el precio de la carne destinada a Gran Bretaña, a los países del “Mercado libre” y al Abasto interno. Además, el Estado pasaba a ejercer el control de la faena en las plantas frigoríficas. El FCG permitía así responder a múltiples presiones: i. Cumplir con los convenios acordados con Gran Bretaña; ii. Resarcir a los frigoríficos por los precios bajos pagados por ese mercado; iii. Alivianar la carga para el Estado, sustituyendo los subsidios por los ingresos que generaba la venta de carne a los países “libres”; iv. Mantener un precio remunerador a los ganaderos por su hacienda; v. Dar tranquilidad a los hogares uruguayos manteniendo a raya los precios de la carne de abasto. (Bernhard, 1958, pp. 44–51; Moraes, 1996 Documento auxiliar 2)

Es de notar que la compleja estructura en torno al FCG se sostenía casi que exclusivamente por un pilar: la demanda de los nuevos importadores. En 1949 los precios en esos mercados empezaron a declinar y el fondo comenzó a descapitalizarse. Éste, no obstante, ya se encontraba resentido debido a los aumentos de salarios registrados a partir del segundo semestre de 1948 que provocaron incrementos en los costos del complejo (Bernhard, 1958, p. 49). Es que los Consejos de Salarios hacían aún más compleja la estructura, pues el FCG debía contemplar otra arista: pagar salarios dignos a los trabajadores y satisfacer así la demanda proveniente de los actores menos visibilizados del complejo.

La instalación de los Consejos de Salarios en 1943 se había dado en un contexto de profundización de la industrialización, buscando superar la limitación que implicaba el reducido mercado interno. A efectos de dinamizarlo se habían promovido incrementos en el poder adquisitivo de la población, no solo vía consejos de salarios, sino también por medio de las asignaciones familiares y de la indemnización por despido para empleados del comercio, entre otras medidas, que redundaron en una mejora de la legislación social. (Jacob, 1981) El comienzo de la 2^oGM había coincidido con la retirada de Terra y el ascenso de Baldomir

⁸¹ Durante la 2^oGM pese a las restricciones impuestas por Gran Bretaña y los bajísimos precios que pagaba por nuestra carne, el complejo cárnico uruguayo no tuvo problemas de demanda puesto que su oferta era un buen complemento a la política británica que por entonces estaba abocada a expandir su superficie agrícola a expensas de su producción cárnica. Esto comienza a revertirse en la posguerra cuando Gran Bretaña incrementa su producción cárnica y contrae sus importaciones. (Finch, 2005)

(1938-43) quien en 1942 había disuelto las cámaras y establecido un Consejo de Estado compuesto por sus adeptos, los batllistas y los colorados independientes. De la mano de una nueva Constitución, el senado había vuelto a estar integrado por el sistema de representación proporcional. Al igual que durante el gobierno terrista, bajo el mandato de Baldomir el temprano impulso industrial continuó profundizándose, inmerso en una coyuntura internacional que no propiciaba otras opciones. (Finch, 2005)

El industrialismo llegó a su máxima junto con el apogeo político del sector liderado por Luis Batlle Berres (1947-51). En línea con el viejo batllismo, durante esos años se reafirmaron las medidas proteccionistas, se acentuó el rol del Estado-empresario y se dio impulso a la agricultura⁸². Ante un contexto de precios internacionales altos para la lana y la carne, y vía el instrumento de contralor de exportaciones e importaciones, el plus que se obtenía de las exportaciones ganaderas era trasladado a industriales (no cárnicos), agricultores y asalariados. Sin embargo, las políticas estatales sobre la fijación del precio de ganado a faena surtieron efecto, y también los ganaderos se apropiaron de parte de los frutos provenientes de los buenos precios internacionales obtenidos principalmente en el “Mercado Libre” (Moraes, 1996).

A partir de 1952 y hasta finales de esa década, el clima de conflicto entorno al complejo cárnico fue in crescendo. Por un lado, como resultado del enfrentamiento entre el Estado y los ganaderos para quienes la industrialización se estaba haciendo sobre sus espaldas. Cabe recordar que en 1949, el recrudecimiento de la disputa entre el libre cambio y el proteccionismo afectó la interna ruralista. Una parte de la FR se escindió y fundó la Liga Federal de Acción Ruralista, bajo el liderazgo de Domingo Bordaberry y Benito Nardone. Según Jacob (1981) este episodio marcaría un hito en lo que refiere al relacionamiento de los actores del complejo y en la política económica del país, puesto que el movimiento trascendió el gremial y se constituyó en un movimiento político que representaba a los grandes propietarios rurales. Por otro lado, el complejo estaba “tironeado” también por otros “grandes”; los frigoríficos extranjeros, que reclamaban al Estado nuevos subsidios, al tiempo que protestaban contra la retroactividad del laudo en los Consejos de Salarios. (Bernhard, 1958; Finch, 2005)

En 1953 el gobierno dio inicio a una etapa de liberalización interna cuando decretó su retirada en la fijación de los precios del ganado a faena. Al año siguiente, y en medio de la recordada “crisis de la carne de 1954”, se ratificó el principio de la ley de oferta y demanda para el mercado de hacienda. La crisis de 1954 devino de las protestas de los frigoríficos extranjeros por las pérdidas incurridas durante esa zafra, que ellos atribuían a los aumentos salariales y por las cuales solicitaban una indemnización. La pulseada trascendió fronteras, y el gobierno estadounidense directamente intervino en defensa de sus firmas⁸³. No obstante y pese a los

⁸² En 1948 se crea el Instituto de Colonización con el objetivo de fomentar la colonización, promover la actividad agrícola, y combatir al latifundio. Por otro lado, se acuerda con Gran Bretaña que el acumulado por las exportaciones ganaderas hacia ese mercado se pagaría vía la nacionalización de las empresas de capitales británicos (tranvías, ferrocarriles y agua). (Jacob, 1981)

⁸³ Dos misiones, Holland y Eisenhower, se abocaron a la defensa de los frigoríficos estadounidenses en América Latina durante los años 1954 y 1955. Siguiendo a Bernhard (1970, p. 34), en las reuniones mantenidas entre la comitiva “misionera” y el gobierno uruguayo, los primeros ponían el énfasis en “¿Por qué el gobierno no ayuda a

reclamos, los industriales no fueron indemnizados. Al decir de Bernhard: el *trust* perdió la batalla en 1954, aunque ganaría la guerra tres años después (1970, p. 34). De acuerdo al autor, una conjunción de factores había provocado la escasez de ganado para faena en 1954, entre ellos la actuación de los frigoríficos extranjeros que el año anterior habían faenado novillos jóvenes, aún sin preparar, para destinarlos a conservas, aprovechando los precios internacionales en alza y la especulación en los tipos de cambio. Ante la escasez de ganado, el principal afectado fue el Frigonal, que ya venía descapitalizado en el ejercicio de su triple función: sostén de los precios de hacienda, sostén de los precios al consumidor interno, y competidor de las firmas extranjeras y el mercado negro⁸⁴. Esta última función era ejercida a su vez recibiendo menores subsidios y siendo la única planta al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con los trabajadores. Es por ello que la ley del 6 de julio de 1954, además de ratificar la liberalización del mercado de hacienda, apuntaló financieramente al Frigonal y creó mecanismos para reducir el mercado negro (otro gran causante en la disminución del ganado a faena).

Durante los años 1956 y 1957 -acusando recibo de los reclamos de los ganaderos- se llevó a cabo la investigación parlamentaria sobre costos y utilidades de los frigoríficos extranjeros. Los resultados de la investigación sobre la operativa de Swift, Armour y Anglo fueron contundentes, encontrándose: contabilidad insuficiente y deficiente; cargos de gastos de la industria anexa –dulces, legumbres, etc.- a la industria cárnica; cargos de gastos de filiales establecidas en otros países, a las filiales uruguayas; y un excesivo monto de gastos sin comprobantes. A pesar de las pruebas presentadas por la Comisión Especial que tomó parte en la investigación, la Cámara de Representantes, no trató el asunto en las sesiones posteriores al informe, con el consiguiente archivo del asunto sin mayor consideración⁸⁵.

Sin gran sorpresa, a finales de 1957, Swift y Armour anunciaron el cierre de sus actividades. Las plantas pasaron a manos de los trabajadores, en los denominados Establecimientos Frigoríficos del Cerro S.A. (EFCSA). Los argumentos esgrimidos por el Swift y Armour para su retirada habían sido la falta de materia prima, los elevados precios de hacienda para el abasto que pagaba el Frigonal (que los dejaba fuera de competencia), y los continuos conflictos con los trabajadores. En Bernhard (1970) se afirma que si bien la falta de materia prima era un argumento valedero⁸⁶, los otros dos justificativos no tenían asidero. Ni el Frigonal restaba hacienda a los frigoríficos extranjeros, ni los conflictos con los obreros habían sido un

nuestros frigoríficos? ¿Por qué nos les pagan los 9 millones?” (9 millones de pesos era el importe reclamado por los frigoríficos por las pérdidas del año 1954).

⁸⁴ El crecimiento del mercado negro durante esos años se debió al establecimiento de numerosos mataderos en los departamentos vecinos a Montevideo que compitieron ilegalmente con el Frigonal por el abasto de Montevideo. Asimismo, otro problema fue la venta ilícita de ganado a través de la frontera con Brasil. (Finch, 2005, p. 154)

⁸⁵ En Bernhard (1958, pp. 243–294) se detalla minuciosamente la operativa de los frigoríficos extranjeros, y se explicitan los fraudes contables, industriales y comerciales realizados por estas firmas.

⁸⁶ Cabe notar que el alto precio garantizado a los cereales desde finales de la década de 1940 fue un costo de oportunidad altísimo para la ganadería que redujo en medio millón de hectáreas su participación en el área ocupada (Finch, 2005, p. 154).

impedimento para el negocio de estas firmas⁸⁷. Respecto a esto último, el autor sostiene que los reclamos de los trabajadores se originaban en la mayoría de los casos por el abuso que estas firmas hacían del recurso de *lock-out* a través del cual ejercían presión al Estado para el pago inmediato de los subsidios. Lo cierto es que, válidos o no los argumentos esgrimidos por las firmas, éstas se fueron, dejando a su haber un enorme pasivo que fue absorbido por el Estado. Vale notar que la transferencia de las plantas a EFCSA se realizó exonerando a los enajenantes de los impuestos a la transferencia de empresas, del cumplimiento de sus obligaciones fiscales con los institutos de previsión social, y del pago por préstamos bancarios para la adquisición de maquinaria (Bernhard, 1970, pp. 34–40).

Hacia finales de la década del cincuenta el diagnóstico sobre la situación del complejo cárnico era sombrío. Siguiendo a Bernhard (1958), existía un desfase entre la fase primaria, las capacidades de industrialización y los requerimientos de los mercados compradores. Situado en esa coyuntura, el autor efectuaba una serie de recomendaciones. Por un lado, atender el bajo nivel de eficiencia de la fase primaria del complejo, exacerbado por el aumento de hectáreas dedicadas a la agricultura y a otros rubros como lana y trigo⁸⁸. A tal fin, se volvía ineludible el establecimiento de políticas tendientes a aumentar la calidad y cantidad de los ganados productores de carne; mejorar los recursos forrajeros y así aumentar el rendimiento de la carne y acortar el ciclo de producción; incurrir en explotación intensiva; invertir en materia sanitaria; y mejorar las condiciones de trabajo en la campaña desestimulando la emigración rural. A su vez, se requería proveer a los ganaderos de medios -créditos y condiciones económicas adecuadas- para la compra de implementos y maquinarias. Por otro lado, Bernhard sostenía la necesidad de sortear los escollos existentes en la fase industrial donde fábricas anticuadas con equipamiento obsoleto y capacidad ociosa no llegaban a cubrir los costos de producción, debido a los bajos precios recibidos del exterior. Al mismo tiempo, se debía racionalizar la alimentación de la población, disminuir el consumo de carne vacuna aumentando el consumo de otras carnes y así incrementar el saldo exportable⁸⁹. El Estado hasta ese momento había intervenido otorgando subvenciones compensatorias y estableciendo un régimen de subsidios, que a juicio del autor, habían promovido incentivos no virtuosos a los actores pertenecientes a la fase de procesamiento del complejo, retroalimentando las dificultades existentes.

Sin duda, el Estado jugó un rol central como mediador del complejo de carne vacuna en el período que sobrevino a La Gran Depresión y que se extendió hasta la segunda posguerra. Las políticas estatales implementadas durante esas décadas, se establecieron, al decir de Moraes, con el fin de “definir quién se quedaba con qué parte del ingreso generado por la carne vacuna” (1996, p. 56), aunque sin mayor consideración por definir qué hacer para incrementar ese ingreso. Desde finales de la década de 1950 el Estado iría progresivamente asumiendo un rol menos interventor en la economía aunque, como se verá a continuación, esto no se aplicaría al

⁸⁷ Camou (2010) examina las estrategias empresariales desplegadas por el Frigorífico Swift respecto al factor trabajo en el artículo: “Estancamiento productivo y relaciones de trabajo en el frigorífico Swift de Montevideo, 1911-1957”.

⁸⁸ El número de hectáreas cultivadas aumentó de 805.737 a 1.468.462 entre 1947-48 y 1955-56 (Bernhard, 1958, p. 27).

⁸⁹ El consumo de carne per cápita de Uruguay era el más alto en el mundo a mediados del siglo XX; en 1952 equivalía a 122 kilos de carne por habitante, siendo la carne vacuna la más consumida: 90,24 kilos por persona. (Bernhard, 1958, p. 28)

funcionamiento del complejo de carne vacuna. La mayor prescindencia estatal en la vida económica y social del país que comienza a promoverse a partir de entonces se correspondió con los cambios en el ámbito internacional; a diferencia del imperante, el venidero también prometía –más no garantizaba- estados menos interventores.

3.4 El multilateralismo imperfecto, la *nueva industria* y las insuficientes mejoras forrajeras (1959-1978)

Tras la recuperación de posguerra, los países centrales aumentaron su demanda, reactivando así el comercio mundial. Los crecientes ingresos de los sectores medios y altos, en especial en los países europeos, redundaron en un mayor consumo de carne. Sin embargo, los mayores estímulos provenientes de la mayor demanda proteica fueron apenas percibidos por los países exportadores del Río de la Plata. Es que el aumento del comercio mundial promovido en las negociaciones multilaterales, no vino de la mano de menores restricciones en lo que refiere a los bienes agroalimentarios, y en particular a los productos cárnicos. A las tradicionales restricciones arancelarias se le fueron adicionando las no arancelarias a partir de los sesenta y en mayor medida durante la década del setenta cuando la demanda se resintió tras la crisis del petróleo en 1973. Por otro lado, Uruguay -como los países de la región- dado su condición de país exportador con fiebre aftosa endémica se enfrentaba a barreras sanitarias crecientes debido a la emergencia sanitaria que azotó Europa a finales de la década de 1960.

Siguiendo a Buxedas “una parte importante del comercio dentro de los bloques (Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea) consistió en carne de mayor calidad para consumo directo, con precios mayores y menos fluctuantes” (1983, p. 17). Según el autor, “el creciente excedente económico captado por la actividad entre fines de la década de 1950 y 1973 se concentró en los propios bloques importadores, tanto los ganaderos, industriales y comerciantes, como el Estado (a través de ingresos derivados de las importaciones). Una proporción muy fluctuante y en descenso de ese excedente fue a los países exportadores sin tratamiento favorable, particularmente latinoamericanos”.

El aumento del número de países importadores de carne produjo una desconcentración de actores en el ámbito mundial con una clara pérdida de importancia de Gran Bretaña que hasta mediados del siglo XX había monopolizado la cadena. A finales de la década del cincuenta ese mercado era el destino del 50% de las carnes congeladas y enfriadas exportadas por Uruguay, mientras que el otro 50% se exportaba a países del “Mercado libre” (Moraes, 1996, p. 27). En el transcurso de la década de 1960 la Comunidad Económica Europea (CEE) -creada en 1959- se volvió el principal mercado para las carnes uruguayas, y los países importadores de mayor relevancia pasaron a ser Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Los volúmenes, pero sobre todo los precios de la carne vacuna exportada por nuestro país aumentaron, aunque las políticas proteccionistas aplicadas por la CEE le imprimían fuertes fluctuaciones. Su demanda consistía principalmente en carne para manufactura y si bien durante los períodos de escasez extrema, como el registrado en 1971-73, importaron carne directa para el consumo, fue Argentina -y no Uruguay- su mercado proveedor (Buxedas, 1983,

p. 18). La carne en conserva, por su parte, ya a comienzos del sesenta tenía una participación muy minoritaria en la canasta exportadora⁹⁰.

Nuestro complejo de carne vacuna, por tanto, contó con nuevos destinos durante las décadas de 1960 y 1970, pero los mismos no contribuyeron a una re dinamización de la inserción externa del complejo, que se mantuvo en torno a productos con bajo valor agregado y continuó fuertemente dependiente de las políticas de nuevos, pero aún escasos compradores. La política agrícola adoptada por la CEE tuvo como eje central el incremento de la producción de bienes agropecuarios y a tales efectos otorgó crecientes estímulos –vía subsidios de exportación y apoyo a los precios domésticos- a sus productores. Adicionalmente, durante la década del 70 extremó las medidas restrictivas en materia sanitaria tras el primer brote de aftosa en Reino Unido en 1966/67. Los riesgos sanitarios fueron también las razones esgrimidas por EEUU y Japón para negar el ingreso de las carnes rioplatenses. Estas cuestiones son tratadas con mayor profundidad en el capítulo siguiente. Lo que es preciso notar, no obstante, es la menguada participación de Uruguay en el mercado mundial a inicios de la década del sesenta, respecto a lo que había sido su participación histórica; cabe destacar que en el período 1930-60 dicha participación se había reducido a un tercio. Durante esas décadas, también la proporción de exportaciones de carne vacuna en relación a su producción había caído a la mitad, ubicándose en torno al 35% del total producido a finales de la década de 1950 (Moraes, 1996, pp. 22–26). Si bien la orientación hacia el mercado interno comenzó a revertirse a inicios de la década de 1960 y las exportaciones registraron una tendencia al alza, Uruguay continuaría perdiendo escaños en términos de su participación en el mercado cárnico mundial hasta finales de la década de 1970⁹¹.

Al relativo bajo abastecimiento de los compradores mundiales en el mercado de carnes rioplatenses se le sumó durante este período el escaso interés del capital extranjero de invertir en la industria de carnes del Río de la Plata. La pérdida de dinamismo de los países de la región en la producción y el comercio mundial explican en parte el menor interés recibido por parte de las firmas líderes. La industria cárnica y su núcleo oligopólico, a su vez, fueron perdiendo relevancia en los mercados tradicionales, en relación a otras ramas industriales como la de bienes durables. Las acciones emprendidas por estas firmas durante estas décadas estuvieron supeditadas en mayor medida a las políticas de carne y en general a la política agropecuaria llevada a cabo por los principales mercados importadores (Buxedas, 1983). En Uruguay el vacío del capital extranjero fue evidente. Tras la retirada de los frigoríficos Swift y Armour en 1957, y el cierre del frigorífico Anglo una década después, la industria frigorífica que hasta ese entonces había sido una gran receptora de capital extranjero, quedó relegada como destino

⁹⁰ La pérdida de significancia de este rubro se dio en Uruguay de forma temprana. De acuerdo a Finch (2005, p. 157) las exportaciones de carne enlatada significaron el 18,2% de las exportaciones mundiales durante 1934-38; en 1959-61 esa cifra había caído al 1,7%, y seguiría en descenso alcanzando el 1,1% durante el período 1962-71. Según Pérez Arrarte (1993), nuestro país tenía limitaciones para producirlo y menores ventajas competitivas respecto a sus países vecinos. De acuerdo a este autor la demanda mundial por ese tipo de productos iría en caída desde la década del ochenta.

⁹¹ A fines del siglo XIX Uruguay participaba con el 22% de la exportación mundial de carne bovina; hacia fines de la década de 1920 lo hacía con un 13% y a finales de la década de 1960 con un 5% (Moraes, 2001, p. 34). Esa cifra continuaría en caída hasta finales de la década del setenta en que alcanzaría el 3,2% durante los años 1977/79 (INAC, 1982, p. 10).

atractivo para los inversores extranjeros, permaneciendo en manos de nacionales hasta finales del siglo XX. Cabe aclarar, no obstante, que si bien el capital extranjero migró, algunos de sus principales referentes permanecieron en cargos directivos y/o como accionistas menores en varios de los frigoríficos que cobraron impulso durante los sesenta⁹².

En efecto, a inicios del 60´ nuevas plantas frigoríficas surgieron al influjo del cambio de reglas en el ámbito doméstico que trajo consigo la nueva década. Cabe recordar que en 1958 asumió la presidencia el Partido Nacional, en gran medida producto de la insatisfacción del sector rural ante las políticas batllistas desplegadas desde inicios de la década anterior. La Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959 implementada por el nuevo gobierno -con auspicio del Fondo Monetario Internacional- tuvo entre sus cometidos el desmantelamiento del sistema de control de cambios y los subsidios otorgados a la industria y a los consumidores que tanto aquejaban a ganaderos y exportadores (Finch, 2005). Si bien dicha tarea resultó más difícil de lo esperado, las políticas dirigidas a reactivar el sector agro-exportador en el marco de la reforma, tuvieron efectos inmediatos en el complejo de carne vacuna. En lo que refiere a la fase industrial, se eliminó el monopolio del Frigonal en el abasto de Montevideo y se autorizó a numerosas plantas de faena a ingresar al mercado de exportación. De 4 frigoríficos exportadores en 1959, Uruguay pasó a contar 30 firmas habilitadas al mercado externo en 1960 (Bernhard, 1970, p. 44). La llamada “nueva industria” se componía principalmente por mataderos ubicados en los límites de Montevideo –algunos dedicados al “mercado negro”- que hasta ese entonces abastecían el abasto interno y que vieron en los permisos de exportación la oportunidad de diversificar sus negocios. No solo mataderistas, sino también ganaderos y comerciantes de ganado (intermediarios) se vieron seducidos por el vacío que había dejado el capital extranjero (Buxedas, 1983). En el Cuadro que sigue a continuación se presentan los principales frigoríficos que fueron habilitados durante la década de 1960.

Cuadro 3.2: Principales plantas frigoríficas de la *nueva industria* (1971)

FRIGORÍFICO	Origen de la planta	Año de inicio como frigorífico autorizado
Carrasco	Matadero	1962
Tacuarembó	Saladero	1963
Canelones y Colonia	Industria de productos de granja	1964 y 1965
La Caballada	Saladero	1964
Codadesa	Matadero	1965
Sudamericano	Matadero	1965
Comargen	Matadero	1966
San Jacinto	Matadero	1966
Cruz del Sur		1966
Frimasur		1970
Castillos, San Carlos, (INDAGRO)	Matadero	1962

Fuente: Tomado de Buxedas (1983: 45) en base a encuestas realizadas en el marco del Proyecto 1971/1 de la Facultad de Agronomía, adaptación propia.

⁹² De acuerdo a Bernhard (1970, p. 49) representantes de la firma International Packers Ltda. (sucesores del Swift de Chicago) eran los representantes del Frigorífico Canelones (Miguel Ameglio S.A.); la firma Adela Investment Co. S.A. era inversionista en el Frigorífico Carrasco S.A.; uno de los funcionarios de la alta jerarquía del Swift era el que ocupaba el mayor cargo directivo del Frigorífico Colonia; y otras empresas extranjeras estaban vinculadas a los frigoríficos Castillo S.A., San Carlos S.A., Indagro S.A. y Comargen S.A.

Tras el surgimiento de la *nueva industria*, las antiguas plantas frigoríficas que a inicios de la década de 1960 estaban “encarnadas” en el Frigonal, EFCSA, Castro⁹³ y Anglo pasaron a conformar lo que a partir de entonces sería referida como “industria tradicional”. Al igual que las antiguas plantas, las nuevas se sirvieron de los beneficios fiscales y del mejor trato cambiario concedido a las exportaciones cárnicas tras la Reforma de 1959 (Finch, 2005). Pero a diferencia de aquellas, las empresas que conformaron la *nueva industria* contaban con ventajas relativas adicionales como resultado de sus menores costos, lo cual se debía al menor tamaño de las plantas, las menores exigencias higiénico-sanitarias requeridas en sus comienzos⁹⁴, la paga de salarios inferiores, la evasión de cargas sociales y la mayor flexibilidad de ajuste de su personal (Buxedas, 1983). La aparición de estos nuevos industriales fue fulminante para la *industria tradicional*, que ya venía en decadencia desde mediados del cincuenta.

Siguiendo a Bernhard (1970), EFCSA que “en papeles” figuraba en manos de los trabajadores, en los hechos, desde sus inicios, fue administrada por la plana mayor que había estado a cargo de la gerencia de Armour y dirigida por César Charlone, miembro del Partido Colorado que había ocupado cargos políticos en los anteriores gobiernos. De acuerdo a este autor, EFCSA realizó las mismas prácticas irregulares que sus antecesores (Swift y Armour): se benefició de subsidios por sobreestimación de costos y abultó deudas con las cajas de previsión social y con los ganaderos. Asimismo, y de forma inexplicable, fue acreedora de mayores beneficios fiscales y de un tratamiento diferencial como el recibido a través de la caja de compensaciones por desocupación de la industria frigorífica, decretada en 1969 y hecha a medida para EFCSA. Mientras recibía protección estatal alegando dificultades económicas, compró el Frigorífico Castro y un matadero en Durazno. Las condiciones en que se dio el cierre de EFCSA en 1969 pueden anticiparse: al igual que sus antecesores, la cesión de la firma al Estado incluyó la transferencia de deudas impagas en varios frentes.

Dos años antes, en 1967, había dejado de operar el Frigorífico Anglo, hasta entonces perteneciente a Vestey Co. quien había ofrecido la planta al Estado, fijando un precio de adquisición sin inventario previo (Bernhard, 1970). La planta –como todas las que componían la *industria tradicional*– estaba obsoleta y el Parlamento no aprobó su adquisición. Mientras se dirimía su destino, el Estado pagó a la firma inglesa el arrendamiento de la planta a efectos de mantenerla operativa y asegurar la continuidad del empleo a sus trabajadores. En 1969 el Anglo fue expropiado y pasó a constituir el frigorífico Fray Bentos de propiedad estatal.

El Frigonal, por su parte, ya tenía una situación comprometida a finales de la década del cincuenta cuando su monopolio en el abasto capitalino fue eliminado. Si bien en 1964 éste volvió a instaurarse y permaneció hasta 1969, el nivel de compras de vacunos en la Tablada por parte de la planta no alcanzó el registrado a inicios de la década de 1950 (Bernhard, 1970, p. 58). Más allá de las falencias con las que lidió el frigorífico nacional desde su nacimiento - que como se mencionó anteriormente fueron intrínsecas a su creación-, es justo destacar

⁹³ Castro fue matadero hasta 1948 año que comenzó a congelar carne y se convirtió en frigorífico (Bernhard, 1958).

⁹⁴ Recién a finales de la década de 1960 se ve compelida a invertir en esta materia para ser habilitada a nivel nacional y responder a los requerimientos impuestos por los importadores (Buxedas, 1983, p. 40)

algunas particularidades de su operativa que aportan en la explicación de su deterioro. El Frigonal no incurrió en el comercio clandestino; no incursionó en maniobras especulativas con divisas, ni abultó deudas con el Estado o con los ganaderos; tampoco se permitió la evasión de los controles higiénicos-sanitarios y el incumplimiento en las obligaciones con sus trabajadores. Claramente estos factores lo diferenciaron del resto de las plantas frigoríficas, tanto de las grandes y extranjeras con las cuales compartió sus primeras dos décadas de vida, como con el grupo de pequeños y medianos establecimientos con los que convivió durante la segunda mitad de su existencia. En 1969, las dificultades propias y ajenas con las que cargaba el Frigonal se exacerbaban a partir de una serie de medidas que fue tomando el gobierno de turno, y que culminó con la cesación de pagos y la clausura transitoria de su actividad⁹⁵.

El complejo de carne vacuna que inauguraba la década del setenta estaba integrado, entonces, por la *industria tradicional*, enteramente en manos estatales, y dirigida en mayor medida al mercado interno, y por la pujante *nueva industria*, mayoritariamente de capitales privados nacionales, y abocada al mercado de exportación. En el Cuadro 3.3 se da cuenta que mientras la primera terminó de deteriorarse durante la década de 1970 para la segunda éstos fueron años de consolidación y expansión. Ese resultado no fue ajeno a la orientación política de corte liberal y aperturista que imperó desde finales de la década del cincuenta, y que se acentuó durante los setenta, la cual promovió la expansión de las nuevas empresas orientadas al mercado de exportación y retaceó los estímulos a las plantas dirigidas al mercado interno, en especial al Frigonal⁹⁶.

Cuadro 3.3: Capacidad instalada y efectiva de la industria frigorífica (1956-80)

CAPACIDAD DE FAENA DE VACUNOS (miles de cabezas x año ¹)			
Año	Tradicional	Nueva	Total
1956	1.900	---	1.900
1962	1.600	50	1.650
1966	1.450	860	2.310
1970	1.375	960	2.335
1975	1.150	1.260	2.410
1977	830	1.280	2.110
1980	320	1.480	1.800
UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTALADA ² (%)			
Año	Tradicional	Nueva	Total
1960	38	---	38
1963/64	44	72	47
1969/72	21	54	34

⁹⁵ En Bernhard (1970, pp. 74–81) se realiza un exhaustivo análisis de las medidas que desencadenaron la crisis de 1969: aumentos desorbitantes del precio de ganado a faena, fijación de incrementos diferenciales de precio de los cortes cárnicos en el abasto interno que fueron en detrimento del Frigonal y que por el contrario, estimularon el “mercado negro”; discriminación en la distribución del Fondo de Estabilización de carnes y en la asignación de cuotas de exportación que favorecieron a EFCSA y perjudicaron al Frigonal; la derogación definitiva del monopolio en el mercado interno y su distribución entre las firmas lo cual resultó nuevamente EFCSA favorecida; y la pérdida significativa de derechos de los trabajadores que desencadenó un conflicto sin precedentes, a nivel de toda la industria.

⁹⁶ Durante ese período los empresarios vinculados a las finanzas y el sector agroexportador tuvieron gran incidencia en el gobierno. En Buxedas (1983, pp. 82–87) se exponen nítidamente los vínculos entre los directores de las principales industrias, la banca y el gobierno que explican muchas de las políticas estatales favorables a los nuevos industriales exportadores, así como los continuos y crecientes créditos con riesgos elevados y de dudosos retornos que la banca –privada y pública- otorgó a la *nueva industria* frigorífica.

Notas: ¹Cálculo sobre la base de la capacidad de faena en 8 horas durante 250 días al año; ²No incluye los mataderos, aún que en algunos años se los habilitara a la exportación

Fuente: Tomado de Buxedas (1983, pp. 48–50), adaptación propia

La capacidad instalada de la industria frigorífica aumentó y el nivel de concentración se redujo ante la llegada de las nuevas plantas. La renovación del parque industrial, si bien significativa, tuvo carácter parcial. Al igual que la *industria tradicional*, la nueva hizo un uso de la capacidad instalada muy por debajo de su nivel óptimo. Asimismo, si bien incorporó técnicas que posibilitaron un aumento de la productividad, éstas fueron limitadas y se concentraron en algunas plantas. Las mejoras promovidas se realizaron principalmente para adecuarse a las condiciones higiénicas-sanitarias impuestas por los mercados compradores y si bien lograron revertir el problema recurrente que se presentaba ante el rechazo de partidas de exportación debido a deficiencias en esa materia, a inicios del 70' solo seis plantas estaban autorizadas a exportar a Gran Bretaña y tan solo tres a Alemania. Por otro lado las nuevas instalaciones de frío presentaban limitaciones tecnológicas. (Buxedas, 1983, pp. 45–52)

Un aspecto a destacar, y que es recogido en Buxedas (1983), es la carencia en nuestro país de investigación especializada en la industria cárnica. En palabras del autor y refiriendo a lo ocurrido durante la expansión de la *nueva industria* “la tecnología, relativamente difundida, se adapta de manera elemental por copia de antiguos diseños, modernización de equipamientos preexistentes, consultorías aisladas y, finalmente, al impuso de las exigencias de los importadores, especialmente en todo lo que se refiere a las condiciones higiénicos-sanitarias” (1983, p. 46). Las misiones extranjeras promovidas por los organismos internacionales durante estos años ocuparon un lugar destacado en las orientaciones sobre los cambios tecnológicos a realizar en las plantas, llenando el vacío ante la ausencia de una institucionalidad propia en la materia. A comienzos de 1970 nuevas funciones se asignaron al Instituto Nacional de Carnes⁹⁷ que tuvieron que ver con el desarrollo y el control de la industria frigorífica, y posteriormente con la promoción de negocios de exportación, pero que no incluyeron tareas de investigación tecnológica ni adaptación de procesos. En definitiva, y al decir de Buxedas “fue al impuso de iniciativas de cada empresa, vendedores de equipos, y de misiones extranjeras que la *nueva industria* fue desarrollando sus plantas, muchas veces sobre algunas instalaciones preexistentes” (1983, p. 47).

Entre 1969 y 1973 menores trabas a la comercialización y altos precios internacionales se aunaron a esa renovación parcial del parque industrial y al crecimiento de la producción ganadera (Barbato, 1981). Durante estos años el Estado intervino el abasto con el fin de restringir el consumo interno de carne vacuna y aumentar los saldos exportables⁹⁸. Por otro

⁹⁷ El Instituto Nacional de Carnes fue creado en 1967 con el fin de regular la industria cárnica dirigida básicamente a la exportación. Desde inicios del 70' cuando el Estado asume una mayor participación en los negocios de exportación de la carne vacuna, pasa a ser el organismo que centraliza la conducción de las negociaciones. Se refuerza al mismo tiempo su función de contralor de los embarques de carne y subproductos en lo que refiere a la reglamentación higiénica-sanitaria. (Trylesinski, 1981)

⁹⁸ En 1969 se creó la Comisión de Administración del Abasto (CADA) con el fin de regular el régimen de abasto. La CADA era la encargada de distribuir la carne para el consumo de Montevideo y Canelones. Durante 1972 y 1973 se establecieron vedas. Se prohibió la faena con destino al abasto durante el receso zafra, al tiempo que se

lado, es de notar que la fase primaria –de la mano de un fuerte apoyo estatal- también había experimentado cambios durante la década del sesenta. En relación a la fase industrial, la primaria había contado con políticas específicas dirigidas a la incorporación de cambio técnico (Buxedas, 1983). En efecto, una de las principales medidas promovidas por el Estado fue la introducción de técnicas alternativas de mejoramiento forrajero. Siguiendo a Álvarez (2014), un plan de inversiones y mejoras tecnológicas comenzó a trazarse a inicios de la década de 1950, que contó con asistencia técnica externa, y se inspiró en la tecnología de producción de pasturas desarrollada en Nueva Zelanda⁹⁹. Si bien la experimentación con dicha tecnología se inició durante la década del cincuenta no fue hasta inicios del sesenta en que se ejecutó un plan de mejoramiento integral progresivo. Financiado en gran parte por el Banco Mundial, el Plan estuvo a cargo de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario (CHPA) creada en 1957 y ubicada en la órbita del Ministerio de Agricultura y Pesca. El Banco Central fue el responsable de los fondos externos volcados al programa de mejoramiento y el Banco República del Uruguay (BROU) fue desde el inicio el encargado de ejecutar los préstamos a los ganaderos al que se le sumaron otros bancos autorizados en etapas posteriores del Plan (Barbato, 1981).

La promoción de la mejora de la base forrajera había contado, a su vez, con estímulos provenientes de otras políticas complementarias promovidas por el Estado. Entre ellas, y siguiendo a Barbato (1981) se encuentran: la política de importación que introdujo la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959, a través de la cual se exoneró de cargos a los principales insumos requeridos por el paquete tecnológico neozelandés (fertilizantes y materias primas para su elaboración, semillas e inoculantes); la exoneración del impuesto al valor agregado a los insumos agropecuarios y a la maquinaria agrícola; la aplicación de un subsidio a los fertilizantes proveniente de las detracciones¹⁰⁰ introducido por ley en 1959 y continuando hasta mediados del 70'; y la aplicación en 1968 del Impuesto a la Productividad Mínima Exigible para la Producción Agropecuaria (IMPROME)¹⁰¹, el cual se mantendría vigente hasta 1978.

Contrario a las expectativas puestas en el Plan, la adopción de estrategias de intensificación de la producción estuvo lejos de generalizarse. La superficie mejorada total aumentó de 128 mil a 1,6 millones de hectáreas entre 1961 y 1975, habiendo alcanzado un máximo de 2,6 millones de hectáreas (Álvarez, 2014, p. 31). La ausencia de condiciones de rentabilidad y los elevados niveles de riesgo de la inversión fueron señalados por las diversas corrientes interpretativas como uno de los principales obstáculos a su generalización. De acuerdo a Barbato (1981) fue

ajustaron y ampliaron los mecanismos de contralor de la circulación de ganado en la órbita de la Dirección Nacional de Contralor de Semovientes (DINACOSE). (Trylesinski, 1981)

⁹⁹ El "paquete tecnológico neozelandés" incluía una combinación de prácticas agrícolas y ganaderas, basado en el desarrollo conjunto de técnicas de mejoras de la pradera y de manejo animal en cuidado de un equilibrio entre el rendimiento y sostenibilidad del suelo y la alimentación del ganado. El crecimiento de la fertilidad del suelo se realizaba en base a nutrientes nitrogenados y al cultivo combinado de gramíneas y leguminosas (Álvarez, 2014, p. 29).

¹⁰⁰ Las detracciones (impuestos a las exportaciones) se introdujeron en 1959 y rigieron hasta 1978.

¹⁰¹ El IMPROME constituyó un aliciente para mejorar la productividad de la tierra. Era fijado por un organismo técnico del Estado quien realizaba la medición del ingreso potencial que la unidad de tierra en cuestión podía generar, de acuerdo a las condiciones imperantes en Uruguay; cuanto menor era el resultado productivo de la unidad más lejos de su potencial se encontraba y por tanto más gravosa se hacía la carga. Dicha medición se realizaba previo un ajuste -mediante el Índice CONEAT- de la diferencia entre la capacidad productiva media nacional y la del predio en cuestión. (Barbato, 1981)

demasiado optimista pensar que el estímulo crediticio –instrumento central en la promoción del mejoramiento forrajero- por sí solo, conduciría a los ganaderos a invertir. La reticencia a invertir se encontraba asociada a las condicionantes económicas vigentes, que no proporcionaban un clima de estabilidad sobre la rentabilidad en el mediano plazo, y por consiguiente no estimulaban la decisión de sustituir la tecnología tradicional y apostar al nuevo modelo. Según la autora, la política económica aplicada al complejo desde finales de la década de 1950, en especial la dirigida a la comercialización, tendió a retacear el nivel de precios obtenido por los ganaderos y no logro atenuar su variabilidad cíclica¹⁰².

En efecto, las significativas –pero insuficientes- mejoras forrajeras y la renovación parcial del parque industrial tras el ingreso de las nuevas plantas frigoríficas, se sucedieron en el marco de un modelo de crecimiento económico y social ya agotado. El giro aperturista ensayado por el Partido Nacional tras la crisis del neo-batllismo, no había conseguido apaciguar la tendencia inflacionaria, la incapacidad de pagos y los conflictos sociales en pugna desatados hacía más de una década. En ese contexto, en los comicios de 1967 triunfó nuevamente el Partido Colorado, y tras la muerte de Gestido asumió Pacheco Areco (1967-72), político perteneciente al ala conservadora del partido. A partir de entonces, el centro de la política económica pasó a girar en torno a las medidas de estabilización. Representantes de las gremiales empresariales del agro y de la banca ingresaron al gabinete ministerial. Frente a una inflación que llegó al 183%, el gobierno decretó la congelación de precios y salarios a mediados de 1968, justo antes de cuando tocaba el reajuste de salarios. Dado que los precios ya habían aumentado, la medida hizo recaer el peso de la crisis sobre los trabajadores. El salario real tuvo una caída de casi el 13% y el costo de la canasta familiar básica se duplicó con respecto al año anterior (Broquetas, 2008, p. 171). A finales de 1968, el gobierno, con el respaldo de las gremiales empresariales, creó la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN). Mediante este instrumento, los incrementos de precios y salarios pasaron a fijarse en base a informes técnicos sobre productividad elaborados por un equipo designado por el gobierno; con lo cual, en los hechos, se dio por culminada la negociación vía Consejos de Salarios que funcionaban desde 1943 (Cancela & Melgar, 1985).

Hasta mediados de 1971 el “intervencionismo estabilizador” (Notaro, 1984, 2016) y la política anti-inflacionaria aplicadas por el gobierno fueron exitosas. Bajó la inflación, aumentó la producción y se incrementaron las exportaciones. Pero hacia finales de 1971, año electoral, el déficit fiscal se agravó, subieron los precios, cayeron las exportaciones y aumentó el endeudamiento externo (Finch, 2005). Nuevas medidas de reajuste económico fueron tomadas por el gobierno constitucional de Juan María Bordaberry (1972-1973), entre ellas el control de las tarifas públicas, el dólar y los precios. La inflación volvió a trepar y se ubicó en el entorno del 94,7% y el salario real volvió a caer –en esta ocasión, un 17%- (Yaffé, 2009) Los

¹⁰² Barbato (1981) da cuenta de la fuerte intervención estatal que rigió sobre los precios de comercialización durante el período 1959-1978. Por un lado, a través de las políticas aplicadas sobre el precio obtenido por la fase industrial por la carne exportada: vía la política cambiaria y las detracciones y hasta participando el Estado en la concertación de negocios de exportación. Por otro lado, mediante las acciones emprendidas sobre el precio obtenido por la fase primaria por el ganado que va a faena: hasta 1971 se reguló a través de la demanda del Frigonal y entre 1972 y 1977 fue fijado por decreto. El precio al productor se vio además alterado por la regulación de los gastos de comercialización y fletes, el impuesto a las transacciones de ganado y las bonificaciones que premian al ganado de calidad.

crecientes conflictos en torno al estancamiento productivo y a la pérdida de derechos sociales sustantivos se exacerbaban tras la crisis mundial de los precios del petróleo en 1973 que provocó un descenso brusco de la demanda internacional. El corolario de tales desajustes, es conocido; el 27 de junio de 1973 se decretó el golpe de Estado. A partir de entonces y a tono con la región, Uruguay comenzaría a transitar una etapa signada por la violación masiva de los derechos humanos, que se extendería hasta mediados de la década del ochenta. La política económica y social del país durante esos años estaría en manos de los militares bajo el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA).

Entre 1974 y 1978 la política económica del gobierno de facto fue caracterizada como de “intervencionismo reestructurador” (Notaro, 1984, 2016). El énfasis estuvo puesto en la reestructura de la base productiva, el comercio exterior, la distribución del ingreso, la demanda y los precios relativos. Para tales fines, se aplicó un manejo discrecional respecto a los instrumentos de política. Se liberalizó el mercado cambiario y el de capitales, pero se mantuvo regulada la política de comercio exterior con el fin de promover las exportaciones y cambiar su estructura, redirigiéndola hacia las exportaciones de productos no tradicionales –como el cuero y los textiles-. Los estímulos de política al comercio exterior, por tanto, se dirigieron a otros complejos agroindustriales exportadores¹⁰³, no al cárnico que tenía sus mercados trancos¹⁰⁴. Mientras que la participación de las exportaciones de base ganadera en el total exportado se ubicaba en el entorno del 80% a inicios de la década del 70’, en 1979 significaba el 30% de las exportaciones totales (Barbato, 1981, p. 17).

Hacia al interior del complejo de carne vacuna, la política estatal promovida por el COSENA durante sus primeros años de existencia, tuvo una orientación netamente intervencionista. Cabe notar que la *nueva industria*, pese a un comienzo auguroso, no logró sostener sus actividades a niveles rentables. El gobierno se abocó a su financiamiento a través del otorgamiento de créditos a tasa de interés negativo, y vía la fijación de precios del ganado que permitían asegurarle a las plantas cierta rentabilidad¹⁰⁵. En lo que refiere a la fase primaria, el nivel de endeudamiento creció significativamente durante esos años, y se trasladó a la banca privada. Los ganaderos reclamaban al gobierno por el aumento de los precios de los insumos, la elevada presión fiscal, la sobrevaluación del tipo de cambio y los bajos precios del ganado a faena recibidos. En 1978, y tras la adopción de las medidas de liberalización hacia el complejo, adoptadas por el gobierno, el conflicto con los ganaderos se disiparía. Es que las nuevas disposiciones proclamadas ese año contemplaron los intereses de los ganaderos vinculados a la exportación. (Trylesinski, 1981) En efecto, las “medidas de agosto” del 78, constituyeron un

¹⁰³ Entre 1975 y 1978 las exportaciones de productos agroindustriales no tradicionales en conjunto pasaron a representar más del 50% de las exportaciones totales (SEPLACODI, 1977, p. 23).

¹⁰⁴ Durante esos años las exportaciones de carne vacuna se fueron redirigiendo principalmente a Brasil –y en menor medida a Egipto-, tras la pérdida de participación de la carne vacuna uruguaya en la CEE, debido a las políticas proteccionistas aplicadas tras la Crisis del 73’. Mientras que para el período 1970-74 el 61% de las exportaciones tenía como destino la CEE, durante los años 1978-80 esa cifra se había reducido al 25%. En contraposición, la participación de Brasil como destino de nuestra carne vacuna se había incrementado del 12% al 55% para esos períodos. (Rocca, n.d., p. 43)

¹⁰⁵ El rol estatal en el financiamiento de la industria cárnica durante estos años fue protagónico. Estuvo signado por el Decreto 402/971, que preveía una fuerte asistencia del BROU a la IF. Al mantenerse un nivel de tasa nominal de los préstamos estatales implícitos inferior a los niveles inflacionarios, las tasas reales de interés eran negativas, constituyendo por tanto un subsidio. (Rocca, n.d.)

nuevo “parteaguas” en la historia del complejo de carne vacuna uruguayo, cuestión que será retomada en los capítulos 6, 8 y 9.

3.5 Recapitulando: Cuéntame de tus consumidores, y te diré tu suerte

De la mirada de largo plazo, surgen algunas ideas síntesis:

- i. Las vicisitudes del contexto externo, y sus consecuencias en el mercado internacional de la carne bovina, han sido cruciales en el devenir del complejo cárnico uruguayo. Reparar en los cambios en la demanda externa y en el consumidor “tipo” de nuestro complejo de carne vacuna resulta útil pues arroja pistas sobre cuál ha sido su posicionamiento en el concierto mundial, cuál ha sido su vinculación con los grandes jugadores globales y cómo han repercutido en lo doméstico las estrategias por ellos adoptadas. Dicha mirada se justifica en la importancia que históricamente ha tenido la carne vacuna en la canasta exportadora de nuestro país, más allá de la significancia que ha cobrado el consumo interno durante ciertos períodos. Enfatizar sobre los cambios que imponen los importadores de carne vacuna se torna más que relevante en un país como el nuestro que, deliberada o tácitamente, ha apostado sus fichas a ese mercado.
- ii. Ahora bien, como se vio a lo largo del capítulo, no todo es “importado”. Poner la lupa sobre los consumidores (del exterior) no entra en contradicción con el rol activo que, se reconoce, tienen los actores pertenecientes al complejo de carne vacuna de nuestro país. Parte, por el contrario, por considerar que éstos intervienen en el tipo de inserción alcanzada y en el posicionamiento del complejo como oferente de carne vacuna en el mercado mundial. El tipo de producto ofrecido y las condiciones establecidas son resultado del desempeño alcanzado tanto en la fase de producción como de procesamiento de la carne vacuna, es decir depende también del accionar de los ganaderos y de los industriales de la carne. Es que nuestros consumidores “tipo” devienen, en gran medida, de nuestra oferta de productos “tipo”.
- iii. Es interesante resaltar una constatación que surge de la mirada de largo plazo respecto al relacionamiento entre ambos eslabones. Contrario a la intuición, o a lo señalado por las teorías económicas clásicas sobre el funcionamiento del mercado en relación al número de actores, la industria frigorífica no es –al menos, no siempre– la que ha ejercido el control sobre la gobernanza del complejo. A pesar del número reducido de firmas que han conformado la demanda de ganado a faena y de la gran dispersión que caracteriza la oferta, diversos factores han incidido en el comportamiento pendular que ha caracterizado la relación de fuerzas entre ganaderos y procesadores. Entre dichos factores se encuentra en primer lugar un rasgo propio de la actividad ganadera que está vinculado a la restricción biológica de la materia prima, que altera los flujos de oferta y genera cierta “dependencia” de los compradores hacia los proveedores. Asimismo, la significancia que ha tenido el “mercado negro” y el contrabando, ha propiciado vías alternativas a ambos eslabones, en especial a la fase primaria que ha contado con otros destinos para su producción. Por último, y no menos importante, ha sido el rol del Estado en la distribución de poder entre los actores del complejo.

- iv. En efecto, la historia que se acaba de contar tiene de gran protagonista al Estado quien se ha adjudicado –y al que le han adjudicado- un rol central en el funcionamiento del complejo cárnico. Desde su nacimiento, la asignación de los recursos del complejo ha estado incidida por las políticas públicas, mediante diversos instrumentos: cambiarios, comerciales, fiscales, financieros y administrativos. Más aún, a principios de la década del treinta, el Estado en su rol como industrial de la carne, sumó a dichas funciones una participación aún más directa en el complejo. Es de notar, sin embargo, que a lo largo del período revistado, el Estado se ha abocado mayormente a la tarea de incidir en la distribución del ingreso generado entre los actores del complejo de carne vacuna, y eventualmente a compartirlo con el resto de la sociedad. Por el contrario, ha relegado –o no ha reparado de igual manera- en su capacidad de incidir en la mejora de las condiciones en que se da la generación de esos ingresos. Por último, cabe notar que las decisiones y acciones tomadas por los distintos gobiernos durante el período de estudio guardan estrecha vinculación con las condicionantes externas impuestas desde nuestros mercados compradores. No siendo una gran revelación, se podría afirmar que el complejo de carne vacuna uruguayo ha navegado con timón propio, pero a merced del viento. Anticiparse a la dirección y la fuerza del viento parecería ser clave para un mejor desempeño.

Capítulo 4

La globalización productiva, el sector agroalimentario y la carne bovina

Uno de los corolarios del capítulo 3 es la constatación de una necesidad: abordar los cambios en la inserción externa de la carne bovina uruguaya requiere reparar sobre las transformaciones registradas en el mercado internacional de la carne bovina durante el período de estudio, lo cual da lugar al presente capítulo.

Las transformaciones del comercio internacional durante la *segunda globalización* –al igual que durante la *primera globalización*– no pueden explicarse sin hacer referencia a la drástica reducción de los costos del transporte y de las comunicaciones, y a los cambios en la geopolítica mundial acaecidos en la segunda mitad del siglo XX. Estas dos fases globalizadoras han estado pautadas por paradigmas teóricos –y en menor medida fácticos– en conformidad con los principios liberales del comercio. En ambas, el incremento del comercio ha sido mayor que el aumento de la producción¹⁰⁶, dando cuenta de la mayor interrelación entre países y regiones. Sin embargo, la expansión del comercio mundial originada en el período de la segunda posguerra y acelerada hacia finales del siglo XX presenta características que denotan cambios relevantes respecto a períodos pasados, y en especial respecto a lo ocurrido durante la *primera globalización*. De allí que a continuación, se destacan algunas de sus principales características, haciendo foco en lo ocurrido en el sector agroalimentario, para posteriormente dar cuenta de las principales tendencias registradas en la producción y el comercio de la carne bovina.

4.1 La globalización productiva y la reconfiguración agroalimentaria en curso

El crecimiento del comercio durante la *segunda globalización* es explicado en gran medida por el mayor intercambio entre bienes manufacturados y sus componentes¹⁰⁷, y por la mayor participación de los servicios en el comercio total¹⁰⁸. El comercio de bienes agropecuarios, por su parte, que había comenzado a disminuir su participación desde principios del siglo XX, siguió su tendencia a la baja y de representar el 35% del comercio mundial a mediados del siglo XX pasó a significar menos del 10% a inicios de la presente década (OMC, 2013, p. 54).

La expansión del comercio mundial en términos de la participación relativa de países y regiones ha sido desigual. A diferencia de la *primera globalización*, en esta segunda fase lo

¹⁰⁶ En el último cuarto del siglo XIX, la participación del comercio en la producción mundial (la apertura) se incrementó significativamente y alcanzó su pico máximo en 1913, nivel que sería superado recién en la década de 1960, pasado el período de entreguerras (Maddison (2001) citado en OMC(2013, p. 47)). Entre 1945 y 2007, mientras que la producción mundial se duplicó, el comercio volvió a expandirse multiplicándose por un factor mayor a 4 (O’ Briens & Williams, 2010, p. 157).

¹⁰⁷ Mientras en 1900 estos bienes representaban el 40% del comercio mundial, en el 2000 explican un 75% (OMC, 2013, p. 54).

¹⁰⁸ Entre 1980 y 2011, el comercio de bienes creció a una tasa media anual de 7,3% en dólares corrientes, y el incremento del comercio de servicios fue incluso mayor, ubicándose en torno al 8,2%. De acuerdo a los índices del volumen del comercio mundial de mercancías, durante este período el comercio de bienes manufacturados se multiplicó por 6, el de productos agropecuarios se incrementó 2,6 veces y el comercio de combustible y productos de la minería lo hizo 2,1 veces. (OMC, 2013, p. 55;66)

distintivo ha sido el incremento del comercio entre países de mayor nivel de industrialización. El auge del comercio intra-industrial, no obstante, no ha sido propiedad exclusiva de los países tradicionalmente más avanzados sino también de países en desarrollo que han experimentado una rápida industrialización durante las décadas del ochenta y noventa¹⁰⁹. Mientras que en 1980 las exportaciones de las economías en desarrollo representaban el 34% de las exportaciones mundiales, al 2011 su participación había ascendido al 47% del total exportado. De igual forma, la participación en las importaciones de este grupo de países se incrementó del 29 al 42% durante ese período. (OMC, 2013, pp. 57, 59)

El incremento del comercio intra-industrial se ha correspondido con la expansión del comercio intra-firma¹¹⁰, otro de los pilares en los que se ha anclado la globalización productiva en curso. De acuerdo a Baldwin (2017), mientras la disminución de los costos del transporte durante la segunda mitad del siglo XIX provocó la separación entre fábricas y consumidores, la revolución del transporte, la informática y las telecomunicaciones en la actual era globalizadora ha ido delineando una segunda división que se corresponde con la localización de las fases de fabricación de un producto en distintas partes del mundo.

La fragmentación del proceso productivo vis a vis el incremento del comercio intra-firma, se corresponden a su vez con transformaciones que han ocurrido a nivel de la organización de las firmas y a nuevas estrategias empresariales. En la era post-fordista la norma ha dejado de ser la participación de diferentes firmas en distintas fases del proceso productivo, y la tendencia ha sido la de una mayor coordinación entre eslabones. El mayor control por una firma sobre varias etapas del proceso productivo se verifica tanto bajo mecanismos de integración vertical como de nuevos esquemas de coordinación de tipo contractual. La reducción de costos, la mejora de la eficiencia productiva y la adquisición de mayores economías de escala han sido señaladas como los principales móviles de estas nuevas estrategias, mientras que la revolución de las tecnologías integracionistas y el desarrollo de una estructura financiera más sofisticada a nivel internacional, figuran entre sus principales viabilizadoras.

Estas tendencias no se han limitado al sector manufacturero. La mayor industrialización de los bienes agroalimentarios, las crecientes preocupaciones ambientales y sociales en torno a la elaboración de alimentos¹¹¹, los cambios en los patrones de consumo, y las mayores exigencias de homogeneidad y normatización, han promovido una mayor coordinación en las cadenas agroalimentarias, dando lugar al reposicionamiento de actores y eslabones. En ese contexto, grandes firmas con mayor poder de control sobre actividades asociadas a mejoras

¹⁰⁹ La experiencia de los llamados *tigres del este asiático*- Corea, Hong Kong, Taiwán, Singapur-, a partir de la década de 1960, es reveladora en cuanto a la transformación de sus estructuras productivas, que implicó el pasaje de sus economías agrarias a economías industrializadas prósperas. Más recientemente, países como China e India han mejorado sustancialmente su posicionamiento en el comercio y la economía mundial.

¹¹⁰ Según datos de UNCTAD (2010), más de dos tercios del comercio mundial se lleva a cabo dentro de las grandes firmas o sus proveedores, poniendo de relieve la importancia de la creciente interconexión de los procesos de producción entre diversos países, llámese a ese fenómeno cadenas de suministros mundiales, cadenas de valor mundiales, o redes de producción global (OMC, 2013, p. 54).

¹¹¹ De acuerdo a Nielsen (2015) y en base a un estudio sobre patrones de consumo realizado a una muestra de 30 mil consumidores de 60 países en el período 2013-2015, resultó que el 66 % de los consumidores están dispuestos a pagar más por productos y servicios que provienen de formas comprometidas con un impacto social y ambiental positivo. Citado en Fioretto (2019, p. 52).

tecnológicas, lideran los procesos de diferenciación de productos así como el cambio del control de calidad basado en la gestión de riesgos y el control de procesos (Humphrey & Memedovic, 2006). Asimismo, un gran protagonismo han cobrado los compradores y distribuidores del sector agroalimentario, los cuales han adquirido mayor influencia sobre la determinación de qué, cómo y dónde se elaboran los alimentos (Gereffi & Lee, 2012).

La liberalización del comercio y la inversión, y el proceso de desregulación de los mercados agrícolas han promovido el mayor poder de los *retailers* (cadenas de supermercados y grandes empresas comerciales mayoristas) en el sector agroalimentario, y en contraposición, han reducido el poder de negociación de los productores, en especial -pero no solo- de los países en desarrollo. Grandes empresas comerciales minoristas y mayoristas se han visto, además, fortalecidas mediante políticas de planificación regional y urbana que han tendido a concentrar complejos comerciales fuera de los centros urbanos, incrementando los niveles de concentración¹¹².

La internalización de la producción y las nuevas formas de gobernanza han sido probablemente los mayores incentivos que han promovido la expansión de las ETs y las inversiones extranjeras durante la *segunda globalización*¹¹³. Si bien estos fenómenos no son recientes, durante las últimas décadas se han manifestado de forma distinta a períodos previos. En primer lugar, las inversiones extranjeras durante la *segunda globalización* son mayoritariamente inversiones extranjeras directas (IED) -el inversor mantiene el control de los recursos-, a diferencia de las inversiones de portafolio más extendidas durante la *primera globalización* en donde el control era ejercido sobre los recursos financieros¹¹⁴. En segundo lugar, una peculiaridad de esta fase globalizadora ha sido la mayor participación de países emergentes y en desarrollo, no solo como destino sino también como origen de la IED¹¹⁵. La mayor participación de los países emergentes, sin embargo, no ha modificado de forma sustantiva la alta concentración de ETs cuyo origen sigue estando concentrado en unas pocas naciones del

¹¹² Desde mediados del noventa, el “supermercadismo” ha incrementado del 5 al 50% su participación en las ventas minoristas totales. Las grandes cadenas de supermercados tienen su sede en Estados Unidos y Europa, y se han expandido en primer lugar hacia América Latina y el sudeste asiático y más recientemente lo han hecho en China, India y África del Este. A efectos de ejemplificar, y con datos del 2016, Wal-Mart (EEUU) la empresa líder del sector representa el 6% de las ventas mundiales totales y las diez empresas mayores de la UE son responsables de casi el 50% de las ventas totales del sector. (Alliot & Ly, 2017, p. 30)

¹¹³ De acuerdo a datos de UNCTAD (2012), la IED se elevó de 637 a 20.438 millones de dólares entre 1982 y 2011 (Barbero, 2014, p. 4)

¹¹⁴ La IED también fue una característica de la primera globalización, pero minoritaria en relación la inversión extranjera indirecta. Los ejemplos más notables de IED a finales del siglo XIX fueron las realizadas por compañías petroleras, mientras que lo frecuente eran las inversiones de portafolio como las realizadas por las empresas británicas de ferrocarriles en este lado del Atlántico (OMC, 2013).

¹¹⁵ Si bien durante el período de segunda posguerra la IED era predominantemente de origen estadounidense, y en menor medida proveniente de Europa Occidental y Japón, a partir de la década de 1990 han adquirido significancia los países en desarrollo, en los cuales la IED total pasó de un 7% a un 14% entre 1990 y 2009. Si se toman las 100 ETs mayores provenientes de países desarrollados, al 2011 un 74% son asiáticas, un 10% latinoamericanas, un 8% sudafricanas, 7% de la Federación Rusa y un 1% de Turquía (UNCTAD (2013), citado en Barbero (2014, p. 7)). De igual forma ocurre respecto a la evolución del destino de las IED en la cual los países desarrollados han reducido su participación, de un 39% a un 27% entre 1980 y 2005 (Dunning & Lundan (2014), citado en Barbero (2014, p. 7)).

mundo desarrollado¹¹⁶. En tercer lugar, los destinatarios mayores de las IED de la *segunda globalización* se han concentrado en el sector servicios¹¹⁷. Cabe notar, sin embargo, la importancia de la inversión transfronteriza, esto es: actividades de filiales de ETs de tipo servicios pertenecientes al sector primario y al manufacturero, como son las funciones de oficinas centrales o de apoyo, los *holdings* financieros, los centros de adquisición y logística, la distribución, y la investigación y desarrollo. Según UNCTAD (2017), considerando este tipo de inversiones, la IED en los servicios podría estar sobreestimada en más de un tercio¹¹⁸. Por último, otra peculiaridad de la inversión extranjera de la *segunda globalización* está relacionada a las estrategias empresariales predominantes, mayoritariamente las fusiones y adquisiciones (Barbero, 2014).

Por otro lado y al igual que lo ocurrido durante la *primera globalización*, una característica central del actual período de profundización de la globalización ha sido el notable proceso de integración económica internacional. Sin embargo, mientras a finales del siglo XIX y principios del XX la integración económica descansó en unos cimientos políticos internacionales relativamente sencillos, desde mediados del siglo XX ésta ha sido promovida por un complejo sistema basado en instituciones económicas multilaterales, diseñado deliberadamente para regular el comercio, las inversiones y los flujos de capital. Los cimientos de ese ordenamiento económico global tuvieron al Fondo Monetario Internacional (FMI), al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) como sus pilares básicos. En paralelo, un fenómeno destacable de la *segunda globalización* ha sido el avance del regionalismo. Dos fases han caracterizado la expansión de acuerdos comerciales regionales (ACR)¹¹⁹, con distintos impactos sobre el comercio. La primera, originada con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, fue de carácter más bien defensivo y se caracterizó por un regionalismo hacia adentro. El inicio de la segunda fase es ubicado a mediados del noventa y se ha caracterizado, en general, por la adopción de políticas de regionalismo abierto, más compatible con los compromisos multilaterales. Sin embargo, la proliferación de ACR desde entonces, ha contrastado con el lento ritmo por el que avanzan las negociaciones multilaterales del comercio. (O'Briens & Williams, 2010)

La regulación del comercio, formalmente institucionalizada en la segunda posguerra a través del GATT, y en manos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 1995, no implicó la retirada de políticas comerciales proteccionistas pero limitó sustantivamente las barreras tradicionales del comercio¹²⁰. En contraposición, las llamadas medidas o barreras no

¹¹⁶ De las 500 ETs mayores del mundo en el 2008, la mitad se ubicaban en tan sólo 4 países: 104 en EEUU, 68 en Japón, 40 en Francia, y 39 en Alemania (Fortune (2009), citado en O'Brien & Williams (2010, p. 186)).

¹¹⁷ Al 2015, los sectores manufacturero y primario recibieron el 26% y el 6% respectivamente de los flujos de IED mundial mientras que el sector servicios fue el receptor del 65% (UNCTAD, 2017, p. 11).

¹¹⁸ De acuerdo a la misma fuente, y en base a los resultados de las encuestas de 2017 sobre las perspectivas de las inversiones a los organismos de promoción de las inversiones de las economías desarrolladas y de los países en desarrollo, las TICs, los servicios profesionales, y la agroindustria, se encuentran entre las industrias más prometedoras.

¹¹⁹ Se entiende por ACR cualquier acuerdo comercial recíproco entre dos o más partes, que no tienen por qué pertenecer a una misma región. https://www.wto.org/Spanish/tratop_s/region_s/scope_rta_s.htm

¹²⁰ La tasa arancelaria media de los productos industriales antes de la entrada en vigor del GATT era del 40%, veinte años después se ubicaba por debajo del 10%. Dos casos ilustrativos son EEUU y Reino Unido donde las

arancelarias (MNAs)¹²¹ se han incrementado desde la década del setenta –principalmente en los países desarrollados- constituyendo otra de las características salientes del período de estudio, especialmente en lo que refiere al comercio de productos agropecuarios. Es de notar que en materia de MNAs, el GATT impuso un menor nivel disciplinario sobre el comercio de bienes agrarios que el exigido para los bienes industriales¹²². La razón invocada para el trato diferencial recibido por el sector agroalimentario se encuentra estrechamente vinculada a la noción de seguridad alimentaria, entendida ésta como la “disponibilidad en todo momento de un adecuado suministro mundial de alimentos básicos para mantener una expansión constante del consumo y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”¹²³. Las restricciones basadas en cupos o cuotas a la importación sirven para ilustrar las menores exigencias impuestas a los países en términos del comercio de bienes agroalimentarios. Mientras este tipo de medidas se prohibió para los productos industriales, fue permitida para los agropecuarios siempre y cuando el país que la aplicara demostrara que era necesaria para “el buen éxito de otras medidas gubernamentales” (FAO, 1985, p. 53).

Entre las MNAs, las restricciones de mayor importancia han sido las referidas a las importaciones, como los recargos variables a la importación (cuyos efectos son equivalentes a los derechos aduaneros) o las restricciones cuantitativas en forma de prohibiciones, de cuotas o contingentes arancelarios. También se han aplicado barreras a las exportaciones como resultado de acuerdos de restricción voluntaria a las exportaciones, o mediante subsidios a la exportación. A este tipo de barreras no arancelarias al comercio, que refieren a medidas de tipo “cuantitativo”, se le han adicionado y de forma creciente disposiciones o medidas de carácter “cualitativo”, que atienden al control sanitario de los animales y los vegetales y a la inocuidad de los alimentos¹²⁴, así como a otras cuestiones técnicas relativas a normas alimentarias. El

tasas pasaron del entorno del 40-50% al 4% entre 1947 y 1979 (O’Briens & Williams, 2010, pp. 165–166). En lo que refiere a los bienes agropecuarios, recién entre 1973 y 1979, período en que se llevó a cabo la Ronda de Tokio del GATT, se lograron reducciones arancelarias importantes. Se estima que como resultado de esas negociaciones, un 25% de las importaciones agrícolas de los países industrializados fueron objeto de concesiones arancelarias, y que el nivel tarifario para esos productos se redujo en promedio un 40%. (FAO, 1985, p. 6)

¹²¹ Las medidas no arancelarias son definidas por la UNCTAD como “medidas de política, distintas de los aranceles aduaneros ordinarios, que pueden tener repercusiones económicas en el comercio internacional de bienes, modificando el volumen de las transacciones, los precios o ambas cosas” (UNCTAD, 2012, p. 1). Desde el 2006 existe un sistema de codificación de MNAs en base a una clasificación de medidas, elaborado por ese organismo.

¹²² Sin embargo, esta práctica no estuvo exenta de excepciones que respondían a reclamos sectoriales y a lobbies internos, que los países con mayor poder de negociación lograban incluir aún en el marco del multilateralismo. El Acuerdo Multifibras (1974-94) o las restricciones de exportación voluntarias de la industria siderúrgica estadounidense son algunos ejemplos. (Ferrando, 2012)

¹²³ El concepto de seguridad alimentaria data de la segunda posguerra, surge en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación de 1943, y en clara vinculación con la crisis derivada del alza de los precios internacionales. Su definición más formal, sin embargo, se origina tras la Cumbre Mundial sobre Alimentación realizada en 1974, también en un contexto de suba de los precios de los alimentos debida a la crisis del petróleo de 1973. (ONU (1975), citado en García Urdaneta & Pérez González (2016))

¹²⁴ Los programas de sanidad animal se relacionan con el establecimiento de mejores prácticas en la prevención y control de enfermedades prioritarias que amenazan a la producción animal, mientras que la inocuidad, según el Codex Alimentarius, es la garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea preparado o ingerido de acuerdo con el uso a que se destine. Los alimentos contaminados con bacterias, virus, pesticidas o residuos químicos, por ejemplo, pueden causar enfermedades graves e incluso la muerte. Garantizar

número de notificaciones referidas a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y a los denominados obstáculos técnicos al comercio (OTC) presentados a la OMC, es un indicador útil a modo de ilustrar el incremento de la importancia de este tipo de medidas en el total de barreras comerciales aplicadas. Mientras el número de solicitudes anuales de cada una de estas medidas no alcanzaba a 10 en 1995, al 2010 se registraban más de 50 notificaciones de MSF y más de 80 de OTC (OMC, 2012, p. 106).

Las MSF hacen referencia a la adopción de regulaciones restrictivas del comercio en aras de proteger la salud de personas y animales (sanitarias), así como de plantas y vegetales (fitosanitarias). Algunos ejemplos son: la imposición de determinados procesos productivos, la exigencia de origen, los procesos de inspección y certificación, el etiquetado relacionado con la salud, los límites máximos de residuos y de aditivos permitidos, entre otros, siempre y cuando persigan los objetivos antes mencionados. En este marco, el uso extendido de certificaciones responde a la necesidad de contar con procedimientos que otorguen una garantía escrita de que un producto, elaboración o servicio está en conformidad con ciertas normas o estándares.

En cuanto a los OTC, abarcan las reglamentaciones, estándares y procedimientos de evaluación de conformidad que afectan a las características del producto, como lo son el diseño, etiquetado y empaquetado, así como la normativa referida al proceso productivo siempre y cuando estén relacionadas con las características del producto. Las diferencias de los OTC respecto a las MSF son difusas. Por ejemplo las medidas sobre bienestar animal¹²⁵ no están incluidas en las MSF sino en las OTC, las medidas relacionadas con enfermedades no transmitidas por plantas y animales tampoco constituyen MSF sino OTC, y las normas sobre etiquetado pueden ser consideradas dentro de MSF u OTC, dependiendo si su finalidad es proteger la salud o informar a los consumidores. Cabe notar que si bien este tipo de MNA se ha expandido en mayor medida en el sector agroalimentario, su uso no se reduce exclusivamente a ese sector¹²⁶.

Los estándares pueden ser públicos o privados, según sean establecidos por autoridades regulatorias o por organizaciones no gubernamentales. Asimismo, se diferencian en cuanto a su carácter, obligatorio o voluntario. Por lo general los estándares públicos son obligatorios, aunque hay voluntarios, mientras que los estándares privados no son de carácter obligatorio. En los hechos, sin embargo, ésta divisoria se vuelve ficticia ya que lo voluntario se vuelve obligatorio en la medida que el exportador no accede al mercado si no alcanza el estándar, además de que en algunos casos estándares privados voluntarios han devenido, vía legislación,

la inocuidad de los alimentos requiere tener en cuenta todas las etapas de la cadena alimentaria, desde la producción, recolección y almacenamiento, hasta la preparación y el consumo.

¹²⁵ Según las normas internacionales de la Oficina Internacional de Epizootias, el bienestar animal designa “el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las que vive y muere”. Específicamente, para los animales terrestres, la OIE incluye en la definición cinco libertades y derechos de los animales, de responsabilidad del ser humano: (i) libre de hambre, de sed y desnutrición; (ii) libre de temor y de angustia; (iii) libre de molestias físicas y térmicas; (iv) libre de dolor, lesión y enfermedad; y (v) libre de manifestar un comportamiento natural. <https://www.oie.int/es/bienestar-animal/el-bienestar-animal-de-un-vistazo/>

¹²⁶ Algunos ejemplos de OTC pueden servir para clarificar este tipo de regulaciones como la obligación de equiparar vehículos con sistemas de seguridad, la obligación de etiquetar las cajas de cigarrillos para informar a los consumidores sobre los riesgos del tabaco, la fijación de tamaños mínimos para la captura de peces, las disposiciones sobre reciclado de plásticos, los criterios de clasificación, definición, medidas o empaquetado de productos y las normas de calidad. (Compés et al., 2001)

en obligatorios. Las preocupaciones en torno a la expansión del incremento de barreras técnicas no arancelarias al comercio y la consecuente proliferación de organismos de normalización y estandarización, han estado contempladas en las negociaciones multilaterales y reflejadas en los acuerdos establecidos a partir de la constitución de la OMC en 1995, en especial a través del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC).

El rol creciente de los estándares privados ha dado lugar a controversias, dado los difusos límites que se presentan entre estos y la estructura de acuerdos de la OMC. Las preocupaciones se resumen en torno a cuestiones de legitimidad y de *accountability*¹²⁷. Por otro lado, al tiempo que los estándares se han multiplicado, han ido cambiando su significado. De meras herramientas para disminuir costos de transacción en mercados de *commodities*, se han vuelto instrumentos de competitividad estratégicos en mercados de productos diferenciados (Reardon et al., 2001). No menores, por tanto, son los dilemas en cuanto a su accesibilidad, dado los altos costos de certificación y los requerimientos en inversión necesarios para adoptarlos. Estas cuestiones se presentan prioritarias en lo que refiere a la permanencia de los pequeños productores de todas partes del mundo, pero en especial de los no subsidiados, así como en la capacidad de respuesta a las nuevas exigencias por parte de los países exportadores del mundo en desarrollo.

En síntesis, numerosos e interrelacionados factores ocurridos durante las últimas décadas en el ámbito productivo y comercial han ido pautando la reconfiguración del sector agroalimentario a escala global. Entre ellos, se destacan: el creciente flujo de IED y la expansión de las ETs; los cambios en la organización de la producción liderados por la fragmentación del proceso productivo y la mayor interrelación entre firmas; el mayor protagonismo adquirido por actores ubicados aguas abajo de las cadenas agroalimentarias ante la emergencia de nuevos patrones de consumo asociados a mayores exigencias en materia de inocuidad y calidad alimentaria; y las transformaciones en materia de regulación comercial en el marco del multilateralismo, del avance de los ACR, y del creciente proceso de estandarización que ha promovido la presencia de “nuevos reguladores” en el ámbito internacional. ¿En qué medida estas tendencias se han hecho presentes en el mercado internacional de la carne bovina?

A continuación se da cuenta de las principales tendencias en la producción y el comercio de carne bovina, para posteriormente, y a la luz de las transformaciones reseñadas, presentar los hitos institucionales más relevantes que han incidido en la reconfiguración del mercado.

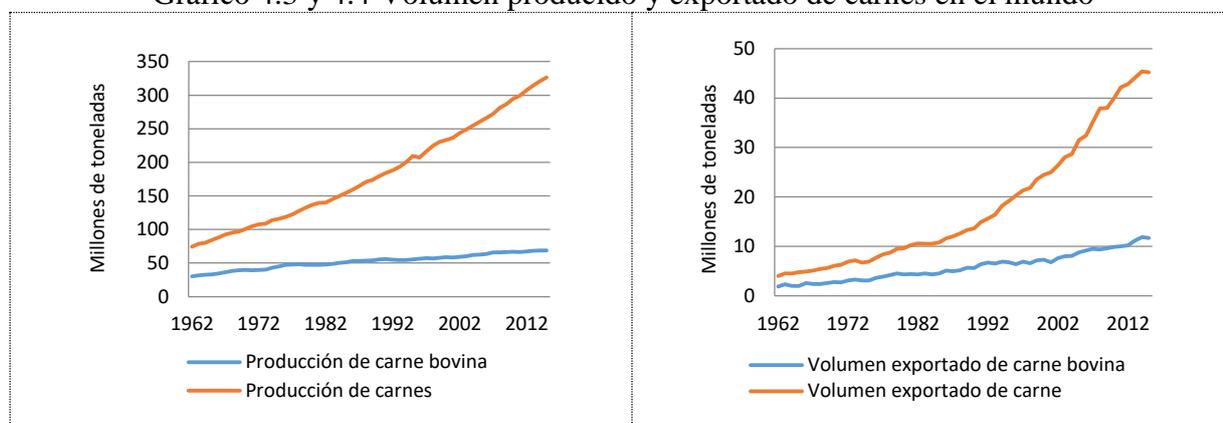
4.2 El mercado internacional de la carne bovina: una panorámica

Históricamente la carne bovina ha ocupado un lugar preponderante en lo que refiere a la producción y el comercio mundial de carnes. En una mirada de largo plazo, lo que se observa, no obstante, es su notoria pérdida de participación, tanto en el total de carne producido como en el comercializado (Ver Gráfico 4.3 y 4.4). Ello se explica, por un lado, por las mayores

¹²⁷ Las preocupaciones en torno a la legitimidad se generan en torno a cuestiones sobre quiénes son los generadores de estándares, quienes tienen ese poder, mientras que las referidas a la *accountability* versan sobre la existencia (o no) de base científica en su creación. La falta de armonización y equivalencia entre estándares similares, junto a su nivel de complejidad y rigurosidad, denotan dificultades en su implementación y controversias en lo que refiere a su validación (Thorstensen & Costa, 2015)

facilidades en la producción de otro tipo de carnes, como la de porcinos o aves de corral. En un contexto en donde la tierra, la energía y el pienso se han encarecido, los menores requerimientos de espacio y alimento en relación al bovino, permiten responder con menores costos a la creciente demanda de proteína animal registrada durante las últimas décadas (Chemnitz, 2014). Por otro lado, el menor incremento relativo del consumo de carne bovina está asociado a cambios en el tipo de consumidores. La demanda creciente de proteínas en la dieta alimentaria se explica principalmente por el aumento en el nivel de ingresos¹²⁸ que ha experimentado un conjunto de países en desarrollo, los cuales, debido a factores geográficos y culturales, consumen mayoritariamente otras carnes como la de pescado o porcina, en lugar de la bovina (Flores, 2013). El consumo de carne en los países desarrollados, por otra parte, ya en la primera mitad del siglo XX había alcanzado niveles elevados, por lo cual ingresos adicionales no se han traducido -o lo han hecho en mucho menor grado- en incrementos en la cantidad de carne consumida.

Gráfico 4.3 y 4.4 Volumen producido y exportado de carnes en el mundo



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

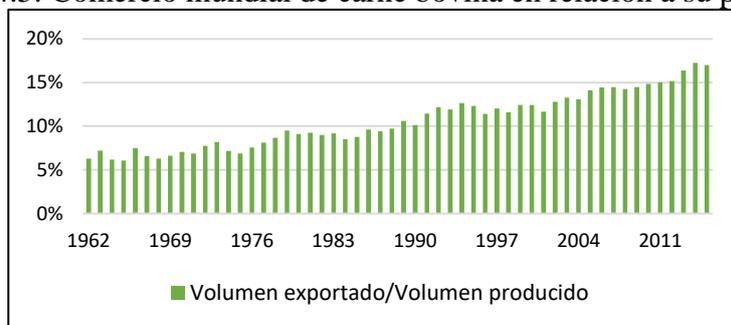
No obstante, y a pesar de la pérdida de participación en el total de carne producido, la producción mundial de carne bovina se ha incrementado de forma sostenida durante el período de estudio, a la vez que se han suscitado cambios en lo que refiere a los modos de producción, con una marcada tendencia a la adopción de sistemas de producción más intensivos, especialmente en la fase de engorde del bovino. Los sistemas productivos adoptados varían de acuerdo a las regiones productoras, y se encuentran estrechamente vinculados a los factores ecológicos del medio en que se desarrollan. No obstante, durante las últimas décadas se ha registrado un incremento de la utilización de corrales de engorde en países donde tradicionalmente la producción ha estado basada en el pastoreo directo en praderas naturales. Los principales móviles del uso de sistemas intensivos han sido, por un lado, las limitaciones para responder a la creciente demanda con sistemas de producción extensivos, y por otro la

¹²⁸ Ante un aumento de ingresos per cápita, dos son las leyes que actúan en lo que refiere a la demanda de alimentos. De acuerdo a la Ley de Engel, a medida que los ingresos aumentan, el consumo de alimentos aumenta pero en menor proporción. Según la Ley de Bennett, ante un aumento de los ingresos, se diversifica la canasta de consumo y cambia su composición: se verifica una sustitución parcial de alimentos almidonados (de primera necesidad) por productos de origen animal. (Pereira, 2018)

búsqueda de acceder o incrementar la participación en mercados con preferencias por carne proveniente de bovinos alimentados con grano¹²⁹.

El incremento del comercio mundial de carne bovina ha sido mayor que el registrado en la producción. El volumen exportado de carne bovina se triplicó entre 1980 y 2015. De allí que la proporción del comercio mundial de carne bovina en relación a su producción al finalizar el período de estudio es casi el doble que la registrada a inicios del ochenta (Ver Gráfico 4.5).

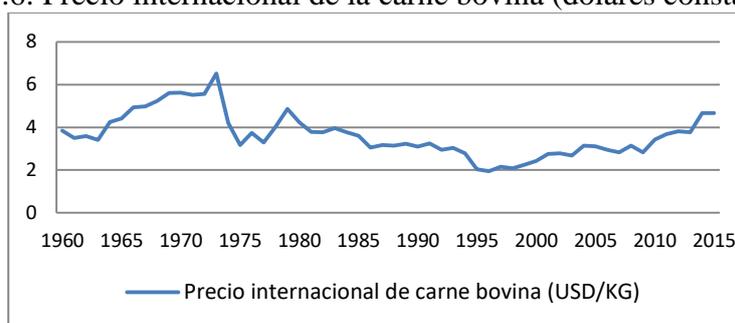
Gráfico 4.5: Comercio mundial de carne bovina en relación a su producción



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

El precio internacional promedio de la carne bovina (Gráfico 4.6), se reduce drásticamente desde 1973 -en gran medida como consecuencia de la crisis del petróleo- y si bien comienza a recuperarse a partir de 1975, a finales del setenta vuelve a caer y la tendencia decreciente continua hasta mediados del noventa cuando se revierte para finalizar el período en un nivel ligeramente superior al de inicios del ochenta. Un análisis riguroso de la evolución que ha seguido el precio promedio de carne bovina implica un trabajo de investigación en sí mismo, y por tanto excede el alcance de este trabajo. En el apartado siguiente, no obstante, se hará referencia a algunos factores que ayudan a comprender su dinámica.

Gráfico 4.6: Precio internacional de la carne bovina (dólares constantes 2010)



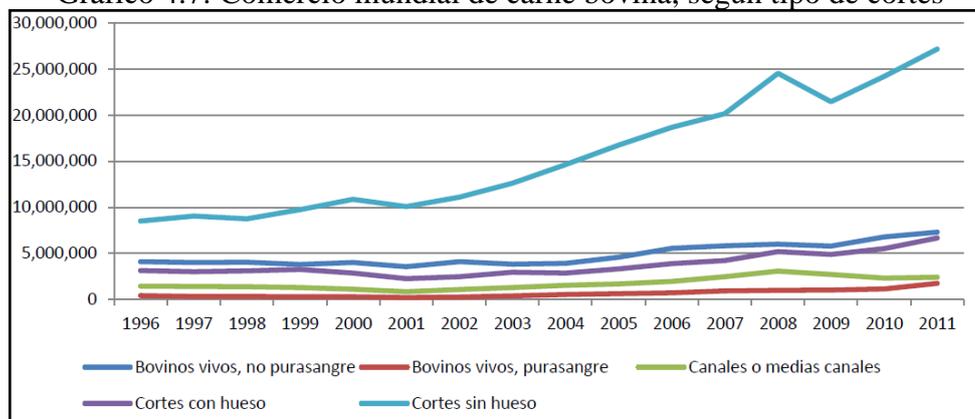
Precio FOB EEUU (Costa Este); cortes mixtos, 85% deshuesados, producidos en AUS y NZ
Fuente: Elaboración propia en base a World Bank Commodity Price Data (Pink Sheet Data)

El incremento del comercio de carne bovina durante el período de estudio ha ido acompañado de un cambio en su composición, en especial desde finales del noventa cuando se observa un

¹²⁹ Un ejemplo claro de este tipo de estrategia es la que ha seguido Australia con mayor énfasis desde principios del 2000. Tras la aparición de la Encefalopatía Espongiforme Bovina en Canadá y Estados Unidos, Australia ha buscado cubrir la demanda insatisfecha de Japón y Corea una vez estos prohibieron el ingreso de la carne proveniente de los países del Nafta. El aumento de oferta de carne proveniente de ganado alimentado a grano en Australia se ha promovido, en gran medida, a través de inversión extranjera directa proveniente de Japón en corrales de engorde en Australia. (USITC, 2008, p. 66)

incremento significativo del comercio de cortes (deshuesados) en relación al comercio de ganado en pie y de canales o medias canales¹³⁰ (Gráfico 4.7).

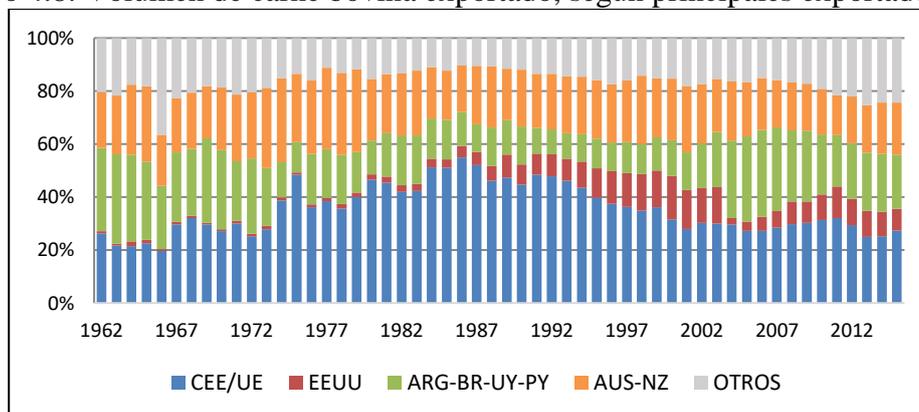
Gráfico 4.7: Comercio mundial de carne bovina, según tipo de cortes



Fuente: Tomado de Flores (2013) en base a datos de COMTRADE, Sistema Armonizado a 6 dígitos

Los cambios en la composición del comercio de carne bovina, no solo se han registrado en lo que refiere a productos, sino también a regiones. Se destaca la presencia de nuevos actores y la pérdida de importancia relativa de algunos viejos participantes del comercio mundial de carne bovina. Como se observa en el Gráfico 4.8, en el período considerado, el mercado de exportación ha estado compuesto por un número escaso de exportadores y se ha caracterizado por un alto nivel de concentración. Los países de la Unión Europea (UE), del tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), de Australasia y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) han sido los mayores protagonistas, sin embargo se han registrado cambios en sus participaciones relativas durante el período de estudio.

Gráfico 4.8: Volumen de carne bovina exportado, según principales exportadores (%)



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

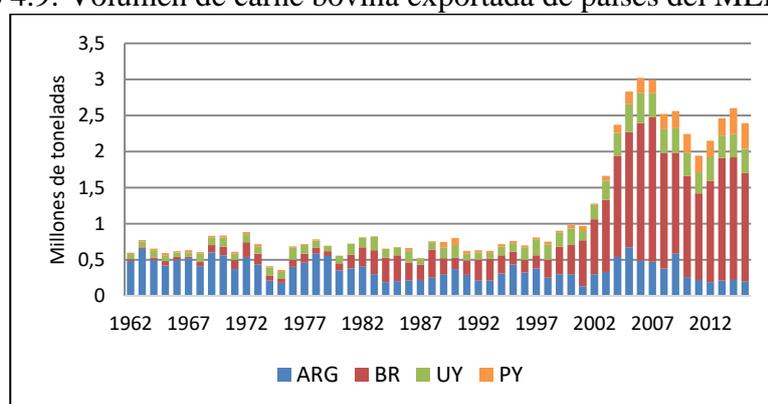
Tras el incremento significativo de las exportaciones de la entonces CEE durante la década del setenta –incluyendo el comercio intra-zona¹³¹– ese mercado fue el responsable de más del 50%

¹³⁰ La canal (o carcasa) es el cuerpo del animal sacrificado, sangrado, desollado, eviscerado, sin cabeza ni extremidades. Es el producto primario intermedio entre la materia prima y el producto cárnico.

¹³¹ En el Gráfico 4.8 el volumen exportado por la CEE/UE incluye las exportaciones intra-zona, a diferencia del Cuadro 4.1 en donde figuran los principales exportadores de carne bovina. En este último se optó por excluir el comercio intrazona para dar cuenta de los principales jugadores que efectivamente lideran el comercio mundial de carne bovina. Teniendo en cuenta que el comercio dentro de la UE, en términos de condicionantes de acceso,

del volumen total exportado hacia mediados del ochenta. A partir de entonces se observa una continua pérdida de participación hasta finales del período de estudio cuando representa el 27% del total exportado. En contraposición, la participación de las exportaciones de los países del MERCOSUR se incrementó significativamente desde mediados del noventa –explicado mayoritariamente por el aumento extraordinario de las exportaciones de Brasil (Ver Gráfico 4.9 y Cuadro 4.2)- y alcanzó su pico máximo en el 2006 cuando representó el 33% del total exportado. A partir de entonces, se mantuvo en el entorno del 22% hasta finalizar el período de estudio. La participación de las exportaciones de los EEUU también aumentó -de un 0,2% a un 13% entre 1980 y 2003- y se mantuvo en el entorno del 9% durante la última década del período considerado. Los países de Australasia, por su parte, disminuyeron levemente su participación desde mediados del 2000, y de representar el 22% del total de carne bovina exportada pasaron a significar el 17%. Por último un destaque del período de estudio en lo que refiere a la exportación de carne bovina, ha sido el incremento significativo de las exportaciones de India que hacia finales del período se ubica segundo en el *ranking*, representando casi el 19% del total exportado (Ver Cuadro 4.1).

Gráfico 4.9: Volumen de carne bovina exportada de países del MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

Cuadro 4.1: *Ranking* de exportadores de carne bovina, según participación en el volumen total exportado, para años seleccionados (%)

1985		1997		2006		2015	
CEE	23,1	Australia	20,0	Brasil	27,7	Australia	19,4
Australia	22,3	EEUU	17,4	Australia	19,0	India	18,9
Brasil	13,8	UE	16,2	India	9,1	Brasil	17,9
Nueva Zelanda	11,2	Nueva Zelanda	9,5	Argentina	7,3	EEUU	10,8
Argentina	8,2	Argentina	8,0	Nueva Zelanda	7,1	Nueva Zelanda	6,7
EEUU	4,8	Canadá	7,2	EEUU	6,9	Canadá	4,2
Uruguay	4,2	Uruguay	4,5	Canadá	6,3	Paraguay	4,0
Canadá	3,7	Brasil	4,1	Uruguay	6,1	Uruguay	3,9
Otros	8,8	India	3,9	Paraguay	3,1	UE	3,2
		China	1,6	UE	2,9	México	2,4
		Otros	7,0	Otros	4,4	Otros	8,7

es equivalente al comercio doméstico de un país, se justifica no contabilizar el comercio intra-zona y así dar una imagen más “real” del mercado. Notar que en el Cuadro 4.1, tanto en el 2006 como en el 2015, Uruguay supera a la UE en términos de volumen exportado.

Total	100	Total	100	Total	100	Total	100
-------	-----	-------	-----	-------	-----	-------	-----

Fuente: Elaboración propia en base a GATT (1987) y USDA (2001, 2009, 2017)

Mayores transformaciones se registran en el mercado de importación. El Cuadro 4.2 da cuenta de la creciente presencia de los países en desarrollo, en especial de los países asiáticos emergentes, hecho que se encuentra estrechamente ligado a los mayores niveles de ingreso alcanzados por estos países en las últimas décadas. Asimismo, los datos proporcionados por el cuadro permiten apreciar la menor concentración del mercado importador hacia finales del período de estudio. Mientras la participación de los cuatro mercados principales – UE, Estados Unidos, Rusia y Japón– en el total de importaciones fue del 60% en 1985, en el 2015 ese porcentaje apenas superó el 40%. El ingreso de China al grupo de mayores importadores durante la última década podría explicar tal diferencia. Sin embargo, aún si este país se añade al grupo de principales demandantes de carne bovina, la participación de estos cinco mercados en el total de importaciones se ubica en el entorno del 50% a finales del período de estudio.

Cuadro 4.2: *Ranking* de importadores de carne bovina, según participación en el volumen total exportado, para años seleccionados (%)

1985		1997		2006		2015	
EEUU	34,9	EEUU	22,8	EEUU	20,6	EEUU	20,0
CEE	14,6	Rusia	20,7	Rusia	13,8	Japón	9,3
África	14,3	Japón	19,8	UE	10,6	China	8,7
Unión Soviética	11,8	UE	8,1	Japón	10,0	Rusia	8,1
Japón	8,3	Canadá	5,5	México	5,6	Corea	5,4
Asia Central	5,1	México	4,3	Corea	4,4	UE	4,8
Canadá	4,3	Corea	4,3	Egipto	4,3	Egipto	4,7
Otros Asia	2,9	Brasil	3,1	Canadá	2,7	Hong Kong	4,4
Brasil	1,8	Egipto	3,0	Filipinas	2,0	Canadá	3,7
Europa del Este	1,3	Taiwán	1,8	Chile	1,8	Chile	2,8
Otros Europa	0,8	Otros	6,6	Otros	24,2	Otros	28,0
Total	100	Total	100	Total	100	Total	100

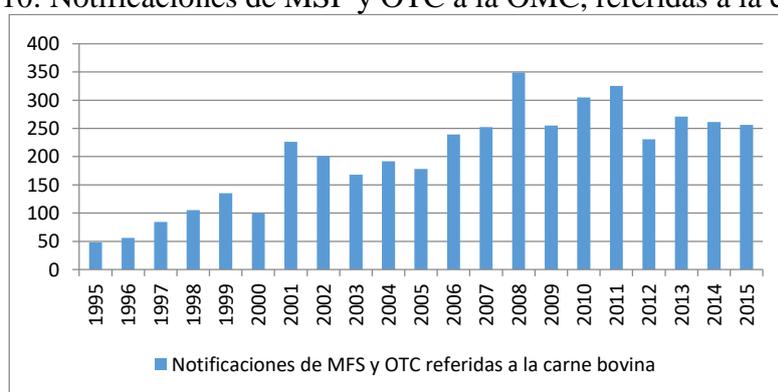
Fuente: Elaboración propia en base a GATT (1987) y USDA (2001, 2009, 2017)

Los reposicionamientos en términos de actores han ido de la mano de la mayor complejidad registrada en el patrón de comercio internacional de carne bovina, el cual históricamente ha estado determinado por factores de distinta índole –geográficos, culturales, políticos y económicos- pero que ha presentado una clara segmentación en torno a aspectos sanitarios. Efectivamente, el mercado ha estado conformado por dos rutas comerciales paralelas: el comercio de carnes enfriadas y congeladas de países libres de aftosa de la cuenca del Pacífico, y el comercio entre países pertenecientes al circuito aftósico de la cuenca del Atlántico. Durante la *segunda globalización*, esa segmentación se ha hecho más difusa, incrementándose el comercio entre países y regiones de distintos segmentos. Varios son los factores que explican tal desdibujamiento. Al ya mencionado ingreso de nuevos mercados consumidores, se agrega:

1. La reconfiguración de los flujos comerciales asociada a cambios institucionales que devienen del cruce de caminos entre el avance del multilateralismo y la expansión de acuerdos comerciales preferenciales;
2. Cambios en el estatus sanitario de los países y regiones exportadoras, en un contexto de creciente importancia de la seguridad sanitaria de los productos de origen animal, tras las numerosas y recurrentes crisis de las últimas décadas;
3. Las mayores exigencias relativas a la inocuidad y los mayores requisitos en torno a la calidad, especialmente en los mercados compradores tradicionales más sofisticados.

En lo que refiere al primer factor, en el marco de la institucionalización del comercio mundial, dos tendencias han incidido en la aparición de nuevas condicionantes para los exportadores de carne bovina. Por un lado, y en lo que atañe a las negociaciones multilaterales, al lento e incompleto proceso de reducción arancelaria en los productos de carne bovina se ha adicionado el aumento en el uso de medidas no arancelarias, las cuales han cobrado significancia a partir de comienzos de la década del setenta. Entre las principales medidas aplicadas a la carne bovina, en un inicio predominaron las restricciones cuantitativas a la importación y los acuerdos de restricciones “voluntarias” de las exportaciones así como las subvenciones a las exportaciones y las políticas de apoyo a productores domésticos. Tras la última ronda de negociación del GATT que finalizó a mediados del noventa, se transformaron los derechos de importación variables en “equivalente tarifario” en el marco de la conversión en aranceles de las MNAs (“arancelización”) y paulatinamente se dio cumplimiento a los compromisos realizados sobre la reducción de las subvenciones a las exportaciones. Desde entonces, no obstante, se incrementó el uso de las llamadas cuotas arancelarias y de las medidas técnicas no arancelarias mencionadas en el apartado anterior. Al igual que lo ocurrido para el conjunto de bienes agroalimentarios, en lo que refiere al comercio de carne bovina han cobrado protagonismo las medidas sanitarias y las normas técnicas en relación a criterios de clasificación, definición, empaquetado y normas de calidad (Ver Gráfico 4.10).

Gráfico 4.10: Notificaciones de MSF y OTC a la OMC, referidas a la carne bovina



Fuente: Elaboración propia en base a I-TIP data base (OMC)

Por otro lado, a los cambios en las condiciones de acceso a mercados fruto de las negociaciones multilaterales, se ha adicionado el aumento de ACR que han complejizado la trama institucional por la que circula la carne bovina. De particular relevancia en el mercado

internacional de la carne han sido los avances en el proceso de integración europea, y también - aunque en menor grado- el surgimiento de otros bloques regionales, como el de los países de América del Norte y la integración de los países del Cono Sur de América Latina. Más recientemente han cobrado importancia los acuerdos de comercio bilaterales, en especial el incremento de tratados de libre comercio (TLC), los cuales han comenzado a extenderse formando acuerdos plurilaterales. En el mismo sentido, se observa la tendencia hacia la creación de mega-acuerdos regionales, fruto de las negociaciones entre algunos bloques regionales.

En cuanto al segundo factor mencionado, los cambios en la segmentación de mercados han estado fuertemente vinculados a cambios en el estatus sanitario de los países. La importancia asignada a la seguridad sanitaria de los países exportadores de carne bovina, no obstante, dejó de estar referida casi que exclusivamente al virus de Aftosa¹³², y de forma creciente la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB)¹³³ (conocida como la enfermedad de las vacas locas) ha cobrado importancia como determinante de peso en la reconfiguración de flujos comerciales. Basta observar las implicancias que en términos de exportaciones tuvo para EEUU la aparición de EEB en el 2003 (Ver Gráfico 4.11 del siguiente apartado).

Por último, en un contexto en donde la inocuidad alimentaria y el cuidado del ambiente han cobrado protagonismo en las agendas de desarrollo, nuevos atributos de importancia para los consumidores han adquirido mayor gravitación en el comercio de las carnes. Entre ellos, se destacan la calidad nutricional de la carne, el tipo de alimentación del ganado, aspectos referidos al bienestar animal y al cuidado del ambiente. Al igual que lo ocurrido para el sector agroalimentario en general, la proliferación y profundización de normas sobre inocuidad y calidad de las carnes no han provenido solo del ámbito público ni ha sido exclusivamente propiedad de organizaciones internacionales, sino que también se ha nutrido de normas “voluntarias” emanadas por actores del sector privado. De hecho, durante la última década, el uso de estándares privados en el comercio de productos de origen animal, ha sido objeto de discusión en el ámbito de las negociaciones multilaterales debido, en particular, a las implicancias de su expansión en cuanto al cumplimiento de criterios de la OMC en lo que refiere a la transparencia y la justificación científica de las medidas sanitarias y fitosanitarias exigidas¹³⁴. En el Cuadro 4.3 se presentan algunos ejemplos de estándares de calidad e inocuidad alimentaria de importancia para la carne bovina, clasificados según origen del sector de donde emergen (públicos o privados) y su ámbito de aplicación (nacional o internacional).

¹³² Con excepción de Estados Unidos que desde 1929 no ha registrado ningún brote del virus aftósico, y de los países de Australasia, los principales países exportadores de América Latina, de la UE y de Asia han sido afectados por crisis sanitarias relacionadas a la Aftosa durante el periodo de estudio.

¹³³ El primer caso de EEB fue reportado en 1987 por Reino Unido a la Oficina Internacional de Epizootias (OIE, actual Organización Mundial de Sanidad Animal). A partir de entonces, varios países, en especial del mundo desarrollado como Suiza, Japón, Canadá y Estados Unidos, han sido afectados por la enfermedad.

¹³⁴ Ver al respecto “Consecuencias del uso de los estándares privados en el comercio internacional de animales y productos de origen animal” (Scannel & Wolff, 2008).

Cuadro 4.3: Estándares en el sector agroalimentario de importancia para la carne bovina

	Públicos Obligatorios	Públicos Voluntarios	Privados Colectivos	Privados individuales
Nacional	Legislación nacional (ej. Prohibición de uso de antibióticos; prohibición de hormonas de crecimiento; inspecciones sanitarias, etc.)	Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP Codex) Programa de Carne Orgánica (USDA)	Dutch HACCP Consortio Británico del Comercio Minorista (BRC)	Natural (Supermercados Tesco, UK) Carrefour Filière Qualité (Carrefour distribuidor, FR)
Internacional	Regulaciones exigidas por la UE Regulaciones de la OMC	ISO 9000 (Sistema de gestión de la calidad) ISO 22000 (Sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos) ISO 22005 (Trazabilidad en la cadena de alimentación animal y humana)	Norma Alimentaria Internacional (IFS) (Distribuidores FR, AL,IT) Iniciativa Mundial de Seguridad Alimentaria (GFSI) (minoristas e industria) Alimentos seguros de calidad (SQF) Global GAP (Ex. Europa) (minoristas, UE)	

Fuente: Elaboración propia en base a Jerife & Lee (2009) y Wolff y Scanner (2008)

La creciente utilización de estándares como herramientas estratégicas de acceso a mercados no se explica únicamente desde el lado de la demanda, es decir por consumidores de mayores niveles de ingreso y con demandas de alimentos que exigen garantías sobre atributos de calidad y seguridad en materia de inocuidad alimentaria. El gran avance en las tecnologías de producción, procesamiento y distribución ha promovido, desde la oferta, la mayor diferenciación y segmentación de los alimentos (Reardon et al., 2001). En lo que refiere estrictamente a los productos cárnicos, los avances de las nuevas tecnologías genéticas en la selección animal, las aplicaciones de las Tics en la trazabilidad¹³⁵, la incorporación de nuevas facilidades de industrialización y de frío, los procesos de automatización en la faena y el desosado, nuevos sistemas de control operativo, son solo algunos de los cambios tecnológicos que han posibilitado avanzar hacia productos de mayor valor agregado, cumpliendo con elevados estándares de calidad y exigentes normas de inocuidad, o abarcando segmentos de mayores retornos, como las carnes elaboradas y los productos cárnicos orgánicos.

Ante estas tendencias, y de acuerdo a Bisang et al. (2008), se ha dado un doble movimiento en cuanto a las estrategias de competitividad de las empresas líderes del sector cárnico. Por un lado, un aumento de la competitividad vía precio, basado en economías de escala, y por el otro, la expansión de nichos que permiten capturar rentas extraordinarias en base a la diferenciación de productos a través de factores estratégicos. Según los autores, la estructura que han adquirido los flujos del comercio internacional de la carne puede agruparse en dos segmentos: el de la carne fresca -enfriada o congelada- sin ningún factor diferencial, considerada como un *commodity*, y el de productos cárnicos con mayor nivel de especificidad –que incluye por lo

¹³⁵ De acuerdo al Codex Alimentarius, la trazabilidad “es la capacidad para seguir el movimiento de un alimento a través de etapa(s) especificada(s) de la producción, transformación y distribución” (Green, 2007, p. 15).

general certificación y/o marca- y se obtiene mediante un mayor nivel de procesamiento (embutidos y carnes pre-cocidas), o a través de la adquisición de atributos diferenciales (como por ejemplo la carne orgánica).

Siguiendo a Bisang et al. (2008), las fuentes de competitividad para el segmento de la carne fresca están determinadas por la relación costo-precio y la garantía industrial de la calidad de la carne, de allí que sea intensiva en escala. En este segmento, las grandes industrias de procesamiento y los grandes *retailers* lideran las etapas de industrialización y comercialización. En el segmento de productos diferenciados, los grandes *beef-packers* son quienes controlan la cadena de suministro de productos más específicos -por agregación de valor en el procesamiento o por atributos diferenciales-. Una distinción especial se da para el caso de productos certificados o bajo marcas, que ante las elevadas barreras a la entrada relacionadas con altos niveles de exigencia en cuanto al cumplimiento de estándares y regulaciones, las firmas que controlan ese tipo de barreras también se ubican como líderes del segmento.

Para finalizar, es conveniente notar que la búsqueda de mayores ingresos a través de la diferenciación de productos cárnicos vía factores estratégicos, ha conllevado cambios organizacionales a nivel de las cadenas y de las firmas. Como ya fue señalado para el conjunto de bienes agroalimentarios, las mayores exigencias que impone la sofisticación de la demanda y el avance creciente de la normativa de tipo “cualitativo” hace necesario una mayor articulación entre eslabones. Por un lado, para asegurar el abastecimiento continuo de materia prima de calidad y en cumplimientos con estándares que permiten acceder a mercados codiciados, y por otro debido al mayor poder que han adquirido los eslabones más cercanos a los consumidores que son quienes tienen mayor capacidad para captar la evolución y el tipo de preferencias en el consumo. En ese marco, el complejo cárnico mundial ha registrado un proceso creciente de integración –tanto vertical como horizontal- el cual ha ido acompañado de un mayor nivel de concentración. Al influjo de la expansión de IED de las últimas décadas, no solo los grandes *retailers* se han posicionado en el *ranking* de las empresas transnacionales líderes del sector agroalimentario, sino que también lo han hecho las grandes firmas pertenecientes a la industria cárnica¹³⁶. Las principales estrategias empresariales desplegadas abarcan fusiones y adquisiciones, integración vertical de sus cadenas de suministro, diversificación de productos, venta al por mayor y menor, y atractivos paquetes de inversión para facilitar el acceso a mercados extranjeros (Sharma, 2017).

¹³⁶ A fines del noventa, el 60% de la producción de carnes en Estados Unidos se repartía entre cuatro firmas (IBP (Tyson), ConAgra, Excel y Nacional Beef Packing); y de forma similar ocurría en otros países como Gran Bretaña (Midland Meat Packers), Italia (Creminini-Inalca), España (Campofrío), Japón (Nippon Meat Packers), Brasil (JBS-Friboi) y Australia (Australia Meat Holding) (Bisang et al., 2008, p. 25). Al 2015, el nivel de concentración es incluso mayor; el 85% de la carne procesada en Estados Unidos proviene de 4 empresas (Tyson Foods, Cargill, JBS, National Beef Packing) y el 90% en Canadá está en manos de dos empresas (JBS y Cargill) (Sharma, 2017, p. 34); en Alemania, Francia y Reino Unido más del 50% del procesamiento es provista por cinco empresas (Ihle et al., 2017, p. 21); en Australia cinco empresas faenan más del 50% de carne bovina (las cuatro primeras son Cargill, Swift, Teys and Nippon Meat Packers), y en Brasil, desde el 2000, cuatro empresas (JBS, MARFRIG, MINERVA, BRF) responden por más del 70% de la faena total (Crespoline et al., 2015, p. s/n).
<https://www.pwc.com.au/industry/agribusiness/assets/australian-beef-industry-nov11.pdf>
<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/o-complexo-agroindustrial-da-carne-bovina-artigo-publicado-no-53-congresso-da-sober-2015.aspx>

En suma, los cambios en el tipo de regulaciones comerciales en el marco del proceso de integración económica internacional -vía negociaciones multilaterales y acuerdos comerciales preferenciales-, han sido factores de relevancia en la reconfiguración de los flujos de comercio de bienes agroalimentarios. Éstos, crecientemente, se encuentran condicionados por un conjunto de normativas de carácter “cualitativo”, las cuales han adquirido mayor importancia vis a vis las sucesivas crisis sanitarias registradas durante las últimas décadas. Partiendo de estos ejes vertebradores, en el apartado siguiente se profundiza sobre los cambios en las reglas de juego en el mercado internacional de la carne bovina.

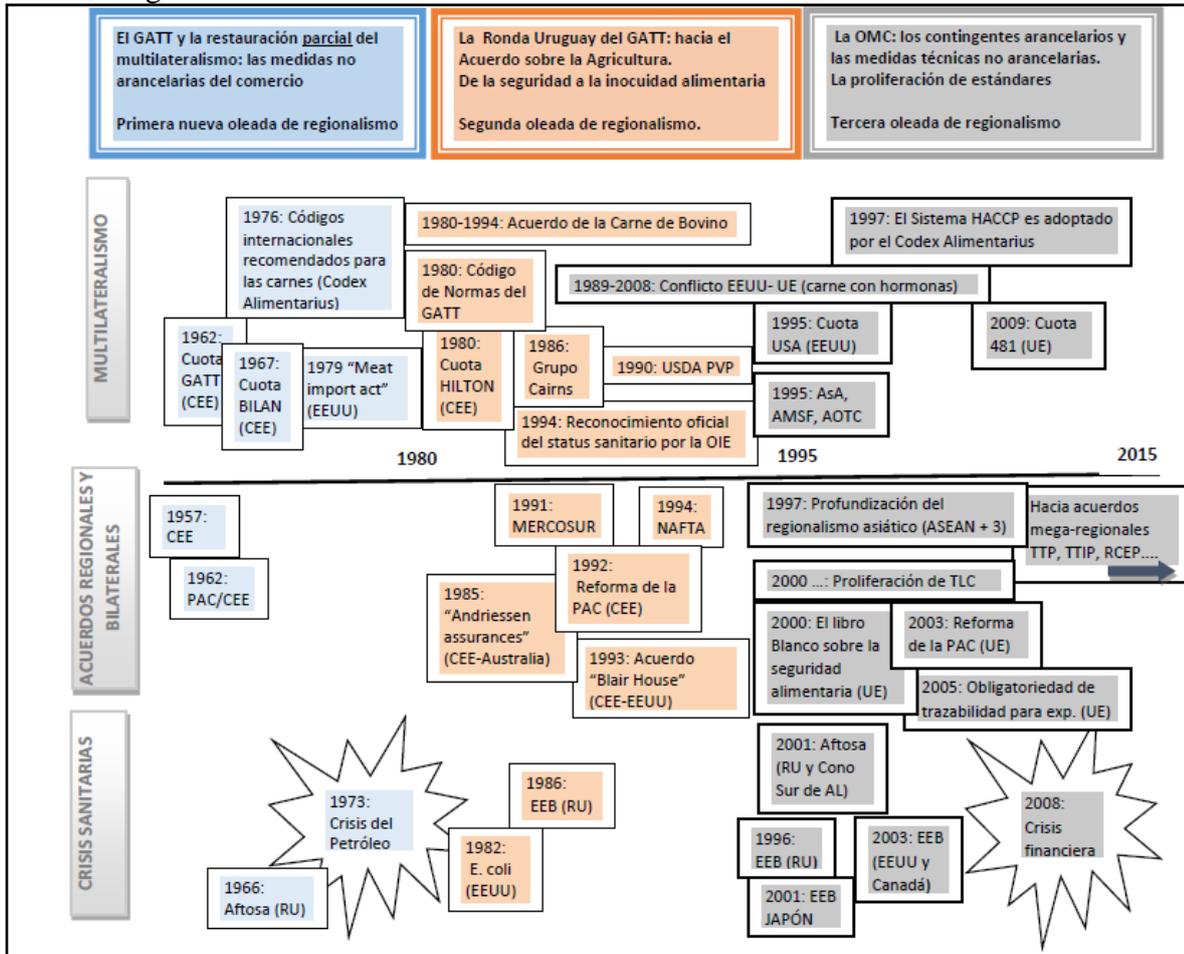
4.3 El mercado internacional de la carne bovina: grandes hitos institucionales

El objetivo es ofrecer una panorámica de los aspectos institucionales en cuyo seno se desenvuelven las importaciones y las exportaciones de carne bovina. Cabe advertir, no obstante, que éste no es un análisis institucional exhaustivo sobre las transformaciones de las condicionantes en el acceso a mercados, lo cual excede el alcance de este trabajo de investigación. Claramente los cambios en el tipo de regulaciones comerciales y las sucesivas crisis sanitarias no agotan la extensa lista de políticas que impactan sobre el comercio internacional de carne bovina. Otros factores de importancia son las políticas cambiarias y las políticas cárnicas nacionales tendientes a incidir sobre el consumo doméstico, los conflictos bélicos y las crisis económicas o políticas que trascienden específicamente el mercado de las carnes. Por otro lado, dada su naturaleza, cabe notar los impactos sobre la producción y el comercio de carne bovina provenientes de las condiciones climáticas.

La mirada hacia el proceso de negociación multilateral y hacia los acuerdos de comercio preferenciales y la consideración de los principales eventos en materia sanitaria, se proponen como ejes vertebradores del análisis, en el entendido que los mismos han sido clave en las transformaciones institucionales –de tipo más estructural- del mercado internacional de la carne bovina.

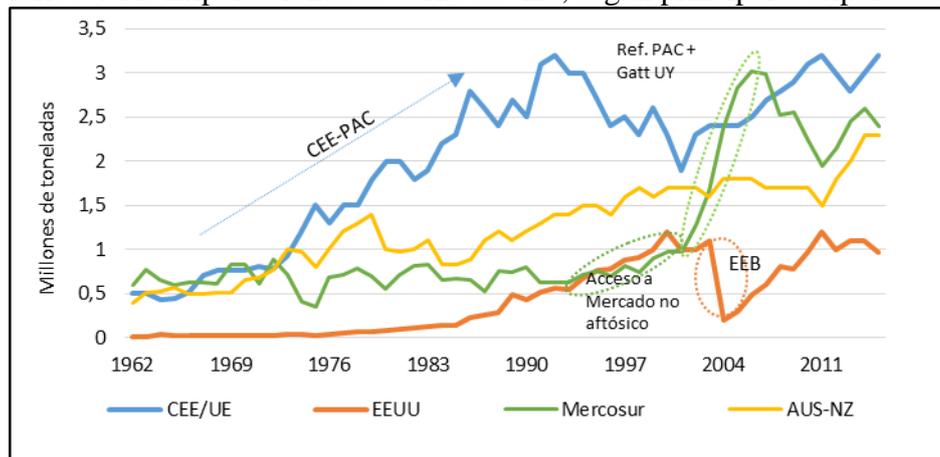
Hechas esas aclaraciones, en el Diagrama 4.1 se presentan, de forma sintética, los principales hitos institucionales y los eventos más relevantes que han impactado específicamente sobre el mercado de carne bovina, incidiendo en el re-posicionamiento de actores (Ver Gráfico 4.11), y promoviendo a su vez, nuevas transformaciones de las reglas de juego. A continuación del Diagrama 4.1 y del Gráfico 4.11, se profundiza en las características salientes de cada uno de los períodos delineados.

Diagrama 4.1: Hitos institucionales en el mercado internacional de la carne bovina



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias (documentos GATT/OMC, documentos FAO, otros)

Gráfico 4.11: Exportaciones de carne bovina, según principales exportadores



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT

4.3.1 Entre la restauración parcial del multilateralismo y la "nueva primera oleada" de regionalismo: las medidas no arancelarias (1947-1980)

La instauración del GATT en 1947 significó el inicio de un nuevo sistema de comercio mundial que a diferencia de períodos anteriores, pasó a estar pautado por un conjunto de instituciones y organizaciones de carácter internacional. Este acuerdo, suscripto de manera

provisional por 23 países adherentes¹³⁷, surgió como alternativa a la constitución de la Organización Internacional del Comercio (OIC), pensada como uno de los tres vértices -junto al Fondo Monetario Internacional y al Banco de Reconstrucción y Fomento (el actual Banco Mundial)- del nuevo ordenamiento económico global que devino a la Conferencia de Bretton Woods en 1944. Tras no llegar a un consenso sobre la delimitación precisa de la OIC, se suscribió el GATT que funcionó como una organización internacional no oficial hasta mediados del noventa. Mediante rondas de negociación¹³⁸, se buscó avanzar en la “celebración de acuerdos, encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional” (OMC, 2003, p. 518).

Efectivamente, como es mencionado en la cita, uno de los fines principales de las negociaciones multilaterales fue la reducción de aranceles aduaneros contra las importaciones procedentes de otros países. Si bien hubo avances en ese sentido, la reducción de aranceles en el sector agropecuario fue menor a la registrada en la industria. Los principales logros se dieron en la Ronda Kennedy (1964-67) y la Ronda de Tokio (1973-79) (FAO, 1985), pero se vieron opacados por el incremento de la utilización de medidas no arancelarias. La creciente utilización de MNAs en el comercio de bienes agropecuarios, se explica porque si bien el comercio de este tipo de bienes estuvo regulado por el GATT desde su creación, no se rigió por las normas aplicadas a los demás sectores, quedando exento de un número importante de ellas, como la prohibición de restricciones cuantitativas a las importaciones, la utilización de subvenciones a la exportación, y las limitaciones a la aplicación de otros mecanismos de protección como por ejemplo los gravámenes variables a las importaciones y las subvenciones internas¹³⁹.

En lo que refiere específicamente a la carne y a los productos cárnicos de la especie bovina se registraron reducciones tarifarias considerables¹⁴⁰, no obstante, los aranceles continuaron siendo generalizados y aplicados según una estructura arancelaria caracterizada por derechos aduaneros según grado de elaboración, imponiendo más gravamen a la carne bovina que a la

¹³⁷ “Los Gobiernos del Commonwealth de Australia, Reino de Bélgica, Birmania, Estados Unidos del Brasil, Canadá, Ceilán, República de Cuba, República Checoslovaca, República de Chile, República de China, Estados Unidos de América, República Francesa, India, Líbano, Gran Ducado de Luxemburgo, Reino de Noruega, Nueva Zelandia, Reino de los Países Bajos, Paquistán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rhodesia del Sur, Siria y Unión Sudafricana. ... Acuerdan...” (Extraído del texto del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y comercio, denominado “GATT de 1947” que figura como apéndice en OMC (2003). Es de notar que Uruguay ingresa al GATT en 1953.

¹³⁸ Las rondas del GATT fueron ocho: Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1951), Ginebra (1956), Dillon (1960-62), Kennedy (1964-67), Tokio (1973-79), y Uruguay (1986-94).

¹³⁹ En 1950 Estados Unidos logró una exención al Artículo XI del GATT -que prohibía las restricciones cuantitativas a las importaciones- para el azúcar, productos lácteos, entre otros productos agropecuarios. A partir de entonces se realizó una aplicación laxa del GATT hacia otros países productores agropecuarios a efectos de no establecer normas diferenciales. (Bello, 2003)

¹⁴⁰ Algunos países concedieron reducciones tarifarias sobre la carne y los productos cárnicos bovinos. EEUU y Canadá, por ejemplo, disminuyeron los aranceles sobre la carne bovina congelada y enfriada alrededor de un 33% y Suiza lo hizo sobre la carne bovina congelada en un 77,5% (FAO, 1985, p. 6). Asimismo, en la Ronda Kennedy EEUU bajó a cero sus tarifas para carnes enlatadas y cocidas congeladas (de las Carreras & Gorelik, 2012, p. 239).

exportación en pie, y gravando más a los productos elaborados –como el *corned beef*- que a los productos sin elaborar. (FAO, 1985). Por otro lado, y al igual que para el resto de los bienes agropecuarios, la reducción arancelaria lograda en el marco de las negociaciones durante los sesenta y setenta, fue contrarrestada mediante la imposición de MNAs. Uno de los instrumentos más utilizados fueron las restricciones cuantitativas a las importaciones, principalmente los topes máximos a la importación, y el uso creciente de las cuotas de importación. La primera cuota de carnes asignada en el marco del GATT –denominada Cuota GATT- y otorgada por la CEE, fue destinada a cortes congelados y surgió como resultado de las negociaciones de la Ronda Dillon (1960-62). En un inicio se otorgó una cuota de 22.000 toneladas a carnes con hueso, con arancel del 20% y condición multilateral, la cual se amplió a 53.000 toneladas en la Ronda Kennedy y se extendió a las carnes deshuesadas. En la Ronda Kennedy se originó también la Cuota Bilan, otorgada por la CEE y de condición multilateral, pero destinada a carne tipo manufactura de 50.700 toneladas, dividida en dos segmentos según sus calidades y destinos industriales, con arancel diferencial (de las Carreras & Gorelik, 2012, p. 239).

Hacia comienzos del ochenta, por tanto, y pese al menor nivel de aranceles establecido, las importaciones de carne bovina de los importadores tradicionales se encontraban disminuidas. En EEUU, el menor volumen importado se debía a las enmiendas a la Ley de importación de carne de 1965 establecidas en 1979, que incluyó fórmulas anti-cíclicas para computar el nivel de importación permisible¹⁴¹ y que dio lugar a la nueva ley de importación de carne (“*Meat Import Act*” de 1979). En Canadá el menor volumen importado fue resultado de la aplicación de cupos de importación desde mediados del setenta, y de fórmulas anti-cíclicas a partir de 1982 así como subvenciones a los precios nacionales. En Japón, a diferencia de la política seguida para la carne aviar u ovina, para la bovina se continuaron aplicando gravámenes variables así como restricciones cuantitativas; a principios del ochenta los cupos de importación se ubicaban en torno al 25% del consumo total (FAO, 1985, p. 8). La CEE, por su parte, que había disminuido las barreras arancelarias a inicios del setenta, introdujo mayores restricciones a la importación de carne bovina tras la recesión que sobrevino a la crisis del petróleo de 1973 (FAO, 1985).

La recesión de inicios del setenta, no obstante, más que un punto de inflexión en las políticas aplicadas por la CEE sobre el comercio de carne bovina, fue la continuación de un largo proceso, cuyo inicio se encuentra en el origen mismo de la Comunidad y de su Política Agraria Común (PAC) creada a inicios del sesenta. En sus comienzos, la PAC funcionó como una política de apoyo a los precios cuyo fin principal fue aumentar la producción de bienes agropecuarios y revertir la situación deficitaria de la Comunidad en relación a su consumo alimentario. Las políticas regulatorias principales aplicadas por la CEE se dieron a través de la creación de un sistema de gravámenes variables a la importación y de restituciones a la exportación. A mediados del 1960, la CEE adoptó un sistema de precios sostén para los productores de carne bovina y comenzó a aplicar políticas de intervención de stock, dando origen a un período de incrementos significativos de la producción de carne bovina de sus

¹⁴¹ Esto es, cuando la ganadería se encuentra en la fase de liquidación del ciclo ganadero y la producción es elevada, entonces se reduce el nivel de importaciones permitido, y viceversa, garantizándose el acceso mínimo consolidado en el GATT.

países miembros. Una década después, los países de la CEE no solo habían alcanzado el nivel de autosuficiencia en muchos productos agropecuarios, sino que se habían posicionado como competidores importantes en los mercados internacionales, entre ellos la carne bovina¹⁴². (Valls i Pursals, 1994)

La formación de la CEE en 1957 marcó el inicio de una nueva fase de creciente regionalismo el cual a partir de entonces avanzaría en paralelo a la consolidación del sistema multilateral de comercio. De hecho, la creación de la CEE no fue en contra de las negociaciones llevadas a cabo en el marco del GATT el cual en su Artículo XXIV (GATT de 1947¹⁴³) abarcó la creación de acuerdos regionales. Este artículo constituye una de las excepciones al Artículo I del GATT que refiere al Trato General de la Nación Más Favorecida (cláusula NMF) y que atiende a uno de sus fines principales; la liberalización no discriminatoria del comercio internacional. Sin embargo la ambigüedad en su redacción, dio lugar a polémicas en torno a la fijación del arancel externo común (AEC) –a la interna y a la externa del bloque- y a las negociaciones por compensaciones a terceros países, que se dieron por concluidas, unilateralmente por la CEE en 1961. Los resultados fueron diversos según productos y países. En lo que refiere a los bienes agrícolas, los terceros países interesados alegaban que estos bienes se habían dejado de lado en las negociaciones y que para ciertos bienes se había fijado un AEC muy elevado y las compensaciones habían sido insuficientes. Apelaron, entonces, al Artículo XXVIII del GATT y consideraron el retiro de concesiones sustancialmente equivalentes. La carne bovina fue uno de los productos sujeto a controversia¹⁴⁴. Más allá de la polémica en torno a las implicancias del AEC fijado por la CEE, los terceros países exigían que se analizaran las regulaciones comerciales estipuladas por la Comunidad cuyas implicancias iban en su perjuicio, como ser las políticas adoptadas en la órbita de la PAC. Estas discusiones serían retomadas tras cada una de las sucesivas ampliaciones del bloque¹⁴⁵. (Ferrando, 2012)

A la exclusión de los bienes agropecuarios de gran parte de las disciplinas comerciales multilaterales del GATT y a las implicancias de las políticas amparadas en la normativa referida a los acuerdos regionales preferenciales, se adicionaron aspectos que hacen a otro tipo de segmentación del comercio mundial de carne bovina, como son los determinantes sanitarios. Éstos han jugado y juegan un rol importante en el comercio de carne bovina, por las consecuencias que las enfermedades animales tienen en la producción y el desempeño de las economías domésticas y por los riesgos que conllevan para la salud humana. La fiebre aftosa ha sido históricamente la enfermedad de mayor relevancia constituyendo el principal determinante en la segmentación del mercado conformado por dos circuitos claramente

¹⁴² En 1975 las exportaciones superaron por primera vez las importaciones, y durante los ochenta la CEE consolidaría su posición como exportador neto en el mercado mundial de carne bovina.

¹⁴³ En 1994, y tras el pasaje el GATT a la OMC, el Artículo XXIV se actualizó en lo que se denominó Entendimiento Artículo XXIV.

¹⁴⁴ En el caso de Uruguay, la CEE aceptó el derecho del retiro de concesiones fijados por ese país en represalia a la falta de adecuación de la compensación correspondiente en carne bovina fresca y congelada. (Hoda (2001), citado en Ferrando (2012, p. 281)).

¹⁴⁵ La CEE6 (1957) estaba integrada por Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania, Francia e Italia. En 1973 se suma Reino Unido, Dinamarca e Irlanda (CEE9). En 1981 Grecia y en 1986 España y Portugal (CEE12). En 1995 se unen Austria, Finlandia y Suecia (UE15). En el 2004 se produce el ingreso de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, y República Checa (UE25). Por último, en 2007 ingresan Bulgaria y Rumania (UE27) y en 2013 Croacia (UE28).

diferenciados. Por un lado, la zona de riesgo sanitario cero, en donde no se permite la entrada de carnes cuyo origen provenga de un país donde la ganadería está afectada por la fiebre aftosa, y por otro la zona de riesgo sanitario asumido, en la cual se admite el ingreso de carnes provenientes de países afectados por la aftosa. A inicios del período de estudio, los flujos de comercio estaban mayoritariamente divididos en estos dos circuitos, aunque existía vinculación entre países de uno y otro segmento¹⁴⁶. Por un lado, porque en el circuito libre de aftosa la comercialización de carne no estaba vedada para las carnes cocidas y enlatadas como el *corned beef*. Por otro lado, en periodos de sobreproducción en los países de ese circuito, se redirigían los excedentes al circuito con aftosa endémica, lo cual conllevaba serios impactos para este último, deprimiendo los precios tranzados y acentuando aún más la diferencia de precios ya existente entre ambos circuitos. (FAO, 1985)

Esta división de facto del mercado internacional de la carne bovina había sido recogida en las negociaciones realizadas bajo el GATT a través del Artículo XX por el cual se legitimaba la restricción de importaciones de productos procedentes de otros países, siempre y cuando tales restricciones “sean necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” (FAO, 1985, p. 12). Un ejemplo de su aplicación se dio cuando Reino Unido, ante la epidemia de aftosa registrada en 1966-67 determinó el cierre del mercado para importaciones provenientes de países endémicos en materia de aftosa. En 1969 levantó la restricción, pero mantuvo la prohibición de la importación de carne congelada y enfriada con hueso desde esos países, política que fue adoptada por el resto de países de la CEE a partir de 1977.

La importancia adquirida por las MNAs y la mayor especificidad de las medidas relativas a las condiciones sanitarias complejizaron la hoja de ruta delineada en pro del libre comercio, imponiendo mayores desafíos en la elaboración de la normativa relativa al comercio internacional de carnes. Ésta, además de estar regulada por las restricciones cuantitativas tradicionales (arancelarias y no arancelarias), crecientemente pasaba a estar pautada por disposiciones de carácter “cualitativo” (FAO, 1985). El incremento registrado en las disposiciones referidas al control higiénico y sanitario de las carnes, vinculadas a normas técnicas pertenecientes más al ámbito del derecho alimentario que al fiscal, promovió a su vez el surgimiento de iniciativas a nivel internacional tendientes a su armonización. Es en ese contexto que en la segunda mitad del setenta, la Comisión del *Codex Alimentarius* elabora códigos de prácticas relativos a la carne y a los productos derivados¹⁴⁷. Desde sus comienzos, estos códigos así como otras directrices y recomendaciones emanadas por la Comisión,

¹⁴⁶ En el circuito libre de aftosa, los mayores importadores eran EEUU, Canadá, Taiwán, Japón y Corea mientras que los mayores exportadores eran Australia, Nueva Zelanda y algunos países centroamericanos. En el circuito aftósico, la CEE, países de Europa Oriental y la Unión Soviética eran los principales importadores mientras que los mayores exportadores eran Argentina, Brasil, Uruguay, y la CEE. (FAO, 1985, p. 105)

¹⁴⁷ La Comisión del *Codex Alimentarius*, constituida en 1961, es fruto de un acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Se crea con la finalidad de proteger la salud de los consumidores y promover prácticas leales en el comercio alimentario. <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/#c453333> (21/01/2019). En lo que refiere estrictamente a la carne bovina, en 1976 la Comisión elabora: el Código Internacional Recomendado de Prácticas de Higiene para la Carne Fresca, el Código Internacional Recomendado sobre Inspección Ante y Post-mortem de Animales de Matanza, el Código Internacional Recomendado de Prácticas de Higiene para los Productos Cárnicos Elaborados, y el Código de Ética para el Comercio Internacional de Alimentos (FAO, 1985).

constituyeron normas alimentarias de aceptación internacional, en teoría voluntarias, pero que en la práctica se volverían referencia ineludible para la legislación nacional y regional de países pertenecientes al circuito comercial de las carnes.

El nuevo escenario del mercado internacional de carne bovina que emerge hacia finales de la década del setenta es, por tanto, el resultado del ascenso del multilateralismo a través del GATT, del impulso al regionalismo protagonizado por la CEE, y de las medidas adoptadas para superar o prevenir crisis sanitarias por parte de los principales importadores de carne bovina. Estos factores tuvieron implicancias en término del reposicionamiento de actores. En lo que refiere al mercado de exportación, se evidencia una menor participación del grupo de exportadores tradicionales conformado por Australia, Brasil, Nueva Zelanda, Argentina y Uruguay en el volumen total de carne bovina exportada, y una mayor participación de las exportaciones de países productores de costos relativos más altos como la CEE y EEUU¹⁴⁸ (Volver al Gráfico 4.8). Las medidas adoptadas por la CEE afectaron especialmente a los países exportadores de carne bovina pertenecientes al circuito aftósico, que no solo vieron menguada sus exportaciones a causa de las mayores restricciones a la importación, sino también debido a la competencia de oferta subsidiada (Gráfico 4.11). En gran medida, la caída de los precios internacionales de carne bovina desde inicios del setenta (Volver al Gráfico 4.6) tiene su explicación en el sistema de protección vía precios a los productores domésticos y las subvenciones aplicadas a las exportaciones en el marco de las políticas agrícolas de la CEE. En cuanto a los importadores, la disminución de las importaciones de carne bovina por parte de los compradores tradicionales –en especial, EEUU y los países de la CEE-, fue parcialmente compensada por la aparición de nuevos mercados en la segunda mitad del setenta. Por un lado, los países petroleros del Cercano Oriente –Irán, Irak, Arabia Saudita y Egipto- que debido a sus mayores ingresos, duplicaron sus importaciones de carne bovina entre mediados del setenta y mediados de ochenta, y por otro, las economías de Asia Oriental como Hong Kong, Singapur y Corea, dado sus mayores ingresos como resultados de procesos de industrialización exitosos en las décadas previas. (IICA, 1988: 22)

4.3.2 La Ronda Uruguay del GATT vis a vis la segunda oleada de regionalismo: Hacia el Acuerdo sobre Agricultura (1980-1995)

La década del ochenta estuvo signada por una fuerte tensión entre la retórica y la práctica; entre los esfuerzos tendientes a lograr mayores avances en el proceso de liberalización comercial y las estrategias comerciales de corte proteccionista seguidas por países y regiones en busca de mantener o mejorar sus posiciones en la negociación comercial. Estas contradicciones ocurrían en un contexto todavía inmerso en recesión económica, y se manifestaban particularmente en el comercio de bienes agropecuarios. La ausencia de mayores regulaciones explícitas sobre el comercio agrícola propició la emergencia de un escenario conflictivo en esta materia. Cabe notar que el 60% de los conflictos comerciales dirimidos mediante el proceso de solución de

¹⁴⁸ Entre 1971 y 1980, las exportaciones mundiales de carne bovina aumentaron de 3 a 4 millones de toneladas. La CEE absorbió la mayor parte de ese incremento expandiendo sus exportaciones de 120 a 460 mil toneladas durante el mismo período (IICA, 1988: 17). A mediados del ochenta, las exportaciones desde ese mercado representaban casi el 25% del total exportado a nivel mundial. EEUU, por su parte, había alcanzado una participación de casi el 5% del total exportado (Ver Gráfico 4.11 y Cuadro 4.1).

diferencias¹⁴⁹ del GATT entre 1980 y 1990 estuvieron relacionados con la agricultura (IICA, 2003, p. 29).

Si bien durante la Ronda de Tokio se habían alcanzado algunos acuerdos en torno a la temática agrícola, lejos se estaba de disipar las crecientes distorsiones que causaban la proliferación de MNAs. En lo que refiere a la carne bovina, se habían establecido acuerdos, algunos específicos como el Acuerdo de la Carne de Bovino y otros más generales que no referían solo a las carnes, pero que la comprendían, como la creación de códigos tendientes a atender las barreras no arancelarias al comercio.

Mediante el Acuerdo de la Carne de Bovino -el cuál rigió hasta mediados del noventa- los participantes¹⁵⁰ se comprometieron a intercambiar información para el análisis periódico y sistemático del mercado internacional de carne bovina. Dicha tarea fue encomendada al Consejo Internacional de la Carne (IMC), el cual a partir de 1980 sustituyó al Grupo Consultivo Internacional del GATT sobre la carne. Este acuerdo no contenía disposiciones económicas, pero otorgaba al IMC la función de discutir y establecer recomendaciones con el fin último de fomentar una mayor liberalización del mercado de carne bovina y una mayor estabilidad en los precios.

En lo que atañe a los códigos tendientes a atender las MNAs, fue de gran importancia el llamado “Código de Estándares” (o de Normas) que entró en vigor en 1980. Mediante este código se establecieron reglas para la elaboración, adopción y aplicación de normativa técnica a efectos de establecer procedimientos comunes entre países. Si bien, como ya se mencionó, las medidas en materia de inocuidad de los alimentos y el control sanitario estuvieron en la órbita del GATT desde su creación, a través del Código de Estándares los países convinieron en utilizar las normas internacionales provistas por las organizaciones internacionales creadas para tal fin -el *Codex Alimentarius*, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), y la Convención Internacional de Protección Vegetal de la FAO-, así como notificar a terceras partes la utilización de reglamentos técnicos que no estuvieran basados en normas internacionales.

Respecto a las MNAs de carácter no técnico, tras la Ronda de Tokio se lograron avances en materia de concesiones específicas a las importaciones de carne bovina pero no así en lo que refiere a subvenciones a las exportaciones y a políticas de sostén de precios. Entre las principales concesiones se destacan: 1. Un aumento de 38.000 a 50.000 toneladas de la cuota de carne bovina congelada anual del GATT de la CEE (Cuota GATT) y la adjudicación de una cuota de exportación de carne bovina de alta calidad, exenta de los gravámenes aplicados por la

¹⁴⁹ El GATT preveía un sistema de solución de diferencias, sobre la base de sus artículos XXII y XXIII, a través del cual cada parte contratante del Acuerdo tenía derecho a consultar con una o más partes contratantes sobre cuestiones donde no se haya encontrado una solución satisfactoria a las partes implicadas o donde se entienda que no se ha cumplido con las obligaciones contraídas en el marco del GATT. Ese sistema constituiría la base del sistema de solución de diferencias de la OMC.

¹⁵⁰ Los participantes del Acuerdo fueron: Argentina, Australia, Austria, Belice, Brasil, Bulgaria, Canadá, Colombia, Egipto, Comunidad Europea, Finlandia, Guatemala, Hungría, Japón, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Paraguay, Polonia, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tunicina, EEUU, Uruguay y Yugoslavia. El Acuerdo puede consultarse en la Sección de Textos jurídicos anteriores al establecimiento de la OMC: https://www.wto.org/SPANISH/docs_s/legal_s/tokyo_abm_s.pdf

CEE a las importaciones de carne, denominada Cuota Hilton¹⁵¹, distribuida entre los países terceros afectados, entre ellos Uruguay; 2. El establecimiento de un mínimo a las importaciones de carne bovina de Japón, Canadá y Estados Unidos. Este último en virtud de la ya mencionada Ley de importación de carne de 1979, estableció un nivel mínimo fijo de importaciones de 567.000 toneladas, mientras que los dos primeros países se comprometieron a aumentar el nivel mínimo a 135.000 y 63.000 toneladas, respectivamente; 3. El compromiso de una reducción de los derechos arancelarios por parte de algunos países –EEUU, Canadá, Japón, Corea, España y Suiza-. (FAO, 1983, pp. 55–56)

A la lentitud y parcialidad de las negociaciones multilaterales del comercio de bienes agropecuarios durante la década del ochenta, se le contrapuso el establecimiento de acuerdos bilaterales realizados por fuera de los compromisos asumidos en el marco de las rondas multilaterales. En lo que refiere a la carne bovina, la “Cláusula Andriessen” de 1985 constituyó un hito significativo al respecto¹⁵². Mediante esta cláusula, la CEE se comprometió con Australia, a que la exportación de carne bovina destinada a los países de la cuenca del Pacífico estuviera exenta de subvenciones. Las implicancias de esta Cláusula fueron de gran importancia para terceros países exportadores, competidores en el mercado aftósico, como Uruguay. Ello debido a que las exportaciones de carne bovina subsidiadas provenientes de la CEE se concentraron en el resto de mercados destino, como los países de Europa Central, Rusia, Asia Menor y África, deprimiendo aún más los precios de la carne en esos mercados.

Durante la Ronda Uruguay, los posicionamientos de EEUU y del bloque europeo en torno a la agricultura fueron determinantes en las negociaciones. Con excepción de los países en desarrollo pertenecientes al Grupo Cairns¹⁵³ –creado en 1986 e integrado por países productores y exportadores agropecuarios–, el resto de países en desarrollo tuvo escasa incidencia en la fijación de la agenda multilateral frente a las potencias comerciales participantes¹⁵⁴. Las

¹⁵¹ La Cuota Hilton es un contingente arancelario, pues combina cuota y tarifa, otorgado a países extracomunitarios. Los aranceles de importación en los límites de la cuota son del 20% mientras que fuera de la cuota superan el 100%. En 1980 la Hilton fue distribuida entre cuatro países: Estados Unidos (10.000 tons., 47%); Argentina y Australia (5.000 tons., 24% c/u); y Uruguay (1.000 tons., 5%). Durante el transcurso de las siguientes décadas y tras el ingreso de nuevos países al bloque, se negociarían nuevas compensaciones a los principales exportadores de carne bovina, y la cuota de carne bovina de alta calidad se iría ampliando. (Bisang, 2003; Santamaría, 2015)

¹⁵² Este acuerdo bilateral se denominó “Andriessen Clause” debido a que fue firmado por el entonces comisionado agrícola de la CEE, Franz Andriessen, y el entonces ministro de Industrias Primarias de Australia, John Karin (de las Carreras, 2002).

¹⁵³ Constituido en la ciudad australiana del mismo nombre, el Grupo Cairns fue integrado inicialmente por 14 países pertenecientes al GATT: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Filipinas, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay, y posteriormente se integraron Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú, Sudáfrica y Vietnam.

¹⁵⁴ No es posible ignorar el hecho de que la CEE, EEUU y Japón representaban más del 60% del comercio mundial de bienes (sin incluir los combustibles) a inicios del ochenta (FAO, 1983, p. 12), por lo que el acuerdo entre ellos era casi condición necesaria para alcanzar avances en los procesos de negociación multilateral. En lo que refiere estrictamente a la carne bovina, EEUU era el mayor productor de carne bovina, representando un quinto de la producción total a inicios del noventa y lo seguía en el *ranking* la CEE que era la responsable de un sexto del total producido. A su vez, ambos mercados tenían una participación dominante en el comercio de carne bovina, EEUU como mayor importador siendo el receptor de una cuarta parte del total de importaciones, y participando con más del 10% del total exportado, y la CEE primera en el *ranking* de exportaciones, participando con una cuarta parte del total mundial exportado y con casi el 10% de las importaciones totales (Valls i Pursals, 1994, p. 20).

mayores polémicas se suscitaron en torno a tres ejes: el apoyo interno a productores domésticos, las subvenciones a la exportación, y el acceso al mercado. EEUU, con apoyo del Grupo Cairns, exigía la supresión a todas las ayudas internas a la producción en un plazo no mayor a 10 años, la eliminación total de las subvenciones a la exportación en un plazo de 5 años y la supresión de cualquier medida de protección en frontera en el plazo de 10 años. La CEE, en contraposición, argumentaba que la reducción del apoyo interno no debía superar cierto nivel al necesario para equilibrar los mercados, que la reducción de las subvenciones a la exportación debía ser gradual, y que los compromisos para reducir las ayudas tenían que expresarse como medidas agregadas de apoyo, en lugar de medidas específicas a nivel de producto. Esta posición fue respaldada por Japón y los países escandinavos. (Compés et al., 2001)

En paralelo, hacia finales de la década del ochenta y principios del noventa, los acuerdos regionales iban cobrando mayor interés, no solo dentro de sus históricos refractores. El cambio en el posicionamiento de la política estadounidense relativa al comercio es probablemente el ejemplo más claro al respecto. En 1988, y ya teniendo en su haber acuerdos bilaterales de menor importancia¹⁵⁵, EEUU firmó un acuerdo de libre comercio con Canadá (CUSFTA, por sus siglas en inglés) y en 1990 inició las negociaciones con México, proceso que culminó en 1993 cuando se firmó el NAFTA. Al año siguiente comenzaron las negociaciones para crear el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), iniciativa que no prosperó pero que resulta ilustrativa a efectos de visualizar, al decir de Ferrando, “que Estados Unidos ya no estaba únicamente comprometido con el camino multilateral” (2012, p. 233). Cabe notar, no obstante, que no era solo EEUU que avanzaba hacia una estrategia comercial de carácter regional, sino que una nueva ola de ACR sacudió el escenario internacional a principios del noventa¹⁵⁶.

La búsqueda de caminos alternativos al comercio multilateral fue, sin duda, resultado de sucesivos desencuentros entre regiones y países, que socavaron el optimismo reinante en torno al multilateralismo. El conflicto de la carne con hormonas que se instaló entre EEUU y Canadá por un lado, y la CEE por otro, es un ejemplo que ilustra a la perfección la creciente puja de poder registrada en el marco de las negociaciones multilaterales. Este episodio, además, fue de gran relevancia en lo que refiere al mercado de la carne bovina, con implicancias que se extendieron a terceros países. Su origen se remonta a mediados del ochenta, cuando el parlamento europeo se proclamó en contra de la utilización de hormonas del crecimiento en la cría de animales y se pronunció a favor de la prohibición de la importación de animales y carne

¹⁵⁵ En 1983 establece un acuerdo con los países del Caribe y en 1985 firma su primer acuerdo bilateral con Israel (Ferrando, 2012).

¹⁵⁶ La CEE efectivizó sus esfuerzos por una mayor integración tras el Tratado de Maastricht y en 1993 pasó a llamarse Comunidad Europea (CE) para reflejar su carácter no sólo económico sino también político. A partir de entonces, pasó a constituir –junto con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)- una comunidad política de derecho: la Unión Europea. Por su parte, los países de América del Norte crean el NAFTA; los países de América del Sur profundizan acuerdos alcanzados los años previos y constituyen una unión aduanera plena bajo el MERCOSUR; Australia y Nueva Zelanda crean una zona de libre comercio; en Asia, los participantes de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) acuerdan la creación de una zona de libre comercio; y en África se crean nuevos acuerdos de integración regionales entre los que se encuentra el establecimiento de la Comunidad del África Oriental y Meridional (COMESA), unión aduanera establecida en 1994. (OMC, 2011)

de animales a los que se les hubiese suministrado dichas sustancias. Dicha prohibición se amparaba en estudios realizados sobre el efecto del uso de hormonas naturales y sintéticas¹⁵⁷ en la cría bovina, los cuales habían sido impulsados tras los episodios de intoxicaciones relacionadas al consumo de carne de ternera en Italia en 1980. Los resultados obtenidos daban cuenta que si bien el uso de hormonas naturales era inocuo y se justificaba en caso de fines terapéuticos, el efecto de las hormonas sintéticas era dudoso y requería de mayor evidencia científica.

La medida establecida por la CEE perjudicaba especialmente a países como EEUU y Canadá en donde el uso de hormonas en la cría de ganado era extendido¹⁵⁸. Estos países, por tanto, sometieron la medida a consideración del Código de Estándares del GATT, presentándola como una violación a las reglas del sistema multilateral del comercio. De acuerdo a estudios provenientes de las agencias responsables de la administración de alimentos y medicamentos en EEUU, el uso de hormonas carecía de efectos negativos si era suministrada de forma adecuada. Los principales organismos internacionales entendidos en la materia respaldaron estas afirmaciones, acordando que las hormonas naturales no suponían riesgo para la salud y estableciendo niveles máximos para las sintéticas. (Compés et al., 2001). En 1987 se elevó el caso al sistema de solución de diferencias del GATT pero las negociaciones entre partes fueron infructuosas. La CEE se encontraba en medio de la crisis desatada tras el primer brote de EEB en Reino Unido en 1986. En 1989 dio cumplimiento a la prohibición de hormonas, y en contrapartida, EEUU elevó los aranceles aplicados a ciertos productos que importaba de la CEE. A partir de entonces, diversas alternativas fueron manejadas con el fin de lograr acuerdos entre las partes¹⁵⁹. No obstante, y como se verá en el apartado siguiente, su resolución llegaría recién en el 2009. El caso de la carne con hormonas es un ejemplo no solo de las dificultades que se le presentaban a un sistema multilateral ya cuestionado, sino también de la mayor complejidad que iba insumiendo la tarea de laudar disputas en el terreno de lo “cualitativo”, en donde las exigencias en términos de experticia científica-técnica se volvían tan importantes como los conocimientos requeridos en materia de normativa comercial.

Las negociaciones en torno al comercio de bienes agropecuarios seguían su curso en la órbita del GATT y en paralelo, también se dirimía mediante intercambios bilaterales. A finales de 1992 se pactó el Acuerdo de Blair House. Mediante este acuerdo, la CEE y EEUU se comprometieron al establecimiento de una medida global de ayuda (MGA) al sector agropecuario, en sustitución de compromisos de reducción de la ayuda interna desagregada por productos. Se acordó a su vez, que los pagos directos a los productores no estarían incluidos en

¹⁵⁷ Las hormonas naturales utilizadas en la cría de ganado son estradiol, progesterona y testosterona y las sintéticas son zeranol, trembolona y melengestrol.

https://www.mapa.gob.es/va/desarrollo-rural/temas/programas-ue/cap_hormonas_tcm39-57825.pdf

¹⁵⁸ Su uso extendido se explica en gran medida por los menores costos que conlleva la producción en términos de sus resultados: carne menos grasa, con un requerimiento bajo de pienso y una menor cantidad de desechos derivados de su producción (Compés et al., 2001).

¹⁵⁹ Algunas de las posibles soluciones intermedias que se plantearon fue el ingreso de carne tratada con hormonas a la CEE desde EEUU, previo etiquetado de ese tipo de carne; otra fue la apertura de ingreso sólo de la carne libre de hormonas proveniente de EEUU, debidamente etiquetada. Esto último se aplicó y tras encontrarse una partida con presencia de hormonas, la CEE comenzó a efectuar control al 100% de las importaciones estadounidenses, con la amenaza de suspender toda importación. (Compés et al., 2001, p. 259)

la MGA a ser implementada a partir de 1995. Por otro lado, se acordó una reducción gradual de subvenciones a las exportaciones por parte de la CEE, menor a la exigida inicialmente por EEUU y el Grupo Cairns, así como un período base, utilizado como referencia para la disminución de subvenciones, más flexible que el exigido a inicios de las negociaciones. Cabe notar además, que el acuerdo entre la CEE y EEUU incluyó la llamada “Cláusula de paz”. Mediante esta cláusula se aseguraba a las partes que si daban cumplimiento a lo convenido, los instrumentos aplicados en el marco de la política agraria doméstica no podían cuestionarse ni ser recurridos en virtud de otros acuerdos multilaterales hasta fines del 2003. Para la CEE, la Cláusula de paz significó el amparo legal de la PAC en la órbita del GATT. (Compés et al., 2001)

Los resultados del compromiso Blair House constituyeron las bases de la negociación en las que se alcanzó el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) al culminar la Ronda Uruguay (Compés et al., 2001; Valls i Pursals, 1994). Un destaque en lo que refiere a las negociaciones bilaterales entre la UE y EEUU, fue que este último pasó a integrar el pacto realizado previamente entre la UE y Australia (la Cláusula Andriessen). No obstante, dado su carácter confidencial, esta cláusula -a diferencia de otros acuerdos “heredados” de Blair House- no figura en la lista de compromisos asumidos en el AsA¹⁶⁰.

Es importante destacar que esta serie de acuerdos se alcanzaron una vez que la PAC había sido reformulada. Los cambios en la política agraria de la CEE, mediante la llamada reforma Mc. Sharry de 1992, se debieron a una conjunción de factores. Por un lado, fueron el resultado de la presión externa que enfrentaba la CEE debido a sus políticas proteccionistas. Por otro, producto de los cuestionamientos a la interna, dado el esfuerzo presupuestario que la PAC representaba para el bloque¹⁶¹. El principal cambio en la política agrícola fue la sustantiva reducción de los precios de garantía y la introducción de ayudas compensatorias directas. En concreto y para el sector de la carne bovina, la reforma conllevó una reducción significativa de sus precios y la asignación de primas por cabeza de ganado supereditadas a un número máximo de animales por hectárea de superficie, favoreciendo así la ganadería extensiva (Comisión Europea, 2012).

Es interesante destacar, además, que esta reforma constituyó un primero mojón en lo que refiere al desarrollo sistemático de normativa sobre políticas agropecuarias sostenibles en la CEE/UE. A partir de entonces, comienza a destinarse una partida específica a dichas políticas a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y se aprueban ayudas agro-ambientales en favor de los productores comprometidos a utilizar técnicas respetuosas con el ambiente, en el marco de las medidas de acompañamiento complementarias a las relativas a los mercados. (Boza y Fernández-Ardavín, 2015) La atención, además, pasó a estar

¹⁶⁰ Para ahondar en el Acuerdo Andriessen, se sugiere consultar de las Carreras (2002). Los resultados de su investigación “Effects of the Andriessen Clause on meat exports”, se basan en dos fuentes: “Chronology of Australian-European Union Relations”, un documento en donde se listan los acuerdos entre ambos mercados entre 1982 y 1991, y un documento de la Direction Générale des études del Parlamento Europeo incluido en las series “Agriculture-Pêche-Forets” W-61-Partie II, pp.31, 33 y 36.

¹⁶¹ A inicios del noventa la PAC era la destinataria de más de la mitad del presupuesto comunitario (Boza et al., 2015, p. 59), y aproximadamente el 7% del presupuesto total de la CEE se dirigía al sector de carne bovina (Valls i Pursals, 1994, p. 22).

centrada en la calidad, factor que se introdujo como central en las nuevas normas para la promoción de inversiones en las explotaciones así como en los procesos de mejora en la transformación y comercialización. No por casualidad, en 1993 surge la primera legislación europea en materia de agricultura ecológica. (Comisión Europea, 2012)

El énfasis en las políticas agrarias sostenibles de inicios del noventa se sitúa en un contexto mundial en donde se da cabida a estas preocupaciones y hasta se las coloca en el debate. Un hito al respecto se establece en la “Cumbre de la Tierra” en Río de Janeiro en 1992, y su plan mundial para el desarrollo sostenible, la Agenda 21, que incluye un capítulo referido a la agricultura sostenible y el desarrollo rural. De hecho, el origen de las llamadas Buenas Prácticas Agrícolas (BPA, o GAP, por sus siglas en inglés), muy difundidas en la actualidad, datan de inicios de la década del noventa y son parte de esa agenda¹⁶². Estas cuestiones están estrechamente vinculadas al cambio que comenzaría a darse bajo la égida de la OMC a mediados del noventa, respecto a las condicionantes del tipo de ayuda interna a los productores nacionales, una vez establecido el sistema de “compartimentos” o “cajas”, aspecto que se profundizará a continuación.

4.3.3 El multilateralismo en la encrucijada y el rumbo hacia los mega-acuerdos regionales: Las medidas técnicas no arancelarias y la proliferación de estándares (1995-2015)

En 1995, al entrar en vigor la OMC, el GATT fue incorporado como uno de sus componentes. El pasaje del GATT a la OMC tuvo numerosas implicancias: 1. Significó la sustitución de un acuerdo provisional entre países por una serie de acuerdos definitivos; 2. Implicó un cambio de constitución -de países contratantes a miembros-, así como de funcionamiento -de rondas multilaterales a un foro de negociación permanente-¹⁶³; 3. Sustituyó el sistema de solución de diferencias del GATT que requería el consenso de las partes contratantes a un sistema sobre bases jurídicas, sin requisito de consenso, vinculante al miembro en falta; 4. Incluyó a los bienes agropecuarios, hasta entonces excluidos de las negociaciones, así como al comercio de servicios, a las inversiones y los derechos de propiedad intelectual relacionadas con el comercio. (IICA, 2003)

Además de integrar parte del “acervo” del GATT fruto de su actuación entre 1947 y 1994, la OMC abarcó los acuerdos alcanzados en el marco de la Ronda Uruguay. Entre ellos, los mencionados AsA, AMSF, y AOTC de gran importancia para los bienes agroalimentarios como la carne bovina, así como otros acuerdos novedosos sobre sectores y temáticas hasta entonces no incluidos en las negociaciones, como el Acuerdo general sobre el comercio de

¹⁶² No existe una definición única de “buenas prácticas agrícolas”. A efectos de clarificar la idea que hay en torno a este conjunto de lineamientos o guías, según la FAO las buenas prácticas agrícolas hacen referencia a la existencia de triple sostenibilidad (acciones económicamente viables, sostenibles y socialmente aceptables), tienen en cuenta el cumplimiento de estándares -obligatorios y voluntarios- en la materia; y ponen el foco en la fase primaria de la cadena y en la importancia del contexto institucional en torno a ella. (Poisot et al., 2004, p. 8)

¹⁶³ El órgano decisor principal de la OMC es la Conferencia Ministerial que se reúne cada dos años, y que delega por tanto responsabilidades al Consejo General de la OMC. Desde su conformación, han habido 11 conferencias ministeriales: Singapur (1996); Ginebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003), Hong Kong (2005), Ginebra (2009), Ginebra (2011), Bali (2013), Nairobi (2015), y Buenos Aires (2017).
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/minist_s.htm

servicios (GATS, por sus siglas en inglés), y el Acuerdo sobre aspectos comerciales relacionados con los derechos de propiedad intelectual (TRIPS, por sus siglas en inglés).

Mediante el AsA se establecieron compromisos específicos en lo que refiere a Acceso a Mercados, apoyos internos a la agricultura y subvenciones a las exportaciones. Entre las principales medidas acordadas en lo que refiere a Acceso a Mercados estuvieron: 1. las reducciones arancelarias; 2. la arancelización de los obstáculos no arancelarios; 3. los contingentes arancelarios; y 4. una salvaguardia especial agrícola. Este conjunto de medidas tiene una explicación común. Con la llamada arancelización se buscaba eliminar las MNAs y reemplazarlas por equivalentes arancelarios¹⁶⁴. A su vez, y ante la preocupación de que este instrumento pudiera derivar en aranceles consolidados elevados, se establecieron niveles de acceso a mercado mínimo para los productos arancelizados. Se partía de la base que el proceso de arancelización debía por un lado, mantener las oportunidades existentes de acceso a las importaciones (niveles corrientes, correspondientes al período base 1986-88), y por otro abrir nuevas oportunidades (niveles de acceso mínimo) sobre la base de NMF, lo cual se instrumentó a través del uso de contingentes arancelarios (TRQ, tariff-rate quota por sus siglas en inglés). Esto es, la fijación de un determinado volumen de cuota a un menor arancel que el establecido para los volúmenes de importación que superan la cuota¹⁶⁵. Por último se dejó abierta la posibilidad de aplicar una salvaguardia para los productos arancelizados en caso que los precios cayeran de un nivel determinado, o las importaciones sobrepasaran cierto volumen. (IICA, 2003)

Concretamente y en lo que atañe a la carne bovina, en 1995 y como parte de los compromisos asumidos, EEUU derogó la Ley de Importación de Carnes y estableció un contingente arancelario de 656.000 toneladas –excluidas las importaciones provenientes de los países del NAFTA- con tarifa mínima de 44 USD/ton o 5-10% arancel. La Cuota USA (o también llamada Cuota OMC) fue otorgada a sus proveedores tradicionales, Australia y Nueva Zelanda, y ampliada posteriormente a Argentina y Uruguay¹⁶⁶, una vez que estos países obtuvieron el estatus libre de fiebre aftosa sin vacunación¹⁶⁷. Además del contingente arancelario establecido, EEUU aplicó una reducción de la tarifa extra-cuota que pasó a ser del 26%. Japón también aplicó una reducción a las tarifas de carnes congeladas; los países exportadores que se beneficiaron fueron aquellos que cumplían con los exigentes requerimientos sanitarios que

¹⁶⁴ El compromiso fue la reducción de aranceles y equivalentes arancelarios en un promedio de 36% considerando los existentes en el período base 1986-1988, durante un período de seis años aplicable a los países desarrollados (para los países en desarrollo el período era de 10 años). (IICA, 2003, p. 31)

¹⁶⁵ Estrictamente los TRQ no constituyen una restricción cuantitativa ya que cualquier cantidad puede ser importada pagando el arancel extra-cuota. Lo que ocurre es que en ocasiones el arancel extra-cuota es prohibitivo y por tanto en los hechos actúa como una restricción. <http://www.fao.org/3/X7353s05.htm>

¹⁶⁶ Es de notar, sin embargo, que mientras Canadá y México carecían de límite de acceso a la cuota USA (por pertenecer al NAFTA), y Australia y Nueva Zelanda se repartían el cupo de 656.000 toneladas, Uruguay y Argentina accedieron tan sólo a 20.000 toneladas cada uno. (María Luisa Recalde & Ariel Barraud, 2002, p. 18)

¹⁶⁷ En 1994 la comisión de la OIE para la fiebre aftosa y otras epizootias (ahora llamada Comisión Científica para las Enfermedades Animales) elaboró un procedimiento para el reconocimiento oficial del estatus libre de fiebre aftosa de los países miembros. Desde entonces, el procedimiento se ha ampliado para incluir otras pestes como la equina, la porcina, y la de pequeños rumiantes, así como el reconocimiento de la perineumonía contagiosa bovina y el estatus de riesgo respecto a la encefalopatía esponjiforme bovina. La OIE concedió el estatus libre de fiebre aftosa sin vacunación a Uruguay en 1996 y a Argentina en el 2000. No obstante, tras los brotes de aftosa en ambos países (y el registrado en Brasil) durante el 2000 y 2001, se quitó el estatus (Jarvis et al., 2005).

imponía el mercado japonés, como EEUU y Australia (de las Carreras & Gorelik, 2012). La UE, por su parte, mantuvo las cuotas de acceso corriente –Cuota GATT, Bilan y Hilton- y en lo que refiere a las de acceso mínimo, dio apertura a nuevos cupos dentro de la Hilton¹⁶⁸. No obstante, y fuera de los contingentes arancelarios, la UE continuó aplicando un nivel arancelario elevado para las carnes congeladas y en especial las enfriadas; no así para las cocidas y enlatadas para las cuales el arancel se redujo del 26 al 16% (de las Carreras & Gorelik, 2012, p. 240).

En lo que refiere a las medidas relativas a la ayuda interna establecidas en el AsA, se introdujo una diferenciación de los apoyos y subvenciones internas a la producción, en el llamado “sistema de cajas” que diferenciaba entre apoyos distorsionantes y no distorsionantes. Entre los primeros se estableció un conjunto de políticas calificadas dentro de la “caja ámbar” que incluían las ayudas al mercado y para las cuales se establecieron compromisos de reducción. (Valls i Pursals, 1994). Las medidas no distorsionantes al comercio se calificaron dentro de la “caja verde”, y abarcaron, entre otras: los servicios generales de investigación, las políticas fitosanitarias, de formación, infraestructura, etc., que no implicaran pagos directos a productores; el almacenamiento público con fines de seguridad alimentaria; y las ayudas en el marco de programas ambientales o de asistencia regional a productores en zonas desfavorecidas (Compés et al., 2001). Por último, se calificaron las políticas dudosas en cuanto a su carácter distorsionante del comercio, y se las incluyó en la llamada “caja azul”, que al igual que las de la caja verde quedaron exentas de compromisos de reducción. Entre ellas se incluyeron los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción, como las mencionadas primas ganaderas introducidas por la Reforma de la PAC en 1992.

En cuanto a los compromisos de reducción de las subvenciones a las exportaciones, estipuladas dentro del AsA, se acordó no establecer nuevos subsidios a los existentes en 1992, y reducir el valor y el volumen del nivel de exportaciones subsidiadas durante el periodo 1995-2000 en relación al período base, que para la carne bovina fue 1986-92 (IICA, 2003, p. 31). Para los países desarrollados los compromisos de reducción fueron 36% en volumen y 21% en valor, y para los en desarrollo, 14% y 24%, respectivamente (Compés et al., 2001, p. 51).

El AMSF fue otro acuerdo central para el comercio de bienes agropecuarios que emergió tras la Ronda Uruguay. Con este acuerdo se buscó precisar la regulación en materia sanitaria y fitosanitaria hasta entonces amparada en el Artículo XX del GATT y en el Código de Estándares aprobado en 1980. Se instó a utilizar las normas y recomendaciones internacionales, y se estableció que los gobiernos nacionales podrían introducir normas de protección más estrictas solo en caso de que se encontraran científicamente justificadas. La ausencia de justificación tendría que proveerla el país que reclamara contra una medida sanitaria impuesta. No obstante, el Acuerdo incluía disposiciones de control, inspección y homologación, así como el establecimiento de un Comité especializado en velar por su cumplimiento (Valls i Pursals, 1994). El otro acuerdo relevante fue el AOTC, en cierto grado complementario al AMSF pues, en la misma línea, buscaba garantizar las medidas necesarias para asegurar la calidad de las

¹⁶⁸ En concreto, otorgó un aumento de 18.000 toneladas de Hilton Beef, que implicaron aumentos de cupos para Argentina (11.000 ton.), Brasil (5.000 ton.), y Uruguay (2.000 ton.) (COMISEC, 1994, p. 27).

exportaciones. Es en dicho acuerdo donde quedan contemplados específicamente los aspectos que hacen a la protección del ambiente. A diferencia del AMSF, en el AOTC no hay referencia explícita a instituciones internacionales encargadas de la armonización de las medidas relacionadas a los obstáculos técnicos al comercio. (Boza et al., 2015)

Es interesante examinar cómo siguió el conflicto de carne con hormonas originado en 1989, bajo este nuevo marco institucional y en un contexto en donde la emergencia sanitaria volvió a hacerse presente. En 1996, EEUU y Canadá presentaron el caso ante el nuevo Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. La UE apeló y el Órgano de Apelación examinó una vez más la medida impuesta, a la luz del AMSF. Si bien este acuerdo habilitaba la aplicación de estándares nacionales más estrictos que los internacionales, establecía que los primeros debían estar basados en una evaluación de riesgos. La pronunciación fue contraria a la medida, argumentándose que los estudios científicos presentados por la UE no se centraban específicamente en los impactos de los residuos provenientes de la carne de ganado con hormonas, sino en sus efectos generales. La UE, entonces, debía levantar la restricción o someterse a las sanciones comerciales correspondientes¹⁶⁹. Esta última, sin embargo, mantuvo la prohibición provisional a la importación de carne con hormonas, mientras continuó con estudios científicos en aras de proveer mayor evidencia.

Sin duda la aparición de sucesivas crisis sanitarias relacionadas a la carne, a partir de la segunda mitad del noventa, contribuyó a extremar las medidas en esta materia. En 1996 un brote de EEB, en Reino Unido, adquirió dimensiones de epidemia cuando se produjo el primer diagnóstico de vínculo entre la enfermedad y su alternativa humana¹⁷⁰. A partir de entonces, la UE impuso mayores controles sanitarios y nuevos requisitos de información. En 1997 estableció un reglamento sobre el etiquetado de la carne bovina fresca, congelada y picada, con el fin de proporcionar información sobre el país de origen así como los métodos de producción aplicados. En sus inicios, el etiquetado se introdujo como voluntario pero a partir del 2000 pasó a tener carácter obligatorio. En el 2000 otro brote de EEB fue detectado al cual se sumó una nueva crisis de aftosa en el 2001 y otras relacionadas a carnes sustitutas, como la porcina en Bélgica. De acuerdo a Green (2007), estos episodios se encuentran en la génesis de las exigencias reglamentarias en materia de trazabilidad de las carnes promovidas por la UE, y extendidas desde entonces a la totalidad de los productos alimentarios. Según este autor, si bien la trazabilidad emergió como un sistema de gestión de crisis, rápidamente se volvió un componente central de los sistemas de gestión de calidad, esencial de las cadenas de aprovisionamiento moderno intensivas en la utilización de las TICs.

¹⁶⁹ En 1999, la OMC autorizó a EEUU y a Canadá a retirar concesiones por un valor equivalente a los daños causados por el embargo comunitario, que determinó el equivalente a 117 y 11 millones de USD, respectivamente (Compés et al., 2001, p. 258).

¹⁷⁰ La variante Creutzfeldt-Jakob, diagnosticada por primera vez en 1996, es una enfermedad neurológica, degenerativa y mortal, cuyo surgimiento provocó una verdadera revolución en lo que refiere a los hábitos alimenticios, y en la normativa comercial de productos cárnicos, especialmente en lo que refiere a aspectos sanitarios.

http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/segalim/animal/eeb/norma/ue.htm

En efecto, en 1997, la UE estableció que todos los estados miembros debían contar con un sistema de identificación y registro de animales¹⁷¹. En el 2000, se revisó el llamado “Libro Blanco sobre la seguridad alimentaria” presentado por la Comisión Europea, y se propuso un enfoque integral en lo que refiere a la producción y comercialización de alimentos, cuyo principio rector fue el reforzamiento de los sistemas de control “de la granja al consumidor”¹⁷². En ese marco, se estableció un sistema para la identificación y registro de los bovinos y para el etiquetado de la carne y sus productos derivados, en donde se exigía un código de referencia que vinculara la carne con el ganado de origen, el país de sacrificio, y el tipo de procesamiento¹⁷³. En el 2002 se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se extendieron las exigencias en cuanto al etiquetado, debiéndose incluir también país de nacimiento del ganado, lugares de tránsito y registros actualizados de vacunas, alimentación y enfermedades. En el 2004 se fijaron procedimientos relativos a la higiene de los productos alimenticios, estableciendo la obligatoriedad de la aplicación de procedimientos basados en los principios del HACCP¹⁷⁴ para todos los operadores de empresas alimentarias, en todas las etapas de las cadenas agroalimentarias (Green, 2007). A partir del 2005, la trazabilidad pasó a tener carácter obligatorio en la UE, requerida a los proveedores de alimentos, no solo internos sino también externos. (Arana et al., 2010)

Estos cambios mencionados se dieron en un contexto de una nueva reforma de la PAC en la UE, realizada en el 2003 con horizonte de ejecución final 2013, en donde el acento –y los fondos- fueron hacia la producción sostenible y el desarrollo rural¹⁷⁵. La consigna de la reforma fue la de “ayudas desacopladas”, esto es: subvenciones y apoyo interno a productores, con independencia del volumen y el tipo de producción, bajo una modalidad de pago único por explotación, sujeto al condicionamiento del cumplimiento de normativas ambientales, salubridad de los alimentos, sanidad animal y vegetal, y bienestar animal (Comisión Europea, 2012). El re-direccionamiento de la PAC se dio en el marco de las nuevas reglas de juego instaladas en el sistema multilateral del comercio, en especial estuvo en correspondencia con el nuevo sistema de cajas implementado dentro del AsA. Desde entonces lo que se ha observado es un incremento en el monto total de las ayudas incluidas en la “caja azul” y en especial, en la “caja verde”¹⁷⁶. Este ha sido uno de los grandes temas de debate de la Ronda de Doha iniciada durante la cuarta conferencia ministerial de la OMC en el 2001 – aún en curso-, que puede resumirse en términos del doble desafío que representa el logro de una mayor liberalización comercial con el mínimo riesgo en materia de inocuidad alimentaria y sostenibilidad ambiental.

¹⁷¹ Véase Reglamento (CE) 820/97

¹⁷² Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:51999DC0719>

¹⁷³ Véase: Reglamento (CE) 1760/2000

¹⁷⁴ El Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP, por sus siglas en inglés) es una herramienta de gestión de la calidad en la producción de alimentos.

¹⁷⁵ El mencionado Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) establecido en la reforma de la PAC de 1992 fue sustituido por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Este último se estableció con el fin de financiar programas de desarrollo rural en torno a los siguientes ejes: competitividad, ambiente, calidad de vida y diversificación en el medio rural, y desarrollo territorial. (Boza et al., 2015)

¹⁷⁶ El monto total de ayudas incluidas en la caja verde aumentó de 9,2 a 68 miles de millones de euros de 1995 a 2010 (Banga (2014), citado en Boza et al. (2015, p. 64)).

La UE, si bien pionera, no fue el único mercado que extremó los requerimientos de información, vía trazabilidad y certificación, en pos de garantizar la inocuidad y calidad de las carnes. En el 2001, y tras registrarse casos de EEB en Japón, ese país dispuso nuevas normativas tendientes a incrementar los controles sanitarios; y en el 2003, ante los episodios de EEB registrados en Canadá y EEUU –mayor proveedor cárnico japonés-, adoptó una ley que dio origen al sistema nacional de trazabilidad de carne bovina existente actualmente, y estableció un programa destinado a certificar la trazabilidad de las carnes importadas (Japan Agricultural Standard, JAS). En el 2005, Corea del Sur también implementó un sistema informatizado de código de barras con el fin de seguir la ruta del animal desde el nacimiento hasta la faena. Este sistema se volvió obligatorio en el 2009. EEUU, por su parte, inmerso en la crisis sanitaria que provocaron los brotes de EEB del 2003, anunció a finales de ese año el diseño del Sistema Nacional de Identificación Animal (NAIS, por sus siglas en inglés) el cual puso en práctica en el 2006 y terminó de implementar en el 2009. En Canadá, en el 2001 se creó el Programa Canadiense de Identificación de los Animales, el cual se ajustó en el 2002 tras la exigencia del etiquetado de productos derivados de la carne con trazabilidad impuesta por la UE, y los nuevos requerimientos de etiquetado del país de origen establecidos por EEUU. (Green, 2007)

Las mayores preocupaciones instaladas entre los consumidores de los principales países importadores de carne bovina, y plasmadas en mayores exigencias de información y normativas acorde, se trasladaron a los países netamente exportadores. Australia fue un precursor en la materia. Durante los setenta, en el marco de un programa para erradicar la Brucelosis y la Tuberculosis, estableció un sistema de identificación animal; antecedente directo del actual Programa Nacional de Identificación de Ganado (NILS, por sus siglas en inglés), creado en 1996¹⁷⁷. Nueva Zelanda comenzó a llevar un registro de marcas en 1998 y posteriormente implementó un sistema de trazabilidad de registro de los movimientos del ganado a lo largo de la cadena, así como certificaciones oficiales de tránsito y una legislación referida a la bioseguridad (Green, 2007). En el 2002, y en el marco de mayores regulaciones establecidas a partir de 1997¹⁷⁸, se estableció el Sistema Brasileño de Identificación de Origen Bovino y de Búfalo (SISBOV), fruto de un acuerdo entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento y el sector privado, vía entidades certificadoras. En Argentina el primer antecedente en materia de trazabilidad se dio en 1997 con la elaboración de un documento específico para el tránsito animal con destino a faena para la UE, acompañado de un certificado sanitario. Desde entonces, la implementación de un sistema de trazabilidad integral fue avanzando, bajo un sistema conocido como “doble estándar”, debido a su carácter diferencial según destino, con mayores exigencias para la carne destinada a los mercados de exportación (Bonet de Viola, 2012). Uruguay, por su parte, cuenta con un solo estándar en el control sanitario y de inocuidad, independientemente del mercado destino de los cortes cárnicos producidos (Bervejillo, 2015). Uruguay inició la trazabilidad grupal en 1974, y estableció la trazabilidad individual en el 2006, que al 2010 hizo obligatoria para todo el rodeo

¹⁷⁷ Véase: <https://www.animalhealthaustralia.com.au/what-we-do/biosecurity-services/national-livestock-identification-scheme/livestock-traceability-history/>

¹⁷⁸ Debido a las demandas de consumidores europeos, en especial tras el brote de EEB en 1996, se estableció un conjunto de normativas para promover una mejora en la calidad de la carne. Véase: Pitelli & Dias de Moraes (2006)

mediante el Sistema de Información y Registro Animal (SIRA). A partir del 2007 estableció también la trazabilidad obligatoria para la etapa de procesamiento a través del Sistema Electrónico de Información de la Industria Cárnica (SEIIC), o también llamado Cajas Negras¹⁷⁹. Estas cuestiones, no obstante, serán retomadas en el capítulo 9.

Junto al incremento de la reglamentación pública, emergieron iniciativas privadas de certificación, estándares y protocolos de calidad, no solo en materia de inocuidad alimentaria, sino también en lo que refiere a las condiciones sociales y ambientales de producción y comercialización. A modo de ejemplo, en 1997 y como iniciativa de un grupo de minoristas se creó en Reino Unido EUREP G.A.P. (desde 2007, Global G.A.P.), un programa privado de certificación voluntaria para las buenas prácticas agrícolas, actualmente de alcance global. En principio ese programa puso énfasis en la sanidad y la trazabilidad (Green, 2007) y posteriormente se extendió también a métodos de producción sostenible, condiciones más justas para los trabajadores, y al bienestar animal¹⁸⁰. Otro programa reconocido es la Iniciativa Mundial de Seguridad Alimentaria (GFSI) que comprende normas de gestión de seguridad alimentaria y que fue promovida en el 2000 por un conjunto de empresas distribuidoras (Tesco, Carrefour, Wal-Mart, entre muchas otras). La GFSI no es una certificación sino un procedimiento de evaluación de estándares o normas reconocidas, entre ellas las ya mencionadas GLOBAL G.A.P y HACCP (Volver al Cuadro 4.3).

Los mayores costos en que han incurrido los países pertenecientes al circuito cárnico, con el fin de dar cumplimiento a diversas normativas sanitarias, requisitos técnicos, y estándares de calidad, se explican por un lado, por los riesgos que las epidemias sanitarias representan para la salud humana, y por otro, por las cuantiosas pérdidas registradas en los países exportadores afectados¹⁸¹. En el 2003 cuando se detectó el EEB en Canadá y EEUU, varios mercados se cerraron a las exportaciones de carne bovina provenientes de esos países. Si bien el incremento del comercio intra-bloque mitigó las pérdidas (en especial para EEUU), la reducción del volumen y de los precios de carne exportada fue alarmante¹⁸². La crisis sanitaria del 2003 tuvo implicancias indirectas para otros países exportadores – como los de Australasia y el Cono Sur que vieron en ella la oportunidad de acceder a países compradores hasta entonces marginales en sus ventas. En el mercado ruso, por ejemplo, EEUU mayor proveedor hasta entonces, fue suplantado por Brasil, y en menor medida pero de forma creciente, por Argentina y Uruguay. Australia pasó a ser el mayor proveedor de carne bovina del mercado chino, tras la prohibición

¹⁷⁹ El SEIIC o cajas negras, es un sistema de control de datos con base en balanzas electrónicas situadas en siete puntos del proceso industrial (hacienda, desangrado, dressing, clasificación, ingreso desosado, empaque desosado y despacho).

¹⁸⁰ Véase: <https://www.globalgap.org/es/who-we-are/about-us/history/>

¹⁸¹ A modo de ejemplo, tras los brotes de Fiebre Aftosa en el Cono Sur de América durante el 2000 y 2001, el valor de las exportaciones de carne bovina se redujo en un 80% en Argentina y en un 45% en Uruguay. De acuerdo a estimaciones realizadas por Ilundain, Lema & Sader (2004) los costos totales de la crisis para Uruguay entre el 2001 y 2003 fueron equivalentes al 2% de su producto bruto interno (Bervejillo & Jarvis, 2005, p. 9).

¹⁸² En EEUU, la estimación acerca de la reducción del volumen exportado de carne bovina en relación a los niveles estimados en ausencia de EEB, fue de 59-95% en el 2004, 43-97% en el 2005, 40-93% en el 2006 y 22-84% en el 2007, según el tipo de corte. El cierre de mercados provocó una caída en los precios para la mayoría de productos. En lo que refiere a destinos, las restricciones impuestas por Corea y Japón –países más exigentes en términos sanitarios y mercados cruciales para EEUU por el volumen comercializado- fueron las de mayor consecuencia. (USITC, 2008, pp. 12–13)

del ingreso de carne proveniente de EEUU. Nueva Zelanda y Uruguay también adquirieron un peso significativo en las compras de China. A partir del 2007 -cuando la OIE declaró a EEUU con “riesgo controlado” de EEB- paulatinamente se reabrieron los mercados para la carne bovina estadounidense, aunque con mayores condicionantes en materia de regulación sanitaria y bajo severas restricciones de acceso a los importadores más exigentes como la UE y Japón. (USITC, 2008)

A inicios del presente siglo, por tanto, se había dado lugar a un reposicionamiento de los principales actores del mercado de carne bovina. EEUU, sumergido en una crisis sanitaria sin precedentes, había reducido significativamente sus ventas. La UE emergía nuevamente como un importador neto, tras la pérdida de participación de sus exportaciones debido a los mayores compromisos asumidos en la OMC, las reformas de su política agraria, y las sucesivas crisis sanitarias agravadas desde mediados del noventa. Los países asiáticos, ya recuperados de la crisis financiera de 1997, se habían consolidado como grandes demandantes de carne bovina, en especial Japón y Corea del Sur. Otros países en desarrollo con altas tasas de crecimiento, como China e India, y en menor grado Chile y México, habían aumentado el consumo de carne bovina y se ubicaban como principales importadores. El MERCOSUR había adquirido un rol central como abastecedor mundial de carne bovina (Vázquez Platero, 2009). Volviendo al Cuadro 4.1, se observa que al 2006, Brasil lideraba el *ranking* de países exportadores y tanto Uruguay como Paraguay habían incrementado sus participaciones en el total de exportaciones. En contraposición, Argentina, que todavía mantenía restricciones de acceso a mercados tras los brotes de Fiebre Aftosa registrados en el Cono Sur durante el 2000 y 2001, había disminuido su peso como exportador. Esa tendencia se profundizaría a partir del 2008, luego de que Argentina aplicara medidas de restricción a la exportación de carne.

La pérdida del estatus libre de Fiebre Aftosa sin vacunación implicó para los países del Cono Sur el cierre de los mercados pertenecientes al circuito no aftósico. Si bien Uruguay a partir del 2003 volvió a exportar a los países del NAFTA (aunque no a Japón ni a Corea del Sur), EEUU mantuvo la prohibición sobre las importaciones de carne bovina procedente de Argentina. Ese país siguió experimentando brotes de fiebre aftosa hasta febrero del 2006, pero la restricción impuesta por EEUU continuó hasta el 2015, año en que la OMC falló a favor de Argentina en el litigio iniciado en el 2012. El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC determinó que la prohibición de EEUU al ingreso de carne vacuna enfriada o congelada proveniente de Argentina iba en contra del AMSF. La argumentación esgrimida fue que desde el 2006, la medida adoptada por EEUU no tenía justificación científica ni estaba basada en un análisis de riesgo. De acuerdo a Bown & Hillman (2016), la prolongada disputa entre Argentina y EEUU puso sobre la mesa algunas debilidades que hacen a las reglas de juego del sistema multilateral de comercio en materia sanitaria. La primera es la poca claridad sobre el peso que tiene la designación de estatus sanitario por parte de la OIE en cuanto a su reconocimiento por parte de los miembros de la OMC. La segunda, son los problemas de asimetrías de información y de incentivos erróneos que se crean, debido a la “vaguedad” con que el AMSF refiere a los procedimientos a ser seguidos en estos casos, en especial en lo que hace a la carga, costos de

cumplimiento e inspección necesarios para justificar cambios en la medida previamente establecida¹⁸³.

Un caso similar se había presentado ante el ya mencionado conflicto por la prohibición de carne con hormonas, el cual tras 20 años de negociación llegó a su fin en el 2009. Mediante un memorando de entendimiento firmado entre EEUU y la UE, esta última se comprometió a otorgar mayor acceso a las exportaciones de carne vacuna de calidad proveniente de EEUU y Canadá, a cambio de mantener el veto sobre la importación de carne tratada con hormonas. A tales efectos se estableció un nuevo contingente arancelario, Cuota 620 (actualmente 481), por un cupo de 20.000 toneladas para la carne vacuna deshuesada de alta calidad, procedente de establecimientos de engorde a corral, con un arancel del 0%. En el 2012 el cupo se amplió a 48.200 toneladas, y se modificó el modo de gestión de la cuota, del régimen de licencias se pasó a “orden de llegada”¹⁸⁴, lo cual implica que cada exportador tiene la posibilidad de exportar tanto como pueda, hasta que la cuota sea cubierta (Bervejillo, 2015). Otros países, además de EEUU y Canadá, han accedido a la cuota; Australia, Nueva Zelanda y Uruguay lo hicieron en el 2011, y Argentina en el 2014. Desde entonces lo que ha venido ocurriendo es la pérdida de participación de EEUU en el cupo total asignado, en detrimento de otros exportadores, como Uruguay que actualmente ocupa el 25% del total de la cuota frente al 13% ocupado por EEUU. En el 2017 el volumen total de la Cuota se redujo y pasó a ser de 45.000 toneladas debido al TLC entre la UE y Canadá, a quien se le asignó 3.200 de las 11.250 toneladas de cupo trimestral.

La pérdida de participación de EEUU en la Cuota 481, motivó que este país recurriera una vez más a la OMC, recordara el origen de la cuota, y exigiera un cupo exclusivo dentro de la misma. Un nuevo acuerdo entre la UE y EEUU acaba de firmarse, por el cual se estableció que esa exclusividad se irá haciendo efectiva a partir del 2020¹⁸⁵. Sin embargo, es posible que al acuerdo alcanzado se le sigan sumando corolarios, dado el actual contexto de incertidumbre en cuanto a los marcos de negociación en que se dirime el comercio internacional. La última década ha sido escenario de una proliferación de ACR que ha complejizado aún más el *spaghetti bowls* al que hacía referencia Bhagwati en 1995¹⁸⁶. Algunas cifras son elocuentes: mientras que en 1990 habían 50 ACR en vigor, al 2017 esa cifra ascendía a 279; en el 2014 la mitad del comercio mundial tuvo lugar entre países que habían suscripto ACR; en lo que refiere al comercio agroalimentario, la proporción de ACR aumentó del 20% al 40% entre

¹⁸³ Véase: Bown & Hillman (2016) “Foot-and-Mouth Disease and Argentina’s Beef Exports: The WTO’s US–Animals Dispute”. Working paper 16-14. Peterson Institute for International Economics.

¹⁸⁴ Véase: Reglamento de ejecución (UE) 481/2012

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:148:0009:0014:ES:PDF>

¹⁸⁵ A mediados del 2019 la UE oficializó el acuerdo alcanzado con EEUU, a quien le garantizará un cupo de 35.000 toneladas de las 45.000 toneladas que conforman actualmente la cuota. La medida se hará efectiva de forma progresiva, durante 7 años, con implicancias no menores para los terceros países que participan de la cuota, puesto que pasarán a repartirse las 10.000 toneladas restantes.

<http://www.blasinayasociados.com/espanol/es-oficial-el-acuerdo-entre-eeuu-y-europa-por-la-cuota-481-9?nid=7029>

¹⁸⁶ Este término que hace referencia a la multiplicación de ACR que se introducen y solapan con las negociaciones multilaterales, fue utilizado por Jagdish Bhagwati en su trabajo “US Trade policy: The infatuation with free agreements” (1995).

1998 y 2009 (FAO, 2017). Una tendencia más reciente ha sido la creación y expansión de acuerdos mega-regionales¹⁸⁷.

En efecto, hacia finales del periodo de estudio, la dualidad regionalismo-multilateralismo se ha incrementado, con creciente peso del primero en detrimento del segundo. De acuerdo a Ferrando (2012), su origen debe buscarse en las excepciones al artículo de NMF recogidas en el armado de las distintas normativas del GATT, en especial el ya mencionado Artículo XXIV por el cual se permitió la incorporación de acuerdos regionales preferenciales y uniones aduaneras. Según este autor, la incorporación de estos esquemas preferenciales, con el transcurso del tiempo, se han vuelto el “caballo de Troya” del multilateralismo¹⁸⁸.

En sus inicios, los ACR se establecían con el fin de reducir aranceles y barreras formales de acceso a mercados. Actualmente, abarcan más cuestiones, como los derechos de propiedad intelectual, inversión, circulación de capitales y personas, competencia y empresas estatales, comercio electrónico, normas laborales y ambientales, y compras del sector público. En el comercio agroalimentario, los ACR por lo general conllevan el establecimiento o la ampliación de contingentes arancelarios, las prohibiciones y restricciones a la exportación (en algunos casos reafirmando lo establecido por la OMC y en otros prohibiendo las restricciones sin excepción), y la mejora en la coordinación y transparencia de la aplicación de MNAs como las MSF y OTC (adhiriéndose a los principios de los AMSF y AOTC o yendo más allá de esas disposiciones). Solo en ocasiones incluyen las salvaguardias para la agricultura, y por lo general no abarcan disposiciones para la ayuda interna a la agricultura. Por último, en lo que refiere a subvenciones a la exportación, algunos ACR contienen disposiciones que prohíben el uso de subvenciones. Sin embargo, se esperaría que esta medida no sea tema de preocupación en futuros acuerdos, dado que se estipuló la eliminación de las subvenciones a la exportación con diferentes plazos para los países desarrollados y en desarrollo en la Conferencia Ministerial de Nairobi de la OMC a finales del 2015. (FAO, 2017)

De particular relevancia en el mercado internacional de la carne bovina han sido los ACR establecidos entre sus principales actores. Entre los numerosos acuerdos con implicancias para la carne bovina, se encuentran: el Acuerdo CAFTA-DR que es un TLC firmado en el 2004 entre los EEUU, por un lado, y República Dominicana y América Central, por otro; el TLC entre Australia y EEUU que entro en vigor en el 2005; el TLC entre Nueva Zelanda y China firmado en el 2008; el KORUS que es un TLC entre EEUU y Corea del Sur, también establecido en el 2008; el Acuerdo AANZFTA que es un TLC entre Australia y Nueva Zelanda, por un lado, y los países pertenecientes al ASEAN (2010); los TLC entre Australia y China, y entre Japón y Australia, ambos en vigor a partir del 2015; y el CETA, TLC entre Canadá y la UE.

¹⁸⁷ Los ejemplos más destacados son el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) entre EEUU y algunos países de la Cuenca del Pacífico, la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) entre EEUU y la Unión Europea, y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) integrada por Australia, China, India, Japón, Corea, Nueva Zelanda y los 10 países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

¹⁸⁸ En “El multilateralismo y su caballo de Troya” (2012), Ferrando analiza cómo y porqué el artículo XXIV del GATT se volvió el caballo de Troya del sistema multilateral del comercio, y examina el rol de dos actores protagónicos de tal desenlace: los EEUU y la CEE/UE.

Los ACR introducen cambios significativos en las condicionantes de acceso. A modo de ejemplos: 1. Los países que participan del Acuerdo CAFTA-DR tendrán acceso ilimitado a la Cuota USA partir del 2020; 2. Al entrar en vigor el TLC entre Australia y Japón en 2015, el arancel estipulado para la carne congelada australiana se redujo de 38,5% a 30,5%, y se estableció un programa para reducciones posteriores, progresivas, durante 18 años, hasta llegar a un arancel de 19,5%. Para la carne enfriada, esas cifras son de 38,5%, 32,5% y 23,5%, respectivamente; 3. En el TLC firmado entre Australia y China se acordó la eliminación total de los aranceles pagos por la carne australiana en el período 2015-2024, partiendo de aranceles en torno al 12-25% según las partidas exportadas;¹⁸⁹ El CETA entre la UE y Canadá le permitió a este último un cupo exclusivo a la Cuota 481, la exoneración del pago de aranceles por su cupo en la cuota Hilton; y la creación de dos cuotas de 35.000 y 15.000 toneladas anuales de carne bovina enfriada y congelada, libre de aranceles¹⁹⁰.

4.3.4 Recapitulando: la “nueva” seguridad alimentaria, sus reglas y los nuevos jugadores

Desde la segunda posguerra y hasta finales del setenta -período signado por la conformación del multilateralismo y la emergencia de una nueva fase de regionalismo-, el comercio de bienes agroalimentarios, entre ellos la carne bovina, estuvo presente de forma muy marginal en las negociaciones internacionales. Escasos fueron los logros en materia de reducción de aranceles, y progresiva fue la aplicación de barreras comerciales no arancelarias. La seguridad alimentaria, entendida ésta como la disponibilidad de alimentos, fue la principal razón invocada en el trato especial que recibió el sector agroalimentario en las negociaciones multilaterales y en las principales políticas aplicadas por la CEE –epicentro de la nueva oleada de regionalismo-. En ese contexto, a las restricciones sanitarias impuestas al comercio de carne bovina, agudizadas tras el brote de fiebre aftosa en Reino Unido en 1966/67, se adicionó la política restrictiva a la importación de los principales compradores, principalmente mediante la aplicación de topes máximos, cupos, y gravámenes variables a las importaciones.

Los años ochenta y principios del noventa fueron testigo de arduas negociaciones en el sistema de comercio multilateral y del resurgimiento de otras vías de negociación, ya sea con el fin de posicionarse mejor en las negociaciones multilaterales como con el objetivo de generar alternativas a un multilateralismo con horizonte difuso. En lo que refiere a las negociaciones multilaterales, la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) marcó un antes y un después en materia comercial, en especial en lo que refiere a los bienes agropecuarios. Asimismo, la segunda nueva oleada de regionalismo que una vez más tuvo de epicentro a Europa en su búsqueda de avanzar en el proceso de integración –efectivizado en 1993 a través de la creación de UE- comenzó a extenderse hacia otras latitudes, y otros acuerdos de integración relevantes en materia comercial, como el NAFTA y el MERCOSUR, se establecieron durante la primera mitad de la década del noventa.

Fruto de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay así como de las implicancias de la reforma de la política agraria de la UE, a mediados del noventa emergen nuevas reglas de

¹⁸⁹ <https://dfat.gov.au/trade/agreements/Pages/status-of-fta-negotiations.aspx#force>

¹⁹⁰ <https://www.valorsoja.com/2019/06/27/que-cupo-de-exportacion-de-carnes-le-corresponderia-al-mercosur-en-un-tratado-de-libre-comercio-con-la-union-europea/>

juego para el comercio de bienes agroalimentarios. De particular relevancia para la carne bovina, fue el proceso de “arancelización”, y el creciente uso de contingentes arancelarios (también llamadas cuotas arancelarias), destinados principalmente a cortes de mayor calidad. A esta tendencia, que bien podría aludirse como de “cuotificación”, se sumó el incremento en la aplicación de medidas técnicas no arancelarias. Estas últimas deben entenderse en el contexto de un cambio de paradigma que va más allá de lo concerniente al comercio, pero que lo incluye, y tiene que ver con el arribo de nuevos énfasis en las agendas de desarrollo que responden a preocupaciones en torno a la salud, la inocuidad, la calidad y el ambiente.

En efecto, en el nuevo marco institucional post-GATT, la seguridad alimentaria siguió teniendo cabida, pero adquirió otro significado. En 1996, en la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, se establecieron líneas de acción para el logro de la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial. En ese marco, se precisó que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”¹⁹¹. Es decir, la seguridad alimentaria trascendió al mero acceso universal a los alimentos, y se resignificó en la necesidad de satisfacer una creciente demanda alimentaria en cantidad, pero también en calidad y diversidad, con el desafío a su vez, de lograrlo de una forma sostenible. Las implicancias de esta redefinición no han tenido un carácter meramente nominativo, sino que se han ido plasmando en la nueva arquitectura institucional del comercio tanto en la órbita de la OMC como en las reglas de juego establecidas por los numerosos y crecientes acuerdos comerciales regionales.

En ese marco, nuevos -más precisamente, renovados- actores han adquirido mayor poder en la cadena cárnica. Por un lado, se encuentran las grandes firmas del sector de *retail* que ejercen el control de la cadena cárnica, vía su cercanía con los consumidores, y mediante su creciente influencia en la regulación de los sistemas de certificación y en los protocolos exigidos para garantizar las características de los productos ofrecidos. Por otro lado están las empresas líderes de procesamiento de la carne que mediante estrategias de internalización, han adquirido mayor escala (menores costos), y activos críticos de la cadena, como los procesos de control de calidad y la trazabilidad a lo largo de las etapas de procesamiento de la carne.

¹⁹¹ Esta definición, adoptada por la FAO, es actualmente la noción más difundida.
<http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>

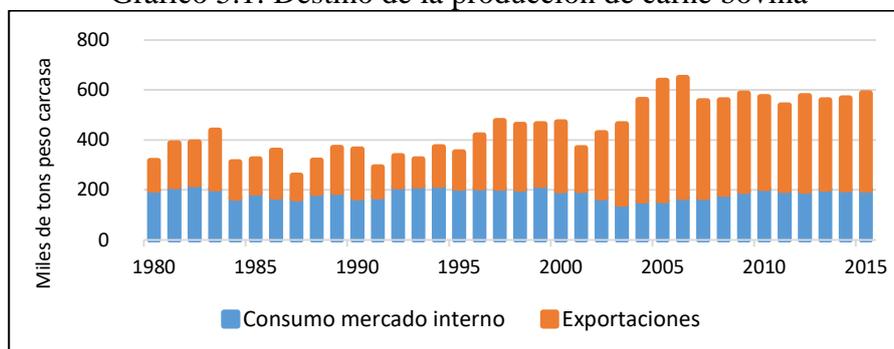
Capítulo 5

La inserción externa de la carne bovina uruguaya durante la segunda globalización: ¿Qué productos? ¿Qué mercados? ¿Cuáles condicionantes?

A pesar del escenario cambiante del comercio mundial de carne bovina en término de actores - ingreso de nuevos mercados y variaciones en la participación relativa de los mercados tradicionales-, Uruguay ha mantenido su posición de exportador neto casi incambiada. A inicios y al final del período de estudio, representa en torno al 4% del volumen total de exportaciones de carne bovina y se ubica entre los ocho exportadores mayores (Volver al Cuadro 4.1 del capítulo anterior).

Por otro lado, durante el período de estudio y en especial desde mediados del noventa, el mercado exportador ha pasado a ser el prioritario como destino de la carne bovina producida en nuestro país. Como muestra el Gráfico 5.1, si bien hasta mediados de la década del noventa, su participación como demandante de carne bovina uruguaya -con oscilaciones- se ubicó en torno al 40% del total producido, a partir de entonces, y de forma creciente, ha sido el principal destino de la producción, alcanzando su máxima en el 2006 cuando fue el receptor del 75% del total de carne bovina producida. Entre el 2007 y el 2015 su participación se estabilizó en torno al 65% del total producido.

Gráfico 5.1: Destino de la producción de carne bovina

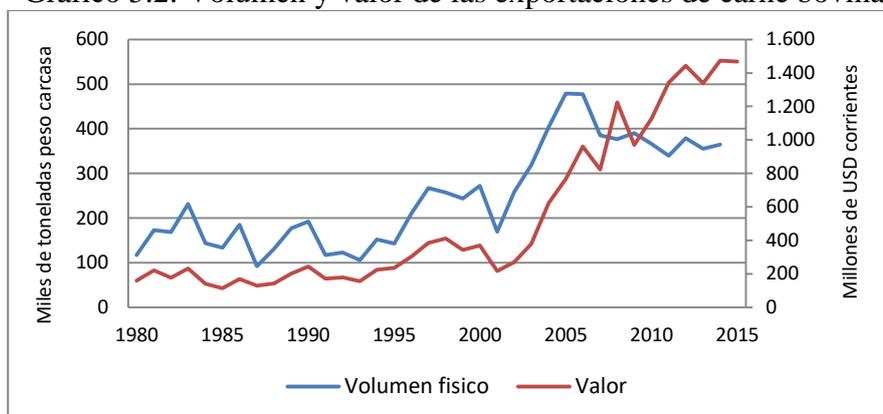


Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos de la DIEA (varios); Anuarios estadísticos del INE (varios); INAC (1991); Moxlad; Series históricas de OPYPA; Ordeix & Ferreira (2001) y datos proporcionados por INAC.

En cuanto a la evolución de la exportación de carne bovina durante el período de estudio, como muestra el Gráfico 5.2, punta a punta, se triplicó en términos de volumen y se multiplicó por nueve en valor corriente. No obstante, la evolución del volumen y el valor exportado de carne bovina durante el transcurso del período no ha sido homogénea, sino que es posible distinguir tres sub períodos. Un primer sub período, entre 1980 y 1993, donde no hay cambios significativos en el nivel de exportaciones. El nivel de volumen exportado, con oscilaciones, se mantiene entre las 100 y las 200 mil toneladas y en términos de valor se ubica en torno a los 180 millones de dólares. Entre 1994 y 2005, segundo sub período, las exportaciones se triplican tanto en volumen como en valor. Por último, en el último sub período, que va desde el 2006 al 2015, mientras el valor de las exportaciones de carne bovina sigue una tendencia creciente y supera los 1.400 millones de dólares en el 2015, la tendencia en volumen se

revierte, cae hasta el 2011 y tras un leve crecimiento, se mantiene hasta finalizar el período de estudio en el entorno de las 380 mil toneladas equivalente carcasa.

Gráfico 5.2: Volumen y valor de las exportaciones de carne bovina



Tasa media acumulativa de exportaciones de carne bovina	1980-1993 (%)	1994-2005 (%)	2006-2015 (%)
Volumen	-0,8	11,0	-2,3
Valor	-0,2	11,8	4,8

Nota: La tasa de variación media acumulativa= $[(Vf/Vi)^{(1/n)} - 1] * 100$, donde n es el número de datos de la serie menos uno, Vf y Vi son el valor final y el inicial, y el resultado representa la tasa de variación acumulativa en tantos por uno del período abarcado. Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Los cambios ocurridos en términos del mix de productos exportados así como de mercados destinos ayudan a comprender la evolución seguida por el volumen y el valor de las exportaciones de carne bovina durante el período de estudio. De allí que a continuación se examinan los cambios ocurridos en las últimas décadas en lo que refiere a los productos exportados, los mercados compradores y sus principales condicionantes. En última instancia, estos tres factores explican en gran medida el desempeño de las exportaciones de carne bovina entre 1980 y 2015.

Previo al análisis, no obstante, se hace necesario hacer algunas breves precisiones sobre los productos que se obtienen del vacuno. El valor de la carne producida depende en última instancia de diversos factores que hacen a sus propiedades físicas, nutritivas, sensoriales, higiénicas y sanitarias. Las características del animal como edad y raza, la conformación y terminación de las canales¹⁹², y el pH¹⁹³ de la carne, inciden en su calidad y por tanto en su valor. El tipo de sistema productivo es otra variable relevante que determina atributos diferenciales en términos de valor. Un ejemplo es el *grassfed*¹⁹⁴ (en oposición al *grainfeed*), y

¹⁹² La calidad de la canal depende fundamentalmente de sus proporciones relativas en términos de hueso, músculo y grasa. La conformación hace referencia a la relación entre masa muscular y esqueleto y la terminación equivale al grado de engrasamiento) de la canal (Brito et al., 2006).

¹⁹³ El grado de acidez de la carne influye en la calidad del producto obtenido, así como en su duración. Un pH mayor a 5.9 tiene efectos perjudiciales en lo que refiere a ambos factores, altera el color –lo oscurece- y la textura, así como acorta su durabilidad. Por otro lado, si el pH no es menor a 5.8, no se logra desactivar el virus de Fiebre Aftosa, por lo que ese parámetro y esa medida se utilizan como garantía sanitaria por los mercados más exigentes. (Robaina, 2012)

¹⁹⁴ *Grassfeed*: los animales son alimentados con pasturas, permitiéndose limitados niveles de suplementación que no incluyan grano, ni derivados de los mismos (INAC, 2018, p. 4).

más específico aún es el sistema de producción orgánica¹⁹⁵ que si bien es incipiente en nuestro país, los productos orgánicos tienen una demanda creciente a nivel mundial. Prácticas presentes en la fase de procesamiento constituyen también un diferencial, como son por ejemplo el método *Kosher* o *Halal*¹⁹⁶. Por último, la calidad y el valor del producto resultante, depende también del método de conservación, del grado de procesamiento, y hasta de la ubicación del corte en la canal (o carcasa).

En lo que refiere al método de conservación, el congelado de la carne es el proceso tradicional de comercio, pudiéndose mantener la carne congelada por meses –pero a elevados costos- a una temperatura no mayor de -12°C, mientras que el enfriamiento como forma de refrigeración se realiza a una temperatura entre +2°C y +5°C. Este último ha adquirido preponderancia durante las últimas décadas, debido entre otros factores, al cambio en la preferencia de los consumidores hacia productos más “naturales”, con menor grado de frío, a la búsqueda de reducir costos por parte de la industria de procesamiento, y a factores tecnológicos que han promovido mejoras en los sistemas de transporte y distribución, almacenamiento y cadenas de frío. La carne elaborada o procesada, por su parte, está integrada por productos termoprocesados, entre los que se encuentran el *corned beef* y la carne cocida congelada, que como se trató en el capítulo 3, fueron productos de exportación muy importantes para Uruguay a finales del siglo XIX y durante la primera mitad del XX. A principios del periodo de estudio, no obstante, ese rubro no supera el 5% del volumen total exportado, y se compone principalmente de conservas y en menor medida, de carne cocida.

En cuanto al grado de procesamiento de los cortes, la media canal (o media res) es el producto con menor grado de procesamiento y corresponde al producto cárnico primario que surge como resultado final de la faena¹⁹⁷. Las medias canales pueden comercializarse directamente (con hueso) o ingresar al proceso de desosado. Los productos resultantes del desosado de la canal son variados y también se diferencian según su grado de elaboración. De menor a mayor complejidad, un primer nivel de corte es la división entre cuartos delanteros y cuartos traseros. A partir de esa división, se obtienen diferentes cortes: cortes sin prolijar (o charquear) como las carnes chicas (recortes), los huesos y las grasas, que por lo general son productos intermedios destinados a la fabricación de productos alimenticios finales, y los cortes terminados, los cuales

¹⁹⁵ La reducción del empleo de insumos externos y el no uso de fertilizantes y abonos sintéticos es lo que define a la agricultura orgánica. De acuerdo al Codex Alimentarius “orgánico es un término de etiquetado que indica que los productos se han producido con arreglo a las normas de la producción orgánica, y que están certificados por un organismo o autoridad de certificación debidamente constituido”. Los términos “biológico” y “ecológico”, además de “orgánico”, son usados también –indistintamente- para definir que el método de producción utilizado es el de producción orgánica (FAO/OMS, 2005, p. 2).

¹⁹⁶ Sacrificio religioso, judío y musulmán, respectivamente, que exige la no realización de insensibilización previa a la matanza del animal, es decir no se permite la inducción a la inconsciencia del animal antes del proceso de degüello. En la gran mayoría de países productores, se exige por ley la insensibilización, a efectos de asegurarse que el animal no sienta dolor durante el sacrificio. Las excepciones a esa regla se deben a estos dos rituales. De allí que al efectuarlos se debe tener especial consideración a ciertos recaudos durante el proceso, como el tipo de cuchillo utilizado, la posición del animal, la habilidad del operario, etc. Recientemente se ha aceptado por parte de la comunidad musulmana algunos tipos de aturdimiento antes del sacrificio. <http://www.fao.org/3/x6909s/x6909s09.htm>

¹⁹⁷ Como resultado de la faena también se obtienen las menudencias y los subproductos como los cueros o las harinas de carne y hueso. Estos tipos de producto, no obstante, no serán considerados en el trabajo ya que el objeto de estudio es la comercialización de carne.

se preparan según distintas especificaciones de los compradores y eventualmente pueden constituir cortes envasados y etiquetados.

Los cortes terminados a su vez varían según el nivel de preparación. En el nivel más básico se encuentran los cortes con hueso, provenientes tanto del cuarto delantero como del trasero. Entre los primeros se encuentra el corte “delantero *Kosher*” y la “Falda con hueso” y entre los segundos: el corte “Pistola” y el “Asado 3 costillas con vacío”. Con mayor nivel de preparación, y dependiendo de las exigencias de encuadre, hay una gama muy amplia de variantes de cortes¹⁹⁸. Entre los más codiciados se encuentran los cortes del cuarto trasero—que se obtiene cuando se extrae la Rueda de la Pistola y comprende el Bife Angosto, el Lomo y el Cuadril (cortes del *Rump & Loin*)- los cuales constituyen el conjunto de cortes de mayor valor económico de la canal. Una vez obtenido los cortes, estos son envasados en láminas de polietileno o al vacío, clasificados y etiquetados— en donde figura el nombre del corte, la fecha de faena y desosado, y el vencimiento-. Posteriormente, se los empaqueta, en cajas de cartón, también etiquetadas, las cuales se colocan en cámaras de enfriado o de congelado.

5.1 Las exportaciones de carne bovina entre 1980 y 2015, según cortes y mercados

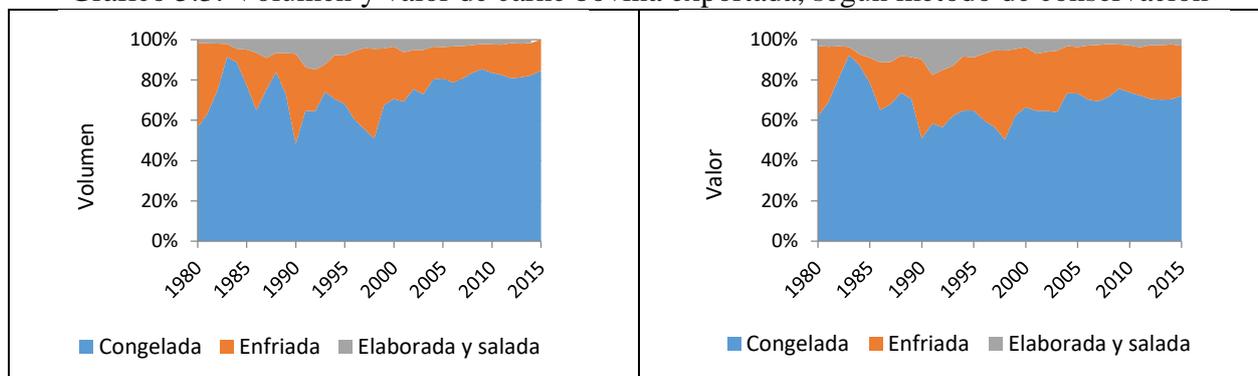
El análisis de la evolución que ha seguido la estructura de exportaciones de carne bovina según los productos exportados da cuenta de transformaciones mayúsculas a lo largo del período de estudio. Al examinar la evolución de las exportaciones de carne bovina según método de conservación, de acuerdo al Gráfico 5.3 se observa que mientras que a inicios del ochenta la exportación de carne congelada representaba aproximadamente un 60% del volumen total exportado y la enfriada un 38%, hacia el 2015 más del 80% de la carne exportada es congelada y solo el 15% de las exportaciones totales es enfriada. Sin embargo, en términos de valor, punta a punta, no hay variaciones demasiado significativas. La carne enfriada, que participa con aproximadamente el 30% del valor total de exportaciones de carne bovina a inicios del período de estudio, representa hacia el final del mismo en torno al 25% del valor total exportado, y las participaciones de la carne congelada, a inicios y finales del periodo de estudio, son del 65% y el 70% respectivamente. Como se verá a continuación, la diferencia entre las variaciones registradas en términos de volumen y valor en el total exportado, está asociada a cambios en la composición de las partidas exportadas.

La exportación de carne elaborada y salada, por su parte, es poco significativa durante el periodo de estudio, alcanzando su máximo durante los primeros años del noventa cuando supera apenas el 10% del volumen total exportado. A partir de entonces, la evolución ha seguido una tendencia decreciente hasta el final del período de estudio. Al 2015 participa con tan solo el 5% del volumen total de exportaciones de carne bovina, y el 3% del valor total exportado. De acuerdo a Pérez Arrate (1993), ya a principios del noventa la tendencia en la demanda mundial por este tipo de productos no era alentadora. Asimismo Uruguay presentaba limitaciones hacia el procesamiento de termoprocesados, entre las que se encontraban, por un lado, las desventajas relativas frente a los países vecinos con firme participación en la producción de este tipo de productos la cual a su vez se encontraba asociado a la presencia de

¹⁹⁸ Una detallada explicación de los productos obtenidos en la industrialización de la res bovina se presenta en “Productos comerciales de la faena y desosado del ganado vacuno” (Robaina et al., 2004).

ETs y grupos económicos con posiciones significativas en este segmento a nivel mundial. Por otro lado, la limitación que imponía la materia prima y el reducido margen de ampliación de la producción que podría ser volcada hacia ese segmento. En adelante, se analizará con profundidad los cambios ocurridos en la exportación de carne congelada y enfriada, y se dejará de lado el análisis referido a los productos cárnicos termoprocesados, dada su escasa significación en el total exportado y los cambios menores durante el período de estudio.

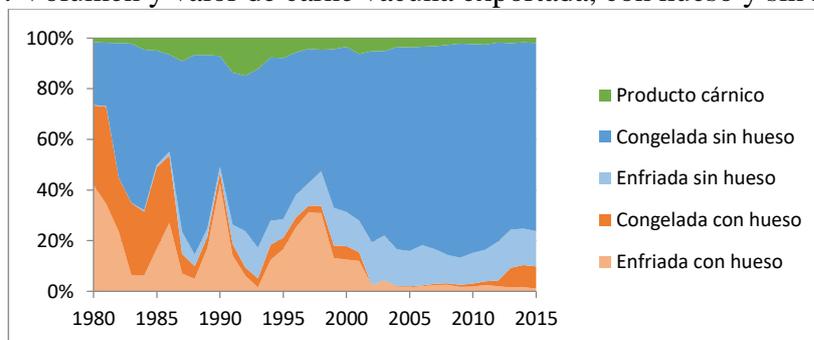
Gráfico 5.3: Volumen y valor de carne bovina exportada, según método de conservación



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Mayores cambios se observan durante el período al desagregar el volumen total de exportación de carne bovina entre carnes con hueso y carnes deshuesadas. Como se aprecia en el Gráfico 5.4, el principal cambio fue el incremento de exportación de carne deshuesada, tanto enfriada como congelada. En contraposición, mientras que a inicios del ochenta, la carne bovina con hueso representaba el 70% de la exportación total, a finales del período de estudio su participación no alcanza al 10%. En lo que refiere a las carnes enfriadas, ha habido un *trade-off* entre carne con hueso y deshuesada. La carne enfriada sin hueso, casi inexistente a inicios del ochenta, ha sido el segmento de exportación de mayor crecimiento durante el período de estudio. En lo que refiere a las carnes congeladas, la carne congelada deshuesada es el principal rubro de exportación desde mediados del ochenta, y en especial desde el 2002 en donde pasa a significar más del 70% del total exportado. Lo contrario ocurre con la exportación de carne congelada con hueso que disminuyó desde finales del ochenta hasta hacerse casi inexistente, aunque volvió a incrementarse a partir del 2006 significando casi el 9% del total durante los últimos años del período de estudio.

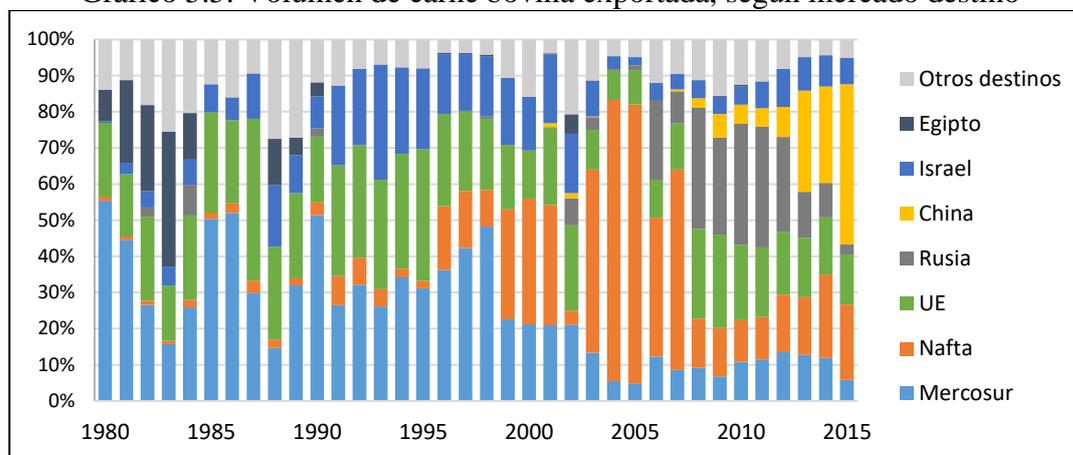
Gráfico 5.4: Volumen y valor de carne vacuna exportada, con hueso y sin hueso



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Del análisis de la evolución de las exportaciones de carne bovina según mercados destino, el Gráfico 5.5, da cuentas de cambios significativos entre 1980 y 2015.

Gráfico 5.5: Volumen de carne bovina exportada, según mercado destino



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

A inicios de la década de 1980 los países de la región, en especial Brasil, constituían el grueso de las ventas, y lo hacían con una demanda muy oscilante -entre el 20 y el 50% de las exportaciones totales durante la década del ochenta- lo cual se explica en gran medida por el tipo de demanda y sus condicionantes. Es de notar que Brasil compraba bajo un régimen de admisión temporaria (sin pago de aranceles), fuertemente vinculado a las necesidades de consumo y de complementariedad según los requerimientos de su industria de procesamiento (Pérez Arrarte, 1993). Otro mercado destino relevante era la CEE, que tras haber reducido significativamente su demanda desde principios del setenta¹⁹⁹, significaba en el entorno de un 20% del volumen total exportado por Uruguay a inicios del período de estudio. Otros destinos de importancia eran los mercados petroleros como Irán, Arabia Saudita y en especial Egipto, los cuales tras el incremento en sus ingresos derivados de la suba de los precios del petróleo a partir de 1973 adquirieron mayor gravitación como demandantes de carne vacuna (FAO, 1985). Sin embargo, y como ya se explicitó en el capítulo 4, la reorientación hacia los mercados de Medio Oriente se truncó durante los primeros años del ochenta ante la oferta subsidiada de la Comunidad que desplazó a terceros mercados, entre ellos a Uruguay, de las licitaciones egipcias (FAO, 1983; INAC, 1984). De allí que la participación de esos países compradores cayó significativamente durante la segunda mitad de la década del ochenta, con excepción de Israel que incrementó de forma continua su participación en el total exportado y se mantuvo como un mercado destino estable a partir de entonces²⁰⁰. Cómo se profundizará a

¹⁹⁹ Como fue profundizado en el capítulo 4, tras la crisis del petróleo en 1973, la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación y otro tipo de medidas proteccionistas implementadas en el marco de la PAC, impactaron fuertemente en las importaciones netas de carne vacuna de la CEE a nivel mundial, las cuales se redujeron de un promedio de 740 mil toneladas en 1970-73 a 225 mil toneladas en 1977-79 (FAO, 1983, p. 43).

²⁰⁰ En los primeros años de la década del ochenta, Medio Oriente -en especial Egipto y en menor medida Irán e Israel- constituyó el principal mercado comprador. En 1983, esa región era el destino de las dos terceras partes del volumen total exportado de carne bovina uruguaya. Sin embargo, desde 1984 las licitaciones por carne bovina de Egipto fueron adjudicadas a los países de la CEE, que con precios subsidiados ofrecían de 40.000 a 60.000 toneladas, siendo que los cupos licitados eran de 5.000 a 10.000 toneladas. Por razones similares, el contrato mantenido con Irán en el marco del convenio de intercambio global de Gobierno a Gobierno no fue renovado. En contraposición, las compras por parte de Israel continuaban incrementándose y se realizaban a

continuación, Israel demanda mayoritariamente cuartos y cortes del delantero, por lo que pasó a constituir un negocio complementario a las ventas hacia la CEE, y permitió así un mejor aprovechamiento de la res.

Desde mediados del noventa, la composición de las exportaciones según destino se transformó. Uruguay accedió al circuito no aftósico²⁰¹ y el Nafta pasó a ocupar un papel preponderante en el mercado de exportación de carne bovina de nuestro país. Entre 1995 y 2005 su participación aumento del 2% al 77% del total exportado (Gráfico 5.6). Más allá del acceso al circuito no aftósico, otros cambios relevantes del mercado internacional de la carne bovina durante la primera mitad de los noventa impactaron en Uruguay en tanto uno de los principales mercados exportadores. La reforma de la Política Agraria Comunitaria (PAC) de la UE en 1992 –ya descrita en el capítulo 4- implicó la sustitución de los incentivos a la producción de carne bovina por la introducción de ayudas compensatorias directas así como una reducción al presupuesto dedicado a las subvenciones a la exportación, lo que devino en una reducción de la oferta exportable de carne bovina (UPA, Comisión Europea, 2012). Los resultados obtenidos en el marco de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) también fueron en ese sentido, y limitaron la capacidad exportadora de la UE²⁰², lo que implicó no solo un incremento de las importaciones de carne bovina de la UE sino también una menor intensidad de la competencia de las exportaciones subsidiadas en terceros mercados, con el consecuente incremento en los precios internacionales. Al incremento de las exportaciones de carne bovina uruguaya a la UE a partir de 1993 se le adicionó el mayor volumen exportado a la región, como consecuencia, entre otros factores, de la mayor importación brasileña de carne bovina tras la implementación del Plan Real de Brasil en 1994²⁰³. Hacia fines de la década del noventa, no obstante, la devaluación en Brasil y la aparición de un brote de EEB en Reino Unido provocaron una disminución de la demanda de carne bovina por parte de esos mercados (López, 2004). Las exportaciones de carne bovina de nuestro país, entonces, se reorientaron desde la UE y los países de la región hacia otros mercados de colocación, en especial los países del NAFTA y en menor medida también los países del sudeste asiático.

través del Ministerio de Comercio e Industria israelita que negociaba directamente con los frigoríficos exportadores (INAC, 1984, pp. 26–27)..

²⁰¹ LA OIE concede el estatus de países libres de fiebre aftosa, sin vacunación a Uruguay en 1996 y a Argentina en el 2000, aunque tras los brotes de aftosa en ambos países y en Brasil, al 2001 pierden el estatus. En el 2003, Uruguay vuelve a estar habilitado al mercado no aftósico, pero con el estatus de país libre de fiebre aftosa con vacunación. (Bervejillo & Jarvis, 2005)

²⁰² Como fue mencionado en el capítulo 4, la mayor apertura del mercado europeo, vía negociaciones multilaterales, se dio a través de aumentos en los cupos; a las cuotas ya asignadas (llamadas de acceso corriente) se le adicionaron las de acceso mínimo, que conllevó entre otras medidas, un incremento de la Cuota Hilton, en la cual Uruguay aumentó su participación de 4.300 a 6.300 toneladas. En el marco de las negociaciones multilaterales Uruguay también accedió un cupo de 20.000 toneladas a EEUU (Cuota USA). Asimismo, los acuerdos de la Ronda Uruguay incluyeron la transformación de los derechos de importación variables en equivalentes tarifarios y su compromiso de reducción gradual. (COMISEC, 1994)

²⁰³ El Plan Real fue un plan de estabilización de precios a través del control del tipo de cambio y una mayor apertura externa. En ese marco, se tarifó el precio del ganado y de la carne. Durante los primeros años, una baja en la producción interna se aunó a las expectativas de mayores precios de los productores, frente al mayor consumo derivado de aumentos del poder adquisitivo y precios nominales congelados. De allí que se produjo un aumento significativo de las importaciones de carne vacuna, las cuales en gran medida fueran provistas por Uruguay. (INAC, 1986; Ordeix & Ferreira, 2001)

A partir del 2006, tras el ingreso de nuevos compradores, una vez más se reconfiguró la composición de la demanda de las exportaciones. Desde el 2006 se incrementaron las exportaciones de carne bovina a Rusia -país cuya participación en el total exportado se ubicó en el entorno del 25% aunque con una tendencia claramente decreciente desde el 2012- y a China que, pasó a ser nuestro mayor importador de carne bovina entre el 2006 y el 2015, siendo el receptor de aproximadamente el 50% del total de carne bovina exportada a finales del período de estudio. Una de las principales causas de la mayor importancia que adquieren estos nuevos mercados fue la aparición de la EEB en Canadá y Estados Unidos en el 2003 y sus implicancias indirectas en lo que refiere a la reorientación de sus mercados compradores²⁰⁴. Tras el brote de EEB, disminuyeron las exportaciones de carne bovina de EEUU a China y se cerraron mercados como el ruso o el japonés a la carne proveniente de ese país. Esos mercados buscaron proveedores alternativos para cubrir su demanda de carne bovina, entre ellos Uruguay²⁰⁵ (USITC, 2008). En efecto, a partir de la segunda mitad de la década del 2000 se observa un incremento de la participación de Rusia y China como destino de las exportaciones, así como un mayor peso de la UE tras la depreciación del dólar estadounidense que provocó una reorientación de las exportaciones hacia los países del bloque europeo. Cabe mencionar, además, las mejores condiciones de acceso a dicho mercado tras la obtención de un nuevo cupo para cortes de alta calidad –Cuota 481- al que Uruguay ha tenido acceso desde el 2012.

Las transformaciones mencionadas en lo que refiere a los principales compradores de la carne bovina exportada por Uruguay, tiene su correlato en los cambios registrados en su canasta exportadora en términos de productos. A continuación por tanto se profundiza en el análisis de la evolución de las exportaciones de carne bovina enfriada, según partidas y mercados, para posteriormente, en el apartado siguiente, examinar con detenimiento los cambios registrados en lo que refiere a la exportación de carne bovina congelada. Los dos últimos apartados del capítulo están destinados, por un lado, a examinar otras transformaciones, de tipo más cualitativo, en términos a los productos cárnicos exportados y por otro, a presentar una síntesis de los principales cambios referidos a las condicionantes de acceso a los mercado destino de la carne bovina durante el período de estudio.

5.1.1 Carne bovina enfriada: cortes y destinos

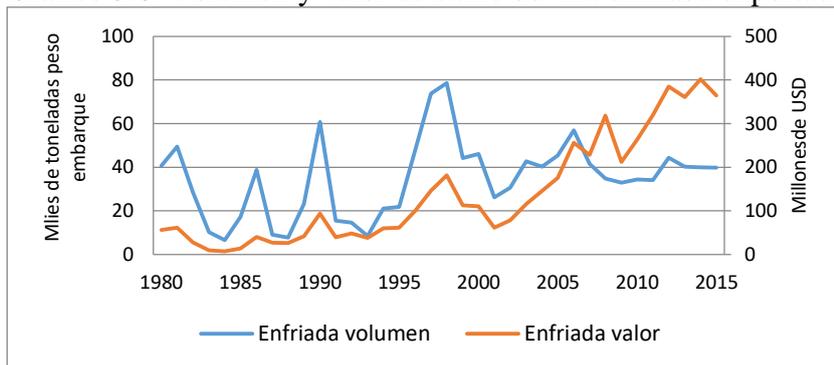
Un análisis más detallado sobre la evolución de las exportaciones de carne enfriada, según productos y mercados, permitió constatar que entre 1980 y 2015 si bien no hay cambios significativos en el volumen de exportación de carne enfriada, en valor las exportaciones se sextuplicaron. Esta diferencia –como se verá a continuación- se explica en gran medida, por el aumento de la participación de cortes más caros en la canasta exportadora de enfriados, así como por la mejora en los precios obtenidos en algunos mercados.

²⁰⁴ Es de notar que Uruguay se ubica en la categoría de países en que el riesgo de encefalopatía espongiforme bovina es insignificante.

<https://www.oie.int/es/sanidad-animal-en-el-mundo/estatus-sanitario-oficial/eeb/estatus-sanitario-oficial/>

²⁰⁵ Con excepción de los países asiáticos más exigentes en términos sanitarios, como Japón y Corea, para los cuales Uruguay no cumplía en ese entonces con las habilitaciones sanitarias mínimas para la exportación. El ingreso de la carne bovina uruguaya en Corea se habilitaría a finales del 2012 y a inicios del 2019 se lograría la habilitación en Japón.

Gráfico 5.6: Volumen y valor de carne bovina enfriada exportada

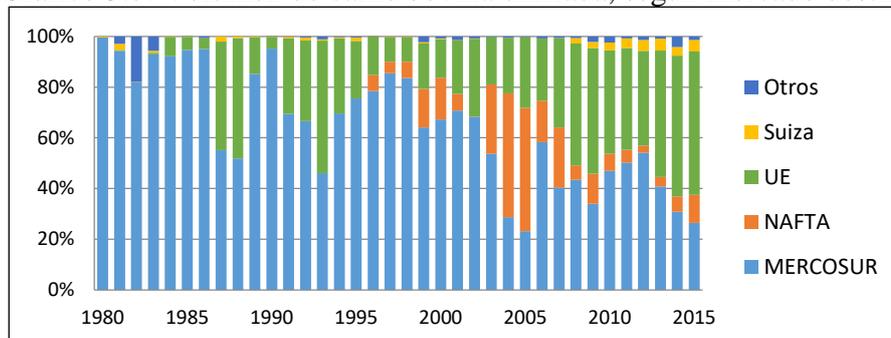


Tasa media acumulativa de exportaciones de carne enfriada	1980-1993 (%)	1994-2005 (%)	2006-2015 (%)
Volumen	-11,3	7,3	-3,9
Valor	-2,9	10,3	4,0

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

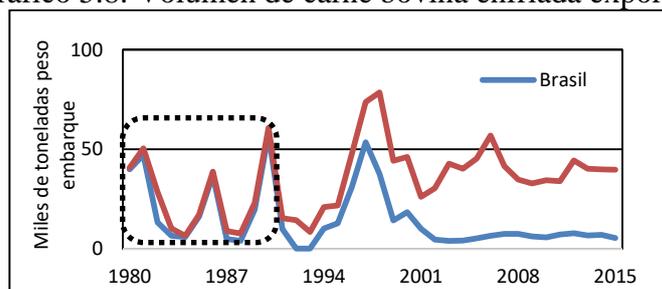
Según la información proporcionada por el Gráfico 5.6 es posible distinguir tres sub períodos en la evolución de las exportaciones de carne bovina enfriada entre 1980 y 2015. Durante el primer sub período (1980-1993), el volumen exportado osciló fuertemente en torno a una media de 24 mil toneladas; punta a punta el volumen exportado presenta una tasa negativa de crecimiento medio acumulativo de 11,4% mientras que en términos de valor la tasa es negativa pero menor al 3%. Como se observa en el Gráfico 5.7, las exportaciones de carne enfriada se encontraban fuertemente concentradas en la región, siendo el Mercosur –y en especial Brasil (Ver Gráfico 5.8)- casi el único destino hasta inicios del noventa, y las partidas de carne enfriada con hueso -cuartos compensados, medias canales, y recortes- los productos predominantes en nuestra canasta de enfriados (Gráfico 5.9).

Gráfico 5.7: Volumen de carne bovina enfriada, según mercado destino



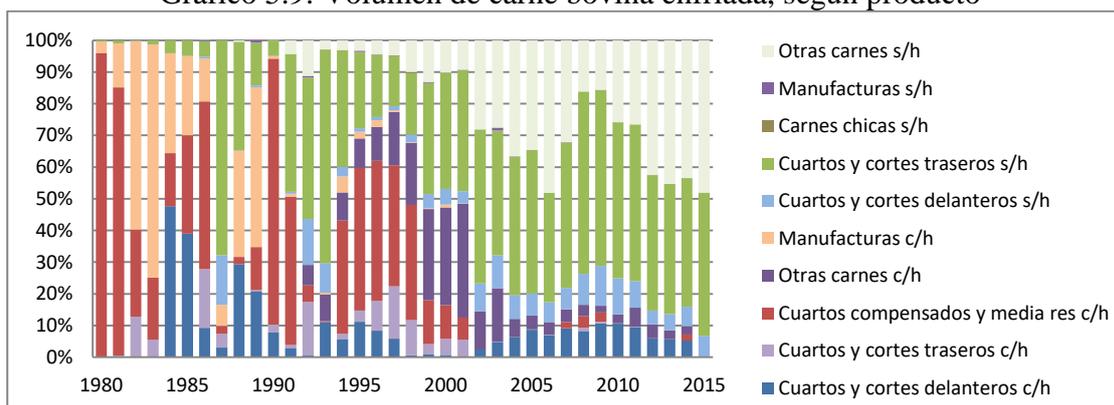
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Gráfico 5.8: Volumen de carne bovina enfriada exportada



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

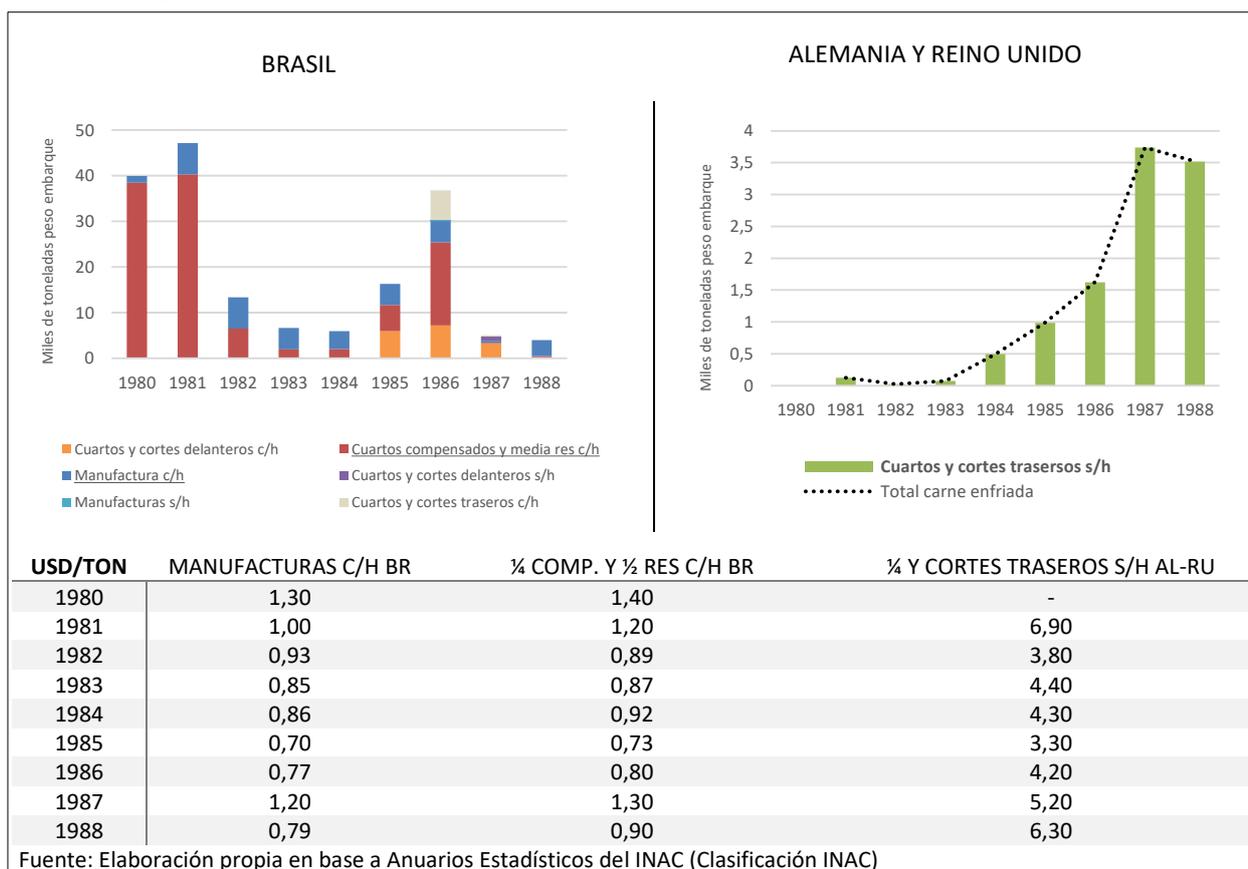
Gráfico 5.9: Volumen de carne bovina enfiada, según producto



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC (Clasificación INAC)

La menor caída en valor que en volumen de las exportaciones de carne enfiada para el primer sub período, se explica por el aumento de las exportaciones a la CEE, especialmente a Alemania y Reino Unido a partir de la segunda mitad de la década del ochenta, que si bien no compensan la caída de las ventas a Brasil, tienen preferencias por cortes de mayor calidad y pagan mejores precios (Ver Diagrama 5.1).

Diagrama 5.1: Volumen y valor unitario de cortes enfiados a Brasil y a la CEE²⁰⁶



²⁰⁶ Se presentan datos hasta 1988 y no hasta 1993 (año en que culmina el primer sub período), debido a que INAC, a partir de 1989, deja de publicar las exportaciones cruzadas (por producto a 10 dígitos, y por país destino). Se cuenta con datos provenientes de PENTA TRANSACTION a ese nivel de desagregación, según la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), a partir de 1999 y hasta 2015.

Mientras que a inicios del ochenta las exportaciones a Brasil representaban más del 95% del volumen total exportado, hacia mediados del noventa el volumen exportado de enfriados pasó a repartirse en partes iguales entre Brasil y la CEE. Es de destacar además, que en 1980 Uruguay accedió a la Cuota Hilton²⁰⁷ con un cupo de 1.000 toneladas y a partir de 1982 –cuando Grecia ingresa a la CEE- el cupo se amplió a 2300 toneladas. Las partidas demandadas dentro de la Cuota Hilton corresponden a cortes enfriados, deshuesados, del trasero (cuadril, bife angosto, y lomo). Esta tendencia hacia partidas de carne enfriada más “rentables”, como se verá a continuación, se profundiza en los siguientes sub períodos.

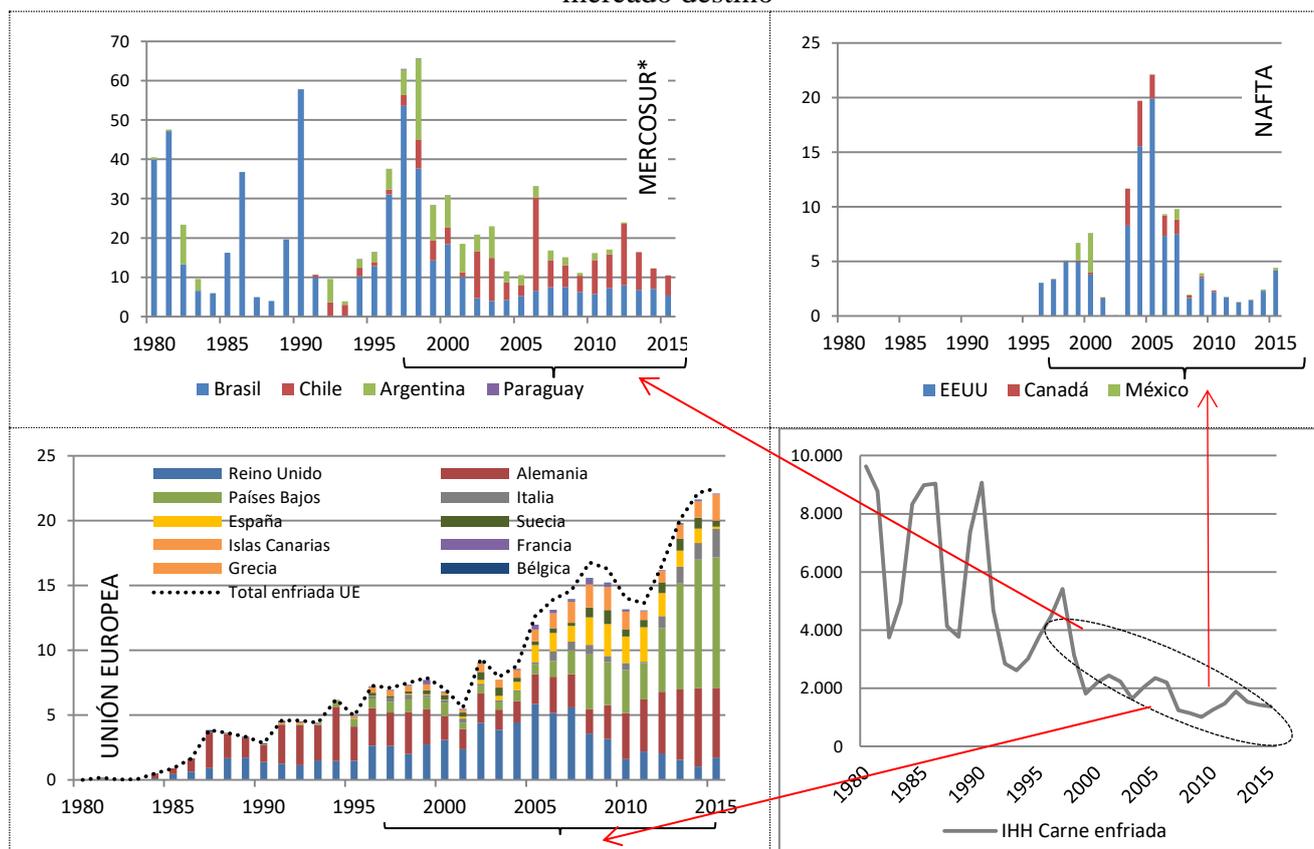
Durante el segundo sub período (1994-2005), las exportaciones siguen una trayectoria de crecimiento, tanto en volumen como en valor, con tasas de crecimiento medio acumulativo de 7,3% y 10,3% respectivamente (Ver Gráfico 5.6). Sin embargo, durante esos años se registran oscilaciones importantes. Entre los países del Nafta, el acceso al circuito no aftósico a mediados del noventa, colocó a EEUU como uno de los países compradores más importantes siendo el receptor de más del 40% del total de volumen carne enfriada exportada por Uruguay en el 2005²⁰⁸. En efecto, como se observa en el Diagrama 5.2, EEUU se vuelve uno de los principales mercados destino, otros países de la UE pasan a ser importantes compradores, y entre los países de la región además de Brasil adquieren importancia Argentina y Chile. La mayor diversificación de destinos conllevó una mayor diversificación de productos. Partidas como otras carnes -con hueso y sin hueso²⁰⁹- adquieren relevancia.

²⁰⁷ En su origen, los cortes habilitados para la Cuota Hilton eran aquellos procedentes de novillos o vaquillonas de entre 22 y 24 meses, con dos incisivos permanentes, alimentados exclusivamente a pasto y de un peso no mayor a 460 kg., de calidad buena a especial. Estos cortes debían estar empaquetados en cajas especiales (special boxes beef) y rotuladas con la marca “SC” (special cuts) (Santamaría, 2015, p. 16). Si bien la UE no establecía la categoría específica de las canales, dado los requerimientos específicos en cuanto a grasa subcutánea y al nivel mínimo de ph estipulado, ingresaban al desosado Hilton canales tipificadas como I, N o A (IICA, 1999, p. 50). A partir del 2013, la UE estipula que los cortes destinados a la Cuota Hilton, deben ser provenientes de novillos o vaquillonas, de conformación I, N, o A, con una cobertura de grasa 1, 2, o 3, conforme a la clasificación oficial de canales de carne bovina de INAC. Estos requerimientos son los que rigen actualmente. Véase Reglamento de ejecución (UE) N° 593/2013 de la Comisión: https://www.inac.uy/innovaportal/file/8631/1/reg._ue_593-2013.pdf

²⁰⁸ El incremento explosivo de las exportaciones de carne vacuna enfriada a EEUU se explica por la aparición de EEB en Canadá, principal proveedor de ese mercado, y la sustitución parcial del abastecimiento por parte de nuestro país; hecho que comenzaría a revertirse a partir del 2006.

²⁰⁹ La partida con mayor representatividad dentro de “otras carnes” son los combinados del delantero y del trasero (Anuarios Estadísticos del INAC).

Diagrama 5.2: Volumen exportado de carne bovina enfrizada e Índice de concentración²¹⁰, según mercado destino



Unidad: Miles de toneladas (peso embarque) *Mercosur y Chile
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

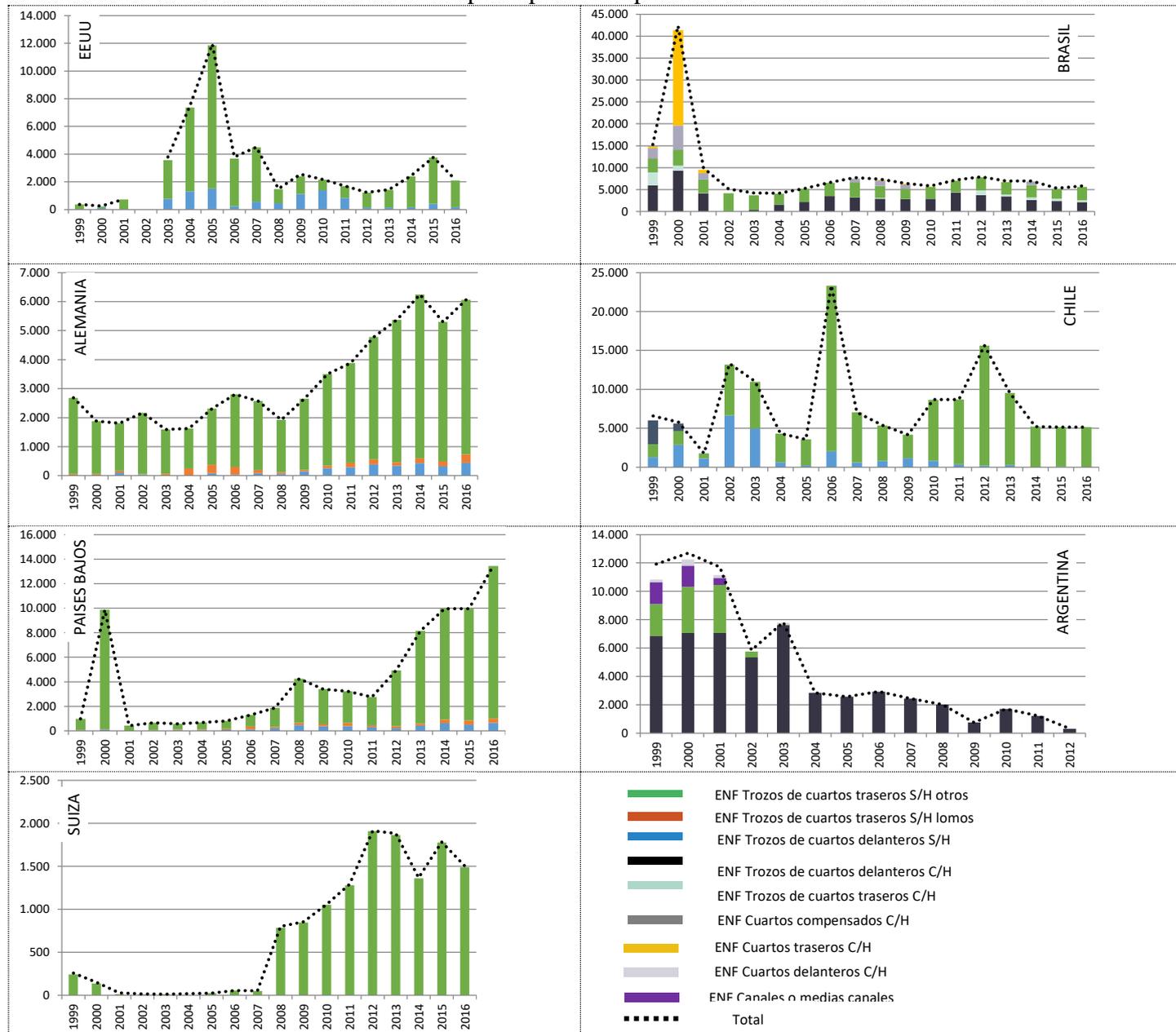
Como muestra el Gráfico 5.9, mientras se siguen exportando cuartos compensados y medias reses durante la segunda mitad del noventa, su participación en el total exportado disminuye volviéndose insignificante desde principios del 2000. El incremento y la mayor diversificación de las ventas de enfrizados hacia los países de la UE en donde Reino Unido y Alemania siguen siendo los principales compradores, pero otros países como España y Países Bajos adquieren mayor gravitación, explica en gran medida el cambio en la composición de productos de carne enfrizada exportada. Como muestra el Diagrama 5.3²¹¹, los cortes demandados por estos países son mayoritariamente cortes traseros deshuesados y en menor medida cortes delanteros deshuesados. Asimismo, la entrada de EEUU como comprador relevante de carne enfrizada hacia finales del noventa impactó sobre la composición de cortes de enfrizado exportados. A diferencia de los países de la región que con excepción de Chile, seguían demandando una gran proporción de cortes con hueso durante estos años, la demanda estadounidense mayoritariamente se basaba en cortes de carne enfrizada deshuesada, en gran medida cortes

²¹⁰ El Índice de concentración Herfindahl-Hirschmann (IHH) se define como la suma de los cuadrados de todas las participaciones de los países destino en el total exportado por el país en cuestión. $IHH = \sum_{i=1}^n (s_{iy})^2$, donde s_{iy} indica la participación de mercado del país i en las exportaciones del país y en el total de sus exportaciones al mundo. El IHH toma valores entre 0 y 10.000. A mayor valor, mayor concentración de mercados (un valor igual a 10.000 da cuenta de monopolio mientras un valor cercano a cero de competencia perfecta).

²¹¹ Los datos se presentan para el período 1999-2015 (y no 1995-2015, que corresponde al segundo y tercer sub período abarcado en el presente estudio), debido a que no hay datos disponibles (publicados) con ese nivel de desagregación, para años anteriores a 1999.

traseros, con precios que si bien durante ese período distaban bastante de los obtenidos por esos mismos cortes en la UE y eran similares a los obtenidos en la región, eran muy superiores a los precios de la cortes de carne con hueso (Ver Gráfico 5.10).

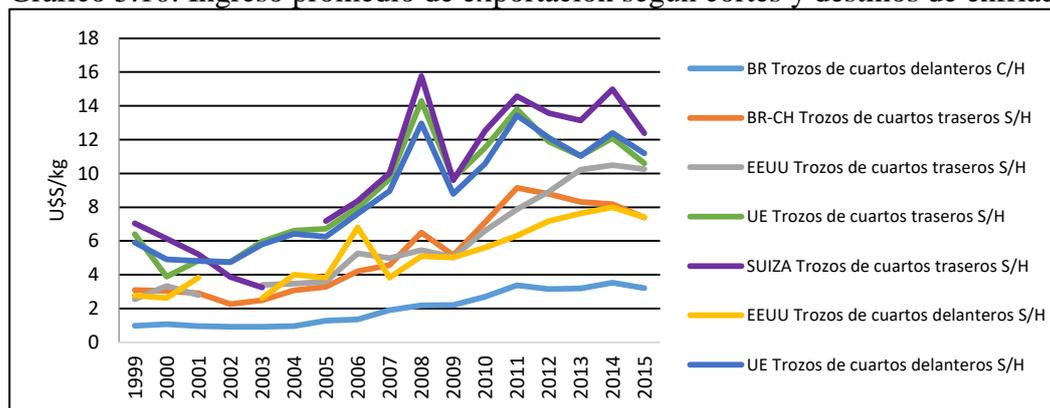
Diagrama 5.3: Volumen exportado de carne bovina enfriada según tipo de producto, principales compradores



Unidad: Toneladas

Fuente: Elaboración propia en base a Penta Transaction

Gráfico 5.10: Ingreso promedio de exportación según cortes y destinos de enfriada



Fuente: Elaboración propia en base a Penta Transaction

A partir del 2006 y hasta finalizar el período de estudio –tercer sub período–, mientras se mantiene una tendencia creciente en el ingreso de las exportaciones de carne enfriada, en términos de su volumen la tendencia se revierte (Ver Gráfico 5.6). La caída en las exportaciones al Nafta fue la principal causante de la disminución del volumen de carne enfriada exportada, que presenta durante ese período una tasa negativa de crecimiento medio acumulativo del 3,9%. En términos de valor, dos son las causales principales de la tasa de crecimiento medio acumulativo del 4%. Por un lado el cambio en la composición de los cortes de carne enfriada. Como se mostró en el Gráfico 5.10, durante este último sub período se exporta en mayor medida cortes deshuesados que pasan a significar en el entorno del 80% del total de exportaciones de carne enfriada, con una alta proporción de las partidas más codiciadas –cortes traseros: lomos y demás– que representan en el entorno del 45% del total de carne enfriada exportada.

El análisis de principales cortes (Diagrama 5.3) según principales mercados (Diagrama 5.2) permite precisar dónde estuvieron los cambios. La mayor gravitación de los cortes de mayor calidad se explica en primer lugar, por el incremento de la participación relativa en el total exportado de países de la UE, en especial Alemania y Países Bajos, donde cerca del 70% de los cortes demandados durante los últimos años del período de estudio son cortes traseros enfriados y deshuesados (lomos y otros); en segundo lugar, por el ingreso de Suiza como comprador importante, también con preferencias por esos cortes; y en tercer lugar, por el cambio de gravitación dentro de los países de la región, en especial el mayor peso de Chile en detrimento de Brasil y en especial de Argentina. Por otro lado, al observar el diferencial de precios que se obtienen por los cortes más demandados (Gráfico 5.10), es posible afirmar que a partir del 2006 no solo se exporta a mercados que pagan mejores precios, sino que se obtiene una mejora sustantiva de precios en los mercados tradicionales como los países de la región, y también en EEUU.

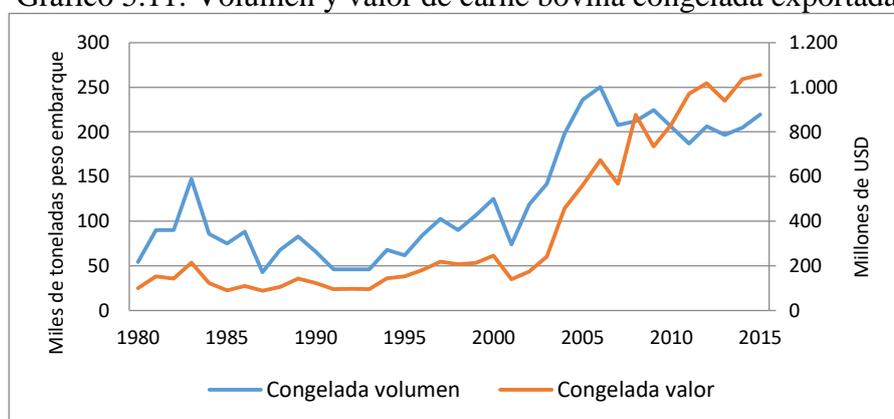
En suma, cambios significativos en los cortes de carne vacuna enfriada exportada y en sus mercados destino se dieron durante el período de estudio. En lo que refiere a productos, de exportar, a inicios del período, partidas con hueso, en su mayoría cuartos compensados, medias canales, y manufacturas, se pasó a tener una canasta de exportación de enfriados con una participación muy mayoritaria de cortes deshuesados, en donde se destacan los cortes traseros – que son los más codiciados en términos de precio–, los cuartos compensados y en menor

medida los cortes delanteros. En cuanto a los mercados destino de carne enfriada, de ser Brasil casi el único país importador de carne bovina enfriada a inicios del período, a finales del período ningún país comprador tiene una participación mayor al 25% del total exportado. La mayor diversificación de mercados se produce a partir de la segunda mitad de la década del noventa y en mayor medida desde el 2006. A finales del período de estudio se destacan como principales destinos: Países Bajos y Alemania –los mayores compradores entre los países de la UE-, Brasil y Chile –principales compradores entre los países del Mercosur-, EEUU, y en menor medida, pero con tendencia creciente Suiza.

5.1.2 Carne bovina congelada: cortes y destinos

Respecto a la evolución de las exportaciones de carne congelada durante el período de estudio, las mismas se cuadruplicaron en términos de volumen y se multiplicaron por diez en términos de valor. De acuerdo al Gráfico 5.11, y al igual que para la carne enfriada, claramente se distinguen tres sub períodos.

Gráfico 5.11: Volumen y valor de carne bovina congelada exportada



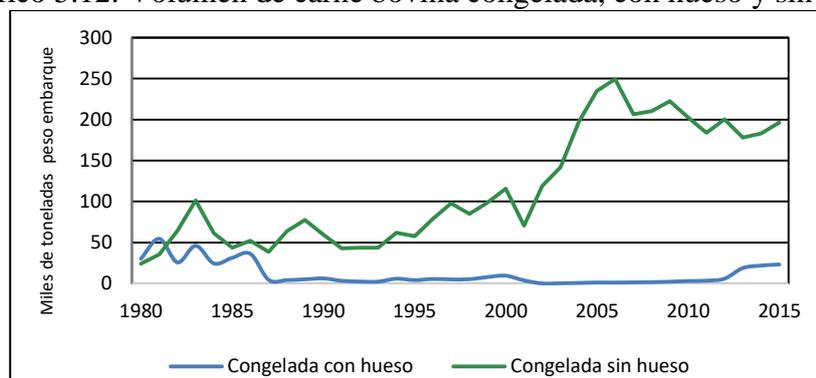
Tasa media acumulativa de exportaciones de carne congelada	1980-1993 (%)	1994-2005 (%)	2006-2015 (%)
Volumen	-1,3	12,0	-1,4
Valor	-0,3	13,1	5,1

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Entre 1980 y 1993 no hubo cambios significativos en el nivel de las exportaciones de carne congelada, ni en volumen ni en valor. Si bien oscilante, la evolución del volumen exportado tuvo una leve tendencia a la baja durante esos años y se ubicó en torno a las 73 mil toneladas; con una tasa negativa de crecimiento medio acumulativo del 1,3%. En términos de valor, las exportaciones disminuyeron pero aún menos que en términos de volumen, la tasa de crecimiento medio acumulativo fue negativa y se ubicó en 0,34%. Transformaciones mayores se dieron en la composición de las exportaciones de carne congelada. Mientras a inicios del período, la exportación de carne congelada con hueso representaba más del 50% del total de carne congelada exportada, a partir de mediados de los ochenta apenas alcanzaba el 20% (Ver Gráfico 5.12). Como se aprecia en el Gráfico 5.13, la exportación de cuartos compensados y medias reses con hueso así como las manufacturas con y sin hueso -partidas significativas a inicios del período de estudio- disminuyeron durante el transcurso de la década del ochenta, pasando a ser insignificantes a principios del noventa. A la inversa, desde mediados de los

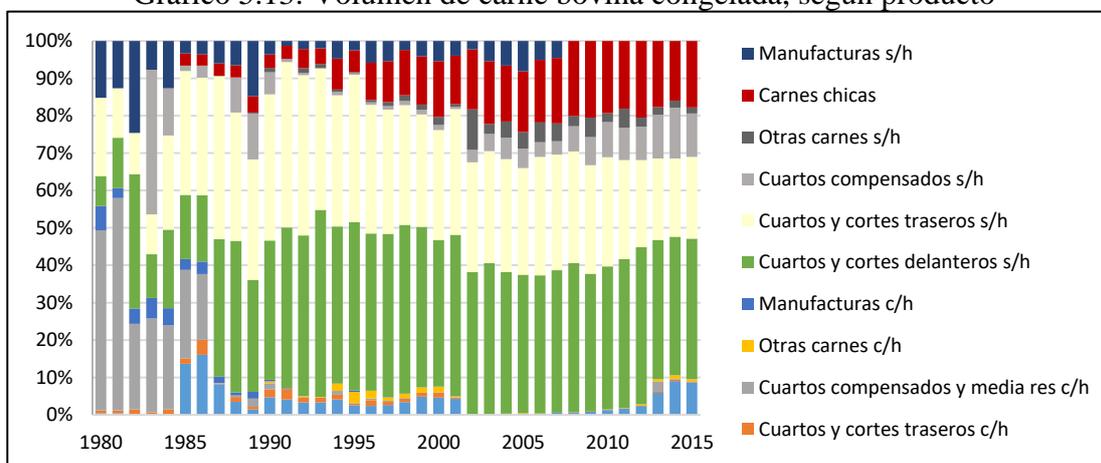
ochenta aumentan las exportaciones de carne congelada deshuesada, en especial los cuartos y cortes traseros y los cuartos y cortes delanteros.

Gráfico 5.12: Volumen de carne bovina congelada, con hueso y sin hueso



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

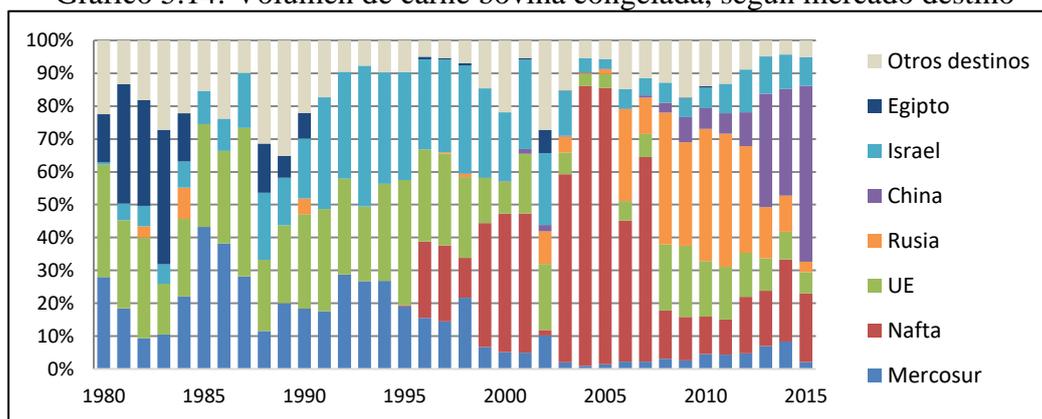
Gráfico 5.13: Volumen de carne bovina congelada, según producto



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC (Clasificación INAC)

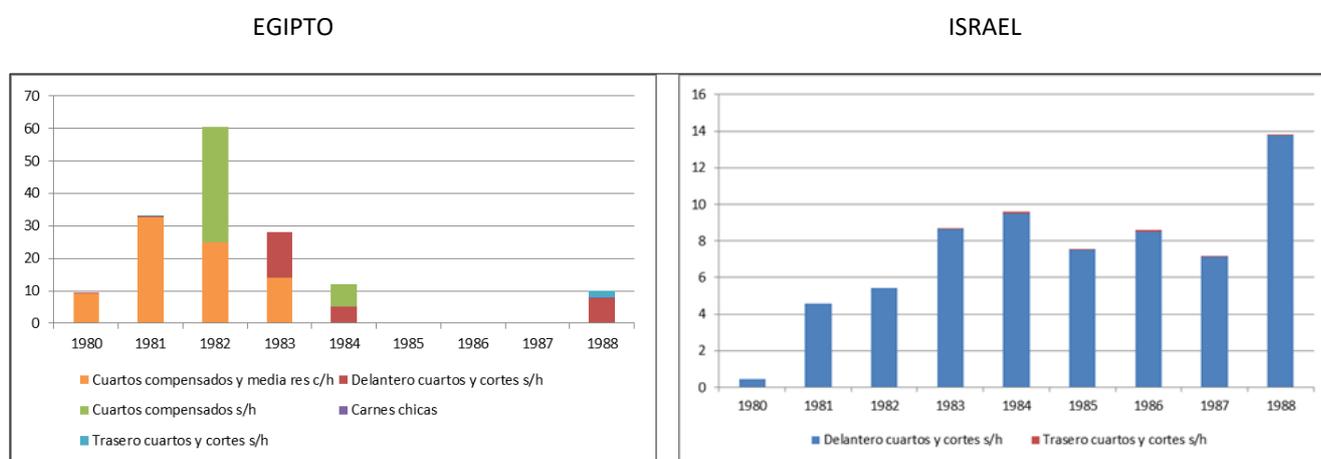
Estos cambios van en concordancia con transformaciones en el peso de los mercados destinos predominantes. Del Gráfico 5.14 se infiere que hasta mediados del noventa los principales compradores de carne bovina congelada eran Egipto, Brasil, Israel y los países de la UE –en especial Reino Unido-. Sin embargo, mientras Egipto fue un mercado relevante solo hasta 1984 y las exportaciones a Brasil oscilaron fuertemente y se redujeron a partir de los noventa, Israel –país comprador casi exclusivamente de trozos de cuartos delanteros deshuesados- comenzó a gravitar hacia finales del ochenta (Ver Diagrama 5.4). La UE, también mercado comprador de carne congelada deshuesada, tuvo una participación en torno al 30% del total de carne congelada exportada durante este sub período, aunque registra una tendencia a la baja hacia finales del mismo lo que explica la caída en el volumen exportado.

Gráfico 5.14: Volumen de carne bovina congelada, según mercado destino



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Diagrama 5.4: Volumen de carne bovina congelada según cortes, países seleccionados

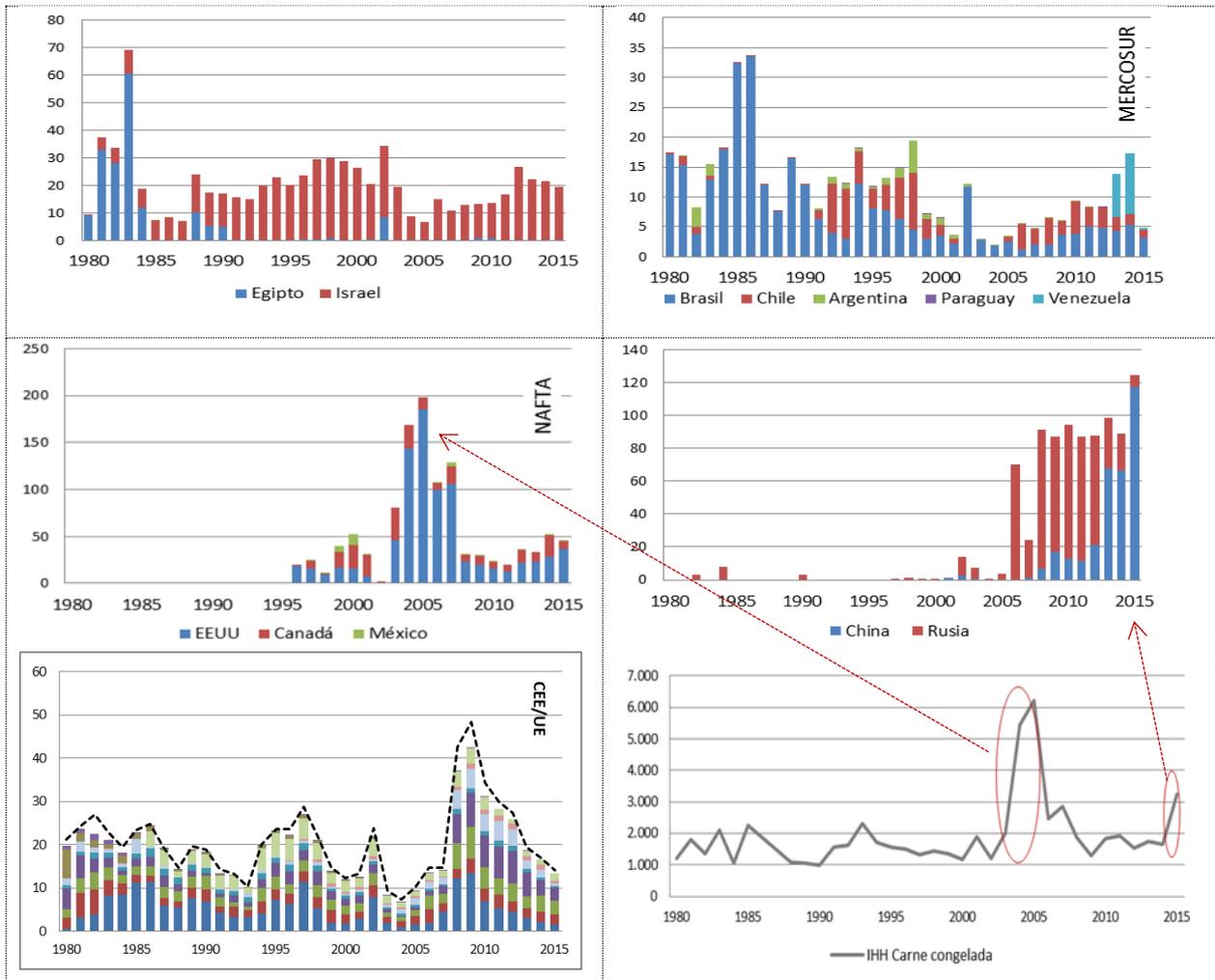


Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Durante el segundo sub período, 1994-2005, se cuadruplicaron las exportaciones de carne vacuna congelada tanto en volumen como en valor; las tasas de crecimiento acumulativo fueron del 12% y el 13% respectivamente. El mayor cambio ocurrido durante esos años fue el acceso al circuito no aftósico, que implicó un incremento sin precedentes de las exportaciones de carne congelada. Como se aprecia en el Diagrama 5.5, mientras que en 1994 el volumen total de carne congelada exportada era de 68 mil toneladas y el Nafta no figuraba dentro de los países compradores, en el 2005 esa cifra ascendía a 236 mil, de los cuales más del 80% tenían como destino esa región. Durante ese período son EEUU, Canadá, Israel y en menor medida la UE los principales mercados compradores²¹², pero mientras los dos primeros ganan participación en el transcurso de esos años -en especial durante la primera mitad del 2000-, disminuyen en cambio las exportaciones hacia la UE e Israel.

²¹² Con excepción del 2002 que no se tiene acceso al circuito libre de aftosa y se exporta en mayor medida a los mercados tradicionales dentro del circuito aftósico: Brasil y Egipto y como mercado emergente: Rusia.

Diagrama 5.5: Volumen exportado de carne bovina congelada e Índice de concentración, según mercado destino

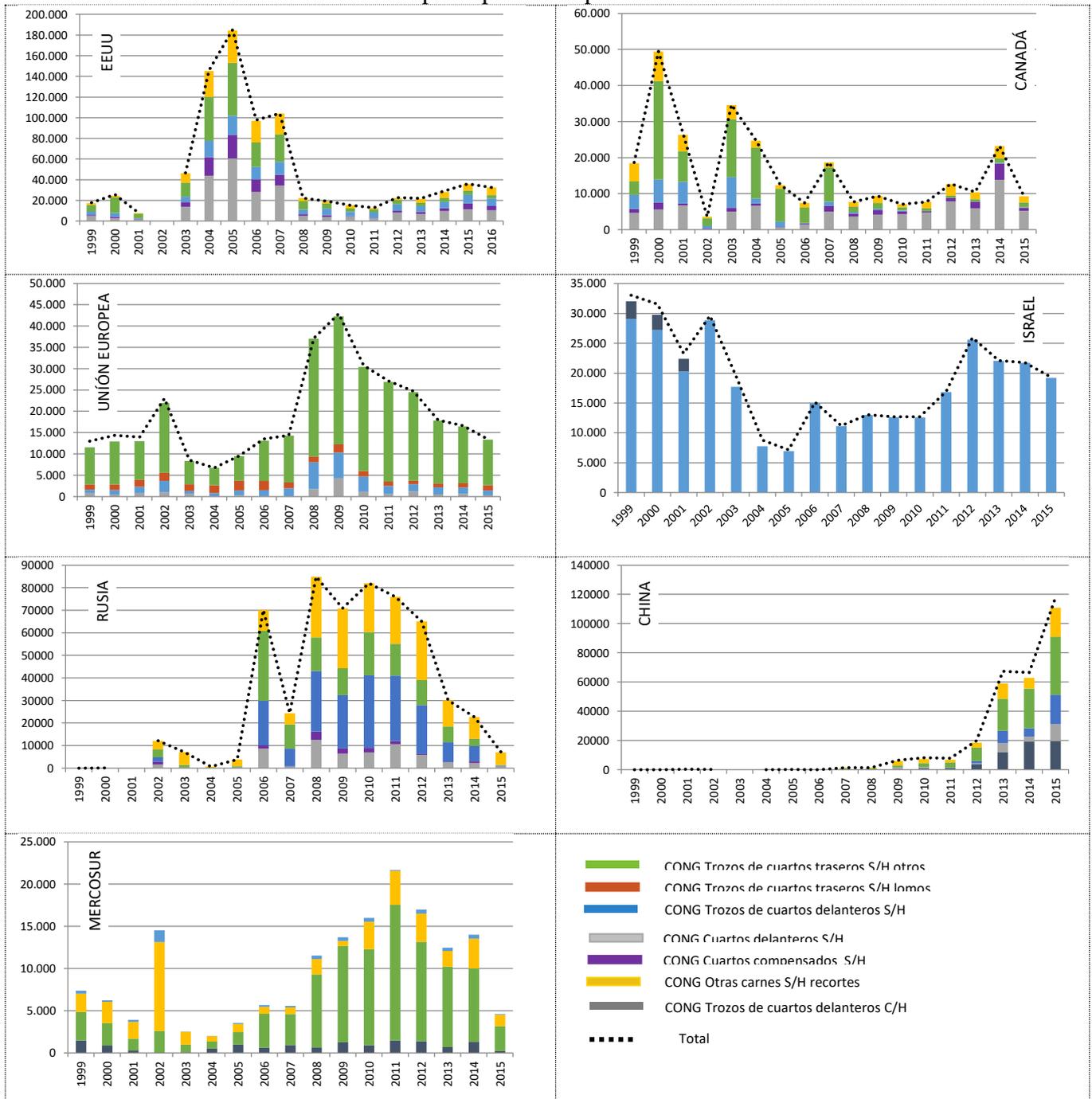


Unidad: Miles de toneladas (peso embarque)

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Estos cambios de destinos tienen su correlato en cambios en la canasta exportadora de congelados (Ver Diagrama 5.6). El mix de cortes congelados que demanda EEUU es más variado que el exportado hacia Israel o la UE en donde predominan los trozos de cuartos delanteros –y traseros en el caso de la UE-. Más de un 50% del volumen exportado a EEUU durante ese período está constituido por cortes de menor elaboración, como los cuartos compensados, los cuartos delanteros y los recortes, por los cuales si bien se obtienen mejores precios en relación a otros mercados, son de igual forma más baratos que los trozos de cuartos delanteros y traseros deshuesados.

Diagrama 5.6: Volumen exportado de carne bovina congelada según tipo de producto, principales compradores



Unidad: Toneladas peso embarque.

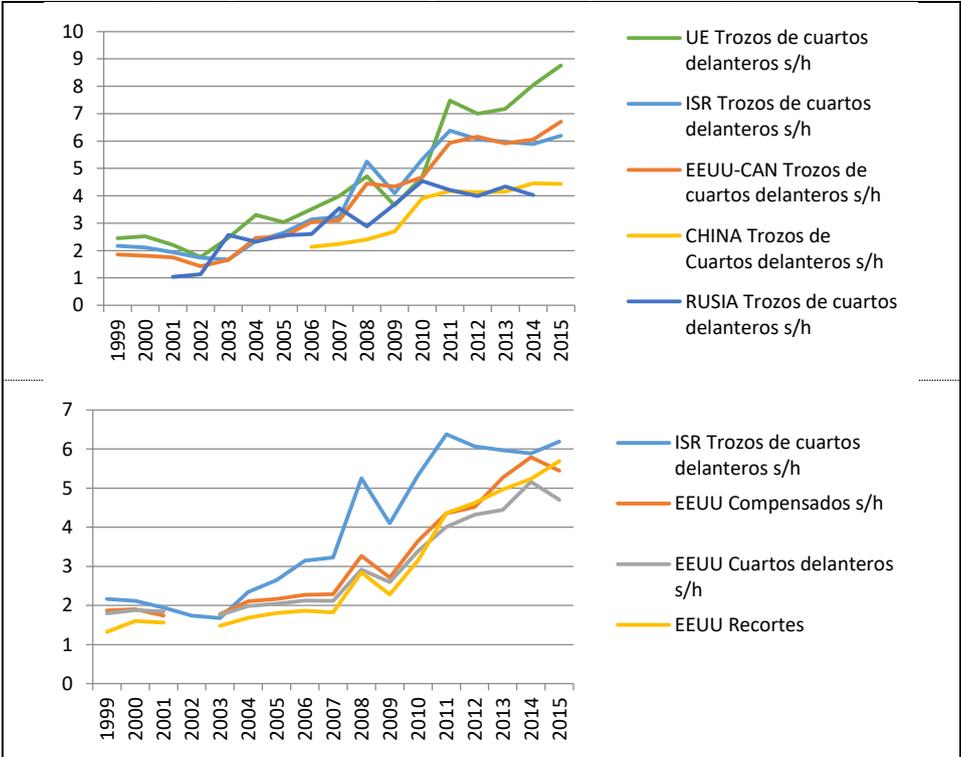
Fuente: Elaboración propia en base a Penta Transaction

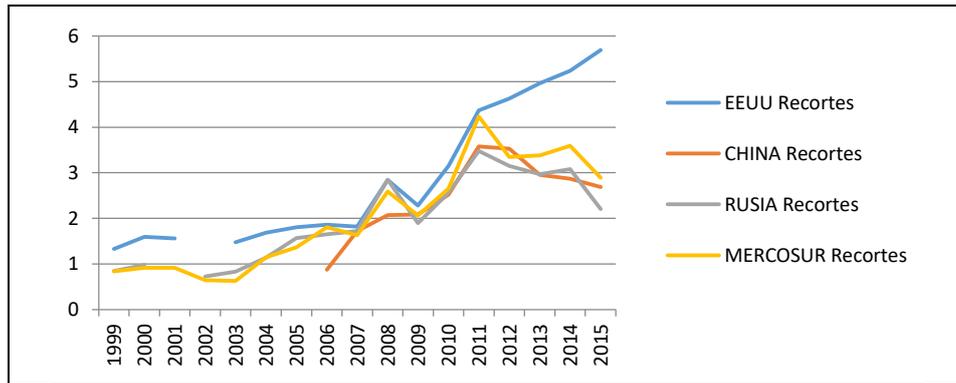
Durante el tercer sub periodo, al igual que lo registrado para la carne enfriada, mientras el valor de las exportaciones de carne congelada siguió aumentando, el volumen exportado se redujo desde el 2006 hasta el 2011 para comenzar nuevamente a recuperarse durante los últimos años del período de estudio. A partir del Diagrama 5.6, se constata una mayor diversificación de los países destino de carne congelada entre 2006 y 2014. Las exportaciones a los países del Nafta se reducen significativamente y si bien a partir del 2012 se incrementan, estas representan un quinto de las registradas al 2005, y no superan el 25% del total de carne congelada exportada.

Las exportaciones a los países del Mercosur aumentan y se encuentran más repartidas que en períodos previos, siendo Brasil y Chile los principales destinos, y Venezuela durante el 2013 y 2014. Sin embargo, el destaque mayor a partir del 2006 es el incremento de las exportaciones de carne congelada a Rusia y China. La participación de las exportaciones a Rusia en el total de carne congelada exportada aumenta del 2% al 28% entre 2005 y 2006, y se mantiene en el entorno del 30% hasta el 2012 pero cae a finales del período de estudio. La participación de las exportaciones a China en el total exportado se incrementa de forma sostenida, del 1% al 53% del total de las ventas de carne congelada entre el 2007 y el 2015.

En lo que refiere al tipo de producto exportado, al igual que en el sub período anterior cuando el ingreso del Nafta como destino de la carne vacuna congelada permitió un mejor aprovechamiento de la res, el ingreso de Rusia y posteriormente China en este sub período tuvo impactos en igual sentido pues su demanda consiste, en gran medida, en cortes complementarios a los hasta entonces exportados. Estos países, a diferencia de la UE o Israel, compran un mix más variado de cortes, desde recortes y trozos de cuartos delanteros con hueso hasta trozos de cuartos traseros deshuesados. Por otro lado, y como se muestra en el Diagrama 5.7, la mejora de los ingresos provenientes de la exportación de carne congelada durante estos años no se basa solo en la mejora de precios que se obtiene en los países de la UE por los trozos de cuartos delanteros y traseros deshuesados, sino también por el incremento de precios obtenido en la región para esos mismos cortes. Asimismo, es notorio el incremento en los precios del mix de cortes demandados por EEUU -recortes, cuartos compensados y cuartos delanteros-, y el aumento del precio de los trozos de cuartos delanteros sin hueso a Israel.

Diagrama 5.7: Ingreso promedio de exportación según cortes y destinos de congelada





Unidad: U\$/Kg.

Fuente: Elaboración propia en base a Penta Transaction

En suma, la canasta de exportación de carne vacuna congelada ha cambiado su composición durante el período de estudio. Los cuartos compensados, medias reses c/h y las manufacturas c/h -partidas significativas a inicios del período de estudio- disminuyen durante el transcurso de los ochenta hasta casi desaparecer a principios del noventa. Desde inicios de los noventa se incrementa la exportación de carnes chicas (recortes) y más importante aún es el aumento de las exportaciones de cuartos y cortes traseros y delanteros, dado el mayor precio que se obtiene por esas partidas. Éstas, en conjunto representan entre el 60 y 80 % de las exportaciones totales de carne congelada desde finales del ochenta y hasta finalizar el período de estudio. En lo que refiere a los mercados, se evidencian cambios significativos en cuanto a los principales compradores. Durante los ochenta, son Egipto, Brasil, Israel y los países de la UE –en especial Reino Unido- los principales mercados para la carne congelada. Tras el acceso al mercado no aftósico, especialmente desde finales del noventa, son EEUU y Canadá los principales compradores. A partir del 2008 las exportaciones de carne bovina congelada se diversifican, debido principalmente a la caída de las exportaciones al Nafta y al ingreso de nuevos mercados, como Rusia y China. Hacia finales del período, no obstante, el mercado de exportación de carne congelada vuelve a concentrarse dado el incremento explosivo de las exportaciones a China.

5.1.3 Carne bovina enfriada y congelada: otros cambios cualitativos

Es preciso notar algunos cambios que no se pueden apreciar tan solo con observar las transformaciones en la canasta exportadora según los tipos de corte predominantes. Estos cambios tienen que ver con el diferencial obtenido a través de la exportación de carne bajo algún tipo de certificación o habilitación/homologación de exigencias impuestas por los mercados destino. Como se mencionó anteriormente, atributos específicos como raza, tipo de alimentación y procesos empleados en la producción e industrialización de los cortes, también hacen a la calidad del producto obtenido, y en caso de cumplir con certificaciones que avalen tales características, posibilitan la obtención de mayor valor agregado. En el Cuadro 5.1 se ilustra mediante ejemplos concretos, las vías alternativas de creación de valor.

Cuadro 5. 1: Creación de valor en la cadena de abastecimiento

Proceso	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Orgánico, Natural ✓ Marcas asociadas a razas (ej. Angus) ✓ Padrones privados (ej. Tesco o GlobalGap) ✓ Padrones públicos
----------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Origen geográfico ✓ Certificaciones religiosas
Industrialización: producto & packaging	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Carne fresca (porciones controladas, albóndigas, cubos, Kebabs, etc.) ✓ Carne procesada (productos humedad intermedia, enlatados, cocidos congelados, hamburguesas, platos prontos, etc.)
Distribución, ventas y servicios asociados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nuevo canal de distribución ✓ Nuevas formas de servicios al cliente, mejores estándares y precios menores

Fuente: Tomado de Pérez Rocha (2010), adaptación propia

En Uruguay, diversos programas de certificación -algunos con reconocimiento internacional- se han promovido desde comienzos del presente siglo; aspecto que será profundizado en el capítulo 8. El aumento en la especificidad de la carne exportada ha estado en estrecha correspondencia con las mayores certificaciones y protocolos establecidos en cumplimiento con diversos estándares requeridos por los importadores más sofisticados. En el Cuadro 5.2 se precisa el tipo de requerimiento –especificidad- de la carne bovina exportada por Uruguay, bajo algunos de estos programas y/o protocolos.

Cuadro 5.2: Especificidad de las carnes diferenciales bajo acuerdos/certificación

Carne Kosher	La carne <i>Kosher</i> debe provenir de animales faenados bajo supervisión religiosa y entre sus requerimientos se establece que el animal no debe ser previamente insensibilizado y debe ser degollado con un cuchillo especial que secciona los grandes vasos (arterias carótidas y venas yugulares). Una vez degollado, se debe realizar una serie de inspecciones, tal como el inflado de los pulmones para descartar adherencias pleuro-pulmonares.
Cuota Hilton	Los animales destinados a la producción de carnes de vacuno de calidad superior deben ser criados exclusivamente a pastos desde su destete. Las canales deben tener una conformación I, N, o A y una terminación 1, 2 o 3 de acuerdo al Sistema de clasificación y tipificación oficial de las canales de INAC. Véase: Reglamento (UE) N° 810/2008 Cortes: bife angosto, cuadril y lomo (cortes del cuarto trasero, <i>Rump and Loin</i>), nalga de adentro, nalga de afuera y bola de lomo (cortes del cuarto trasero, la rueda) y bife ancho sin tapa (corte del cuarto delantero). Los cortes más vendidos son los tres primeros.
Carne Orgánica	La carne orgánica resulta de un sistema de producción pecuaria sostenible en el tiempo, que usa en forma racional los recursos naturales sin contaminar el ambiente, respetando el bienestar animal, manteniendo o aumentando la diversidad biológica y sin forzar incrementos en la producción mediante la utilización de sustancias artificiales que puedan ser perjudiciales para la salud humana. Las restricciones mayores se refieren al uso de productos químicos; en particular no se admite el uso de determinados fertilizantes (urea, superfosfato), herbicidas y plaguicidas en general; también hay restricciones para algunos zooterápicos, para hormonas y organismos genéticamente modificados.
Carne Natural	La carne natural resulta de un proceso de producción de bovinos que se alimentan de pasturas, a “cielo abierto” durante todo el año, sin la utilización de hormonas, anabólicos ni promotores de crecimiento. La principal característica desde el punto de vista de la alimentación del ganado, es que los animales consumen proteínas que en un 100% son de origen exclusivamente vegetal sin la utilización de ningún tipo de producto o subproducto de origen animal.
Carne Angus	La carne Angus (certificada) debe provenir de animales que los cuales al menos 2/3 presentan pelaje negro o colorado, no tienen guampas ni giba, pudiendo ser cruza británicas (Aberdeen Angus>50%), cruza continentales (Aberdeen Angus>66%), o cruza índicas con giba < a 50 mm (Aberdeen Angus>75%). Para obtener la certificación <i>Carne ANGUS Grassfed Uruguay</i> , además de provenir de ganado con los requisitos de fenotipo ya mencionados, no debe haber sido terminado a corral, debe ser novillo hasta 6 dientes o vaquillona hasta 4 dientes y las canales deben cumplir con requerimientos de tipificación (I, N, o A) y (2, 3, o 4) y pH permitido según mercado. Para obtener la certificación Carne ANGUS Uruguay PREMIUM, se exigen todas las condicionantes mencionadas para la Grassfed excepto que no se prohíbe la terminación a corral. Los cortes más destacados son bife angosto, colita de cuadril y picaña (los tres cortes del cuarto trasero, corte pistola) y bife ancho (corte del cuarto delantero).
Carne Hereford	La carne Hereford (con terneza certificada) debe provenir de novillos y vaquillonas Hereford puro y sus cruza británicas (hasta un 25% de sangre cebú o continentales). Para novillos se exige tener un peso entre 420 y 500 kg., y hasta 6 dientes. Para vaquillonas, se exige un peso entre 360 y 420 kg., y hasta 4 dientes. Además, se requiere una ganancia de peso diaria mayor a 380g., un color de la carne:(1b, 1c, y 2) y un color de la grasa (1 y 2), ambos según la escala australiana, un espesor de grasa en el bife mayor a 6mm., un marmóreo mayor a 1 en la escala australiana, y un pH entre 5.4 y 5.8.
Carne de Pastizal	La Carne de Pastizal cumple con cinco criterios obligatorios según el Protocolo de certificación del Cono Sur elaborado en el 2010: i. Propiedad rural en condición legal y administrativa con el debido plan sanitario y el régimen laboral según normas nacionales vigentes; ii. Adhesión nominal del titular de la empresa a la Visión y Misión de la Alianza del Pastizal;

	iii. Acceso libre de los animales a suficientes fuente de bebida y sombra; iv. Alimentación en base a pasto con un límite de tolerancia de hasta un 30% de concentrados, o el equivalente al 1% del peso vivo, en ausencia total de alimentación en confinamiento; v. Al menos del 50% de la superficie total con cobertura de pastizales naturales, en base a la definición de pastizal natural definido y convenido por la Alianza del Pastizal.
Cuota 620/481	<p>1. Los cortes de vacuno procederán de canales de novillas y novillos de menos de 30 meses que, en los 100 días previos al sacrificio, como mínimo, únicamente han sido alimentados con raciones constituidas por no menos del 62% de concentrados o coproductos de cereales piensos, sobre la materia seca, y cuyo contenido de energía metabolizable sea igual o superior a 12,26 mega julios por kilogramo de materia seca.</p> <p>2. Las novillas y novillos alimentados con las raciones descritas en el punto 1 recibirán diariamente un promedio de materia seca, expresado en porcentaje del peso vivo, igual o superior al 1,4%.</p> <p>3. Las canales de las que proceden los cortes de vacuno serán evaluadas por un evaluador público, que basará la evaluación y la consiguiente clasificación de la canal en un método homologado por las autoridades nacionales. El método nacional de evaluación de canales, y la clasificación de estas, debe evaluar la calidad de las canales mediante una combinación de los parámetros de madurez de la canal y palatabilidad de los cortes. Dicho método de evaluación de canales debe incluir, entre otras cosas, una evaluación de las características de madurez, color y textura del músculo Longissimus dorsi, de los huesos y de la osificación del cartílago, así como una evaluación de las características de palatabilidad probables basada, entre otros aspectos, en las características específicas de la grasa intramuscular y la firmeza del músculo Longissimus dorsi.</p> <p>4. Los cortes se etiquetarán conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento (CE) no 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo.</p> <p>5. Podrá añadirse la indicación «Carne de vacuno de calidad superior» a la información de la etiqueta. Véase: Reglamento (CE) N° 620/2009</p> <p>No existe listado específico de cortes; comprende todos los deshuesados que cumplen las características antes mencionadas</p>

Fuente: Elaboración propia en base a INAC (varios documentos); leyes y decretos (varios); páginas de asociaciones parte.

En el Cuadro 5.3 se aprecia la importancia creciente de los contingentes arancelarios para cortes vacunos de alta calidad con destino a la UE. Al 2015 un 50% del volumen exportado a la UE se hace bajo el sistema de cuotas de cortes de alta calidad. Cabe precisar que los valores unitarios de los cortes exportados bajo estos cupos se encuentran muy por encima de los comercializados extra-cuota, siendo que para la Hilton el arancel intra-cuota es del 20% y para la Cuota 481 es 0%.²¹³

Cuadro 5.3: Volumen exportado de carne bovina a la UE bajo cuotas de alta calidad

	Cuota 481 (Ton)	% de Uy en la cuota	Cuota Hilton (Ton)	% de Uy en cuota	Total bajo cuotas a UE (Ton)	% Total exportado a UE
1994			296	1	296	1
1995			4.044	7	4.044	14
1996			5.976	10	5.976	19
1997			5.783	10	5.783	16
1998			6.078	11	6.078	21
1999			5.980	10	5.980	26
2000			4.848	8	4.848	25
2001			5.071	9	5.071	27
2002			7.398	13	7.398	22
2003			5.916	10	5.916	34
2004			6.413	11	6.413	39
2005			6.629	11	6.629	29
2006			5.432	9	5.432	19
2007			6.504	11	6.504	22
2008			5.271	9	5.271	9
2009			8.575	15	8.575	13
2010			4.916	8	4.916	10
2011			7.395	13	7.395	17

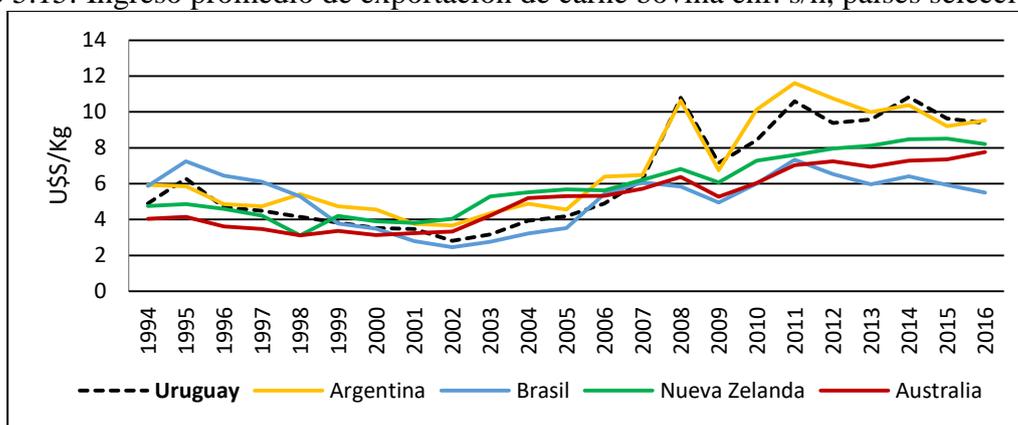
²¹³ Al 2015, la carne bovina que ingresa a la UE por fuera de estos contingentes arancelarios paga el arancel base que combina un ad valorem de 12,8%, sumado a un monto fijo de 1.768 / 3.041 €/ton (dependiendo del corte). A inicios del período de estudio, el arancel por fuera de cuota era del 14%, sumado a un monto fijo de 1.940/4.180 €/ton (dependiendo del corte). Es a partir de 1981 que Uruguay comienza a exportar bajo la Hilton (1.000 toneladas), y desde el 2012 lo hace también bajo la Cuota 481. (Ver Cuadro 5.4 de Acceso a Mercados del apartado siguiente)

2012	3.813	8	6.056	10	9.869	22
2013	8.791	18	5.476	9	14.267	36
2014	10.249	21	6.594	11	16.843	43
2015	11.614	24	6.563	11	18.177	50

Nota: Las cuotas se contabilizan entre el 1 de julio y el 30 de junio, por lo que el cálculo remite a dos periodos distintos
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC y datos proporcionados por INAC

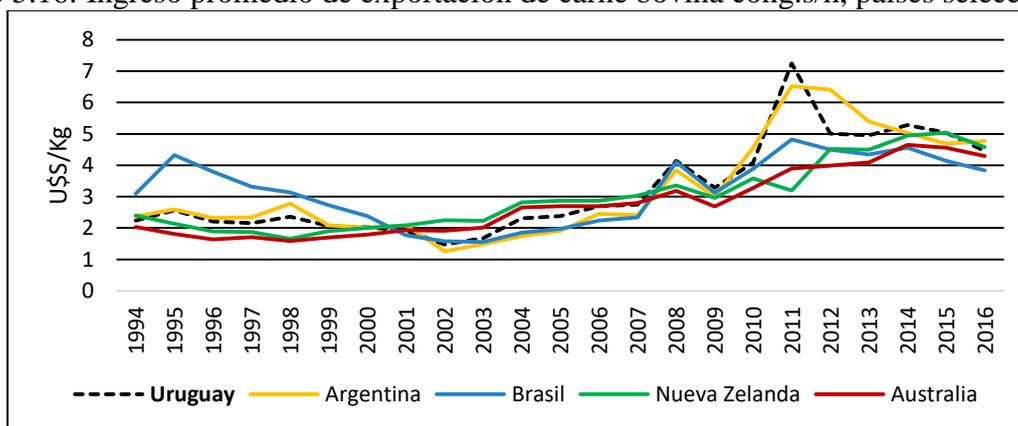
Estos cambios, de tipo más cualitativo, tienen incidencia en los precios obtenidos por la carne vacuna exportada. Al examinar el desempeño del complejo exportador de carne vacuna uruguayo en relación al de sus principales competidores –Argentina, Brasil, Nueva Zelanda y Australia- para los principales segmentos de exportación -carne enfriada sin hueso y carne congelada sin hueso-, se aprecia una notoria mejora de la competitividad, en especial desde mediados del 2000. En efecto, a partir del 2007, tanto en lo que refiere a carne enfriada como congelada, los precios obtenidos por Uruguay por la carne deshuesada se encuentran en la cota más alta del mercado, en un nivel similar a los precios obtenidos por Argentina. (Ver Gráficos 5.15 y 5.16)

Gráfico 5.15: Ingreso promedio de exportación de carne bovina enf. s/h, países seleccionados



Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade

Gráfico 5.16: Ingreso promedio de exportación de carne bovina cong. s/h, países seleccionados



Fuente: Elaboración propia en base a Comtrade

Antes de finalizar este apartado, interesa revistar los principales resultados obtenidos por Gorga y Mondelli (2014) en su trabajo titulado “¿La carne uruguayo ha escalado en las cadenas globales de alto valor?”, el cual se encuentra en sintonía con lo expuesto en este apartado. Haciendo uso del marco teórico de las CGV, los autores examinan si la carne vacuna uruguayo

ha escalado en las cadenas globales de valor y dan cuenta de los tipos de escalamiento registrados (ya mencionados en el capítulo 2).

¿Qué significa escalar en las CGV para los países exportadores de alimentos, en este caso carne? Significa un acercamiento al consumidor, a través de realizar la mayor parte de la cadena, abarcando las actividades comprendidas en las fases finales; entre las que se encuentra el envasado, el etiquetado con marca propia, así como el desarrollo de actividades de marketing y comercialización. Los autores advierten, no obstante, lo ya mencionado acerca de la dificultad que acarrea obtener información precisa –y cuantitativa- acerca de las características inherentes en los productos cárnicos exportados –cortes individuales vs. grupos de cortes o cuartos, tipo de envasado, tipo de etiquetado, etc.-. Es así que en base a un análisis cualitativo, se limitan a identificar las principales estrategias de escalamiento sin llegar a cuantificarlas.

En el estudio se identifican escalamientos en productos y procesos derivados de la implementación de programas de certificación, como son: Carne Natural Certificada del Uruguay; Carne Uruguaya Certificada; Programa de Bienestar Animal y Etiquetado Facultativo para la UE; la producción de carne con terminación a corral específica para la Cuota 481; la producción de carne orgánica y los productos bajo acuerdo con EEUU “Uruguay-Open Range Beef”.²¹⁴ El escalamiento de tipo funcional está presente, según los autores, en los proyectos de llegada directa al consumidor mediante el programa “Uruguay Natural Club” y el desarrollo de la marca país como sinónimo de calidad.²¹⁵ Por último y en lo que refiere a escalamiento intersectorial, Gorga y Mondelli apuntan a los sistemas de trazabilidad implementados a partir de la experiencia cárnica vacuna, y extendidos a las cadenas citrícolas, lechera, vitivinícola, de la miel y al compartimento ovino.

5.2 Acceso a mercados: condicionantes

Como se vio en el capítulo 4, en el marco de las negociaciones multilaterales del comercio, el proceso de reducción arancelaria en los productos de carne bovina ha sido lento e incompleto. Al mismo tiempo se ha registrado un aumento en el uso de medidas no arancelarias, en especial desde mediados del setenta. En ese contexto, las principales limitaciones en cuanto al acceso a mercados a inicios del período de estudio, estaban dadas por restricciones cuantitativas a la importación, aplicación de gravámenes variables, acuerdos de restricciones “voluntarias” de las exportaciones, y adquisición centralizada (comercio estatal). Tras la Ronda Uruguay del GATT, se incrementó el uso de contingentes arancelarios que se adicionó al sistema de cuotas multilaterales de importación, pero se dirigió principalmente a cortes cárnicos de mayor calidad. Desde entonces, junto a este tipo de barreras al comercio, que refieren a medidas no arancelarias de tipo “cuantitativo”, se han expandido un conjunto de disposiciones de carácter “cualitativo” que atienden al control higiénico y sanitario de las carnes.

Hacia finales del período de estudio, por tanto, el nivel arancelario promedio fijado para la carne bovina en casi todos los mercados importadores es menor al registrado a inicios del mismo. No obstante, actores de peso, como la UE, siguen manteniendo tarifas prohibitivas que

²¹⁴ En el capítulo 8 de esta tesis se profundiza en los programas y esquemas de certificación implementados.

²¹⁵ Aspectos que también son referidos en el capítulo 8 de esta tesis.

hacen que las cuotas o contingentes arancelarios se vuelvan factores determinantes en la mejora de la inserción internacional de los países exportadores. En igual sentido, mayores barreras a la entrada se verifican en torno a las medidas técnicas no arancelarias -impuestas en mayor grado por los mercados más estrictos en materia sanitaria, como la UE, EEUU y los países asiáticos-, y reflejadas en la proliferación de elevados estándares de calidad y exigentes normas de inocuidad.

En el Cuadro 5.4 se esboza una síntesis de las principales medidas arancelarias y no arancelarias de tipo cuantitativo, aplicadas por los principales mercados, en términos generales y en especial para la carne bovina uruguaya, según años seleccionados.

Cuadro 5.4: Condicionantes de acceso a principales mercados, años seleccionados²¹⁶

MERCADO	1979/1980	2002/2003	2014/2015			
EEUU	Condiciones generales *Restricciones "voluntarias" a la exportación 712.000 ton ¹ *Arancel 2% ad valorem	Acceso de Uruguay Restricción sanitaria: No tiene acceso a exportación de carne refrigerada (solo termoprocesada)	Condiciones generales *Cuota USA: 696.600 ton, arancel 4-10% dependiendo del corte, países específicos y otros países; *NAFTA: arancel 0% *NMF: 26,4% + 44usd/ton	Acceso de Uruguay Cuota USA: 20.000 ton arancel 10% (Otros competidores en la Cuota: AUS 378.214; NZ 213.402; ARG 20.000)	Condiciones generales *Cuota USA: 736.621 ton, arancel 4-10% dependiendo del corte, países específicos y otros países; *NAFTA + varios TLC: arancel 0% *NMF: 26,4% + 44usd/ton	Acceso de Uruguay *Cuota USA: en segmento "países específicos", 20.000 ton arancel 10% (Otros competidores en la Cuota: AUS 418.214; NZ 213.402; ARG 20.000)
Canadá	*Restricciones "voluntarias" a la exportación 78.000 ton ² *Acuerdos bajo adquisición centralizada *Arancel 2% ad valorem	Restricción sanitaria: No tiene acceso a exportación de carne refrigerada (solo termoprocesada)	*Cuota: 114.600 ton, arancel 0%: países específicos y otros países; *Permisos suplementarios (hasta 37.518 ton) *NAFTA: arancel 0% *NMF: 26,5%	Cuota: compite en segmento "otros países" por un total de 11.809 ton *Accede bajo permisos suplementarios	*Cuota: 76.409 ton, arancel 0%: países específicos y otros países; *Permisos suplementarios (hasta 130.000 ton) *NAFTA + Varios TLC: arancel 0% *NMF: 26,5%	*Cuota: compite en segmento "otros países" por un total de 11.809 ton *Accede bajo permisos suplementarios
México			*ALADI : 0201 arancel 16% y 0202 arancel 20% * NAFTA: arancel 0% *NMF: 0201 arancel 20% y 0202 arancel 25%	ALADI	*ALADI : 0201 arancel 16% y 0202 arancel 20% * NAFTA y otros TLC: arancel 0% *NMF: 0201 arancel 20% y 0202 arancel 25%	TLC: arancel 7% ad valorem
CEE/UE	*Gravámenes variables *Arancel: 14% + 1.940/4.180 €/ton (dependiendo del corte) *Cuotas ²¹⁷ :	*Cuota GATT *Cuota BILAN *Cuota HILTON: 1.000 ton (Otros competidores en la Cuota Hilton: AUS 5.000	*Cuota GATT: 0202 deshuesada 53.000 ton arancel 20%; *Cuota BILAN: manufactura	*Cuota GATT *Cuota BILAN *Cuota HILTON: 6.300 ton (Otros competidores en la Cuota Hilton:	*Cuota GATT: 0202 deshuesada 53.000 ton arancel 20%; *Cuota BILAN: manufactura	*Cuota GATT *Cuota BILAN *Cuota HILTON: 6.300 ton *Cuota 481: 11.641 ton ⁴ Otros

²¹⁶ Notar que la información está para los mercados más relevantes en los años seleccionados, cuando no hay datos de las condiciones de acceso a ciertos mercados es porque para esos años no fueron compradores relevantes de carne bovina (en general) y/o de la carne bovina uruguaya.

	Cuota GATT: 0202 deshuesada 50.000 ton arancel 20%; *Cuota BILAN: manufactura 60.000 ton arancel 20%; *Cuota HILTON: 0201 y 0202 deshuesada 21.000 arancel 20%	ARG 5.000 EEUU 10.000)	50.700 ton arancel 20%; *Cuota HILTON: 0201 y 0202 deshuesada 58.100 arancel 20% *NMF: 14% + 1.940/4.180 €/ton (dependiendo del corte)	AUS 7.000 NZ 300 ARG ⁶ 28.000 EEUU/CAN 11.500 BR 5.000)	50.700 ton arancel 20%; *Cuota HILTON: 0201 y 0202 deshuesada 60.250 arancel 20% *Cuota 481: 0201 y 0202 deshuesada 48.200 arancel 0% *NMF: 12,8% + 1.768/3.041 €/ton (dependiendo del corte)	competidores en la Cuota Hilton: AUS 7.150 NZ 1.300 ARG 28.000 EEUU/CAN 11.500 BR 5.000 PY 1.000)
Rusia	Adquisición centralizada (comercio estatal directo o vía organismos paraestatales)	Adquisición centralizada (vía INAC)	*Cuota: 0202 430.000 ton arancel 15% y 0201 27.500 ton arancel 15%, países específicos y otros países *NMF: 55%, con precio mínimo de 700 €/ton para 0201 y 550€/ton para 0202	s/d	*Cuota: 0202 435.000 ton arancel 15% y 0201 27.800 ton arancel 15%, países específicos y otros países *NMF: 55%, con precio mínimo de 700 €/ton para 0201 y 550€/ton para 0202	*Cuota: compite en segmento "otros países" por un total de 70.400 ton de 0202 y 500 ton de 0201 * SGP: arancel 11%
China			Arancel 45%	Arancel 45%	NMF: arancel ad valorem 12-25%	NMF: arancel ad valorem 12-25%
Israel	Adquisición centralizada (comercio estatal directo o vía organismos paraestatales)	Adquisición centralizada (con frigoríficos)	NMF: 0201 190% y 0202 0%	NMF: 0201 190% y 0202 0%	NMF: 0201 190% y 0202 0%	TLC: Cuota 400 ton de 0201 arancel 0%
Brasil	Adquisición centralizada (comercio estatal directo o vía organismos paraestatales) ²¹⁸	Adquisición centralizada (vía INAC)	s/d	MERCOSUR Arancel 0%	s/d	MERCOSUR Arancel 0%
Argentina	Adquisición centralizada (comercio estatal directo o vía organismos paraestatales)	Adquisición centralizada (vía INAC)	s/d	MERCOSUR Arancel 0%	s/d	MERCOSUR Arancel 0%
Chile			NMF: Arancel ad valorem 4% sobre el valor	Cuota: 3.000 toneladas ⁵	NMF: arancel ad valorem 6% sobre el valor	MERCOSUR-CHILE (ACE N° 35 de ALADI):

²¹⁷ Además de las cuotas mencionadas en el Cuadro, la CEE aplicaba una cuota de carne de vacuno sin hueso a la que accedían Botswana, Suazilandia, Kenia y Madagascar, que estaba exenta de derechos y sujetas al 10% del gravamen variable impuesto a terceros países. Fue originada en 1975, como parte de la Convención de Lomé, y se fijó en 27.532 toneladas anuales y aumentó a 30.000 en 1980. Además, la CEE aplicaba la Cuota yugoslava que en 1980 era de 30.000 toneladas. (FAO, 1983, p. 45)

²¹⁸ Los acuerdos con Brasil estaban supeditados tanto a las necesidades de consumo interno como para la industria de transformación, y dependían en gran medida de la producción brasileña (del período "entrezafra"). A mediados del ochenta, por ejemplo, ante una escasez de producción, Uruguay acordó, vía INAC, la venta de 20.000 toneladas de carne bovina con hueso para el consumo interno brasileño. Brasil, además, abrió un cupo de hasta 50.000 toneladas de carne bovina con hueso con destino a la industria privada en régimen de "draw back" (devolución de aranceles abonados en la importación, con ocasión de su reexportación), en el cual Uruguay participó con 20.000 toneladas. (INAC, 1984, 1986)

	CIF		CIF	Arancel 0%
Egipto	Adquisición centralizada (comercio estatal directo o vía organismos paraestatales)	Adquisición centralizada (vía INAC)		
Irán	Adquisición centralizada (comercio estatal directo o vía organismos paraestatales)	Adquisición centralizada (vía INAC)		
Suiza			*Cuota suiza 22.500 toneladas arancel entre 69 y 159 CHF (Francos suizos). *NMF arancel entre 758 y 2057 CHF	Cuota suiza
Corea			NMF: arancel 41,2%	Restricción sanitaria: No tiene acceso
			NMF: arancel 40%	SPG

Notas 1: ¹ Dato para 1979 (FAO, 1983, p. 45); ² Dato para 1980 (FAO, 1983, p. 45); ³ Estimación para 1980 (FAO, 1983, p. 45); ⁴ Dato correspondiente al año 2015 según estimaciones de INAC; ⁵ El acuerdo Mercosur-Chile está vigente desde 1996 pero la desgravación ha sido paulatina; ⁶ Dato del 2004.

Notas 2: 0201: Carne enfriada; 0202: Carne congelada; NMF: Nación más favorecida (OMC); SGP: Sistema General de Preferencias (exención de NMF países en desarrollo); TLC: Tratado de libre comercio; ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración; MERCOSUR: Mercado Común del Sur; NAFTA: Tratado de libre comercio de América del Norte

Fuente: Elaboración propia en base a (INAC, 1981), (INAC, 1982) y FAO (1983) para 1979/1980. López (2004) para 2002/2003. Bervejillo (2015), USITC (2008), USDA (2016), Uruguay XXI (2017), y Errecart (2015) para 2014/2015.

Otra de las características salientes del período de estudio, y en particular de las dos últimas décadas, ha sido el avance de los acuerdos de comercio preferenciales, bilaterales y regionales. Como se mencionó en el capítulo 4, dado los elevados aranceles que los principales importadores mantienen para ciertas partidas cárnicas, los ACR se han vuelto una estrategia clave para la mejora de la inserción internacional de los países exportadores. Mientras que los países del MERCOSUR, entre ellos Uruguay, han venido dando pasos en ese sentido (Ver Cuadro 5.5), los países de Australasia, han dado zancadas, en especial en lo que refiere al establecimiento de TLC (Ver Cuadro 5.6).

Cuadro 5.5 ACR establecidos por los países del MERCOSUR, según fecha de inicio²¹⁹

ACR BRASIL FIRMADO/EN VIGOR		ACR ARGENTINA FIRMADO/EN VIGOR		ACR URUGUAY FIRMADO/EN VIGOR		ACR PARAGUAY FIRMADO/EN VIGOR	
Mercosur (UA & AIE)	1991/1991	Mercosur (UA & AIE)	1991/1991	Mercosur (UA & AIE)	1991/1991	Mercosur (UA & AIE)	1991/1991
Mercosur-Chile (PSA)	1996/1996	Mercosur-Chile (PSA)	1996/1996	Mercosur-Chile (PSA)	1996/1996	Mercosur-Chile (PSA)	1996/1996
Mercosur-Bolivia (PSA)	1996/1997	Mercosur-Bolivia (PSA)	1996/1997	Mercosur-Bolivia (PSA)	1996/1997	Mercosur-Bolivia (PSA)	1996/1997
Mercosur-México (PSA)	2002/2006	Mercosur-México (PSA)	2002/2006	Mercosur-México (PSA)	2002/2006	Mercosur-México (PSA)	2002/2006
Mercosur-CO,EC,VE (PSA)	2004/2005	Mercosur-CO,EC,VE (PSA)	2004/2005	Mercosur-CO,EC,VE (PSA)	2004/2005	Mercosur-CO,EC,VE (PSA)	2004/2005
Mercosur-Perú (PSA)	2005/2005	Mercosur-Perú (PSA)	2005/2005	Mercosur-Perú (PSA)	2005/2005	Mercosur-Perú (PSA)	2005/2006

²¹⁹ Además de los ACR que figuran en el Cuadro, los países que integran el MERCOSUR tienen más acuerdos bajo negociación. Los más recientes son los TLC firmados (pero aún no ratificados) por el MERCOSUR, durante el 2019, uno con la UE y otro con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés).

Mercosur-India (PSA)	2004/2009						
Mercosur-Israel (TLC)	2007/2009						
Mercosur-SACU (PSA)	2008/2017						
Mercosur-Egipto (TLC)	2010/2017						
Mercosur-Colombia (PSA)	2017/2017						
Mercosur-Palestina (TLC)	2011/-						
		Argentina-Chile (TLC)	2015/2019	Uruguay-México (TLC)	2003/2004		
				Uruguay-Chile (TLC)	2016/-		

PSA: Acuerdo de alcance parcial; TLC: Tratado de libre comercio; UA: Unión Aduanera; AIE: Acuerdo de Integración Económica

Fuente: Elaboración propia en base al Sistema de Información sobre Comercio Exterior (CICE) de la OEA y la Base de datos de ACR de la OMC:

http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp

<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>

Cuadro 5.6: ACR establecidos por Australia y Nueva Zelanda, según fecha de inicio²²⁰

ACR AUSTRALIA	FIRMADO	EN VIGOR	ACR NUEVA ZELANDA	FIRMADO	EN VIGOR
ANZCERTA: AUS-NZ (TLC & AIE)	1983	1983	ANZCERTA: NZ-AUS (TLC & AIE)	1983	1983
SAFTA: AUS-Singapur (TLC & AIE)	2003	2003	NZ-Singapur (TLC & AIE)	2000	2001
AUSFTA: AUS-EEUU (TLC & AIE)	2004	2005	AANZFTA: ASEAN-ANZCERTA (TLC & AIE)	2009	2010
TAFTA: AUS-Tailandia (TLC & AIE)	2004	2005	NZ-Tailandia (TLC & AIE)	2005	2005
ACIFTA: AUS-Chile (TLC & AIE)	2008	2009	P4 (Cuenca del Pacífico)	2005	2006
AANZFTA: ASEAN-ANZCERTA (TLC & AIE)	2009	2010	NZ-China (TLC & AIE)	2008	2008
MAFTA: AUS-Malasia (TLC & AIE)	2012	2013	MNZFTA NZ-Malasia (TLC & AIE)	2009	2010
KAFTA: AUS-Corea (TLC & AIE)	2014	2014	NZ-Hong Kong (TLC & AIE)	2010	2010
JAPEA: AUS-Japón (TLC & AIE)	2014	2015	NZ-Corea (TLC & AIE)	2014	2015
CHAFTA: AUS-China (TLC & AIE)	2015	2015	PACER PLUS (TLC)	2017	--
TPP (TLC)	2016	--	NZ-GCC (Estados del Golfo) (TLC)	2018	--
PACER PLUS (TLC)	2017	--	CPTPP (Ex. TPP) (TLC)	2018	--
PAFTA: AUS-Perú (TLC)	2018	--			
AHKFTA: AUS-Hong Kong (TLC)	2019	--			
A-CEPA: AUS-Indonesia (TLC)	2019	--			

TLC: Tratado de libre comercio; AIE: Acuerdo de Integración Económica

Fuente: Elaboración propia en base a Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade; New Zealand Foreign Affairs & Trade; y la base de datos de ACR de la OMC: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>

²²⁰ Además de los ACR que figuran en el Cuadro, Australia tiene más acuerdos bajo negociación (aun no firmados). Entre ellos, un TLC con la UE y un acuerdo de asociación económica con India. Nueva Zelanda se encuentra también negociando un TLC con la UE, otro con India, y con la Alianza del Pacífico.

Los ACR en curso tienen implicancias no menores en lo que refiere a cambios en las condicionantes de acceso de la carne bovina exportada por los países de Australasia. A modo de ejemplo, y en lo que refiere a Australia: el arancel pago por la carne congelada exportada a Japón se redujo de 38,5% a 30,5% al entrar en vigor el TLC en el 2015, con reducciones programadas a partir de entonces y durante 18 años, hasta llegar a 19,5%. Para la carne enfriada, esas cifras son de 38,5%, 32,5% y 23,5% respectivamente. En lo que refiere al TLC firmado con China, se acordó la eliminación total de los aranceles en el período 2015-2024, que a inicios del período se encontraban en torno al 12-25% según las partidas exportadas²²¹.

La importancia de mejorar la estructura arancelaria en los principales mercados es puesta de manifiesto por Marcelo Secco –exdirector del Grupo Marfrig para el Cono Sur- en una entrevista en Diario El País²²². Según Secco “la diferenciación de producto, la trazabilidad y las certificaciones, ya se vienen aplicando”, pero “Australia tiene una ventaja desde el punto de vista arancelario y Uruguay, muchas veces logrando esa diferenciación vía certificaciones, no logra vencer la cantidad de aranceles que tiene que pagar”. Y agrega: “si a través de una marca se logra un 15% o 20% de diferenciación de precio, pero por otro lado hay un 24,6% de arancel (como paga hoy la carne vacuna en Estados Unidos) que no se pudo cubrir, hace caer los brazos a la hora de generar el esfuerzo”. De allí que sostiene que “es fundamental ese ejercicio entre sector privado y sector público en la negociación directa de Uruguay o Mercosur sobre la estructura arancelaria y a su vez, que el privado pelee por esa diferenciación”, “es el combo para capturar las oportunidades de valor en un país que sabemos que no va a producir un volumen que sea de incidencia a nivel mundial”.

5.3 Recapitulando: De Brasil a China, con tránsito en EEUU y escala en Europa

En términos generales, y para el período en su conjunto, se aprecia que al igual que la tendencia observada en el mercado internacional, durante el período de estudio la carne bovina con hueso disminuyó significativamente su participación en el total exportado y mientras la exportación de canales y medias reses se redujo, cobró significancia la exportación de cortes. Se observa asimismo, un aumento en la exportación de cortes “codiciados”, en términos de precios, como los provenientes del cuarto trasero, en detrimento de cortes “baratos” de menor nivel de elaboración como las medias canales y los recortes. Esta mejora en la calidad de los cortes exportados se registra en mayor medida en lo que refiere a la carne enfriada y está asociada al cambio en la predominancia de mercados destino y vinculado a las distintas preferencias en el consumo como a las diversas condicionantes de acceso.

El análisis sobre la evolución que ha seguido las exportaciones de carne vacuna uruguaya durante el período de estudio permitió identificar grandes hitos que fueron pautando distintas etapas en el desempeño exportador del complejo cárnico vacuno.

Se identificó un primer sub período, entre 1980 y 1993, en que el volumen y el valor de las exportaciones de carne vacuna presentaron oscilaciones bruscas, en gran medida reflejo de las

²²¹ Si se quiere profundizar en los acuerdos bajo negociación que mantiene Australia, así como en los cambios específicos de acceso a mercados para la carne bovina introducidos por los ACR en curso, consultar: <https://dfat.gov.au/trade/agreements/Pages/status-of-fta-negotiations.aspx#force>

²²² Diario El País, artículo: "Futuro de la carne pasa por desarrollo de marcas" (11 Septiembre 2016) <https://negocios.elpais.com.uy/rurales/futuro-carne-pasa-desarrollo-marcas.html>

características de la demanda de los principales mercados compradores. Durante esos años, no obstante, la estructura de exportaciones según productos y destinos comenzó a modificarse. En lo que refiere a la carne enfriada, mientras que a inicios del período el grueso de las exportaciones tenía como destino la región –en particular Brasil con una demanda inestable y basada principalmente en carne con hueso y en segmentos con mínimos niveles de procesamiento-, desde mediados del ochenta y de forma creciente la UE –Alemania y Gran Bretaña- adquirió significancia demandando cortes de mejor calidad y más favorables en términos de precio, como los trozos de cuartos traseros deshuesados. Una transformación similar se produjo al interior de las exportaciones de carne congelada dada la creciente participación de Israel –consumidor principalmente de trozos de cuartos delanteros deshuesados- y la pérdida de relevancia de países como Egipto, Brasil e Irán, cuya demanda consistía básicamente en carne con hueso de menor valor agregado.

Durante el segundo sub período, entre 1994 y 2005, las exportaciones se triplicaron, tanto en volumen como en valor. Los mercados para la carne enfriada siguieron diversificándose, debido al ingreso como compradores de nuevos países de la UE, al mayor peso adquirido por otros países de la región como Chile y Argentina, y al comienzo de las exportaciones de carne enfriada a los países del Nafta. El gran cambio, sin embargo, se dio en las exportaciones de carne congelada las cuales se cuadruplicaron tanto en volumen como en valor tras la obtención de la condición de país libre de Fiebre Aftosa sin vacunación en 1996 (y con vacunación a partir del 2003). El acceso al circuito no aftósico fue determinante en cuanto a la diversificación de cortes exportados, debido al mix de cortes congelados demandados por EEUU que constituyen cortes complementarios a la demanda proveniente de otros compradores como Israel y la UE.

Durante el último sub período, 2006-2015, el mayor destaque fue la significancia que adquirieron otros mercados importadores de carne vacuna, como Rusia y China. Al igual que en el sub período anterior en que el ingreso del Nafta como destino de la carne vacuna congelada permitió un mejor aprovechamiento de la res al demandar en gran medida cortes complementarios a los demandados por la UE e Israel, la demanda de estos países tuvo impactos en igual sentido. No obstante, el salto sustantivo durante este período se dio en términos del valor de las exportaciones de carne vacuna. Este hecho, en parte, es explicado por los cambios en la composición de productos exportados, en especial la mayor participación de cortes caros en el total exportado. Esto último se asocia al incremento en la participación de mercados que consumen en mayor proporción dichos cortes, y que son además los que históricamente han pagado mejor por ellos, como los países de la UE y Suiza. En especial y en lo que refiere a la UE, un factor relevante ha sido el acceso y el incremento de la participación en la Cuota 481. Por otro lado, el aumento del valor exportado de carne vacuna ha sido también consecuencia de una mejora en los precios obtenidos en los países de la región -Brasil y Chile- y también en EEUU. El aumento del valor de la carne vacuna exportada guarda relación con los cambios de tipo cualitativo alcanzados, viabilizados por programas de certificación y protocolos que buscan cumplir con estándares de calidad así como por la trazabilidad de la cadena de suministro cuya fin es la información transparente.

Del análisis sobre los cambios en las condiciones a las que accede la carne bovina uruguaya a los distintos mercados, se puede afirmar que Uruguay ha tenido un buen desempeño en lo que refiere al cumplimiento de requisitos necesarios para participar en contingentes arancelarios asociados a cortes de calidad. El acceso al mercado no aftósico, así como la evolución de programas de certificación de inocuidad y calidad de la carne vacuna, en especial durante el tercer sub período, han sido factores centrales en el posicionamiento de Uruguay en esta materia. En términos relativos con otros países exportadores, sin embargo, el acceso y el incremento del cupo en los contingentes arancelarios de los que participa denota algunas dificultades. La participación de Uruguay en la Cuota Hilton si bien ha aumentado, lo ha hecho en menor proporción que sus principales competidores. En lo que refiere a la Cuota 481, y teniendo en cuenta las razones que dieron lugar a su creación, tanto el mantenimiento como el peso de Uruguay en la cuota son frágiles y dependen de negociaciones en las que –hasta ahora– nuestro país ha participado de oyente.

Por otro lado, el volumen exportado de carne vacuna bajo el sistema de cuotas sigue siendo menor en relación al volumen total exportado, y los aranceles fuera de cuota pagados por Uruguay se han mantenido en un nivel alto en comparación con sus principales competidores, en especial en relación a Australia y Nueva Zelanda. Estos países gozan de mayores beneficios, sea por la vía de acceso a mayores cupos otorgados por los países del NAFTA y/o por los tratados de libre comercio –tanto con esos países como con algunos mercados de Asia– establecidos en su gran mayoría desde comienzos del 2000. Uno de los principales desafíos que tiene Uruguay en materia de acceso a mercados, por tanto, es el logro de mejores condiciones de exportación a los principales mercado destino, como la UE, China y Estados Unidos. Ello teniendo en cuenta la proliferación de tratados de libre comercio y otros acuerdos comerciales preferenciales, por fuera de las negociaciones multilaterales, acordados entre los principales países exportadores que compiten con Uruguay y los mercados importadores.

Capítulo 6

La industria frigorífica: de las “medidas de agosto” del 78 a la RE-reconversión productiva

La industria frigorífica (IF) de la *segunda globalización* surge tras la reconversión productiva que sobrevino a las medidas liberalizadoras del sector agropecuario aplicadas en 1978. Las llamadas “medidas de agosto” del 78 significaron la culminación de un proceso que se había iniciado dos décadas antes, y que se caracterizó por el giro en la política económica aplicada hasta entonces, la cual pasó a estar nuevamente basada en una estrategia de crecimiento hacia afuera, apoyada en las actividades primario-exportadoras. Como se trató en el capítulo 3, la denominada *nueva industria*²²³ originada durante la década de 1960 se fue asentando a merced de una fuerte ayuda estatal, en el marco de una política económica orientada al mercado externo. Su consolidación durante los setenta se explica además por la baja rentabilidad de las plantas frigoríficas que conformaban la llamada *industria tradicional*²²⁴. El paquete de medidas dispuesto en 1978 terminaría por inclinar la balanza a favor de la *nueva industria*, tras el cierre del Frigorífico Nacional en 1978, y el de EFCSA y Fray Bentos en 1979.

En concreto, las medidas aplicadas en 1978 fueron: 1. La liberalización de los precios del ganado en todas las etapas de comercialización; 2. La liberalización del abasto, y en consecuencia, el cese de la prohibición de faena por categoría así como de las cuotas para abasto e industria; 3. La sustitución de la competencia municipal por el Poder Ejecutivo en lo que refiere a la regulación del abasto; 4. La libre instalación y funcionamiento de plantas de procesamiento de carnes, bajo el cumplimiento de los requisitos higiénico-sanitarios y las condicionantes tecnológicas establecidas; y 5. La supresión del Frigorífico Nacional.²²⁵

Este conjunto de políticas tuvo implicancias de largo alcance en lo que refiere a la estructura de la industria cárnica. Hasta ese entonces, la IF había estado conformada por tres segmentos: 1. Un grupo de frigoríficos exportadores, con escasa incidencia en el mercado interno (la *nueva industria*); 2. Las plantas frigoríficas estatales y/o intervenidas que satisfacían el consumo interno en Montevideo y Canelones (la *industria tradicional*); y 3. Los mataderos cuyos productos tenían como destino final la industria de chacinado. Las medidas aplicadas en el 78 implicaron, por un lado, la eliminación del Nacional y de la participación estatal en las plantas intervenidas, es decir la desaparición de la *industria tradicional*; y por otro, el ingreso al mercado de abasto interno de los mataderos habilitados a nivel nacional que antes abastecían la

²²³ Recordar que la *nueva industria* originada en la década de 1960 se conformó a partir de la expansión de mataderos pequeños, ubicados en su mayoría en Canelones, que se especializaron en el mercado internacional. Las condiciones que dieron lugar a su origen, expansión y consolidación fueron tratadas en el capítulo 3.

^L La *industria tradicional* hace referencia al conjunto de plantas que protagonizaron los primeros 50 años de la industria cárnica de Uruguay. Abarca al Frigorífico Nacional creado en 1928 y a los primeros frigoríficos instalados a inicios del siglo XX, en su mayoría bajo el influjo de capitales extranjeros, que durante las décadas del cincuenta y sesenta, pasaron a ser propiedad estatal y se abocaron al mercado interno. Como ya se refirió en el capítulo 3, los frigoríficos Swift, Armour, y posteriormente Castro, se convirtieron en los Establecimientos Frigoríficos del Cerro S.A. (EFCSA), y Anglo pasó a ser Fray Bentos.

²²⁵ El marco legal en el cual se plasmó este paquete de medidas abarcó el Decreto 458, el Decreto 459, y la Ley 14.810 del 11 de agosto de 1978. (Trylesinski, 1981, p. 99).

industria de chacinado²²⁶. Éstos, si bien pasaron a competir con la *nueva industria* en el mercado interno, rápidamente se impusieron dado sus menores costos en relación a los frigoríficos de exportación (Trylesinski, 1981).

A inicios del período de estudio, entonces, la IF -aún en reconversión- surgía como resultado de la consolidación de la *nueva industria* que emergió en los 60', orientada en mayor medida al mercado externo, y de un conjunto de plantas de menor porte, con habilitación para abastecer el mercado doméstico que proliferó tras la liberalización del mercado, a la que Alonso et al. (1983) denominaron "segunda nueva industria". Los límites entre ambos grupos de plantas, no obstante, no eran tan rígidos. Las plantas que emergieron durante los 60', si bien se especializaron en el mercado de exportación, también participaron del abasto a Montevideo y Canelones, y gran parte de las que proliferaron tras las medidas aplicadas en agosto de 1978, redirigió su producción hacia el mercado externo. Lo observado entonces, es una *nueva industria* que se origina en la década de los sesenta, se consolida durante los setenta, y se expande durante los ochenta; la cual se diferencia bastante de la que había caracterizado las décadas previas; en número de plantas, escala, especialización, localización geográfica y origen del capital. Al comenzar la década del noventa, un número mayor de plantas de faena, de tamaño pequeño y medio, anclada al sur del país y en propiedad de capitales privados nacionales, caracterizaba la industria cárnica resultante de la consolidación de las plantas originadas en los sesenta y la adicionada a finales de la década del setenta²²⁷.

Una nueva reconversión comienza a perfilarse en la segunda mitad de la década del noventa y con mayor intensidad desde mediados de la primera década del presente siglo. Esta reconfiguración no conllevó un cambio en el tipo de estructura de mercado; la industria cárnica continuó operando como oligopsonio competitivo. Tampoco implicó cambios sustantivos en lo que refiere al tipo de capital; la empresa privada siguió siendo propietaria del núcleo duro industrial. Lo distintivo de esta segunda reconversión es el origen del capital, el cual pasó a estar en manos de extranjeros, mayoritariamente brasileños. Otra peculiaridad de la reconfiguración reciente ha sido la emergencia del modelo multiplanta, que si bien contaba con algunos antecedentes previos -EFCSA y el Frigonal- éstos habían sido casos excepcionales. El modelo multiplanta registrado durante la última década, por el contrario, es parte de una tendencia creciente, no solo a nivel local, sino regional y global.

Hacia finales del período de estudio, la IF resultante está conformada por gran parte del elenco que protagonizó la primera reconversión. Ésta, no obstante, tiene mayor capacidad instalada y nuevas tecnologías, es propiedad mayoritariamente de capitales extranjeros y en algunos casos, opera de forma fusionada. En el apartado siguiente se profundiza en las transformaciones estructurales mencionadas, para posteriormente analizar la industria cárnica en términos de su desempeño productivo durante el período de estudio.

²²⁶ En el transcurso del año 1978, 18 mataderos fueron habilitados: Cattivelli, Cristiani, Ottonello, Card, Sarubbi, Schneck, Famake, Pando, Rausa, Las Moras, Granja Florida, Cattivelli, Casa Blanca, Cerromar, Industrial Pando, de Vries, Moreno y Canto, y Las Piedras. (Trylesinski, 1981, p. 109)

²²⁷ Además de los establecimientos comprendidos dentro de la *nueva industria* y la *segunda nueva industria*, se encontraban los mataderos municipales habilitados a nivel local, de muy pequeña escala y de escasa significancia en el total de faena nacional. En este trabajo de investigación el análisis se focaliza sobre los establecimientos nacionales, y en especial sobre el segmento exportador.

6.1 La IF y sus dos reconversiones: ¿Qué estructura? ¿Cuáles actores?

A continuación se resume, en titulares, los cambios más significativos ocurridos entre 1980 y 2015, para posteriormente, profundizar en las transformaciones aquí reseñadas:

- i. El número de plantas de faena habilitadas a nivel nacional continuó en aumento a partir de 1980, y se estabilizó a inicios del noventa en el entorno de 40 establecimientos; cifra que se mantiene sin cambios sustantivos hasta finalizar el período de estudio. El aumento del parque industrial es también constatado cuando se examina la evolución de la capacidad instalada. Al 2015 es ésta mayor al doble que la registrada en 1980, lo cual se explica por el ingreso de nuevos establecimientos, en su mayoría durante la década del ochenta, y desde entonces y en mayor medida, por el incremento de la capacidad instalada de las plantas ya existentes. En lo que refiere a la capacidad efectiva utilizada, si bien se aprecia una gran variabilidad, desde mediados de la década de 1990 se está haciendo un mayor uso de la capacidad instalada –en el entorno del 70%- que el registrado a inicios del período de estudio –entre 40 y 50%-.
- ii. Si bien la IF sigue estando concentrada y ubicada mayoritariamente en la región sur, ha habido cierto corrimiento hacia el noroeste y centro del país. Se registra, por tanto, una disminución de la concentración geográfica de las plantas de faena, según número de establecimientos y ponderación en relación al nivel de faena.
- iii. El segmento de mayor crecimiento ha sido el de exportación, lo que se corresponde con el creciente peso que ha adquirido ese mercado, en detrimento del interno, en cuanto destino del total de carne vacuna producido.
- iv. El incremento en la capacidad instalada de la IF ha ocurrido en paralelo a un proceso de renovación tecnológica de gran significancia, en especial si se tiene en cuenta su punto de partida. Durante la primera reconversión, la adopción de nuevas tecnologías vino dado principalmente por la introducción de equipamiento y procesos para mejorar el estado higiénico y sanitario de las plantas y la calidad de los productos, así como por la adopción de técnicas y maquinaria tendiente a incrementar la productividad del trabajo. Durante la segunda reconversión, lo distintivo ha sido el arribo de las TICs al sector y la consecuente automatización de procesos (aún en curso). En ambas reconversiones, la especialización en la producción de carne bovina para exportación, y las consecuentes exigencias de sus mercados destinos, se identifican como uno de los principales móviles del salto tecnológico experimentado.
- v. En lo que refiere al grado de concentración económica de la IF, éste disminuye al ser medido por planta frigorífica, según cuota de mercado en la faena total y según participación en el total de exportaciones. No obstante, cuando se examina el nivel de concentración por firma o grupo económico, a partir de mediados del noventa los resultados divergen de la medición realizada por planta de faena. Se constata un aumento en el nivel de concentración, según participación en el nivel de faena y al considerar la concentración según valor exportado, el mercado se encuentra tan concentrado como a inicios del período.
- vi. La emergencia del modelo multiplanta desde mediados del noventa explica lo anterior, y responde al proceso de adquisiciones y fusiones que ha experimentado la IF desde entonces, con mayor énfasis durante la última década del período bajo estudio.

- vii. El proceso de adquisiciones y fusiones se ha correspondido con un fenómeno de transnacionalización de la industria cárnica, en un contexto de flujos crecientes de IED al país, incipiente desde mediados del noventa, y de gran significancia a partir de mediados de la década del 2000.

6.1.1 ¿Qué estructura? Número de plantas de faena y capacidad instalada; localización y orientación de mercado; y desarrollo tecnológico

A efectos de dar cuenta de los cambios mencionados en los tres primeros titulares esbozados, se presenta la localización geográfica de la IF, según el número de plantas habilitadas a nivel nacional y según su participación en el nivel de faena total, para años seleccionados (Cuadro 6.1). Asimismo, y para dichos años, se brinda información sobre el número de plantas de faena habilitadas para el mercado externo.

Cuadro 6.1: Número de plantas de faena habilitadas a nivel nacional por departamento (Nº) y su participación en el nivel de faena total (%), para años seleccionados

Departamento	1980		1990		2000		2011	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Artigas	1	0,6			1	0,2	2	1,9
Canelones	14	57,5	12	50,1	10	54,6	9	45,7
Cerro Largo	1	2,6	2	0,7	1	4,7	1	3,3
Colonia	1	1,0	2	3,0	1	2,2	2	4,3
Durazno	1	3,7	1	5,3	1	7,3	3	10,3
Flores			1	4,2			1	1,4
Florida	1	4,1	2	3,1				
Lavalleja					2	2,4	2	4,2
Maldonado	2	3,1	2	2,1	2	0,5		
Montevideo	6	10,9	8	10,9	9	7,9	8	9,9
Paysandú			2	2,8	3	3,1	4	3,1
Río Negro								
Rivera								
Rocha			1	0,1			1	1,5
Salto	1	5,9	2	6,0	2	0,6	3	5,9
San José	1	4,1	3	6,6	2	5,2	2	2,9
Soriano					1	0,4	1	
Tacuarembó	1	5,6	1	3,6	2	4,7	3	5,2
Treinta y Tres			1	1,4	2	0,2	1	
Sin asignar	2	1,0			5	5,7		
TOTAL	32	100	40	100	44	100	43	100
Habilitadas para exportación	17		33		29		27	

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC, Pérez Arrarte (1993), y páginas web de frigoríficos consultadas.

Del cuadro surge claramente que el número de establecimientos de faena habilitados a nivel nacional aumentó durante el período de estudio, en especial durante la primera década. De acuerdo a Pérez Arrarte, las “medidas de agosto” del 78 constituyeron un punto de inflexión al respecto, y explican la duplicación del número de establecimientos existente y el aumento en un 20% de la capacidad de faena entre 1978 y 1988²²⁸ (1993, p. 133). El menor incremento

²²⁸ Si bien durante los años posteriores a las “medidas de agosto” del 78’ la capacidad instalada se resintió severamente debido al cierre de las plantas estatales y las intervenidas, ésta volvió a recuperarse y continuó expandiéndose durante el transcurso de la década de 1980. De acuerdo a información provista por INAC, previo

relativo de la capacidad instalada se debe al tamaño de las nuevas plantas. Mientras que los frigoríficos exportadores, instalados desde los sesenta, tenían una capacidad de faena que oscilaba entre 200 y 400 cabezas/jornada, la de los nuevos establecimientos habilitados para el mercado interno variaba entre 60 y 200 cabezas/jornada (Rocca, n.d., p. 108). De acuerdo a estimaciones realizadas por Rocca en base a información provista por INAC, la capacidad de faena de vacunos en los establecimientos habilitados a nivel nacional se incrementó de 2,1 a 2,5 millones de reses anuales entre 1978 y 1987 (n.d., pp. 112–113); cifra que se corresponde con el 20% estimado por Pérez Arrarte (1993). A partir de entonces y hasta finales del período de estudio, si bien el número de establecimientos de faena no varió de forma significativa (Cuadro 6.1), la capacidad instalada aumentó y alcanzó las 3,5 millones de reses anuales hacia finales del período de estudio (Cuadro 6.2). Esto último se explica por la expansión del parque industrial y el incremento del número de plantas de mayor escala (Cuadro 6.3) que comienza a experimentarse a finales de la década del noventa y que se profundiza a partir del 2003, en el marco de la segunda reconversión de la IF.

Por último y como se observa en el Cuadro 6.2, el uso de la capacidad instalada, o su contracara: la capacidad ociosa del parque industrial -históricamente uno de los puntos críticos de la IF-, ha oscilado durante el período de estudio, pero mostrando mejor desempeño hacia finales del mismo en relación al de inicios de la década del ochenta. Durante los primeros años de 1990 la capacidad utilizada se mantuvo en torno al 50% y a partir de 1993 aumentó como resultado principalmente del incremento del nivel de faena pero también y en menor grado por una disminución de la capacidad instalada. La significativa expansión del nivel de faena entre 1993 y 1997 –como se verá más adelante–, permitió reducir de forma importante la capacidad ociosa, la cual llegó a ser menor al 10% en 1997. Durante los últimos años del período de estudio la capacidad utilizada se ubica en el entorno del 70%.

Cuadro 6.2: Capacidad instalada (millones de reses anuales) y efectiva (%) de la IF

	1977	1978	1979	1980	1981	1987	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	2007	2011
CI	2.1	2.1	2.1	1.5	1.5	2,5	2.5	2.7	2.4	2.5	2.3	2.2	2	2.1	3	3,5
CE	59	49	40	40	48	75	56	43	51	49	65	65	83	94	73	70

Fuente: Elaboración propia en base a Buxedas (1983); Pérez Arrarte (1984); López (1998); Gabinete productivo (2009); y Fabani (2011)

Cuadro 6.3: Número de plantas de faena de gran escala

Años	Nº de plantas de faena de gran porte ¹	Total de plantas de faena habilitadas
1989	1	36
2000	5	44
2015	15	42

¹Capacidad de faena > 150 mil cabezas por año Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC, Mondelli (2007) y páginas web de frigoríficos

En lo que refiere a la localización de las plantas, 20 de los 40 establecimientos operativos a inicios del período de estudio, se ubicaban en Montevideo y Canelones y concentraban casi el 70% de la faena total (Cuadro 6.1). Como fue referido en el capítulo 3, el proceso de concentración de la faena según localización geográfica de la plantas, se inició junto a la consolidación de la *nueva industria*, y se profundizó hacia finales del setenta, debido a que las

a 1978, la capacidad de faena de vacunos en los establecimientos habilitados a nivel nacional era de 8.400 reses/8 horas. En 1987 ésta ascendía a 10.635 reses/8 horas. (Rocca, n.d., p. 112)

nuevas plantas habilitadas a partir de 1978 fueron en su gran mayoría antiguos mataderos ubicados principalmente al sur del país. Desde entonces la concentración ha disminuido y hacia finales del período de estudio los establecimientos ubicados en Montevideo y Canelones son los responsables del 56% de la faena total. Se destaca, a su vez, la creciente importancia adquirida por la industria cárnica en el departamento de Durazno, en lo que refiere a su participación en el total faenado a nivel nacional²²⁹.

Por otro lado, los datos proporcionados por el Cuadro 6.1, dan cuenta de un aumento significativo del número de plantas de faena habilitadas para la exportación en relación al total de establecimientos operativos a nivel nacional. Este incremento se da especialmente durante la primera década bajo estudio. Durante esos años el conjunto de frigoríficos especializados en el mercado internacional se volvió el principal segmento de la rama. Esta reorientación tuvo de protagonistas a la *nueva industria* promovida en los sesenta -que desde sus inicios se orientó al mercado exportador²³⁰-, y a parte del segmento que Alonso et al. denominaron *segunda nueva industria*, que una vez especializada en el mercado doméstico incurrió en el internacional. Ésta última se abocó a la demanda brasileña dada su mayor accesibilidad en cuanto al grado de complejidad de los productos requeridos y a las menores exigencias higiénico-sanitarias establecidas por ese país. (Pérez Arrarte, 1993)

El proceso de expansión del segmento exportador fue promovido por una activa política estatal desplegada en el contexto de la inestabilidad económica y política que caracterizó la década del ochenta, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Créditos subsidiados, refinanciaciones, exenciones fiscales, regulación del mercado interno, y apoyo en la comercialización internacional²³¹ fueron las principales políticas estatales aplicadas (Pérez Arrarte, 1993). Las plantas de faena orientadas al mercado doméstico no contaron con el respaldo estatal recibido por el segmento exportador. De acuerdo a un estudio realizado por los servicios técnicos del BROU²³², la explicación radicaba en las ventajas competitivas que en materia de costos tenían los mataderos que atendían principalmente el abasto interno. Este segmento se vinculaba a mercados destino de más fácil acceso, tenía por lo general una mayor diversificación de productos, una escala más pequeña y flexible que permitía una mayor adecuación al suministro de materia prima, y una menor inversión por tonelada de carne producida y por ende menores costos fijos. A estos factores, Pérez Arrarte (1993) suma la

²²⁹ El comienzo de la actividad de Frigoyi (Bilacor S.A.) en el 2008 y sus posteriores ampliaciones, así como la instalación de Breeders and Packers Uruguay (BPU) en el 2010 explican en gran medida ese resultado; desde sus inicios ambos frigoríficos mantienen un elevado y creciente peso en el total de faena nacional.

²³⁰ El segmento exportador, por su parte, también participaba del mercado doméstico, pero lo hacía de forma muy limitada, a través de la venta de cortes de menor valor o subproductos de negocios de exportación, por lo general en períodos de posafra (Pérez Arrarte, 1993).

²³¹ En 1981 el Estado retomó su rol activo en la comercialización externa, y volvió a establecer acuerdos bilaterales (comercio estatal) con países como Egipto e Irán, así como con los países de la región (Alonso et al., 1983, p. 103).

²³² El estudio preparado por la Oficina Técnica de Estudio y balances y Contralor de Empresas del BROU se basó en información proporcionada directamente por INAC, y se titula: "Situación actual y perspectivas de la industria frigorífica en el Uruguay" (1988). Desafortunadamente no se accedió al documento, ya que no se encuentra disponible en el Servicio de Biblioteca del BROU, ni en las bibliotecas de la UDELAR y tampoco en la Biblioteca Nacional. Es por ese motivo que en este trabajo se hace referencia al trabajo de Pérez Arrarte (1983) que tiene a dicho documento como uno de sus insumos centrales.

menor vigencia de los controles oficiales en materia higiénico-sanitaria, laboral e impositiva que tenían esas plantas en relación a las exigidas para el segmento exportador, y que también devenía en un diferencial competitivo en materia de costos.

Estos factores dan cuenta de la heterogeneidad estructural que presentaba la IF de la primera reconversión, y que se vinculaba con las diferencias de tamaño y desarrollo tecnológico existente entre los dos segmentos mencionados. La mayor escala de producción, el acceso a mercados más exigentes y el cumplimiento de elevados requerimientos sanitarios impuestos desde el mercado externo, establecían un gran diferencial de los frigoríficos exportadores de punta en relación al resto de las plantas habilitadas a nivel nacional²³³.

En efecto, en base a entrevistas a empresarios industriales y a otros informantes calificados, Pérez Arrarte (1993) identifica las principales innovaciones tecnológicas introducidas en la IF durante la década del ochenta. Algunas de ellas son comunes al resto de las realizadas en la industria manufacturera y tienen que ver con cambios que hacen al rediseño de las plantas, por incremento de escala, exigencias de racionalización, y reorganización de capacidades técnicas en las diferentes etapas fabriles (faena, desosado, refrigeración, tratamiento de subproductos). Otras innovaciones son más específicas de la industria cárnica, para las cuales el autor establece un diferencial entre las que refieren a la calidad de los productos y aquellas que apuntan a incrementar la productividad del trabajo y por tanto se asocian a la incorporación de tecnología ahorradora de mano de obra. En lo que respecta a las primeras, se encuentran los avances en requerimientos técnicos que responden a las condicionantes higiénicas y sanitarias de las plantas. El autor destaca que las mayores transformaciones en esa materia se dieron en los frigoríficos habilitados para exportar al bloque europeo, lo cual se explica por el tipo de innovación promovida y su motivación. Reflejo de ello fueron las mejoras en la capacidad y manejo de frío introducidas por dichas plantas, ante la necesidad de contar con un proceso de congelación rápido de los cortes envasados en caja con destino a la CEE, así como la producción de cortes enfriados envasados al vacío destinados a la Cuota Hilton.²³⁴ En cuanto a la productividad del trabajo, en el estudio se menciona la introducción de máquinas cuereadoras, el cambio en la modalidad del desosado -de la utilización de mesas al deshuesado con reses colgadas-, y la difusión de nuevo equipamiento técnico como sierras mecánicas portátiles, cuchillas neumáticas, limpiadores de huesos, entre otros²³⁵.

²³³ Lo cual no significa que no haya habido cambios en el resto del parque industrial. Tras el cambio de política en 1978, el conjunto de mataderos habilitados al mercado interno había tenido que adecuar su infraestructura y sus técnicas de manejo de productos y subproductos a fin de dar cumplimiento a los requerimientos higiénico-sanitarios impuestos a nivel nacional (Alonso et al., 1983).

²³⁴ Otras innovaciones tecnológicas en relación a la calidad de los productos fueron la estimulación eléctrica posmortem que permite obtener reses con mayor acidez (mayor conservación) y carnes más tiernas; mejores técnicas de evisceración; y la difusión del contenedor para el transporte y carne refrigerada exportada. (Pérez Arrarte, 1993)

²³⁵ En el mismo trabajo, y en base a una evaluación realizada por INAC sobre las condiciones técnicas en que operaba la industria cárnica, se señalan las carencias persistentes en materia de infraestructura y equipamiento técnico del parque industrial resultante de la primera reconversión. Hacia finales de la década del ochenta sólo una tercera parte de los establecimientos exportadores contaban con técnicas de estimulación eléctrica. Por otro lado, se destacaba la inadecuación de los procedimientos de cuereado así como de recolección de la sangre que implicaba un desaprovechamiento para su uso comestible. Se señalaba asimismo la existencia de cajones de faena no adaptados para las faenas rituales como Halal y Kosher.

Siguiendo a Espino & Salazar (2000)²³⁶, durante la década del noventa los cambios tecnológicos introducidos en la IF consistieron en mejoras en el diseño de las plantas, inversión en equipamiento mecánico y cambios organizacionales que redundaron en un proceso más eficiente de división del trabajo. Estos autores, al igual que lo notado por Pérez Arrarte, señalan que las innovaciones en los procesos se dieron en mayor grado en las plantas exportadoras. Con el fin de reducir los costos fijos, estas empresas terciarizaron ciertas actividades como las tareas de apoyo vinculadas a carga, descarga, transporte y limpieza, e introdujeron innovaciones de tipo organizacional en los procesos de trabajo. En igual sentido, Ordeix & Ferreira (2001) afirman que los perfiles tecnológicos, la inversión y el nivel de costos operativos de las plantas a fines de la década del noventa, se encontraban fuertemente asociados a las exigencias higiénicas y sanitarias impuestas por los mercados destino de exportación. Estos autores destacan la incorporación de herramientas de gestión de calidad que buscaban asegurar la inocuidad y calidad de los productos exportados. En concreto, sostienen que la introducción de herramientas de análisis de riesgos y control de puntos críticos (como el HACCP, ya referido en capítulo 4) así como la trazabilidad individual en la fase industrial²³⁷ (el SEIIC, mencionado también en el capítulo 4), fueron herramientas que se originaron y/o potenciaron en respuesta a las nuevas condicionantes para acceder a EEUU y a la UE, respectivamente.

La incorporación de esquemas de certificación y la adopción de estándares de proceso se expandió a partir de entonces. De acuerdo a Laens & Paolino (2004), hacia mediados de la década del 2000 todos los frigoríficos exportadores cumplían con las normas de inocuidad y calidad exigidas internacionalmente, como el HACCP y el EUREP G.A.P (ya referido en el capítulo 4). Estos avances tecnológicos incrementales, pero sobre todo acumulativos, realizados en mayor medida por el segmento exportador más dinámico, han ido retroalimentando los factores que lo diferencian del conjunto de plantas orientadas principalmente al mercado doméstico. No sorprende entonces, lo diagnosticado por Paolino et al. (2004) en relación a la presencia de una estructura fuertemente segmentada en función de factores tecnológicos y organizacionales vinculados a las mayores exigencias higiénicas y sanitarias del mercado internacional. Estos autores, en base a un relevamiento sobre la competitividad de las cadenas agroindustriales (entre ellas la carne vacuna) realizado para el Mercosur ampliado²³⁸, sostienen que la capacidad exportadora de las industrias cárnicas en estos países, por lo general, se encontraba restringida a las empresas “progresivas”, de mayor nivel tecnológico y competitividad (2004, p. 14).

²³⁶ Estos autores, utilizaron como una de las fuentes para el análisis, la Encuesta Nacional de Industria realizada por el DECON (FCS) en convenio con DINA-E-JUNAE, cuyo énfasis estuvo en aspectos referidos a productividad, cambio tecnológico, dinámica productiva y empleo.

²³⁷ De acuerdo a Sanguinetti (2013) el interés en la trazabilidad individual en la fase industrial surge a finales de la década de 1990 con el cometido principal de atacar la evasión fiscal. Desde sus inicios, no obstante, la herramienta fue cobrando mayor interés por su uso potencial como componente de un engranaje cuyo fin es hacer más transparente la información entre eslabones y dar garantías a los consumidores sobre los productos cárnicos ofrecidos. Es tras la implementación del SEIIC en la industria, en el 2008, que se logra el empalme con la trazabilidad en la fase primaria. Estas cuestiones, no obstante, serán profundizadas en el capítulo 9.

²³⁸ El estudio se enmarca en el Proyecto de cooperación técnica FAO/TCP/2910 y es fruto de un acuerdo entre FAO y CINVE; se titula “Apoyo a la integración agropecuaria en el Mercosur ampliado”.

La segunda reconversión que experimentó la IF, con mayor intensidad a partir de la segunda mitad de la década del 2000, no implicó cambios sustantivos en lo que refiere a su estructura dual y al diferencial en cuanto a tamaño y nivel tecnológico de las plantas. Durante esta fase, la IF volvió a experimentar un salto en materia de capacidad instalada (Volver al Cuadro 6.2) e incorporó innovaciones tecnológicas relevantes en sus procesos productivos. De acuerdo a Bittencourt et al. (2011), las principales innovaciones registradas durante esos años se vincularon a la gestión de la cadena de frío -como la inversión en túneles de enfriamiento-, y al mantenimiento de procedimientos a fin de dar garantía de la inocuidad de los productos. Más recientemente, Sanguinetti et al. (2018) identificaron un conjunto de tecnologías emergentes y significativas presentes en la IF²³⁹. En base a entrevistas y a encuestas a informantes calificados, los autores listan un conjunto de innovaciones clave, el cual se muestra en el Cuadro 6.4.

Cuadro 6.4: Tecnologías emergentes y significativas de la IF²⁴⁰

Sistema de pesaje dinámico	Hardware y software, diseñados para medir y registrar con precisión, el peso de los animales vivos en movimiento, y de las piezas de los animales en el proceso de faena
Máquinas para extracción de cuero	Conjunto de equipamientos automáticos que permiten colaborar en la extracción del cuero de las canales
Sistema de tipificación bovina	Conjunto de tecnologías (con base en inteligencia artificial) que permiten la clasificación de la media res en dos medidas y escalas independientes (conformación y terminación)
Sistema automático para descontaminación bacteriana de las canales	Conjunto de medidas y procesos tecnológicos para mitigar la contaminación microbiana en las canales (como tecnologías de aspersión de productos químicos higiénicos)
Trazabilidad de productos y procesos	Conjunto de herramientas y procedimientos que permiten conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria de un producto cárnico o lote de productos
Sistema de congelado “Cartón Freezer”	Conjunto de tecnologías para el congelado de las carnes que se utilizan para maximizar las características de los productos que son valoradas por los consumidores. Permite almacenamiento y clasificación de productos según mercados destinatarios
Sistemas informáticos internos	Conjunto de tecnologías aplicadas a las plantas frigoríficas que permite mejorar la gestión de procesos, el acceso a redes de internet/intranet, etc.
Robótica o automatización aplicada al envasado de productos cárnicos	Conjunto de equipamientos automáticos que sirven para envasar los productos cárnicos

²³⁹ El estudio se titula “Prospectiva de formación profesional en el sector de la industria frigorífica de Uruguay, especializada en la producción de carne vacuna” (Informe final, 2018). Este trabajo fue realizado en el marco del curso “Prospectiva de la Formación Profesional”, organizado por OIT/Cinterfor y SENAI (Brasil) en 2016. Es interesante destacar que la elección de la IF como objeto de estudio por parte de quienes llevaron adelante el trabajo no fue aleatoria. Para ello, se realizó un mapeo de la aplicación de automatismos en la industria con el fin de identificar un sub-sector dinámico. La IF fue seleccionada en base a su importancia como actividad económica para el país y debido a su actual proceso de incorporación de nuevas tecnologías (Sanguinetti et al., 2018, p. 5).

²⁴⁰ Por tecnologías emergentes se refiere a tecnologías en desarrollo, en etapa pre-comercial, recientemente introducidas en el mercado o con bajo grado de difusión, independientemente del tiempo en que están en el mercado. Por tecnologías significativas se refiere al conjunto de tecnologías que sin ser emergentes, tienen efectos continuos sobre los procesos de producción, éstas pueden haber sido incorporadas hace tiempo en la IF pero en función de su actualización/innovación siguen influyendo y generando transformaciones. (Sanguinetti et al., 2018, p. 11)

Fuente: Tomado de Sanguinetti et al. (2018, pp. 31–32)

Dentro del conjunto de tecnologías identificadas por los autores hay una notoria presencia de innovaciones que refieren al uso de TICs en el proceso productivo, que responde a la proliferación de normativas y controles que hacen a la inocuidad y calidad de la carne, aspecto ya referido en el capítulo 4. Las TICs constituyen herramientas fundamentales para el seguimiento de procesos –control de riesgos, tipificación automática de las canales, sistema de cajas negras- además de su utilización en lo que refiere a aspectos que hacen a la comercialización de productos y a la gestión de las firmas.

Por otro lado, resulta de interés destacar lo señalado por Sanguinetti et al. (2018) respecto al rol del segmento exportador en lo que refiere a la incorporación tecnológica. En el estudio se afirma que, según los entrevistados, las empresas exportadoras grandes son las que, en mayor medida, innovan en normas de seguridad laboral e inocuidad alimentaria, e incorporan infraestructura para garantizar el bienestar animal y la trazabilidad de los productos y procesos²⁴¹. Ello lo explican por la obligación que tienen dichas empresas en asumir estándares de calidad internacionales.

A continuación, se profundiza en el segmento exportador a efectos de examinar cuáles han sido las empresas que han protagonizado o liderado los cambios mencionados. A modo de anticipo, lo constatado es la permanencia de un conjunto de plantas frigoríficas que se ubican como puntales del sector durante todo el período de estudio, al cual se le han adicionado dos plantas frigoríficas que emergieron durante los 90´y una instalada hacia fines del período de estudio.

6.1.2 ¿Cuáles actores? Grado de concentración y propiedad del capital

Siguiendo a Trylesinski (1981), un conjunto de empresas líderes, pertenecientes a la *nueva industria*, emergió a finales del setenta. El llamado “grupo concentrador”, según la autora, había incrementado, del 43% al 56%, su participación en la faena total entre 1978 y 1980 (1981:118). Este grupo estaba conformado por los frigoríficos: Canelones, Carrasco, La Caballada, San Jacinto y Tacuarembó. Estos frigoríficos, además, eran los que concentraban los mayores niveles de ocupación, empleando cada uno de ellos, una cantidad mayor a 600 trabajadores (Rocca, n.d., p. 116). Durante la década del ochenta, y en base a estimaciones realizadas por Pérez Arrarte (1993), el llamado “grupo concentrador” continuó ocupando los primeros puestos, en términos de la cantidad faenada como del valor total exportado.

²⁴¹ La trazabilidad de productos refiere al seguimiento de las etapas del animal, desde su nacimiento a su faena (fecha de nacimiento, lugar, propietario, sexo y raza, y sus movimientos, lugar de faena o muerte), así como a las del corte cárnico (desde que ingresa a hacienda hasta el despacho de carne con o sin hueso). La trazabilidad de procesos incorpora información sobre cómo fue producido el animal o el corte (métodos de producción y procesamiento) y lo referente a aspectos sanitarios. (IICA, 2009) y <https://www.snig.gub.uy/principal/snig-trazabilidad-conceptos?es>

Avanzada la década del noventa, un estudio sobre la competitividad del sector de carne bovina realizado en el marco del Proyecto COMISEC/BID-UE-PNUD²⁴² destacaba a los frigoríficos Colonia, Tacuarembó, Carrasco, San Jacinto y La Caballada, y lo denominaba “El club de los cinco”. Su destaque se debía a que este grupo había sido identificado por importadores europeos por la calidad de los productos ofrecidos, el nivel tecnológico, y la seriedad empresarial. Es de notar que las plantas mencionadas conformaban gran parte del núcleo duro de la *nueva industria* originada durante los 70’, y pertenecían al grupo concentrador al que aludía Trylesinski a inicios del ochenta.

En el trabajo realizado por la COMISEC (1994) se hace referencia a ciertas características que compartía “El club de los cinco”, y que los diferenciaba del resto de plantas exportadoras. Entre ellas se menciona: 1. La estrategia de exportación fuertemente orientada hacia la UE e Israel; 2. Una gama similar de productos ofrecidos, como los trozos de cuartos traseros enfriados, corte congelados “finos” como el lomo o bife angosto, y cortes delantero tipo *kosher*; 3. Un nivel tecnológico elevado; 4. Instalaciones para la faena de ovinos (además de la de vacunos); 5. Vínculos con cadenas internacionales de *fast food*; 6. Linealidad en sus procesos; 7. Niveles de endeudamiento comparables y en proceso de negociación; 8. Sistemas eficientes de empaque al vacío; y 9. Circuitos de distribución propia en el mercado interno. En el estudio se señalan otras tres plantas exportadoras –Canelones, Las Piedras, y Elbio Pérez Rodríguez-, las cuales también se distinguían del resto, no solo porque accedían a mercados como la UE y EEUU, sino también por su participación creciente, tanto en la faena como en la exportación.

Efectivamente, la información provista por los trabajos referidos se corresponde con los datos proporcionados en el Cuadro 6.5, en donde se constata una gran permanencia de las empresas que ocupan los primeros ocho lugares del *ranking* de faena y exportación. Entre las plantas frigoríficas líderes se ubica el “grupo concentrador” a que hacía referencia Trylesinski en 1981, así como las plantas frigoríficas perteneciente a “El club de los cinco” (“ampliado”) mencionado en el estudio de la COMISEC de 1994.

Cuadro 6.5: Nivel de concentración de la IF, según nivel de faena y valor exportado, en porcentajes, para años seleccionados

1980			1985			1990			1995		
Frigorífico	Faena	Exp.									
Tacuarembó	10,6	20,2	Carrasco	9,6	14,3	Tacuarembó	9,1	11,4	Canelones	8,1	16,0
San Jacinto	9,5	14,8	Tacuarembó	7,0	11,2	San Jacinto	9,0	11,1	San Jacinto	10,6	13,8
Carrasco	6,8	10,8	San Jacinto	7,5	10,5	Carrasco	8,5	10,2	Tacuarembó	9,2	11,2
Comargen	5,8	8,9	La Caballada	6,7	9,8	La Caballada	5,2	7,6	Las Piedras	10,0	10,2
Total 4 mayores	33%	55%	Total 4 mayores	31%	46%	Total 4 mayores	32%	40%	Total 4 mayores	38%	51%
La Caballada	4,8	8,9	Comargen	7,5	9,5	Cruz del Sur y Colonia	7,1	6,3	Pul	5,8	9,3
G.Florida y	5,1	6,1	EFCSA y	6,1	8,7	Las Piedras	4,9	5,2	Pando y	5,9	7,6

²⁴² El proyecto tenía como objetivo general el fortalecimiento de la Comisión Sectorial para el MERCOSUR, como entidad encargada de contribuir al proceso de integración regional. En el marco del proyecto, en 1994 se realizaron estudios sectoriales de competitividad para las industrias alimentarias, textiles y vestimenta, cuero y sus productos, papel y gráfica, electrónica e informática. Uno de ellos estuvo centrado en el sector de carne bovina, “Análisis del sector carne bovina”, y estuvo a cargo de dos consultoras europeas: GEM y ERECO. (COMISEC, 1994)

Canelones			Colonia					Colonia			
Santos Lugares	5,6	5,6	Canelones	5,1	7,4	Industrial Pando	5,1	4,9	Elbio P. R.	6,4	7,3
Morena y Canto	4,7	3,4	Cruz del Sur y Elbio	4,4	2,9	Montes y Codadesa	4,0	3,4	Sirsil y Clay	5,6	2,2
Total 8 mayores	53%	79%	Total 8 mayores	50%	74%	Total 8 mayores	53%	60%	Total 8 mayores	62%	78%
% de extranjeros	0	0	% de extranjeros	0	0	% de extranjeros	0	0	% de extranjeros	8%	24%

Nota: El nivel de faena corresponde al de faena bovina (participación en el total de cabezas faenadas) y el de exportación refiere al de exportaciones cárnicas (participación en el valor total exportado)

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Según Pérez Arrarte (1993), un factor de incidencia en la permanencia de gran parte de la *nueva industria* en los primeros lugares del *ranking* de faena y exportación, es el acceso a los mercados más relevantes, principalmente a los países del bloque europeo. Lograr la habilitación para exportar a dicho mercado implicaba inversiones de capital adicionales, como aumentos en la capacidad de frío para la congelación rápida, disponibilidad de agua caliente, y mayor dotación de personal para cumplir con los elevados requisitos higiénicos y sanitarios impuestos. Hasta 1978 esta barrera a la entrada podía sortearse accediendo a créditos “blandos” BROU, pero a partir de ese año el Banco decidió no incrementar su cartera de inversiones en la industria. Este cambio en la política del BROU, según Pérez Arrarte (1993), significó, en los hechos, una ventaja relativa para las plantas hasta entonces operativas. Por otro lado, el autor destaca el *modus operandi* a nivel estatal en ese entonces reinante, que como ya se mencionó, tuvo gran incidencia en la permanencia de las plantas del segmento exportador de punta durante la primera década bajo estudio. En concreto, ante el quiebre o cambio de firma por dificultades económicas, las plantas eran intervenidas por el Estado; su reapertura se hacía vía adquisición de la recién creada Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) o a través del BROU como principal acreedor²⁴³.

Como se observa en el Cuadro 6.6, más allá de cambios en el lugar que ocupan estos frigoríficos en el *ranking*, su permanencia en los *top 8* se verifica durante todo el período de estudio. Desde inicios del noventa, no obstante, nuevas plantas frigoríficas adquieren relevancia - tanto en términos de su participación en la faena como en el valor total exportado- y se suman al selecto grupo. Uno de ellos es el Frigorífico Pul, que comienza a operar en la ex-planta Infrisa en 1991, y que a mediados del noventa ya figura entre las mayores plantas de faena en términos de exportación y nivel de faena. Desde entonces y hasta finalizar el período de estudio, ese frigorífico se mantiene en las primeras 8 posiciones del *ranking*. Otro es el Frigorífico Pando, que en sus inicios se había orientado al mercado interno, y que a partir de 1992 incursiona en el mercado de exportación y en 1996 logra la habilitación a los mercados más exigentes²⁴⁴. Pando ocupa un lugar en el *top 8* desde mediados del noventa y hasta

²⁴³ Durante la segunda mitad de la década del ochenta, y ante el quiebre de los frigoríficos pertenecientes al grupo Ameglio en 1987, la CND –organismo de derecho público no estatal creado en 1985- adquiere los frigoríficos Canelones y Colonia. Por otro lado, durante esos años, Codadesa, Cruz del Sur, EFCSA y Santos Lugares cambiaron de firma y fueron reabiertas con el auspicio del BROU. Dentro del grupo del segmento exportador, sólo Comargen se mantuvo cerrada tras su quiebre a finales del ochenta. A esta lista se suma el Frigorífico PUL a fines de 1990, que empieza a operar, asistido por el BROU, en Infrisa, una planta que estaba cerrada hacía más de 10 años. (Pérez Arrarte, 1993, p. 156)

²⁴⁴ <http://www.fmp.com.uy/>

finalizar el período de estudio. Por último, es de notar que el Frigorífico Breeders & Packers Uruguay (BPU), instalado en Uruguay en el 2010, lidera el *ranking* a finales del período de estudio.

Cuadro 6.6: Nivel de concentración de la IF, según nivel de faena y valor exportado, en porcentajes, por planta de faena y por firma*, para años seleccionados

2000 ¹			2005 ²			2010 ³			2015 ⁴		
Frigorífico	Faena	Exp.	Frigorífico	Faena	Exp.	Frigorífico	Faena	Exp.	Frigorífico	Faena	Exp.
Pul	10,0	12,1	Las Piedras	9,5	10,1	Pando y Colonia	5,5	8,6	BPU	7,5	9,2
Canelones	9,9	11,6	Colonia	8,7	9,5	Las Piedras	7,4	8,5	Tacuarembó	6,9	8,5
San Jacinto	9,1	11,2	San Jacinto	8,6	9,4	Tacuarembó	7,9	7,7	Pul	7,0	8,3
Tacuarembó	8,9	9,5	Tacuarembó	8,4	8,7	San Jacinto	6,4	7,6	Las Piedras	6,6	7,3
Total 4 mayores	38%	44%	Total 4 mayores	35%	38%	Total 4 mayores	29%	32%	Total 4 mayores	28%	34%
Las Piedras	10,1	8,7	Canelones	7,5	8,4	Pul	6,6	6,4	Canelones	7	6,6
Carrasco	7,1	8,6	Carrasco	8,4	8,3	Carrasco	6,5	6,2	San Jacinto	5,5	6,0
Colonia	5,0	7,2	Pul	8,6	8,2	Canelones	6,6	5,8	Pando y Colonia	5,1	5,3
Pando y Elbio P. Rodríguez	6,8	4,8	Pando	6,7	6,7	Inaler (ex. Elbio P. Rodríguez)	5,4	5,4	La Caballada y Carrasco	4,9	5,0
Total 8 mayores	66%	74%	Total 8 mayores	66%	69%	Total 8 mayores	52%	56%	Total 8 mayores	50%	57%
	76%	84%		76%	74%		70%	74%		71%	75%
% de extranjeros	23%	30%	% de extranjeros	33%	36%	% de extranjeros	39%	48%	% de extranjeros	39%	49%

Notas: *Las cifras subrayadas corresponden a la concentración según firma o grupo económico

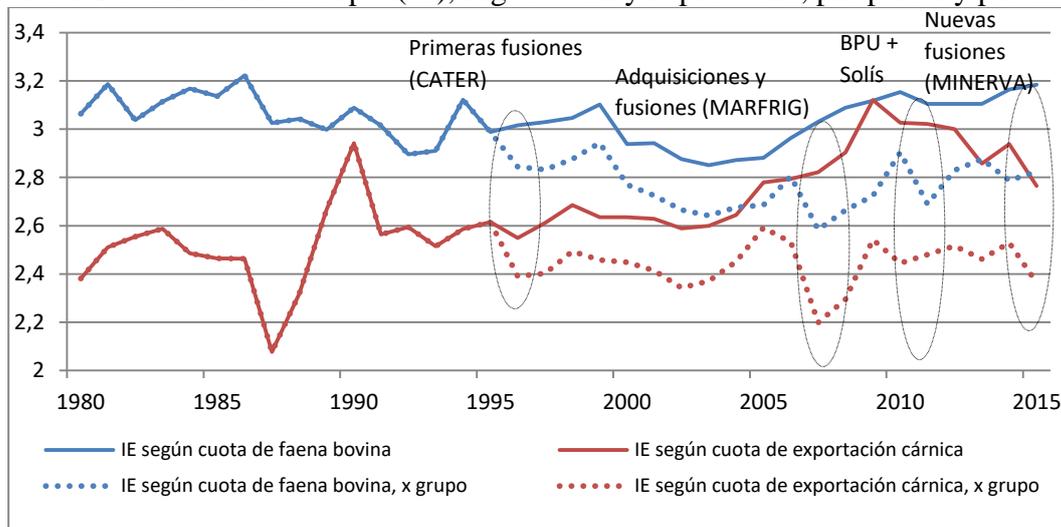
¹ Carrasco, Las Moras y Elbio P. Rodríguez del grupo CATER; ² Carrasco, Las Moras y Elbio P. Rodríguez del grupo CATER; ³ Carrasco y Las Moras del grupo CATER; Colonia, Tacuarembó e Inaler (ex. Elbio P. Rodríguez) del grupo MARFRIG; ⁴ Colonia y Tacuarembó del del grupo MARFRIG; Pul y Carrasco del grupo MINERVA FOODS

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

La información provista en los cuadros 6.5 y 6.6, además de permitir identificar a los actores más relevantes durante el período de estudio, proporciona datos que refieren al grado de concentración de la IF, según nivel de faena y valor exportado, para los años seleccionados. Considerando la participación de las ocho mayores plantas en la faena bovina total, se observa que el nivel de concentración de faena es similar a inicios y al final del período; estas plantas, en conjunto, son las responsables de aproximadamente el 50% de la faena bovina total. No obstante, si se considera el nivel de concentración según firma (o capital accionario), mientras que en 1980 las ocho mayores firmas faenaban un 53% de la faena bovina total, al 2015 participan con el 71%. Estas diferencias también son constatadas para el mercado de exportación, según se considere el nivel de concentración por planta o por firma. Lo observado para dicho mercado, es que el nivel de concentración disminuye, de 79 a 57% si se considera la participación de las ocho plantas mayores en el total exportado en 1980 y 2015 respectivamente; y se mantiene en niveles similares cuando se mide la concentración por firma (79% en 1980 y 75% en 2015). Ahora bien, la información que proporcionan los cuadros aporta solo algunas “fotos” sobre qué tan concentrado se encuentra el sector. Una medida de concentración más precisa, y a partir de la cual se puede extraer “la película completa”, se

obtiene al calcular el Índice de Entropía²⁴⁵ para los años comprendidos en el período de estudio (Gráfico 6.1).

Gráfico 6.1: Índice de Entropía (IE), según faena y exportación, por planta y por firma



Nota: IE según participación en el total de la faena bovina (cantidad de bovinos faenados) y según participación en el total de carne exportada (valor de las exportaciones cárnicas)

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Los resultados que se desprenden de la evolución del Índice de Entropía durante el período de estudio, permiten hacer varias apreciaciones:

- i. Ha disminuido la brecha entre el nivel de concentración según valor exportado y el obtenido según cantidad faenada durante el período de estudio. A inicios del período, el mercado de exportación estaba mucho más concentrado que el promedio de la industria, hecho que comienza a cambiar hacia finales de la década del 80²⁴⁶. A partir de entonces, la brecha disminuye por un doble efecto: una tendencia creciente en el nivel de concentración según la cantidad faenada y una menor concentración según valor exportado²⁴⁷. La disminución de la brecha tiene lógica si se considera el mayor peso que ha adquirido el mercado exportador en detrimento del interno como destino de la producción de carne bovina, en especial a partir de mediados del noventa (Volver al

²⁴⁵ Es un índice de concentración que mide el grado de entropía existente en las cuotas de mercado. Se calcula haciendo: $IE = \sum si * \ln(1/si)$, donde si = cuota de mercado de la planta i (o firma i) en la faena o la exportación total, es decir $si = Faenai / FaenaTot$ (o $Expi / ExpTot$). Cuanto mayor es el IE, mayor entropía, es decir mayor competencia en el mercado y por tanto menor concentración. Si el índice fuera nulo entonces el mercado tendría una estructura monopólica.

²⁴⁶ Vale notar que a inicios del período de estudio un grupo reducido de plantas frigoríficas atendía el mercado externo; mercado, por cierto, también reducido durante este período (Volver al Cuadro 6.1 y al Gráfico 5.1). En el transcurso de la década del ochenta, como ya se mencionó, parte de la *segunda nueva industria* que abastecía principalmente al mercado interno, reorientó su producción hacia el mercado externo.

²⁴⁷ En 1987 y 1990 se registran dos picos. La mayor concentración registrada en el mercado de exportación en 1987, responde por un lado a la caída significativa de la participación de Canelones y Colonia, plantas exportadoras que cerraron y volvieron a abrir durante ese año. Por otro, y de mayor relevancia, fue el cese de operaciones de Comargen, que hasta entonces era una de las mayores plantas exportadoras, y de otras menores como Cruz del Sur y Granja Florida. Por el contrario, la menor concentración registrada en 1990 se debe en gran medida al comienzo de actividad, o reinicio, de varias plantas, entre ellas el Frigorífico Pul, C.A.D.E.R.L, La Tablada, Abilin S.A., entre otras. En 1990 habían 33 plantas operativas en el mercado de exportación contra 25 en actividad durante el año anterior. (En base a Anuarios Estadísticos del INAC)

Gráfico 5.1 del capítulo 5). Probablemente, la marcada re-orientación exportadora de la IF permitió mayores incrementos del nivel de faena en aquellas plantas de mayor tamaño y con mejores condiciones para redirigir sus productos a los nuevos mercados de exportación. De hecho un factor distintivo durante la última década bajo estudio es que las principales plantas frigoríficas que lideran las exportaciones son a su vez las que se imponen en el doméstico²⁴⁸. Este proceso convergente en el nivel de concentración según faena y exportación comienza, no obstante, a revertirse hacia finales del período de estudio cuando la concentración en el mercado de exportación vuelve a aumentar;

- ii. Tomando como unidades las plantas o establecimientos de faena, se constata una disminución de la concentración de la IF en el período de estudio. La menor concentración registrada es menos significativa para el promedio de la industria considerando el IE según cantidad faenada, que pasa de 3.06 a 3.18 entre 1980 y 2015. La desconcentración registrada en el mercado exportador es de mayor magnitud; los valores de entropía son 2.38 en 1980 y 2.76 en 2015.
- iii. Tomando como unidades las firmas o los grupos económicos, es decir midiendo la concentración de la industria frigorífica según propiedad del capital accionario y de acuerdo al nivel faenado, el sector se encuentra más concentrado. Mientras a comienzos de la década del ochenta el IE es 3.06, a finales del mismo se ubica en 2.82. En lo que refiere al mercado de exportación, al 2015 éste se encuentra tan concentrado como a comienzos del período de estudio; con niveles de entropía del orden de 2.36 y 2.38, respectivamente.
- iv. La diferencia entre ambos resultados (ii y iii), se debe al proceso de adquisiciones y fusiones registrado desde la segunda mitad del noventa, que conlleva un fenómeno nuevo: la presencia de varias plantas de faena bajo propiedad de un mismo grupo accionario²⁴⁹. Es decir, si no hubiese “operado” el modelo multiplanta, podríamos afirmar que la IF al 2015, en relación a lo observado para inicios del período de estudio, está bastante más desconcentrada en lo que refiere al mercado de exportación, y algo más desconcentrada en términos de la cantidad faenada.
- v. La emergencia del modelo multiplanta a mediados del noventa, y su crecimiento posterior, hace interesante observar, para ese período, los cambios en el nivel de concentración de la industria, según la participación de las firmas en la cantidad faenada y en el valor exportado. En 1996 cuando se producen las primeras fusiones²⁵⁰,

²⁴⁸ Esta afirmación está basada en el ranking de la participación porcentual de establecimientos en el total de carne bovina expedida al mercado interno, publicado por INAC para los años 2007 a 2018. <https://www.inac.uy/innovaportal/v/8320/10/innova.front/en-unidades-fisicas>

Un análisis más profundo requiere detenerse en los cambios experimentados en el mercado interno de la carne, lo cual excede el alcance de este trabajo de investigación.

²⁴⁹ Existía un antecedente de plantas de faena bajo propiedad de una única firma; el grupo Ameglio que controlaba dos plantas de faena (Colonia y Canelones) a inicios del ochenta. La iniciativa, sin embargo, se discontinuó en 1987, cuando, por razones económicas, se paralizaron las plantas y el control quedó en manos de la Corporación Nacional para el Desarrollo (Pérez Arrarte, 1993, p. 154).

²⁵⁰ En 1996 se asocian los frigoríficos Carrasco, Las Moras y Elbio P. Rodríguez, y la planta de hielo Arbiza, bajo el denominado CATER GROUP, de capitales nacionales, propiedad de Costa Valverde y Misa Martínez (Geymonat, 2019). A partir del 2006, Elbio P. Rodríguez deja de ser parte del grupo, y es adquirido por MARFRIG. CATER sigue operando, conformado por Carrasco y Las Moras, hasta el 2013, año en que el Frigorífico Carrasco es adquirido por MINERVA FOODS.

aumenta el nivel de concentración y la tendencia al alza se mantiene hasta el 2002/2003, tanto en el mercado exportador como en la industria en su conjunto. A partir de entonces y hasta el final del período, lo que se observa es una tendencia a la baja en el nivel de concentración según cantidad faenada, y una mayor concentración del mercado exportador. No obstante, más allá de tendencias, lo que se constata es una mayor oscilación en los niveles de entropía, en paralelo a la intensificación de adquisiciones y fusiones. En efecto, el incremento pronunciado de la concentración entre 2005 y 2007 se corresponde con un intenso proceso de adquisiciones y fusiones, protagonizado por la firma brasileña MARFRIG²⁵¹. A partir del 2010, el aumento en la concentración se debe al comienzo de operaciones del BPU²⁵², el cual ya mantenía operaciones en el Solís. A partir del 2014, el aumento de la concentración se corresponde con nuevas fusiones a cargo de Minerva Foods²⁵³.

El proceso de adquisiciones y fusiones registrado desde finales del noventa vino de la mano de un importante ingreso de IED al sector²⁵⁴ que se hizo más intenso a mediados del 2000 y que es otra de las características salientes de la nueva reconversión de la IF. En el Diagrama 6.1 se identifica una primera oleada de IED al sector entre 1994 y 2005, cuyo origen de capital es variado, entre los que se encuentran argentinos, estadounidenses, chilenos y brasileños, y cuya modalidad predominante es la adquisición de plantas ya operativas, a través de la compra de la mayoría del capital accionario. A partir del 2006, una segunda oleada de IED de mayor intensidad termina por reconfigurar el sector. A diferencia de la primera, la segunda oleada tiene predominio brasileño, y como estrategias predominantes utiliza las fusiones, además de las adquisiciones.

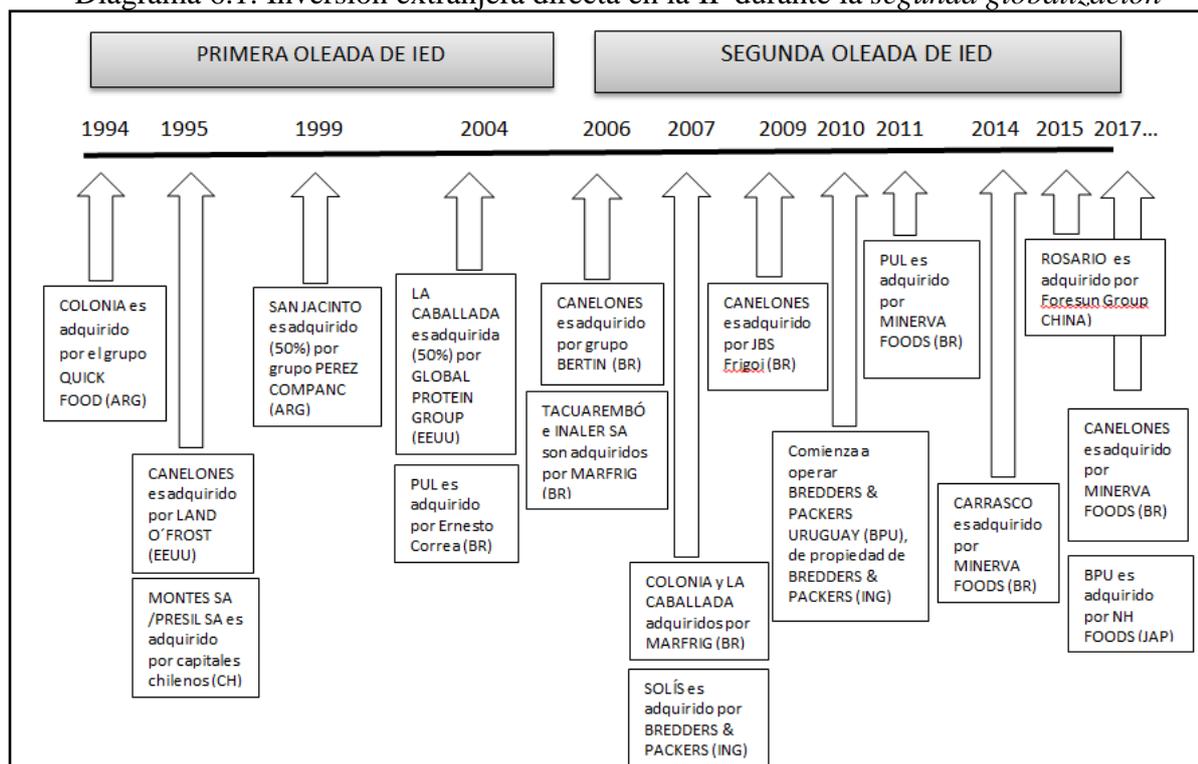
²⁵¹ MARFRIG GROUP, de origen brasileño, inició sus operaciones en 1986. Marfrig Alimentos S.A. procesa diversos alimentos (carne de res, cerdo, cordero, aves de corral, carne en conserva, pescado, verduras congeladas, platos preparados y pasta). Actualmente opera en América del Sur y EEUU, y figura segunda en el ranking mundial de ventas de carne bovina. En Uruguay, adquirió los frigoríficos Tacuarembó y Elbio P. Rodríguez (que pasó a constituir INALER) en el 2006, y La Caballada y Colonia en el 2007. Además cuenta con una planta que produce *corned beef* en Fray Bentos desde el 2008.

²⁵² Breeders & Packers Meat Uruguay (BPU) se instaló en el 2010. Su dueño, Terry Johnson, de la firma inglesa Breeders & Packers ya tenía inversiones en Uruguay. Había adquirido acciones en Carne Hereford del Uruguay en el 2006, el 51% del capital accionario del Frigorífico Solís en 2007 y tenía acciones en Carne Aberdeen Angus Uruguay S.A. En 2012, el Solís vuelve a ser propiedad de capitales nacionales, y en el 2017 el BPU es vendido a NH Foods (Nippon Meat Packers), firma japonesa líder en su país.

²⁵³ MINERVA FOODS es una firma de origen brasileña, en actividad desde 1992, especializada en la producción y comercialización de carne. Opera en varios países de América del Sur. En Uruguay, el grupo adquirió el Frigorífico PUL en el 2011, La Caballada en el 2014 y Canelones en el 2017.

²⁵⁴ Si bien no se cuenta con datos precisos sobre el monto de capitales invertidos en la IF, según Bittencourt et al. desde el 2003 los flujos de IED crecieron fuertemente, superando con creces el catalogado “boom de IED” que se había registrado en la década del noventa. Los autores afirman que al 2008 la IED había superado los 2.000 millones de dólares. A diferencia de la IED de los noventa cuyo destino principal había sido el comercio y el turismo, los flujos de IED de comienzos del 2000 se asientan principalmente en la industria maderera y la industria de alimentos y bebidas. Dentro de esta última, la industria frigorífica ha sido la gran captadora. (Bittencourt et al., 2011, p. 7,8)

Diagrama 6.1: Inversión extranjera directa en la IF durante la *segunda globalización*



Fuente: Elaboración propia en base Bittencourt et al. (2011) y prensa (varios)

Volviendo al Cuadro 6.6, y teniendo en cuenta el proceso de IED ocurrido en la IF, se observa que mientras en 1995 la participación del capital extranjero en la faena bovina total era del 8% y en el valor exportado del 24%, al 2015 esos porcentajes ascienden a 39 y 49% respectivamente. Estas cifras son aún mayores si se considera la concentración según grupo económico. A finales del período, las primeras ocho empresas concentran el 70% del total de la faena y el 75% del total exportado, estando en manos de capitales extranjeros el 58% y el 62% respectivamente.

Como ya fue examinado en el capítulo 4, el ingreso de IED hacia el sector cárnico se enmarca en un contexto de transformaciones registradas tanto en los modos de producción como del comercio, y en las nuevas estrategias desplegadas por las firmas líderes a nivel mundial. Siguiendo a Bisang et al. (2008) la transnacionalización ha ido de la mano de aumentos de escala de dichas firmas a través de la adquisición de plantas en países con buenas condiciones de producción²⁵⁵, y mediante el establecimiento de redes de distribución y marcas con los grandes *retailers* y de alianzas comerciales con industriales locales en los países destino. Las inversiones extranjeras en la región y en Uruguay en particular, deben ser entendidas en ese marco, teniendo en cuenta a su vez la génesis de las ETs de los países vecinos. Cabe notar que el proceso de transnacionalización de la IF uruguaya tiene lugar no solo en el marco de una expansión de IED a nivel global, sino también que se origina tras la creación del MERCOSUR. A mediados del noventa, y como muestra el Diagrama 6.1 los primeros capitales extranjeros que arribaron a Uruguay a través de la compra del Frigorífico Colonia eran de origen

²⁵⁵ Como refiere Murguía (2007), la adquisición de plantas en actividad es la principal estrategia utilizada por las ETs, debido a los altos costos de construcción y habilitación de explotación que implica la instalación de plantas frigoríficas nuevas.

argentino, Quickfood S.A.²⁵⁶. Hacia finales del noventa otro grupo económico proveniente de ese país, Pérez Companc²⁵⁷, compró la mitad del capital accionario del Frigorífico San Jacinto. A partir de inicios del presente siglo, son los capitales brasileños los de mayor expansión, no solo en Uruguay sino en el conjunto de países pertenecientes al MERCOSUR. La implementación de políticas sectoriales activas en ese país, en un contexto internacional favorable, ha sido determinante en la expansión empresarial de la industria cárnica brasileña. Se destaca, en especial, el apoyo financiero del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) recibido por las empresas frigoríficas líderes²⁵⁸.

La expansión de las firmas brasileñas se dio en sus inicios a nivel regional y luego adquirió escala mundial. Dada las condiciones competitivas históricas de los países de la región -en especial del MERCOSUR- para el abastecimiento de proteínas cárnicas, para esas firmas posicionarse como líderes regionales sirvió de trampolín para encabezar los *rankings* mundiales, tanto de producción como de exportación de carne vacuna. Desde la vereda de enfrente, es pertinente preguntarse el porqué de las ventas de las empresas frigoríficas prósperas ubicadas en el resto de los países del bloque. Bisang et al. (2008), aludiendo a la venta de empresas argentinas a inversores internacionales, entre ellos brasileños, sostienen que ciertas características propias de las empresas vendidas conforman un fuerte atractivo hacia la captación de IED. Citando a los autores: “empresas pequeñas, con bajo endeudamiento y buenos indicadores, con tamaños mínimos y redes fidelizadas de abastecimiento, que tienen – además de capacidad técnica-, marcas y desarrollos de productos interesantes, pero que no encuentran las condiciones de “ambiente” para lanzarse masivamente a nivel internacional. En dicho “ambiente”, es necesario para el despegue externo “lo financiero”, variable crucial y sumamente defectuosa en el caso local” (2008, p. 52). En este sentido, en ese trabajo se destaca algunas desventajas relativas en cuanto a la escala económica y al perfil financiero de los vendedores, como principales determinantes de la enajenación de sus activos.

Con referencia a Uruguay, Bittencourt et al. (2011) sostienen que los determinantes de la IED en la IF van más allá de la cercanía geográfica, y tienen que ver tanto con las condiciones generales que ofrece nuestro país como con factores de atracción propios del complejo cárnico. Entre los primeros, los autores destacan la seguridad jurídica, la estabilidad macroeconómica y política-social, la disponibilidad de mano de obra calificada, y ciertas medidas específicas

²⁵⁶ Quickfood S.A. es una de las principales empresas alimenticias argentinas, destacada principalmente por la elaboración de productos procesados con marca y por su planta frigorífica. Es la empresa líder en el mercado argentino de hamburguesas (marca “Paty”). En el 2007 fue adquirido por la firma brasileña MARFRIG, en el 2011 se fusionó con Argentine Breeders & Packers S.A., Mirab S.A. y Best Beef S.A.; en el 2011 BRF de capitales brasileños adquirió la mayoría accionaria de Quickfood S.A, aunque el negocio frigorífico volvió a manos de MARFRIG en el 2018. http://www.evaluadora.com/ar/usr/archivos/935_Quickfood.pdf

²⁵⁷ Actualmente Pérez Companc tiene el 100% de las acciones del Frigorífico San Jacinto. La firma Pérez Companc tiene larga data, se originó en 1946 y estuvo centrada principalmente en negocios en el sector energético. Construyó la empresa energética de mayor importancia en Argentina que luego vendió a Petrobrás (Brasil) en el 2002. A partir de entonces la empresa centró su actividad en su otro gran rubro: el alimenticio. (Sala, 2009)

²⁵⁸ Véase: Bisang et al. (2008) “Estructura de la oferta de carnes bovinas en la Argentina. Actualidad y evolución reciente” en donde se dedica un capítulo al análisis sobre la génesis de las inversiones en la industria cárnica, y se profundiza sobre las estrategias de algunos inversores internacionales. En el caso brasileño se trata JBS y MARFRIG. Asimismo, más recientemente, Onofre (2019) en su artículo titulado “A estratégia espacial de internacionalização de empresas brasileiras do setor frigorífico: os casos da JBS e da MINERVA”, analiza las estrategias de internacionalización seguidas por esas dos empresas.

enmarcadas en el régimen de promoción de inversiones. Entre los segundos, se mencionan: la calidad de la materia prima, el estatus sanitario como país libre de aftosa con vacunación, la trazabilidad, y el consecuente acceso a los principales mercados, entre los cuáles se cuenta con cuotas preferenciales (aspectos ya referido en el capítulo anterior). Según los autores, esta combinación de factores –que serán profundizados en el capítulo 9-, posibilita a las ETs el ingreso a los principales mercados destino y la obtención de mejores precios relativos.

Estos factores, no obstante, sirven para explicar los motivos que incentivaron la inversión de los vecinos en las plantas frigoríficas uruguayas, no así las razones de la venta por parte de los nacionales. Probablemente el detonante de muchas de las transacciones realizadas haya sido la imposibilidad de rechazar las ofertas de compra, dado los montos ofrecidos. Por otro lado, y al igual que lo señalado por Bisang et al. para el caso argentino, el mayor acceso a financiamiento externo de las ETs, en especial el acceso a créditos de largo plazo que posibilitan la inversión en procesos de expansión y desarrollo estratégicos, introduce asimetría en el parque industrial y dificulta la competitividad de las empresas nacionales. Cabe notar al respecto, que tras la crisis financiera del 2002, la política crediticia que había estado fuertemente centralizada en el BROU hasta entonces, se discontinuó y la IF pasó a operar con recursos financieros propios (Alfaro & Olivera, 2009). Estas afirmaciones, no obstante, constituyen tan solo algunas de las hipótesis explicativas, las cuales requerirían de mayor análisis para su cotejo; y si bien interesante, excede el objetivo de la investigación.

En el Cuadro 6.7, a modo de síntesis, se encuentran identificadas las plantas frigoríficas que han liderado las dos reconversiones de la IF durante el período de estudio²⁵⁹, y en la Figura 6.1 se presenta su localización y la propiedad actual de su capital accionario según nacionalidad. Como se visualiza en el Cuadro, dado el tipo de incursión de la IED en el sector –principalmente bajo adquisiciones y fusiones-, la IF que resulta de la segunda reconversión está integrada casi en su totalidad por las plantas de faena que conforman el núcleo duro de la *nueva industria* originada en los sesenta y ampliada tras las “medidas de agosto” del 78. La importancia del grupo de frigoríficos líderes se aprecia en el Gráfico 6.2, en donde se observa que la suma del nivel de faena bovina anual de estas plantas, representa entre el 45 y el 80% del total nacional faenado entre 1980 y 2015, promediando una participación del 65% para el período en su conjunto. En relación a la exportación total, el peso de la actividad de los frigoríficos de la muestra es obviamente mayor, oscila entre el 70 y 90% y promedia el 88%²⁶⁰.

²⁵⁹ Se hace notar que el Frigorífico Frigoyi (BILACOR S.A.), de capitales nacionales, ubicado en Durazno y en actividad desde el 2008, se posiciona actualmente entre las plantas con mayor nivel de faena y exportación. Se optó por no incluirlo en la muestra debido a que su importancia relativa en el sector data principalmente de los últimos cinco años, y el período delimitado en este estudio llega hasta 2015.

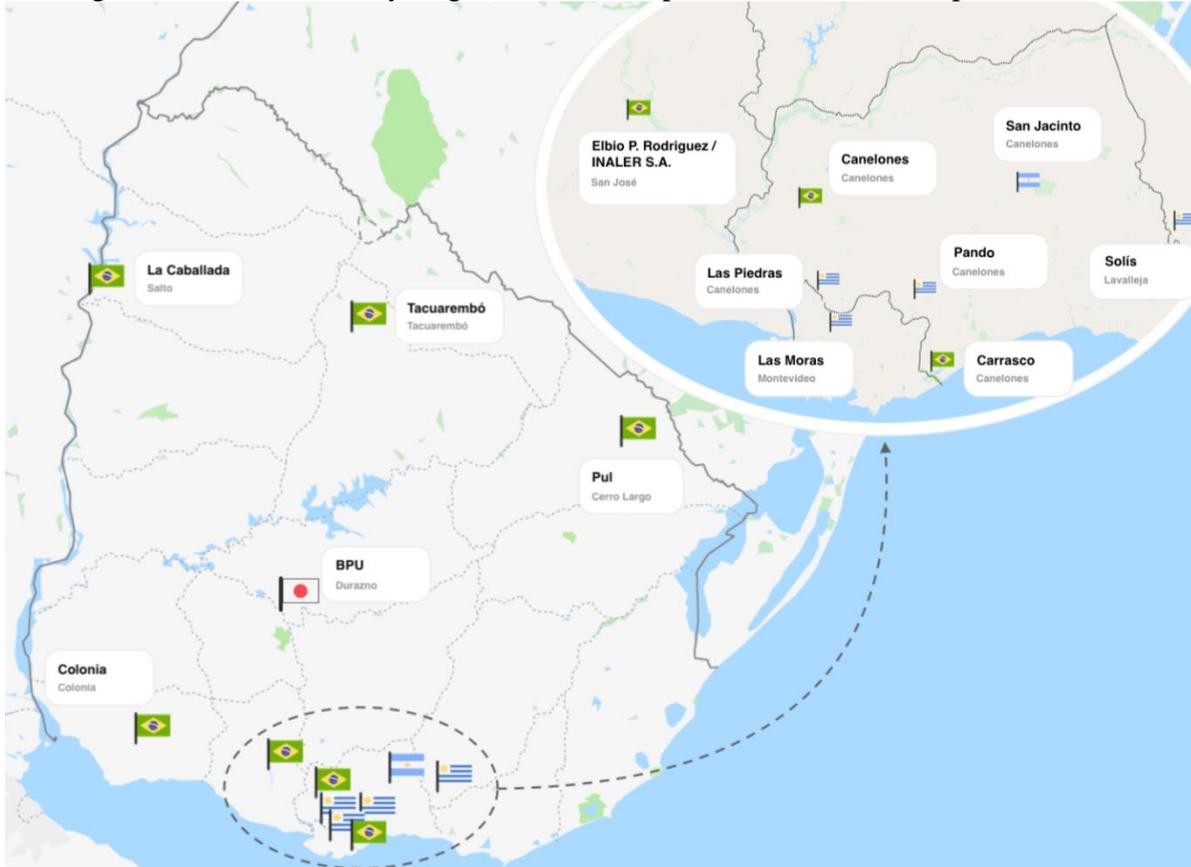
²⁶⁰ Es interesante mencionar el mayor sesgo exportador de las plantas frigoríficas líderes, las cuales en su mayoría fueron adquiridas por capitales extranjeros a partir de la segunda mitad de la década del noventa, justamente cuando el mercado exportador pasó a ser el principal destino de la carne bovina producida (Gráfico 5.1 del capítulo 5). Haciendo un paralelismo con lo ocurrido durante la *primera globalización*, la instalación de los primeros frigoríficos de origen extranjero vino de la mano de cambios significativos en el destino de la producción. Mientras que entre 1908-10 se exportaba el 18,7%, en 1930 esa cifra ascendía a 46,1% (Alonso et al., 1983, p. 17).

Cuadro 6.7: Principales características de las plantas líderes de la *segunda globalización*

FRIGORÍFICOS Top 13	INICIO DE ACTIVIDAD	PROPIEDAD DEL CAPITAL ACCIONARIO		CAPACIDAD INSTALADA (reses/diario)	
		Origen	Cambios de propiedad	Inicio	Actual
CARRASCO	1962	Capitales uruguayos	1996. CATER GROUP (UY) 2014. MINERVA FOODS (BR)	600	1200
PANDO	1955	Capitales uruguayos (ONTILCOR S.A.)		200	1000
TACUAREMBÓ	1963	Capitales uruguayos	2006. MARFRIG (BR)	320	1100
COLONIA	1965	Capitales uruguayos	1994. QUICK FOOD (ARG) 2007. MARFRIG (BR)	200	1100
LA CABALLADA	1964	Capitales uruguayos (CYBARÁN S.A.)	1995-2003: inactiva 2004. capitales uruguayos (CLE DINOR S.A.) + Grupo PRESTCOTT INT. (EEUU-50%) 2007. MARFRIG (BR)	220	800
SAN JACINTO	1966	Capitales uruguayos (NIREA S.A.)	1999. Pérez Companc (ARG- 51%) 2019. PÉREZ COMPANC (100%)	200	1000
CANELONES	1964	Capitales uruguayos	1995. LAND O' FROST (EEUU) 2006. GRUPO BERTIN (BR) 2009. JBS FRIGOI adquiere Bertin (BR) 2017. MINERVA FOODS (BR)	320	800
LAS PIEDRAS	1978	Capitales uruguayos	Capitales uruguayos	400	1000
LAS MORAS	1978	Capitales uruguayos (CHIADEL S.A.)	1996. Cater group (UY) 2006. Capitales uruguayos	180	600
ELBIO P. RODRIGUEZ / INALER S.A.	1980	Capitales uruguayos	1996. CATER GROUP (UY) 2006. MARFRIG (BR)	240	700
PUL	1991	Capitales uruguayos (PUL S.R.L.)	2000. Ernesto Correa (BR) 2011. MINERVA FOODS (BR)		1400
SOLÍS	1995	Capitales uruguayos (ERSINAL S.A.)	2007. BREDDERS & PACKERS URUGUAY (BPU) (ING-51%) 2012. Capitales uruguayos		450
BPU	2010	Capitales ingleses (BREDDERS & PACKERS)	2017. NH FOODS (JAP)	1200 (dos turnos)	2000 (dos turnos)

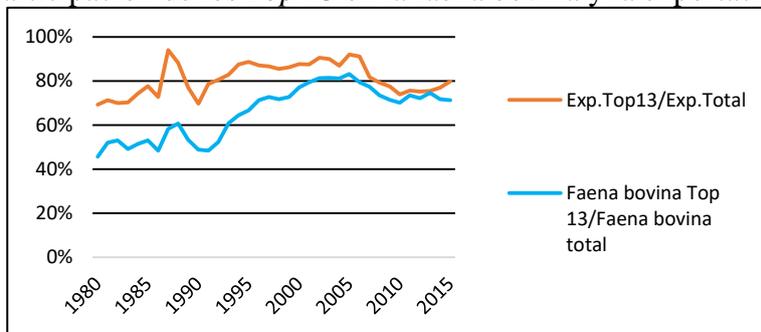
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias (documentos varios, prensa)

Figura 6.1: Localización y origen actual del capital accionario de las plantas líderes



Fuente: Elaboración propia (mapa obtenido de <https://www.google.com/maps>)

Gráfico 6.2: Participación de los Top 13 en la faena bovina y la exportación cárnica total



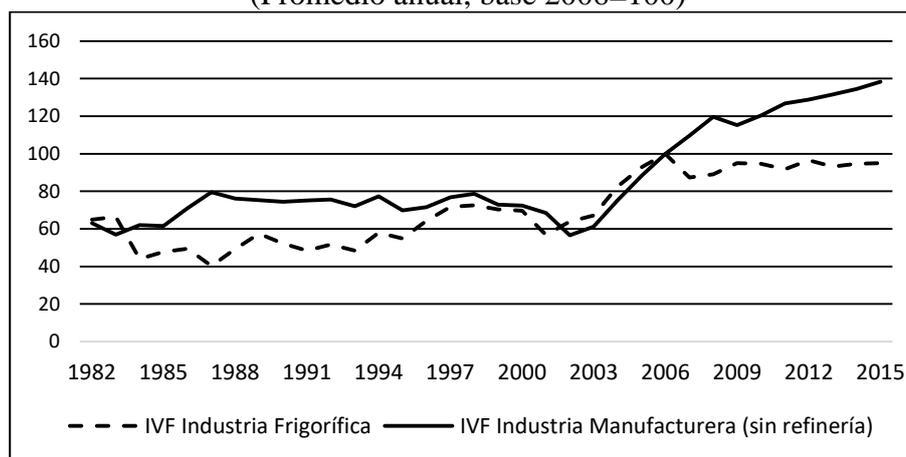
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

6.2 El desempeño productivo de la IF durante la segunda globalización

Con base en las encuestas industriales trimestrales realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el Gráfico 6.3 se muestra la evolución del Índice de volumen físico (IVF) de la industria frigorífica²⁶¹ y del total manufacturero durante el período de estudio. Se aprecia un incremento del nivel de actividad de la IF, en especial desde finales de la década del ochenta, que si bien ha sido menor al registrado para el total de la industria manufacturera (IM), marca un quiebre respecto a su trayectoria pasada.

²⁶¹ Para la IF se tomó el IVF de la rama 1511 (CIUU rev3), "Matanza de ganado (vacuno, ovino, equino y porcino) y de otros animales. Preparación y conservación de carnes. Extracción y refinación de manteca de cerdo y otras grasas comestibles".

Gráfico 6.3: Índice de Volumen Físico de la IF y de la IM
(Promedio anual, base 2006=100)



Tasa de variación media acumulativa del IVF (%)	1982-1993	1994-2005	2006-2015	1982-2015
IF	-2,6	4,3	-0,6	1,2
IM	1,2	1,2	3,7	2,5

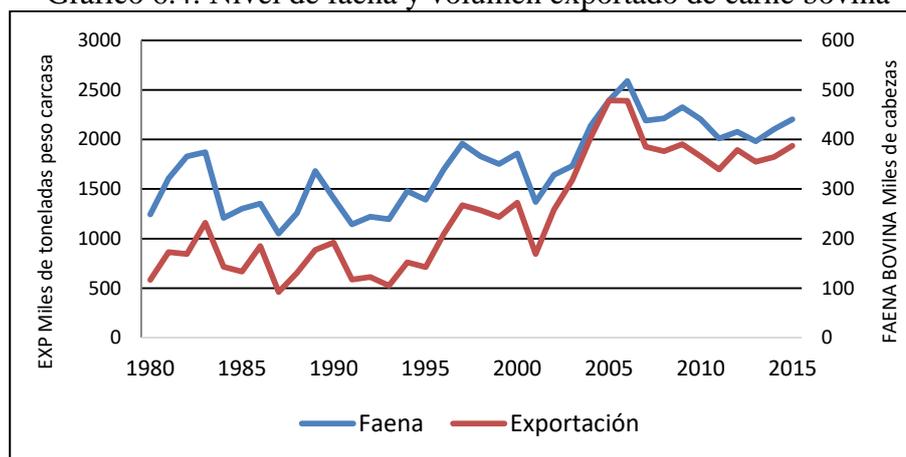
Nota: El Índice de volumen físico de la producción mide la evolución de los volúmenes de la producción física de los bienes producidos por el sector.

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por el Banco de Datos de la FCS, según datos del INE. Por detalles sobre la metodología seguida para el empalme, consultar Picardo et al. (2010).

En efecto, la tasa de variación media acumulativa del IVF de la industria cárnica fue de 1,2% entre 1982 y 2015. En el transcurso del período, sin embargo, es posible identificar distintas fases, con tendencias variables, las cuales se muestran en la tabla correspondiente al Gráfico 6.3. Desde inicios del ochenta y hasta principios del noventa, el IVF de la IF mostró una tendencia a la baja; la tasa de variación media acumulativa entre 1982 y 1993 fue negativa y se ubicó en 2,6%, mientras que para el conjunto de la IM fue positiva y del orden de 1,2%. Desde 1994 y hasta 2005, con excepción de los años de crisis 2001/02, se aprecia un fuerte dinamismo en el nivel de actividad de la IF. Para ese período la tasa de variación media acumulativa del IVF fue de 4,3%, mayor al registrado por la IM que fue de 1,2%. En el 2006, no obstante, disminuye el IVF de la IF y a partir de entonces el crecimiento se muestra sensiblemente menor al registrado en el sub período previo; lo que resulta en una tasa de variación media acumulativa negativa del orden de 0,6% para el sub período 2006-2015. El IVF de la IM, por el contrario, registró una tasa de crecimiento media acumulativa de 3,7% en dicho sub período.

El nivel de actividad de la industria cárnica se encuentra determinado tanto por factores de demanda como por condicionantes que hacen a la oferta de la materia prima (ganado gordo a faena). Como se observa en el Gráfico 6.4 y en su tabla correspondiente, los cambios en el IVF de la industria cárnica se corresponden con las variaciones registradas en la faena y la exportación durante el período de estudio.

Gráfico 6.4: Nivel de faena y volumen exportado de carne bovina



Tasa de variación media acumulativa (%)	1980-1993	1994-2005	2006-2015	1982-2015
Volumen exportado	-0,8	11,0	-2,3	0,9
Faena	-0,3	2,5	-1,8	1,6

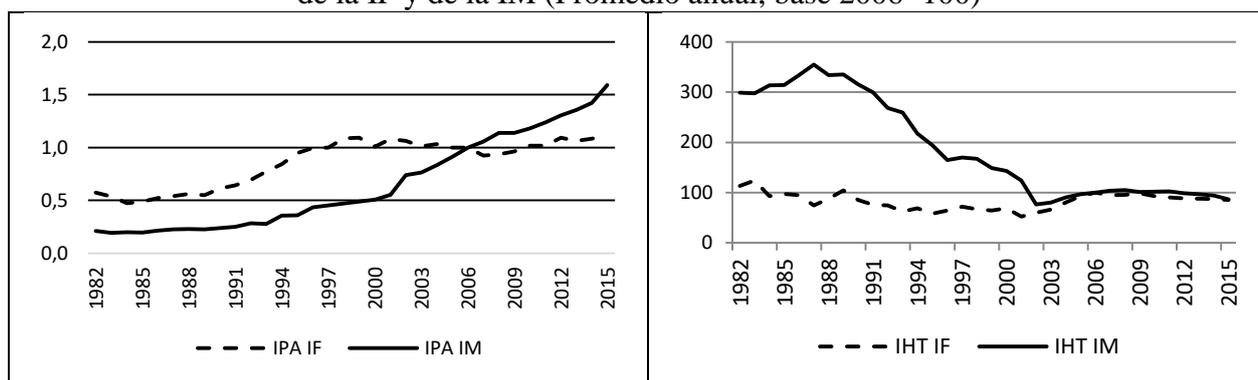
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

Efectivamente, dado el creciente peso que ha adquirido el mercado externo durante el período sujeto a estudio, los cambios en la demanda externa han tenido su correlato en el nivel de actividad de la fase industrial. Es de notar que el magro dinamismo registrado por la IF durante casi toda la década del ochenta se enmarca en un contexto internacional poco propicio, teniendo en cuenta las características de la inserción de la carne vacuna uruguaya. Como se dio cuenta en el capítulo anterior, durante esos años las exportaciones se encontraban fuertemente dependientes de la demanda regional, en particular de Brasil, lo que le imprimía a la actividad una dinámica excesivamente oscilante. Por otro lado, y si bien algunos países de la entonces CEE habían adquirido mayor significancia en las ventas totales, sus políticas fuertemente proteccionistas y las elevadas exigencias en materia higiénico-sanitarias requeridas para lograr la habilitación de exportación a dicho mercado, dejaban afuera a gran parte de las plantas que conformaban la IF de los ochenta. Asimismo, y en lo que refiere a los factores de oferta, varios de los obstáculos señalados como principales causas del prolongado estancamiento ganadero que sobrevino a las dos primeras décadas del siglo XX, se encontraban aún presentes en gran parte de la primera década bajo estudio.

Por el contrario, el período de mayor crecimiento del IVF de la IF (1994-2005), coincide con una fase expansiva de las exportaciones. Como se trató en el capítulo 5, dicha expansión estuvo asociada al acceso al circuito no aftósico, a la menor dependencia de la demanda de los países de la región –en particular Brasil- y a un paulatino corrimiento hacia mercados más estables y con preferencias asociadas al consumo de cortes con un mayor nivel de especificidad en lo que refiere a inocuidad y calidad. Por otro lado, y en lo que hace a los factores de oferta, resulta innegable la incidencia del mejor desempeño de la fase primaria en la dinámica registrada por la IF durante esos años. Como se profundizará en el apartado siguiente, la menor variación intra e inter anual de la faena y la mejora en las condiciones técnicas de la producción de carne, como resultado de sustantivos avances en la conformación y terminación del ganado a faena, posibilitaron una mayor regularidad en el abastecimiento de la materia prima así como un mejora de su calidad.

Ahora bien, el aumento del IVF de la industria cárnica durante el período de estudio no respondió solo a cambios en el contexto internacional y a estímulos provenientes de las mejoras registradas en la fase primaria del complejo cárnico. De hecho, el incremento registrado en el volumen físico de la IF desde finales de la década de 1980 y hasta el 2015, fue acompañado de un aumento de la productividad del trabajo en la propia industria. El desempeño de la IF en términos de la productividad del trabajo puede ser aproximado a través del Índice de productividad aparente (IPA) que mide la relación entre el IVF y el Índice de horas de trabajo requeridas (IHT). De acuerdo al Gráfico 6.5, el IPA de la industria cárnica presentó una tasa de variación media acumulativa del 2% entre 1982 y 2015, lo cual representa un incremento importante aún que sea menor al registrado para el conjunto de la IM cuya tasa de productividad media fue de 6,3%. Lo observado es que mientras la productividad media del trabajo en la IM crece de forma sostenida desde la segunda mitad de la década del ochenta, el IPA de la industria frigorífica se incrementó entre 1984 y 1998, registró una leve tendencia a la baja entre 1999 y 2006, y volvió a incrementarse entre 2007 y 2015. Como muestra el Gráfico 6.5, el menor incremento del IPA de la IF respecto a la media registrada para la IM, puede ser explicado en gran medida por la evolución del IHT, cuya caída fue mayor en la IM que en la IF²⁶².

Gráfico 6.5: Índice de productividad aparente (IPA) e Índice de horas trabajadas (IHT) de la IF y de la IM (Promedio anual, base 2006=100)



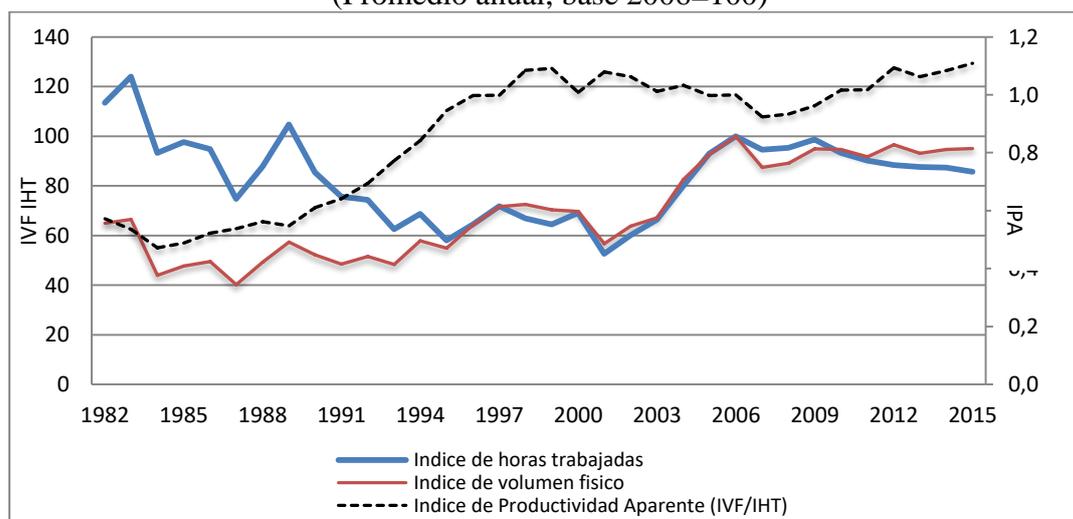
Nota: $IPA = IVF / IHT$

Fuente: Elaboración propia en base a información provista por el Banco de Datos de la FCS, según datos del INE

Los cambios en la productividad del trabajo están asociados a las variaciones registradas en el nivel de empleo, el cual puede variar ya sea por cambios en el nivel de actividad de la industria, como por la incidencia que tiene la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales (eventualmente, ahorradoras de mano de obra). El Gráfico 6.6 muestra la evolución seguida por el índice de productividad aparente, el índice de volumen físico y el índice de horas trabajadas en la industria cárnica.

²⁶² Las tasas de variación media acumulativas del IHT fueron negativas tanto para la IF como para la IM entre 1982 y 2015. Sin embargo, mientras que para el sector cárnico ésta se ubicó en 0,8%, la media registrada para el conjunto de ramas manufactureras fue de 3,7%.

Gráfico 6.6: IPA, IVF e IHT de la industria cárnica
(Promedio anual, base 2006=100)



Fuente Elaboración propia en base a información provista por el Banco de Datos de la FCS, según datos del INE

De acuerdo a este gráfico, la productividad del trabajo en la IF se incrementó de forma sostenida entre 1984 y 1999. Durante ese periodo se registró una fuerte caída del nivel de empleo, que si bien durante los primeros años estuvo en correspondencia con la caída en el nivel de actividad de la IF, a partir de 1987 y hasta mediados del noventa, coincidió, por el contrario, con un aumento de la producción. Siguiendo a Espino & Salazar (2000), la pérdida de empleo durante estos años se debió a los cambios organizacionales y técnicos introducidos, que redundaron en un aumento de la eficiencia de la IF. Desde entonces y hasta el 2007, la evolución de la producción y el empleo se movió al unísono y por consiguiente, la productividad del trabajo, si bien con tendencia decreciente, se mantuvo relativamente estable. Este hecho podría estar vinculado al mayor peso que adquirieron los cortes deshuesados en la composición total de productos obtenidos en la fase industrial²⁶³. La actividad de desosado es más intensiva en mano de obra, pudiendo haber actuado como efecto contrapuesto a la incorporación de tecnología ahorradora de mano de obra. A partir del 2007 y hasta el 2015, el nivel de empleo volvió a mostrar una tendencia a la baja. Ésta, no obstante, fue de menor significación a la registrada durante la primera reconversión²⁶⁴ y no se correspondió con caídas en el nivel de actividad. El incremento de la productividad del trabajo experimentado durante esos años, probablemente esté asociado a la creciente automatización de procesos –aún en curso- que viene registrando la IF.

²⁶³ Esto es claro en lo que refiere a los cambios que se procesan en la composición de cortes cárnicos con destino a los mercados de exportación, ya analizado en el capítulo 5 (Volver al Gráfico 5.4). No es posible, sin embargo, hacer afirmaciones contundentes para el total de la industria, ya que no se cuenta con datos sobre los cambios registrados en la composición de cortes cárnicos destinados al consumo doméstico.

²⁶⁴ Es interesante la perspectiva del secretario general de la FOICA, Luis Muñoz, quien en una entrevista para La Diaria, opinaba lo siguiente sobre los cambios que ha procesado la IF durante la última década: "Con la llegada de capitales y la demanda que sigue masticando, el trabajador también fue parte de esta especie de hito industrial. Los obreros frigoríficos corren con una ventaja importante: si bien la tecnificación del sector en los últimos diez años ha sido importante, no es posible suplantar la fuerza física de la tarea. El valor agregado de la industria frigorífica pasa por las manos de los trabajadores para que los cortes salgan como deben salir. Cada vez trabajan menos con el hueso desosado y más con "cortes prolijos".

<https://findesemana.ladiaria.com.uy/articulo/2017/6/valor-agregado-del-corte-premium/>

En efecto, la introducción de innovaciones al sector ha sido un componente central en la dinámica de la productividad del trabajo, así como en la evolución creciente que ha seguido el IVF de la industria cárnica desde finales de la década del ochenta. Como se mencionó en el apartado anterior, la estructura del parque industrial en lo que hace a su carácter tecnológico, lejos de permanecer estático, fue transformándose en el transcurso del período de estudio. Durante la primera reconversión, la introducción de procesos de racionalización industrial, los ajustes en las capacidad técnica de las diversas fases de procesamiento, y la incorporación de nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra - ya referidas en el apartado anterior- explican en gran medida cómo la significativa reducción del nivel de empleo no redundó en una caída proporcional del nivel de actividad desde comienzos del ochenta y hasta mediados de la década del noventa. En lo que refiere a la conducta innovadora de la industria cárnica a partir de entonces, es posible efectuar algunas apreciaciones a través de considerar la información provista para la rama 1511 (Rev. CIU 3) que surge de las Encuestas de Actividades de Innovación (EAI) de la industria manufacturera, realizadas por la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) para los períodos 1998-2000 y 2004-2006²⁶⁵. Cabe notar que si bien las EAI son representativas a 2 dígitos (y no los son a 4 dígitos), las empresas habilitadas a nivel nacional que conforman la industria frigorífica cumplen, mayoritariamente, con los criterios considerados para ser de inclusión forzosa en la muestra²⁶⁶.

De acuerdo al Cuadro 6.9 el porcentaje de empresas innovativas²⁶⁷ de la rama 1511 fue mayor al registrado tanto para el conjunto de ramas de alimentos, bebidas y tabaco como para el total de la industria manufacturera. Asimismo, de la comparación entre ambos períodos resulta, que mientras el porcentaje de empresas que realizan al menos una actividad de innovación disminuye en la industria de alimentos, bebidas y tabaco y en el total manufacturero, aumenta el porcentaje de empresas innovativas en la 1511 en relación al total de empresas de la rama.

Cuadro 6.9: Empresas innovativas de la rama 1511, la industria de alimentos, bebidas y tabaco, y la industria manufacturera para los períodos 1998-2000 y 2004-2006

Empresas innovativas (%)	Rama 1511	Industria de alimentos, bebidas y tabaco	Industria manufacturera
EAI 1998-2000	46	33	33
EAI 2004-2006	48	20	28

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 1998-2000 y la EAI 2004-2006 y a (ANII, 2015).

La comparación entre ambas encuestas respecto al monto de la inversión realizada por las empresas innovativas muestra resultados similares (Cuadro 6.10). Mientras el nivel de

²⁶⁵ No se encuentran disponibles los microdatos de la EAI con apertura según CIU a 4 dígitos correspondiente al período 2001-2003.

²⁶⁶ En la EAI 1998-2000 se consideraron empresas de inclusión forzosa aquellas que: hayan realizado ventas anuales superiores a \$ 13.200.000 a precios corrientes del año 2000 (aproximadamente U\$S 1.000.0000) de acuerdo al Registro Permanente de Actividades Económicas o al Censo Económico Nacional del año 1997; o hayan tenido en dicho año una ocupación igual o superior a 50 personas; o pertenezcan a una clase de actividad definida de inclusión forzosa (DINACYT, 2003). En la EAI 2004-2006, se utilizó el mismo criterio con la diferencia en el monto mínimo de ventas anuales que pasó a ser de \$ 25.000.000 a precios corrientes del año 2005 (DICyT, 2006). Para la interpretación de los resultados, y dado que las EAI no son representativas a 4 dígitos, el análisis se efectuó para las empresas efectivamente encuestadas (no se utilizó el ponderador).

²⁶⁷ En las EAI, se denomina empresa innovativa a la unidad económica que realizó alguna actividad de innovación. Se consideran actividades de innovación a las acciones y gastos llevados a cabo por una empresa con la finalidad de generar o introducir cambios, adelantos o mejoras que incidan positivamente en su desempeño.

inversión en las ramas correspondientes a alimentos, tabaco y bebidas se mantuvo prácticamente incambiado y la inversión registrada al 2006 para el total de la IM fue 9% mayor que la del 2000; la inversión en actividades de innovación de la rama 1511 al 2006 más que duplicó la registrada en el 2000.

Cuadro 6.10: Inversión en actividades de innovación de la rama 1511, la industria de alimentos, bebidas y tabaco, y la manufacturera (Años 2000 y 2006)

Inversión en actividades de Innovación (Miles USD)	Rama 1511	Industria de alimentos, bebidas y tabaco (IABT)	Industria manufacturera (IM)	1511 /IABT (%)	1511 /IM (%)
2000	10.700	73.118	203.898	15	5
2006	23.393	73.453	222.041	32	11

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 1998-2000 y la EAI 2004-2006 y a (ANII, 2015).

A través de examinar algunas características de las empresas innovativas de la rama 1511, de acuerdo a resultados provenientes de la EAI 2004-2006, es posible afirmar que en su mayoría este grupo está conformado por empresas grandes y especializadas en el mercado de exportación. Este es un aspecto a destacar dado lo ya mencionado en el apartado anterior sobre las características estructurales de la IF en lo que refiere a la concentración del desarrollo tecnológico en el segmento exportador. Como muestra el Cuadro 6.11, las empresas innovativas de la rama 1511 concentran el 76% de las ventas totales y el 67% de los ocupados en la rama, a pesar de representar el 48% del total de empresas. En el mismo sentido, se observa que las empresas innovativas son las que tienen mayor participación en el mercado de exportación, concentrando el 78% del valor total exportado en el 2006.

Cuadro 6.11: Principales indicadores económicos según conducta innovadora de las empresas de la rama 1511 (Año 2006)

Rama 1511 - Año 2006	Total	Innovativas (%)	No innovativas (%)
N° de empresas	65	48	52
Ventas (Miles USD)	1.518	76	24
Exportaciones (Miles USD)	1.052	78	22
Número de ocupados	13.032	67	33

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 2004-2006

Es interesante observar lo ocurrido en materia de innovación desde entonces y hasta finalizar el período de estudio. Como fue referido anteriormente, tras la caída del IVF de la industria cárnica en el 2006, éste volvió a mostrar una tendencia creciente entre 2007 y 2015, de menor significancia que el registrado en el sub período 1994-2005, pero que fue acompañado de una caída en el IHT y por tanto de un incremento en la productividad del trabajo. Como se mencionó en el apartado anterior, durante estos años la IF atravesó grandes transformaciones estructurales como resultado de la intensificación del proceso de IED al sector y de nuevas estrategias empresariales con una mayor presencia de grupos económicos propietarios de más de una planta de faena. Asimismo, y como fue abordado en el capítulo 5, durante estos años se registró una mayor diversificación de mercados de exportación, una ampliación de la canasta de cortes ofrecidos, y mayores condicionantes en materia de inocuidad y calidad de los cortes cárnicos exportados hacia los mercados más exigentes en términos sanitarios.

Los resultados de las EAI para los períodos 2007-2009, 2010-2012 y 2013-2015 proveen de insumos interesantes a los efectos de hacer una caracterización de la conducta innovadora de la

industria cárnica durante el último sub período bajo estudio. A tales efectos, y en base a los microdatos de las encuestas referidas, se examinan algunos resultados de indicadores para las empresas pertenecientes a la rama 1011 (rev. CIU 4)²⁶⁸. En el Cuadro 6.12 se presentan algunas características recabadas por las EAI sobre el conjunto de empresas encuestadas de la rama 1011, que sirven a efectos de contrastar, y eventualmente reconfirmar, la pertinencia de examinar la conducta innovadora de esas empresas como aproximación a la de la industria frigorífica²⁶⁹. La información que resulta del cuadro se corresponde con ciertas características estructurales y con aspectos que hacen a la dinámica de la IF durante los años considerados, previamente identificados en este capítulo, con base en otras fuentes de información (reparar en las notas del cuadro).

Cuadro 6.12: Algunas características de las empresas de la rama 1011 (2007-2015)

Rama 1011	Porcentaje de uso de la capacidad instalada ¹	Nº Empresas con participación de capital extranjero ²	Nº Empresas con participación en grupos económicos ²
EAI 2007-2009	72	10 (de 41)	9 (de 41)
EAI 2010-2012	69	10 (de 37)	10 (de 37)
EAI 2013-2015	s/d	11 (de 41)	13 (de 41)

Notas: ¹ Se corresponde con los datos sobre capacidad efectiva para los años 2007 y 2011 del Cuadro 6.2; ² Se corresponde con la información provista en el Diagrama 6.1

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 2007-2009, EAI 2010-2012 y EAI2013-2015

Como se aprecia en el Cuadro 6.13, y al igual que lo constatado en las EAI 1998-2000 y EAI 2004-2006, el porcentaje de empresas innovativas de la rama en cuestión es mayor al registrado en el conjunto del sector de alimentos, bebidas y tabaco y al correspondiente para la media de las ramas manufactureras. Más de la mitad de las empresas encuestadas de la rama 1011 realizan al menos una actividad de innovación durante los tres períodos abarcados por las encuestas.

Cuadro 6.13: Empresas innovativas de la rama 1011, la industria de alimentos, bebidas y tabaco, y la IM (2007-2015)

Empresas innovativas (%)	Rama 1011	Industria de alimentos, bebidas y tabaco	Industria manufacturera
EAI 2007-2009	56	28	32
EAI 2010-2012	51	19	26
EAI 2013-2015	54	29	31

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 2007-2009, EAI 2010-2012 y EAI2013-2015

²⁶⁸ A partir del 2008 se aprueba la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, revisión 4, adaptada a Uruguay, propuesta por los Servicios Estadísticos de Naciones Unidas. La rama 1511 de la Revisión 3 equivale a partir de entonces a las ramas: 1011 (Matanza de animales y otros animales (excepto aves), conservación y preparación de sus carnes); 1012 (Elaboración de fiambres y chacinados); 1014 (Matanza, preparación y conservación de pollos y gallinas); y 1019 (Matanza, procesamiento y conservación de carne de ñandúes y otras aves n.c.p.) de la Revisión 4.

<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/33330/CORRESPONDENCIA+CIUU4+A+CIUU3.pdf/623c43cb-009c-4da9-b48b-45282745063b>

²⁶⁹ En las EAI 2007-2009, 2010-2012 y 2013-2015, los tamaños de las muestras de la rama 1011 son 41, 37 y 41 respectivamente. Por otro lado, y de acuerdo a información proveniente de los Anuarios Estadísticos del INAC, la cantidad de frigoríficos habilitados durante los períodos abarcados por las encuestas son 44, 43 y 42, respectivamente. Para la interpretación de los resultados, y dado que las EAI no son representativas a 4 dígitos, el análisis se efectuó para las empresas efectivamente encuestadas (no se utilizó el ponderador).

Los montos de la inversión realizada por las empresas innovativas de la Rama 1011 dan cuenta de su importancia en relación a lo invertido por el conjunto de ramas de la industria de alimentos, bebidas y tabaco así como respecto al total de la inversión realizada por las empresas manufactureras. Como se aprecia en el Cuadro 6.14, en el 2009, la inversión en actividades de innovación de las empresas innovativas de la Rama 1011 significó un cuarto del total invertido por la industria de alimentos, bebidas y tabaco. De mayor destaque aún, por el monto invertido, es la realizada en el 2014 que explicó un tercio del total invertido por la industria manufacturera, y se debió a la inversión en bienes de capital que realizó el Grupo MARFRIG ese año en su planta frigorífica ubicada en Colonia.

Cuadro 6.14: Inversión en actividades de innovación de la rama 1011, la industria de alimentos, bebidas y tabaco, y la IM (2009-2015)

Inversión en actividades de Innovación	Rama 1011 (MilesUSD)	Industria de alimentos, bebidas y tabaco (Miles USD)	Industria manufacturera (Miles USD)	1011 /IABT (%)	1011 /IM (%)
2009	24.950	98.985	436.714	25	6
2010	9.331	74.192	316.320	13	3
2011	5.868	49.025	260.459	12	2
2012	11.086	86.796	255.816	13	4
2013	2.355	160.064	388.392	1	1
2014	148.567	277.502	442.581	54	34
2015	7.959	118.773	235.234	7	3

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 2007-2009, EAI 2010-2012 y EAI2013-2015; (ANII, 2015); y a la Infografía sobre los resultados de la EAI 2013-2015, publicados en la web de ANII (ANII, n.d.).

Los resultados no son tan alentadores al medir el esfuerzo innovador de la Rama 1011. Considerando el peso de las inversiones en innovación (Cuadro 6.14) sobre las ventas totales que figuran en el Cuadro 6.15, se tiene que las empresas destinaron entre 0,1 y 0,5% de sus ingresos por ventas a la realización de actividades conducentes a la innovación. La excepción la constituye la inversión realizada en el 2014 que alcanzó el 6% sobre las ventas de ese año.

Al examinar el perfil de las empresas innovativas de acuerdo a su tamaño relativo, según ventas y personal ocupado (Cuadro 6.14), se constata que el conjunto de empresas que realizan al menos una actividad de innovación concentran en el entorno del 70% del total -tanto si se mide su participación en las ventas totales como en el número de ocupados anuales-, a pesar que representan algo más del 50% del número de empresas de la rama. Ello estaría indicando que las empresas de mayor tamaño relativo tienen mayor representación en el conjunto de las innovativas. Lo mismo es inferido al observar el perfil del conjunto de empresas innovativas según su participación en el total de exportaciones de la rama (Cuadro 6.16). Estos resultados van en línea con lo ya observado acerca de la mayor propensión hacia la innovación de las empresas exportadoras grandes, la cual ha sido una característica identificada para todo el período de estudio.

Cuadro 6.15: Participación en las ventas y ocupados totales, según conducta innovadora

Rama 1011	Nº de empresas	Innov. (%)	No innov. (%)	Ventas (Mill USD)	Innov. (%)	No innov. (%)	Nº de ocupados	Innov. (%)	No innov. (%)
2010	37	51	18	1.933	70	30	12.729	68	32
2011	37	51	18	2.303	73	27	12.400	67	33
2012	37	51	18	2.484	69	31	12.731	68	32

2013	41	54	19	2.315	69	31	12.687	67	33
2014	41	54	19	2.506	64	36	12.756	67	33
2015	41	54	19	2.973	73	27	13.243	67	33

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 2010-2012 y la EAI 2013-2015

Cuadro 6.16: Participación en las exportaciones, según conducta innovadora

Rama 1011	Nº de empresas	Innov. (%)	No innov. (%)	Exportaciones (Mill USD)	Innov. (%)	No innov. (%)
2010	37	51	18	1.255	70	30
2011	37	51	18	1.464	73	27
2012	37	51	18	1.589	69	31
2013	41	54	19	1.406	69	31
2014	41	54	19	1.558	64	36
2015	41	54	19	1.915	73	27

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 2010-2012 y la EAI 2013-2015

Otro aspecto a indagar en el perfil de las empresas es la conducta innovadora según el origen del capital accionario; factor de especial interés, pues como ya se mencionó, este último sub periodo ha estado caracterizado por un proceso de intensificación de IED al sector. Del cruce de variables, conducta innovadora y origen del capital, del Cuadro 6.17, resulta lo siguiente: i) Un incremento en el número de empresas innovativas entre 2007 y 2015, que se verifica tanto entre las ETs como para el conjunto de empresas nacionales; ii) Una mayor presencia de conducta innovadora entre las empresas con participación de capital extranjero. Mientras que en promedio el 70% de las ETs realizan al menos una actividad de innovación entre 2007 y 2015, esa cifra se reduce al 50% para el conjunto de empresas nacionales. Este último resultado no es independiente del que surge sobre la conducta innovadora de las empresas, según tamaño y según propensión exportadora. Vale notar que las empresas frigoríficas en manos de capitales extranjeros, se encuentran entre las empresas de mayor tamaño y tienen una orientación muy marcada hacia los mercados de exportación. Más allá de estas características, es posible que la mayor propensión innovadora de las ETs en relación a las nacionales, tenga que ver también con el ya mencionado acceso al financiamiento externo de las primeras. Contar con créditos de largo plazo permite una planificación mayor de las estrategias, facilitando la inversión en innovaciones, sea en tecnologías de procesos con el fin de reducir costos o introducir mejoras en materia de calidad e inocuidad, como la realización de innovaciones de productos en aras de obtener futuros diferenciales en los precios.

Cuadro 6.17: Conducta innovadora de las empresas según origen del capital accionario

Rama 1011	Empresas nacionales		Empresas extranjeras	
	Innov. (%)	No innov. (%)	Innov. (%)	No innov. (%)
EAI 2007-2009	48%	52%	70%	30%
EAI 2010-2012	52%	48%	60%	40%
EAI 2013-2015	57%	43%	82%	18%

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 2007-2009, la EAI 2010-2012 y la EAI 2013-2015

Por último, y relacionado a lo anterior, es interesante examinar en qué innovan las empresas innovativas durante el sub período considerado (2007-2015). De acuerdo al Cuadro 6.18, las empresas que han innovado, han realizado mayoritariamente innovaciones en procesos, y de forma creciente han incurrido en innovaciones de producto.

Cuadro 6.18: Distribución por tipo de innovaciones²⁷⁰ realizadas en la rama 1011

Tipo de innovación de la rama 1011	Innovación en producto (%)	Innovación en proceso (%)	Innovación en organización (%)	Innovación en comercialización (%)
EAI 2007-2009	35	96	35	13
EAI 2010-2012	37	68	32	21
EAI 2013-2015	55	68	32	18

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 2007-2009, EAI 2010-2012 y EAI2013-2015

Un dato interesante que relevan las EAI es el número de empresas que cuentan con puntos de control de calidad, con procesos y productos certificados. Como se mencionó en los capítulos 4 y 5, los diversos requerimientos en términos de especificidad de los productos cárnicos y las consecuentes demandas de flujos de información para garantizar las características exigidas, han hecho de este tipo de innovaciones factores clave para acceder a un mayor número de mercados. Según los datos proporcionados en el Cuadro 6.19, es posible afirmar que la gran mayoría de las empresas de la Rama 1011 cuenta con puntos de control de calidad, y de forma creciente ha incorporado certificaciones en proceso, y en menor grado de productos. Desafortunadamente, a partir de la EAI 2013-2015 estos datos –así como el porcentaje de uso de capacidad instalada- dejan de relevarse y en los cuestionarios se mantienen solo aquellas preguntas pertinentes tanto a la industria como a los servicios.

Cuadro 6.19: Control de calidad, productos y procesos certificados en las empresas

Rama 1011	Total de empresas de la rama	Nº de empresas con puntos de control de calidad	Nº de empresas con productos certificados	Nº de empresas con procesos certificados
EAI 2007-2009	41	34	7	14
EAI 2010-2012	37	34	9	16
EAI 2013-2015	41	s/d	s/d	s/d

Fuente. Elaboración propia en base a los microdatos de la EAI 2007-2009, EAI 2010-2012 y EAI2013-2015

El interés de destacar la presencia creciente de inversiones en actividades de innovación centradas en la calidad y la inocuidad de productos y procesos, radica no solo en su importancia como condición necesaria para acceder a mercados más exigentes en esa materia. Parte también de reconocer su significancia en lo que refiere a su aporte en términos de valor agregado, vía la incursión en nuevos productos o a través de mejoras de algunas de sus características (Volver al Cuadro 5.1). La creación de valor en este último caso se encuentra en los recursos intangibles añadidos durante el proceso de producción. Por ello, se entiende, que

²⁷⁰ **En Producto:** es la introducción al mercado de un producto tecnológicamente nuevo (cuyas características tecnológicas o usos previstos difieren significativamente de los correspondientes a productos anteriores de la empresa) o significativamente mejorado (previamente existente cuyo desempeño ha sido perfeccionado o mejorado en gran medida). **En Proceso:** es la adopción de métodos de producción nuevos o significativamente mejorados. Puede tener por objetivo producir o entregar productos tecnológicamente nuevos o mejorados, que no puedan producirse ni entregarse utilizando métodos de producción convencionales, o bien aumentar significativamente la eficiencia de producción o entrega de productos existentes. **En Organización:** es la introducción de cambios en las formas de organización y gestión del establecimiento; cambios en la organización y administración del proceso productivo, incorporación de estructuras organizativas modificadas significativamente e implementación de orientaciones estratégicas nuevas o sustancialmente modificadas. **En Comercialización:** es la introducción de métodos para la comercialización de productos nuevos, de nuevos métodos de entrega de productos preexistentes o de cambios en el empaque y/o embalaje. (DINACYT, 2003, p. 111)

aspectos diferenciales que refieren más a cambios cualitativos que cuantitativos, deben ser parte del análisis del desempeño de la industria frigorífica y del complejo cárnico en su conjunto.

En base a estas consideraciones fue que el análisis de la inserción externa realizado en el capítulo 5, buscó identificar los cambios en los productos exportados a nivel de 10 dígitos, los mercados destino y las condicionantes de acceso a dichos mercados, e incluyó un apartado dedicado a dar cuenta de algunas transformaciones de la canasta exportadora menos visibles. El intento buscó superar ciertas limitaciones que provienen de un análisis exclusivamente centrado en la diferenciación binaria “carnes elaboradas - carnes frescas y congeladas”, que si bien aporta al diagnóstico, lo ensombrece sino viene de la mano de un estudio más profundo²⁷¹. Sin ánimo de reiterar, puesto que estas cuestiones ya fueron exhaustivamente tratadas en los capítulos 4 y 5, el mercado cárnico internacional de las últimas décadas ha registrado un proceso de segmentación y diferenciación de la oferta, derivado de una demanda creciente por productos con mayor grado de especificidad, la cual a su vez exige garantías sobre el tipo y calidad de producto a ser consumido. En ese marco, la sola referencia a la evolución del peso de los productos cárnicos refrigerados en el total de exportaciones de carne vacuna arroja escasa luz al entendimiento de dónde estamos posicionados en nuestra condición de exportadores, de cuáles mejoras se han efectivizado, cuáles aún están pendientes de ser realizadas, y cuáles son los escenarios futuros posibles. En este sentido, y a la luz de lo reseñado en este apartado, parecería justo afirmar que las transformaciones tecnológicas realizadas en la industria cárnica durante el último sub período, se han “alineado” con los mayores requerimientos impuestos por los mercados importadores, en mayor medida a través de innovaciones de proceso que han dado respuesta a las mayores exigencias en materia higiénico-sanitaria.

Cabe señalar, no obstante, que las mejoras en la inserción externa de carne vacuna, identificadas en el capítulo 5, no devienen tan solo de la modernización e introducción de innovaciones clave por parte de la industria cárnica, sino de un mejor desempeño del complejo en su conjunto. Como se examinará en el capítulo 7 se evidencia una mejora en lo que refiere a la calidad de la materia prima del complejo como parte de las transformaciones registradas en la ganadería bovina de carne durante las últimas décadas. En el mismo sentido, en el capítulo 8 se profundiza en el análisis sobre el relacionamiento entre ambos eslabones a efectos de dar mayor visibilidad sobre algunas transformaciones incipientes, pero de gran relevancia, en el funcionamiento del complejo cárnico.

6.3 Recapitulando: Nuevos industriales en la *nueva industria modernizada*

La industria frigorífica del complejo de carne vacuna de la *segunda globalización* tuvo su primera reconversión productiva tras las medidas liberalizadoras del 78' cuando pasó a estar conformada por un número mayor de plantas de faena, de tamaño pequeño y medio, ancladas al sur del país, y en propiedad de nacionales. Esta industria reconvertida abarcaba la llamada

²⁷¹ Nótese lo variopinto de las partidas de carne enfriada y congelada comprendidas en la canasta exportadora y su evolución durante el período de estudio, aspecto analizado en profundidad en el capítulo 5. Véase además en ese capítulo las diferencias en lo que refiere a la especificidad en los cortes, según mercados destino, que dado su carácter creciente han incorporado atributos y características diferenciales en las carnes, aun no perteneciendo éstas a la categoría de “carnes elaboradas”.

nueva industria consolidada durante los setenta y las plantas pequeñas que surgieron al influjo de las nuevas expectativas tras el auge liberalizador. A mediados del noventa, otra reconfiguración comienza a perfilarse la cual cobra mayor intensidad durante la primera década del siglo XXI. Los principales rasgos que diferencian a la industria frigorífica tras su segunda reconversión, es el origen del capital que pasa a estar en manos de extranjeros – mayoritariamente brasileños- y la presencia del modelo multiplanta. Dado el tipo de incursión de la IED en el sector –principalmente bajo adquisiciones y fusiones, y no instalaciones-, la industria cárnica del Siglo XXI se conforma por el núcleo duro de plantas frigoríficas líderes que emergen de la primera reconversión pero reconvertido. Esto es, con mayor capacidad instalada y sustantivas mejoras tecnológicas, y bajo otro capital accionario. A este grupo de plantas líderes se suman algunos otros establecimientos frigoríficos surgidos en los noventa y durante la última década bajo estudio, los cuales también en su mayoría han sido adquiridos por capitales extranjeros.

En lo que refiere al desempeño de la fase industrial del complejo, se observa un incremento de la producción durante el período de estudio, en especial desde mediados de los 90´ hasta mediados del 2000. El aumento de la capacidad instalada y -en menor grado- de la efectiva, y la introducción de mejoras tecnológicas y organizacionales fuertemente centradas en la innovación de procesos son factores que ayudan a explicar el mejor desempeño. En lo que refiere específicamente a la productividad de la mano de obra de la industria frigorífica, dos tendencias contrapuestas han caracterizado la evolución del factor trabajo desde fines de los ochenta. Por un lado, la tendencia creciente a incorporar innovaciones tecnológicas ahorradoras de mano de obra y la tercerización de algunas actividades; por otro lado, el creciente peso adquirido por las actividades comprendidas dentro del desosado, más intensivas en mano de obra que las comprendidas en la faena. Esto último se asocia a los cambios en la composición de la canasta exportadora según productos, exhaustivamente examinados en el capítulo 5. Durante la última década de estudio, el nivel de empleo se redujo, pero a diferencia de la caída registrada durante la década de los ochenta, fue de menor significancia y no se correspondió con caídas en el nivel de actividad. La incorporación tecnológica y el proceso creciente de automatización de procesos podrían estar explicando el aumento de la productividad laboral de los últimos años. Hacia finales del período de estudio, el Índice de productividad aparente de la IF se ubica en el entorno del 1%, casi el doble al registrado a comienzos de la década del ochenta.

La introducción de innovaciones tecnológicas al parque industrial ha sido un componente central de la dinámica de la productividad laboral y del nivel de actividad de las plantas. Durante la primera reconversión de la IF, la introducción de procesos de racionalización industrial y de nuevas tecnologías ahorradoras de mano de obra fue la tónica imperante. Durante la segunda reconversión, mejoras en la gestión de frío, innovaciones de proceso para garantizar la inocuidad, y la introducción de las TICs en la cadena de procesamiento constituyeron las principales innovaciones. Por último, un aspecto a destacar respecto al carácter tecnológico de la IF es la mayor propensión hacia la innovación de las empresas exportadoras grandes, lo cual ha sido una característica identificada para todo el período de estudio.

Capítulo 7

La ganadería vacuna en el renacer agropecuario: fin del estancamiento dinámico

A partir de mediados de 1980 comenzó a registrarse una lenta pero persistente dinamización de varios sub-sectores y cadenas de base agropecuaria que puso fin al largo estancamiento padecido por la actividad agropecuaria desde mediados de la segunda década del siglo XX. A inicios del presente siglo, el tímido resurgir de la campaña se convirtió en una expansión sostenida y aumentada, aunque enlentecida hacia finales del período de estudio.

Ese dinamismo simultáneo que ha experimentado la agropecuaria uruguaya ha estado signado por algunas peculiaridades. En primer lugar, el ciclo expansivo no responde a la dinamización de unos pocos rubros, y tampoco se da en un solo subsector. Ello es relevante considerando la alternancia de crecimiento que históricamente se ha dado en la campaña, tanto entre subsectores como entre los rubros que los componen. En segundo lugar, es distintiva la expansión de la agricultura y de la forestación que rompe con viejos esquemas del Uruguay ganadero, pero que lo hace en un contexto en donde la ganadería vacuna ha vuelto a tomar protagonismo, lentamente y con vaivenes desde finales de la década de 1980, y de forma sostenida a partir de mediados de la década de 1990. En tercer lugar, es destacable el hecho de que el producto estrella del despertar agropecuario, la soja, ha sido un cultivo con una trayectoria relativamente corta y de poca relevancia en la historia agraria uruguaya²⁷².

Como se observa en el Cuadro 7.1, los datos sobre cambios en el uso del suelo que aportan los últimos cuatro censos agropecuarios, son elocuentes y hablan por sí mismos de las transformaciones productivas registradas en el conjunto del sector agropecuario.

Cuadro 7.1: Uso del suelo según actividades productivas (1980, 1990, 2000, 2011)

USO DEL SUELO	Miles de hectáreas				Variación (Miles de hás.)			%				Variación (%)		
	1980	1990	2000	2011	1990/1980	2000/1990	2011/2000	1980	1990	2000	2011	1990/1980	2000/1990	2011/2000
Ganadería ¹	14.566	14.589	14.727	13.396	23	138	-1.331	90,9	92,3	89,7	81,9	0,2	0,9	-9,0
Agricultura ²	963	693	673	1.604	-270	-20	931	6,0	4,4	4,1	9,8	-28	-2,9	138,3
Forestación ³	179	186	661	1.071	7	475	410	1,1	1,2	4,0	6,5	3,9	255,4	62
Otros usos ⁴	316	336	359	286	20	23	-73	2,0	2,1	2,2	1,7	6,3	6,8	-20,3
Total	16.025	15.804	16.420	16.357	-221	616	-63	100	100	100	100	-1,4	3,9	-0,4

Notas: ¹ Incluye: bosques naturales, cultivos forrajeros anuales, tierras de rastrojo, praderas artificiales, campo natural sembrado, campo natural fertilizado, y campo natural; ² Incluye: frutas cítricas, otros frutales, viñedos, cultivos de huerta, y cultivos cerealeros e industriales; ³ Incluye bosques artificiales; ⁴ Incluye tierras improductivas y tierras aradas
Fuente: Elaboración propia en base a (DIEA, 2015) y (DIEA, 1983)

Una primera constatación que surge del cuadro para todo el período, es la pérdida de participación del área ganadera la cual se reduce en más de un millón de hectáreas entre 1980 y

²⁷² Si bien la soja adquirió importancia a finales de 1970, dejó de gravitar durante los años noventa en un contexto agrícola adverso, y recobró dinamismo a principios del presente siglo. Desde la zafra 2003-2004 es el cultivo de mayor área sembrada en el país, ocupando actualmente más de 60% del total del suelo agrícola. (Uruguay XXI, 2019, p. 16)

2011, pero especialmente durante la primera década del presente siglo cuando disminuyó su peso relativo en el área total en 9%. Este hecho se encuentra vinculado por un lado a la expansión agrícola que llegó casi a triplicarse entre 2000 y 2011, y por otro al incremento del área forestada que aumentó 2,5 veces entre 1990 y 2011²⁷³. Es de notar, sin embargo, una segunda constatación que surge al observar las cifras absolutas y no las variaciones registradas en el uso del suelo: pese a su reducción en el área productiva total, la ganadería sigue siendo por lejos la actividad de mayor importancia en nuestro país ocupando más del 80 % de la superficie productiva total al final del período de estudio²⁷⁴.

Los cambios en el uso del suelo apuntan a una transformación de la estructura agraria que más allá de sus impactos en términos de reducción del área ganadera, ha conllevado modificaciones en la distribución geográfica por rubros. Los cambios en el peso relativo entre los subsectores agropecuarios denotan un importante proceso de diversificación productiva en el suelo uruguayo. De acuerdo a un trabajo realizado por la DIEA en el 2015²⁷⁵, en base a información proveniente de los censos 1990, 2000 y 2011, entre los cambios más salientes se destacan: i) Una notoria disminución de la región ganadera ovejera la cual al 2011 quedó concentrada en los departamentos de Artigas y Salto; ii) Un incremento del área forestada en tres grandes regiones: Litoral Oeste (Río Negro, Paysandú y Soriano); Centro-Norte (Tacuarembó, Durazno, Florida y San José); y Sur y Sureste (Lavalleja, Maldonado, Rocha, Cerro Largo y Treinta y Tres); iii) Una expansión significativa del área agrícola entre 2000 y 2011, basada principalmente en el incremento de la agricultura extensiva de secano en la región Litoral Oeste (Colonia, Río Negro, Paysandú y Soriano), y en menor medida en el corrimiento y expansión de la región agrícola-ganadera hacia el Centro-Sur (Durazno, Flores y San José); iv) Un cambio en la composición de la superficie ganadera, en particular un incremento de la superficie ganadera con mejoramientos forrajeros, especialmente entre 1990 y 2000²⁷⁶.

Si bien la ganadería continua siendo por lejos la actividad agropecuaria predominante, lo constatado es su pérdida de participación en casi todo el territorio y especialmente en ciertas regiones. En los departamentos ubicados en el Litoral-Oeste y en el Centro-Sur del país ha sido la agricultura la causante mayor de su desplazamiento mientras en la región Sureste y Noreste ha sido la forestación en mayor medida la que explica su menor importancia relativa en términos de superficie ocupada. Por otro lado y en lo que refiere estrictamente a la ganadería, es notoria la reducción del área ganadera ovina y el consecuente incremento de la bovina. Para

²⁷³ Según datos de declaración jurada de DICOSE, entre 1994 y 2009 la superficie ganadera disminuyó 4,6% de los cuales el 3,1% corresponde al aumento de uso forestal y el 1,5% al uso agrícola (Tommasino, 2010, p. s/n).

²⁷⁴ Si se toma en cuenta que parte de los bosques artificiales son dedicados al pastoreo del ganado, la superficie ganadera es incluso algo mayor que la indicada en el Cuadro 7.1 (Tommasino, 2010).

²⁷⁵ En el trabajo "REGIONES Agropecuarias del Uruguay" realizado por DIEA (2015), se definieron las regiones en base a la información de las explotaciones agropecuarias según las áreas de enumeración de los Censos 2000 y 2011 y según los sectores censales del Censo 1990. En el documento se detalla la metodología seguida para homogeneizar y hacer comparable la información obtenida de los tres censos.

²⁷⁶ Según datos proporcionados en ese estudio, el campo natural que es el componente más importante de la ganadería se redujo de 86% a 79% entre 1990 y 2000, y paso a representar el 78% en el 2011. En contraposición, se incrementó un 75% la superficie de campos mejorados (fertilizados y en cobertura, praderas plurianuales y cultivos forrajeros anuales) entre 1990 y 2000, de 1.3 a 2.3 millones de hectáreas, y estabilizándose en el 2011 en el entorno de 2, 2 millones de hectáreas (el 13,4% de la superficie total). (DIEA, 2015, p. 6)

esta última, la liberación de superficie ganadera tuvo un efecto contrario al registrado por el desplazamiento de superficie debido a la expansión agrícola-forestal.

Ahora bien, no todos los cambios carecen de precedentes. La expansión agrícola registrada en términos de superficie no es un fenómeno nuevo, ya en 1957 se había obtenido un nivel de siembra similar al de 2011, de aproximadamente 1,6 millones de hectáreas (Saavedra, 2011, p. 47). No obstante, lo que sí representa una ruptura respecto a su tendencia histórica es la producción obtenida por hectárea sembrada²⁷⁷, así como la participación de la agricultura en la actividad económica de nuestro país, tanto en términos del PIB como en las exportaciones totales²⁷⁸. La expansión forestal por su parte, es un fenómeno netamente reciente y sin duda su evolución desde finales de los ochenta explica la re-denominación que algunos autores han hecho del tradicional sector agropecuario, llamándolo “silvoagropecuario”. Su importancia radica no solo en su participación creciente en términos del área ocupada sino también en su significancia dentro de la estructura productiva y la canasta exportadora uruguaya²⁷⁹. Por otra parte, los cambios en el uso del suelo se han dado en paralelo a transformaciones en los sistemas productivos -como son los esquemas de rotación agrícola-forrajeros y los sistemas silvopastoriles, lo que da cuenta de que lo ocurrido no es una simple sustitución entre rubros (Tommasino, 2010).

Si bien el objetivo de este trabajo de investigación no es profundizar en las dinámicas registradas en el conjunto del sector agropecuario, sino analizar la evolución seguida por uno de sus subsectores, los cambios reseñados vuelven sugerente la presencia de un quiebre en la tendencia histórica de la agropecuaria uruguaya. Siguiendo a Moraes (2014), el término “estancamiento dinámico” ha tenido doble aplicación en la literatura existente. La primera refiere al estancamiento agropecuario en términos del incremento de la población, es decir del producto agrario por habitante, cuya explicación se encuentra en la alternancia de crecimiento entre subsectores que se ha dado a lo largo de casi todo el Siglo XX y que ha resultado en un crecimiento nulo o insignificante del sector en su conjunto. La segunda aplicación del término se centra exclusivamente en el subsector ganadero para dar cuenta de un rasgo histórico de la ganadería, en especial de la bovina, en donde se registran períodos de incrementos de las existencias seguidos de años de liquidación de stock, que deviene en un crecimiento del producto ganadero nulo o insignificante en el largo plazo.

²⁷⁷ De acuerdo a Saavedra, mientras que el rendimiento medio entre 1908 y 1977 se había mantenido estancado en torno a los 712 kg/ha, al 2010 y tras un sostenido proceso de mejora productiva esa cifra ascendía a 2 803 kg/ha. Según el autor “...el cambio tecnológico de los últimos 30 años “fabricó tierra”, puesto que, para obtener la producción de 2010 con los 712 kg/ha de 1908-1977 se hubieran precisado 5 millones de hectáreas adicionales” (2011, p. 49).

²⁷⁸ De acuerdo a Paolino et al., considerando la evolución del producto bruto interno a precios constantes del 2005, el PIB agrícola casi que se triplicó entre 1990 y 2012 (2014, p. 24). En términos de su participación en el PIB total, al 2014 la agricultura representó el 3% y la soja encabezó el *ranking* de productos exportados, explicando el 21% del valor total exportado (Uruguay XXI, 2015:3 y 6).

²⁷⁹ Similar a las tendencias descritas en la agricultura, y considerando el PIB silvícola a precios constantes del 2005, éste se multiplicó por 2,5 entre 1990 y 2012 (Paolino et. al., 2014:24) y representó el 0,3% del PIB total al 2014 (Uruguay XXI, 2015, p. 3). De acuerdo a esa misma fuente, la celulosa ocupó el tercer lugar en el ranking de productos exportados, explicando el 11% del valor exportado total al 2014 (2015, p. 6).

En lo que refiere a la primera acepción del término, y teniendo en cuenta la dinamización simultánea de subsectores y rubros agropecuarios experimentada en las últimas décadas parecería atinado hablar del fin del estancamiento dinámico. Ahora bien, volviendo la atención hacia su segunda aplicación, cabe preguntarse: ¿Qué ha ocurrido al interior del subsector ganadero bovino? ¿Se puede hablar del fin del estancamiento dinámico? A continuación se examinan los cambios en la estructura ganadera, con foco en la ganadería vacuna, para posteriormente dar cuenta de la dinámica que ha seguido el subsector en términos de su desempeño productivo.

7.1 Cambios en la estructura ganadera vacuna

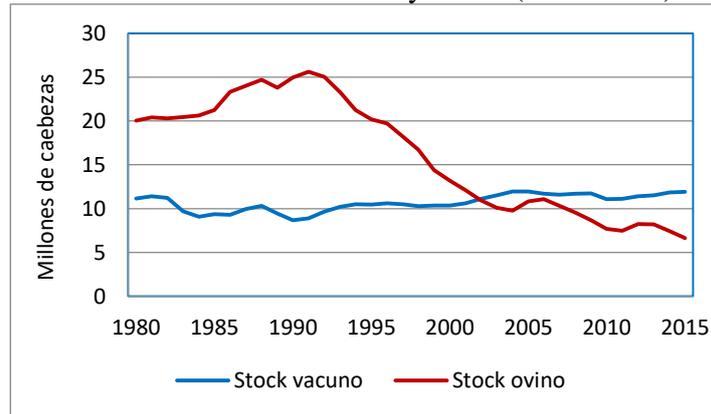
Como se mencionó en el apartado anterior, la reconfiguración de la estructura agraria registrada en nuestro país durante las últimas décadas impactó en la ganadería bovina de carne. La expansión agrícola-forestal conllevó una reducción de la cantidad de hectáreas productivas ocupadas por la ganadería. Por otro lado, una tendencia divergente entre las dos actividades ganaderas principales dio como resultado que mientras la ganadería ovina perdió importancia, la vacuna recobró dinamismo.

Efectivamente, como muestra el Gráfico 7.1, mientras que entre 1990 y 2015 el stock ovino se redujo de aproximadamente 25 a 6.7 millones de cabezas, el stock vacuno se incrementó y pasó de 8.6 a casi 12 millones de cabezas. El bajísimo nivel de existencias ovinas al 2015 es un dato más que elocuente si se considera que su mínimo histórico se había registrado en 1916 y superaba las 11 millones de cabezas²⁸⁰. La caída del precio internacional de la lana a comienzos de la década de 1990 marcó el inicio de una crisis que en sus inicios se suponía coyuntural, pero que la prolongación en la reducción del stock y la producción ovina desde entonces hace pensar en una tendencia de carácter más bien estructural. Durante el período de estudio, por el contrario, se han alcanzado niveles históricos de existencias bovinas, en este caso de máximas, registrados a inicios del ochenta y durante los últimos años del período analizado²⁸¹. Punta a punta, no obstante, no se observan cambios significativos en el stock vacuno; hacia finales del período apenas se supera el nivel registrado en los primeros años de la década del ochenta. Ello se explica porque tras la caída registrada a partir de 1982 que se extiende hasta principios del noventa, comienza un período de crecimiento de las existencias bovinas que va hasta mediados del 2000 para posteriormente estabilizarse en el entorno de los 11.5 millones de unidades.

²⁸⁰El nivel de existencias ovinas, con oscilaciones, se ubicó en el entorno de las 20 millones de cabezas entre 1870 y 1930 y creció lentamente y de forma más estable entre 1930 y 1990. (Álvarez, 2014, p. 130,169)

²⁸¹ Desde 1870 y hasta 1970 las existencias vacunas oscilaron entre 7 y 8 millones de unidades, registrando su mínimo histórico cercano a las 6 millones de cabezas en la década de 1940 (Álvarez, 2014, p. 130,169). A partir de 1970 el stock bovino registra un importante crecimiento promediando las 10 millones de cabezas durante toda la década, y superando las 11 millones durante los primeros años del ochenta (Pérez Arrarte & Secco, 1982, p. 10). Posteriormente, la tendencia se revierte y es recién a inicios del noventa cuando el stock vacuno repunta, aumentando de forma sostenida hasta el final del período de estudio.

Gráfico 7.1: Stock vacuno y ovino (1980-2015)

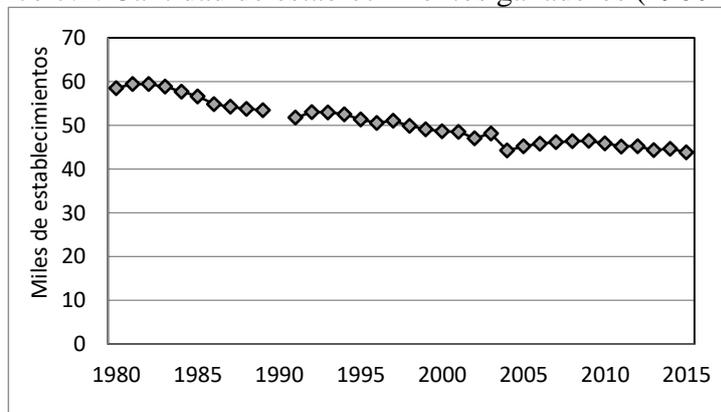


Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos de la DIEA

Más allá de estos cambios al interior del subsector ganadero que indican un proceso de sustitución entre sus principales rubros, otras transformaciones que refieren específicamente a la estructura ganadera bovina se han sucedido, entre las cuales se destacan: i) Un aumento de la concentración, la cual surge de un incremento del stock vacuno y una reducción del número de establecimientos ganaderos con ganado vacuno, en particular una disminución de la participación de los establecimientos más pequeños a expensas de los estratos medianos y grandes; ii) Una mayor especialización e intensificación productiva, constatada por un lado, por la disminución del peso de los establecimientos de ciclo completo en el total de establecimientos y el aumento del número de establecimientos dedicados exclusivamente a la cría; y por otro, debido a la mayor intensificación en los establecimientos de invernada así como la importancia creciente del número de corrales de engorde. A continuación se profundiza en los principales cambios identificados.

Concentración ganadera. De acuerdo a datos de DICOSE provenientes de la declaración jurada de los tenedores de tierras, el número de establecimientos ganaderos se redujo de forma significativa entre 1980 y 2015, período en que desaparecen más de 10.000 establecimientos (casi una quinta parte del total de establecimientos). Como muestra el Gráfico 7.2, la caída se verifica en mayor medida entre 1980 y mediados del 2000, en que el número de establecimientos vacunos se reduce en aproximadamente un 25%.

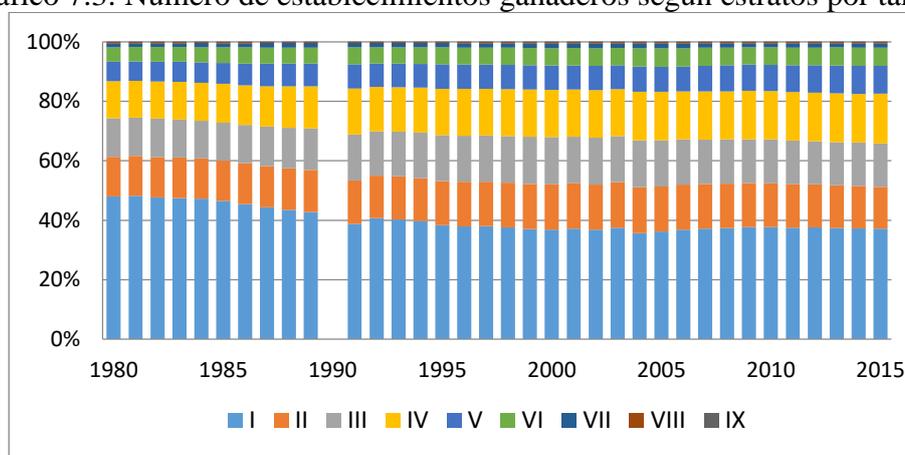
Gráfico 7.2: Cantidad de establecimientos ganaderos (1980-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a (DI.CO.SE, 1991) para el período 1980-1989 y en datos provistos por OPYPA basado en DICOSE para el periodo 1991-2015

La reducción en la cantidad de establecimientos ganaderos se explica principalmente por la disminución del número de tenedores de ganado en establecimientos de menor tamaño (I y II) registrada entre 1980 y 2004 (Gráfico 7.3). Los tenedores de ganado de los establecimientos del Estrato I se reducen en una proporción mayor al 40%. A partir de entonces, la tendencia se revierte y el número de tenedores de ganado de los establecimientos del Estrato I aumenta, aunque al 2015 se mantiene en una cifra muy menor (16.287) a la registrada en 1980 (28.104)²⁸². La pérdida de relevancia de los estratos más pequeños durante el período de estudio, se dio a expensas de un incremento en el número de tenedores de ganado de los establecimientos de estratos medianos (entre 100 y 1000 hás., correspondiente a III, IV y V). En lo que refiere a los estratos de mayor tamaño (VI-IX), éstos registran un leve incremento de sus tenedores en términos relativos (como porcentaje del total) pero una reducción en términos absolutos.

Gráfico 7.3: Número de establecimientos ganaderos según estratos por tamaño



Notas: Los estratos según cantidad de hectáreas se definen como sigue: I=0-49; II=50-99; III=100-199; IV=200-499; V=500-999; VI=1000-4999; VII=2500-4999; VIII=5000-9999; IX=10000 y más.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de (DI.CO.SE, 1991) para el período 1980-1989 y en datos provistos por OPYPA basados en DICOSE para el período 1991-2015

Una alternativa para medir la concentración, es tomar datos sobre cantidad de ganado propio, información que es provista por el Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) a partir del 2004²⁸³. De acuerdo al Cuadro 7.2, teniendo en cuenta el porcentaje de tenedores de ganado por estrato, se observa que lo que se incrementa desde mediados de la década del 2000 no es la cantidad de establecimientos comprendidos dentro del estrato más pequeño, sino el número de tenedores de ganado sin tierra. No obstante ello, la información que resulta del SNIG parecería confirmar lo ya indicado de acuerdo a datos de DICOSE. Esto es, que a diferencia de lo constatado entre 1980 y 2004, no se registra un proceso de concentración significativo durante la última década bajo estudio. Como muestra el Cuadro 7.2, los tenedores de ganado sin tierra aumentan de 33 a 37%, pero siguen teniendo el 11% de los vacunos. Por otro lado, sumando las explotaciones de más de 1.000 hás. (Estratos VI-IX), se tiene que el 5% de los tenedores

²⁸² Cabe notar, no obstante, que los datos de DICOSE se refieren a tenedores de ganado, y que aquellos tenedores de ganado que no tienen tierra son sumados al estrato I (0-49 ha).

²⁸³ A diferencia del registro de DICOSE, los datos que resultan del SNIG presentan de forma separada a los tenedores de ganado sin tierra de los establecimientos con ganado vacuno de tamaño menor a 50 hás. Es decir en la clasificación que resulta del SNIG, los tenedores de ganado sin tierra no están incluidos en el Estrato I (como si lo están en la clasificación que hace DICOSE).

tienen el 45% del ganado en el 2004, mientras que en el 2015, el 4% de los tenedores poseen el 41% de los vacunos existentes.

Cuadro 7.2: Tenedores de vacunos, y vacunos en cada estrato de tamaño de la explotación

Porcentaje de ganado propio (dentro y fuera del establecimiento) de cada estrato de explotación												
Estratos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0*	11	11	10	10	10	10	10	9	9	10	10	11
I	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5
II	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
III	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
IV	14	14	14	15	15	15	15	15	15	15	15	15
V	15	15	15	17	17	17	17	17	17	17	18	18
VI	23	23	23	23	22	22	23	23	23	23	23	23
VII	14	14	14	13	13	12	12	13	12	12	12	11
VIII	6	6	6	6	6	6	5	6	5	5	5	5
IX	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Total	100											

Porcentaje de tenedores de ganado (Nº DICOSE) por estrato de tamaño de la explotación												
Estratos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0*	33	34	34	34	34	34	34	34	35	36	36	37
I	26	26	26	26	27	27	27	27	27	27	27	26
II	10	10	10	10	10	10	10	9	9	9	9	9
III	10	10	10	10	9	9	9	9	9	9	9	9
IV	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
V	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
VI	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3
VII	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
VIII	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IX	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	100											

Notas: Los datos corresponden a las explotaciones que declaran tenencia de ganado

* El estrato 0 está compuesto por tenedores de ganado sin tierra

Fuente: Datos del SNIG provistos por OPYPA

Es de notar que el proceso de concentración ganadera constatado durante el periodo de estudio, y en particular entre 1980 y 2004, es parte de una tendencia que se viene registrando desde períodos previos al abarcado en este trabajo²⁸⁴ y que como fue tratado en el capítulo 4 ha estado en sintonía con las transformaciones ocurridas a nivel global.

Especialización e intensificación productiva. Al observar la evolución de los establecimientos vacunos según especialización productiva²⁸⁵ también se advierten importantes cambios durante el transcurso del período considerado. La información proporcionada en el Cuadro 7.3 permite evidenciar una mayor especialización productiva de la ganadería bovina, que se pone de manifiesto en la duplicación del número de predios dedicados solo a la cría del ganado y la reducción a la mitad de los establecimientos de ciclo completo. El mayor cambio en la estructura ganadera según especialización productiva, no obstante, se dio durante la

²⁸⁴ Nótese que a mediados de la década de 1960 el número de establecimientos con vacunos se encontraba en el entorno de los 69 mil (DIEA, 1973, p. 40).

²⁸⁵ La producción de ganadería vacuna incluye tres etapas: la cría, la recría y la invernada o el engorde del ganado. La cría, que en general incluye la recría, está orientada a la producción de terneros y comprende el entore, la gestación, el nacimiento y el amamantamiento del ternero; además de terneros produce también vacas de descarte (o de refugio), vacas preñadas y excedente de terneras o vaquillonas. La invernada implica la terminación o engorde del ganado cuyo fin principal es proveer novillos o vacas gordas para faena. Los productores de ciclo completo abarcan ambas actividades, cría e invernada, en el mismo establecimiento.

década del noventa. A partir de mediados de la década del 2000, por el contrario, no se observan cambios relevantes.

Cuadro 7.3: Establecimientos vacunos según especialización productiva

ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA (participación porcentual según N° de establecimientos)	1989	1998	2004	2015
CRÍA ¹	34	57	69	68
CICLO COMPLETO ²	35	25	19	17
INVERNADA ³	31	18	12	15

Notas: ¹ Relación novillos totales/vaca de cría = menor a 0.5; ² Relación novillos totales/vaca de cría = mayor a 0.5 y menor que 3; ³ Relación novillos totales/vaca de cría = mayor a 3

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por OPYPa en base al SNIG y (Muñoz & Acosta, 2004)

Por otro lado y en lo que refiere a los sistemas de producción, el sistema ganadero extensivo de carácter pastoril, que históricamente ha caracterizado a la actividad ganadera en Uruguay, sigue siendo el sistema productivo predominante. No obstante, hacia finales del período de estudio se constata un incremento importante del número de *feedlots* en donde se realiza la terminación del ganado con base en alimentos concentrados. Es de notar que los sistemas productivos pueden estar basados netamente en pasturas naturales, pueden incorporar pasturas artificiales y/o forrajeras anuales, o sustentarse en base a raciones (*feedlots*). En lo que refiere al uso de raciones, existen diferentes estrategias de utilización de los sistemas de producción intensiva: los corrales integrados a los sistemas de cría; la terminación a corral que sería el engorde con base en alimentos concentrados; y su utilización como sistema complementario al pastoril que implica la utilización del encierro en ciertos períodos del año. (Cedrés & Cunha, 2013)

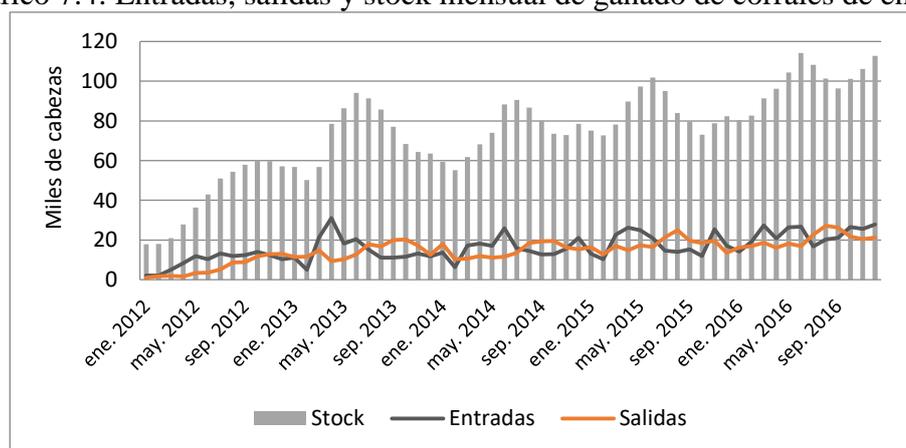
Como se mencionó en el capítulo 4, la adopción de sistemas de producción más intensivos, particularmente en la fase de engorde, es una tendencia que no se limita a nuestro país y que se debe principalmente a las dificultades que plantea el abastecimiento en base a pasturas dada la demanda creciente de carnes. El avance reciente de la modalidad de corrales de engorde se verifica no solo en los países emergentes, como China, en donde se ha incrementado significativamente el consumo de carnes, sino también en países exportadores tradicionales, como Argentina y Brasil, en donde históricamente ha sido el pastoreo el sistema de producción predominante pero donde el engorde a corral ha ido en ascenso desde finales del noventa. El avance de sistemas de producción más intensivos en países emergentes y en desarrollo se suma así a una más larga tradición de otros países exportadores tradicionales como Estados Unidos, país que dio origen al sistema de *feedlot* durante la década del cuarenta- y Australia en donde la modalidad de engorde a corral se ha incrementado significativamente desde inicios del ochenta.

El origen del sistema de engorde intensivo en nuestro país se remonta a principios de la década de 1990. El primer corral de engorde –*Feedlot* “Don Alberto”- fue instalado en un establecimiento ganadero ubicado en el departamento de Río Negro en 1992. El segundo *feedlot* (Carminter S.A.), de propiedad del Frigorífico Tacuarembó, se ubicó en el departamento de Paysandú y comenzó su actividad en 1993. Estas experiencias, si bien de tamaño reducido -alrededor de 1.000 animales encerrados-, fueron pioneras en lo que refiere a la introducción de sistemas de producción alternativos al tradicional. Ambas iniciativas fueron presentadas en las “Primeras Jornadas de engorde a corral (*feedlot*)” realizadas en el marco de

las políticas desarrolladas por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) en 1994. De acuerdo a los conferencistas²⁸⁶, con la introducción de *feedlots* se buscaba, por un lado, mejorar la eficiencia productiva de los establecimientos ganaderos a través de producir animales homogéneos con una adecuada terminación, y por otro promover una mayor continuidad en las ventas durante todo el año, disminuyendo costos fijos y posibilitando la venta de ganado cuando los precios fueran atractivos.

Si bien entonces éste no es un fenómeno nuevo ha sido durante los últimos años que se ha registrado un incremento sustantivo del número de vacunos encerrados en corrales de engorde. Esta modalidad se ha extendido en todo el país aunque se ha concentrado mayormente en el Litoral, particularmente en Soriano donde se ubican los corrales de mayor tamaño²⁸⁷, y también, aunque en menor grado, en el Centro. La creciente utilización de corrales de engorde y de alimentos concentrados ha estado asociada a las transformaciones ya mencionadas en relación a la composición del suelo ganadero, en particular al aumento de los cultivos forrajeros anuales. Siguiendo a Gorga & Mondelli (2013, p. s/n), al 2013 se registran 122 corrales de engorde habilitados, con una capacidad estimada de 208.000 cabezas. El proceso de intensificación registrado en la fase de engorde del ganado se visualiza en el Gráfico 7.4 en el cual también se aprecia que es durante los meses de invierno cuando se da el mayor aumento de la cantidad de vacunos en corrales de engorde²⁸⁸.

Gráfico 7.4: Entradas, salidas y stock mensual de ganado de corrales de engorde



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SNIG, proporcionados por OPYPA

Al finalizar el período de estudio, concretamente en el ejercicio 2015-16, los animales de corral representaron aproximadamente el 12% del total de animales en sistemas pastoriles, y fueron enviados a faena casi 210.000 vacunos (Bervejillo, 2017, pp. 62–63), lo que equivale aproximadamente al 10% de la faena total. Desde entonces esas cifras han ido en aumento. Los

²⁸⁶ Los conferencistas fueron Alberto Gramont (*Feedlot* Don Alberto) y Rafael Tellería (*Feedlot* Carminter S.A.). En las jornadas participaron también integrantes del LATU y técnicos canadienses invitados. El documento síntesis de las jornadas, se titula “Jornada de Engorde a corral” (Ferrés, 1994 (coord.)) (Ferrés, 1994).

²⁸⁷ En base a la clasificación del SNIG, los corrales de engorde se consideran pequeños, medianos y grandes según la cantidad de animales encerrados: 13 a 5.000; 5.001 a 10.000; y 10.001 a 230.000 respectivamente. De acuerdo a Bervejillo (2017, p. 64) los cuatro corrales más grandes concentran el 26% de la faena de animales engordados en corrales.

²⁸⁸ La regulación nacional para la habilitación y el registro de los establecimientos de engorde a corral (EEC) es del 2010 y por tanto no hay registros oficiales para años anteriores.

motivos de la expansión del sistema de engorde a corral en nuestro país durante la última década no parecen ser muy diferentes que los esgrimidos por los pioneros a inicios del noventa -producir animales de calidad, homogéneos, y en las fechas deseadas, y así obtener precios diferenciales-. Durante los últimos años, no obstante, otra razón de peso en la proliferación de corrales ha sido la emergencia de oportunidades comerciales que se han abierto a partir de la participación de nuestro país en la Cuota 481 (cuota de carne de alta calidad de acceso preferencial a la UE, ya referida en los capítulos 4 y 5).

7.2 El desempeño productivo de la ganadería vacuna durante la *segunda globalización*

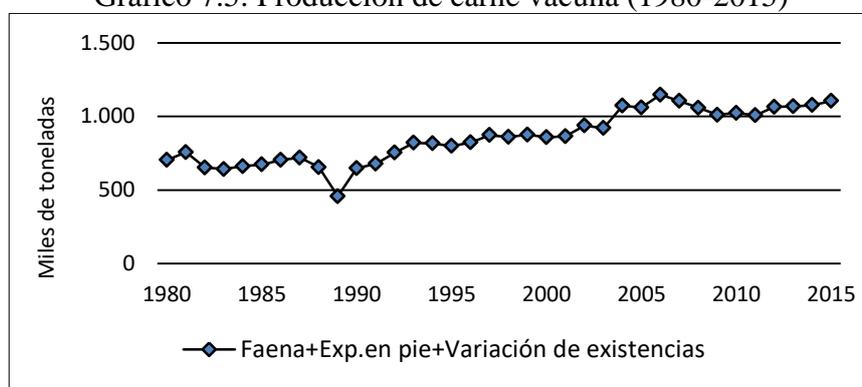
Las transformaciones de la estructura ganadera vacuna han tenido impactos en términos de desempeño del subsector los cuales a su vez han redundado en nuevas condicionantes a las que se enfrentan los diversos actores que componen la fase primaria, modificando expectativas, y al mismo tiempo entonces, retroalimentando la reconfiguración de su estructura. A continuación se esboza, en titulares, los principales resultados en términos de desempeño, para posteriormente profundizar en los cambios referidos:

- i. La ganadería vacuna ha experimentado aumentos de producción durante gran parte del período de estudio, en particular desde inicios de los noventa y mediados de la década del 2000;
- ii. El mejor desempeño registrado no se debe, al menos no en su totalidad, al cambio de composición del sector ganadero, es decir al efecto sustitución bovino-ovino registrado a partir de 1990, sino a una mejora de la productividad ganadera vacuna. La cantidad de toneladas de carne vacuna por hectárea de pastoreo bovino aumentó durante el período de estudio, como resultado en mayor medida del incremento del rendimiento físico del vacuno, y en menor grado debido a un aumento en el número de vacunos por hectárea.
- iii. La evolución creciente del rendimiento del vacuno se encuentra asociada a la mayor inversión en mejoramientos forrajeros realizada entre finales de la década del ochenta y mediados de la década del 2000;
- iv. La mayor dotación forrajera aunada a la implementación de tecnologías en la genética y el manejo animal y los avances en materia sanitaria, propiciaron incrementos de productividad tanto en la actividad de cría como en la invernada. Sin embargo, los indicadores de eficiencia técnica para ambas actividades no muestran mejoras sustantivas durante la última década del período bajo estudio;
- v. La mayor eficiencia técnica de la pecuaria entre comienzos del noventa y el 2006, hizo posible una disminución de la intensidad de las fluctuaciones en el abastecimiento de ganado a faena a la industria frigorífica, rompiendo con patrones históricos de marcada estacionalidad (fluctuaciones intranuales) y desdibujando el ciclo ganadero (fluctuaciones interanuales). A partir del 2006, no obstante, las fluctuaciones vuelven a acentuarse pero son menos pronunciadas que las registradas durante la década de 1980;
- vi. Como correlato, se observa una mejora sustantiva de la tasa de extracción desde mediados del noventa y hasta el 2006. En dicho sub período ese indicador aumenta, y registra un valor medio mayor y una variación menor que la constatada para el sub período anterior (1980-1993). Desde el 2006 y hasta el 2015, los resultados son aún mejores en cuanto a la media y al coeficiente de variación, pero se observa una

tendencia decreciente de la tasa de extracción que se extiende hasta finales del período de estudio.

Producción vacuna: En el Gráfico 7.5 se muestra la evolución de la producción de carne vacuna desde 1980 y hasta el 2015. Durante la década del ochenta la producción se mantuvo relativamente estable -en el entorno de las 700.000 toneladas en pie- con excepción de 1989 en que cayó abruptamente como consecuencia de los graves déficits forrajeros que produjo la sequía de 1988-89. Entre 1990 y mediados del 2000 hubo un incremento sostenido de la producción, y a partir de entonces una caída que se acentuó en el 2008/09 tras otra intensa sequía. Si bien a partir del 2009 la producción retomó la senda de crecimiento, al 2015 todavía no se había alcanzado el nivel máximo registrado en el 2006.

Gráfico 7.5: Producción de carne vacuna (1980-2015)



Tasa media acumulativa de producción de carne bovina (%)	1980-1993	1994-2005	2006-2015
	1.2	1.9	-0.41

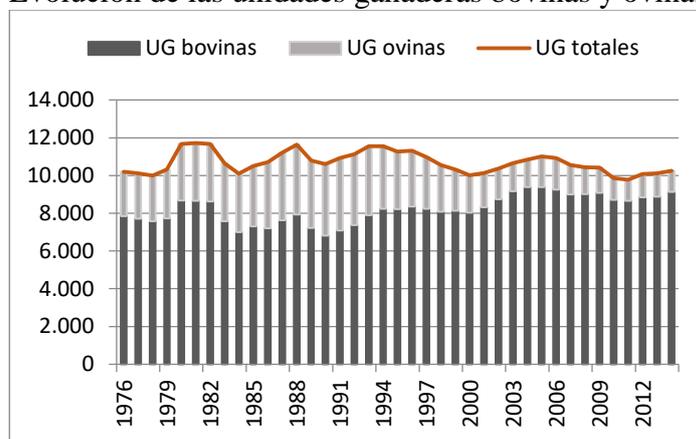
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos de la DIEA

Definitivamente el aumento de la producción ganadera se ha registrado en mayor grado en el período que se extiende entre inicios de la década de 1990 y el 2006, lo cual va en línea con la evolución registrada en el índice de volumen físico de la industria frigorífica examinada en el apartado anterior. Específicamente y como se observa en la tabla correspondiente al gráfico, entre 1994 y 2005, sub período identificado como de mayor crecimiento tanto en la faena como en la exportación de carne vacuna, la producción vacuna crece sostenidamente y registra una tasa de crecimiento media acumulativa cercana al 2%, superior a la del período previo caracterizado además por mayores fluctuaciones. A partir del 2006, la tendencia al alza se revierte, y la tasa media acumulativa de producción de carne bovina es negativa e igual a 0.41, lo cual nuevamente se corresponde con la evolución seguida por el índice de volumen físico de la industria cárnica durante esos años (Gráfico 6.3 del capítulo anterior).

Reestructura ganadera y productividad vacuna. Se podría conjeturar que los cambios ocurridos al interior del subsector ganadero mencionados en el apartado anterior, podrían estar explicando el aumento de la producción vacuna registrado a partir del noventa. Es decir, si se tiene en cuenta que el mayor crecimiento de la producción vacuna coincide con el período de mayor caída del stock ovino, una explicación podría encontrarse en el incremento en el uso del factor tierra liberado por la ganadería ovina y apropiada por la bovina. Como se observa en el

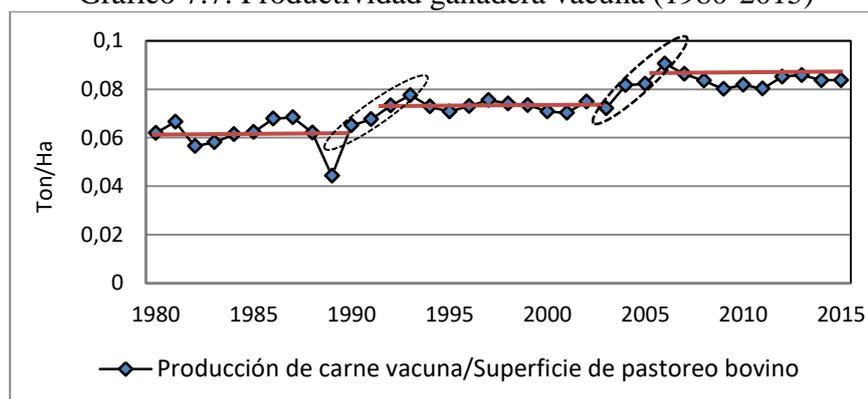
Gráfico 7.6, la evolución de las Unidades Ganaderas (UG)²⁸⁹ en el período 1980-2015 da cuenta de un efectivo desplazamiento en el uso del factor tierra entre los dos principales rubros ganaderos. Sin embargo, y como permite apreciar el Gráfico 7.7, el aumento de producción vacuna de las últimas décadas no puede ser explicado en su totalidad, por un crecimiento extensivo.

Gráfico 7.6: Evolución de las unidades ganaderas bovinas y ovinas (1980-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por OPYPA

Gráfico 7.7: Productividad ganadera vacuna (1980-2015)



Toneladas de carne bovina por hectárea promedio	1980-1990	1993-2003	2006-2015
	0.060	0.073	0.084

Notas: Superficie de pastoreo bovino=(Superficie de pastoreo total)*(UG Bovina/UG total).

Fuente: Elaboración propia en base a Series históricas de OPYPA (1980-2005); Anuarios estadísticos de la DIEA (2006-2015) y datos proporcionados por OPYPA

En efecto, asumiendo que la evolución de la cantidad de toneladas de carne vacuna por hectárea de pastoreo bovino es un buen indicador de la productividad ganadera vacuna, la información que aporta el Gráfico 7.7 pone de manifiesto el mejor desempeño productivo registrado entre 1980 y 2015. En particular, se identifican dos períodos de aumentos importantes de la productividad ganadera bovina, que determinan mejoras escalonadas, reflejadas en la tabla correspondiente al gráfico. El primer incremento de importancia se

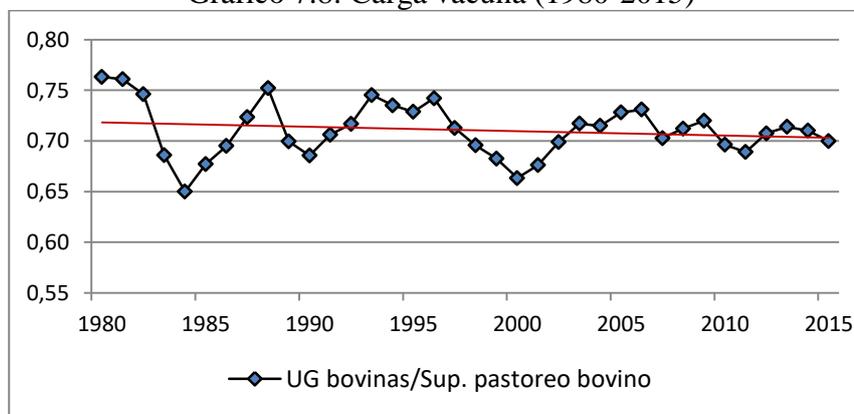
²⁸⁹ La Unidad Ganadera es un coeficiente técnico utilizado para determinar la carga animal que puede soportar un campo en los meses de invierno de acuerdo a los requerimientos energéticos y las necesidades alimenticias del ganado (Álvarez, 2014). En base a un coeficiente de equivalencia se estiman las cantidades existentes de cada especie animal y se las expresa en términos de UG. En este caso, con base en (INIA, 2012) se tomó un coeficiente de equivalencia de 0,15 para los ovinos (los requerimientos energéticos de un bovino equivalen a lo requerido por 6,67 ovinos).

registró entre 1990 y 1993 cuando la tasa media acumulativa de la productividad registrada fue del 6%. El segundo aumento de importancia que determinó otra suba escalonada en el promedio de toneladas de carne bovina obtenidas por hectárea fue incluso mayor y se dio entre 2003 y 2006. La tasa media acumulativa de productividad durante esos años fue del 8%. Estas subas escalonadas explican que mientras que a inicios del ochenta se obtenían 0.06 toneladas de carne bovina por cada hectárea de pastoreo bovino, al 2015 esa cifra asciende a 0.08 toneladas por hectárea.

Carga vacuna y rendimiento físico por vacuno. Es interesante examinar si el incremento de la productividad de carne bovina se debe a una mayor carga vacuna, es decir a un mayor número de vacunos por hectárea, o si es producto de una mejora del rendimiento físico por cabeza animal, o en otro caso, si es el resultado de una combinación de ambos. La información provista por los Gráficos 7.8 y 7.9 da cuenta que si bien ambos factores estarían explicando la mayor productividad de la carne vacuna, la mejora sustantiva y sostenida se ha dado en términos de la productividad del vacuno.

El Gráfico 7.8 muestra la evolución que ha seguido la carga vacuna, esto es cómo ha variado la cantidad de unidades ganaderas bovinas por hectárea de pastoreo bovino. Punta a punta se observa una tendencia decreciente, signada por fuertes fluctuaciones particularmente entre 1980 y mediados del 2000. Se aprecia, asimismo, que durante los períodos de mayor incremento de la productividad ganadera vacuna identificados en el Gráfico 7.8, se produjo un aumento de la carga vacuna.

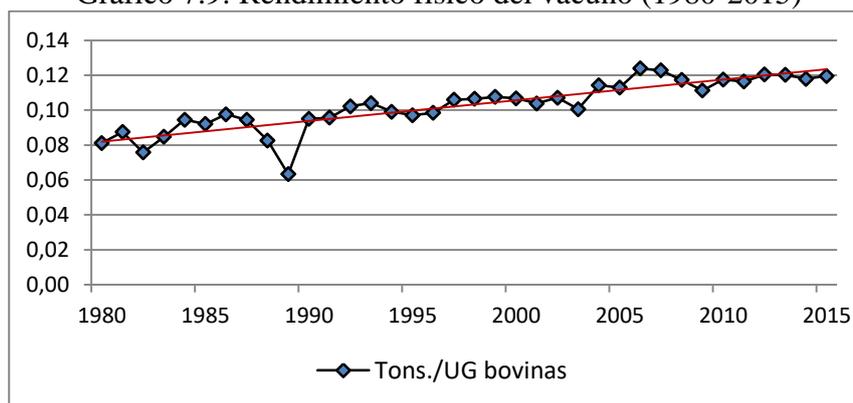
Gráfico 7.8: Carga vacuna (1980-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a Series históricas de OPYPA y Anuarios estadísticos de la DIEA

Al igual que lo constatado para la carga vacuna, el rendimiento físico del vacuno aumentó en los períodos identificados como de mayor crecimiento de la productividad ganadera vacuna. No obstante, cuando se analiza el rendimiento físico del vacuno, se constata una tendencia creciente y sostenida durante todo el período de estudio. Como se observa en el Gráfico 7.9, no solo se incrementó la cantidad de carne por UG bovina sino que desde comienzos de la década del noventa el aumento estuvo acompañado de menores fluctuaciones. A partir del 2006, sin embargo, se aprecia una caída del rendimiento físico del vacuno y un posterior enlentecimiento del crecimiento hasta el final del período de estudio.

Gráfico 7.9: Rendimiento físico del vacuno (1980-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a Series históricas de OPYPA y Anuarios estadísticos de la DIEA

La mayor cantidad de carne que se obtiene por UG bovina se encuentra asociada, entre otros factores, a una mejora de la alimentación del ganado, que puede ser explicada, aunque solo en parte, por la mayor redistribución del forraje. Nótese que entre 2003 y 2006, en que se registra un incremento importante del rendimiento físico del vacuno, la cantidad de UG bovinas se mantiene en niveles similares (Gráfico 7.6). Asimismo, si bien a partir de 1994 la carga total disminuye lo que implica una mayor cantidad de forraje por animal, la mejora en el rendimiento del vacuno no se inicia en 1994 sino a comienzos de la década del noventa. La explicación de la mejora en la alimentación del ganado, por tanto, no puede ser reducida a la menor carga animal, sino y como se verá a continuación ésta ha sido también el resultado del crecimiento del área ganadera mejorada.

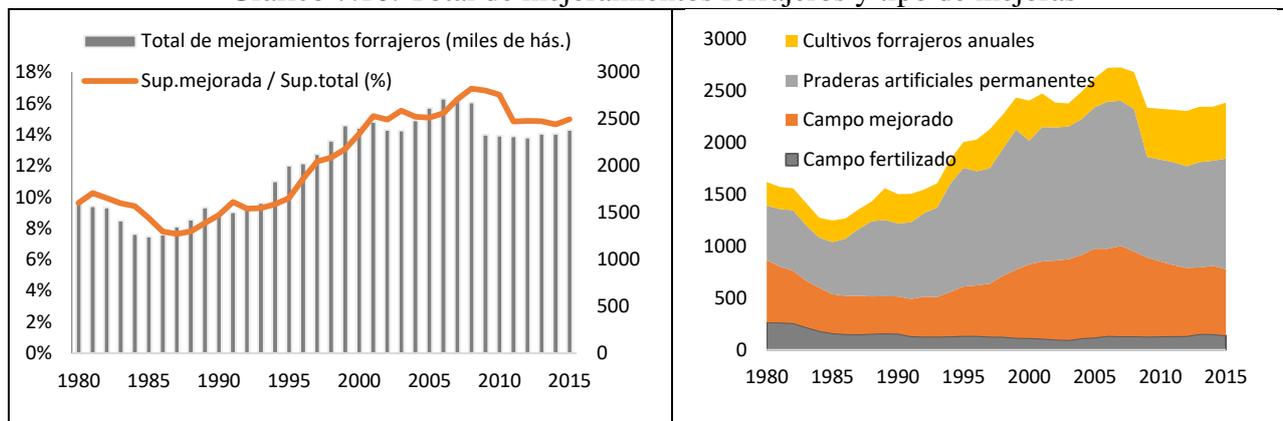
La base forrajera. Desde inicios del Siglo XX, la restricción forrajera ha constituido uno de los principales cuellos de botella en el proceso de producción y procesamiento del complejo cárnico, problemática ya referida en el capítulo 3. Una de las implicancias que se derivan de las insuficientes mejoras forrajeras es la escasa disponibilidad de alimento durante los períodos de post-zafra, dando lugar a una pronunciada estacionalidad de la oferta, y en consecuencia, a oscilaciones importantes en la tasa de extracción del ganado a faena y en el nivel de actividad de la fase industrial. Lo observado para el período de estudio es un ablandamiento de la restricción forrajera, que si bien insuficiente, ha redundado en una mejora sustantiva de la eficiencia técnica del ganado²⁹⁰.

En efecto, a mediados de la década de 1980 se retomaron las inversiones en mejoramientos forrajeros que parcialmente y de forma heterogénea se habían realizado tras la adopción del paquete tecnológico de mejoramiento de pasturas neozelandés a comienzos del sesenta. Como se observa en el Gráfico 7.10 se verifica una tendencia creciente en la evolución del total de mejoramientos forrajeros desde 1985, que alcanza un máximo de 2.7 millones de hectáreas en el 2006, nada desdeñable considerando que desde el comienzo del Plan Agropecuario el

²⁹⁰ Cabe notar, no obstante, que la superficie mejorada no se destina exclusivamente a la producción de carne vacuna. El área dedicada a la ganadería bovina, por lo general, es compartida tanto por la ganadería ovina como por la lechería. Asimismo, tanto las áreas agrícolas como forestales admiten niveles de pastoreo. Por tanto, un análisis riguroso sobre los mejoramientos forrajeros y su impacto en la ganadería vacuna requeriría de una estimación precisa sobre la superficie mejorada que es destinada a la producción de carne vacuna.

máximo alcanzado se había registrado en 1975 y había alcanzado 1.6 millones de hectáreas (Álvarez, 2014, p. 31).

Gráfico 7.10: Total de mejoramientos forrajeros y tipo de mejoras



Fuente: Elaboración propia en base a Series históricas de OPYPA y a Anuarios Estadísticos de la DIEA

Siguiendo a Ilundain & Lema (2001), el aumento de la inversión en pasturas durante la década del noventa refleja un importante crecimiento de las expectativas de los agentes. Estos autores sostienen que una política específica que promovió las mejores expectativas fue la eliminación de los stocks reguladores a inicios de los noventa. Dicha política si bien se había originado con el fin de reducir las variaciones estacionales de los precios, había resultado en los hechos en aumentos en la estacionalidad de la oferta²⁹¹. A inicios del 2000, se interrumpe la tendencia al alza en las inversiones en la base forrajera. Ilundain & Lema (2001) enfatizan en algunos factores de incidencia en el cambio de expectativas. Entre ellos, la incertidumbre que introdujo la aparición de –lo que sería el primer- foco aftósico en el departamento de Artigas, y el contexto económico ya en turbulencia que culminaría en la crisis financiera del 2002. A partir del 2003, y como se ve claramente en el gráfico, las mejoras se reanudan aunque vuelven a estancarse en el 2006, se reducen a partir del 2008, y se mantienen en el entorno de las 2.3 millones de hectáreas entre 2009 y 2015. Como muestra el gráfico, la superficie de tierra mejorada representó en el entorno del 15% entre el 2000 y 2015, habiéndose alcanzado un máximo de 17% en el 2008. Vale acotar, además, que la mayor parte del área mejorada corresponde a la producción lechera, lo cual evidencia que la mejora forrajera sigue siendo reducida en términos relativos al área total.

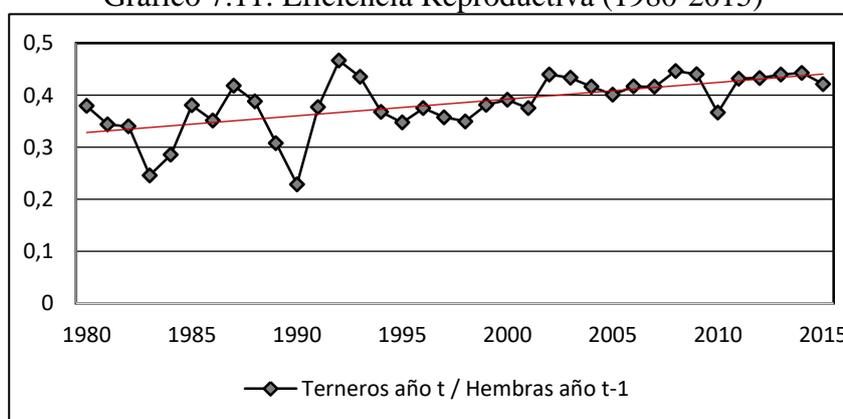
Atendiendo al tipo de mejora forrajera promovida, el incremento del área de praderas permanentes y campo mejorado explican el incremento de los mejoramientos forrajeros registrado hasta el 2006. Desde entonces, no obstante, aumenta la participación relativa de los cultivos forrajeros anuales en el total de mejoras. De acuerdo a Vasallo et al. (2011) este hecho está asociado, por un lado, a los cambios en la oferta forrajera, y por otro al creciente uso de alimentos concentrados en la actividad ganadera. En lo que refiere a la oferta forrajera, los autores sostienen que ante el incremento de la siembra directa y la “veranización” de la fase agrícola fuertemente centrada en el cultivo de soja, se ha promovido el cultivo de maíz y de

²⁹¹ A través de los stocks reguladores se acordaba dejar cierta cantidad de ganado producido durante la zafra para consumirlo en la post-zafra. En contraposición a lo buscado, la regulación de stock desestimulaba las inversiones en la producción fuera del período de zafra, y por tanto resultaba en menores niveles de producción en los períodos de post-zafra. (Ilundain & Lema, 2001)

sorgo a efectos de rotar y dar mayor sostenibilidad al sistema, los cuales han tenido como destino principal la alimentación del ganado. Por otro lado, se han expandido los sistemas de cría y engorde en los que se hace una utilización cada vez mayor de alimentos concentrados, no solo como resultado del aumento en el número de *feedlots* ya mencionado, sino también por la mayor suplementación de ganado en pastoreo. La mayor dotación forrajera registrada en el período de estudio, aunada a la implementación de un conjunto de tecnologías referidas a la genética y el manejo animal y a avances en la sanidad del ganado, redundó –como se verá a continuación- en incrementos de productividad tanto en la actividad de cría como en la invernada.

Indicadores de eficiencia técnica. En lo que refiere estrictamente a la cría, una serie de innovaciones tecnológicas orientadas específicamente a la mejora del desempeño reproductivo de las vacas se generalizó durante la década del noventa, cuyos resultados comenzaron a hacerse visibles hacia el final de la década. Entre las técnicas difundidas, y siguiendo a Caputi & Murguía (2003) se destacan: el destete temporario, el destete precoz, el apoyo con mejoramiento extensivo, y el tacto como criterio de refugo²⁹². El uso creciente de estas prácticas propició un incremento de la cantidad de vacas de cría y una reducción de la edad del primer entore. En el Gráfico 7.11 se constata que la eficiencia de la cría bovina²⁹³, muestra una tendencia creciente, en especial a partir de mediados del noventa cuando presenta a su vez menores oscilaciones. Es de notar además que el mejor desempeño se da en el período de mayor crecimiento en el número de establecimientos de cría (volver al Cuadro 7.3) y en un período de precios favorables en la relación de ganado de reposición y ganado terminado (Gráfico 7.12).

Gráfico 7.11: Eficiencia Reproductiva (1980-2015)



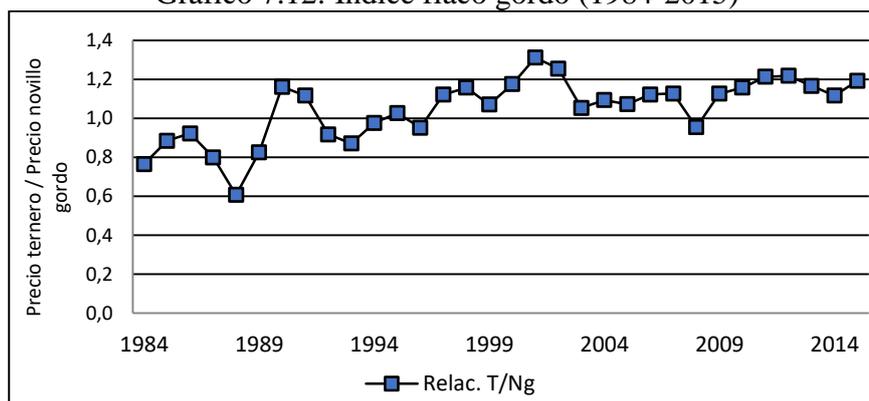
Notas: Hembras año t-1: vacas entoradas+vacas de invernada+vaquillonas

Fuente: Elaboración propia en base a Series históricas de OPYPA y DIEA Anuarios estadísticos

²⁹² Véase “Análisis del crecimiento ganadero a través de un modelo de equilibrio”, (Caputi & Murguía, 2003).

²⁹³ El indicador de eficiencia reproductiva se calcula a través del número de terneros destetados por cada 100 hembras de más de 1 año. Al considerar todas las hembras mayores a un año se infiere: 1. la variación de eficiencia como resultado de la producción de terneros por vaca entorada, y 2. los aumentos de eficiencia generados por la reducción en la edad del primer entore (Ilundain & Lema, 2001). Asimismo es este un indicador más adecuado de eficiencia en el proceso de producción de terneros ya que en la estimación del porcentaje de procreo, la cantidad de terneros está en relación a las hembras potencialmente fértiles y no sólo a los vientres entorados (Caputi & Murguía, 2003, p. 85).

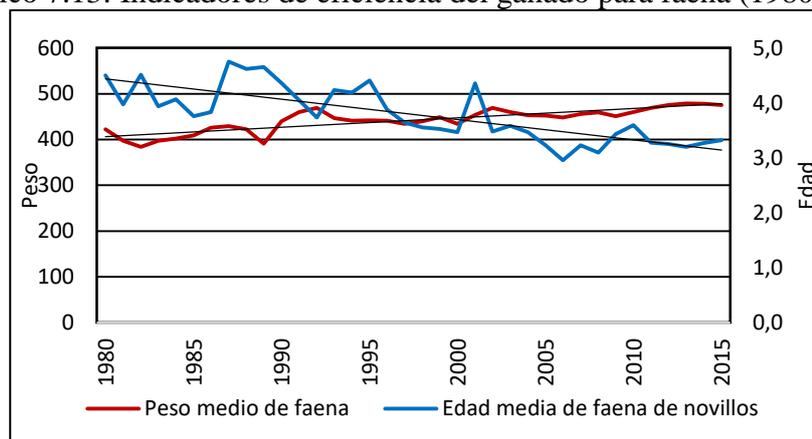
Gráfico 7.12: Índice flaco gordo (1984-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por OPYPA

Respecto a la invernada, son elocuentes los resultados obtenidos a partir de los indicadores de eficiencia del ganado a faena, verificándose una reducción de la edad media de los novillos enviados a faena así como un aumento en el peso medio del ganado gordo durante el período de estudio (Gráfico 7.13). Sin embargo, y respecto al primer indicador, la edad media fluctúa bastante hasta mediados del noventa, es claramente decreciente desde entonces –con excepción del 2002–, y a partir del 2006 la tendencia se revierte.

Gráfico 7.13: Indicadores de eficiencia del ganado para faena (1980-2015)



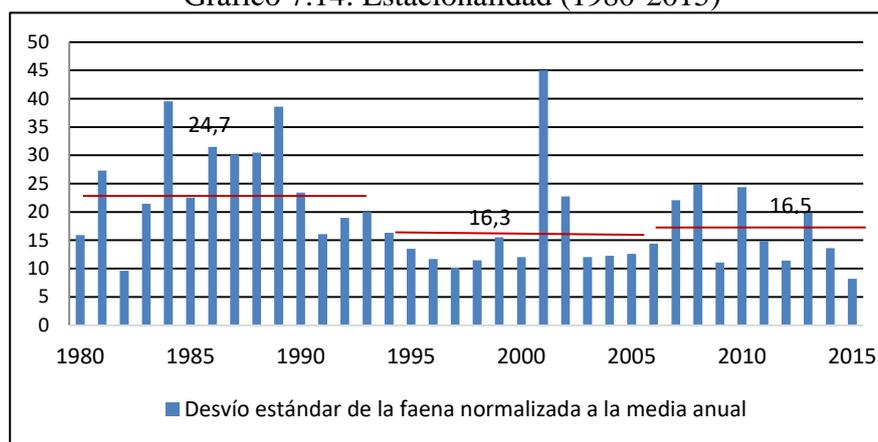
Fuente: Elaboración propia en base a Series históricas de OPYPA y DIEA Anuarios estadísticos

Las mejoras en los principales indicadores de la producción pecuaria en lo que refiere a la eficiencia técnica de la cría y la invernada tuvieron su correlato en la mayor regularidad registrada en el abastecimiento del ganado a faena. Si bien la alta irregularidad de la oferta responde en gran medida a factores climáticos y al tipo de sistema de producción dominante, es también el resultado de lógicas propias del negocio ganadero, afectando no solo al eslabón primario sino también al industrial, dado que le exige a este último un cierto nivel de capacidad ociosa para poder responder mejor a las fluctuaciones.

Estacionalidad de la faena y ciclo ganadero. Los Gráficos 7.14 y 7.15 dan cuenta de la mayor regularidad de la oferta de ganado a faena. En ellos se constata que es durante la primera mitad del noventa cuando comienza a reducirse la estacionalidad de la faena (ciclo intra-anual) y a desdibujarse el ciclo ganadero (ciclo inter-anual).

La estacionalidad de la faena hace referencia a las variaciones intra-anales como resultado del aumento del número de animales faenados en los períodos de zafra (en los meses de otoño, mayo-junio), y su disminución en los períodos de post-zafra (primavera, setiembre-noviembre). A partir del Gráfico 7.14, en donde se considera la evolución en el desvío estándar de la faena normalizada a la media anual, se constata: una marcada estacionalidad entre 1980 y 1993, sub período en que el desvío estándar promedio es de 24,7; menores fluctuaciones a partir de 1994 y hasta el 2005 lo que se ve reflejado en un desvío estándar de la faena significativamente menor, igual a 16,3; y un aumento de la estacionalidad desde el 2006, pero menor a la registrada en el primer sub período.

Gráfico 7.14: Estacionalidad (1980-2015)



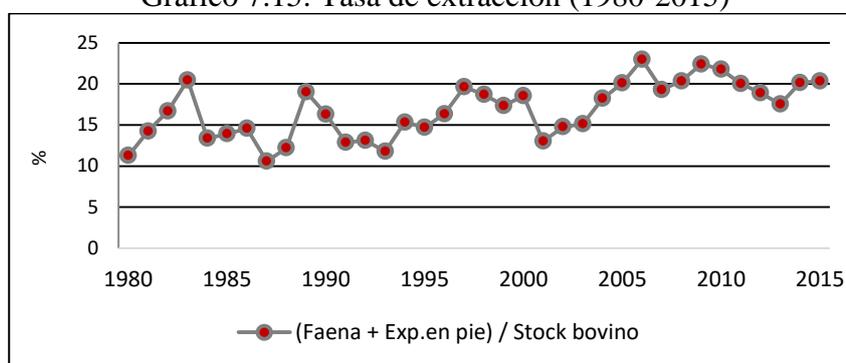
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del INAC

El ciclo ganadero, por su parte, hace alusión a las fluctuaciones inter-anales de la faena que devienen de las características propias que tiene la actividad. Por un lado, las restricciones biológicas inherentes en la producción ganadera que implican decisiones que comprometen el mediano y largo plazo. Por otro lado, la doble condición que tiene el producto como bien de consumo (ganado enviado a faena) y bien de inversión (ganado que se mantiene en stock, para que produzca más terneros). Cuando aumenta el precio del ganado, los productores buscan incrementar su producción bajo la expectativa de que los precios futuros sean aún mayores. Es decir, los productores reducen la cantidad de ganado a faena en pos de incrementar la producción futura. La retención de ganado, a su vez, conduce a precios aún mayores, lo que redundará una vez más en caídas del nivel de faena. El mecanismo contrario se activa cuando disminuye el precio del ganado a faena. Está demostrado que las faenas responden positivamente a los precios una vez transcurridos varios años del aumento original de precios (y viceversa). El ciclo, entonces, está caracterizado por oscilaciones conjuntas e inversas del stock y la faena, así como de los precios de ganado gordo y del nivel de faena. Si bien este patrón cíclico se encuentra presente en todos los países ganaderos, la evidencia empírica da cuenta de que en Uruguay éstos son más severos (Jarvis, 1982). De allí que es relevante la ruptura de ese patrón histórico que comienza a perfilarse a inicios del noventa.

El desdibujamiento del ciclo ganadero se infiere a partir de la evolución de la tasa de extracción (Gráfico 7.15), la relación entre stock y faena bovina (Gráfico 7.16), y la evolución que sigue la relación entre el nivel de faena y los precios de ganado gordo (Gráfico 7.17). De acuerdo a los datos de la tabla correspondiente al Gráfico 7.15, hasta la primera mitad del

noventa no hay cambios significativos en la tasa de extracción la cual a su vez presenta grandes fluctuaciones. En efecto, entre 1980 y 1993 la tasa de variación media acumulativa del coeficiente de extracción es casi nulo -igual a 0.34%- , siendo la media de 14.3 y el coeficiente de variación de 20.2. Desde 1994 y hasta mediados del 2000, aumenta el coeficiente de extracción -la tasa de crecimiento media acumulativa es de 2.5%- con una media más alta, de 16,8 y un coeficiente de variación menor, de 13.3. A partir del 2006 los resultados son incluso mejores en cuanto a la media y al coeficiente de variación -20.4 y 8.1 respectivamente- pero se observa una tendencia decreciente de la tasa de extracción –la tasa de variación media acumulativa es negativa e igual a 1.3%- . El mismo resultado es constatado de acuerdo al Gráfico 7.17 la tendencia espejo que siguen las series de precio de novillo gordo y de faena se desdibuja a partir de inicios del noventa y comienza a manifestarse nuevamente a partir del 2006.

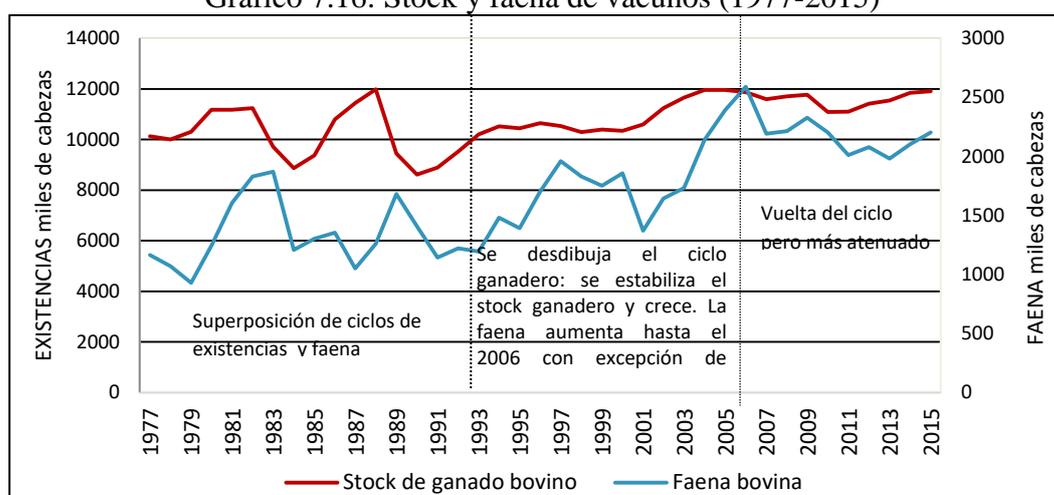
Gráfico 7.15: Tasa de extracción (1980-2015)



Coeficiente de extracción	1980-1993	1994-2005	2006-2015
Tasa de variación media acumulativa	0.3%	2.5%	-1.3%
Media	14.3	16.8	20.4
Coeficiente de variación	20.2	13.3	8.1

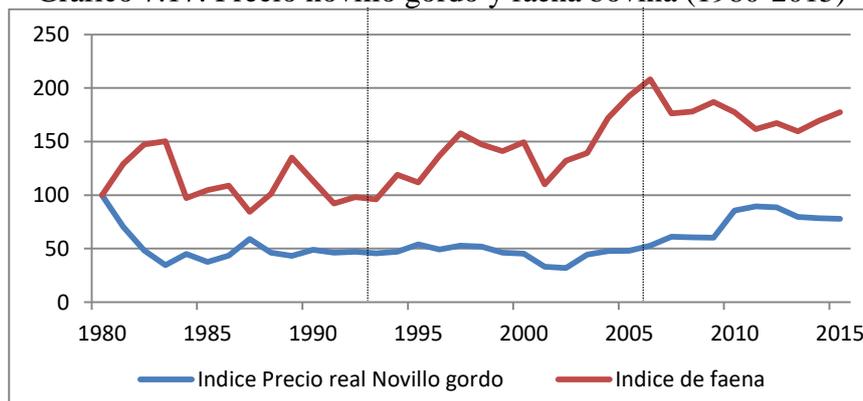
Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios estadísticos de la DIEA; Anuarios Estadísticos del INAC; Uruguay - Producción y comercialización de ganado y carnes (documentos INAC); Series históricas de OPYPA

Gráfico 7.16: Stock y faena de vacunos (1977-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos de la DIEA y Anuarios Estadísticos del INAC

Gráfico 7.17: Precio novillo gordo y faena bovina (1980-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos de la DIEA y Anuarios Estadísticos del INAC

Responder a las preguntas sobre cuáles son los factores que determinaron el desdibujamiento del ciclo ganadero desde inicios del noventa, y el porqué de su vuelta atenuada a partir del 2006, excede los objetivos de investigación delineados. Su explicación insumiría un trabajo analítico específico sobre los catalizadores del ciclo y su evolución durante el período de estudio. Es posible, no obstante, recurrir a trabajos que aportan explicaciones al respecto, solo a modo de dejar planteadas algunas de las interpretaciones realizadas.

En este sentido, es interesante el aporte de Mednik (2003) hacia la primera de esas preguntas. El autor parte de sistematizar un conjunto de mecanismos que ayudan a exacerbar o suavizar el ciclo, e hipotetiza sobre las razones que podrían estar detrás de la interrupción del patrón histórico de la relación entre stock, faena y precios desde comienzos de los noventa. Entre los catalizadores del ciclo, además de las restricciones biológicas, Mednik destaca: 1. La variación de la productividad de las vacas (cuanto mayor la productividad menos fuerza tiene la restricción biológica y por tanto más suave es el ciclo); 2. Las restricciones de liquidez (impacta sobre las decisiones de los ganaderos haciéndoles vender ganado en momentos inoportunos); 3. Los problemas de información o coordinación, vinculados al *timing* de mercado (eventuales comportamientos contracíclicos por parte de algunos agentes podrían suavizar el ciclo); 4. El grado de coordinación vertical existente en la cadena cárnica (cuanta mayor articulación entre eslabones, más suavizado será el ciclo); 5. El grado de integración del mercado interno de haciendas con los de otros países (asociado a la importación y exportación de ganado en pie, que puede atenuar o acelerar el ciclo, al descomprimir o profundizar la restricción biológica).

De acuerdo al autor, entre los factores de mayor relevancia que actuaron en el desdibujamiento del ciclo ganadero uruguayo durante la década de 1990, se encuentran:

- El surgimiento de una ganadería “dual” que responde a diferentes velocidades de ajuste y a una mayor heterogeneidad de las condiciones tecnológicas²⁹⁴, la cual propició diferentes *timing* en cuanto a las decisiones y comportamientos de los ganaderos;

²⁹⁴ La idea de una ganadería a dos velocidades refiere a la existencia de rutinas tecnológicas dispares entre los productores que fue conformando trayectorias tecnológicas divergentes durante el transcurso de la década del noventa, y creando, a su vez, asimetrías, que condicionan las decisiones y comportamientos en las trayectorias futuras. La existencia de la heterogeneidad en la actitud innovadora de los productores responde a una combinación de factores. Entre ellos, se destaca la disparidad en lo que refiere a: características

- La liberalización de la exportación de ganado en pie²⁹⁵ a través de establecer un piso en los precios, y promover aumentos en mayor medida del precio de ganado flaco, favoreciendo por tanto las decisiones de inversión en detrimento de las de consumo, en la ecuación de los criadores;
- La tendencia creciente del ratio: precio del ternero y precio del novillo y vaca, como resultado de desajustes entre la evolución de las actividades de cría e invernada, que propició incentivos al criador para producir más terneros. En concreto, las inversiones en forraje se realizaron en mayor grado en la invernada que en la cría. Esta última recurrió en mayor medida al aumento del rodeo y en menor grado al incremento de la productividad de ese rodeo.

En menor grado de importancia, Mednik señala otros móviles que habrían actuado como son: el aumento de productividad de la ganadería vacuna y el ablandamiento de la restricción de liquidez del sector originada por la expansión del crédito. Además de los factores mencionados, el autor advierte que en el caso uruguayo –que presenta importantes saldos exportables y tiene un peso relativo despreciable en el mercado mundial- su ciclo ganadero no depende solo del juego de la demanda y oferta interna, sino que tiene un componente importado. Para el autor, por tanto, es necesario examinar la evolución de los precios internacionales a efectos de identificar si hubo algún cambio de patrón que haya promovido el desdibujamiento del ciclo en nuestro país. A tales efectos se centra en el circuito aftósico y encuentra que el descalce de los planes de estabilización argentino y brasileño, y la política de subsidios de la UE llevaron a un desdibujamiento del ciclo de precios internacionales en dicho mercado, que frenó uno de los motores del ciclo ganadero uruguayo como es el generado por las variaciones en el precio de exportación. De allí que a los factores antes mencionados, el autor, agrega:

- La desincronización de los ciclos de precios argentino y brasileño, como uno de los factores centrales en el desdibujamiento del ciclo ganadero uruguayo.

El análisis, no obstante, se centra en lo ocurrido durante la década del noventa, y por tanto sus resultados están condicionados a los factores imperantes durante esos años. Cabe notar, por ejemplo, que en el análisis de las alteraciones en el mercado internacional de carne vacuna realizado, Mednik toma de referencia la evolución de los precios internacionales en el circuito aftósico, en particular repasa el ciclo argentino y el ciclo brasileño, y su vinculación con los ciclos de precios de exportación de la carne vacuna uruguaya. Su justificación parte de que si bien Uruguay ingresa al mercado no aftósico a mediados de la década de 1990, no es hasta finales de esa década en que los volúmenes exportados hacia ese mercado adquieren significancia. Esta argumentación es válida para esa década, pero no refleja lo ocurrido desde entonces (como fue ampliamente referido en el capítulo 5). El ciclo ganadero, sin embargo,

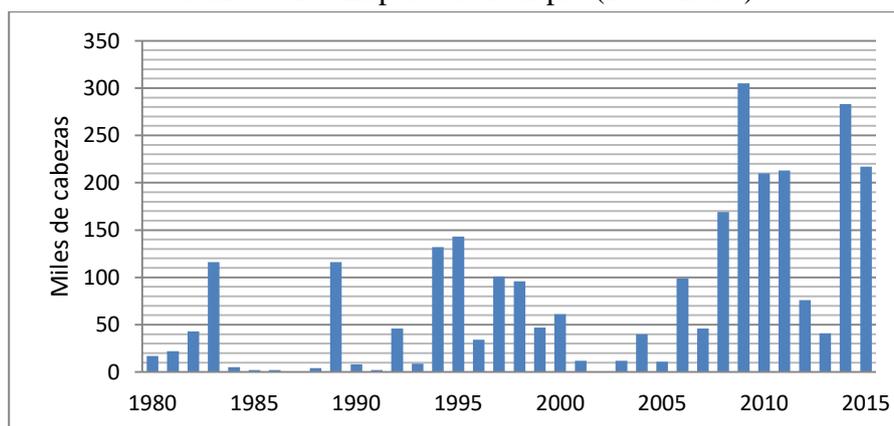
socioeconómicas, en los mecanismos de toma de decisiones, la dotación de recursos, y las actitudes hacia la incorporación tecnológica. (Mondelli & Picasso, 2001)

²⁹⁵ En 1993 se decretó la libertad de exportación e importación de novillos aptos para la faena, terneros, terneras y vaquillonas de hasta dos dientes: para el resto de categorías se estipuló la exigencia de autorización del MGAP. Durante el período previo, si bien se otorgaron autorizaciones especiales a las exportaciones en pie, éstas fueron puntuales y se restringieron a algunas categorías (Ordeix & Ferreira, 2001).

continuó desdibujado hasta el 2006, con lo cual se podría cuestionar que la desincronización entre los ciclos ganaderos argentino y brasileño y los mayores saldos exportables de la UE en el circuito aftósico, constituya un factor explicativo de peso en tal fenómeno. Se debería, no obstante, examinar si las otras razones mencionadas por Mednik tuvieron mayor incidencia durante estos años, y propiciaron que el ciclo continuara ausente.

Un estudio de este tipo, que comprenda los años posteriores al período abarcado en Mednik (2003) exige un grado de rigurosidad como el que está presente en dicho trabajo, lo que claramente excede el alcance de esta investigación. Hecha esta aclaración, no obstante, se hace notar algunas cuestiones que surgen al observar la evolución de algunos de los indicadores que Mednik toma como centrales en su explicación. Uno de ellos es la evolución del ratio entre el precio del ternero y el precio del novillo, que cambia de tendencia a partir del 2001 (Gráfico 7.12), y sin embargo, el desdibujamiento del ciclo ganadero sigue su curso. Por otro lado, más allá de que la liberalización de las exportaciones de ganado en pie haya generado expectativas favorables para los criadores al aumentar su margen de maniobra, en el Gráfico 7.18 se evidencia que dicho indicador presenta una gran variabilidad interanual durante el período de estudio, y en especial entre 1994 y 2006. Es recién durante los últimos años del período bajo estudio que la exportación en pie adquiere significancia²⁹⁶.

Gráfico 7.18: Exportación en pie (1980-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por OPYPA

En lo que refiere al aumento de productividad de la ganadería vacuna como factor de incidencia en el desdibujamiento del ciclo, los análisis precedentes sobre el desempeño de la ganadería vacuna dan cuenta de que las mejoras en la productividad que permitieron ablandar la restricción biológica inherente al ciclo desde inicios de la década de los noventa, se atenuaron a comienzos de la segunda mitad de la década del 2000. La inversión en forraje, que había perdido impulso a inicios del 2000, cayó en la segunda mitad de la década y se mantuvo estancada hasta finales del período de estudio. El mismo patrón se observa respecto al

²⁹⁶ Cabe destacar que ha continuado la tendencia creciente de la exportación en pie desde el 2015. Según datos de OPYPA, en el ejercicio 2017/18 alcanzó las 450 mil cabezas, lo que equivale casi al 20% de la faena. Dado que la exportación en pie tiene casi que exclusivamente destino Turquía, la evolución futura es bastante incierta, dependerá de la política adoptada por ese país en la coyuntura económica adversa por la que atraviesa. Es motivo de preocupación, no obstante, dado que la exportación en pie consiste principalmente en animales jóvenes y si se mantiene en los niveles actuales, tiende a desequilibrar la relación entre tasa de remplazo y tasa de extracción de novillos. Véase (Bermejillo, 2018).

indicador de eficiencia reproductiva, cuyo nivel permanece casi incambiado entre 2008 y 2015. Estas tendencias se corresponden con lo ocurrido en la evolución de los indicadores referidos al ciclo ganadero.

Por último, es interesante reparar en lo señalado por Mednik acerca de la coordinación vertical de la cadena como un eventual catalizador del ciclo ganadero. Según el autor, los mecanismos alternativos a los del mercado, posibilitarían una mayor coordinación de las decisiones y acciones de los integrantes de la cadena, al incluir en la ecuación del criador los efectos de sus decisiones sobre invernaderos y frigoríficos. Para el autor, éste no es un catalizador que haya actuado durante la década del noventa cuando la articulación registrada entre la fase primaria y la industrial se limitó a experiencias piloto concretas, y fue de escasa incidencia en el total de transacciones. Como se trató en el capítulo 3, el relacionamiento entre ganaderos e industriales de la carne lejos de ser fraterno y articulado, se ha caracterizado por un grado de conflictividad elevado que históricamente ha resultado en un juego de suma cero.

En el capítulo siguiente se indaga sobre las formas de coordinación que han pautado el relacionamiento entre estos dos eslabones durante el período de estudio. La mirada de largo plazo aporta elementos que evidencian una mayor articulación entre productores y procesadores. Si bien se constata la emergencia de mecanismos de coordinación más estrechos durante los noventa, en sintonía con lo afirmado por Mednik, dado el carácter incipiente y su escaso peso en el total de transacciones, no parece que ese factor haya actuado como catalizador del ciclo. El proceso creciente de mecanismos de coordinación alternativos al mercado, registrado desde entonces, podría, no obstante, ser uno de los factores que ayudan a explicar el ciclo ganadero atenuado de la última década bajo estudio. Constatar o refutar dicha afirmación, sin embargo, requiere un trabajo de investigación en sí mismo, y por tanto no es abordado en esta investigación.

7.3 Recapitulando: Fin del estancamiento dinámico de la ganadería bovina y señales de alerta

Los cambios relativos al desempeño del sector ganadero vacuno han estado atravesados por transformaciones no menores de su estructura. En un contexto de transformaciones importantes en la conformación silvoagropecuaria de nuestro país y en sintonía con algunas tendencias mundiales registradas en los sistemas agroalimentarios –ya mencionadas en el Capítulo 4-, se puede afirmar que durante las últimas décadas la estructura de la ganadería bovina de carne en nuestro país ha perdido superficie y cambiado su composición, se ha concentrado y ha adquirido mayor especialización, y si bien reciente e incipiente, ha experimentado un proceso creciente de intensificación.

Por otro lado, el conjunto de indicadores utilizados para medir la dinámica registrada por la ganadería vacuna, da cuenta de un salto cuantitativo y cualitativo registrado desde la primera mitad de la década de 1990. Es a partir de entonces que comienzan a sortearse varios de los obstáculos señalados como principales causas del prolongado estancamiento que caracterizó al sector desde mediados de la segunda década del siglo XX. Entre ellos, la baja tasa de procreo, la pronunciada irregularidad de la oferta de ganado gordo y la avanzada edad y el bajo peso del ganado enviado a faena. Las mejoras en la nutrición del ganado debido al ablandamiento de la restricción forrajera, los estudios en la genética animal, la introducción de nuevas técnicas de

manejo del ganado y los avances registrados en materia sanitaria han estado detrás de los aumentos en la producción y productividad de la ganadería bovina. Sin embargo, los resultados en cuanto a la evolución seguida por los principales indicadores relevados durante la última década de estudio, arrojan dudas sobre la sostenibilidad de esa dinámica virtuosa.

Capítulo 8

Mecanismos de coordinación en el complejo cárnico y su carácter dinámico

Este capítulo atiende a uno de los objetivos de la tesis: evidenciar y aportar a la comprensión de las transformaciones de los mecanismos de coordinación entre la fase primaria y la industrial del complejo cárnico vacuno en Uruguay entre 1980 y 2015.

En el apartado 8.1 se realiza una sistematización de ciertos procesos que han promovido cambios relativos al relacionamiento entre actores en el período de estudio. La evidencia es construida en base a un análisis de carácter cualitativo. Se reconoce, no obstante, la utilidad de complementar esta perspectiva con un análisis que permita cuantificar de forma más precisa la magnitud de los cambios. Asimismo, se entiende necesario explicitar que el apartado está abocado a describir los cambios, no a examinar si éstos han redundado en mayores beneficios para los actores. En concreto, se aporta evidencia sobre la emergencia de mecanismos de coordinación alternativas al mercado *spot* que requieren (y promueven) mayor integración entre los eslabones. Ello sin tomar posición sobre cuál mecanismo es mejor o deseable. Este último punto requeriría otro estudio y probablemente diera lugar a otra tesis, motivada por otras preguntas de investigación (ej. ¿Cuál mecanismo de coordinación resultaría más efectivo dado cierto tipo de transacción?).

En el apartado 8.2 se busca aportar a la comprensión de la dinámica de los tipos de gobernanza desplegados entre ganaderos e industriales durante el período de estudio. A tales efectos se recurre al marco teórico adoptado. Como se trató en el capítulo 2, el enfoque de CGV provee de herramientas conceptuales que ayudan a caracterizar la gobernanza interna entre ambos eslabones, así como a explicar su dinámica. Recordar que, de acuerdo a este enfoque, un incremento en la complejidad de la información requerida en las transacciones promoverá cambios en la estructura de gobernanza de la cadena. En concreto, requerirá el pasaje hacia mecanismos de coordinación más estrechos entre eslabones. La mayor complejidad de las transacciones se genera ante una mayor diferenciación de productos y/o el surgimiento de productos con mayor nivel de especificidad que hace necesario un relacionamiento más directo entre los actores. Estos mecanismos de coordinación directa pueden ser de tipo relacional, modular o jerárquico.

De acuerdo al enfoque de CGV, la emergencia de una gobernanza de tipo modular estará condicionada a la existencia de mecanismos de codificación y procedimientos estandarizados de la información requerida en la transacción. En el caso que no existan sistemas de codificación de la información sobre las características comprendidas en la transacción entonces la gobernanza será de tipo relacional. En tal caso, el intercambio de información se realizará de forma tácita y estará basado en la construcción de vínculos de cooperación, según factores como la reputación y la confianza mutua. A medida que se instrumenten protocolos estandarizados y tecnologías de proceso automatizadas, entonces los vínculos entre eslabones estarán caracterizados por la gobernanza modular. Es decir la información intercambiada en la transacción, si bien compleja, podrá codificarse y no dependerá necesariamente de lazos

relacionales. Por otro lado, y según el enfoque adoptado, la capacidad de los proveedores de la cadena es otro factor de incidencia en el tipo de gobernanza construido. Cuando la base proveedora no pueda responder de forma adecuada a los requerimientos demandados en la transacción, los compradores tendrán incentivos para ejercer una gobernanza de tipo cautiva o jerárquica, lo cual puede ocurrir a través del establecimiento de vínculos intra-empresa. Es de notar que una respuesta “adecuada” de la base proveedora abarca desde el cumplimiento en los tiempos de suministro y cierta regularidad, hasta aspectos que refieren a la calidad y a las exigencias técnicas solicitadas.

8.1 La emergencia de nuevas formas de coordinación entre productores ganaderos y la industria frigorífica

Presagio o premonición, a finales de la década de 1980, Alonso y Pérez Arrarte exponían un conjunto de transformaciones clave a nivel global que conllevaría la consolidación de nuevos condicionantes para la inserción virtuosa en las cadenas agroalimentarias. Según los autores, el complejo cárnico en el Uruguay de los ochenta requería cambios para afrontar exitosamente los desafíos venideros.

“La norma de los próximos años será la renovación tecnológica acelerada, la diversificación y diferenciación del consumo. El surgimiento de cambios repentinos tensionará permanentemente el aparato productivo, exigiendo estructuras flexibles, adaptables, ágiles para responder a los signos del mercado. La integración de los procesos de comercialización, transformación industrial y producción agraria es asimismo un corolario de las determinaciones que impondrá el mercado destino: cada vez será mayor la interdependencia entre la industria (o el packing) y los productores agropecuarios, para lograr el alto nivel de calidad en el producto final que los consumidores plantean. Los productores agropecuarios deberán entregar el producto específico que el mercado final esté dispuesto a absorber, con sus normas de calidad establecidas, en el momento oportuno, producido con la tecnología más eficiente y competitiva, etc. Es inconcebible actualmente que esto sea posible eficazmente en el ámbito de complejos productivos no integrados –como nuestra ganadería, por ejemplo-. Para lograr este objetivo puede no ser muy diferente que esa integración se logre mediante mecanismos idóneos de coordinación, o en el marco de una misma estructura de propiedad a lo largo de toda la cadena productiva y comercial”

“La Modernización agraria ¿cuál es la alternativa viable?”
(Alonso & Pérez Arrarte, 1989, p. 28)

Lo cierto es que se debería esperar al menos una década para que las alternativas manejadas por estos autores, comenzaran, de forma incipiente, a permear el complejo cárnico bovino. Hasta entonces, las estrategias diferenciadoras respecto a la comercialización del ganado a faena, si bien no totalmente ausentes, se contaban con los dedos de una mano.

A inicios de la década de 1980, el complejo cárnico uruguayo se encontraba en plena reconfiguración. Como fue mencionado en los capítulos 3 y 6, nuevos arreglos institucionales originados tras los cambios en las reglas de juego de la década anterior debutaban a inicios del período de estudio. Específicamente y en lo que refiere a la comercialización del ganado para faena, los principales cambios introducidos durante la década de 1970 habían sido: la fijación de precios para la carne bovina en segunda balanza²⁹⁷, un nuevo sistema de clasificación y

²⁹⁷ La fijación de precios para carne bovina en base al rendimiento de la carcasa fue decretado en 1972. A partir de realizar el peso de la carcasa (o canal) en la segunda balanza -actualmente puesto 4 del Sistema de

tipificación²⁹⁸ de las canales según atributos de conformación y terminación y, la liberalización de los precios del ganado a faena. Estos cambios constituyeron el punto de partida de transformaciones mayores en el relacionamiento entre actores entre 1980 y 2015. Una mirada al período en su conjunto da cuenta de:

- i. El pasaje hacia un sistema de pagos basado en el rendimiento efectivo de la canal en lugar del peso vivo del ganado;
- ii. Una mayor precisión en el sistema de clasificación y tipificación de las canales mediante nuevas tecnologías que complementan las estimaciones visuales;
- iii. El pasaje de una estructura de relacionamiento entre productores e industriales pautada exclusivamente por señales provistas por el mercado *spot* a una estructura donde se agregan, aunque de forma minoritaria, mecanismos de coordinación más estrechos.

Las transformaciones mencionadas se encuentran interrelacionadas. Las mejoras introducidas en los sistemas de fijación del precio del ganado a faena y los nuevos instrumentos de medida sobre atributos de calidad de las canales han sido alicientes o han viabilizado la emergencia de mecanismos de coordinación directa entre la fase primaria y la industrial. No obstante, y como se profundizará a continuación, hacia finales del período de estudio, los mecanismos alternativos al mercado *spot* emergentes siguen teniendo escasa relevancia en el total de transacciones. Más allá de los obstáculos que se han presentado a la expansión de mecanismos de coordinación directa, es posible afirmar que durante las últimas cuatro décadas se ha pasado de una estructura de negociación basada exclusivamente en señales provistas por el mercado a la coexistencia de distintas estrategias.

Este fenómeno se encuentra en concordancia con tendencias que se han manifestado a nivel global y que no se limitan a la cadena cárnica. Como ya fue profundizado en el capítulo 4, una mayor coordinación entre las fases productivas de las cadenas agroalimentarias se ha promovido en respuesta a cambios originados tanto por factores de demanda como de oferta. Entre los primeros se destaca la sofisticación de la demanda, las crecientes preocupaciones ambientales y sociales en torno a la elaboración de alimentos, y las mayores exigencias de homogeneidad y estandarización. Desde la oferta, se señala el gran avance en las tecnologías de producción, procesamiento y distribución que ha permitido la mayor diferenciación y segmentación de los alimentos. A continuación, entonces, se pone la lupa en los principales cambios ocurridos en los mecanismos de coordinación entre la fase primaria e industrial de la cadena durante el período de estudio.

Electrónico de Información de la Industria Cárnica- se obtiene el rendimiento carcasa (peso canal caliente/peso vivo*100) que indica cuánta canal hay en relación al peso vivo (Robaina, 2012).

²⁹⁸ Los sistemas de clasificación y tipificación permiten caracterizar, en forma objetiva y/o subjetiva, la conformación (relación entre masa muscular y esqueleto) y la terminación (grado de engrasamiento) de la canal, y definir así, la calidad en base a criterios homogéneos. Representan un mecanismo de comunicación entre productores, industriales y consumidores. (Brito et al., 2006)

8.1.1 Acuerdos de tipo contractual entre la fase primaria e industrial del complejo

Varios autores coinciden en que la experiencia de integración de productores vinculados a grupos CREA²⁹⁹ en 1981-que posteriormente conformaría el Frigorífico PUL-, marcó un hito en lo que refiere a la emergencia de mecanismos de coordinación alternativos al mercado *spot* (Guardia & Zefferino, 2002; Mondelli, 2007; Ordeix & Ferreira, 2001; Plan Agropecuario, 1996). Motivados por la oportunidad de exportar corderos a Arabia Saudita, ese grupo de productores decidió integrarse hacia adelante, en régimen de *façon*³⁰⁰ contratando servicios en plantas frigoríficas, y posteriormente, ante el acceso a cupos de exportación a Egipto e Irán, el grupo incursionó en vacunos (Plan Agropecuario, 1996, p. 55). En 1988, a partir de la compra de la planta Infrisa en Melo, se consolidó como empresa frigorífica cooperativa y comenzó a operar, a cargo de 230 productores, bajo la firma Productores Unidos Cooperativa Agraria Ltda. (PUL) a inicios del noventa (Guardia & Zefferino, 2002, p. 54). Tras el rebrote de fiebre aftosa en el 2001 y la crisis financiera del 2002, el frigorífico fue vendido parcialmente – aunque mayoritariamente- a un empresario brasileño. No obstante, las estrategias diferenciadoras en lo que refiere a la compra de ganado a faena se mantuvieron (Mondelli, 2007).

En efecto, más allá de constituir una de las primeras experiencias de integración vertical, lo distintivo del Frigorífico PUL es que desde sus inicios estableció que el pago por el ganado remitido a faena se haría exclusivamente en gancho, esto es según peso en segunda balanza, y de acuerdo a criterios en base al peso y la edad del ganado, y según la conformación y la terminación de la canal³⁰¹. Esto es llamativo, ya que si bien el nuevo sistema de clasificación y tipificación de las canales en base a criterios de conformación y terminación regía desde 1976³⁰², a finales del ochenta solo un frigorífico establecía pagos diferenciales según esos parámetros. De acuerdo a un trabajo de investigación realizado por Pérez Arrarte (1993) sobre las estrategias de negociación de la Industria Frigorífica (IF)³⁰³, la planta frigorífica Santos

²⁹⁹ Los CREA (Centro Regional de Experimentación Agropecuaria) son grupos de productores cuyo origen en nuestro país se remonta a la década de 1960. Inspirados en una experiencia francesa nacida tras la 2ªGM, los CREA buscan la mejora de resultados económicos y financieros mediante el intercambio entre pares, la discusión y eventualmente la resolución común de problemas concretos en los predios. Desde 1966 se nuclea bajo la Federación Uruguaya (FUCREA), que en el 2005 inicia el proyecto de “Coordinación de la Cadena Cárnica CREA” (CarneCREA) con el objetivo de promover las relaciones comerciales entre los agentes de la cadena buscando “aumentar el valor para el ganado a través del acceso a mejores negocios y mayor información”. <http://fucrea.org/seccion/carne-crea>.

³⁰⁰ En la faena a *façon*, el frigorífico no es propietario de la carne, sino que el propietario es un tercero, al cual el frigorífico le cobra el servicio de faena.

³⁰¹ El objetivo de asegurar la remisión de hacienda, más allá de garantizar cierto volumen de remisión a los productores según las cuotas adquiridas en el Frigorífico (Plan Agropecuario, 1996:57), se debía a la actuación del PUL como garante de los productores ante el BROU para el acceso al crédito. De acuerdo a Guardia & Zefferino, en ese caso el frigorífico exigía que el ganado remitido fuera novillo, hasta 2 dientes, con un peso carcasa de 230 kilos, un nivel de grasa equivalente a 2, y una conformación de tipo I, N o A (2002, p. 54).

³⁰² El primer Sistema Oficial de clasificación y tipificación de Uruguay fue establecido en 1956, y utilizó las letras de la palabra ORIENTAL para tipificar las canales. En el año 1976 entró en vigencia un nuevo sistema, cuya principal diferencia fue considerar separadamente los atributos de conformación y de terminación. Las categorías de conformación se identifican con las letras I, N, A, C, U, R (desde mayor a menor desarrollo muscular) y las de terminación mediante cinco grados: 0, 1, 2, 3 y 4 (desde la menor a mayor cobertura de grasa). (Larraín et al., 2018, p. 30)

³⁰³ En el estudio se examinan las principales plantas frigoríficas: Canelones, Colonia, Carrasco, Cattivelli, Comargen, Cruz del Sur, Durazno, Elbio Pérez Rodríguez, Coop. Granja Flores, Industrial Pando, La Caballada, Las

Lugares era la única que mantenía una estrategia de mayor transparencia en la transacción y lo hacía bajo la forma de contratos con ganaderos. Santos Lugares, al igual que el PUL, había sido comprado en 1986 por un grupo de productores que hasta entonces había operado como *façonero* y que al momento de decretarse la prohibición de operar en la exportación sin planta de faena, pasó a conformar una cooperativa de segundo grado –Central Cooperativa de Carnes-. Ante la oportunidad de negocios de exportación a Italia, el frigorífico comenzó a realizar transacciones de compra de hacienda en base a contratos para ciertas categorías de ganado – terneros Holando y novillos- y las mantuvo hasta que dejó de estar operativo en 1993 (Guardia & Zefferino, 2002, p. 51). Hacia mediados del ochenta, dos plantas frigoríficas más se habían constituido a través de estrategias de integración vertical –la cooperativa Granjeros de Flores y el Frigorífico Casablanca (Fricasa)-, aunque sin establecer mecanismos de abastecimiento de la materia prima diferentes a los existentes en la industria convencional (Pérez Arrarte, 1993, p. 176). Mientras la primera dejó de operar en 1993, la segunda continuó activa, pero dejó de estar en manos de cooperativas de productores a principios del 2000 y pasó a constituir una sociedad anónima de capitales nacionales.

Efectivamente, desde inicios del periodo de estudio y hasta finales del noventa se evidencian escasas y/o discontinuadas iniciativas de acuerdos de carácter contractual entre frigoríficos y grupos de productores que estipularan precios diferenciales según características diferenciales del ganado³⁰⁴. Durante el Primer Seminario realizado en el marco del Plan Agropecuario sobre “La importancia de la integración en la cadena cárnica” a fines de 1996, se argumentaba que la desconfianza en el sistema de calificación y tipificación de las canales entonces vigente era un obstáculo hacia una mayor integración que redundara en mejoras en la calidad a través de determinar precios según atributos de las canales. La ausencia de credibilidad se explicaba tanto por la escasa difusión que había tenido el sistema como por su desactualización, por lo que se entendía debía ser “*aggiornado* según las exigencias de los mercados modernos”(Plan Agropecuario, 1996, p. 96). En ese entonces, se había iniciado una revisión del sistema de clasificación y tipificación de las canales el cual derivó en un nuevo sistema que fue implementado en 1997. En base al análisis sobre las características del ganado disponible y los cambios que desde finales del setenta se venían registrando en la demanda, se estableció un nuevo sistema, con nuevas categorías para la clasificación del ganado, en función de la edad y el sexo³⁰⁵. El nuevo sistema significó una mejora en relación al anterior, pero el proceso de tipificación de las canales siguió basándose en un procedimiento subjetivo – observación visual de las carcasas-, con los consiguientes menores incentivos hacia el uso de grillas de valor, esto

Piedras, Ottonello Hnos., Pando, San Jacinto, Santos Lugares, Schneck; Tacuarembó y Titano. Según cálculos propios en base al Anuario Estadístico de Existencias, Faena y Exportación de 1989 (INAC), en conjunto, estos frigoríficos explicaban más del 70% de la faena total en 1989 –año del relevamiento-.

³⁰⁴ Ello si se tiene en cuenta el escaso peso de la faena proveniente de las dos plantas frigoríficas que realizaban acuerdos de tipo contractual en el total del volumen faenado. En conjunto, la faena proveniente de estas dos plantas para los años 1991, 1992 y 1993, representaba en promedio el 4% de la faena total. (Cálculos propios en base a Anuarios Estadísticos del INAC).

³⁰⁵ En lo que refiere a la tipificación se siguió considerando de forma separada los atributos de conformación y terminación, manteniéndose la conformación según I, N, A, C, U, R pero con variantes en el sellado dependiendo de las nuevas categorías, y con una escala de grados para la terminación -0, 1, 2, 3, 4- en un gradiente que va desde la carencia de cobertura hasta la terminación excesiva. Véase la Resolución 65/997 del Instituto Nacional de Carnes del 14 de Abril de 1997 <https://www.inac.uy/innovaportal/file/2024/1/-res-65-997.pdf>

es del otorgamiento de premios y castigos sobre un precio base en función de diversos atributos de calidad.

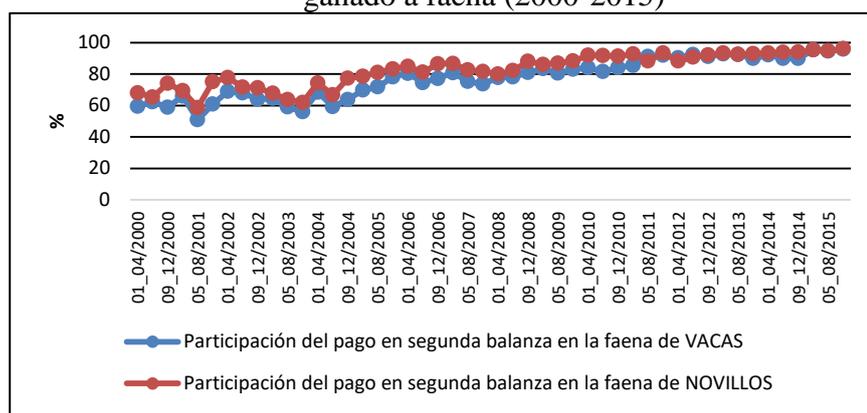
A finales del noventa, sin embargo, comenzaron a testearse y aplicarse nuevas tecnologías en los sistemas de tipificación, complementarias a las estimaciones visuales. Una de ellas, la ultrasonografía, es una técnica basada en la aplicación de ondas de alta frecuencia que permite cuantificar los tejidos musculares y grasos del animal en vivo, posibilitando: la selección de animales genéticamente superiores en cuanto a la calidad de la carne; la identificación de sistemas de manejo y alimentación del ganado más apropiados para las características definidas; la determinación de puntos finales de faena; y la estimación de características carniceras del ganado que va a faena. Esta técnica fue evaluada y validada por el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria (INIA) a finales de la década del noventa. Se originó como parte del Programa de Mejoramiento Genético, en el marco del convenio realizado entre el INIA y la Sociedad de Criadores de Hereford (SCHU). La ultrasonografía se utiliza para la estimación del rendimiento carnicero, y es complementada por otras mediciones como: el peso vivo al embarque, el área del ojo de bife (AOB), y el espesor de grasa subcutánea (EGS) entre la 12 y 13 costilla en el animal en vivo. Si bien esta herramienta viabilizó operaciones de venta del ganado a frigoríficos con garantías de homogeneidad y cierto estándar de calidad, tras la culminación del proyecto en el 2001, no se constató un aumento significativo en el número de transacciones entre ganaderos e industriales que hiciera uso de esa tecnología y deviniera en un sobre-precio del ganado enviado a faena (López, 2004).

Otra tecnología aplicada fue la utilización del sistema de video-imagen de la canal. Esta técnica se basa en la toma de imágenes digitales del lado entero de una canal caliente o de la sección transversal de la costilla luego del enfriado de la canal. En el 2002, el INIA y el INAC evaluaron uno de los sistemas de video-imagen (el sistema VIASCAN) y concluyeron que su predicción del rendimiento carnicero era muy superior al estimado a través del sistema de clasificación y tipificación vigente. (Brito et al., 2006) Sin embargo, una vez culminada su fase experimental, no se constató una utilización generalizada de la tecnología. De acuerdo a López (2004), al 2004 solo el Frigorífico Tacuarembó en convenio con la SCHU utilizaba el sistema de video-imagen VIASCAN con el software BEEFCAM para la predicción de la terneza. Según la autora, los elevados costos que insumía la adopción del sistema fueron una razón de peso de su limitado uso. Asimismo, y como se profundizará en el capítulo 9, cabe notar que la incursión en las nuevas tecnologías, tanto el sistema de video-imagen como también la ultrasonografía, coincidió con el cambio de expectativas de los actores del complejo cárnico que sobrevino al rebrote de aftosa y a la crisis económica, y culminó con la macro devaluación del 2002. El sistema de video-imagen de las canales volvió a ser noticia en el 2007, ante el ingreso del BPU a la industria cárnica, que operó en el Frigorífico Solís desde entonces y como se mencionó en el capítulo 7, y se instaló en una planta propia en el 2011. En ambas plantas frigoríficas se introdujeron sistemas de video-imagen para estandarizar la tipificación de las canales³⁰⁶.

³⁰⁶ Información proporcionada por Gerardo Evia (Vaquería del Este), uno de los informantes calificados entrevistados.

Menores dificultades presentó el uso de la segunda balanza en la comercialización del ganado a faena. De acuerdo a lo evidenciado, se observa un proceso creciente de la fijación de precios en base al rendimiento carcasa desde finales de la década de 1990, con mayor énfasis a partir de la reapertura de mercados a principios del 2000. Es de notar que, si bien la fijación de precios para carne vacuna en base al rendimiento de la carcasa se había decretado en 1972, todavía a inicios del 2000 entre 30% y 40% de las transacciones seguía pactándose según peso vivo (Gráfico 8.1). Siguiendo a Ordeix & Ferreira (2001), las resistencias en cuanto a utilizar la segunda balanza para llevar a cabo las operaciones de ganado a faena, se encontraban fuertemente vinculadas a factores de credibilidad por parte de los productores. Éstos tenían mayor accesibilidad a presenciar el peso en primera balanza, lo que hacía la medición más cotejable que el peso en segunda balanza el cual a su vez era resultado de procedimientos realizados por la industria. Como se observa en el gráfico, no obstante, desde el 2000 y hasta finalizar el período de estudio -período para el cual hay datos sistemáticos- se registra un aumento sostenido de la participación de la segunda balanza en la fijación del precio. Mientras que en el 2000 dicha participación se ubicó en un 60% para la categoría de vacas y 70% para la categoría novillos, al 2015 el 95% de las transacciones en ambas categorías se realizaba según peso en segunda balanza.

Gráfico 8.1: Grado de utilización de la segunda balanza en la determinación del precio del ganado a faena (2000-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INAC

El pasaje hacia un sistema de pagos basado en el rendimiento efectivo de la carcasa en lugar del peso vivo del animal tuvo la finalidad de otorgar mayor certidumbre a la transacción y mayores incentivos hacia la mejora de la calidad del ganado. Sin embargo, sigue sin haber consenso unánime entre los actores del complejo cárnico acerca de los mayores beneficios de comercializar el ganado en segunda balanza. De acuerdo a la segunda auditoría de calidad de carne vacuna del Uruguay realizada³⁰⁷, en el 2008 la gran mayoría de los frigoríficos negocian sus compras casi que exclusivamente en segunda balanza y las razones esgrimidas se asientan en “el hecho de que el frigorífico vende carne, y debe por tanto, comprar carne, siendo

³⁰⁷ A partir del 2002, y en base a los antecedentes de las auditorías de calidad de la carne vacuna realizados en Estados Unidos desde inicios del noventa, INAC e INIA decidieron llevar a cabo la primera auditoría en nuestro país que fue implementada en el 2003. Durante la segunda auditoría, que se realizó entre el 2007 y 2008, se hicieron 37 entrevistas a informantes calificados relevantes de la cadena cárnica bovina. En lo que refiere al eslabón industrial, se entrevistaron a los encargados de diez plantas frigoríficas, seleccionadas por representar al menos el 75% de la faena nacional de establecimientos habilitados. (Brito et al., 2011, p. 3)

entonces esta modalidad de compra la más transparente” (Brito et al., 2011, p. 17). Según la misma fuente, parte del universo de productores consultado sostuvo que, aunque realiza la venta en segunda balanza, preferiría hacer la venta en base a un “conocimiento directo de lo que significa la información del peso en pie” (Brito et al., 2011, p. 9).

Los resultados obtenidos por la misma auditoría evidencian, no obstante, cambios respecto a lo observado a inicios del período de estudio sobre el uso del sistema de tipificación oficial de las canales como criterio de determinación del precio del ganado a faena. Entre los productores, algunos entrevistados afirmaron recibir siempre un plus por atributos de calidad como color de carne, grasa, pH, edad, conformación y terminación, e hicieron referencia además a la existencia de bonificaciones por estar dentro de programas especiales –Carne Orgánica y Tesco-. Entre los industriales encuestados, la mayoría declaró haber instrumentado diversos programas –Carne Orgánica, Procarne, Fucrea, *Feedlot*- con el fin de premiar calidad y evitar “que los ganados buenos subsidien a los malos”. Asimismo, desde algunos frigoríficos se afirmó establecer “acuerdos de bonificación realizadas en forma individual con algunos productores de confianza” (Brito et al., 2011, p. 17,18). Las opiniones recogidas tanto desde la industria cárnica como desde la fase primaria dieron cuenta, no obstante, que el uso de grillas de valor podría generalizarse si estuviese exclusivamente basado en medidas de calidad objetivas.

Sin duda las percepciones recogidas en la auditoría realizada en el 2007, dan la pauta de que aún lejos de ser una práctica habitual, el uso de bonificaciones como mecanismo para premiar la calidad en la comercialización del ganado dejó de ser propiedad de una o dos empresas frigoríficas –como ocurría a inicios del periodo de estudio-. Un estudio realizado por el Grupo InterCREA de Producción de Carne (GIPROCAR) de FUCREA, en convenio con el INIA, confirma estas percepciones, afirmando que el número de productores participantes en acuerdos de comercialización con la industria se incrementó durante la década de 1990, y que dicho proceso se aceleró a partir de comienzos del presente siglo. En base a ese estudio, al 2007, 250 productores participaban en acuerdos de comercialización y 140 mil cabezas de ganado -cifra que equivale al 6,4% de la faena correspondiente a ese año- se tranzaban en base a dichos acuerdos³⁰⁸. Un relevamiento realizado por FUCREA en el 2009³⁰⁹, arroja más datos al respecto, evidenciando que en dicho año 7 frigoríficos -PUL, Carrasco, Canelones, San Jacinto, Las Moras, Solís y BPU- mantenían acuerdos de comercialización del ganado con asociaciones de productores y otras 7 plantas –Tacuarembó, Colonia, Inaler, La Caballada, Pando, Solís y BPU- establecían acuerdos con productores individuales. Los 12 frigoríficos mencionados -de un total de 42 plantas frigoríficas habilitadas - explicaban en conjunto el 50% del volumen de faena total y casi el 70% del valor exportado al 2009³¹⁰. Nótese asimismo que los 12 frigoríficos constituyen el grupo de plantas líderes identificadas en el capítulo 6 (con excepción de Las Piedras que no mantiene acuerdos).

³⁰⁸ El estudio fue realizado en el marco de un convenio entre FUCREA (Grupo GIPROCAR) y el INIA, ejecutado por el Proyecto GIPROCAR Litoral fase II; “Actividad 1. Identificación de estándares de calidad de canal y carne conforme a acuerdos comerciales”. Citado en Errea et al. (2011, p. 113)

³⁰⁹ “Cambios en la cadena cárnica uruguaya ¿Cómo nos posicionamos mejor en el nuevo escenario?”, charla de CarneCREA, Visitas a grupos CREA, 2011. Citado en Errea et al. (2011, p. 120)

³¹⁰ Cálculos propios en base a Anuarios Estadísticos del INAC.

El Informe realizado por FUCREA en el 2009 daba cuenta, además, de la importancia que han tenido las asociaciones de productores (coordinación horizontal) en el proceso creciente de acuerdos de comercialización del ganado a faena (coordinación vertical). Según ese informe, 7 de los grupos de comercialización más activos –AUPCIN, Cadena Productiva, Carne Angus, Consorcio del Litoral, PROGAN, Vaquería del Este, y CarneCREA –remitían un total de 200 mil cabezas de ganado a faena bajo la forma de acuerdos contractuales, lo cual representa el 9% del volumen total faenado al 2009. (Errea et al., 2011, p. 114). En el Cuadro 8.1 se presenta una breve descripción de las principales iniciativas de coordinación horizontal que se han consolidado en el transcurso del tiempo y que han incrementado sus vínculos con la fase industrial, no solo mediante la realización de contratos sino también, y como se verá a continuación, bajo programas de certificación. Es de notar que algunas de estas iniciativas surgen promovidas –o son apoyadas- por el Estado.

Cuadro 8.1: Principales experiencias de coordinación horizontal entre productores ganaderos

Grupos CREA/FUCREA	1960s. Los grupos CREA se originan con el fin de obtener mejoras en los resultados económicos y financieros, mediante el intercambio entre pares, la discusión y resolución común de problemas concretos en los predios. Desde 1966 se nuclean bajo la Federación Uruguaya (FUCREA)	2002-2004. El Proyecto Integración de la Cadena Cárnica CREA (Procarne) se originó en el marco del Proyecto Piloto para el Aumento de la Competitividad de la Ganadería (UR-0137), ejecutado entre 2001 y 2004. 2005. Tras la culminación de Procarne, se inicia el proyecto de “Coordinación de la Cadena Cárnica CREA” (CarneCREA). Carne CREA tiene acuerdos de remisión del ganado en base a grillas de valor con varios frigoríficos
Asociación Uruguaya de Productores de Carne Intensiva del Uruguay (AUPCIN)	1996. Asociación de productores que se ha especializado en la producción de carne en sistemas intensivos de engorde. Nuclea proyectos aislados que surgen a partir de las primeras investigaciones en la tecnología de <i>Feedlot</i> y la formación de técnicos llevadas adelante por el LATU en 1993	1996. Acuerdos de remisión de ganado proveniente de corrales de engorde a frigoríficos, según grilla de valor en base a atributos de calidad 1996. “El Rancho” Marca conjunta entre la Asociación y el Frigorífico San Jacinto. Certificación del proceso de producción y procesamiento a través del LATU
Vaquería del Este	1999. Asociación de productores ganaderos de la Zona Este. Se inicia con apoyo del Proyecto Piloto para el Aumento de la Competitividad de la Ganadería (UR-0137)	1999. Acuerdos de remisión de ganado a faena mediante grillas de valor según atributos de calidad con varios frigoríficos 2000. Integró el Programa piloto que dio origen al Programa de certificación de Carne Natural (INAC) y a partir de entonces participa en ese programa. 2015. Participa junto al Frigorífico San Jacinto del Programa de certificación <i>Never Ever 3</i>
Consorcio de Productores de Carne del Litoral	2002. Asociación de empresas agrícolas-ganaderas de la zona de Young. Se inicia con apoyo del Proyecto Piloto para el Aumento de la Competitividad de la Ganadería (UR-0137)	2002. Desde su conformación, establece acuerdos con algunos frigoríficos, en volumen y calidad, de acuerdo a precios diferenciales
Productores Ganaderos Cooperativa Agraria Limitada (PROGAN)	2004. La Asociación de productores ganaderos del Uruguay se originó tras la venta del Frigorífico PUL. Muchos de los socios fundadores de dicha experiencia siguieron nucleados y conformaron una nueva asociación.	2004. Desde su conformación, PROGAN mantiene los vínculos estrechos con el Frigorífico PUL, bajo la forma de distintos acuerdos –grillas de valor según atributos y diversos planes de fortalecimiento empresarial conjunto- así como la participación en programas especiales como el de Carne orgánica
Alianza del Pastizal	2006. Surge como resultado de una iniciativa regional promovida por BirdLife internacional en el Cono Sur (Paraguay, Uruguay, Brasil y Argentina). El fin central es promover la producción a campo natural, y favorecer la conservación de pastizales y su biodiversidad.	2009. Se inició la elaboración de un protocolo para reconocer los atributos de las carnes de pastizales. 2014. Ingresan más de 100 miembros nuevos a la Asociación, como resultado del fondo de Adaptación al Cambio Climático del MGAP. 2016. Alianza del Pastizal en convenio con BPU comienza a exportar carne certificada a Holanda y

Fuente: Elaboración propia en base a Bianchi & Gorga (2013); Mondelli (2011); Guardia & Zefferino (2002); Plan Agropecuario (1996); sitios web de asociaciones; y entrevistas a informantes calificados

En el Cuadro 8.2 se presentan las principales iniciativas de coordinación de tipo contractual en la transacción entre productores y procesadores, y se aportan datos sobre la evolución que han seguido durante el período de estudio, en término del número de actores implicados como de la cantidad de reses transadas.

Cuadro 8.2: Acuerdos contractuales entre fase primaria e industrial (1980-2015)

ACUERDOS CONTRACTUALES	AÑO ORIGEN	DESCRIPCIÓN	EVOLUCIÓN
Central Cooperativa de Carnes/ Frigorífico Santos Lugares	1986	Contrato de remisión de ganado según categoría (raza, edad)	Discontinuado (1993) tras cierre de planta
Productores Unidos Cooperativa Agraria Ltda. / Frigorífico PUL	1988	Contrato de remisión de ganado según atributos de calidad: edad, peso, conformación y terminación de las canales	Discontinuado (2003) tras cambio de conformación societaria del PUL. A partir de entonces se establecen otros acuerdos entre PROGAN y el Frigorífico PUL (Minerva)
AUPCIN/ Varios frigoríficos	1996	Contrato de remisión de ganado terminado a corral, en base a grillas de valor y acuerdos de venta a futuro con compromiso en el volumen de hacienda	AUPCIN: En 1996, 20 establecimientos, 20 mil reses/año; y en 2015, 25 establecimientos, 40-60 mil reses/año
Vaquería del Este/ Varios frigoríficos	1999	Contratos de remisión de ganado en base a grillas de valor, según edad, peso, conformación y terminación de las canales	Vaquería del Este: En 2002, 11 mil reses y en 2015, entre 20 mil y 30 mil reses
Procarne/ Varios Frigoríficos	2002		Discontinuado. Participaron 103 establecimientos ganaderos y tres frigoríficos: PUL, Tacuarembó y San Jacinto
Consortio de Productores de Carne del Litoral/Varios frigoríficos	2002	Contratos de remisión de ganado según grillas de valor en base a atributos de calidad	Consortio: Al 2002, entre 4 y 5 mil reses/año y en 2015, 20 mil reses/año
PROGAN/ Frigorífico PUL	2004	Acuerdos de comercialización de ganado a faena según: (i) Grillas de valor en base a atributos de calidad; (ii) Programa de carne orgánica; (iii) Convenio de inscripción anticipada; (iv) Sobreprecio por remisión invernal; (v) Convenios de pronta remisión; (vi) Programas de financiamiento	PROGAN: En 2004, 141 productores y 49 mil reses/año emitidas y en 2015: 248 productores y 81 mil reses/año
Productores de Grupos CREA/ Varios frigoríficos	2005	CarneCREA: Contratos de remisión de ganado, administrado por FUCREA, según grillas de valor en base a edad, peso, conformación y terminación de las canales.	Productores en CarneCREA: en 2005, 60 productores, 6 - 7 mil reses/año; y en 2015, 100 productores y 30 mil reses/año
Club de Productores/ BPU	2007	Contratos + certificación. Acuerdo con productores certificado en base a grillas de valor según atributos de calidad, en el marco de acuerdos de abastecimiento de BPU a supermercados Tesco (Reino Unido).	Club de productores: En 2007, 120 productores y en 2015 son más de 200 productores los que integran el Club
Productores individuales con corrales de engorde/ Frigorífico Tacuarembó	2012	Engorde intensivo: Contrato de remisión de ganado con sistema de precios, según cumplimiento de manejo de eficiencia del engorde de ganado	
Alianza del	2017	Contratos + certificaciones.	

Fuente: Elaboración propia en base a Bianchi & Gorga (2013); Guardia & Zefferino (2002); Cedrés y Cunha (2013); Gorga y Mondelli (2013); Mondelli (2011); Progan (2013); sitios web de frigoríficos, asociaciones de productores y programas de coordinación horizontal; y entrevistas a informantes calificados.

8.1.2 Programas de certificación

Otro mecanismo de coordinación emergente entre productores y frigoríficos ha estado vinculado al rol creciente que han adquirido los programas de certificación durante el período de estudio. En un inicio, los requerimientos de certificación se limitaban a dar garantías sobre ciertas características que debían estar presentes en los productos cárnicos finales, de acuerdo a las exigencias en término de calidad impuestas por los mercados destino de exportación. Desde mediados de la década del noventa, y de forma creciente, a las estrategias de reconocimiento a características especiales de las canales –atributos genéticos y de calidad- se adicionó la necesidad de dar garantías sobre los procesos de industrialización por lo que además de productos, se comenzó a controlar las condiciones de faena, la refrigeración y el desosado. En la actualidad, los programas de certificación abarcan también la fase primaria, así como el transporte de carne, subproductos y derivados.

En materia de control de calidad de las carnes producidas en nuestro país, el INAC es el organismo contralor. Desde sus orígenes, a mediados de la década del ochenta³¹¹, una de las funciones que se le encomendó a dicho organismo fue la fijación de normas de calidad y especificaciones técnicas con el fin de orientar las exportaciones hacia adecuados niveles de calidad comercial. Se le asignó también la tarea de establecer regímenes específicos de certificación de calidad solicitados por los exportadores. Desde entonces, se garantizan los niveles mínimos de calidad comercial de la carne de exportación a través de la Certificación Oficial de Control de Calidad (COCC)³¹². El control sobre la calidad y el cumplimiento de requerimientos técnicos exigidos por los mercados destino fue, no obstante, una función “heredada” del anterior Instituto Nacional de Carnes.

En efecto, la creación del Departamento de Control de Calidad bajo la órbita del anterior INAC en 1976, constituye el primer antecedente directo al respecto y surge tras las mayores exigencias impuestas por Israel sobre la calidad y las condiciones de los cortes cárnicos faenados según rito *Kosher*³¹³. En 1978 cuando se decretó el carácter preceptivo del control de calidad comercial para las exportaciones de carnes de todas las especies, el departamento pasó a denominarse Unidad de Control de Calidad. Se estableció así el control oficial de calidad con el cometido de: (i) fijar normas de calidad y especificaciones técnicas, a fin de orientar las exportaciones hacia niveles mínimos de calidad comercial aceptables, en base a normas internacionales de general aplicación; (ii) verificar, para cada exportación, que el producto final se adecúe a los niveles mínimos referidos y a las especificaciones comerciales propias de cada negocio concertado, mediante la aplicación de una metodología basada en el control estadístico y controles complementarios de apoyo en las diversas etapas del proceso de producción y

³¹¹ En 1984 se crea por la ley 15.605 el INAC como ente público no estatal, y bajo su órbita se fusionan las funciones que ejercía el anterior Instituto Nacional de Carnes (también denominado por sus siglas, INAC), que como se trató en el capítulo 3, regulaba las actividades hacia la exportación, y las actividades dirigidas al mercado interno que anteriormente eran reguladas por la Comisión de Administración del Abasto (CADA).

³¹² Véase: Decreto-Ley 15.605, Artículo N°3.

³¹³ Recordar que la carne *Kosher* se prepara de acuerdo a las leyes judaicas de alimentación (Ver Cuadro 5.2).

comercialización³¹⁴. Actualmente es la Dirección de Control y Desarrollo de Calidad (DCDC) del INAC, la encargada de realizar los procedimientos de inspección a nivel de la línea de producción, del embarque, del depósito, y eventualmente sobre la remisión de muestras a laboratorios para aquellos productos que requieren análisis.

En sus inicios, el control de calidad se limitaba a la presencia de técnicos en las actividades de producción, procesamiento y embarque; y posteriormente se adicionó la aplicación de técnicas estadísticas y muestreos con el fin de detectar producciones defectuosas, tanto a nivel de la fase productiva e industrial como en relación al producto final. Comenzaron, entonces, a establecerse criterios de aceptación y rechazo de los productos, los cuales se dejaban registrados en las planillas y copias de cada COCC otorgada. En el 2000, una vez implementado el Sistema de Registro Electrónico de Exportaciones (SREE), los registros manuales así como el otorgamiento de la COCC pasaron a realizarse por vía informática. En el 2009, el sistema pasó a denominarse Sistema de Registro y Gestión de Exportaciones (SRGE) y es el que rige en la actualidad.

En lo que refiere a programas de certificación que involucran coordinación entre la fase primaria y la industrial, el proyecto de producción de carne orgánica surge como pionero a finales de la década de 1990. Emerge con la participación de un grupo de productores y dos plantas frigoríficas –PUL y Tacuarembó-, los cuales logran en el 2001 la primera exportación de carne orgánica certificada con destino a la UE –Reino Unido, Suecia y Holanda-. En el surgimiento del proyecto, intervinieron además el INIA, el INAC y se contó con el apoyo del Proyecto Piloto para el Aumento de la Competitividad de la Ganadería (UR-0137 MGAP-BID), cuestión que será retomada en capítulo 9. Dado que Uruguay no contaba con normativa propia para los productos orgánicos, los protocolos establecidos se realizaron en base a la normativa internacional vigente en los principales mercados destino. A inicios del 2000, por tanto, se aplican los reglamentos establecidos por el bloque europeo -(CEE) 2092/91 y (UE) 1804/99- los cuales describen las normas de producción, inspección y certificación de la producción agrícola ecológica. A partir del 2002 cuando surge la normativa orgánica de Estados Unidos –*National Organic Program* (NOP)- y Uruguay accede a ese mercado, se adopta también esa normativa y sus certificaciones (Mezquita, 2009, p. 24). En el 2008 se establece el Sistema Nacional de Certificación de la Producción Orgánica³¹⁵, pero al no lograrse avances en la promulgación de la normativa, se siguen aplicando las certificaciones de acuerdo a la normativa internacional, y su evaluación sigue estando en manos de certificadoras internacionales (Uruguay XXI, 2014).

Tras la certificación de carne orgánica, diversos programas de certificación se han promovido, y han obtenido reconocimiento internacional. Entre ellos, se encuentran: (i) el Programa de Carne Natural Certificada de Uruguay promovido por el INAC, que certifica el proceso de producción de carne, desde la producción hasta el empaquetado y el Programa de certificación de Carnes de Pastizal que también garantiza procesos productivos y atributos “amigables” con el ambiente; (ii) los programas de certificación de Carne Angus y Carne Hereford Uruguay, los cuales siguen protocolos privados similares al protocolo de Carne Natural pero agregan

³¹⁴ Véase: Decreto 460/978 del 11 de agosto de 1978.

³¹⁵ Véase: Decreto 557/008.

exigencias en cuanto a características propias referidas al fenotipo del ganado; (iii) las certificaciones exigidas para exportar carne vacuna bajo las condiciones de acceso a contingentes arancelarios exclusivos para cortes de alta calidad, como la Cuota Hilton³¹⁶ y la Cuota 620/481³¹⁷; y (iv) las certificaciones que surgen para satisfacer requerimientos específicos de los compradores, como las exigidas por Israel (certificaciones *Kosher*³¹⁸), las requeridas según el rito musulmán (*Halal*³¹⁹) así como las impuestas en partidas de carne bovina destinadas a Chile.

Las certificaciones incluyen en ocasiones la estrategia de marca la cual también ha sido parte de un fenómeno reciente, y ha estado asociada al método de producción, a la raza específica del ganado, y/o a la localización de la producción. La búsqueda de una mayor diferenciación de productos, así como de un mejor posicionamiento de la carne vacuna uruguaya en los mercados destino han sido los móviles principales en la promoción de marcas. A mediados del noventa surge la primera marca fruto de un acuerdo entre un frigorífico y un grupo de productores³²⁰, sin embargo es durante la última década cuando esta estrategia ha cobrado mayor importancia, registrándose otras experiencias de marcas que involucran acuerdos entre productores y procesadores –en su mayoría vía certificaciones- como la marca Natural Meat Uruguay, iniciativa de INAC, las marcas Carne Angus y Carne Hereford del Uruguay, y el logo Alianza del Pastizal. En el Cuadro 8.3 se presentan los principales programas de certificación que

³¹⁶ Como ya se refirió en el capítulo 4, la Cuota Hilton, que comenzó a operar en 1980, fue otorgada por la CEE/UE a países extracomunitarios como compensación a los efectos negativos de las medidas de política establecidas en el marco de su política agraria común. La cuota comprende cortes de alta calidad. A partir del Reglamento (UE) N° 810/2008 (y sus posteriores modificaciones) se establece el modo de gestión del contingente arancelario y se exige una autoridad competente en el país exportador que ofrezca garantías de cumplimiento de las condiciones estipuladas. En Uruguay es INAC la autoridad habilitada para emitir certificados de autenticidad.

³¹⁷ Como se refirió en el capítulo 4, la cuota 481 (ex.620) es un contingente arancelario otorgado desde el 2009 por la UE, que en su origen buscaba compensar a EEUU por la prohibición de importación de carne proveniente de ganado tratado con hormonas de crecimiento, y que posteriormente se amplió a otros países, entre ellos Uruguay. En el Reglamento (UE) N°620/2009 se establece el modo de gestión de la Cuota 620 a través de certificados de importación. El Reglamento (UE) N°481/2012 derogó el 620 y modificó el modo de gestión del contingente, aunque manteniendo las especificidades en lo que refiere a sistemas de producción, controles y certificados. En Uruguay, es el MGAP la autoridad habilitada para otorgar certificaciones de autenticidad de la Cuota 481.

³¹⁸ La certificación se obtiene mediante la participación de religiosos judíos durante la faena, quienes no sólo controlan sino ejecutan el procedimiento (Abella & Cocchi, 2012, p. 88). A partir del 2018, y ante las mayores exigencias en lo que refiere al bienestar animal, las plantas frigoríficas habilitadas deben contar con un cajón rotativo o de volteo a fin de restringir el movimiento del animal a los efectos de su insensibilización.

³¹⁹ En Uruguay, el Centro Islámico del Uruguay realiza la certificación Halal, pero es recién a partir del 2018 cuando dicha certificación adquiere reconocimiento oficial internacional a través de la aprobación del Centro Internacional de Acreditación de Dubái. La obtención de reconocimiento por parte de un organismo religioso de uno de los países compradores amplía las oportunidades de acceder a otros mercados consumidores de ese tipo de carne (Abella & Cocchi, 2012).

³²⁰ La marca pionera, “El Rancho”, fue fruto de un acuerdo entre la AUPCIN y el Frigorífico San Jacinto realizado durante la segunda mitad de la década de 1990. Se originó a impulso de la Asociación de productores, ante las críticas recibidas por los industriales, quienes argumentaban que el ganado que ingresaba a faena no se adecuaba a las exigencias de los mercados de exportación. Durante la primera década del 2000, de constituir una marca conjunta pasó a ser propiedad exclusiva del frigorífico San Jacinto. ((Guardia & Zefferino, 2002) y entrevista a informante calificado)

involucran requerimientos a ser cumplidos tanto por la fase primaria como por la industrial, según su fecha de origen.

Cuadro 8.3: Certificaciones de producto/proceso, relacionadas a la carne bovina (1980-2015)

CERTIFICACIÓN	AÑO ORIGEN	CERTIFICADORAS	DESCRIPCIÓN
Certificación Oficial de Control de Calidad COCC	1984	INAC	Cualquier exportación de productos del sector cárnico debe obtener dicha certificación para ser habilitada.
Certificación de carne orgánica (Varias empresas ganaderas / Varios frigoríficos)	2001	SKAL International, basada en los Reglamentos (CEE) 2092/91, (UE) 1804/99, (UE) 1235/2008 y los estándares de IFOAM. National Organic Program (NOP) regulado por el USDA (EEUU)	Certificación a nivel de la fase primaria y la industrial. Garantiza el no uso de fertilizantes sintéticos, anabólicos, hormonas ni estimulantes del crecimiento. Garantiza el sistema de cría a cielo abierto, en grandes extensiones de tierra en donde el ganado no es engordado a granos u otros alimentos concentrados
Programa de Carne Natural Certificada de Uruguay PCNCU (INAC-homologada por USDA, homologada por GlobalGap)¹	2001	Certicarnes (INAC) y las certificadoras subcontratadas: Latu Sistemas (LSQA); SGS Uruguay Ltda.; Bureau Veritas y Control Union Certifications/ Auditorías externas	El PCNCU certifica predios agropecuarios y plantas frigoríficas. A través de la certificación se otorgan garantías de: inocuidad alimentaria, bienestar animal y sostenibilidad ambiental. Tiene marcas de certificación asociadas, dependiendo del cumplimiento de diversos requisitos (Ver Diagrama 8.1)
Programa de certificación Carne Angus (SCCAU²/Varios Frigoríficos)	2004	Protocolo privado "Uruguayan Angus Beef" (CAAUSA)	La certificación es en predios (ganados) y plantas frigoríficas. El frigorífico solicita la habilitación, vía inspección y capacitación de la CAAUSA. Posteriormente, se clasifica el ganado según fenotipos, y se selecciona aquel que cumple con el fenotipo requerido. En la planta de faena se controla la canal, según criterios exigidos de clasificación y tipificación, de acuerdo al certificado correspondiente
Programa de certificación Carne Hereford (SCHU³/Varios Frigoríficos)	2004	Protocolo privado: Protocolo "Hereford Beef"	En el 2004 la SCHU, en alianza con Carne Hereford S. A. de Argentina, inician el Proyecto Carne Hereford del Uruguay cuyo objetivo es garantizar carne con terneza certificada a consumidores locales e internacionales
Certificación de exportaciones a Chile en el marco del Acuerdo con el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) de Chile	2006	En 2006 el Organismo Uruguayo de Acreditación (OUA) habilitó a Certicarnes de INAC como entidad certificadora/Auditorías externas	Chile exige certificación de matadero de origen, clase de ganado, categoría de las canales, nomenclatura del corte y la refrigeración del corte
Club de Productores (BPU)	2007	Protocolo privado	El club de productores es una experiencia promovida por el Frigorífico BPU: en donde los productores nucleados en el Club certifican sus predios según el protocolo Programa de Aseguramiento de Campos (PAC). Asimismo, participan del programa de carne certificada Angus con destino a la cadena de supermercados Tesco (RU), vía BPU
Certificación de cortes de alta calidad. Cuota Hilton	2008	Certicarnes (INAC) de acuerdo al Reglamento (UE) N° 810/2008 y sus modificatorias/ Auditorías externas	Habilita la exportación de cortes de carne de alta calidad a la UE, bajo la Cuota Hilton, contingente arancelario vigente desde 1980.
Etiquetado facultativo de la UE	2009	UE	Se exige a las empresas exportadoras que quieran incluir en el etiquetado del producto indicaciones específicas sobre atributos complementarios.
Programa de Bienestar Animal	2010	Certicarnes (INAC) Protocolo INAC	Es una certificación de procesos y de producto. Programa de certificación para habilitar predios agropecuarios,

(PBA)			empresas de transporte y plantas de faena. La carne será certificada y etiquetada si proviene de animales de predios certificados, transportados por empresas certificadas y faenados en frigoríficos certificados. En el caso de la certificación de producto, se debe seguir la trazabilidad de la carne que es la que garantiza que en todas las fases se cumplió con los estándares de BA.
Certificación de cortes de alta calidad. Cuota 481	2012	MGAP/Auditorías externas	Habilita la exportación de cortes de carne de alta calidad a la UE, bajo la Cuota 481, contingente arancelario vigente desde el 2012.
Certificación de cortes de alta calidad. Cuota Suiza	2014	INAC/Auditorías externas	
Programa de carne certificada por Alianza del Pastizal	2017	Protocolo de Carne de Pastizal (Alianza del Pastizal)	La certificación Carne del Pastizal garantiza que el producto cárnico proviene de campos naturales en su sitio de origen, donde se preservan especies típicas de los campos nativos, y especies silvestres de plantas y animales cuya supervivencia está amenazada de extinción.

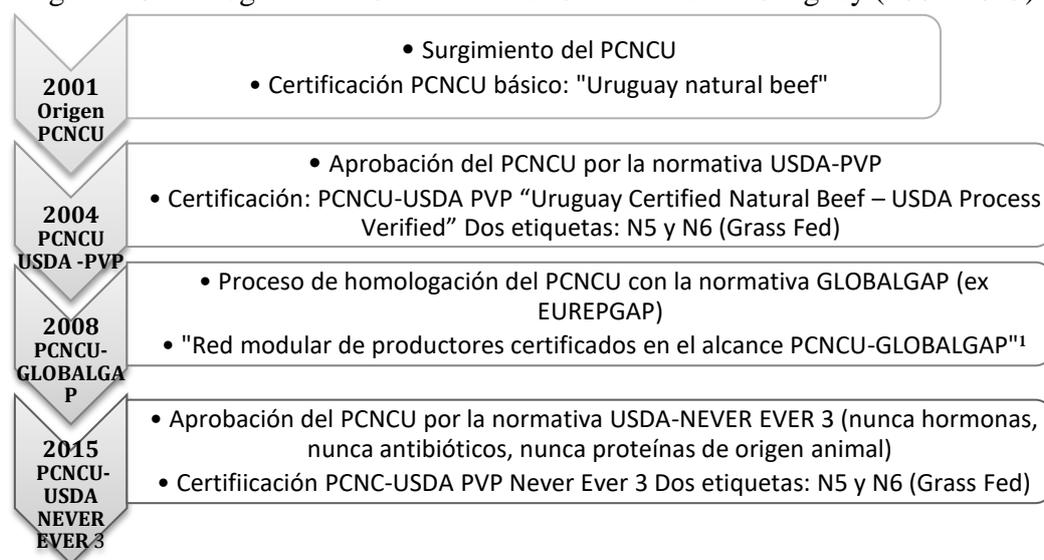
¹ Ver Diagrama 8.1 (Cronología del PCNCU)

² La Sociedad de Criadores de Aberdeen Angus del Uruguay (SCCAU) es el accionista mayoritario de Carne Aberdeen Angus del Uruguay S.A. (C.A.A.U.S.A.) fundado en 2004. Las certificaciones son: *Angus Verifies Breed* (exigencias raciales), *Angus Grassfed* y *Angus Premium* (exigencias raciales y de calidad)

³ Sociedad de Criadores de Hereford del Uruguay

Fuente: Elaboración propia en base a , Mondelli (2007), Abella & Cocchi (2012), INAC (varios documentos) y entrevistas a informantes calificados

Diagrama 8.1: Programa de Carne Natural Certificada del Uruguay (2001-2015)



¹Proyecto desarrollado por INAC para profundizar la diferenciación del producto cárnico; facilitar la obtención de una masa crítica mínima de productores de PCNCU para cumplir la norma GLOBALGAP, a través de dar participación a frigoríficos exportadores. Fuente: Elaboración propia en base a INAC (varios documentos); Bervejillo (2015) y Pittaluga et al. (2005)

De acuerdo a un estudio realizado por Mondelli, al 2011 los acuerdos de comercialización y los programas de certificación explicaban en conjunto el 15% del total de ganado enviado a faena (Mondelli, 2011, p. 42).

8.1.3 Iniciativas de integración vertical promovidas por la industria cárnica

En lo que refiere a la integración vertical, como ya se mencionó, cuatro iniciativas fueron promovidas por la fase primaria durante la década del ochenta, pero fueron discontinuadas, dos

de ellas a inicios del noventa y la otras dos tras la crisis financiera –y el rebrote de aftosa- del 2001/2002. Desde mediados del 2000, no obstante, se observa la vuelta de la integración vertical como estrategia de negociación entre los actores del complejo cárnico. A diferencia de las experiencias previas, que no pasaron de constituir iniciativas puntuales y fueron promovidas por asociaciones de productores, durante la última década este tipo de modalidad de coordinación se ha expandido y lo ha hecho promovida por la fase industrial a través de la integración hacia atrás de frigoríficos que han adquirido corrales de engorde.

La cuantificación sobre la evolución de la utilización de corrales de engorde como sistema complementario al pastoril es difícil de establecer con precisión. Como se mencionó en el capítulo 7, es recién en el 2010 que se estableció una normativa que regula la habilitación –y registra- este tipo de establecimientos³²¹. No obstante y como se evidenció en dicho capítulo, si bien éste no es un fenómeno completamente nuevo, ha sido durante los últimos años que se ha registrado un aumento de corrales de engorde así como un incremento sustantivo del número de vacunos encerrados en corrales de engorde. Siguiendo a Mondelli (2011, p. 42), la participación del ganado total proveniente de corrales de engorde en el volumen total de faena ha ido en aumento principalmente desde el 2006; en el 2015 explica el 10,7% del volumen total faenado³²².

De acuerdo a Errea et al. (2011), y en base a estimaciones de CarneCREA, 12 plantas frigoríficas contaban con corrales de engorde propio en el 2011³²³. Estos autores plantean, en base a las opiniones recogidas en entrevistas a los agentes principales del rubro, que la integración vertical surge por la necesidad de garantizar materia prima a la industria en momentos críticos, como en períodos del año de escasez del ganado. Asimismo, entre los entrevistados, se señala que el ritmo con que se está desarrollando la actividad de engorde a corral entre productores no es el esperado por la industria, y por tanto integrarse hacia atrás sirve como “efecto demostrativo” del potencial de este tipo de actividad para el país.

En un trabajo posterior, Gorga & Mondelli (2013) examinan los mecanismos de coordinación en las transacciones de ganado vacuno a faena, establecidos entre corrales de engorde y frigoríficos. A partir de datos del Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) y División Animal (DSA) del MGAP, estos autores sostienen que de 122 corrales de engorde existentes al 2013, 8 pertenecen a frigoríficos o a accionistas de frigoríficos. Si bien solo el 7% del total de corrales pertenecen a la industria, de acuerdo a la capacidad de engorde anual representan un 24% de la capacidad instalada total. Cuando analizan las transacciones de ganado de corral a faena, la participación de los corrales de engorde en manos de frigoríficos es aún mayor; representa el 39% del ganado engordado a corral faenado.

De acuerdo a estos autores, varios factores explican el proceso creciente de integración vertical promovido por la industria, mecanismo de coordinación que se ha adicionado a los acuerdos de

³²¹ Véase Decreto N° 178/010

³²² De acuerdo a Bervejillo & Gorga (2015, p. 51), entre noviembre 2014 y octubre 2015, 200.620 animales salieron de corrales de engorde hacia plantas de faena y la faena total fue de 2.155.000 cabezas.

³²³ Los frigoríficos son: PUL, Carrasco, San Jacinto, Solís (BPU), BPU, Tacuarembó (MARFRIG), Colonia (MARFRIG), Salto (MARFRIG), San José (MARFRIG), Las Piedras, Lorsinal y Pando. (CarneCREA (2011), citado en (Errea et al., 2011, p. 120)

tipo contractual con productores especializados en sistemas intensivos de engorde, como AUPCIN. Argumentan que, en sus inicios, los acuerdos de tipo contractual de carne intensiva se establecieron con el fin de acceder a una materia prima por entonces relativamente escasa³²⁴, buscando cumplir con la normativa requerida para acceder a mercados demandantes de cortes cárnicos provenientes de ganado terminado a grano. Desde entonces, la mejora generalizada en la calidad del ganado ha modificado la razón de ser de los contratos, los cuales actualmente se realizan más como forma de asegurar un flujo de ganado a faena estable que a acceder a una materia prima escasa. La aparición de oportunidades de negocio, como la Cuota 620/481, implica un mayor compromiso de cumplimiento por parte de la industria cárnica con los mercados de exportación- en este caso la UE- en lo que refiere a plazo, volumen transado y condicionantes sobre la calidad del ganado, lo cual requiere activos -físicos y humanos- específicos, no solo en los corrales de engorde sino también a nivel de procesamiento. Estas mayores exigencias, principalmente en los frigoríficos que exportan bajo esa cuota, son en mayor medida las que han promovido la búsqueda de mecanismos alternativos de abastecimiento del ganado terminado a corral. El fin último, entonces, sería asegurar un flujo estable de materia prima con ciertos atributos de calidad³²⁵. Esta argumentación va en línea con la mencionada por Errea et al. (2011).

A partir de la evidencia recogida en este apartado y haciendo uso del herramental teórico reseñado, a continuación se realiza una interpretación de los cambios de gobernanza. Cabe advertir, no obstante, que la interpretación esbozada se propone como punto de partida o disparador, de cara a futuros trabajos de investigación que profundicen en las razones de los cambios de gobernanza en el complejo.

8.2 Recapitulando: Dinámica de la gobernanza del complejo a la luz del marco teórico adoptado

La mirada de largo plazo da cuenta de un proceso creciente, aunque parsimonioso, de mecanismos de coordinación más estrechos entre ganaderos y procesadores entre 1980 y 2015. En un contexto de mayor relacionamiento directo entre las fases primaria e industrial de la cadena, diversos acuerdos contractuales entre ganaderos y frigoríficos emergieron en la segunda mitad de la década del noventa. A partir de entonces esos nuevos mecanismos de coordinación se han expandido a la vez que han surgido nuevos, bajo la forma de programas de certificación y marcas, a los que se les ha agregado más recientemente la integración vertical como resultado de la participación de empresas frigoríficas en la producción de ganado terminado en corrales de engorde.

Si se toman en cuenta las estimaciones realizadas en Mondelli (2011) y Gorga & Mondelli (2013) se tiene que la participación de las formas de negociación de coordinación directa entre productores y procesadores se ubica en el entorno del 20% del total de transacciones a finales del período de estudio. El bajo peso que estas iniciativas representan en el total de

³²⁴ Como se mencionó anteriormente, las primeras investigaciones en Uruguay sobre tecnologías en *feedlot* fueron llevadas a cabo por el LATU y datan de mediados del noventa.

³²⁵ Al contar con corrales propios, los frigoríficos pueden aumentar la carga en períodos del año en que los productores disminuyen el número de ganado en corrales de engorde, y de esa forma asegurarse un flujo continuo todo el año.

transacciones es significativo y puede explicarse, en parte, por los obstáculos que se han presentado a la hora de instrumentar y hacer generalizado el uso de mediciones objetivas en los sistemas de clasificación y tipificación de las canales que promuevan mayores incentivos al establecimiento de precios según atributos de calidad. Sin embargo, esa cifra no resulta en absoluto desdeñable, partiendo de la base de que los vínculos entre ganaderos e industriales se establecían casi que exclusivamente en base a precios determinados por el mercado a inicios de la década de 1980.

En la reconfiguración de la estructura de gobernanza interna del complejo se identifican tres sub períodos. Un primer sub período que va desde 1980 hasta mediados del noventa en donde las transacciones de ganado a faena se realizan casi exclusivamente a través del mercado. Un segundo sub período, entre mediados del noventa y mediados de la década del 2000, en que se expanden los acuerdos de comercialización vía contratos y emergen esquemas de certificación, dando lugar a formas de coordinación de tipo relacional y modular, que se suman al mecanismo predominante. Por último, el tercer sub período, que va hasta finales del período de estudio, se caracteriza por un incremento de los programas de certificación –en consecuencia, mayores vínculos de tipo modular- y la emergencia de la integración vertical, que viene a sumarse a las formas de gobernanza ya existentes.

Durante el primer sub período, la comercialización del ganado a faena se daba exclusivamente a través de una serie de relaciones de mercado entre partes independientes, siendo el precio el elemento principal de información en la transacción. Durante esos años se originan escasas experiencias que conllevan otros mecanismos de negociación en las transacciones, otorgando mejores precios al ganado de menor edad y de mayor peso, acorde al grado de conformación y terminación de las canales. Estos acuerdos de tipo contractual surgen de la mano de iniciativas de integración vertical llevadas a cabo por grupos de productores, movilizados por oportunidades de exportación a mercados compradores que demandan cierto tipo de producto. Estas iniciativas, si bien son antecedentes clave en la formación de otro tipo de coordinación alternativo al mercado, no dejan de constituir casos excepcionales en un período donde predominan las transacciones vía mercado de productos genéricos.

En la segunda mitad de la década del noventa comienza a darse el pasaje de una estructura de gobernanza pautaada por señales provistas por el mercado hacia una estructura donde se agregan –aunque de forma muy minoritaria- formas de coordinación basadas en vínculos relacionales y modulares. Como se mencionó, de acuerdo al enfoque de gobernanza de las CGV, la emergencia de mecanismos de negociación más coordinados –como la gobernanza de tipo relacional y modular- puede explicarse en respuesta a aumentos en el grado de complejidad de la información intercambiada entre los actores del complejo. Esa mayor complejidad estaría asociada a una mayor diferenciación de productos y/o al surgimiento de productos con mayor nivel de especificidad, y se corresponde a la mayor diversificación de mercados.

En efecto, la generación de acuerdos de comercialización a partir de la segunda mitad de la década de 1990, se origina a través de contratos entre productores y procesadores sobre transacciones que conllevan un mayor grado de complejidad de la información, al estar basadas en el otorgamiento de premios y castigos sobre un precio base en función de diversos atributos de calidad. La búsqueda de mejoras en la determinación y precisión en relación a atributos de

calidad se corresponde con las mayores exigencias impuestas por algunos mercados compradores, en especial negocios particulares como la Cuota Hilton. Estos cambios surgen en paralelo al uso creciente de mecanismos de transparencia en la transacción del ganado a faena - como la sustitución del peso vivo del ganado por el peso en segunda balanza y la mayor precisión en la formación del precio mediante el sistema de clasificación y tipificación de las canales-. La mayor información requerida, no obstante, es provista por sistemas de codificación basados principalmente en mediciones subjetivas, que exigen la construcción de vínculos de confianza entre las partes y que por tanto pueden ser caracterizadas bajo un tipo de gobernanza relacional.

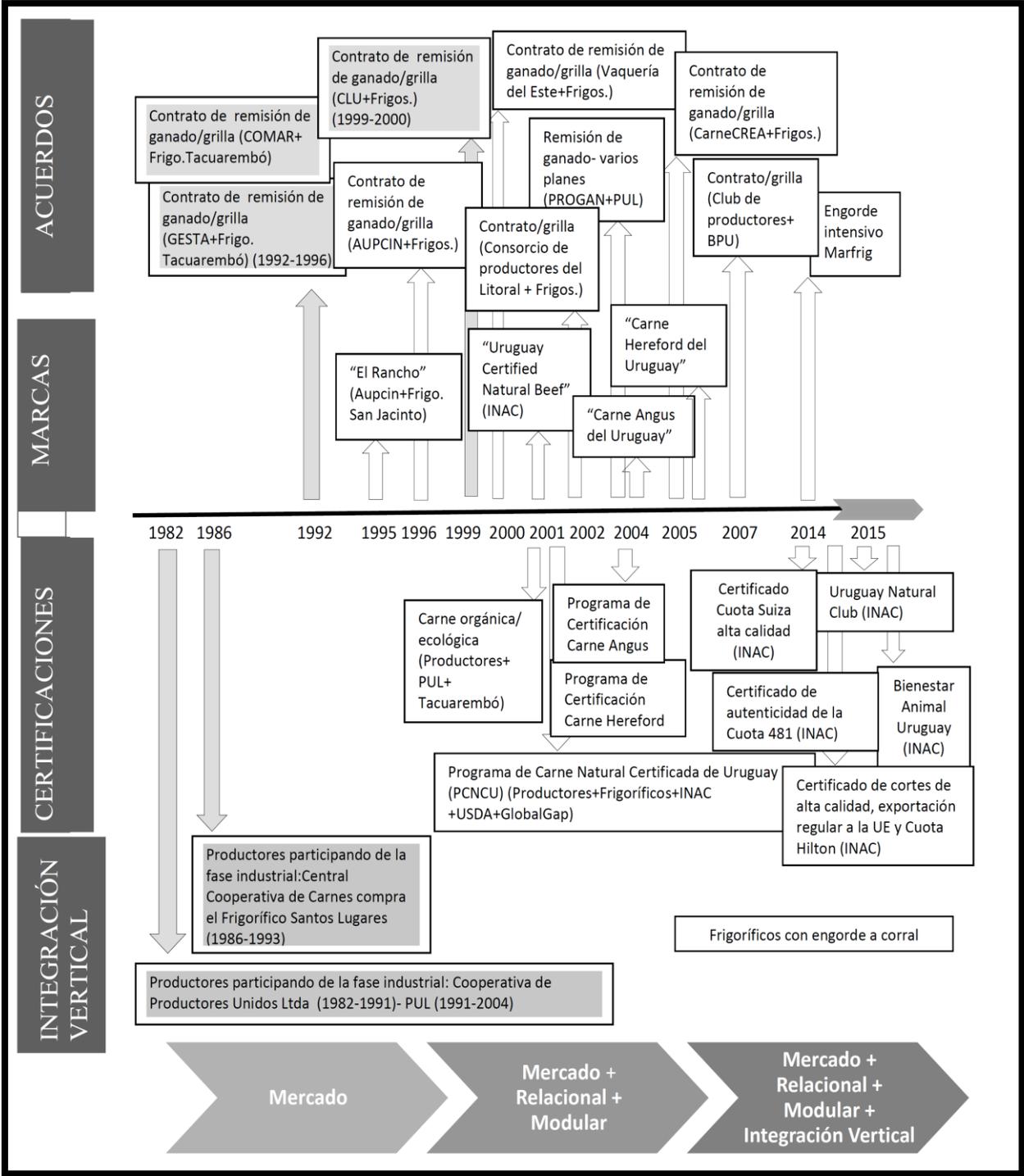
Por otro lado, y en respuesta a la creciente demanda de carne bovina con determinado tipo de características –referidas no solo al producto sino al proceso de producción-, a principios de la década del 2000 surgen los primeros programas de certificación, y comienzan a adoptarse estándares y protocolos. La adopción de determinados procesos productivos, la exigencia de origen, los límites máximos de residuos y aditivos, entre otros, implican que la coordinación directa entre la fase primaria y la industrial sea vista, en algunos casos, como una necesidad y no como alternativa. La mayor complejidad de la información requerida en este tipo de transacciones ha ido de la mano de una mejora en los sistemas de codificación. En efecto, sustantivas mejoras en las tecnologías de procesos, referidas tanto en el capítulo 6 como en el presente capítulo, han implicado mejoras en los sistemas de comunicación requeridos en las transacciones. Se ha posibilitado así la realización de transacciones complejas entre productores e industriales, sin la necesidad de incurrir en mecanismos de coordinación sustentados exclusivamente en relaciones de confianza. En otras palabras, hacia finales del segundo sub-período, emergieron los vínculos de tipo modular.

Desde mediados de la década del 2000, al tiempo que los vínculos modulares avanzan, emerge otro tipo de gobernanza, que se suma a los mecanismos de coordinación existentes y que de acuerdo al marco teórico adoptado se ubica al otro extremo del mercado *spot* en el gradiente de coordinación: la llamada gobernanza jerárquica. Ésta se da a través de iniciativas de integración vertical, que a diferencia de las experiencias originadas durante la década de 1980, son promovidas por la fase industrial que se integra aguas arriba de la cadena, haciéndose propietaria de corrales de engorde. Es así que durante el último sub período, se suma al mecanismo de acuerdos de comercialización de tipo contractual entre productores con corrales de engorde y frigoríficos, la estrategia de integración vertical. Como se mencionó en el capítulo 2, de acuerdo al enfoque teórico adoptado, las relaciones jerárquicas a través de vínculos intra-empresas se originan ante las dificultades de los proveedores para responder a los requerimientos de los compradores, sea en términos de calidad y/o exigencia técnica, o de regularidad y/o cumplimiento en los tiempos de entrega. De acuerdo a lo evidenciado en el apartado anterior, la estrategia de integración vertical promovida por algunos frigoríficos o miembros-accionistas de frigoríficos con corrales de engorde propio, está asociada a la necesidad de asegurar cierta regularidad en el abastecimiento de ganado proveniente de corrales de engorde con atributos de calidad exigidos para acceder a oportunidades de mercados en las que se obtiene mayor precio por el producto cárnico resultante. Los procesadores que hacen un uso más intensivo de los corrales de engorde para el abastecimiento de ganado a faena -con mayores requisitos en término de calidad y plazos, orientados a

negocios de exportación específicos (la Cuota 481)- adoptan como estrategia, además de las relaciones modulares, la integración vertical.

En el Diagrama 8.2 se presenta de forma gráfica y sintética la dinámica de gobernanza interna del complejo cárnico bovino entre 1980 y 2015.

Diagrama 8.2: Cronología de los mecanismos de coordinación entre ganaderos e industriales



Las iniciativas de coordinación discontinuadas están señaladas en gris.
 Las marcas que figuran son aquellas basadas en arreglos contractuales, que implican acuerdos entre partes, ya sea porque resultan de certificación de procesos o porque son productos con marcas acordadas entre productores e industriales.
 Fuente: Elaboración propia en base a fuentes secundarias.

Capítulo 9

El rol del Estado y las políticas públicas

El análisis de la política económica implica el estudio del accionar del Estado como articulador de instrumentos en función de objetivos delineados; de su capacidad de respuesta ante condicionantes diversas para lograr resultados en el proceso económico (Notaro, 1984, p. 9). Examinar la política económica para el complejo de carne vacuna, por tanto, no es tarea sencilla y requiere, en primer lugar, la identificación de las vías a través de las cuales el Estado ejerce su influencia. Cabe notar que durante el período de estudio el complejo en cuestión ha estado inmerso en una urdimbre de políticas de distinto alcance. Los instrumentos de política horizontales, si bien no atienden o priorizan a un sector específico, permean el conjunto de actividades económicas a través de incidir en el contexto de toma de decisiones de los actores involucrados, sea definiendo el entorno macroeconómico como afectando la provisión de bienes y servicios públicos. Los instrumentos de política sectoriales (o verticales), por su parte, tienen la finalidad de atender problemáticas específicas del sector o actividad en cuestión, de allí que sean políticas selectivas y focalizadas.

El abordaje de las “políticas de la carne”, entonces, insume un trabajo que excede con creces el objetivo propuesto en este apartado. Como se explicitó en el capítulo 2, el objetivo central de este capítulo es evidenciar el grado de capacidad institucional doméstica para adaptarse y responder a los mayores requerimientos inherentes a la “nueva” noción de seguridad alimentaria, tratada en el capítulo 4.

En concreto, el estudio del rol del Estado y de las políticas domésticas aplicadas al complejo requiere, en primer lugar, atender al contexto macroeconómico en el que los actores operaron durante el período de estudio, cuestión que será referida de manera somera en el apartado 9.1. Asimismo, conlleva la tarea de identificar cambios y permanencias en lo que refiere a la provisión de bienes y servicios públicos de importancia para el funcionamiento del complejo - como el análisis de políticas horizontales en materia educativa, o las referidas a infraestructura-, tarea que no es abarcada en esta investigación. Por último, requiere la identificación de políticas sectoriales, algunas de las cuales también se encuentran relacionadas a la provisión de bienes y servicios públicos específicos. Este último punto será parcialmente abordado en el apartado 9.2. Dicho apartado trata sobre las principales políticas sectoriales promovidas para dar respuesta a los nuevos requerimientos que imponen las mayores demandas de alimentación saludable e información transparente. De allí que se examinan las políticas sanitarias, de inocuidad y calidad de las carnes, así como ciertos arreglos institucionales específicos dirigidos a mejorar los sistemas de información y la comunicación entre eslabones y promover una mayor articulación entre los actores.³²⁶

³²⁶ Se agradecen las sugerencias de Carlos Paolino sobre el análisis del ambiente institucional y su síntesis orientadora acerca de las principales dimensiones de política pública relevantes para el funcionamiento y la dinámica del complejo de carne vacuna. No obstante, y como ya fue explicitado, en este trabajo de investigación se abordan –parcialmente- sólo algunas de las dimensiones sugeridas.

9.1 El entorno macroeconómico: algunas pinceladas

Los cambios en el manejo macroeconómico iniciados tras la aprobación de la Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959, fueron profundizados en la segunda mitad de la década de 1970 cuando se efectivizó la liberalización completa del mercado cambiario y de capitales, y culminó a inicios del período de estudio cuando se implementó un proceso de apertura gradual pero creciente en materia de política comercial. Desde entonces los cambios en la política macroeconómica han sido menos vertiginosos, manteniéndose las bases de un modelo de economía abierta, un único tipo de cambio para todas las transacciones, y el combate a la inflación como política prioritaria. Durante el período de estudio, no obstante, dos crisis severas conllevaron sustantivas modificaciones en las políticas aplicadas. A continuación y en base a insumos provenientes de trabajos previos en la temática, se atiende a los principales acontecimientos que conformaron el contexto macroeconómico entre 1980 y 2015. En particular, se aportan algunos titulares sobre: (i) los principales lineamientos impartidos en materia cambiaria y monetaria; (ii) aspectos referidos al ámbito financiero y a las finanzas públicas; (iii) medidas referidas al ámbito comercial y a la promoción de inversiones; y (iv) medidas de política destinadas al fomento de la innovación.

9.1.1 El “liberalismo estabilizador”, la Crisis de 1982 y sus consecuencias

El “liberalismo estabilizador” fue la denominación que Notaro (1984, 2016) adjudicó a la política económica aplicada en el período 1978-1982. Efectivamente, a inicios de la década del ochenta las expectativas estaban puestas en la liberalización financiera y comercial, que se sostenía, redundaría en la estabilización de los precios. El ingreso de capitales promovería aumentos de oferta de moneda extranjera y más crédito, y por consiguiente el tipo de cambio se estabilizaría y las tasas de interés internas se reducirían. La liberalización comercial, por su parte, haría su juego, dejando libre los precios de importación y estabilizando así los precios internos. Sin embargo, el masivo ingreso de capitales y el boom del consumo privado que se originó tras la liberalización financiera, trajo consigo un proceso de endeudamiento y una subvaluación del tipo de cambio, que culminó en la macro-devaluación del año 1982 (Bértola & Bittencourt, 2005). A la crisis de endeudamiento le sucedió la bancaria. A tono con la región, Uruguay se sumergió en la primera de las dos grandes crisis económicas registradas durante el período de estudio. Gran parte de la década de 1980 fue destinada a administrar los desequilibrios originados por la crisis; dicha administración vino de la mano de un programa de ajuste acordado con el FMI con el propósito de renegociar las deudas con la banca privada y recomponer reservas (Yaffé, 2009).

La crisis de 1982 irrumpió con fuerza en el complejo de carne vacuna, modificando sustantivamente las expectativas de ganaderos e industriales. Cabe notar que a finales de la década del setenta, la liberalización de los precios de comercialización -en una coyuntura de escasez de oferta de ganado a faena y de precios internacionales en alza- había derivado en un incremento abrupto de los precios de hacienda, y había desencadenado un boom de expectativas alcistas entre los ganaderos. Como resultado, se había originado un proceso agudo de endeudamiento, viabilizado a su vez, por la oferta de crédito disponible tras la liberalización financiera. La retención de ganado con fines especulativos originada en esa coyuntura sufrió un gran revés ante el cambio de escenario en 1982. El efecto de la devaluación sobre las deudas contraídas se vio agravado por el aumento en la tasa de interés de los préstamos y el pasaje de

deudas en moneda nacional a moneda extranjera, registrado antes de la devaluación. El desenlace es conocido: la insolvencia de las empresas ganaderas y la venta de las carteras incobrables al Banco Central. La industria frigorífica, por su parte, a inicios de la década de 1980 y como ya fue tratado en los capítulos 3 y 6, culminaba su proceso de “destrucción creadora” con sustantivos cambios estructurales y elevados niveles de endeudamiento. La devaluación, por tanto, impactó también fuertemente en los industriales de la carne, en mayor medida en la industria dirigida a la exportación cuyo pasivo llegó a representar más de tres cuartas partes de su activo (Paolino, 1990, p. 199).

Durante la segunda mitad de la década del ochenta y tras el retorno a la democracia, mientras se llevaba a cabo el proceso de reordenamiento y normalización de las instituciones, se puso el foco en las medidas necesarias para superar la crisis. El objetivo prioritario de la política económica delineada fue el incremento de la producción con énfasis en el mercado de exportación. Para ello, se buscó hacer más efectivo el funcionamiento del mercado, a través de promover la plena libertad de transacciones de capital y divisas, tasas de interés ligeramente positivas, un régimen cambiario flotante, ausencia de control de precios, la racionalización de la protección arancelaria y la eliminación progresiva de los impuestos a la exportación (OPP, 1987). Algunos equilibrios macroeconómicos se restauraron entre 1985 y 1989, aunque acompañados de un elevado déficit fiscal. Se produjo un aumento del PIB y del salario real – volvió la negociación colectiva al ámbito privado-, y se atenuó -aunque con vaivenes- el proceso inflacionario (Caetano, 2005). Sin embargo, en 1989 –año electoral- el déficit público se agravó y volvieron las presiones inflacionarias (Bértola & Bittencourt, 2005). El contexto macroeconómico inestable que se extendió hasta finales de la década de 1980 tuvo repercusiones en la producción y procesamiento de carne vacuna y exacerbó algunos “lugares comunes” en el relacionamiento entre ganaderos e industriales. Como se dio cuenta en los capítulos 6 y 7, la actividad ganadera, en particular la bovina, continuó estancada durante la década del ochenta, y la industria cárnica atravesaba un período de inestabilidad estructural tras los impactos de la liberalización financiera. Una industria, por cierto, que contaba con serias dificultades de financiamiento propio y estaba sujeta a fuertes oscilaciones de provisión de la materia prima que le imprimían una mayor fluctuación al uso de su capacidad instalada y por ende a sus márgenes brutos.

9.1.2 La profundización de la liberalización del complejo cárnico, la Crisis del 2002 y sus consecuencias

A comienzos de la década del noventa se llevó a cabo un plan de estabilización basado en una política de preanuncios del ritmo devaluatorio dentro de una banda de flotación del tipo de cambio. El Plan de Estabilización se implementó en el marco de importantes flujos de financiamiento externo, lo que condujo a que el ritmo devaluatorio de la moneda nacional fuera menor a la evolución de poder de compra. La apreciación del tipo de cambio real conllevó una variación en los precios relativos: un encarecimiento de los bienes no transables (cuyos precios se determinan a nivel doméstico) y una reducción de los precios de los bienes transables (cuyo precio es fijado externamente). Uno de los corolarios de tal desajuste fue la reducción de los márgenes de lucro de las actividades productivas orientadas a la exportación. No obstante, y al mismo tiempo, el programa de estabilización promovió un escenario más previsible, y el abatimiento de la inflación acortó los márgenes de ganancia en base a la especulación de

precios de la carne vacuna. Se crearon así, indirectamente, incentivos para aumentar la productividad apostando al desarrollo tecnológico, a través de la adquisición de maquinaria como de inversión en pasturas (López, 2004; Ordeix & Ferreira, 2001). Estos estímulos se vieron reforzados a través de dos vías: la culminación del proceso de liberalización del mercado cárnico y cambios favorables en las negociaciones internacionales.

En efecto, la mejora de las expectativas de ganaderos e industriales vino de la mano de un paquete de medidas específico hacia el sector promovido durante la primera mitad de la década de 1990. De acuerdo a Ordeix & Ferreira (2001) entre las principales políticas aplicadas se destacan: 1. La liberalización de la exportación de ganado en pie en 1993, que significó un piso al precio de hacienda equivalente a la paridad de exportación del ganado; 2. La finalización del proceso de eliminación de las detracciones a las exportaciones de carne y ganado en pie en 1994, originada en 1982; 3. La eliminación del stock regulador para el consumo en el período de post-zafra que, como ya fue referido en el capítulo 7, volvía más pronunciada la estacionalidad de la oferta; 4. La eliminación de la prohibición del uso del régimen de facón y de la exigencia del ciclo completo de frío para la exportación; 5. La modificación del régimen de asistencia financiera del BROU al segmento exportador de la IF, que como ya fue mencionado en los capítulos 3 y 6, significaba el mantenimiento de la operatividad de plantas insolventes. A ese conjunto de políticas se sumó la reforma tributaria para el sector agropecuario durante la segunda mitad de la década de 1990 que implicó la reducción de la presión fiscal sobre la tierra, la simplificación de la gestión y la ampliación de la base contributiva³²⁷. La presión fiscal en la industria también disminuyó a partir de 1995 de la mano de una rebaja de aportes así como del Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio y del Impuesto al Patrimonio (López, 2004). El Gasto Público Agropecuario (GPA), por su parte, se incrementó en términos reales; mientras que en el trienio 1985-87 representaba un 16,8% del PIB Agropecuario, en el trienio 1999-2001 representó el 38,5%³²⁸ (Sáder, 2003).

Por otro lado, la mejora en las expectativas de los actores del complejo de carne vacuna estuvo asociada a un contexto externo más “amigable” que el reinante en la década previa. La creación del MERCOSUR en 1991, la Reforma de la PAC de 1992, los logros obtenidos tras la Ronda Uruguay del GATT en 1994, la habilitación de exportación de la carne vacuna uruguaya al circuito no aftósico en 1996, y la recuperación de los precios internacionales de materia prima y alimentos entre 1994 y 1997 constituyeron un escenario más promisorio para las carne bovina uruguaya (López, 2004; Mondelli, 2007). Estos acontecimientos –ya referidos en los capítulos 4 y 5- se suscitaron vis a vis la implementación de una política comercial que redobló la apuesta hacia una mayor apertura, vía la integración regional en el marco del Tratado del

³²⁷ De acuerdo a Sáder (2003) la reforma tributaria impulsada en 1995 conllevó: (i) la eliminación de una serie de impuestos sobre la tierra y rebaja de las tasas en otros (ej. eliminación del Impuesto a la Renta Ficta, llamado IMAGRO, y sustantivas rebajas en el IVA); (ii) la eliminación del impuesto para la Educación Primaria; (iii) la eliminación de la progresividad y rebaja de la tasa de aportes a la seguridad social; (iv) eliminación de un impuesto ficto mensual a la pequeña empresa; (v) generalización de un impuesto a la enajenación de bienes agropecuarios; (vi) eliminación de la tierra como activo gravado en el impuesto al patrimonio; (vii) eliminación de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para la determinación de los reajustes, atándolos a la evolución del Índice de Precios Mayoristas agropecuarios.

³²⁸ Cabe notar, no obstante, que el rubro de mayor crecimiento en el GPA fue el fomento forestal que se multiplicó por quince entre esos trienios (Sáder, 2003).

MERCOSUR, y unilateralmente al mundo, a través de la reducción de los gravámenes arancelarios y de las trabas para-arancelarias.

Diversos instrumentos de promoción de las exportaciones, así como de las inversiones, fueron creados y/o reflatados durante la década del noventa. Siguiendo a Bértola et al. (2014), entre los instrumentos de exportación se destacan: (i) el régimen transitorio de devolución de los tributos a las exportaciones aplicado a partir de 1994, que se sumó a la devolución de impuestos indirectos a los exportadores que regía desde 1964; (ii) el régimen de devolución del IVA para las exportaciones de bienes y servicios vigente desde 1996; (iii) el seguro de crédito a la exportación del BSE que rigió entre 1978 y 1983, y fue retomado en 1997; (iv) el programa PromoExport del LATU que realizaba acciones de promoción comercial en el exterior y que estuvo en funcionamiento entre 1994 y 2004. Entre los instrumentos relativos a la promoción de inversiones, se encuentran: (i) el régimen de promoción de inversiones en maquinaria y equipos industriales creado en 1993 con el fin de impulsar la incorporación de bienes de capital, nacional e importado, mediante la exoneración de tasas de importación e impuestos; (ii) la Ley 16.906 de promoción y protección de las inversiones³²⁹, aprobada en 1998, que otorga beneficios fiscales a las inversiones realizadas en territorio nacional y que declara en igualdad de condiciones tanto a inversores nacionales como extranjeros; y (iii) el Decreto 59/998, bajo la Ley 16.906 que exonera del IVA y del IMESI a los bienes inmuebles importados destinados al ciclo productivo. Es de notar que la primera oleada de IED a la industria frigorífica uruguaya –referida en el capítulo 6- se originó a mediados de los noventa y se expandió hacia finales de la década, acobijada por los incentivos mencionados.

En lo que refiere a las políticas de promoción de innovación, durante la década del noventa se crearon programas tendientes a fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas, financiados, en gran medida, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1990 se creó el Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), con el fin de impulsar la investigación y la capacitación de recursos humanos en materia científica-tecnológica. En 1991 se creó el Financiamiento para la Innovación Tecnológica (FINTEC) diseñado para promover las actividades de innovación tecnológica de las empresas productivas³³⁰, que fue sustituido en el 2001 por el Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT). El PDT fue implementado a través del segundo programa CONICYT-BID y abarcó tres subprogramas: apoyo a la innovación y mejora de la competitividad de las empresas -con foco en las pequeñas y medianas empresas (PYMES)-; desarrollo y aplicación de ciencia y tecnología; y el fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Innovación (SNI). (Bértola et al., 2014) El PDT se mantendría activo hasta el 2007, constituyendo el antecedente directo de la ANII, que comenzaría a estar operativa ese mismo año.

³²⁹ Su antecedente es el Decreto-Ley 14.178 de promoción industrial de 1974, que otorga beneficios fiscales a través de la exoneración de impuestos y facilita el acceso al crédito a ciertas actividades industriales y de servicios declaradas de interés nacional. El cambio con la Ley 16.906 es que las actividades declaradas de interés nacional pueden ser realizadas tanto por inversores nacionales como extranjeros.

³³⁰ FINTEC tenía por cometidos específicos: la promoción de innovaciones hacia la mejora de la competitividad, el fomento a la cooperación tecnológica entre empresas y los centros de investigación, y las innovaciones con impactos directos en sectores productivos previamente jerarquizados (Bértola et al., 2014).

Por otro lado, diversas entidades públicas no estatales fueron creadas y/o reforzadas durante la década del noventa, con el fin de cumplir funciones que antes se encontraban en la órbita estatal. Muchas de ellas con una marcada orientación específica hacia actividades de investigación e innovación. Específicamente y en lo que refiere al complejo de carne vacuna, se destaca la creación del INIA, constituido como persona jurídica de derecho público no estatal en 1989. Su contribución al proceso tecnológico de la agropecuaria, como su nombre lo indica, se asienta en su función como instituto de investigación³³¹. El INIA tuvo un rol activo en el estudio y la experimentación de nuevas tecnologías para el sistema de clasificación y tipificación del ganado durante la segunda mitad de la década del noventa, así como una participación clave en el programa de carne orgánica originado a finales de esa década; cuestiones ya referidas en el capítulo 8. Es preciso señalar que la promoción de producción de carne orgánica, si bien fue iniciativa privada, contó con el apoyo del INIA, así como de INAC, y fue uno de los proyectos beneficiarios del “Proyecto Piloto para el Aumento de la Ganadera” implementado en la órbita del MGAP en el 2001, en el que se profundizará en el apartado 9.2. Asimismo, y en la órbita del INIA, se instituyó, por ley, el Fondo de Promoción de Tecnología Agropecuaria (FPTA), para financiar proyectos específicos, no previstos en los planes generales del Instituto. A través del FPTA, y en convenio con el Royal Agricultural College (RAC) de Gran Bretaña, el INIA dedicó estudios hacia la mejora en la competitividad de la Cadena Agroindustrial Cárnica³³². Desde entonces, dicho organismo ha pasado a ocupar un rol protagónico en el estudio de estrategias para diferenciar y agregar valor a los productos cárnicos.

El INAC, por su parte, desde sus orígenes, cumplió la función de contralor de la calidad y del cumplimiento de requerimientos técnicos de los productos cárnicos. Se destaca su accionar conjunto con el INIA en materia de calidad desde finales del noventa (aspecto que será profundizado en el apartado 9.2). A inicios de la década del 2000, el INAC comenzaría a reforzar sus actividades en materia de acceso a mercados, asumiendo un rol protagónico en la promoción de carne uruguaya en el mercado internacional (L. López, 2004). Otro organismo relevante, creado en 1996, es el Instituto Plan Agropecuario (IPA)³³³, que se constituyó también como figura pública no estatal y al que se le encomendó la función de extensión, y la transferencia de tecnología y capacitación relacionada con la producción agropecuaria. Cabe destacar, asimismo, el rol del LATU, persona pública no estatal creada en 1965³³⁴. Si bien el

³³¹ Entre los cometidos del INIA se encuentran: (i) Formular y ejecutar los programas de investigación agropecuaria tendientes a generar y adaptar tecnologías adecuadas a las necesidades del país y a las condiciones socio-económicas de la producción agropecuaria; (ii) Participar en el desarrollo de un acervo científico y tecnológico nacional en el área agropecuaria; y (iii) Articular una efectiva transferencia de la tecnología generada con las organizaciones de asistencia técnica y extensión que funcionan a niveles público o privado. Véase: <http://www.inia.org.uy/online/site/281411.php>

³³² Con este objetivo, en julio del 2002, se aprobó por parte de INIA el Proyecto FPTA 143, "Desarrollo de la Cadena Agroalimentaria Cárnica en el Uruguay", a ser ejecutado por el RAC y el INIA, con el apoyo del INAC y del MGAP. Véase: Diabiezies et al. (2008)

³³³ Esta institución fue precedida por la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, originada en 1957. La Junta Directiva de la institución actual está integrada por delegados de la ARU, la FR, la CNFR, la CAF y el MGAP. Véase: <https://www.planagropecuario.org.uy/web/>

³³⁴ El LATU se crea con el objetivo de “impulsar el desarrollo sustentable del país y su inserción internacional a través de la innovación y transferencia de soluciones de valor en servicios analíticos, de evaluación de la

LATU, desde sus orígenes tuvo un fuerte sesgo de apoyo hacia el sector industrial, durante la primera mitad de la década de 1990, incursionó en la investigación sobre las tecnologías de *feedlot*, siendo el promotor, junto al sector privado, del sistema de engorde intensivo en Uruguay, cuestión referida en los capítulos 7 y 8.

Por último, de gran relevancia para el complejo de carne vacuna en materia de innovación, fue el proceso de innovación tecnológica desarrollado durante la década del ochenta y comienzos del noventa, que permitió la erradicación de la aftosa y devino en la obtención del estatus de país libre de aftosa sin vacunación por parte de la OIE en 1996. El Estado fue uno de los actores clave en dicho proceso, a través de su participación en los planes regionales de combate contra la aftosa; vía el establecimiento de la legislación correspondiente; en su actuación como contralor de las vacunas y de la vacunación contra la fiebre aftosa; y en la implementación del sistema de información y vigilancia epidemiológica. Estas cuestiones serán profundizadas en el apartado 9.2.

El acceso de la carne vacuna uruguaya al mercado no aftósico, se dio en el marco de la profundización de la apertura comercial y de las políticas de promoción de exportaciones e inversiones, ya descritas. Dicho suceso ocurrió en paralelo a una caída de la competitividad de las exportaciones de Uruguay como resultado de la apreciación cambiaria que sobrevino al Plan de Estabilización. Si bien frente a los países vecinos la competitividad relativa fue variable, y estuvo sujeta a los impactos ocasionados por sus propios planes de estabilización, el nivel de competitividad de las exportaciones uruguayas en relación a Estados Unidos y a los principales mercados de Europa se deterioró durante la década del noventa (Ordeix & Ferreira, 2001). Hacia finales de la década del noventa, y tras el abandono del Plan Real en Brasil, se redujo significativamente la competitividad frente al país vecino, las exportaciones hacia Argentina y Chile disminuyeron, y se produjo un re-direccionamiento de las exportaciones regionales a los mercados no aftósicos del NAFTA y al sudeste asiático. El acceso a mercados del circuito no aftósico por tanto actuó como amortiguador de los efectos de la pérdida de competitividad respecto a los principales socios comerciales. En octubre del 2000, no obstante, un foco de fiebre aftosa fue anunciado en Artigas. Ya por entonces, otras luces amarillas alertaban sobre varios desequilibrios económicos latentes.

Uno de los grandes desequilibrios respondía al nivel de déficit en cuenta corriente. Éste, en ascenso desde inicios de los noventa, superó los ingresos de capital y devino en pérdida de las reservas internacionales. Por otro lado, los niveles de endeudamiento habían escalado de la mano de la libre movilidad del capital financiero. El modelo económico en práctica había apostado a la integración completa con el sistema financiero internacional. Los flujos de capital se habían vuelto imprescindibles como financiamiento del déficit de cuenta corriente y de la expansión del consumo público y privado (López, 2004). Nótese que la capacidad de compra en dólares se había multiplicado por seis entre 1987 y 1997 (Bértola & Bittencourt, 2005, p. 313). Hacia inicios del 2000, los acontecimientos registrados dos décadas antes volvían a presentarse y auguraban lo que sería la segunda gran crisis económica de nuestro país durante el período de estudio. Los niveles crecientes en las tasas de interés y la presunta incapacidad de

conformidad, metrológicos, tecnológicos, de promoción de la cultura científica y emprendedora y del desarrollo de plataformas tecnológicas". Véase: <https://www.latu.org.uy/institucional/acerca>

pago de los préstamos contraídos fueron los detonantes últimos de la crisis de confianza originada, cuyas repercusiones redundaron en la historia ya conocida: corrida bancaria y salida de capitales, insostenibilidad de la pauta cambiaria y la macro-devaluación de mediados del 2002. Al igual que lo ocurrido tras la Crisis de 1982, la política económica adoptada a partir de entonces se plegó a las nuevas condiciones pautadas para obtener el crédito del FMI y se focalizó en la recomposición de los desajustes que sobrevinieron a la crisis, en especial en la asistencia a los bancos, viabilizando la devolución de los depósitos.

La economía uruguaya inauguraba así el Siglo XXI con varios frentes desajustados; caída del PIB p/c, incremento del desempleo, disminución del salario real, mayores niveles inflacionarios, aumento de la relación entre la deuda pública y el PIB, caída de las exportaciones, retracción de la industria manufacturera, profundización del endeudamiento agropecuario y crisis del sistema financiero (Caetano, 2005). Como se mencionó anteriormente, en lo que refiere específicamente al complejo cárnico, al clima adverso que propició la devaluación brasileña y la recesión argentina, se sumó el rebrote aftósico en el 2001. Estos acontecimientos, además, se sucedieron en un contexto de caída del precio internacional de materias primas entre 1998 y 2001. Como un *déjà vu*, la incapacidad de pago del sector agropecuario cuyo nivel de endeudamiento representaba un 105% del PIB Agropecuario en 1999 (López, 2004, p. 57), vino precedida de un proceso de refinanciación de deuda a tasas y plazos preferenciales que incluyó quitas. En medio de la crisis financiera, se redujo el crédito del BROU y la banca privada se retiró como agente financiador. La devaluación del 2002 implicó la recuperación de la competitividad vía precio del complejo cárnico, pero lo hizo en el contexto descrito de crisis fiscal y endeudamiento externo que dificultó vías alternativas de financiamiento. La restricción crediticia resultante, contrastaría con el contexto internacional favorable que comenzaría a augurarse a partir del 2003, debido al aumento de los precios internacionales de materia prima y a la reapertura del mercado no aftósico para la carne vacuna uruguaya.

Por otro lado, y siguiendo a López (2004), la devaluación conllevó una significativa caída de los precios en dólares de los insumos nacionales no transables, como la mano de obra, y también una reducción -menor- de los precios de otros insumos, como los mejoramientos forrajeros, la sanidad animal, los vehículos y la maquinaria. La autora sostiene que si bien la disminución de los costos de producción redundó en un aumento de la rentabilidad de las empresas, y estimuló un mayor nivel de producción y exportación, la contracara de esta mejora de competitividad “espuria” fue la pérdida de señales orientadas a la calidad del producto. Es decir, la devaluación mejoró la competitividad-precio, pero alejó la posibilidad de consolidar un proceso de cambio que deviniera en mejoras de la competitividad-estructural basada en aumentos de productividad vía progreso técnico. En lo que hace al relacionamiento entre los actores del complejo, López (2004) sostiene que los mejores precios obtenidos en el mercado *spot* tuvieron como contracara la pérdida de incentivos de los ganaderos hacia una mayor expansión de mecanismos de comercialización del ganado a faena que incluyeran premios en base a atributos de calidad vía contratos o acuerdos con los industriales.

9.1.3 El complejo cárnico liberalizado en un contexto de mayor estabilidad macroeconómica

La recuperación de la crisis fue más rápida que la registrada en 1982. La economía retomó su crecimiento a finales del 2003, en un contexto externo favorable. Las exportaciones agroindustriales lideraron el crecimiento ante el aumento de precios internacionales registrado a partir del 2003. Cabe notar que desde entonces dichos precios mantuvieron una tendencia al alza, al influjo de la expansión de la demanda de productos primarios de los países emergentes, en especial de China e India, lo cual resultó muy favorable para las economías de países en desarrollo productores de materias primas y alimentos, entre ellos Uruguay. Dicha tendencia, si bien se revirtió durante la crisis financiera internacional del 2008-2009, fue retomada a partir del 2010 cuando los precios de las materias primas y alimentos volvieron a aumentar. Éstos se mantuvieron por encima de los valores promedio históricos, aunque lo observado es su desaceleración hacia finales del período de estudio. (Mordecki et al., 2015)

Una mirada general al período que sobrevino a la recuperación de la crisis del 2002 y que se extendió hasta el 2015, da cuenta de un proceso de crecimiento económico sostenido así como de importantes logros en el plano social. Altas tasas de crecimiento se registraron entre el 2003 y 2007, el crecimiento se vio enlentecido durante la crisis internacional del 2008-2009, y se desaceleró hacia finales del período de estudio en un escenario internacional más adverso. Más allá de dichos vaivenes, lo observado para el período en su conjunto, es un período de crecimiento ininterrumpido; la tasa media acumulativa anual del PIB fue del 5% entre 2003 y 2015 (Mordecki et al., 2015, p. 12). Asimismo, un conjunto de indicadores socioeconómicos permiten apreciar que la apuesta al crecimiento económico fue en paralelo a la priorización del bienestar colectivo. En ese sentido, se destacan las mejoras en el mercado de trabajo en donde se registra un incremento de la tasa de empleo, acompañado por aumentos del salario real³³⁵, en el marco de la reinstalación de los Consejos de Salarios en el 2005³³⁶ y de políticas activas hacia el logro de aumentos del salario real de los trabajadores. Estas mejoras en el ámbito laboral, junto a las políticas sociales implementadas entre 2005 y 2015, explican en gran medida los resultados favorables obtenidos en relación a los indicadores de pobreza e indigencia, y en menor grado, de la desigualdad.

Poniendo el foco en la política económica que siguió a la crisis del 2002, en materia cambiaria, durante el 2003 y 2004, continuó el régimen de flotación del tipo de cambio. Dada la estabilidad del peso frente al dólar, se logró una reducción de la tasa inflacionaria. Durante esos años, la política monetaria fue hacia un régimen de objetivos de inflación. A la política monetaria y cambiaria aplicadas durante el 2003 y 2004, se sumó el mantenimiento de una política fiscal extremadamente restrictiva. La contracción del gasto público fue viabilizada por la reducción de salarios y pasividades así como por una caída de la inversión. En lo que refiere

³³⁵ Cabe notar que el crecimiento acumulado del salario real entre 2005 y 2014 fue superior al 50% y que al final del período se situaba 17,5% por encima del nivel máximo alcanzado previo a la crisis, en 1998 (2015, pp. 12–13).

³³⁶ Recordar que los Consejos de Salarios habían sido creados por ley en 1943 pero habían dejado de funcionar en 1968 cuando se creó la COPRIN, y si bien el instrumento fue retomado tras la reapertura democrática en 1985, volvió a quedar sin efecto a comienzos de 1990 cuando los consejos dejaron de convocarse. En el 2005 se reactivaron y abarcaron a grupos de trabajadores hasta entonces relegados, como los trabajadores rurales y las empleadas domésticas. Asimismo, se introdujo una mesa de negociación para los funcionarios públicos.

a la deuda pública, el gobierno instrumentó una refinanciación voluntaria de los vencimientos con el fin de obtener una postergación de los pagos de capital. Dicha política resultó exitosa, contribuyendo a la caída de la prima de riesgo y al consiguiente acceso al financiamiento, tanto en el mercado local como internacional.

En ese marco, se implementaron medidas tendientes a restablecer el canal crediticio. Se expandió nuevamente el crédito bancario, se redujeron los encajes y las tasas de interés sobre los créditos en moneda nacional del BROU; medida que fue imitada por otros bancos privados (Mordecki et al., 2015). Asimismo, y de acuerdo a López (2004), nuevas formas de financiamiento no bancario, de importancia para el complejo cárnico, fueron promovidas, tanto desde el ámbito público como del privado. Entre ellas, la autora refiere a: (i) la Ley de Fideicomisos aprobada en octubre del 2003; (ii) la financiación de proyectos destinados a la generación de instrumentos financieros novedosos a cargo del Programa de Servicios Agropecuarios del MGAP; y (iii) el programa de financiamiento de pasturas impulsado por el Frigorífico PUL y las Cooperativas Agrarias Federadas, dirigido a pequeños establecimientos ganaderos (ya referido en el capítulo anterior como una de las vías desplegadas por ese frigorífico que han dado lugar a acuerdos contractuales con la fase primaria, ver Cuadro 7.2).

Por otro lado, una serie de medidas de política específicas hacia la reactivación económica fueron implementadas durante el 2003 y 2004. Entre ellas, se destacan: la reducción de los aportes patronales a la Seguridad Social a puestos de trabajo creados a partir de abril del 2003 y un conjunto de medidas relativas a la política de promoción de inversiones. Entre estas últimas se encuentran: (i) la aprobación de un régimen de “ventanilla única” para agilizar los trámites de solicitud de amparo a los beneficios de la Ley 16.906; (ii) la reducción de las tasas del Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias para los créditos del exterior; (iii) la ampliación a tres ejercicios económicos de la exoneración parcial del Impuesto a la Renta a los proyectos promovidos al amparo de la Ley de Inversiones; (iv) la prórroga del plazo para ejecutar la inversión correspondiente a los proyectos promovidos; y (v) el otorgamiento de los beneficios promocionales a las adquisiciones de materiales y equipos usados adquiridos en plaza (Mordecki et al., 2015). El nuevo impulso que tomó la política de promoción de inversiones se aunó a la recuperación del acceso de la carne vacuna a los mercados del NAFTA y a un contexto de precios internacionales en alza; estos factores colocaron al sector cárnico como uno de los segmentos atractivos para la recepción de IED. No por casualidad, dos firmas extranjeras –una estadounidense y una brasileña- desembarcaron en la industria cárnica uruguaya durante el 2004, adquiriendo dos de las plantas frigoríficas de mayor importancia (Volver al Diagrama 6.1). Como se verá a continuación, la priorización de las políticas de fomento y estímulo a la IED se mantendría durante la última década de estudio.

El nuevo gobierno que asumió a inicios del 2005 se comprometió a continuar velando por la estabilidad macroeconómica. Al igual que lo había hecho el gobierno saliente, el compromiso del entrante quedó plasmado en la última revisión del acuerdo establecido con el FMI en junio del 2005. Los compromisos asumidos abarcaron el mantenimiento de una estricta disciplina fiscal, un aumento gradual del superávit primario, una reducción sostenida de la inflación, un incremento sustantivo de los niveles de inversión, una reducción de la deuda pública con respecto al PIB y la implementación de un ambicioso programa de reformas estructurales para

atender la emergencia social resultante de los años de crisis. En efecto y si bien la senda del crecimiento se había retomado en el 2003, los fuertes desequilibrios presentes en la sociedad de entonces constituían una muestra de las secuelas de la crisis que había dejado al 50% de los hogares por debajo de la línea de pobreza y a un 25% de hogares en condición de indigencia (Mordecki et al., 2015, p. 29). En ese marco, uno de los ejes centrales de la política económica aplicada por el gobierno fue la recomposición de las bases sociales³³⁷.

Entre el 2005 y el 2015 los principales lineamientos en el manejo de la política cambiaria y monetaria se mantuvieron relativamente incambiados respecto a lo aplicado durante los años 2003 y 2004. El compromiso de estabilidad de precios continuó siendo el principal objetivo de la política monetaria y se siguió aplicando un esquema de metas inflacionarias, manteniéndose el régimen de tipo de cambio flexible. De acuerdo a Mordecki et al. (2015), el apego al cumplimiento de metas inflacionarias se dio, no obstante, en el marco de intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario a efectos de mitigar el *trade off* entre competitividad e inflación³³⁸. Los autores señalan que la intervención de los bancos centrales en el mercado cambiario fue una característica presente en la mayoría de los países emergentes, en especial durante los últimos años del período de estudio, explicado por la necesidad de suavizar los vaivenes del dólar como resultado del ingreso de capitales provenientes de las economías desarrolladas, tanto en forma de inversión extranjera directa como en actividades especulativas. El flujo de capitales hacia las economías emergentes fue estimulado por las bajas tasas de interés en los países desarrollados, derivadas de políticas monetarias expansivas, en especial tras la crisis internacional del 2008-2009, y por las altas tasas de interés en los países emergentes, resultantes de políticas monetarias contractivas aplicadas para contrarrestar las presiones inflacionarias.

En nuestro país, el ingreso de capitales del exterior se dio en paralelo al mantenimiento de una política activa hacia la captación de inversión extranjera directa. El régimen previsto por la Ley 16.906 de 1998 fue modificado a través del Decreto 455/007 en el 2007 y el Decreto 002/012 en el 2012. Las modificaciones introducidas se dirigieron por un lado, a mejorar la gestión del instrumento a través de la creación de la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UnASeP) y por otro a direccionar los estímulos hacia el tipo de inversión objetivo³³⁹. De acuerdo a Paolino et

³³⁷ La creación del Ministerio de Desarrollo Social en el 2005, la implementación del Plan de Emergencia entre el 2005 y 2007 y del Plan de Equidad entre el 2008 y 2009, la creación del Fondo Nacional de Salud y la ampliación de la cobertura mediante la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud a fines del 2007, constituyen claros ejemplos de la importancia asignada a superar las debilidades y fragmentaciones de las bases sociales, por parte del gobierno que asumió en el 2005.

³³⁸ La política monetaria contractiva aplicada para controlar la inflación tiene efectos directos sobre el tipo de cambio. El ingreso de capitales como resultado del aumento en la tasa de interés, en una economía dolarizada como la nuestra, produce un incremento de la oferta en dólares, presionando a la baja su precio y provocando una caída del tipo de cambio. La disminución del tipo de cambio, por un lado, apareja beneficios que devienen de la reducción en los precios de bienes importados, del abaratamiento de insumos, del estímulo al consumo y de la reducción del servicio de deuda pública. Por otro lado, no obstante, impacta negativamente sobre la competitividad (medida ésta en términos del tipo de cambio real). A efectos de mitigar la pérdida de competitividad, el Banco Central interviene; compra dólares, incrementando la demanda y haciendo subir el precio de esa divisa.

³³⁹ A partir de la reforma del 2007, se evalúa cada inversión postulada en base a su impacto, según una matriz de indicadores que contemplan: (i) empleo, ponderando en mayor medida factores que atienden a la calidad no tanto en la cantidad; (ii) contribución a las exportaciones; (iii) descentralización; (iv) producción más limpia,

al. (2014) el mantenimiento y la profundización de la política de promoción de inversiones fue clave en sectores como el agroindustrial. En base a datos de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), los autores dan cuenta que un 40% del total de inversiones promovidas al amparo de dicha ley –equivalente a 6.020 millones de dólares entre 2008 y 2012- respondió a inversiones en los sectores intensivos en recursos naturales, como el agropecuario, el agroindustrial, la madera y papel, y los proyectos de logística asociados a dichas producciones (2014, p. 52).

Poniendo la lupa sobre el complejo de carne vacuna, y en especial sobre su fase industrial, estimaciones propias, en base a datos provenientes de la COMAP, permiten apreciar que la industria frigorífica hizo uso de ese instrumento durante todos los años del período 2005-2015. Las inversiones en dicha rama promediaron el 3% del total de inversiones aprobada por la Comisión durante ese período, sin embargo en algunos años esa cifra ha sido bastante mayor, como en el 2008 cuya inversión representó el 16% de la inversión total aprobada³⁴⁰. La segunda oleada de IED a la industria cárnica, referida en el capítulo 6, tuvo lugar durante la última década de estudio. Como ya fue tratado en los capítulos 4 y 6, el ingreso de capitales extranjeros al sector se enmarca en un contexto regional y global de fuerte expansión de las ETs, en especial de las grandes firmas de procesamiento de la carne. Desde el ámbito de las políticas domésticas, las medidas específicas mencionadas, destinadas a la promoción de la IED constituyen un factor explicativo del arribo de las ETs a Uruguay. Asimismo, las políticas tendientes a dar marco a la estabilidad macroeconómica del país, aplicadas desde la salida de la crisis, a finales del 2003, probablemente actuaron como otro factor de atracción de las IED. Un destaque en ese sentido, es la política aplicada en materia de endeudamiento entre el 2005 y 2015³⁴¹.

En efecto, los esfuerzos en materia de endeudamiento se centraron en la reestructuración de la deuda, vía la postergación de los vencimientos de corto plazo, la ampliación de la participación de los tenedores privados en detrimento del peso de los organismos internacionales, y su pesificación. En el 2013 Uruguay recuperó el grado inversor otorgado por las principales certificadoras de riesgo a nivel internacional, el que había perdido en el 2002. La reestructuración de la deuda fue un ingrediente que aportó al buen manejo de las finanzas públicas, puesto que se sumó a la optimización de los ingresos públicos -vía reforma fiscal y mejora de la eficiencia de la recaudación-, y en el contexto de altos niveles de crecimiento de la economía, reduciendo en bajos niveles de déficit fiscal. El resultado fiscal, no obstante, se deterioró hacia finales del período de estudio, en un contexto internacional menos promisorio. (Mordecki et al., 2015)

En lo que refiere a las políticas de innovación implementadas durante la última década de estudio, la novedad fue la creación de una estructura institucional destinada a abordar el diseño y la ejecución de políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación (CTI). El ícono

priorizando tecnologías que mejor preserven el ambiente; (v) contribución a la Investigación y el Desarrollo (I&D); (vi) indicadores sectoriales, ponderando a la promoción de desarrollos de procesos productivos con alto valor agregado. (Paolino et al., 2014, p. 50)

³⁴⁰ Véase: <https://www.mef.gub.uy/8376/7/areas/estadisticas.html>

³⁴¹ Cabe notar que al 2005, se partía de un nivel de endeudamiento equivalente al 80% del PIB (Mordecki et al., 2015, p. 155).

mayor fue la creación de la ANII en el 2006. Creada por ley, la ANII se originó como persona pública no estatal, con el objetivo de ser el brazo operativo de las políticas públicas de CTI, respondiendo a los lineamientos políticos y estratégicos desplegados por el Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI) creado en el 2005³⁴². A partir de entonces, el CONICYT pasó a ser un órgano de consulta y asesoramiento. De este nuevo andamiaje institucional resultó el primer Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI), elaborado en el 2007 y aprobado por decreto en el 2010 (Bértola et al., 2014). La tríada – diseño, asesoramiento y ejecución-, si bien no ha estado exenta de cuestionamientos en cuanto a su claridad y al solapamiento en los roles asignados, constituye un hito relevante en materia de políticas nacionales referidas a CTI. Desde entonces, las entidades públicas no estatales creadas y/o reforzadas en la década del noventa, quedaron insertas en esa estructura institucional más integrada; operando en función de las prioridades estratégicas definidas por el Estado, a través de los gabinetes ministeriales creados (el GMI, el Gabinete Productivo y el de Bioseguridad) (Paolino, 2013).

En ese marco, el GMI identificó sectores prioritarios para la promoción de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. Las cadenas agroindustriales fueron comprendidas dentro de las áreas de actividad priorizadas, y entre ellas, la cadena de carne vacuna. El equipo operativo del GMI³⁴³ seleccionó a consultores especializados y encomendó un diagnóstico y propuestas de instrumentos para promover la innovación en dichas áreas³⁴⁴. La relevancia de tales estudios radica no solo en la identificación de fortalezas y debilidades en materia de CTI, sino también en el enfoque adoptado que atiende a los desafíos en materia de innovación de las cadenas o complejos como unidades, y no restringe el análisis a las limitaciones propias de sus fases. Parecería ser que la visión de cadena ha ido ganado terreno en el ámbito de las políticas públicas. En lo que refiere a la carne vacuna, probablemente ello esté asociado a que la definición de políticas de calidad y el control de los requerimientos técnicos exigidos en todos los eslabones se han vuelto componentes imprescindibles en la estrategia para la mejora de la inserción internacional.

En efecto, durante la última década de estudio, la estructura institucional en torno al estudio, control y evaluación de políticas de calidad del complejo cárnico se fue consolidando. Tanto el INAC como el INIA, atendiendo a sus diversas funciones, han adquirido roles protagónicos en la materia. Ambos organismos son los encargados de las auditorías de calidad de la carne vacuna implementadas desde el 2003, aspecto que será profundizado en el apartado 9.2. El INAC, por su parte, en el marco del fortalecimiento de la promoción de la carne uruguaya en el exterior, asumió un rol central como asesor del Poder Ejecutivo en materia de negociaciones comerciales internacionales, como coordinador de eventos de promoción con las embajadas uruguayas en el exterior y a través de su participación en congresos internacionales de la carne. Junto al INAC y al INIA, el LATU ha cobrado una importancia creciente para el complejo

³⁴² El GMI está integrado por el MGAP, el MIEM, la OPP, el MEF y el MEC, quien lo preside.

³⁴³ Conformado por Miguel Brechner (MIEM); Pablo Chilibroste (MGAP), Fernando Lorenzo y Carlos Paolino (MEF); Edgardo Rubianes (OPP); e inicialmente Amilcar Davyt y luego Rafael Canetti (MEC).

³⁴⁴ Véase Diabiezis et al. (2008). Área Cadenas Agroindustriales. Informe final. Consultoría sobre Cadenas Agroindustriales en el marco del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación. Sección II Análisis por cadenas. El complejo carne vacuna. Diabiezis et al. (2008)

cárnico durante la última década de estudio. En su rol de proveedor de servicios analíticos para las cadenas agroindustriales, al LATU le compete lo referido a sistemas de gestión de calidad, certificación³⁴⁵, y medidas referentes al cuidado ambiental.

Pasando raya, y siguiendo a Paolino (2014), el esquema general de políticas macroeconómicas implementado durante la última década de estudio, proporcionó un escenario más estable y predecible para los actores insertos en las cadenas agroindustriales, lo cual facilitó el proceso de toma de decisiones. El autor sostiene que la evolución del tipo de cambio real, en caída entre 2004 y 2014, estuvo en correspondencia con sus fundamentos, y se originó por los aumentos significativos de los niveles de productividad -en especial en el sector agroexportador-, por la mejora de los términos de intercambio y por la reducción de los compromisos de endeudamiento durante todo el período. Estas apreciaciones son compartidas en Mondelli (2011), en donde se sostiene que la mayor estabilidad macroeconómica que sobrevino a la recuperación de la crisis del 2002, se aunó a un escenario favorable de precios internacionales y de acceso a mercados, y propició las condiciones para el diseño de estrategias de mediano plazo por parte de los ganaderos y los industriales. Entre las estrategias promovidas, el autor destaca el avance en los procesos de incorporación tecnológica y los programas de agregado de valor a lo largo de la cadena, que han estado basados, a su vez, en relaciones contractuales más estables entre los actores del complejo.

En Peyrou (2016), sin embargo, se aprecia una mirada crítica hacia las políticas públicas aplicadas durante la última década de estudio. El autor parte de un diagnóstico sombrío en lo que refiere a la trayectoria de la cadena de carne vacuna entre 2006 y 2015, basado en gran medida en el análisis de indicadores de producción y productividad física ganadera. El menor dinamismo de los indicadores analizados para la fase primaria, se explica, según Peyrou, por la pérdida de competencia respecto a otros rubros, en especial la agricultura y la forestación, derivado de las políticas públicas aplicadas durante esa década. En especial, el autor enfatiza sobre los impactos negativos de la disminución sostenida del tipo de cambio real entre 2004 y 2015. Sostiene que la apreciación cambiaria afectó al conjunto de actividades exportadoras, pero tuvo efectos diferenciales sobre los distintos rubros de exportación. Los impactos habrían sido menores para aquellos sectores vinculados a productos con reducidos procesos de transformación -como la soja y en general, los granos-, y mayores para cadenas agroindustriales más complejas, como la de la carne vacuna, en donde los mayores costos que acarrea la disminución del tipo de cambio adquieren mayor magnitud, pues repercuten no solo en la fase primaria sino también en la industrial.

Ahora bien, el énfasis otorgado al proceso de apreciación real como determinante de la trayectoria del complejo de carne vacuna durante la última década de estudio, puede ser discutido si se toman en cuenta estudios específicos en esa materia. En ese sentido, y en concordancia con Paolino (2014), Mordecki et al. (2015) afirman que la apreciación cambiaria

³⁴⁵ En materia de certificación, un instrumento a destacar es el Fondo para certificación, creado en el 2011 por la Dirección Nacional de Industrias del MIEM. A través del Fondo se brinda financiamiento no reembolsable de hasta el 40% del monto total de proyectos de certificación de procesos o productos, así como apoyo a los proyectos estructurantes de los organismos de soporte a los procesos de evaluación y certificación (Bértola et al., 2014).

se debió a las altas tasas de crecimiento experimentadas y estuvo en línea con sus fundamentos. Por otro lado, los autores dan cuenta que la pérdida de competitividad de Uruguay se verificó respecto a las economías desarrolladas pero no en relación a los países emergentes, los cuales también experimentaron procesos de apreciación de sus monedas. Reconocen, no obstante, que hubo un deterioro de la competitividad con los países vecinos. Por último, y más de fondo, Mordecki et al. (2015) cuestionan la idea de una relación determinística entre el tipo de cambio real y las exportaciones sectoriales, argumentando que en un país pequeño y abierto, el comportamiento de las exportaciones depende en mayor medida de la demanda externa, de los precios internacionales y de la disponibilidad de oferta para hacer frente a la demanda.

Brunini et al. (2012) reafirman el planteo de Mordecki et al. Para ello, se basan en los resultados obtenidos del análisis empírico de la relación entre las exportaciones y el tipo de cambio real sectorial para un conjunto de productos, durante el período 1993-2011. Los productos objeto de estudio fueron seleccionados según su importancia en la canasta exportadora; por ende, la carne vacuna fue uno de los productos analizados. De los resultados surge que la evolución del tipo de cambio real sectorial para la carne vacuna, no es significativa para explicar la evolución de las exportaciones del sector durante el período analizado. Asimismo, es interesante lo constatado por los autores en lo que refiere a ciertos factores que incidieron en el comportamiento de las exportaciones de carne vacuna entre 1993 y 2011. En el trabajo se señala que la crisis aftósica en el 2001, el aumento de los precios internacionales de las materias primas a partir del 2003 y la posterior crisis financiera que afectó en gran medida a los países desarrollados durante el 2008 y 2009, tuvieron impactos sobre las exportaciones de carne vacuna. Los autores advierten, además, que otros factores institucionales deben ser considerados en el análisis sobre el desempeño de las exportaciones de carne vacuna. Entre ellos, señalan, por un lado, la segmentación de mercados –aftósico y no aftósico- y el sistema de cuotas preferenciales que rige en las negociaciones comerciales, y por otro, los episodios de crisis sanitarias que intervienen en el mercado cárnico e inciden en el comportamiento de las exportaciones.

En definitiva, las señales hacia los actores del complejo cárnico provenientes de los mercados de exportación son diversas, y van más allá del comportamiento de algunas variables macroeconómicas relevantes como el tipo de cambio real. Atendiendo a los factores mencionados en el trabajo de Brunini y colaboradores, el nivel de precios internacionales es una variable relevante, así como también lo es la capacidad de respuesta desde la oferta. Asimismo, el rol estatal es central en materia sanitaria y en la implementación de políticas sectoriales domésticas referidas a la inocuidad y a la calidad de los productos cárnicos ofrecidos. Estos factores constituyen condición necesaria para el ingreso a ciertos mercados, y para la obtención de cuotas preferenciales que permiten contrarrestar –aunque no revertir- los elevados costos que impone la restricción arancelaria (limitante ya referida en el capítulo 5).

9.2 Principales políticas sectoriales en el marco de la “nueva” seguridad alimentaria

El análisis efectuado en el capítulo 4 sobre los principales cambios institucionales en el mercado internacional de la carne entre 1980 y 2015, da cuenta de una transformación mayúscula, la cual podría sintetizarse como el cambio de paradigma en lo que refiere al

concepto de seguridad alimentaria. Nuevas temáticas y otros énfasis en materia de políticas de desarrollo fueron ingresando a la agenda internacional durante la década del ochenta, se consolidaron en los noventa, y permearon distintos ámbitos y aristas del desarrollo. La noción de seguridad alimentaria, como parte de los componentes necesarios hacia el mayor bienestar colectivo, fue complejizada y abarcó otros aspectos. Como se trató en el capítulo 4, su significado trascendió al mero acceso universal a los alimentos, y se resignificó en la necesidad de satisfacer una creciente demanda alimentaria en cantidad, pero también en calidad y diversidad, promoviendo el acceso a alimentos nutritivos e inocuos, producidos, a su vez, de una forma sustentable. Este nuevo “sentido común” en torno a la noción de seguridad alimentaria se ha ido plasmando en las regulaciones y normativas del ámbito internacional referidas a la producción y comercialización de alimentos.

El fin de este apartado es revistar las principales políticas sectoriales domésticas hacia el complejo cárnico, en el marco de la “nueva” seguridad alimentaria. Se busca atender al rol del Estado en la construcción y/o el fortalecimiento de las capacidades requeridas ante los mayores desafíos globales que se presentan bajo el nuevo paradigma. Específicamente, se pondrá el foco en las políticas sanitarias, de inocuidad y calidad de las carnes, así como en los arreglos institucionales específicos referidos a los mecanismos de comercialización del ganado a faena tendientes a promover una mayor articulación entre eslabones. Este último punto encuentra su justificación en la hipótesis planteada en el capítulo anterior: el surgimiento de mecanismos de coordinación directa entre ganaderos e industriales de la carne, está asociado a los mayores requerimientos en términos de especificidad de los productos cárnicos, así como a la creciente demanda de mejoras en los flujos de información que permitan garantizar las características exigidas por los mercados compradores.

9.2.1 Las políticas sanitarias: del combate a la Fiebre Aftosa a la búsqueda de un Sistema Nacional de Salud Animal

Las “medidas de agosto” del 78’ significaron un giro radical en la política económica del complejo cárnico. Como ya fue mencionado en los capítulos 6 y 8, las reglas de juego fueron modificadas de la mano de una batería de medidas aplicadas al sector agropecuario. En lo concerniente específicamente al complejo cárnico, una de las políticas adoptadas fue la libre instalación de plantas de faena e industrialización de la carne, de acuerdo a las condicionantes impuestas en materia higiénica-sanitaria y a los requerimientos tecnológicos exigibles³⁴⁶. La habilitación de las plantas y el control de los requerimientos higiénicos-sanitarios fueron encomendados al MGAP. Los establecimientos habilitados comenzaron a ser inscriptos en el Registro Nacional de Plantas de Faena, creado en la órbita de dicho ministerio. Se establecieron, asimismo, las condiciones higiénico-sanitarias requeridas para obtener la habilitación de exportación³⁴⁷. Una vez habilitadas, las plantas pasaron a estar sujetas a la Inspección Veterinaria Oficial (IVO) perteneciente a la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) del MGAP, según el reglamento creado a tal fin³⁴⁸, y a las Normas Técnicas dictadas por la División Industria Animal (DIA) de la DGSG.

³⁴⁶ Véase: Decreto 459/978 del 11 de agosto de 1978.

³⁴⁷ Véase Decreto 713/980 del 10 de diciembre de 1980.

³⁴⁸ Véase: Decreto 671/978 del 27 de noviembre de 1978 y Decreto 369/983 del 7 de octubre de 1983.

Las regulaciones en materia sanitaria, por tanto, fueron centralizadas en el MGAP, y en lo que al complejo cárnico atañe, dichas funciones fueron delegadas a la DGSG³⁴⁹. La estructura organizacional de la DGSG pasó a estar integrada por tres divisiones: Sanidad Animal, Industria Animal (DIA), y Laboratorios Veterinarios (DILAVE). Desde entonces, dicha estructura se ha mantenido. La División de Sanidad Animal se encarga del monitoreo y supervisión sanitaria de la fase primaria; la DIA es responsable de la inspección de los establecimientos de la fase industrial y la DILAVE es la encargada del control sanitario y el control de calidad, y audita a su vez a los laboratorios privados. Esta última cumple tres funciones específicas: (i) el diagnóstico, la prevención y el control de las enfermedades sanitarias; (ii) la seguridad alimentaria de los productos de origen animal; y (iii) el control de calidad de los medicamentos veterinarios. (Bervejillo, 2015)

Si bien la estructura organizacional en lo que refiere al control higiénico-sanitario se ha mantenido, la regulación sobre las condiciones higiénico-sanitarias y tecnológicas a cumplir por los establecimientos industriales para exportar fue modificada hacia finales del período de estudio. En el 2013 se aprobó un nuevo decreto al respecto, en el entendido de que “el crecimiento sustancial de las exportaciones de productos cárnicos en el país, las exigencias cada vez mayores de los mercados de exportación y las nuevas reglamentaciones internacionales, acordes con los avances tecnológicos, requieren una adecuación de la normativa vigente en materia de exportación de dichos productos”³⁵⁰. Desde entonces, los establecimientos interesados en la exportación deben contar con la habilitación higiénico-sanitaria y tecnológica de la DIA, cumplir con los requisitos para la producción destinada al mercado interno, y poseer los requerimientos especificados a continuación: (i) corrales de espera; (ii) un sistema mecánico automatizado para transportar las carcasas por el riel y las vísceras en playa de faena; (iii) vestuarios separados para los funcionarios que trabajen en ciertas áreas; especificadas; (iv) sectores de descanso para el personal; (v) una circulación separada entre productos sin refrigerar y productos refrigerados; (vi) un sistema centralizado de registros de temperatura de cámaras, túneles y depósitos; (vii) un sistema de refrigeración de menudencias independientes para las vísceras rojas y para las verdes, así como locales separados para el empaque primario; (viii) un Plan de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP) o algún sistema equivalente. A los establecimientos ya habilitados para la exportación se les dio un plazo de cinco años para cumplir con las disposiciones que implicaran cambios estructurales; y un plazo de seis meses para la implementación de sistemas como el HACCP y planes de manejo de residuos.

La importancia asignada a la sanidad animal ha sido un denominador común de las políticas públicas dirigidas a la agropecuaria durante el período de estudio. De acuerdo a Sáder (2003), entre mediados de la década del ochenta y mediados de la siguiente década, una parte significativa del gasto agropecuario en fomento productivo fue destinado a la política sanitaria.

³⁴⁹ El MGAP es el organismo rector en materia de sanidad animal y vegetal, cumpliendo dicha función desde principios del siglo XX, a través de la DGSG, la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA), la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) y la Dirección General de la Granja (DIGEGRA). Nótese que desde la aprobación de la Ley N° 3.606 de Policía Sanitaria Animal, del 3 de abril de 1910, la DGSG es la encargada en la materia.

³⁵⁰ Véase: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2013/07/mgap_104.pdf

Según el autor, entre los diversos componentes que integran el gasto en fomento productivo, el componente en materia sanitaria llegó a representar más del 20% de presupuesto asignado durante esa década³⁵¹. Las campañas fito-sanitarias y la participación en foros internacionales - como la OIE y el Centro Panamericano de la Fiebre Aftosa- conformaron la estrategia central para la mejora del posicionamiento de los alimentos uruguayos en el exterior durante esos años. Entre las acciones de mayor relevancia para el complejo de carne vacuna, se destacan: la lucha contra la fiebre aftosa, el establecimiento de barreras sanitarias en los puestos de frontera para controlar el acceso de alimentos con riesgo sanitario, y los avances en las campañas de erradicación de la tuberculosis y la brucelosis.

Como ya fue mencionado en el capítulo 4, la fiebre aftosa ha sido considerada una de las enfermedades más importantes en materia de sanidad animal. De hecho, fue la primera enfermedad para la cual la OIE, a partir de 1994, estableció una lista oficial de países y zonas reconocidas libres con o sin vacunación³⁵². Su importancia se asienta en el alto grado de contagio y morbilidad del ganado, y en los consiguientes impactos económicos que ello acarrea. La fiebre aftosa ha estado presente en el continente sudamericano durante décadas, y en nuestro país, el combate a dicha enfermedad tiene más de un siglo³⁵³. Algunos acontecimientos ocurridos durante el período de estudio constituyen importantes hitos en lo que refiere al manejo y a la evolución de la enfermedad, y explican la obtención del estatus de país libre de aftosa sin vacunación otorgado por la OIE en 1996. De forma muy sintética, y de acuerdo a Mederos (2014), se destacan:

- (i) El comienzo de la producción industrial de la nueva vacuna con adyuvante oleoso³⁵⁴ en 1984, que estuvo a cargo de los Laboratorios Santa Elena_UBCA. Cabe notar que la innovación fue el resultado de un largo proceso de investigación de laboratorio y de campo que tuvo inicios a finales de la década de 1960, y que fue desarrollado por el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (PANAFITOSA) en colaboración con varios países de la región, entre ellos Uruguay;
- (ii) La elaboración de un mapeo espacial de la enfermedad en términos epidemiológicos hacia finales de la década del ochenta, resultado de las acciones provenientes de la Dirección de Lucha contra la Fiebre Aftosa (DILFA) creada en 1961 en la órbita del MGAP;

³⁵¹ El autor efectúa un análisis del Gasto Público Agropecuario (GPA) durante el período 1985-2001, descomponiendo el GPA en gasto en fomento productivo, gasto en obras de infraestructura y gasto social. Los componentes del gasto en fomento productivo son: patrimonio sanitario, perfeccionamiento y desarrollo de mercados; desarrollo de riego, investigación y extensión, conservación de recursos naturales y medio ambiente, fomento forestal, comunicaciones y servicios de información, y sector agrícola. Uno de los resultados que arroja el análisis es que entre 1985 y 1995 el patrimonio sanitario y el perfeccionamiento y desarrollo de mercados fueron los componentes priorizados y a partir de 1996 adquirió relevancia el fomento forestal, destinándose a dicho cometido gran parte del gasto productivo. (Sáder, 2003)

³⁵² Véase: <https://www.oie.int/es/sanidad-animal-en-el-mundo/enfermedades-de-los-animales/foot-and-mouth-disease/>

³⁵³ Véase: Mederos (2014) "La fiebre aftosa como problema para la producción ganadera en Uruguay y la demanda de ciencia, tecnología e innovación endógenas 1870 – 2001". Tesis de Maestría de Historia Económica de la UDELAR.

³⁵⁴ Según Mederos (2014), el desarrollo de la vacuna con adyuvante oleoso constituyó una innovación clave en la erradicación de la aftosa. Ésta permitió la reducción de la cantidad de vacunaciones anuales a aplicar por los ganaderos para inmunizar a los animales, dado que su poder inmunogénico era muy eficaz.

- (iii) La formalización de la integración regional en 1987, a través de la aprobación de un convenio para el control y erradicación de la fiebre aftosa en la Cuenca del Plata, firmado entre Argentina, Brasil, Uruguay, y PANAFTOSA;
- (iv) La aprobación de la Ley 16.082 de 1989 y la consecuente declaración de interés nacional al control y erradicación de la fiebre aftosa, volviendo obligatoria la vacunación. Notar que la primera ley específica sobre fiebre aftosa en nuestro país había sido aprobada en 1961 con el cometido de declarar obligatoria la lucha contra la fiebre aftosa, creando para tal fin a la ya mencionada DILFA como organismo especializado;
- (v) El sistema de información y vigilancia de sanidad animal, y la utilización de las TICs, en primer lugar a través de la introducción de computadoras para el registro de los datos, y posteriormente vía la incorporación de celulares y del sistema de posicionamiento global (GPS).

La campaña de erradicación de la aftosa contó con financiamiento del BIRD, vía el Programa de Sanidad Animal (UR-0016) implementado entre 1989 y 1997. Una vez erradicada la enfermedad en 1994, se dio lugar al cese de la vacunación y se prohibió la tenencia del virus vivo o inactivo por particulares (incluido los laboratorios). Por consiguiente, y desde entonces, se inhabilitó la investigación sobre la fiebre aftosa así como la elaboración de vacunas anti-aftosas en Uruguay, y se contrató al laboratorio de PANAFTOSA para la provisión de una reserva de vacunas; cuestión que dio lugar a numerosos cuestionamientos, sobre todo desde el ámbito académico³⁵⁵. El propio cese de la vacunación a mediados del noventa estuvo sujeto a controversias, siendo fuertemente cuestionado por el personal técnico. De acuerdo a Berretta et al. (2005), tras el cese de vacunación, el foco de las políticas públicas en materia sanitaria se trasladó hacia el diseño de instrumentos de control y prevención, con el objetivo de mantener la condición de país libre de aftosa sin vacunación. A tales efectos, se creó el Sistema de Barreras Sanitarias, con el fin de controlar los pasos de frontera terrestre, puertos y aeropuertos; y el Sistema Nacional de Emergencia Sanitaria, previsto como sistema de combate ante la eventualidad de la reaparición de la enfermedad. Siguiendo a dichos autores, en este contexto, los ganaderos pasaron a situarse en la primera línea de control sanitario, siendo responsables de comunicar cualquier sospecha de la aparición del virus. Asimismo, se creó una estructura organizacional de carácter local para el seguimiento regular, así como comités regionales para el manejo de emergencias. Con marchas y contramarchas, el andamiaje institucional creado a mediados del noventa, se puso en acción cinco años después.

En efecto, en octubre del 2000 se constató un brote de fiebre aftosa en Artigas, y se confirmó que el virus era procedente de Brasil, lo que condujo a aplicar el rifle sanitario dentro de una zona focal, así como a dar aviso a los países de la región y a suspender la certificación de exportaciones. En marzo del siguiente año, Argentina comunicó –aunque de forma muy tardía– la presencia de aftosa en Buenos Aires y Entre Ríos (Bervejillo & Jarvis, 2005), lo que llevó, una vez más, a la aplicación del rifle sanitario por parte de Uruguay en la frontera con Argentina. Ante la extensión de la epidemia, a finales de abril del 2001 se pasó a la estrategia

³⁵⁵ Véase: Arocena & Sutz (2000), Berretta et al. (2005); y Mederos (2014).

de vacunación masiva. Al igual que Uruguay, según Berretta et al. (2005), Argentina, Paraguay, Rio Grande del Sur y Santa Catarina habían desactivado la vacunación contra la aftosa en abril de 1999 en aras de obtener la certificación de país libre de aftosa sin vacunación. Dicha medida se había adoptado a sabiendas de la cercanía mantenida con zonas endémicas como Bolivia y a la presencia de una débil, sino ausente, coordinación regional en la materia. Respecto a este último punto, Bervejillo y Jarvis (2005) señalan que si bien PANAFTOSA auditaba el estatus sanitario de los países de la región, los resultados se remitían a documentos de utilidad para los propios gobiernos auditados, pero no se generaban instancias de circulación de la información entre los países de la región. Tanto Bervejillo y Jarvis como Berretta y colaboradores, señalan que la ausencia de una perspectiva regional y de una estrategia unificada para hacer frente al combate a la fiebre aftosa en esta etapa, derivó en gran medida, en la profundidad de la crisis y en las pérdidas económicas resultantes.

A inicios del 2003, Uruguay volvió a tener acceso al circuito no aftósico -aunque no a todos los mercados-, y lo hizo bajo el estatus de país libre de aftosa con vacunación. La importancia atribuida al componente sanitario por las políticas públicas se mantuvo una vez se retomó la exportación hacia el circuito no aftósico. Mediante el Subprograma de Sanidad Animal y Protección de alimentos (1131/OC-UR), ejecutado entre 1999 y 2007, y financiado por el BIRD, se promovió la modernización de la DGSG que abarcó: el fortalecimiento del control de fronteras; las mejoras en los servicios de laboratorio; y la creación de un sistema de vigilancia epidemiológica en aras de mantener a Uruguay libre de las enfermedades certificadas por la OIE. Parte de los fondos asignados, no obstante, fueron redireccionados a atender la emergencia originada tras el rebrote de aftosa en el 2001. A tales efectos se creó el Proyecto de Asistencia de Emergencia para la Erradicación de la Fiebre Aftosa (PAEFA). Otro hito importante durante estos años fue la creación del Sistema de Información en Salud Animal (SISA), concretamente en el 2004, a cargo de la DGSG. El SISA fue creado con el objetivo principal de integrar y centralizar la información sanitaria animal del país. A partir del 2007, también con el apoyo de la cooperación técnica del BIRD -“Apoyo para el Programa de Acción MERCOSUR Libre de Aftosa”-, se puso en marcha un programa regional de erradicación de la Fiebre Aftosa, financiado por el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) creado por los países del MERCOSUR³⁵⁶. Desde el 2003, el estatus otorgado por la OIE a Uruguay en materia de fiebre aftosa no se ha modificado³⁵⁷ y en la actualidad la carne vacuna uruguaya accede a todos los mercados.

Además de la fiebre aftosa, las políticas sanitarias se han focalizado en mejorar el estado respecto a otras enfermedades que afectan a los animales. Una de ellas es la brucelosis, para la cual se estableció la vacunación obligatoria entre 1964 y 1996; y se creó el Fondo para el

³⁵⁶ El FOCEM fue constituido en el 2005 con el objetivo de contar con un fondo para financiar proyectos que promuevan la convergencia estructural, la competitividad, la cohesión social, mejoras en el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. <https://focem.mercosur.int/es/que-es-focem/>

³⁵⁷ Siguiendo a Bervejillo (2015), la política sanitaria en materia de fiebre aftosa es financiada actualmente por los pagos de ganaderos (por animal faenado y por litro de leche vendida) y en caso de no cubrir lo necesario, es el gobierno el que financia la diferencia. Los animales menores a dos años, son vacunados dos veces al año, y el resto, una vez al año. Las vacunas son distribuidas, pero no producidas, por la DILAVE, dado lo ya mencionado, sobre la resolución adoptada a mediados del noventa.

Control de la Brucelosis en el 2003, destinado a compensar a los establecimientos ganaderos que ante la detección de casos, fueran sacrificados los animales (Bervejillo, 2015). Otra enfermedad es la encefalopatía espongiforme bovina, que ha pasado a constituir una de las mayores amenazas en términos sanitarios. Como se trató en el capítulo 4, en 1996, tras comprobarse el vínculo de la enfermedad y su alternativa humana, se extremaron las medidas de control sanitario y de inocuidad alimentaria en todo el mundo. En Uruguay la EEB se incorporó a la lista nacional de enfermedades de comunicación obligatoria en 1994. A partir de 1996, y tras implementarse el ya mencionado sistema de vigilancia epidemiológica en la DGSG, se prohibió el uso de concentrados proteicos de mamíferos en la alimentación de rumiantes. Posteriormente, en el 2002, se estableció un procedimiento a seguir en bovinos, ovinos y caprinos importados; y se pauteó la extracción del cerebro de cada animal faenado para un examen histopatológico, así como la incineración de aquellos afectados. En el 2003 se creó un equipo técnico especializado en EEB destinado a la actualización de normas y a la elaboración de informes técnicos en la temática. Un año después, se estableció una normativa en materia higiénico-sanitaria y tecnológica para la elaboración y comercialización de harinas, carnes y huesos, y en el 2006, se prohibió la alimentación de rumiantes a partir de proteínas de origen animal. Desde el 2007 Uruguay cuenta con el estatus de país con riesgo insignificante de EEB.³⁵⁸ Cabe destacar que en la actualidad, Uruguay goza del estatus de “libre” en las enfermedades de animales certificadas por la OIE³⁵⁹.

Numerosas actividades de investigación e innovación en salud animal se han promovido durante la última década de estudio, en gran medida impulsadas por los nuevos actores institucionales creados a fin de dar marco a las políticas de CTI (referidos en el apartado 9.1). La ANII ha promovido proyectos de investigación, a través del fondo sectorial de sanidad animal, y otras actividades han sido impulsadas por el Instituto Pasteur de Montevideo creado en el 2006. Otros proyectos de investigación se han originado en el marco del Plan Nacional de Investigación en Sanidad Animal (PLANISA), que surgió de un acuerdo interinstitucional entre el equipo operativo del GMI; la DGSG del MGAP; la Facultad de Veterinaria de la UDELAR; el INAC; el INIA; el Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL); la Sociedad de Medicina Veterinaria del Uruguay; la Academia Nacional de Veterinaria; y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)³⁶⁰. La creación del PLANISA en el 2008 constituye todo un hito en materia sanitaria, ya que fue la primera vez que se diseñó una agenda sobre investigación en sanidad animal y se definieron prioridades para las distintas cadenas -cárnica, láctea, lana, animales de granja, animales de compañía y equinos- a mediano y largo plazo. Desde el 2013, el ámbito institucional del PLANISA se redefinió y pasó a denominarse Comité de Coordinación en Investigación en Salud Animal (CCISA). La generación de instrumentos de financiación de proyectos de investigación interdisciplinarios para arribar a los problemas prioritarios definidos, propició a su vez un gran estímulo hacia una

³⁵⁸ Véase: Manual de Encefalopatía Espongiforme Bovina
file:///C:/Users/emesj/Downloads/Manual+EEB+2007.pdf

³⁵⁹ Estas son: fiebre aftosa, peste bovina, EEB, peste porcina, perineumonía contagiosa bovina (PCB), peste equina, y peste de los pequeños rumiantes. Las tres últimas certificaciones obtenidas fueron el estatus de país libre de peste de los pequeños rumiantes en el 2018, y el estatus de país libre de peste porcina clásica y de PCB, ambos obtenidos en el 2019.

³⁶⁰ Véase: <https://ccisauruguay.wixsite.com/sitio>

mayor articulación interinstitucional en la materia. En ese sentido, se destaca la Plataforma de Salud Animal (PSA), creada por el INIA en el 2014, y destinada al desarrollo de proyectos conjuntos con diversos organismos y asociaciones “bajo la filosofía de lograr funcionar dentro de un Sistema Nacional de Salud Animal”³⁶¹.

9.2.2 Las políticas de calidad de la carne: de la alimentación, la genética y el manejo animal a la inocuidad, el bienestar animal y el ambiente

De acuerdo al INAC, el concepto de calidad, en términos generales, hace referencia a las características de un producto o servicio, que satisfacen las necesidades o deseos de los consumidores. La calidad está asociada a la relación entre las características reales y esperadas del producto o servicio. Ahora bien, lo que los consumidores entienden por calidad es subjetivo y varía dentro de una amplia gama de factores, los cuales, a su vez, cambian en el transcurso del tiempo. Como ya se hizo referencia en los capítulos 4 y 5, en lo que atañe específicamente a los bienes alimentarios, la noción de calidad se ha ido asociando crecientemente a la presencia de atributos en torno a la alimentación saludable e inocua, y a la información transparente; aspectos centrales del nuevo paradigma de seguridad alimentaria.

Específicamente y en referencia a los productos cárnicos, el concepto o percepción de calidad es amplio, y abarca aspectos que van más allá de las características intrínsecas del producto. Como se puso de manifiesto en el capítulo 5, diversos componentes que hacen a las propiedades físicas, nutritivas, sensoriales, higiénicas y sanitarias de la carne, intervienen y explican los resultados que se obtienen en materia de calidad. De forma muy resumida y a efectos de simplificar, se podría afirmar que los parámetros de calidad de la carne en la actualidad incluyen atributos visuales y sensoriales -como el color o terneza de la carne-; aspectos nutritivos; factores que tienen que ver con la sanidad animal y la inocuidad de los productos cárnicos; y aspectos que refieren al modo de producción en términos de sostenibilidad. Por tanto, más allá de las características intrínsecas del producto cárnico final, en lo que a su calidad refiere también importa: el estatus sanitario del país productor, los modos de producción, las garantías ofrecidas en términos de inocuidad de los productos ofrecidos y hasta la regularidad en la oferta de productos con características homogéneas (Brito et al., 2011).

En nuestro país, los primeros estudios en torno a la calidad alimentaria de la cadena cárnica datan de la primera mitad de la década del noventa (Silva, 2006). Como se mencionó en el apartado 9.1, el INIA ha sido uno de los actores clave en materia de investigación, aunque diversos organismos y asociaciones -que incluyen empresas privadas y organismos internacionales - han tenido, y tienen, un rol activo en la promoción de proyectos de investigación en temáticas relacionadas a la calidad de la carne. López (2004) profundiza sobre la agenda de investigación del INIA impulsada durante la segunda mitad de la década de 1990 y principios del 2000. La autora sostiene que los proyectos de investigación apuntaron a

³⁶¹ La PSA del INIA mantiene contacto permanente con: la DILAVE, la UDELAR (Facultad de Veterinaria, de Medicina, de Ciencias, la Regional Norte, Centros Universitarios de Norte, Noroeste y Este); el Instituto Pasteur de Montevideo; el Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable (IIBCE); laboratorios privados; SUL, INAC, INALE, Plan Agropecuario; CCISA (PLANISA), ANV, SMVU y la Sociedad de Criadores. <http://www.inia.uy/investigaci%C3%B3n-e-innovaci%C3%B3n/plataformas/Plataforma-de-Salud-Animal->

mejorar la calidad actuando en tres niveles: calidad en el animal *in vivo*, de la canal y de la carne.

En lo que refiere a la calidad del ganado, se buscó identificar y solucionar problemas relacionados a la productividad, vía mejoras en la genética, la nutrición, la sanidad y el manejo animal. Respecto a la calidad de la canal, se evaluaron los impactos de diversos sistemas de producción –según la dosificación del uso de pasturas, concentrados y forraje- en el rendimiento carnicero. Asimismo, se llevó a cabo la validación de dos tecnologías (referidas en el capítulo 8): (i) la ultrasonografía para determinar el área del ojo de bife, grasa subcutánea e intramuscular en el animal *in vivo* y predecir las características de la canal; y (ii) el sistema de video imagen para la clasificación y tipificación de las canales. Por último, y respecto a la calidad de la carne, se buscó atender a los requerimientos asociados al valor nutritivo y la seguridad alimentaria, así como a los atributos visuales y de patabilidad. A tales efectos, el INIA, el INAC, el MGAP, la UDELAR, ganaderos y frigoríficos, emprendieron acciones conjuntas, entre las cuales se destacan: estudios sobre los factores que inciden en la terneza de la carne; la caracterización de atributos nutritivos de la carne en sistemas pastoriles y silos; la evaluación de técnicas para la conservación y extensión de la vida útil de la carne; y el desarrollo de programas de certificación, concretados a inicios del presente siglo, como el de carne orgánica y el de carne natural (mencionados en el capítulo 8).

Específicamente en lo que concierne al estudio de herramientas de medición objetiva de las canales, un proyecto pionero fue el ejecutado por el INIA entre 1998 y 2001, en convenio con la Sociedad de Criadores de Hereford del Uruguay (SCHU) y la Universidad de Georgia (EEUU). Este proyecto se enmarca en el Programa de Mejoramiento para la raza Hereford que estima los valores genéticos o EPDs³⁶² para los animales bajo control. A fines de la década del noventa, se validó la tecnología de ultrasonografía como insumo para la predicción del punto final de faena, de las características de la carcasa y del rendimiento carnicero, y se firmó un acuerdo entre los organismos participantes para la implementación de una prueba de progenie para estimaciones de EPDs. A partir de entonces, la totalidad de las cabañas Hereford disponen de los EPDs para todos sus reproductores dando la posibilidad de que los ganaderos puedan utilizar esta medición como insumo en la elección de toros, a través de referencias de la información del padre³⁶³. Las implicancias en términos de calidad fueron significativas, ya que se produjo una mejora de la información sobre la genética del ganado Hereford, antes vinculada a las características del crecimiento y habilidad materna, y desde entonces, también basada en estimaciones de parámetros obtenidos por ultrasonografía en animales de pedigrí. (L. López, 2004)

³⁶² Las Diferencias Esperadas de la Progenie (EPDs, por sus siglas en inglés) proporcionan un valor genético que permite realizar una comparación entre reproductores por la producción esperada en sus descendencias. Cabe notar que los programas de mejoramiento genético datan de inicios de la década del noventa, y abarcan otras razas además de la Hereford (como la Aberdeen Angus y la Bradford). Son realizados por el INIA, en acuerdo con la ARU, las Sociedades de Criadores, la Facultad de Agronomía (UDELAR) y la Universidad de Georgia (EEUU), y ejecutados a través del proyecto FPTA 149 “Sistema Nacional de Evaluación Genética de Ganado para Carne” del INIA. http://www.inia.org.uy/publicaciones/documentos/lb/ara/2005/ara_68.pdf

³⁶³ <http://www.inia.org.uy/prado/2004/conozca%20los%20epds.htm>

Otro proyecto ejecutado por el INIA y tendiente a promover esquemas de comercialización más transparentes entre ganaderos e industriales, fue la evaluación de una tecnología con mayor precisión en la valoración de la carcasa que la correspondiente al Sistema de Clasificación y Tipificación de INAC. Este proyecto se realizó en el marco de un convenio con Colorado State University y el Research Management System Inc. (EEUU), y fue ejecutado durante el 2002 y 2003 (L. López, 2004). Consistió en la validación de las ecuaciones de predicción de calidad del sistema comercial BEEFCAM para evaluación de la terneza de la carne y de la validación del sistema de video imagen VIASCAN para predecir el rendimiento carnicero y la relación carne-hueso. Como se mencionó en el capítulo 8, el desarrollo de esta tecnología se limitó al campo experimental y no fue generalizado en la industria.

Vale notar que la aparición de estas nuevas tecnologías – la ultrasonografía y los sistemas de video-imagen- se dio en paralelo a un período de cambios drásticos en las expectativas de los actores del complejo, que como fue mencionado en el apartado anterior, fue causado por el rebrote de aftosa y la crisis económica que culminó con la macro devaluación del 2002. Este contexto probablemente influyó en la nula o escasa difusión tecnológica de estas nuevas herramientas. Recién en el 2007 el sistema de video-imagen en la tipificación de las canales comenzó a ser aplicado por dos plantas frigoríficas, al influjo de la segunda oleada de IED a la industria (referida en el capítulo 6) y en el marco de un contexto macroeconómico más estable ya referido en el apartado 9.1. Sería a finales del período de estudio, no obstante, cuando comenzaría a procesarse un cambio sustantivo respecto al sistema de tipificación de las canales que abarcaría a la industria en su conjunto. El cambio vendría de la mano de una política pública específica dirigida al diseño y la implementación de un sistema de tipificación automática³⁶⁴. No es posible dar cuenta de sus resultados, ya que el sistema todavía se encuentra en proceso de implementación.

Más allá de las dificultades en la expansión y difusión de las nuevas tecnologías dirigidas a mejorar la medición de la calidad de la canal, lo cierto es que la preocupación por los temas de calidad vinculados al complejo cárnico no mermó en el período post-crisis 2002. Por el contrario, las líneas de investigación introducidas por los organismos soporte durante la década de los noventa se fueron consolidando a inicios del presente siglo, nutriéndose a su vez de nuevos tópicos. Siguiendo a Silva (2006), durante los primeros años de la década del 2000, se adicionaron el bienestar animal y la inocuidad a las líneas de investigación tradicionales en torno a la calidad de la carne del INIA, centradas hasta entonces en la alimentación, el manejo, y la genética animal³⁶⁵. Esto se corresponde con lo mencionado anteriormente sobre los

³⁶⁴ El Sistema Automatizado de Tipificación (SAT), reglamentado en el 2016 por el Decreto 310/016, utiliza equipos con tecnología de análisis de video-imagen para determinar de forma automática las características de las canales, siguiendo los criterios del Sistema Oficial de Clasificación y Tipificación de Carne Vacuna del INAC. Para diseñar la bases e implementar el llamado para la adquisición de la tecnología, el INAC solicitó los servicios de la Corporación Nacional para el Desarrollo. En el 2018, la licitación fue ganada por la empresa francesa Normaclass. En el 2019 Normaclass fue adquirida por la firma neozelandesa Scott (50% propiedad de la brasileña JBS) https://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=12225204.

³⁶⁵ Véase el documento “Calidad e inocuidad de los alimentos en las cadenas de carne vacuna y frutícolas del Uruguay” (Silva, 2006) en donde se presentan los principales resultados obtenidos por Uruguay en el proyecto “Seguridad y Alta Calidad de Alimentos en Cadenas y Redes de Suministro” (SAFEACC, por sus siglas en inglés), desarrollado entre 2002 y 2005. El proyecto fue coordinado por Agri Chain Competence y Wageningen University de Holanda e involucró 12 Institutos de países de Europa, África, América Latina y el Caribe. Uruguay,

cambios relativos de la importancia asignada por los consumidores a los diversos atributos de calidad. Los nuevos énfasis en los proyectos de investigación sobre la calidad de la carne introducidos por el INIA, se visualizan también en las funciones de control y gestión desplegadas por el MGAP así como en las líneas prioritarias definidas por el INAC durante la última década de estudio.

En lo concerniente al bienestar animal, el INAC realiza actividades de divulgación y jornadas de capacitación en la temática desde finales de la década de 1990, y en el 2003 fue el promotor de la 1° Auditoría de Faena Humanitaria. Dentro de la Gerencia de Calidad del INAC hay un área especializada en bienestar animal, encargada de promover diversas actividades de difusión de las buenas prácticas de manejo animal y de cumplir funciones de asesoramiento en grupos de trabajos nacionales sobre la temática. Hacia finales del período de estudio el INAC desarrolló un programa de certificación en buenas prácticas de manejo animal, denominado Programa de Bienestar Animal del Uruguay, ya mencionado en el capítulo 8. En la órbita del MGAP, las primeras iniciativas promovidas en torno al bienestar animal fueron: la Jornada de actualización técnica sobre “Bienestar Animal en Especies Productivas” realizada en la DILAVE en el 2003 y la creación del Grupo Técnico de Bienestar Animal por la DGSG en el 2004³⁶⁶. Ese mismo año la OIE había realizado la 1° Conferencia Global sobre Bienestar Animal, en la que Uruguay había participado a través de una delegación conformada por miembros del INAC. Desde entonces, la División Industria Animal de la DGSG ha ido actualizando y adecuando las regulaciones nacionales referidas al bienestar animal, a la normativa internacional.

Respecto a la inocuidad, como se trató en el apartado anterior, la DGSG es la dirección del MGAP, encargada de la sanidad e inocuidad de las especies de explotación comercial: bovinos, suinos, ovinos y aves; así como de productos de consumo como carne y leche. Además de las divisiones que componen la DGSG –DIA, DSA y DILAVE- en su órbita se encuentra también el Programa Nacional de Residuos Biológicos (PNRB) en alimentos de origen animal. El control de los residuos biológicos comenzó a ser aplicado por la DGSG en 1978, con el cometido de atender el manejo de residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes ambientales. En el 2003, el PNRB pasó a estar amparado por decreto, para atender las mayores responsabilidades organizativas, administrativas y gerenciales demandadas por el programa. Éste pasó a estar gestionado por un Comité integrado por el Director de la DGSG, quién lo preside, y los Directores de las DIA, DSA, y DILAVE, y un Coordinador ejecutivo³⁶⁷. Cabe notar que la normativa nacional en lo que refiere a la reglamentación en el uso de medicamentos veterinarios ha permitido anticipar y/o responder rápidamente a algunas de las exigencias –que de forma creciente- se han ido estableciendo en los principales mercados importadores. Un ejemplo al respecto es la prohibición de la importación, fabricación, venta y uso de los medicamentos veterinarios hormonales utilizados para la promoción del crecimiento

con la participación de INIA, INAC y PREDEG/MGAP integró el grupo MERCOSUR, cuyo coordinador regional fue el Instituto PENSA de la Universidad de San Pablo, Brasil. El Grupo Técnico del Capítulo Uruguay estuvo integrado por los José Silva y Carlos Paolino (INIA), Guillermo Pigurina (INAC) y Marta Betancur (PREDEG).

³⁶⁶ Cabe destacar que el antecedente directo a las normativas introducidas en la órbita del MGAP había sido el Decreto 82/000 del 29 de febrero del 2000.

³⁶⁷ Véase: Decreto 360/003 del 9 de setiembre del 2003.

o engorde en las especies bovina, ovina, suina, equina y aves, decretada a finales de 1988³⁶⁸. La misma reglamentación había sido aplicada por la entonces CEE ese mismo año (cuestión ya referida en el capítulo 4).

Es hacia finales del período de estudio, sin embargo, que la inocuidad alimentaria, comienza a presentarse, explícitamente, como uno de los objetivos centrales de las políticas públicas en materia agroalimentaria. Un hito al respecto es la creación de la Comisión Interinstitucional para la Seguridad Alimentaria en el 2008; coordinada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto e integrada por delegados de varios ministerios, organismos estatales y entidades públicas no estatales³⁶⁹. Ese mismo año, el MGAP, a efectos de fortalecer su representación en la comisión, puso en funcionamiento la Comisión de Inocuidad, en la órbita del propio ministerio. Desde entonces la inocuidad alimentaria ha ido adquiriendo mayor importancia en las prioridades definidas, y ha pasado, explícitamente, a ser objeto de las principales orientaciones de política pública desplegadas por el ministerio. La Gerencia de Calidad del INAC, por su parte, introdujo en el 2008 un área especializada en el estudio de los denominados “aspectos biocomerciales” que refieren a los eventos de sanidad animal e inocuidad de los alimentos, con el objetivo de mitigar los impactos comerciales y económicos en esa materia. Desde entonces, el INAC participa en foros nacionales e internacionales que difunden información sobre las principales enfermedades de los animales y/o elaboran las normativas internacionales³⁷⁰.

Más recientemente, en el marco del objetivo central de promoción de la competitividad agropecuaria con integración social establecido por el MGAP para el quinquenio 2010-2015³⁷¹, la sanidad animal y vegetal y a la inocuidad alimentaria fueron consideradas condición necesaria para el acceso a los mercados, en especial a ciertos nichos específicos de mayor valor. De allí que en el 2014 se creó un área destinada al fortalecimiento interno de las capacidades de inocuidad, denominada Unidad de Coordinación y Planificación de la Inocuidad Alimentaria (UCPIA) con la finalidad principal de fortalecer y adecuar las garantías de control de la inocuidad a las normativas internacionales vigentes. Asimismo, ese año se diseñó el Plan Estratégico para la Inocuidad de los Alimentos de Competencia del MGAP³⁷². En el 2015, el proceso de creciente jerarquización de la inocuidad alimentaria, llevo a la creación de la Dirección General de la Inocuidad Alimentaria (DIGECIA), que constituye la última dirección creada en la órbita del MGAP. La DIGECIA se compone de tres áreas –

³⁶⁸ Véase Decreto 915/988 del 28 de diciembre de 1988.

³⁶⁹ La comisión estuvo presidida por la OPP e integrada por el MSP, el MGAP, el MIEM, el MEF, el Congreso de intendentes, la ANCAP, el INDA, el LATU, el INAVI, y el INAC. Véase Decreto 400/008 del 18 de agosto del 2008.

³⁷⁰ Véase Memorias 2008 y 2010 de INAC. http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/inac.pdf
http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2008/MGAP_2.pdf

³⁷¹ Se priorizó la construcción dinámica de capacidades, desde un enfoque de competitividad estructural. En palabras de Paolino (2010, p. s/n), esto es: “capacidades de recursos humanos, en función de las nuevas demandas de los patrones competitivos emergentes en la agricultura/agroindustrial a nivel internacional; desarrollo de infraestructura, inversiones en Ciencia, Tecnología y sobre todo en Innovaciones, que permitan diferenciar productos y procesos; la estabilidad de las reglas de juego y actualización de los marcos de regulación; normas de comercio justo y sin *dumping* social, son entre otras algunas de las dimensiones más relevantes asociadas a la construcción moderna de competitividad en el mediano y largo plazo.”

³⁷² La implementación del Plan contó con apoyo del proyecto FAO TCP URU 3402 “Sistematización de la Gestión de la Inocuidad en el MGAP”. Véase: Bennett et al. (2015)

bioseguridad, barreras sanitarias e inocuidad alimentaria- y es concebida a partir de un “enfoque integrado de bioseguridad para el análisis de la gestión de riesgos relativos a la vida y la salud de las personas, los animales, las plantas y los riesgos asociados al medio ambiente”³⁷³. Como se tratará a continuación, las preocupaciones referidas a los impactos ambientales -y a la “calidad ambiental”- también se han ido sumando a la nueva agenda de políticas públicas dirigidas a las actividades intensivas en recursos naturales, entre ellas las vinculadas al complejo cárnico.

En efecto, a la creciente importancia que han adquirido las cuestiones referidas al bienestar animal y la inocuidad alimentaria en las “políticas de las carnes”, se agregan las concernientes al ambiente. Diversas políticas ambientales hicieron su aparición y fueron cobrando mayor relevancia en la órbita del MGAP, en especial, durante la última década de estudio. Este proceso, sin embargo, no ha estado exento de obstáculos, fruto de las tensiones entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental que se manifiestan a todas las luces en dicho ministerio, y que probablemente explican, las controversias originadas por ejemplo en torno a la Ley de Riego o las derivadas de la solicitud de autorización de polémicos transgénicos. Sin dejar de reconocer estas limitaciones, lo cierto es que las políticas ambientales ya son parte de su agenda. El énfasis mayor en esta materia, ha estado puesto en el Cambio Climático (CC). Cabe notar que el MGAP fue el primer ministerio de Agricultura en América Latina en crear una unidad especializada en CC para abordar las relaciones entre dicha problemática y la agropecuaria. La unidad de CC fue creada en el 2000 y encuentra su explicación en la significancia de la producción de alimentos, en especial de la carne, en la matriz de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel nacional³⁷⁴. En el 2016, no obstante, la Unidad de CC se transformó en la Unidad de Sostenibilidad Agropecuaria y Cambio Climático (UAS&CC), bajo el entendido que las respuestas sectoriales al CC se insertan en el marco de la intensificación sostenible e interactúan con otras dimensiones de la sostenibilidad. A través de esta nueva unidad se busca ampliar el foco y atender las interacciones entre la intensificación productiva, los cambios tecnológicos y organizacionales y los recursos naturales involucrados (Buonomo et al., 2016).

Entre las medidas referidas al ambiente, se encuentran las políticas destinadas a la protección de los ecosistemas y las políticas tendientes al fortalecimiento de la capacidad de adaptación frente a los desafíos que conlleva la problemática ambiental, en particular el CC. A continuación, y siguiendo a MGAP (2017)³⁷⁵, se nombran las principales iniciativas enfocadas en las actividades primarias aplicadas en estos dos frentes. En lo que refiere a la protección ambiental se destacan: (i) los planes de uso y manejo de suelos, de carácter obligatorio a partir del 2013; (ii) la introducción del monitoreo satelital de aplicaciones en el 2013 que permite el control de agroquímicos en tiempo real; (iii) la protocolización de Buenas Prácticas Agropecuarias (concepto referido en el capítulo 4) a través de la elaboración de una Guía

³⁷³ <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/noticias/dia-mundial-inocuidad-alimentaria>

³⁷⁴ El proceso biológico producido durante la digestión del ganado en la fase de la cría es responsable del 45% de los GEI emitidos a nivel nacional, según datos al 2017 (Fioretto, 2019, p. 55).

³⁷⁵ Para profundizar en las medidas mencionadas, véase: MGAP (2017) “Uruguay Agointeligente. Los desafíos para un desarrollo sostenible”, secciones 2.2 y 2.3.

sobre BPA aprobada en el 2014 y de planes de capacitación a productores y técnicos; (iv) los ajustes normativos para el uso responsable de agroquímicos; (v) la creación de la Unidad de Campo Natural en la órbita de la Dirección General de Recursos Naturales y de la Mesa de Ganadería sobre Campo Natural en el 2012³⁷⁶; (vi) el cuidado y la preservación del bosque nativo; y (vii) la promoción de la acuicultura. Entre las medidas promovidas para la adaptación al CC se destacan: (i) la promoción y el desarrollo del riego con destino productivo; (ii) el fomento de estrategias asociativas de agua para la producción; (iii) el desarrollo de un sistema de información integral sobre la agropecuaria para la toma de decisiones y la planificación, tanto del sector público como de los privados, que comenzó con la creación del Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) en el 2010, y culminó con el Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA) aprobado en la Ley de Presupuesto de 2015 (sobre este punto se profundiza en el apartado siguiente); (iv) la Ley de Riego con Destino Agrario, sancionada en 1997 y modificada en el 2017; (v) el desarrollo de programas y proyectos específicos para fortalecer iniciativas de adaptación al CC³⁷⁷; (vi) la creación del Fondo Agropecuario de Emergencias (FAE) en el 2007, para responder -en tiempo y forma- a eventuales pérdidas productivas resultantes de emergencias agropecuarias; y (vii) la promoción de seguros climáticos.

Más allá de la importancia *per se* sobre la introducción del ambiente en la agenda agroalimentaria y de su contribución en el marco del desarrollo sostenible, interesa también destacar las oportunidades que en materia de inserción externa conlleva la mejora de la “calidad ambiental” de los alimentos producidos por nuestro país. Como ya se hizo referencia, la “nueva” seguridad alimentaria exige garantías en términos de sostenibilidad ambiental. En el marco de los mayores requerimientos impuestos por algunos de nuestros principales mercados importadores, el anticipo de condicionamientos de acceso a los mercados relativos a cuestiones ambientales, más que una oportunidad, se vuelve una necesidad. De acuerdo a Fioretto (2019), Uruguay cumple con ciertas condiciones que favorecen el posicionamiento de la carne con “calidad ambiental” en los mercados internacionales. Entre ellas, la autora destaca: la estricta normativa sanitaria, el más completo sistema nacional de identificación del ganado, las prácticas productivas basadas en la cría a cielo abierto, la alimentación en base a praderas naturales, y fuertes compromisos ambientales asumidos por nuestro país en la arena internacional, específicamente en referencia a los modelos de producción de la cadena de carne vacuna. No obstante, Fioretto señala que existe margen para incrementar las oportunidades en esta materia. La certificación de alimentos que garanticen “calidad ambiental” es muy incipiente a nivel nacional; en lo concerniente al complejo cárnico existen solo dos iniciativas - el PCNCU y Carne del Pastizal (ya referidos en el capítulo 8)-, ambas de escasa significancia en el total de carne vacuna exportada. La autora sostiene que potenciar la estrategia de

³⁷⁶ La finalidad es valor el campo natural por sus atributos productivos, divulgar y fomentar su conocimiento así como promover medidas de conservación de dicho ecosistema. La Mesa de Ganadería sobre Campo Natural (MGCN) tiene de secretaría técnica a la Unidad de Campo Natural de la DGRN y funciona con una mesa ejecutiva integrada por: MGAP, IPA, INIA, Facultades de Agronomía y Ciencias, SUL; y una mesa ampliada integrada además por: la Comisión Nacional de Fomento Rural, CAF, ARU, FUCREA, FR, Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Uruguay, IICA, Alianza del Pastizal, INAC y la Asociación Uruguaya de Ganaderos del Pastizal.

³⁷⁷ Entre ellas el proyecto Desarrollo y Adaptación al CC (DACC), acordado con el BM en el 2012; el programa de Ganaderos Familiares y CC (GFCC) implementado por la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP en el 2013; y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio y la Variabilidad Climática para el Agro (PNA-Agro) del 2016.

diferenciación basada en atributos que refieran a la calidad ambiental requiere: (i) generar información sobre las tendencias de la demanda y sus impactos en esta materia; (ii) establecer y difundir un marco común de definiciones y estándares de producción de alimentos con calidad ambiental; e (iii) incentivar los procesos de certificación relacionados a la calidad ambiental, mediante instrumentos fiscales, subvenciones y/o líneas de financiamiento.

Por último, entre las políticas de calidad de la carne vacuna desplegadas durante el período de estudio, se destacan las auditorías de calidad de carne vacuna realizadas desde el 2003. La primera auditoría fue promovida por el INIA y el INAC, contó con el apoyo de la Colorado State University (EEUU)³⁷⁸ y fue financiada parcialmente por el FPTA del INIA (mencionado en el apartado 9.1). Desde entonces, dos auditorías más se han implementado, la segunda tuvo lugar en el 2008 y la tercera en el 2013. Su finalidad es “proporcionar a toda la cadena cárnica, un conjunto de indicadores y medidas relativas a la conformidad en la calidad del ganado vacuno y todos sus sub-productos, pasando por todos sus eslabones hasta el consumidor. A su vez determinar y cuantificar los principales factores responsables de las pérdidas de valor en el Uruguay” (Brito et al., 2017, p. 1). Dos de las virtudes de este instrumento son: la perspectiva adoptada (visión de cadena) para el arribo al objeto de estudio (calidad de la carne vacuna), y la metodología aplicada, la cual permite, más allá de modificaciones y ajustes, el monitoreo de la evolución de las problemáticas identificadas en las sucesivas auditorías³⁷⁹. De allí que sea posible identificar las mejoras que en términos de calidad se han ido procesando, así como las dificultades persistentes en la cadena.

En el Cuadro 9.1 se muestra una lista con los mayores problemas nombrados por los diversos actores, en los distintos eslabones, y la percepción que tuvieron los actores sobre dichas problemáticas en las sucesivas auditorías. La lista contiene ocho de los diez problemas más nombrados en la auditoría realizada en el 2003 (se quitaron los dos restantes debido a que no referían específicamente a problemas de calidad del producto) y un problema que se sumó a la lista de los más nombrados en la auditoría del 2008. Como se infiere del cuadro, han mejorado las percepciones de los agentes en la mayoría de los problemas detectados. Parecería ser que siguen siendo problemáticos los decomisos de hígado y las lesiones por inyectables.

Cuadro 9.1: Comparación de los problemas percibidos por los actores en las Auditorías de la Calidad de la Carne Vacuna (2003, 2008, 2013)

Problemas percibidos	Auditoría 2003	Percepción al 2008	Auditoría 2008	Percepción al 2013
Heterogeneidad del producto	✓	● ●	✓	● ● ●
Hematomas	✓	● ●	*	● ● ● ●
Cortes oscuros / pH	✓	● ●	✓	● ● ●
Presentación del producto	✓	● ● ● ●	✓	● ● ● ●
Decomisos (hígado)	✓	●	*	●
Exceso de marcas en el cuero	✓	●	✓	●

³⁷⁸ Las auditorías de calidad de carne vacuna son originarias de EEUU y datan de inicios de la década del noventa (Brito et al., 2017).

³⁷⁹ Para profundizar en aspectos metodológicos de las auditorías véase Brito et al. (2011, 2017).

Lesiones por inyectables	✓	●	✓	●
Falta de terminación (ganado)	✓	● ● ●	✓	●
Presencia de grasa amarilla			✓	● ● ● ●

Entre los 10 problemas más nombrados en el 2003	✓
Mencionado, pero no entre los 10 más nombrados	*
Empeoró respecto a la auditoría anterior	●
Sigue igual respecto a la auditoría anterior	●
Mejora levemente respecto a la auditoría anterior	●
Mejora leve a moderada respecto a la auditoría anterior	● ●
Mejora moderada respecto a la auditoría anterior	● ● ●
Mejora importante respecto a la auditoría anterior	● ● ● ●

Fuente: Extraído de Brito et al. (2017)

A partir de los resultados de las auditorías también se puede extraer un estimativo de las pérdidas económicas causadas por los problemas identificados en términos de calidad, según su grado de incidencia. En el cuadro 9.2 se compara las pérdidas registradas que resultan de los estimativos realizados en cada auditoría. Para hacer válida la comparación, se aplicó la misma metodología, asumiendo los precios del 2013 y un mismo nivel de faena correspondiente a ese último ejercicio. Como se muestra en el cuadro, las pérdidas económicas ocasionadas por problemas que afectan a la calidad de la carne, se redujeron en un equivalente a 8,3 dólares por animal entre el 2003 y el 2013. Bajo el supuesto de un volumen de faena anual de 2 millones de vacunos, al 2013 la pérdida total disminuyó 16 millones de dólares respecto a la estimada en el 2003.

Cuadro 9.2: Valoración comparativa de las pérdidas por animal faenado y pérdidas totales entre las auditorías realizadas en el 2003, 2008 y 2013

Concepto	Auditoría 2003		Auditoría 2008		Auditoría 2013	
	Pérdidas/ Animal	Pérdidas totales	Pérdidas/ Animal	Pérdidas totales	Pérdidas/ Animal	Pérdidas totales
Hematomas	8,27	16.373.983	4,26	8.427.538	6,48	12.842.649
Decomisos por inyectables	0,37	731.247	0,34	672.411	0,28	558.520
pH >=5,9	8,20	16.246.982	5,64	11.172.582	6,40	12.686.000
Decomisos del hígado	2,76	5.460.192	2,38	4.716.173	1,77	3.496.973
Grasa amarilla	3,6	7.195.139	3,22	6.395.679	0,27	534.756
Daños en el cuero	0,58	1.140.955	0,41	817.684	0,30	589.494
Pérdidas	23,8	47.148.499	16,2	32.202.068	15,5	30.708.392

Fuente: Extraído de Brito et al. (2017)

9.2.3 La trazabilidad, la certificación y los protocolos: sistemas de información que garantizan la inocuidad y la calidad de los productos cárnicos producidos

Como se trató en el capítulo 4, la emergencia de nuevos patrones de consumo asociados a las mayores exigencias en materia sanitaria y de inocuidad, y el incremento de barreras no arancelarias como las MSF y los OTC, han derivado en un proceso creciente de estandarización. Esto es, el comercio agroalimentario se encuentra, cada vez más, sujeto a reglamentaciones relativas a la seguridad alimentaria, que imponen la necesidad de contar con procedimientos para garantizar que los bienes se producen de acuerdo a ciertas normas preestablecidas. La supervisión del cumplimiento de estas normas y estándares requiere, asimismo, de organismos de certificación, de protocolos y de certificaciones. En la mayoría de los casos, y como se trató en el capítulo 8, los protocolos y las certificaciones demandan información y conocimiento sobre los procesos de producción de los alimentos. La trazabilidad, entonces se vuelve una herramienta indispensable para responder a las exigencias relacionadas al proceso productivo. Cumple con la doble funcionalidad de reducir las asimetrías de información a lo largo de la cadena y aumentar la competitividad ofertando productos diferenciados y permitiendo el acceso a mercados codiciados.

En este apartado, entonces, se pone el foco en la trazabilidad como política pública de largo aliento que dio lugar a que Uruguay fuera el primer –y único- país a nivel mundial, en tener la totalidad del ganado trazado, y un sistema de identificación que abarca el proceso completo, desde el ganado hasta el corte cárnico que llega al consumidor. El origen de la trazabilidad en nuestro país data de inicios de la década del setenta, más precisamente se inicia en 1973 cuando se crea la Dirección Nacional de Contralor de Semovientes (la entonces DINACOSE, que a partir de 1998 pasó a ser DICOSE), en la órbita del MGAP. Como afirman Paolino et al. (2014), el contralor de semovientes en la era “sin computadoras” se establecía de forma manual, llevando una especie de “cuenta corriente” del stock vacuno de cada establecimiento y del registro de sus movimientos. La motivación de su creación estuvo fuertemente anclada en la necesidad de proteger la propiedad privada y la hacienda pública, adquiriendo mayor control sobre el contrabando y el abigeato. Esta motivación institucional de carácter básicamente restrictiva, sería la base para reformulaciones posteriores más ambiciosas, plasmadas en nuevas instituciones cuyos fines principales serían habilitar nuevos comportamientos (y no solo inhibir acciones), con base en la mejora de los sistemas de información y comunicación.

En efecto, y de acuerdo a Zurbriggen & Sierra (2017), la evolución del sistema de trazabilidad de la carne vacuna debe ser entendido en el marco de un cambio mayor, que se corresponde con la génesis y la consolidación del Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG). El proceso abarca diversas fases, que de forma incremental y acumulativa han ido dando paso a la construcción de una plataforma que integra sistemas de información pública y privada, y que constituye un insumo clave para la toma de decisiones de los actores involucrados, así como para la investigación y el diseño de políticas públicas. En el cuadro 9.3, se muestran, sintéticamente, las fases identificadas por los autores mencionados, y a continuación, se da cuenta de algunos impactos derivados de la mejora de los sistemas de información.

Cuadro 9.3: Conformación de la plataforma de sistemas de información concerniente al complejo de carne vacuna

Fases	Descripción
<p>1 Antecedentes del SNIG y puesta en marcha (2000-2004)</p>	<p>*El SNIG comienza a diagramarse en el contexto post-crisis sanitaria</p> <p>*A fines del 2002, con apoyo de INIA, se hace una licitación para la provisión, operación y mantenimiento del sistema</p> <p>*A fines del 2003 se firma un contrato con el consorcio conformado por: Ingenieros Consultores Asociados (UY), GeneXus Consulting (UY) y Sonda Uruguay S.A.(filial de Sonda, cuya casa matriz está instalada en Chile)</p> <p>*Ese mismo año, se crea una Comisión en la órbita de MGAP - integrada por el director de la DGSG, el director del PAEFA, y representantes de: ADIFU y CIF, ACG, y ARU- para coordinar junto al consorcio la implementación del SNIG</p> <p>*Se trabaja en la capacitación y articulación del Sistema Nacional de Información Sanitaria Animal (SISA) y del SNIG</p> <p>*Se gestiona el Plan Piloto de Trazabilidad Individual, que incluye la licitación, compra y distribución de caravanas a 725 ganaderos</p>
<p>2 Reorientación de objetivos: SNIG-SIRA (2005-2009)</p>	<p>*A partir del 2005 se le da mayor énfasis a la trazabilidad y se hace converger el sistema de trazado grupal con la introducción gradual y voluntaria de la identificación y registro individual</p> <p>*En el MGAP, se crea un Grupo de Trabajo de Identificación Animal y Trazabilidad para rediseñar el SNIG, con amplia participación (CNFR, ARU, FR, CAF, ADIFU, CIF, ACG, SMVU, INIA, INAC e IPA), que derivó en la elaboración de un documento, que sería base de la creación del Sistema de Identificación y Registro Animal (SIRA)</p> <p>*En el 2006 se decreta la obligación de registrar e identificar a los terneros nacidos en todo el territorio nacional, y la creación de la Unidad Organizativa de SIRA como una dependencia de la DGSG</p> <p>*El consorcio encargado en la implementación del SNIG, amplía funciones, abarcando también la capacitación y la organización de la Mesa de Ayuda, con el fin de aportar en la concientización de los ganaderos sobre la importancia de la trazabilidad</p> <p>*El INAC, por su parte, que en el 2003 había comenzado a diseñar el Sistema Electrónico de Información de la Industria Cárnica (SEIIC) (cajas negras), en el 2005 pasa a la etapa de su implementación</p> <p>*Se crea el Comité Gerencial del INAC (CGI) para transversalizar el proceso y la Dirección de Tecnologías de la Información (DTI) para dar soporte en los cambios de hardware y software necesarios para viabilizar el sistema</p> <p>*Al igual que el SNIG, la conformación del SEIIC demanda una amplia participación de actores: INAC como administrador, 36 frigoríficos, dos empresas de telecomunicaciones (ANTEL es la empresa clave brindando el enlace <i>Frame relay</i> a las plantas), y varias firmas en el área computacional</p>
<p>3 Consolidación de la plataforma: SNIG-SEIIC (2010-2014)</p>	<p>*El MGAP asume la dirección y gerenciamiento del SNIG</p> <p>*Se comienza a trabajar en la ampliación del SNIG, de cara a constituir el Sistema Nacional de Información Agropecuario (SNIA)</p> <p>*El INIA en colaboración con empresas de software adaptan la tecnología del SEIIC a los diversos frigoríficos. En las plantas exportadoras, se agrega un octavo puesto, para asegurar la trazabilidad completa de la cadena cárnica</p> <p>*El INAC y el MGAP se abocan a la tarea de integrar los sistemas de información, el SNIG y el SEIIC</p> <p>*El proceso de integración de las bases está a cargo de la Facultad de Ingeniería (UDELAR) y del INIA, y cuenta con el apoyo del International Research Institute for Climate and Society (IRI) de la Universidad de Columbia (EEUU)</p>
<p>4 Plataformas de información agroalimentaria como bien público (2015-...)</p>	<p>*El SNIA se crea formalmente en la Ley de Presupuesto de 2015 e integra sistemas de información públicos y privados, con datos sobre recursos naturales, productivos y climáticos. El objetivo central es “suministrar información sobre los sistemas productivos a las instituciones públicas y privadas, productores agropecuarios, técnicos e investigadores en el análisis y toma de decisiones, aplicación de políticas y gestión de riesgo de la actividad agropecuaria y pesquera a nivel nacional” (MGAP, 2017: 77)</p>

Tanto Zurbriggen & Sierra (2017) como Paolino et al. (2014) afirman que los sistemas de información desarrollados constituyen bienes públicos (ni rivales, ni exclusivos) que han redundado en mejoras de la competitividad. De acuerdo a los primeros, la plataforma de información reseñada ha posibilitado una mejora en la inserción externa, a través de garantizar –vía certificación y protocolización- la sanidad, inocuidad y calidad de los productos cárnicos ofrecidos. Los autores hace notar, además, los efectos potenciales sobre la consolidación de estándares de sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, al incorporar datos sobre variables socio-ambientales. Por último, ponen énfasis en la importancia de estos bienes públicos, puesto que reducen asimetrías entre los actores del complejo, haciendo que la información, y herramientas como la trazabilidad, estén disponibles tanto para las empresas de mayor escala como para los establecimientos y firmas más pequeñas. Paolino et al. (2014), por otro lado, sostienen que sobre la base de la plataforma de sistemas de información -en especial de la trazabilidad- como bien público, se promueve el desarrollo de bienes de club (bienes no rivales, pero exclusivos) y bienes privados (rivales y exclusivos). Esto es, la trazabilidad posibilita la generación de programas de diferenciación del producto, a través de la protocolización y certificación, por parte de asociaciones o grupo de actores, así como de iniciativas individuales. A continuación, con base en los trabajos mencionados, se esbozan algunas sinergias resultantes de la mejora de los sistemas de información, así como algunas experiencias puntuales, que se han servido de las potencialidades de la trazabilidad:

- (i) Mejora de la gestión sanitaria del país, a partir del cruzamiento y centralización de la información entre 46 unidades especializadas en sanidad y tres laboratorios;
- (ii) Mejora en el control de enfermedades sanitarias, a partir de la integración de las bases del SISA y del SNIG, dando lugar a que ante la detección de una enfermedad de riesgo, se desautorice el movimiento del ganado. Por otro lado, los sistemas de información georreferenciados posibilitan la delimitación más precisa de un *buffer* (zona de influencia) para trazar el área del foco de la enfermedad;
- (iii) Mejoramiento genético de la eficiencia de conversión de alimento y la calidad de la canal, a partir de la integración de las bases del SNIG, del SEIIC y de las herramientas genómicas disponibles³⁸⁰. Este proyecto tiene beneficios adicionales potenciales, como la medición de la reducción del impacto ambiental resultante de la mayor eficiencia de conversión de alimento;
- (iv) Encadenamientos virtuosos entre actores del complejo cárnico y firmas pertenecientes al área de las TICs, promoviendo diversas capacidades tecnológicas. Como se mencionó anteriormente, dos firmas nacionales de software han estado a cargo del desarrollo del SNIG y empresas nacionales han apoyado al INAC en la implementación del SEIIC;

³⁸⁰ Este proyecto, “Mejora de la competitividad de la ganadería uruguaya”, surge de un acuerdo entre OPYPA, INIA, INAC, ARU, SCHU y el IIBCE, es financiado por la ANII, y se ejecutó entre 2014 y 2017. Se parte de que cada animal convierte lo que come en lo que produce. Se estudió el consumo de una población de entrenamiento para selección genómica en calidad de canal y carne, de 480 novillos. En la Central de Pruebas de Kiyú (San José), de la SCHU, se ubicaron corrales especiales con comederos individuales, y mediante equipos canadienses, se registró la cantidad y el tipo de alimento consumido, información registrada en la caravana de trazabilidad, que posibilitó posteriormente la medición de la eficiencia de conservación equivalente en kilos de carne producida. (MGAP, 2017)

- (v) Cumplimiento de las condiciones requeridas para el ingreso en la Cuota Hilton, la Cuota 481 y la Cuota Suiza. La trazabilidad permite la Certificación de cortes de alta calidad, cuyos protocolos han sido desarrollados en Uruguay contando con auditorías externas de la UE (Ver Cuadro 5.2 del capítulo 5 y Cuadro 8.3 del capítulo 8);
- (vi) Etiquetado facultativo de la UE, a través del cual se garantizan diversos atributos de las carnes exportadas a dicho mercado (bajo este programa han sido aprobados la “Uruguayan Angus Beef” y la “Uruguayan Hereford Beef”; ver Cuadros 5.2 y 8.3);
- (vii) El desarrollo de programas de certificación como el PCNCU, el de carne orgánica, y el de Carne de Pastizal, también referidos en el capítulo 8 (ver cuadro 8.3);
- (viii) El desarrollo de protocolos como el de Bienestar Animal (ya referido en el capítulo 8 y en el apartado anterior) y el de Buenas Prácticas Ganaderas (que se implementó de forma piloto en el 2010 y que a partir del 2013 se ha ido expandiendo, abarcando más actores).

Es interesante lo señalado por Zurbriggen & Sierra (2017) respecto a otro impacto –no tan visible- del fortalecimiento en los sistemas de información: el incremento de la confianza entre los actores de la cadena cárnica. La mayor transparencia y la mejora en los flujos de comunicación, sin duda, son aspectos que contribuyen a mejorar las relaciones entre eslabones. Como se dio cuenta en el capítulo 4, y quedó de manifiesto en el capítulo 8, la desconfianza y la percepción de una relación de suma-cero han sido características que históricamente han estado –y continúan estando- muy presentes en el relacionamiento entre ganaderos e industriales. De acuerdo al marco teórico adoptado en esta investigación (expuesto en el capítulo 2), un aumento en el grado de facilidad de codificación de la información y una expansión de la capacidad de los actores de adoptar los esquemas de codificación, redundarán en una mayor coordinación entre eslabones. La reducción de las asimetrías de información como medida indirecta para promover una mayor articulación entre eslabones adquiere aún más importancia al considerar dos particularidades. En primer lugar, el hecho de que las políticas específicas dirigidas a tal fin, si bien no ausentes, no han sido la norma durante el período de tiempo bajo estudio. En segundo lugar, y relacionado al punto anterior, parecería ser que uno de los obstáculos al avance de estas políticas ha estado precisamente relacionado a factores que hacen a las asimetrías de información y a la escasa integración de la cadena. A continuación se profundiza sobre estas ideas.

Como fue mencionado en el capítulo 8, el Proyecto Piloto para el Aumento de la Competitividad de la Ganadería Uruguaya (UR-0137) realizado en el marco del Programa de Desarrollo Ganadero (MGAP-BID) y ejecutado entre 2001 y 2004, tuvo entre sus cometidos específicos la promoción de mecanismos de coordinación directa entre los eslabones de la cadena cárnica. El proyecto abarcó tres componentes que se correspondían con objetivos específicos delineados, centrados en la promoción de innovaciones en tres esferas, a saber: I. La gestión productiva de la ganadería de cría; II. Las modalidades de articulación de la cadena; y III. La comercialización de nuevos productos. El Componente II, por tanto, consistía específicamente en el apoyo a planes de negocios que incentivaran una mayor articulación, y que incorporaran dos o más eslabones de la cadena. De las 29 propuestas de planes de negocio presentadas, se aprobaron y ejecutaron 15 planes, que integraron 850 productores (Acosta et al., 2004). Entre las iniciativas de articulación de la cadena que se originaron en el marco de este

proyecto, se encuentran algunas de las experiencias destacadas en el capítulo 8, como los planes de negocio de Vaquería del Este, de FUCREA, del Consorcio de Productores de Carne del Litoral, y de los frigoríficos PUL y Tacuarembó. Otro proyecto aprobado, que interesa destacar, fue el plan de negocios presentado por el Frigorífico Canelones y CONSUR (Sociedad de Consultores), que proponían un sistema integrado de remisión de haciendas basado en un sistema moderno de información para la gestión privada (Paolino, 2004).

Siguiendo a Acosta et al.(2004), los resultados del Proyecto Piloto para el Aumento de la Competitividad de la Ganadería Uruguaya estuvieron en línea con los objetivos, y se alcanzó, en gran medida, lo proyectado. En lo concerniente al Componente II, dicha evaluación se realizó en base a dos variables: el porcentaje canalizado de integración respecto a los productos comercializables (en base a datos de DICOSE), y el porcentaje de cumplimiento de la meta específica de los planes de negocio. Los autores sostienen que el proyecto en cuestión actuó como “catalizador de oportunidades y desafíos del mercado, y la capacidad emprendedora de un núcleo de agentes privados”(2004, p. 16). Afirman que algunas de las iniciativas promovidas se asentaron en áreas estratégicas clave para el acceso futuro a mercados, como la trazabilidad individual, la innovación financiera, la certificación de productos y procesos, la articulación vertical y el desarrollo de nuevos productos. De acuerdo a los autores, entre los impactos inmediatos del proyecto se encuentran: i. la disminución de la edad media de faena de los novillos en los planes de negocio de carne vacuna, respecto a la población de referencia; y ii. La generación de sobreprecio en los productos comercializados en la mayoría de los planes de ejecución, sea por mejoras en la calidad, o por la introducción de certificación de procesos y/o de atributos. Por otro lado, entre los impactos futuros destacan: i. la comercialización de cuatro nuevos productos que agregan valor (por diferenciación en el propio producto o en el proceso); ii. Oportunidades para la comercialización de nuevos productos en el NAFTA; y iii. La consolidación y difusión de los nuevos negocios entre los ganaderos, implicando mejoras en la eficiencia de los procesos y en el valor de los productos.

En Paolino (2004) también se realiza una evaluación del Componente II de la fase piloto del Programa de Desarrollo Ganadero. El autor concuerda con Acosta et al. (2004) sobre la importancia de los objetivos delineados, y sobre la necesidad de promover instrumentos de ese tipo para incentivar innovaciones que requieren de esfuerzos de aprendizaje y de construcción institucional. No obstante, Paolino plantea algunos cuestionamientos sobre el diseño del proyecto piloto. Partiendo del enfoque de la Economía de Costos de Transacción, el autor entiende que entre los planes de negocio aprobados, había iniciativas que no involucraban una elevada especificidad de los activos. Cuestiona la pertinencia del subsidio para esos casos, ya que los modos de transacción prevalecientes –mercados spot- no estarían implicando una pérdida significativa del valor del activo. Por otro lado Paolino pone énfasis en la necesidad de evaluar la incidencia de “poder de mercado” de la industria versus los ganaderos en los planes de negocios concertados que suponen una alta frecuencia de transacciones. Según Paolino, la apuesta de los ganaderos a recibir mayores precios por productos de mayor calidad (vía contratos) podría verse desestimulada si ello conlleva la pérdida de herramienta de poder que tradicionalmente tienen los ganaderos ante la industria, y que pasa por controlar la cantidad ofertada y así mejorar los precios en el corto plazo. Es decir, los beneficios de los planes concertados podrían ser captados por los frigoríficos, que asegurarían su abastecimiento de

materia prima en condiciones de flujo previsible y frecuente, pero no así por los ganaderos. De hecho, el autor afirma que en 6 de los 15 planes ejecutados, los ganaderos evitaron comercializar directamente con la industria, y se abocaron a promover iniciativas que generaran mayor volumen de oferta de calidad para, en una segunda fase, establecer acuerdos con los frigoríficos. En síntesis, según el autor, una enseñanza a extraer del Proyecto Piloto es la necesidad de evaluar las condicionantes establecidas en los planes de negocio y así evitar que los actores implicados apliquen las mismas lógicas establecidas en los juegos de suma cero. Ello garantizaría que la política en cuestión conduzca efectivamente al logro de una mejor articulación.

En el 2005 el Programa de Desarrollo Ganadero (o Programa Ganadero, como fue renombrado) siguió su curso y se pasó a la fase siguiente, bajo el denominado Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos (UR-0141), con horizonte de ejecución al 2011. En el diseño del nuevo programa se tomaron como insumos los resultados de la fase piloto. Específicamente en lo que refiere al Componente II, se partió de una constatación: los acuerdos y contratos establecidos entre los actores habían tenido impactos significativos, pues habían viabilizado innovaciones organizativas que resultaron en productos diferenciados y/o en mejoras de los procesos. El diagnóstico efectuado, textualmente, fue el siguiente “La experiencia del Piloto confirmó la hipótesis de altos costos de transacción, los cuales pueden justificar esfuerzos y/o sesgos de integración vertical de la cadena. Asimismo, se comprobó que la articulación a través de contratos es necesaria para el desarrollo de nuevos procesos y/o productos de ciertos estándares de calidad que, en última instancia, tienen como fin la diferenciación de los productos ganaderos uruguayos en los mercados internacionales. En ese sentido los apoyos para campañas de comercialización tienen mayor impacto cuando están ligados a un plan de negocios de articulación de la cadena, sugiriendo que las actividades de los componentes II y III del Piloto podrían lograr mayor impacto si se ejecutasen de forma integrada” (BID, 2005, p. 7).

El programa ejecutado entre 2005 y 2011, por tanto, reestructuró objetivos que se correspondieron con dos nuevos componentes: 1. Apoyo para mejorar la productividad de pequeños y medianos ganaderos-criadores; y 2. Desarrollo de nuevos productos ganaderos (punto que abarcó los componentes I y II de la fase piloto). En el 2007, el Programa incluyó dos componentes adicionales: 3. Trazabilidad y Salud Animal y Protección de Alimentos; y 4. Adecuación y articulación de políticas para el sector ganadero. Dentro del componente 2 (ex.componentes I y II del piloto), la meta estipulada al 2005, fue la financiación de 30 planes de negocio, que tuvieran como finalidad el aumento del valor agregado de la cadena, a través de una de estas tres vías: (a). innovaciones en las formas de articulación; (b). generación de nuevos productos y procesos, y (c). acceso a nuevos segmentos de mercado. En el primer llamado a planes de negocio realizado en el 2007, no obstante, se financiaron planes cuyas propuestas de innovación incorporaron las vías (b) o (c), y/o estuvieran dirigidos al apoyo a emprendimientos de producción familiar para la creación de valor agregado. Parecería ser que la vía (a) –innovaciones en las formas de articulación–, se diluyó, o al menos dejó de ser un objetivo explícito, sujeto de medidas específicas.

Antes del segundo llamado a planes de negocio, realizado en el 2008, se efectuó una evaluación sobre los resultados del primer llamado, de la que resultó lo siguiente: “los altos precios de los *commodities* actuaron como desestímulo a cualquier intento de agregado de valor a los productos pecuarios. La consigna de desarrollo adoptada por el sistema agroindustrial estuvo ligada al aumento de la cantidad de materia prima producida y del volumen de procesamiento y transformación; quedaron relegadas en ese contexto las estrategias de innovación. Por otro lado, la convocatoria partía de una premisa que no se cumplía del todo en la realidad: que las cadenas estaban integradas y que por lo tanto cualquier estímulo que recibiera alguno de sus eslabones sería transmitido al resto. Esto no condecía con la realidad de la mayor parte de las cadenas agropecuarias, por lo que no se efectivizaba una clara transmisión de los beneficios al resto de los eslabones” (MGAP, 2012, p. 83). En la evaluación se destacaba también la asimetría de la información y el escaso desarrollo institucional en el terreno de los productores familiares que obstaculizaba su participación en los planes de negocio.

A partir de este diagnóstico, en el segundo llamado a planes de negocio del componente 2 del Programa Ganadero, se puso foco en subsanar las fallas de selección adversa y de asegurar una mayor cobertura del sector productivo más relegado en términos socio-económicos. En este marco, las pautas para la aprobación de planes de negocio bajo el Componente 2 (ex. I y II del Piloto) una vez más fueron reformuladas. Los planes a ser aprobados deberían cumplir con algunos de los siguientes objetivos: (a) contribución a la sustentabilidad de los productores ganaderos familiares; (b) fortalecimiento de los sistemas productivos de los productores ganaderos familiares a fin de mejorar su capacidad de respuesta ante situaciones adversas por cambios de diversa índoles (económicos, climáticos, etc.); (c) promoción de innovaciones sostenibles de carácter estratégico en la estructura y el funcionamiento de los sistemas productivos; y (d) mejora de las capacidades de gestión productivas de los ganaderos familiares a través de acciones colectivas que permitan la incorporación de conocimiento y prácticas mediante procesos de capacitación que acompañen la implementación de las innovaciones propuestas.

A partir de los nuevos objetivos estipulados, se evidencia que el cambio de pautas en la selección de planes de negocio del segundo llamado, respecto del primero, no implicó solo una reformulación de los mecanismos de selección de las propuestas, sino también de sus bases. Más aún, volviendo a la fase piloto ejecutada entre 2001 y 2004, son notorias las diferencias entre los objetivos promovidos en su Componente II y los delineados en el segundo llamado del Componente 2 realizado en el 2008. Sin duda que estos cambios responden a modificaciones en la estructura de los actores beneficiarios de dichas políticas, así como a otras condicionantes del complejo cárnico enmarcadas en transformaciones mayores, relativas a diferencias en el contexto socio-económico. Más allá de las posibles explicaciones a las sucesivas reformulaciones en los objetivos, lo cierto es que la promoción de innovaciones en las formas de articulación entre eslabones dejó de ser una de las condiciones establecidas en la selección de iniciativas a ser impulsadas en el marco del Programa Ganadero.

En efecto, en el 2012 y tras finalizar el Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos (UR-0141), una de las conclusiones arribadas en el Informe

evaluación final, respecto al Componente 2, parecería confirmar las apreciaciones realizadas. En dicho informe, y en relación específicamente a la articulación entre eslabones, se concluye: “Si bien existen diferencias en el grado de articulación alcanzado por las distintas cadenas, aún en aquellas donde es mayor o presenta un sustrato más lábil para su propia mejora, los planes ejecutados no lograron una promoción sensible de este aspecto. Esto no fue debido a dificultades emergentes en el transcurso de su ejecución, sino a que, fundamentalmente, las propuestas aprobadas no tuvieron un enfoque de objetivos en ese sentido. Posiblemente, si se busca impactar positivamente con los futuros planes en la mejora de la articulación agroindustrial de las cadenas agropecuarias, estos deban inscribirse dentro de convocatorias específicamente diseñadas a tal fin” (MGAP, 2012, p. 181). No se encontró evidencia alguna sobre la realización de convocatorias o programas de apoyo de este tipo desde la fecha en que fue publicado el informe final (2012) y hasta finales del período de estudio³⁸¹.

9.3 Recapitulando: Aprendizaje y acumulación bajo el nuevo paradigma de seguridad alimentaria, en un entorno macroeconómico cambiante

Desde inicios del período de estudio y hasta principios de la década de 1990, el complejo de carne vacuna estuvo inserto en un contexto macroeconómico inestable, como resultado de la Crisis de 1982. Las expectativas depositadas en las “medidas de agosto” del 78’ y en la consiguiente liberalización del mercado cárnico, se desinflaron ante los desequilibrios económicos registrados durante los primeros años de la década del ochenta. Las medidas aplicadas a finales del setenta habían significado un cambio drástico respecto a la política fuertemente intervencionista, que hasta ese entonces, había pautado el funcionamiento del complejo cárnico. Aquella, en que el Estado determinaba el precio del ganado, fijaba el precio del abasto, oficiaba de primer negociador en el exterior, y participaba directamente como empresario industrial, se distanciaba bastante de la política económica que inauguró la década del ochenta. Cabe notar, no obstante, que la retirada del Estado no fue total, y que otras modalidades de intervención fueron desplegadas durante la década de 1980. Lo cierto es que las políticas tendientes a la liberalización financiera y comercial así como las dirigidas a minimizar el rol del Estado, por sí solas, no devinieron en una dinamización del mercado cárnico. Sería a partir de inicios de la década del noventa que el complejo de carne vacuna comenzaría a mostrar signos claros de recuperación, en un contexto externo favorable, y de la mano de un conjunto de políticas específicas dirigidas hacia el sector.

Es justo, sin embargo, reparar en algunas políticas sectoriales específicas implementadas en la segunda mitad de la década de 1980, que se constituyeron en cimientos de la mejora evidenciada la década posterior. En tal sentido se destaca la mayor inversión en materia sanitaria y el énfasis asignado al combate de la fiebre aftosa, que daría como resultado la obtención del estatus de país libre de aftosa sin vacunación, a mediados de la década del noventa. Asimismo, cabe notar el surgimiento de dos actores centrales; el “nuevo” INAC en 1984 y el INIA en 1989. El primero, orientado al control de calidad de los productos cárnicos, de la fijación de normas y especificaciones técnicas en base a requerimientos de calidad de los mercados compradores, siendo el gestor del primer régimen de certificación de carne de exportación (la COCC, mencionada en el capítulo 8). El INIA, por su parte, originado en 1989,

³⁸¹ Cabe advertir, no obstante, que el análisis sobre este punto debería enriquecerse incorporando mayor evidencia a partir de entrevistas a informantes calificados.

es resultado del trabajo de un grupo interdisciplinario conformado entre 1985 y 1989, con el fin principal de promover la investigación agropecuaria, nucleando cinco estaciones experimentales centradas en aportar soluciones a la problemática tecnológica de sus áreas de influencia. Como se puso de manifiesto en los apartados anteriores, el INAC y el INIA han sido pilares en la construcción de una sólida plataforma de investigación, desarrollo tecnológico y control de calidad de los productos cárnicos.

Durante la década del noventa, las políticas sectoriales centradas en la calidad de la carne se radicaron en las entidades ya mencionadas, las cuales adquirieron mayor protagonismo en un contexto de ampliación del espacio público no estatal. En 1996, se sumó el IPA, otra entidad pública no estatal dedicada principalmente a actividades de extensión y difusión tecnológica. El LATU, por su parte, a inicios del noventa, amplió su foco e incursionó en estudios dirigidos a ramas agroalimentarias. Durante gran parte de la década del noventa las mejoras obtenidas en términos de calidad así como en materia sanitaria, se correspondieron con un ambiente externo favorable, una política macroeconómica fuertemente centrada en el control de la inflación, y la aplicación de un paquete de medidas específicas hacia el complejo cárnico que implicó una profundización de la liberalización del mercado. Hacia finales de la década, sin embargo, varios desequilibrios macroeconómicos se presentaron en un clima regional adverso, que devino en recesión económica y en una sucesión de devaluaciones monetarias en Uruguay y sus países vecinos. El rebrote de aftosa del 2001 se presentó en esta coyuntura crítica, y en un contexto de caída de los precios internacionales de las materias primas, que implicó un cambio drástico del escenario y las expectativas de los actores pertenecientes al complejo cárnico.

La macro devaluación del 2002, y la consiguiente mayor rentabilidad de las actividades exportadoras, supuso una rápida recuperación, en especial para el segmento exportador del complejo de carne vacuna. Visibilizó, sin embargo, las tensiones que resultan de las ganancias alcanzadas en torno a la mejora de la competitividad-precio, y el desestimulo a la apuesta de la competitividad-estructural, basada en mejoras de la productividad vía progreso técnico. A comienzos del 2003, un escenario completamente diferente se le presentó al complejo de carne vacuna, caracterizado por un aumento de los precios internacionales de las materias primas y la reapertura del mercado no aftósico. La rápida salida de la crisis provocada por el rebrote de aftosa en Uruguay –en relación a otros países de la región- se debió, entre otros factores, a las fortalezas institucionales logradas en materia sanitaria la década previa. Asimismo, la investigación en torno a la calidad continuó fortaleciéndose durante los años críticos de crisis económica y cierre de mercados. Una serie de innovaciones con énfasis en la mejora de la calidad fueron promovidas entre finales de la década del noventa y los primeros años del 2000. Cabe destacar el convenio realizado en el 2002, entre el INIA y el INAC, y una universidad estadounidense, que resultó en la primera auditoría de carne vacuna realizada en el 2003, que constituiría la primera de una serie de auditorías, a ser implementadas desde entonces, regularmente, cada cinco años.

Desde entonces y hasta finalizar el período de estudio, el contexto externo favorable para las exportaciones de productos agroalimentarios y la mayor estabilidad macroeconómica se constituyeron en el telón de fondo de la dinámica del complejo de carne vacuna. En ese marco, en materia de sanidad animal y calidad de las carnes, se evidencia una tendencia hacia

enfoques sistémicos y la búsqueda de mayores sinergias interinstitucionales en el ámbito de la investigación como en las políticas de promoción tecnológica. Estas tendencias han estado enmarcadas en transformaciones mayores a nivel de la política nacional de CTI, resultado de la creación de un andamiaje institucional específico durante la última década bajo estudio. La construcción de la plataforma de información reseñada en el apartado anterior es una muestra clara del fortalecimiento de las capacidades domésticas para responder a las demandas de alimentación saludable e información transparente en el marco de la reconfiguración agroalimentaria que trajo consigo la *segunda globalización*.

Capítulo 10

Conclusiones

10.1 A modo de recuento

A lo largo de este trabajo se buscó aportar una mirada de la reconfiguración del complejo de carne vacuna de Uruguay entre 1980 y 2015. En especial se profundizó en el estudio de la ganadería bovina, la industria frigorífica y los mercados de exportación. Asimismo, se identificaron los principales cambios suscitados en el mercado internacional de la carne bovina, lo cual permitió situar la reconfiguración del complejo uruguayo en el marco de transformaciones mayores, comunes a otras cadenas agroalimentarias y ocurridas a escala global. Como se evidenció en el capítulo 3, el análisis sobre el contexto externo y las condicionantes de inserción a los mercados, se vuelve ineludible en un complejo con una fuerte orientación exportadora, y en un país de las dimensiones del nuestro. No por casualidad, se optó por un marco teórico que hiciese foco no sólo en la cadena o complejo productivo, sino también en los vínculos entre lugares específicos de producción y la economía global; que pusiese énfasis en el rol del Estado y en las instituciones domésticas, pero sin dejar de reconocer que hay reglas de juego que vienen dadas, y que si bien no marcan destinos, los condicionan.

La evidencia manejada en el capítulo 4 proporcionó una panorámica de los principales acontecimientos del mercado internacional de la carne bovina durante el período de estudio. De forma muy breve, se mencionan algunas ideas-síntesis surgidas del análisis: 1. Se duplicó el comercio mundial de carne bovina en relación a su producción, se incrementó el número de exportadores y en mayor medida de importadores, y se reconfiguraron los flujos comerciales; 2. La reconfiguración del comercio mundial es resultado no solo del recambio de actores, sino también de nuevas regulaciones comerciales en el marco de la negociación multilateral y del proceso creciente de acuerdos preferenciales, así como de las restricciones impuestas ante las sucesivas crisis sanitarias; 3. En materia de regulación comercial, se constata la creciente participación de normativas de carácter cualitativo, que se refleja en un incremento de la utilización de medidas técnicas no arancelarias, y en la emergencia de contingentes arancelarios para cortes vacunos de alta calidad; 4. El cambio en el tipo de normativa está asociado a nuevas demandas en torno a la seguridad alimentaria que van en línea con un nuevo sentido común instalado y que vincula animales, alimentos, y ambientes sanos, con personas sanas; 5. En ese marco, la trazabilidad, la certificación y los protocolos se han vuelto instrumentos clave para las estrategias de acceso a mercados, en especial a nichos de mayor valor agregado; 6. El doble desafío que representa el avance de la liberalización comercial y la mitigación de riesgos en materia de inocuidad alimentaria y sostenibilidad ambiental, complejizó el –ya debilitado– sistema multilateral de comercio; 7. En contraposición, los acuerdos regionales preferenciales, entre ellos los tratados de libre comercio, se han vuelto una estrategia creciente para la mejora de las condiciones de acceso a mercados.

En el capítulo 5 se analizó el desempeño de las exportaciones de carne vacuna en el marco de la reconfiguración agroalimentaria global descrita en el capítulo 4. De la evidencia recogida, se desprende: 1. Uruguay mantuvo su participación relativa en el ranking mundial de

exportaciones de carne bovina, y el mercado exportador pasó a ser prioritario como destino de la carne vacuna producida en nuestro país; 2. Las exportaciones de carne vacuna se triplicaron en términos de volumen y se multiplicaron por nueve en valor corriente; 3. Se modificó sustantivamente la canasta exportadora en términos de productos exportados. Se redujo la exportación de canales y medias reses y aumentó la de cortes. Se redujo la exportación de cortes de menor procesamiento (y valor) como los recortes y se incrementó la exportación de cortes provenientes del cuarto trasero; 4. Las exportaciones de carne vacuna se diversificaron en términos de mercado, y se reorientaron de los países de la región hacia otros mercados; 5. Se incrementó la especificidad de los productos de carne vacuna exportados, en correspondencia a las mayores certificaciones y protocolos establecidos en cumplimiento con estándares y normativas requeridas por los mercados importadores más exigentes; 6. La mayor especificidad de los cortes exportados se pone de manifiesto en la participación creciente de la carne vacuna uruguaya en contingentes arancelarios exclusivos para cortes de alta calidad, y en la inserción en nichos de exportación que demandan atributos diferenciales; 7. La exportación de cortes con mayor especificidad deviene de avances sustantivos respecto al componente no arancelario de la inserción externa; 8. Respecto al componente arancelario, sin embargo, los logros alcanzados durante el período de estudio resultan escasos. Uruguay continúa pagando impuestos elevados para ingresar a los mercados. La reducción de la brecha arancelaria se presenta como un gran desafío ante los recientes tratados de libre comercio ratificados entre sus principales competidores y los mayores importadores, y el consiguiente proceso de reducción gradual de aranceles.

En los capítulos 6 y 7 se examinaron los cambios en la producción y procesamiento de la carne vacuna entre 1980 y 2015. A tales efectos se hizo un mapeo de las transformaciones de la estructura y de los actores que conforman la fase primaria e industrial de la cadena de carne vacuna, y se analizó el desempeño de ambos eslabones. De la evidencia manejada se constatan importantes cambios en la estructura del complejo de carne vacuna, que han estado en sintonía con la reconfiguración de las cadenas agroalimentarias experimentada durante la *segunda globalización*. La fase primaria del complejo se presenta más concentrada, con mayor grado de especialización y en un proceso incipiente -pero creciente- de intensificación. La fase industrial, tras sus dos reconversiones, presenta un número mayor de establecimientos habilitados, una mayor proporción tanto de plantas habilitadas para la exportación como de plantas de mayor escala, y un mayor uso de su capacidad instalada. Del análisis sobre la estructura de mercado de la industria frigorífica, según el nivel de faena y exportación por planta, resulta una menor concentración que a inicios del período de estudio. Sin embargo, tomando a la firma como unidad de análisis, se verifica lo contrario, lo cual es resultado de otro cambio estructural relevante experimentado: el proceso de adquisiciones y fusiones que vino de la mano del ingreso de IED y que propició la emergencia del modelo multiplanta. Del análisis de los principales actores de la IF, se evidenció la presencia de un conjunto de empresas líderes, que en su mayoría emergieron durante la década de los sesenta y se consolidaron durante la reconversión industrial de los ochenta. Estas plantas con fuerte orientación exportadora fueron -con escasas excepciones- adquiridas por las ETs que ingresaron al sector durante la segunda reconversión industrial originada a finales de la década del noventa y extendida hasta finales del período de estudio.

De la evidencia aportada respecto al desempeño, y teniendo en cuenta la mirada de largo plazo proporcionada en el capítulo 3, se podría afirmar que durante la década del ochenta el complejo de carne vacuna continuó mostrando magros resultados, y estuvo signado por marcadas fluctuaciones. El dinamismo comenzó a recobrase durante la primera mitad de los noventa. Entre mediados de esa década y mitad de la siguiente, el complejo transitó un período de significativo crecimiento, interrumpido en el 2001 pero rápidamente retomado en el 2002. Durante ese período el índice de volumen físico de la IF casi que se duplicó. El aumento del nivel de faena fue acompañado de una disminución de la edad media y de un incremento del peso medio del ganado gordo, y estuvo en correspondencia con el aumento de la tasa de procreo. Asimismo, las mejoras de la eficiencia técnica de la fase primaria redundaron en una mayor regularidad intra e inter anual de la oferta de ganado a faena. Los resultados favorables en los principales indicadores de producción y procesamiento de la carne vacuna se suscitaron en un contexto expansivo de las exportaciones, como resultado de cambios favorables en el contexto externo tras el cierre de la Ronda Uruguay del GATT, la Reforma de la PAC, y el acceso al mercado no aftósico. Si bien la crisis del 2001 y el rebrote de aftosa significaron un cambio abrupto de las expectativas, la expansión de la demanda de los países emergentes y el consiguiente aumento de los precios de las materias primas y alimentos a partir del 2003 fueron el escenario de mayores avances en la inserción externa de la carne vacuna uruguaya. Muestra de ello es el significativo aumento de los ingresos obtenidos por las exportaciones de carne vacuna durante la última década de estudio. En términos del volumen exportado, sin embargo, se frenó la tendencia al alza registrada la década previa, lo cual va en línea con el cambio de tendencia en el conjunto de indicadores productivos utilizados para medir el desempeño de la fase primaria e industrial del complejo.

Más allá del contexto externo favorable, la redinamización del complejo de carne vacuna desde los primeros años de la década del noventa fue promovida por un conjunto de políticas específicas dirigidas hacia el sector. Como se trató en el capítulo 9, algunas de las principales políticas sectoriales se iniciaron –o fortalecieron- en la década anterior. Entre ellas, la apuesta al fortalecimiento en materia sanitaria -en especial la lucha contra la fiebre aftosa- y la creación de un entramado institucional clave para la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico. La década del noventa fue escenario de mayores avances en la sanidad animal, al tiempo que se jerarquizó la calidad como una de las temáticas principales en la agenda de investigación de la cadena cárnica. Asimismo, un paquete de medidas específicas hacia el complejo cárnico fue implementado el cual implicó una profundización de la liberalización del mercado. La última década de estudio se inauguró con el estatus de país libre de fiebre aftosa con vacunación, obtenido en 2003 tras superar la crisis del 2001/2002, y la categoría de país con riesgo de EEB insignificante, en un contexto externo caracterizado por crisis sanitarias recurrentes. Desde entonces, las políticas sectoriales han continuado priorizando la construcción de una imagen-país en cumplimiento con los más exigentes requerimientos en términos de inocuidad y calidad de las carnes.

El fortalecimiento de políticas sectoriales específicas que atienden a las demandas crecientes de alimentación saludable e información transparente se suscitó en entornos macroeconómicos cambiantes que han incidido en las estrategias seguidas por los actores del complejo. Durante los períodos de mayor estabilidad y menor incertidumbre en la evolución de las variables

macroeconómicas clave, se generaron condiciones favorables para las estrategias de mediano plazo, ancladas en procesos de incorporación tecnológica y en programas tendientes a incrementar el valor agregado de los productos cárnicos ofrecidos. Por el contrario, los períodos de mayor incertidumbre desincentivaron la apuesta a la mejora de la productividad en base al desarrollo tecnológico. En este sentido, las dos crisis económicas que culminaron en macro-devaluaciones, tuvieron como corolario la pérdida de señales orientadas a la calidad del producto, y en contraposición incentivaron la apuesta a la competitividad vía precio. Las tensiones entre competitividad-estructural y competitividad-precio, a su vez, tienen su correlato en lo que refiere a las estrategias de relacionamiento entre los distintos actores del complejo, aspecto que fue profundizado en el capítulo 8.

En el capítulo 8 se puso la lupa sobre los mecanismos de coordinación entre la fase primaria y la industrial de la cadena, con el fin de identificar los principales cambios en las estrategias desplegadas bajo el período de estudio. De acuerdo a la evidencia, la estrategia predominante ha sido –y es– el relacionamiento en base a precios determinados por el mercado *spot*. Hacia finales del período de estudio, no obstante, se constata una mayor participación de mecanismos de coordinación directa entre ganaderos e industriales como resultado de un proceso creciente de acuerdos de comercialización, contratos, programas de certificación e iniciativas de integración vertical. Los acuerdos contractuales si bien no emergen a mediados de la década del noventa, desde entonces comienzan a adquirir mayor gravitación y creciente participación en el total de transacciones. Los programas de certificación se originan durante los primeros años de la década del 2000 y se expanden durante la última década de estudio. Esa década, a su vez, fue escenario de la vuelta a la estrategia de integración vertical, que había sido aplicada durante la década del ochenta aunque limitada entonces a iniciativas puntuales y discontinuadas.

10.2 Sobre las hipótesis

En los capítulos precedentes se generó y/o sistematizó evidencia que permitió la construcción de hechos estilizados y relatos interpretativos en relación a los objetivos planteados. En este apartado se propone volver sobre las hipótesis preliminares de la investigación y discutir las a la luz de los resultados obtenidos.

En la primera hipótesis se afirmaba que el complejo de carne vacuna resultante de la *segunda globalización* está más concentrado y tiene mayor nivel de especialización que el de inicios de la década del ochenta. En base a los resultados obtenidos, se confirma la hipótesis aunque es necesario hacer algunas precisiones.

En cuanto a la fase primaria, la evidencia es clara: al 2015 la ganadería bovina se encuentra más concentrada y especializada que en 1980. Durante el período de estudio, el número de establecimientos vacunos se redujo en aproximadamente un 25%, hecho que ocurrió en mayor medida entre 1980 y mediados de la década del 2000 y es explicado por la disminución del número de tenedores de ganado en establecimientos de menor tamaño. Además del proceso de concentración ganadera, se evidencia una mayor especialización productiva de la ganadería bovina que ocurrió durante la década del noventa cuando el número de establecimientos de cría se duplicó y la cantidad de predios de ciclo completo se redujo a la mitad. No se registraron

cambios significativos en el nivel de concentración y en el grado de especialización de la ganadería vacuna durante la última década de estudio.

En lo que refiere a la fase industrial, la investigación permite hacer afirmaciones contundentes en base al análisis de concentración de mercado, no así en cuanto al grado de especialización productiva de las plantas. Contrario a la hipótesis manejada, el nivel de concentración de la IF de acuerdo a la participación de las plantas en la cantidad faenada y en el valor exportado se redujo durante el período de estudio. Sin embargo, si en lugar de las plantas se consideran las firmas, la concentración según faena aumentó, y en lo que refiere al segmento exportador éste volvió a estar tan concentrado como a inicios del período, a pesar que se encuentra repartido entre un número de plantas que es casi el doble del registrado en 1980. Como quedo evidenciado en la investigación, tal resultado se explica por el proceso de adquisiciones y fusiones que se originó con el ingreso de las ETs durante la segunda reconversión industrial.

En la segunda hipótesis de investigación se establecía un diagnóstico sobre el desempeño del complejo de carne vacuna, y se proponían algunas explicaciones tentativas a la evolución registrada durante el período de estudio. El diagnóstico apuntaba a logros obtenidos por el complejo en cuanto al acceso a nuevos y más dinámicos mercados y a la consiguiente incursión en segmentos de exportación de mayor valor. El análisis de la inserción externa de la carne vacuna y la evidencia generada sobre el desempeño de las fases primaria e industrial de la cadena, permitieron no sólo confirmar esa afirmación sino también identificar sub-períodos con características propias en la dinámica del complejo. En ello se reparará en el apartado siguiente. Las explicaciones tentativas sobre la mejora en el desempeño del complejo referían a cambios favorables en el mercado cárnico internacional, y a factores de índole doméstico. Respecto a estos últimos, se aludía, específicamente, a avances en materia de sanidad animal y a mejoras en la calidad de los productos cárnicos. A lo largo del trabajo de investigación, se han obtenido y explicitado algunos resultados que abonan tal idea.

Como fue evidenciado, la exportación de cortes anatómicos aumentó, y entre ellos, la exportación de cortes “codiciados” –como los trozos de cuartos traseros deshuesados- por los que se obtiene mayor precio. Asimismo, se incrementó la participación en contingentes arancelarios destinados a cortes de alta calidad así como la exportación de carne con atributos diferenciales que hacen también a la calidad y que agregan valor a la cadena. A saber, carne orgánica, carne natural, carne con marcas asociadas, carne en cumplimiento de estándares internacionales, y carne con certificaciones religiosas. Los avances en materia de calidad y la creación de mayor valor agregado resultan de mejoras a lo largo de la cadena. Esta investigación se enfocó en las fases primaria e industrial, no abarcó las fases de distribución y venta, por lo que solo se puede referir a las dos primeras. En cuanto a la fase primaria, la investigación dio cuenta de avances en la genética, la nutrición y alimentación, la sanidad y el manejo animal. Respecto a la fase industrial, se constató la introducción de nuevas tecnologías e innovaciones de proceso en cumplimiento con estándares de inocuidad y calidad exigidos internacionalmente. La incorporación tecnológica, sin embargo, no ha sido homogénea entre los actores. La investigación proporciona evidencia sobre la fase industrial en donde el desarrollo tecnológico se encuentra en mayor medida concentrado en las empresas de mayor escala y orientadas hacia la exportación.

El buen desempeño del complejo y la mejora de la inserción externa se registraron, en general, en un contexto externo favorable, de avances en las negociaciones multilaterales que abarcó menores restricciones y un cambio en las condicionantes para los países exportadores de carne vacuna. Hasta finales de la década del setenta el comercio de bienes agroalimentarios había estado incluido de manera muy marginal en las negociaciones. Fue tras la culminación de la Ronda Uruguay del GATT, a mediados de la década del noventa, cuando se obtuvieron avances sustantivos en la materia. El proceso de reducción gradual de aranceles, no obstante, vino de la mano del uso creciente de contingentes arancelarios para cortes de mayor calidad y del mayor peso de las medidas técnicas no arancelarias dada las mayores preocupaciones en torno a la salud, la inocuidad, la calidad y el ambiente. El cambio en el tipo de restricciones en el acceso a mercados presenta grandes desafíos a los países productores y exportadores de alimentos, en especial a los países con menores recursos. Por un lado, porque interpela modos de producción antes no cuestionados, y por otro por los elevados costos que imponen las inversiones tecnológicas, organizacionales e institucionales necesarias para hacer frente a las medidas técnicas no arancelarias. Los programas de certificación, los manuales y protocolos, los sistemas de trazabilidad y los procedimientos de control de inocuidad y calidad, son algunas de las herramientas requeridas para responder a las nuevas condicionantes.

En el caso de Uruguay, no obstante, este nuevo tipo de condicionantes se ha convertido en una ventana de oportunidad para la mejora de la inserción externa. Es que el arribo del nuevo paradigma en materia de seguridad alimentaria a nivel global, ha implicado una valorización de ciertas prácticas, que en gran medida, están presentes en la producción y procesamiento de la carne vacuna uruguaya. Algunas de ellas, como la alimentación del ganado en base a pasto al aire libre, existen en el complejo cárnico desde su origen mismo. Otras, como la prohibición del uso de subproductos de origen animal, de hormonas de crecimiento y de antibióticos en la producción, se incorporaron tempranamente, anticipando exigencias actuales en la exportación de cortes a ciertos mercados. Las respuestas a las preocupaciones ambientales en torno a la producción de alimentos y el avance sustantivo en los sistemas de información son resultado de políticas más recientes; apoyadas, no obstante, en el aprendizaje y la acumulación de capacidades institucionales de más largo aliento.

En la tercera hipótesis se ponía énfasis sobre los mecanismos de coordinación utilizados en la comercialización del ganado a faena entre la fase primaria y la industrial. Haciendo uso de las herramientas conceptuales proporcionadas por el enfoque teórico adoptado, se advertía sobre la emergencia de mecanismos de coordinación alternativos al mercado *spot* durante el período de estudio y se ensayaba una explicación preliminar sobre sus causas.

En base a los resultados obtenidos, se reafirma la coexistencia de diversas formas de coordinación entre ganaderos e industriales a finales del período de estudio, en contraste con la gobernanza de mercado ejercida a inicios de la década de 1980. La investigación aportó evidencia adicional a través de la identificación de sub períodos con características propias en relación a la estructura de gobernanza del complejo, aspecto que se explicita en el apartado siguiente. Los acuerdos de tipo contractual -asociados, en gran medida, a la gobernanza relacional- adquirieron mayor relevancia desde mediados de la década del noventa. Los mecanismos de coordinación que incluyen certificaciones, protocolos y el cumplimiento de

estándares emergieron a inicios de la década del 2000 y dieron lugar a la gobernanza modular, la cual se expandió durante la última década de estudio. La emergencia de vínculos intraempresas dio lugar a la gobernanza jerárquica, la cual adquirió mayor gravitación hacia finales del período de estudio.

La investigación también arrojó luz sobre algunos factores que intervienen en la explicación sobre las nuevas formas de coordinación establecidas en el complejo. En línea con el enfoque adoptado y con la hipótesis establecida, se evidenció una mayor especificidad de los productos exportados que complejizó la información requerida en las transacciones, promoviendo formas de gobernanza basadas en relaciones más estrechas entre ganaderos e industriales. Asimismo, la investigación dio cuenta de una mejora en la codificación de dicha información que posibilitó la construcción de vínculos en base a procedimientos estandarizados y al intercambio de información explícita y tabulada, no tácita y dependiente exclusivamente de relaciones de confianza. Por otro lado, la necesidad de asegurar el suministro de la materia prima con requerimientos específicos en término de calidad y plazos es señalado como un factor explicativo del surgimiento de la gobernanza jerárquica en las transacciones de ganado a faena entre corrales de engorde y frigoríficos. Se constató, sin embargo, que el proceso de reconfiguración de la estructura de gobernanza del complejo ha sido lento, y que el mercado *spot* continúa siendo el mecanismo de coordinación predominante en la comercialización del ganado a faena.

Este resultado no sorprende dado el escaso peso que aún tienen, más allá de los logros referidos, los productos o cortes de carne vacuna exportados que involucran activos específicos, elevados estándares de calidad y exigencias explícitas en cuanto a los requerimientos de información. Es justo notar, que más allá de la creciente especificidad evidenciada, lo que aún predomina es la exportación de carne vacuna con escasa diferenciación. Otro factor relevante para entender la parsimonia con que se han introducido mecanismos de coordinación directa entre ganaderos e industriales tiene que ver con el contexto macroeconómico cambiante que ha caracterizado las relaciones entre estos actores. Las tensiones entre competitividad-precio y competitividad-estructural han hecho difusas las señales orientadas a la calidad y la apuesta hacia una mayor integración de la cadena. Asimismo, las políticas específicas aplicadas para la mejora de la articulación entre la fase primaria e industrial han sido escasas. De hecho, tras la culminación del Proyecto Piloto realizado entre el 2001 y 2004 en el marco del Programa Ganadero, no se evidenciaron iniciativas similares al componente II de ese proyecto. Por último, es útil volver la mirada atrás y reconocer que probablemente la reticencia de los actores del complejo a establecer vínculos más estrechos se enmarca en una característica histórica que hace al relacionamiento entre ambos eslabones. Lejos de ser fraterna, la relación entre ganaderos e industriales ha sido conflictiva y ha estado sujeta a continuos enfrentamientos. Como se puso de manifiesto en el marco teórico, los factores de competitividad, codificación y competencia inciden en el pasaje de un modo a otro de coordinación, más no determinan los cambios; aspectos vinculados al *path dependence* constituyen un componente adicional.

10.3 Hacia una periodización del complejo de carne vacuna (1980-2015)

A partir de la evidencia recogida, y con carácter exploratorio, se presenta una periodización de la evolución del complejo de carne vacuna durante la *segunda globalización*. La periodización propuesta surge de integrar los resultados obtenidos en los capítulos precedentes.

En la investigación se identificaron tres sub períodos. Durante el primer sub período identificado (1980-1993) el complejo de carne vacuna continuó mostrando signos de estancamiento. Durante el segundo sub período (1994-2005) el complejo se re-dinamizó, y si bien la crisis económica del 2001/02 y el rebrote de aftosa, constituyeron un revés para la producción, el procesamiento y la exportación de carne vacuna, el dinamismo fue recobrado a finales del 2002. El tercer sub período (2006-2015) muestra resultados dispares; por un lado, un aumento significativa del valor de la carne exportada y por otro, su contracara, el cambio de tendencia en el volumen exportado. Este último se corresponde a su vez con una deterioro de los principales indicadores de producción y productividad física del complejo, en especial de su fase primaria la cual vuelve a mostrarse como su talón de Aquiles.

En el cuadro 10.1 se sintetizan las principales características del complejo de carne vacuna en los tres sub períodos identificados. La evolución de los principales indicadores que refieren al desempeño del complejo se muestra en el cuadro 10.2, y en los diagramas 10.1 y 10.2

Cuadro 10.1: Caracterización del complejo de carne vacuna, según sub-período (1980-2015)

	El complejo cárnico en reconversión en un contexto interno y externo convulso (1980-1993)	Articulación virtuosa: fin del estancamiento dinámico, acceso a nuevos mercados y diversificación de productos (1994-2005)	El complejo cárnico en reconversión en un entorno macroeconómico estable y un contexto externo favorable (2006-2015)
INSERCIÓN EXTERNA			
Orientación de mercado	Aprox. 40% de la carne vacuna producida destinada al mercado externo	El mercado externo incrementa su peso y hacia finales del período representa el 75%	Aprox. 65% de la carne vacuna producida destinada al mercado externo
Composición de la canasta exportadora: productos	CONG: Pasaje de cuartos compensados y media res con hueso a cuartos y cortes deshuesados ENF: cortes con hueso (cuartos compensados, medias reses y manufacturas)	CONG: Diversificación de productos (cuartos y cortes deshuesados, carnes chicas, manufacturas) ENF: Pasaje de carne con hueso a sin hueso	CONG: Mayor diversificación de productos ENF: Los principales productos son cortes deshuesados (cuartos compensados y cortes traseros)
Composición de las exportaciones según destinos	De Brasil y Egipto a CEE e Israel como principales destinos	Acceso al circuito no aftósico: el Nafta como principal destino de congelada, diversificación de destinos en friada	Países emergentes (Rusia y China) como pincipales destinos de congelada, mayor diversificación de destinos en enfriada
Cambios cualitativos/ Cortes con mayor especificidad	Cuota Hilton, aumento de participación en cortes religiosos	Aumenta participación en cuota Hilton, carne orgánica y natural, cortes religiosos	Ingreso y participación creciente en cuota 481, cuota suiza, carne orgánica y natural, carne angus y hereford, certificación de cortes de alta calidad, cortes religiosos, bienestar animal, carne del pastizal
Acceso a mercados: regulaciones y condiciones	Aranceles, restricciones cuantitativas a la imp.; gravámenes variables; restricciones "voluntarias" a las exp.; subvenciones a las exp. y apoyo interno a	Reducción arancelaria, reducción de subvenciones a las exp., Aumento de contingentes arancelarios y medidas técnicas no arancelarias (sanitarias y obstáculos técnicos)	Reducción de subvenciones a las exp. Y al apoyo interno a productores (UE), aumento de contingentes arancelarios y medidas técnicas no arancelarias (sanitarias y obstáculos técnicos)

	productores (CEE). Mercado aftósico	Acceso a M. no aftósico. Mercosur	Acceso a M. no aftósico Mecosur ampliado TLC con Israel
FASE INDUSTRIAL			
Número de plantas y capacidad instalada	Reestructura de plantas: de 32 a 40 establecimientos. Capacidad instalada en torno a 2 millones de cab./año	Sin cambios en número de plantas, entre 40 y 45 establecimientos habilitados. Aumenta la capacidad instalada a 3 millones de cab./año	Sin cambios en número de plantas, entre 40 y 45 establecimientos habilitados. Aumenta la capacidad instalada a 3.5 millones de cab./año
Nivel de concentración x planta y x empresa, según nivel de faena y nivel de exportación	Disminuye levemente el nivel de concentración. Las primeras 8 plantas de faena representan entre el 50 y 55% de faena, y entre el 65 y 75% de exp.	El grado de concentración disminuye en el mercado de exportación y aumenta según faena. Las primeras 8 plantas de faena representan entre el 60 y 65% de faena, y en el entorno de 70 % de exp. Por empresa, no hay cambios en exportación y es mayor según faena (75%) al 2005	Disminuye la concentración según faena, medido por planta pero se mantiene medido por empresa en el entorno del 75%. Disminuye la concentración según exportación, tanto medido por planta como por empresa, a 50 y 70% respectivamente
Nivel de concentración x planta, según origen de capital accionario (% de extranjeros)	Capitales nacionales	Primera oleada de IED (capitales diversos). Participación de capitales extranjeros en la faena y la exportación total: de 0 a 33% y 36%, respectivamente	Segunda oleada de IED (predominancia de capitales brasileños). Aumenta participación de capitales extranjeros en el total de faena y exp.: a 39% y 49% respectivamente
FASE PRIMARIA			
Superficie ganadera total y superficie mejorada. Superficie de pastoreo bovino	Sin demasiados cambios en la superficie total ganadera (14,5 millones de has.), pero con sustitución de rubros (aumenta la superficie de pastoreo ovino y se reduce la bovina). Sin cambios en área mejorada, punta a punta se mantiene en 1,6 millones de has.	No se registran cambios importantes en el total de hectáreas ganaderas, aunque hay aumentos en la superficie de pastoreo bovino en detrimento de la superficie ovina. Se registra un aumento de la superficie mejorada: de 1,8 a 2,6 millones de hectáreas.	Se reduce la superficie ganadera total en 1 millón de hectáreas y se reduce el área mejorada de 2,7 a 2,3 millones de hectáreas. La superficie de pastoreo bovino se reduce..
Nivel de concentración ganadera, según declaración jurada de tenedores de ganado vacuno	Disminuye el número de establecimientos ganaderos, de 64 a 53 mil unidades, lo cual se explica principalmente por una reducción del número de tenedores de ganado en establecimientos de menor tamaño (estrato I)	Disminuye el número de establecimientos ganaderos, de 52 a 45 mil unidades. Mientras se sigue reduciendo el número de establecimientos del estrato I (desaparecen 4000 más), y disminuyen los de los Estratos II, III y IV, aumenta un 60% el estrato de mayor tamaño (X), que pasa de 25 a 40 establecimientos	Se mantiene sin cambios significativos el número de establecimientos así como la composición según estratos de tamaño del establecimiento. Los datos basados en el SNIG (en base a la cantidad de ganado propio) confirman lo ya indicado según datos de DICOSE: no hay un proceso de concentración significativo durante la última década bajo estudio
Especialización	Los productores se dividen en tercios entre criadores, invernadores y ciclo completo	Aumenta la cria que pasa a representar más del 50% del número total de establecimientos, y se reduce la invernada (más en N° que en sup.) y se reduce el ciclo completo	Se mantiene sin demasiados cambios el tipo de especialización: 51% de establecimientos son de cria, 12% de invernada y 14 % de ciclo completo
Sistema productivo	Ganadería extensiva	Ganadería extensiva e incipiente grado de intensificación	Ganadería extensiva. Mayor intensificación productiva, aumenta el número de corrales de engorde

FASE PRIMARIA -FASE INDUSTRIAL			
Comercialización del ganado a faena	Comienza a utilizarse la segunda balanza en la fijación del precio del ganado transado. Sistema de clasificación y tipificación de las canales en base a criterios de conformación y terminación (vigente desde 1976)	Aumenta la utilización de la segunda balanza, un 70% de las transacciones totales se realiza de acuerdo al peso carcasa. Nuevo sistema de clasificación y tipificación de las canales en base a criterios de conformación y terminación (introducido en 1997). Testeo y aplicación de nuevas tecnologías en los sistemas de tipificación	Aumenta la utilización de la segunda balanza: de un promedio de 75% a 95% del total de transacciones. Se incorpora el sistema de video-imagen en la tipificación de las canales en algunas plantas. Se avanza hacia el Sistema Automatizado de Tipificación (SAT), reglamentado en el 2016 por el Decreto 310/016
Mecanismos de coordinación entre ganaderos e industriales	Mercado	Mercado, Relacional y Modular	Mercado, Relacional, Modular e Integración Vertical

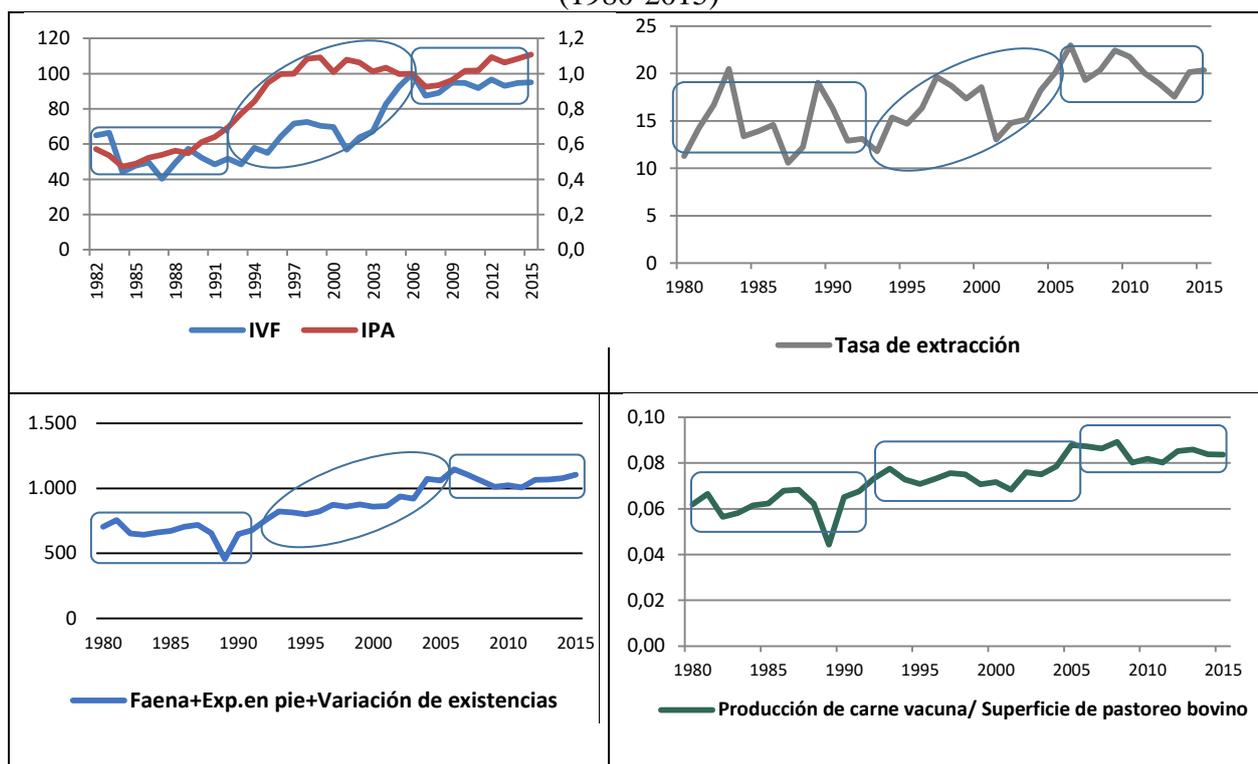
Fuente: Elaboración propia

Cuadro 10.2: Evolución de los principales indicadores de desempeño del complejo, por sub-período (1980-2015)

Tasa media acumulativa anual (%), promedios por sub-período	1980-1993	1994-2005	2006-2015	1980-2015
Volumen exportado de carne vacuna	-0,8	11	-2,3	3,7
Valor exportado de carne vacuna	-0,2	11,8	4,8	6,9
Ingreso promedio de exportación	2,8	1,6	7,1	3,8
Índice de Volumen Físico de la IF	-2,6	4,3	-0,56	1,2
Índice de Productividad Aparente de la IF	2,8	1,5	1,2	2
Coefficiente de extracción	0,34	2,5	-1,3	1,8
Producción de carne vacuna	1,2	1,9	-0,41	1,3
Productividad ganadera vacuna (tasa media acumulativa anual y ton x ha.)	1,7 0,060	1,7 0,073	-0,5 0,084	0,9 0,072

Fuente: Elaboración propia

Diagrama 10.1: Evolución de los principales indicadores de desempeño del complejo (1980-2015)



Fuente: Elaboración propia

Diagrama 10.2: Inserción externa de la carne vacuna uruguaya (1980-2015)

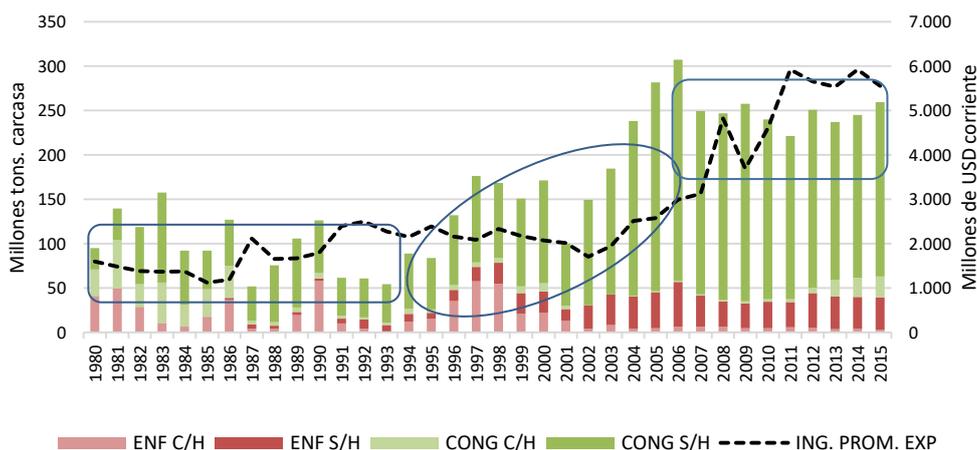
Mercado internacional



GATT y la restauración parcial del multilateralismo: los bienes agroalimentarios. Los efectos de la crisis del petróleo. PAC (CEE)

Fin de la Ronda Uruguay del GATT y creación de la OMC. AsA, AMSF, AOTC. Contingentes arancelarios. Medidas técnicas no arancelarias (MSF y OTC)

Estancamiento en las negociaciones multilaterales y avance de los ACR. Proliferación de estándares



Uruguay



El "liberalismo estabilizador", la Crisis de 1982 y sus consecuencias

La profundización de la liberalización del complejo cárnico, la Crisis del 2001/02 y sus consecuencias

El complejo cárnico liberalizado en un contexto de mayor estabilidad macroeconómica

Fuente: Elaboración propia

Como se mencionó al inicio del apartado, la periodización esbozada no constituye un objetivo per se de esta investigación, y por tanto, no tiene mayor alcance que constituir un punto de partida para investigaciones futuras. A propósito, y para finalizar, resta mencionar y/o reiterar algunas cuestiones que hacen a la agenda de investigación pendiente. En primer lugar, se evidenció la necesidad de profundizar en la dinámica de la gobernanza de la cadena, poniendo el énfasis en los cambios en la estructura de poder, que si bien se corresponden con las transformaciones de los mecanismos de coordinación entre eslabones, requieren de un análisis específico. En segundo lugar, queda pendiente atender dos cuestiones no abarcadas en esta investigación que son de gran importancia en la reconfiguración del complejo. Por un lado, el estudio de la dinámica del mercado interno y su articulación con el mercado de exportación. Por otro lado, el análisis de otros actores pertenecientes al complejo, en especial los efectos de la reconfiguración del complejo cárnico sobre los trabajadores. Por último, resulta interesante aportar una mirada de la reconfiguración del complejo de carne vacuna en Uruguay desde un enfoque de historia económica comparada. Entre otras cosas, para determinar el alcance del proceso uruguayo en relación con países similares y competidores como Argentina, Australia y Nueva Zelanda.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Libros y artículos

- Abella, M., & Cocchi, L. (2012). *Comercialización Internacional de la carne bovina*. Universidad de la República.
- Acosta, J., Freiria, H., Muñoz, G., & Terra, J. P. (2004). Una forma innovadora de intervención pública: el Proyecto Ganadero. *2º Congreso Rioplatense de Economía Agraria*, 20.
- Alfaro, D., & Olivera, M. (2009). *Transmisión de Precios y Poder de Mercado: el caso del ganado vacuno para faena*.
- Alliot, C., & Ly, S. (2017). Retailing. Expanding aisles. In *Agrifood Atlas. Facts and figures about the corporations that control what we eat 2017*. Alliot, Christophe et al. (pp. 30–31).
- Alonso, J. M. (1984). *El Agro uruguayo: pasado y futuro*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Alonso, J. M., Pereyra, S., & Pérez Arrarte, C. (1983). *La economía de la carne vacuna y política neoliberal*. Hemisferio Sur.
- Alonso, J. M., & Pérez Arrarte, C. (1989). *La modernización agraria ¿cuál es la alternativa viable?* Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR).
- Álvarez, J. (2014). Instituciones, cambio tecnológico y productividad en los sistemas agrarios de Nueva Zelanda y Uruguay. Patrones y trayectorias de largo plazo (1870-2010). In *Programa de Historia Económica y Social. Tesis de Doctorado*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- ANII (n.d.). *Encuesta de actividades de innovación en la industria manufacturera y servicios seleccionados. Período 2013-2015. Infografía*. <https://www.anii.org.uy/institucional/documentos-de-interes/22/documentos-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion/>
- ANII (2015). *Encuesta de actividades de innovación en la industria manufacturera y servicios seleccionados (2010-2012). Principales resultados*. <https://www.anii.org.uy/institucional/documentos-de-interes/22/documentos-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion/>
- Arana, A., González, F. A., Rodríguez, R., Sánchez, A., & Vallejo, B. (2010). Trazabilidad de la carne de bovino: conceptos, aspectos tecnológicos y perspectivas para México. *Interciencia*, 35(10).
- Arocena, R., & Sutz, J. (2000). *Interactive Learning Spaces and Development Policies in Latin America*.
- Bair, J. (2008). Analysing economic organization: Embedded networks and global chains compared. *Economy and Society*, 37(3), 339–364. <https://doi.org/10.1080/03085140802172664>
- Baldwin, R. (2017). *La gran convergencia: [migración, tecnología y la nueva globalización]*. Antoni Bosch.
- Baraibar, M. (2014). *Green Deserts or New opportunities? Competing and complementary views on the soybean expansion in Uruguay* [Doctoral Thesis Stockholm Studies in Economic History 64]. <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:737424/FULLTEXT01.pdf>
- Barbato, C. (1981). *Política Económica y Tecnología. Un análisis de la ganadería vacuna uruguaya*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Barbero, M. I. (2014). *Multinacionales latinoamericanas en perspectiva comparada. Teoría e historia*. Universidad de los Andes Facultad de Administración Cátedra Corona.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1967). *Historia Rural del Uruguay Moderno (1851-1885). Tomo I*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1971). *Historia Rural del Uruguay Moderno. La crisis económica 1886-1894. Tomo II*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1973). *Historia Rural del Uruguay Moderno. Recuperación y dependencia 1895-1904. Tomo III*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1977). *Historia Rural del Uruguay Moderno. La civilización ganadera bajo Batlle. 1905-1914. Tomo VI*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1984). *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. La reacción imperial conservadora 1911-1913. Tomo V*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P., & Nahum, B. (1985). *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Crisis y radicalización 1913-1916. Tomo VI*. Ediciones de la Banda Oriental.

- Barrientos, S., & Gereffi, G. (2011). A new paradigm for a changing world. *International Labour Review*, 150(3), 319–340.
- Bello, P. W. (2003). La institucionalización del dumping : El Acuerdo sobre Agricultura. *Revista Biodiversidad* N°38. <https://www.grain.org/es/category/91-revista-biodiversidad>
- Bennett, N., Rava, C., & Ferrer, P. (2015). Avances en el fortalecimiento interno de la gestión de la inocuidad. In *Anuario OPYPA/MGAP*. <https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuario2015/AnuarioOPYPA2015.pdf>
- Bernhard, G. (1958). *Comercio de carnes en el Uruguay*. Aguilar e Irazábal.
- Bernhard, G. (1970). *Los monopolios y la industria frigorífica*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Berretta, N., Paolino, C., Rodríguez-Gustá, A., Vila, M., Moreira, C., & Oddone, G. (2005). Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización : El caso de Uruguay. *X Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Santiago, Chile*.
- Bértola, L., Isabella, F., & Saavedra, C. (2014). El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012. *Cepal Estudios y Perspectivas (Montevideo)*, 16. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37521>
- Bervejillo, J. E. (2015). *Uruguay ' s beef industry. An Assessment of WTO Disciplines on Market Access in Agriculture* (No. 847).
- Bervejillo, J. E. (2017). Comportamiento del sector carne vacuna. Anuario OPYPA 2017. In *Anuario OPYPA/MGAP*. <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/publicaciones/anuarios-opypa/2017>
- Bervejillo, J. E. (2018). Comportamiento del sector carne vacuna. Anuario OPYPA 2018. In *Anuario OPYPA/MGAP*. http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/3_anuario_2018_-_cadenas_carne_vacuna.pdf
- Bervejillo, J. E., & Gorga, L. (2015). Cadena de la carne vacuna: situación y perspectivas. Anuario OPYPA 2015. In *Anuario OPYPA/MGAP*. <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/publicaciones/anuarios-opypa/2015>
- Bervejillo, J. E., & Jarvis, L. S. (2005). *Foot and Mouth Disease Eradication and Control in the Southern Cone* (inédito).
- Bianchi, P., & Gorga, L. (2013). *Contrato de suministro de ganado vacuno para faena. ¿Cuáles son los beneficios y conflictos actuales de este mecanismo de coordinación? Perspectivas del productor y frigorífico*. Universidad de la República.
- Biangardi, N. (2015). *Expansión territorial, producción ganadera y relaciones de poder en la región Río de la Plata : Montevideo y Maldonado a fines del siglo XVIII*. Universidad Nacional de La Plata.
- BID (2005). *Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos. UR-0141. Informe de proyecto*.
- Bisang, R. (2003). Estudios sobre el sector alimentario. Componente B: Redes agroalimentarias. Tramas. B.1 Las tramas de carnes bovinas en Argentina. In *Oficina de la Cepal en Buenos Aires - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación*.
- Bisang, R., Robert, S., Santangelo, F., & Albornoz, I. (2008). Estructura de la oferta de carnes bovinas en la Argentina-Actualidad y evolución reciente. In *Instituto de Promoción de la Carne Vacuna y Oficina de la CEPAL en Buenos Aires: Vol. Cuadernill*.
- Bittencourt, G., Carracelas, G., & Lorenzi, N. R. (2011). Determinantes y efectos de la inversión extranjera directa en la industria frigorífica uruguaya. In *Departamento de Economía (dECON), Facultad de Ciencias Sociales* (Issue 29). <http://ideas.repec.org/p/ude/wpaper/2911.html>
- Bonet de Viola, A. M. (2012). Sistema Normativo Argentino de Trazabilidad Bovina. *9º Encuentro de Colegios de Abogados Sobre Temas de Derecho Agrario, November 2012*. http://academia.edu/2896578/Sistema_Normativo_Argentino_de_Trazabilidad_Bovina
- Bown, C. P., & Hillman, J. A. (2016). *Foot-and-Mouth Disease and Argentina ' s Beef Exports : The WTO ' s US – Animals Dispute*.
- Boza, S., Sánchez, Á., & Rozas, J. (2015). Las negociaciones agrícolas en la OMC: una mirada desde América Latina. In *20 años de la OMC. Una perspectiva desde Latinoamérica. FLACSO, Programa de cátedras de la OMC, Universidad de Chile*. (pp. 201–218). <https://www.uchile.cl/publicaciones/125023/20-anos-de-la-omc-una-perspectiva-desde-latinoamerica>

- Brito, G., Correa, D., & San Julián, R. (2017). *Tercera auditoría de calidad de la carne vacuna del Uruguay*. Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) Serie Técnica N° 229.
- Brito, G., San Julián, R., & Lagomarsino, X. (2011). *Segunda auditoría de calidad de carne vacuna del Uruguay*. Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) Serie Técnica N° 185. <http://www.ainfo.inia.uy/digital/bitstream/item/2532/1/18429251011102802.pdf>
- Brito, G., Soares de Lima, J. M., San Julián, R., & Montossi, F. (2006). Métodos para predecir el rendimiento carnicero de una canal vacuna. *Revista INIA N° 8*, 10–12. http://www.inia.org.uy/publicaciones/documentos/ara/ara_209.pdf
- Broquetas, M. (2008). Liberalización económica, dictadura y resistencia. 1965- 1985. In *Historia del Uruguay Contemporáneo. 1890-2005. Frega, Ana (comp.)* (pp. 163–210). Ediciones de la Banda Oriental.
- Buonomo, M., García, F., Jones, C., Oyhantçabal, W., & Silva, M. E. (2016). La nueva Unidad de Sostenibilidad Agropecuaria y Cambio Climático de OPYPA. In *Anuario OPYPA/MGAP*. https://descargas.mgap.gub.uy/OPYPA/Anuarios/Anuario_2016/anuario_opypa_2016_en_baja.pdf
- Buxedas, M. (1983). *La industria frigorífica en el Río de la Plata: 1959-1977*. CLACSO. https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_por_programa_detalle.php?campo=programa&texto=20&id_libro=371
- Camou, M. M. (2010). Estancamiento productivo y relaciones de trabajo en el frigorífico Swift de Montevideo, 1911-1957. *Boletín de Historia Económica*, 9. http://www.audhe.org.uy/Boletin_Audhe/Boletin_9/Boletin_AUDEH_2010_Camou.pdf
- Cancela, W., & Melgar, A. (1985). *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955-1985*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Caputi, P., & Murguía, J. M. (2003). Análisis del crecimiento ganadero a través de un modelo de equilibrio. *Agrociencia*, VII(2), 79–90.
- Castellanos, A. R. (1973). *Breve historia de la ganadería en Uruguay*. Banco de Crédito.
- Cedrés, F., & Cunha, A. (2013). *La utilización de sistemas de engorde a corral por la industria frigorífica uruguaya: una aproximación de su impacto en el mercado*. Universidad de la República.
- Chemnitz, C. (2014). The rise of the global market. In C. C. & S. Becheva (Ed.), *Meat Atlas. Fact and figures about the animals we eat* (pp. 10–11). Heinrich Böll Foundation, Friends of the Earth Europe. https://www.boell.de/sites/default/files/meat_atlas2014_kommentierbar.pdf
- Chiara, G., & Jorge, A. (2003). *Contratos de Coordinación En la Cadena Cárnica*.
- Coe, N., Hess, M., Yeung, H. W. C., Dicken, P., & Henderson, J. (2004). “Globalizing” regional development: A global production networks perspective. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(4), 468–484. <https://doi.org/10.1111/j.0020-2754.2004.00142.x>
- COMISEC (1994). *Análisis del sector carne bovina*.
- Comisión Europea. (2012). *50 años de Política Agrícola Común. Historia, Evolución y Futuro de la PAC*.
- Compés, R., García, J. M., & Reig, E. (2001). *Agricultura, comercio y alimentación. La OMC y las negociaciones comerciales multilaterales*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica. Centro de publicaciones.
- Costa Vieira, A., & Thorstensen, V. (2015). Private Standards or Market Standards: in search for legitimacy and accountability in the international trading system. In *20 años de la OMC. Una perspectiva desde Latinoamérica. FLACSO, Programa de cátedras de la OMC, Universidad de Chile*. (pp. 67–96). <https://www.uchile.cl/publicaciones/125023/20-anos-de-la-omc-una-perspectiva-desde-latinoamerica>
- Crespoline, M., De Zen, S., Reydon, B., & Bernadino, T. (2015). O complexo agroindustrial da carne bovina. *53º Congresso Da Sociedade Brasileira de Economia, Administracao e Sociologia Rural. Agropecuaria, Pecuaria e Desenvolvimento*. <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/documentos/texto/o-complexo-agroindustrial-da-carne-bovina-artigo-publicado-no-53-congresso-da-sober-2015.aspx>
- Dabezies, M., Errea, E., & Souto, G. (2008). *Área Cadenas Agroindustriales. Informe final de la consultoría sobre Cadenas Agroindustriales en el marco del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación*. <https://www.anii.org.uy/upcms/files/listado-documentos/documentos/libro-cadenas-agroindustriales.pdf>

- de las Carreras, A. (2002). *Effects of the Andriessen Clause on Meat Exports*.
- de las Carreras, A., & Gorelik, M. (2012). *El país de la carne (?). Ideas para recuperar la ganadería argentina*. Dunkel.
- DI.CO.SE. (1991). *La ganadería en cifras. Volumen VIII. Conocer Más para Decidir Mejor*. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Díaz, G. (2014). *La inversión ferroviaria en el Uruguay antes de 1914: rentabilidad privada, subsidios e impacto económico* [Universidad de la República].
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7695/1/TMHE_DiazGaston.pdf
- DICyT (2006). *La innovación en la industria uruguaya (2001-2003). II Encuesta de Actividades de Innovación en la Industria*. <https://www.anii.org.uy/institucional/documentos-de-interes/22/documentos-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion/>
- DIEA (1973). *Censo General Agropecuario 1970*.
- DIEA (1983). *Censo General Agropecuario 1980*.
- DIEA (2015). *REGIONES agropecuarias del Uruguay*.
- DINACYT (2003). *El proceso de innovación en la industria uruguaya. Resultados de la Encuesta de Actividades de innovación (1998-2000)*. <https://www.anii.org.uy/institucional/documentos-de-interes/22/documentos-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion/>
- Dosi, G. (1982). Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Science Policy Research Unit, 11*(3), 147–162.
- Dotta, M., Freire, D., & Rodríguez, N. (1972). *El Uruguay ganadero*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Errea, E., Peyrou, J., Secco, J., & Souto, G. (2011). *Transformaciones en el agro uruguayo. Nuevas instituciones y modelos de organización industrial*. Facultad de Ciencias Empresariales. Programa de Agronegocio. Universidad Católica del Uruguay.
- Errecart, V. (2015). *Análisis del mercado mundial de carnes*.
<https://www.scribd.com/document/332153296/Analisis-Del-Mercado-Mundial-de-Carne>
- Espino, A., & Salazar, A. (2000). *La generación de empleo en los complejos agroindustriales en el Uruguay. Perspectivas a corto y mediano plazo* (D.T. 2/00).
- Fabani, C. (2011). Actividad en la Industria de procesamiento de Carnes y sus repercusiones en el empleo; tendencias e implicancias. *Bicentenario Uruguayo 1811-2011*.
[inac.uy/innovaportal/file\(6064/1/mesa-2---inac.pdf](http://inac.uy/innovaportal/file(6064/1/mesa-2---inac.pdf)
- FAO/OMS (2005). *Codex Alimentarius. Alimentos producidos orgánicamente*. <http://www.fao.org/3/a-a0369s.pdf>
- FAO (1983). *El nuevo proteccionismo y los intentos de liberalizar el comercio agrícola :algunos documentos de trabajo de la Dirección de productos básicos y comercio*.
- FAO (1985). *Legislación relativa al comercio internacional de la carne del bovino. Estudio legislativo N°36*. <http://www.fao.org/3/ak472S/ak472S.pdf>
- FAO (2017). *Notas de orientación sobre política comercial. El trato de la agricultura en los acuerdos comerciales regionales*. <http://www.fao.org/3/a-i8010s.pdf>
- Farina, E., & Zylbersztajn, D. (1998). *A competitividade do agribusiness brasileiro. Relatório de Pesquisa*.
- Fernández-stark, K., & Gereffi, G. (2011). *Manual desarrollo económico local y cadenas globales de valor*.
- Ferrando, A. P. (2012). *El Multilateralismo y su Caballo de Troya. Tomo I y Tomo II*. Instituto de Estrategia Internacional (IEI) - Camara de Exportadores de la República Argentina (CERA).
- Ferrés, Á. (coord. . (1994). *Jornada de Engorde a corral*. Laboratorio Técnico del Uruguay (LATU) - Editorial Agropecuaria Hemisferio Sur S.R.L.
- Finch, H. (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Fioretto, C. (2019). *Incorporación de la dimensión ambiental en la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay. Consultoría DP-OPP. Informe final*.
[https://estrategiadesarrollo2050.gub.uy/sites/default/files/inline-files/Dimensión ambiental de la Estrategia de Desarrollo 2050.pdf](https://estrategiadesarrollo2050.gub.uy/sites/default/files/inline-files/Dimensión%20ambiental%20de%20la%20Estrategia%20de%20Desarrollo%202050.pdf)
- Flores, M. (2013). Mercado mundial y cadena de valor de la carne bovina. In *Núcleo de Estudios Sociales Agrarios*. (No. 90).

- Gabinete Productivo. (2009). *Cadenas de valor (I): carnes, lácteos, granos, maderas, automotriz, farmacéutica, TIC's, energías renovables*. [https://doi.org/ISBN: 978-9974-8191-0-8](https://doi.org/ISBN:978-9974-8191-0-8)
- García Urdaneta, A. C., & Pérez González, J. J. (2016). Marco conceptual de la medición de seguridad alimentaria (SA): Análisis comparativo y crítico de algunas métricas. *Agroalimentaria*, 22(43). <https://www.redalyc.org/jatsRepo/1992/199251019004/199251019004.pdf>
- GATT (1987). *The international markets for meat 1986/87*. https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91260156.pdf
- Gebhardt, R. C. (2000). *The River Plate Meat Industry since c. 1900: Technology, Ownership, International Trade Regimes and Domestic Policy* [London School of Economics]. <http://etheses.lse.ac.uk/1512/1/U118849.pdf>
- Gereffi, G. (1994). The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks. In *Commodity Chains and Global Capitalism*. Gereffi, Gary & Korzeniewicz, Miguel (pp. 95–122). Praeger Publishers.
- Gereffi, G. (1999a). A commodity chains framework for analyzing global industries. *Institute of Development Studies*, 1–9. <https://doi.org/http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/gereffi.pdf>
- Gereffi, G. (1999b). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, 48(1), 37–70. [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(98\)00075-0](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(98)00075-0)
- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78–104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>
- Gereffi, G., & Lee, J. (2009). A Global Value Chain Approach to Food Safety and Quality Standards. *Global Health Diplomacy for Chronic Disease Prevention, Global Hea*, 52. http://www.cggc.duke.edu/pdfs/GlobalHealth/Gereffi_Lee_GVCFoodSafety1_4Feb2009.pdf
- Gereffi, G., & Lee, J. (2012). Why the World Suddenly Cares About Global Supply Chains. *Journal of Supply Chain Management*, 48(3), 24–32. <https://doi.org/10.1111/j.1745-493X.2012.03271.x>
- Geymonat, J. (2019). *Industrias e industriales en un contexto de desindustrialización (1980-2015)*. Universidad de la República.
- Gibbon, P. (2001). Upgrading primary production: A global commodity chain approach. *World Development*, 29(2), 345–363. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(00\)00093-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00093-0)
- Gibbon, P., & Ponte, S. (2005). Trading Down: Africa, Value Chains, And The Global Economy. In *JSTOR*, www.jstor.org/stable/j.ctt14bs8v1. Temple University Press.
- Gorga, L., & Mondelli, M. (2013). Coordinación en la cadena de carne vacuna uruguaya : análisis de la transacción de ganado para faena. In *Anuario OPYPA/MGAP*.
- Gorga, L., & Mondelli, M. (2014). ¿La carne uruguaya ha escalado en las cadenas globales de alto valor? In *Anuario OPYPA/MGAP* (Issue ii).
- Green, R. (2007). *Plataforma Tecnológica Regional. Hacia el fortalecimiento competitivo de la cadena de carne bovina en la región del MERCOSUR ampliado. Trazabilidad de carnes en el mercado mundial*. Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). <http://repiica.iica.int/docs/B0492e/B0492e.pdf>
- Guardia, V., & Zefferrino, N. (2002). *Contratos de comercialización en la ganadería vacuna uruguaya*. Facultad de Agronomía, Universidad de la República.
- Henderson, J., Dicken, P., Hess, M., Coe, N., & Wai-Chung Yeung, H. (2002). Global production networks and the analysis of economic development. *Review of International Political Economy*, 9(3), 436–464. <https://doi.org/10.1080/09692290210150842>
- Humphrey, J., & Memedovic, O. (2006). Value chains in the Agri-food sector. In *UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION* (Issue January 2006). <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Value+Chains+in+the+Agri-Food+Sector#0>
- Humphrey, J., & Schmitz, H. (2002). How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters? *Regional Studies*, 36(9), 1017–1027.
- Ihle, R., Dries, L., Jongeneel, R., Venus, T., & Wesseler, J. (2017). *Research for Agri Committee - The EU Cattle Sector: Challenges and opportunities - Milk and Meat*. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies. European Parliament.
- IICA (1999). *Dialogo LIII. Sistema de tipificación de canales bovinas. Consideraciones sobre los*

- sistemas actuales y en desarrollo*. http://www.procisur.org.uy/adjuntos/procisur_sistemas-de-tipificacion-de-canales-bovinas_141.pdf
- IICA (2003). *Disciplinas comerciales Multilaterales de la OMC y Negociaciones sobre Agricultura en la Ronda Doha*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-MGAP.
- IICA (2009). *La experiencia de Uruguay en trazabilidad bovina*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-INAC-MGAP.
- Ilundain, M., & Lema, J. I. (2001). Evolución de la ganadería de carne vacuna en el Uruguay en la década de los noventa. Anuario OPYPA 2001. In *Anuario OPYPA/MGAP*. <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/publicaciones/anuarios-opypa/2001>
- INAC (1981). *Situación de los principales mercados exportadores e importadores de carne bovina en 1981* (s/n).
- INAC (1982). *Mercado internacional* (Trabajo N°7).
- INAC (1984). *Uruguay. Producción y comercialización de ganado y carnes* (No. 10).
- INAC (1986). *Uruguay. Producción y comercialización de ganado y carnes* (No. 13).
- INAC (1991). *Uruguay. Producción y comercialización de ganado y carnes* (No. 16).
- INAC (2018). *REPORTE MERCADO DOMÉSTICO Principales indicadores y determinantes del consumo de carnes – Año 2018*. <https://www.inac.uy/innovaportal/file/17653/1/informe-consumo-mercado-domestico-2018.pdf>
- INIA (2012). Propuesta de nueva equivalencia ovino/bovino: de 0,20 a 0,15 UG. *Revista INIA N° 30*, 12–13. <http://www.ainfo.inia.uy/digital/bitstream/item/2120/1/18429091012104136.pdf>
- Jacob, R. (1969). *Consecuencias sociales del alambramiento (1872 - 1880)*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Jacob, R. (1979). *El Frigorífico Nacional en el mercado de carnes. La crisis de 1929 en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Jacob, R. (1981). *Breve historia de la industria en el Uruguay*. Fundacon de Cultura Universitaria.
- Jacob, R. (2019). La industria frigorífica en Uruguay: nuevas evidencias, viejas certezas. *7as Jornadas Uruguayas de Historia Económica*.
- Jarvis, L. S. (1982). Tercer y cuarto proyectos del Banco Mundial para desarrollar el sector ganadero del Uruguay. In *La ganadería de carne vacuna en el Uruguay*. Pérez Arrarte, Carlos, Jarvis, Lovell S. & Secco, Joaquín (pp. 82–173). Centro Internacional de Agricultura Tropical. Apartado Aéreo 6713.
- Jarvis, L. S., Bervejillo, J. E., & Cancino, J. P. (2005). International beef prices: Is there evidence of convergence? *Review of Agricultural Economics*, 27(3), 449–455. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9353.2005.00243.x>
- Laens, S., & Paolino, C. (2004). *Estudio de competitividad de cadenas agroindustriales. Cadena de carne vacuna* (inédito).
- Larraín, R., Fernández, J., & Melo, O. (2018). *Análisis comparado de los sistemas de clasificación de ganado y de calidad de cortes de carne bovina en principales países ganaderos relevantes para Chile o el mercado mundial*. 59. <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/ComparadoNormasCarnes2018.pdf>
- Leslie, D., & Reimer, S. (1999). Spatializing commodity chains. *Progress in Human Geography*, 23(3), 401–420. <https://doi.org/10.1191/030913299677651165>
- López, A. (1998). *Frigoríficos y Mercados*.
- López, L. (2004). *La innovación tecnológica e institucional en la cadena de carne bovina uruguaya y su potencial para incrementar la competitividad internacional del sector* [Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República]. <http://biblioteca.fcea.edu.uy/monografias/2004/M-CD2721.pdf>
- Mahutga, M. C. (2014). Global models of networked organization, the positional power of nations and economic development. *Review of International Political Economy*, 21(1), 157–194. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.779932>
- María Luisa Recalde, & Ariel Barraud. (2002). Competitividad de la carne vacuna en Argentina. *Actualidad Económica*, 52, 14–22. http://www.funcex.org.br/material/redemercosul_bibliografia/biblioteca/ESTUDOS_ARGENTIN_A/ARG_3.pdf

- Mederos, L. (2014). *La fiebre aftosa como problema para la producción ganadera en Uruguay y la demanda de ciencia, tecnología e innovación endógenas. 1870-2001* [Universidad de la República]. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/7704>
- Mednik, M. (2003). *El desdibujamiento del ciclo ganadero en la década del 90*. Universidad de la República.
- Mezquita, C. L. (2009). *Caracterización de los productores de carne ecológica del Uruguay*. Universidad de la República.
- MGAP (2012). *Programa Ganadero. Préstamo BID 1643/OC-UR. Una experiencia en desarrollo rural*.
- MGAP (2017). *Uruguay Agointeligente. Los desafíos para un desarrollo sostenible*.
- Milberg, W., & Winkler, D. (2011). Progreso económico y social en las redes productivas mundiales. Problemas teóricos y de medición. *Revista Internacional Del Trabajo*, 130(3-4), 375-401. <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2011.00121.x>
- Millot, J., & Bertino, M. (1996). *Historia económica del Uruguay. Tomo II (Capítulos 2, 3, 4 y 5)*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Mondelli, M. (2007). *Coordenação do sistema agroindustrial da carne bovina: determinantes dos arranjos contratuais entre produtores e processadores no Uruguai*. Universidade de São Paulo.
- Mondelli, M. (2011). Carne vacuna en Uruguay. In *Inserción de la agricultura familiar en los modelos de gobernanza de las cadenas agroindustriales: casos en Uruguay y Paraguay*. Failde, Alicia, Mondelli, Mario & Peixoto, Carlos (pp. 11-58).
- Mondelli, M., & Picasso, V. (2001). *Trayectorias tecnológicas en la ganadería uruguaya: un enfoque evolucionista*. Universidad de la República.
- Mondelli, M., & Zylbersztajn, D. (2008). O caso da transação produtor-processador de carne bovina no Uruguai. *RESR - Revista de Economia e Sociologia Rural*, 46(n 03), 831-868.
- Moraes, M. I. (1996). La Política Económica para el Complejo Productor de Carnes Vacunas en Argentina y Uruguay (1930-1959). In *Programa de Historia Económica y Social* (No. 15).
- Moraes, M. I. (2000). Rezago productivo y fracaso competitivo en las exportaciones ganaderas uruguayas (1870-1970). *Ciclos En La Historia, La Economía y La Sociedad*, 10(20), 54-79.
- Moraes, M. I. (2001). *Las determinantes tecnológicas e institucionales del desempeño ganadero en el largo plazo, 1870-1970*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Moraes, M. I. (2003). El capitalismo pastor: Dinámica tecnológica e institucional de la ganadería uruguaya entre 1870 - 1930. *Historia Agraria: Revista de Agricultura e Historia Rural*, 29, 13-44.
- Moraes, M. I. (2008). *La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970*. Linardi y Risso.
- Moraes, M. I. (2011). Las transformaciones rurales en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XIX: una síntesis revisada. In *Alcides Beretta Curi (coord.) Agricultura y Modernización 1840-1930* (pp. 13-42). Universidad de la República.
- Moraes, M. I. (2014). Mundos rurales. *Nuestro Tiempo N° 16 Comisión Del Bicentenario*.
- Moraes, M. I., & Stalla, N. (2011). *Antes y después de 1810: escenarios en la historia de las exportaciones rioplatenses de cueros desde 1760 hasta 1860* (No. 1110).
- Mordecki, G., Leiva, A. C., & Miranda, R. (2015). *Crisis, recuperación y auge: 15 años de política económica en Uruguay (2000-2014)* (IECON (ed.)).
- Muñoz, G., & Acosta, J. (2004). *Estructura productiva de la ganadería. Anuario OPYPA 2004*. <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/publicaciones/anuarios-opypa/2004>
- Murguía, J. M. (2007). *Características de la competencia en el mercado de carne bovina. Tercer informe de consultoría*.
- Nahum, B. (1992). Los primeros frigoríficos en el Río de la Plata. *Revista SUMA N° 12*, 81-112.
- Neilson, J., & Pritchard, B. (2007). Green coffee? The contradictions of global sustainability initiatives from an Indian perspective. *Development Policy Review*, 25(3), 311-331. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2007.00372.x>
- Neilson, J., Pritchard, B., & Yeung, H. W. chung. (2014). Global value chains and global production networks in the changing international political economy: An introduction. *Review of International Political Economy*, 21(1), 1-8. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.873369>
- Notaro, J. (1984). *La política económica en el Uruguay 1968-1984*. Ediciones de la Banda Oriental.

- Notaro, J. (2016). La estrategia y la política económica de la dictadura. In *El Negocio del Terrorismo de Estado. Los cómplices económicos de la dictadura uruguaya*. Bohoslavsky, Juan Pablo (comp.) (Debate). Sudamericana.
- O'Briens, R., & Williams, M. (2010). *Global Political Economy: Evolution and Dynamics*. Palgrave Macmillan. 3rd edition edition.
- OMC (2003). *Los textos jurídicos. Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats_02_s.htm#annats
- OMC (2011). *Informe sobre el comercio mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr11_s.htm
- OMC (2012). *Informe sobre el Comercio Mundial 2012. Comercio y políticas públicas: Análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf
- OMC (2013). *Informe sobre el comercio mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*. <https://doi.org/10.30875/ef1447c7-es>
- Onofre, A. N. (2019). A estratégia espacial de internacionalizacao de empresas brasileiras do setor frigorífico: os casos da JBS e da MINERVA. *Boletim Goiano de Geografia*, 39.
- Ordeix, M., & Ferreira, G. (2001). Competitividad Y Coordinacion En La Cadena De Carne Bovina. In *INIA Tacuarembó*. <http://www.inia.org.uy/publicaciones/documentos/tb/ad/2002/informe-4.pdf>
- Oro, K., & Pritchard, B. (2011). The evolution of global value chains: Displacement of captive upstream investment in the Australia-Japan beef trade. *Journal of Economic Geography*, 11(4), 709–729. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbq008>
- Paolino, C. (2010). El contexto económico, las prioridades de políticas públicas agropecuarias y el plan de trabajo de OPYPA. In *Anuario OPYPA/MGAP*.
- Paolino, C. (2013). Uruguay: estrategia de desarrollo agropecuario. In *Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe : competitividad , sostenibilidad e inclusión social. Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre* (No. 73).
- Paolino, C. (2014). Las Transformaciones Estructurales en el Sector Agroalimentario: el caso de Uruguay. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 35(127), 79–97.
- Paolino, C. (2004). Elementos para una evaluación del Proyecto de Desarrollo Ganadero en el Uruguay: un aporte de autores de la Nueva Economía institucional. *2º Congreso Rioplatense de Economía Agraria*, 23.
- Paolino, C., Lorenzo, F., Mondelli, M., & Perelmuter, N. (2004). *Resumen : Estudio De Competitividad De Las Cadenas Agroindustriales En El Mercosur Ampliado : Carne Vacuna , Oleaginosas Y Aceites , Y Textil Algodón*.
- Paolino, C., Mondelli, M., & Pittaluga, L. (2014). Cambios en la dinámica agropecuaria y agroindustrial del Uruguay y las políticas públicas. In *Cepal, serie Estudios y Perspectivas* (Vols. 1727–8686).
- Pereira, A. (2018). *El Agro en Uruguay. Futuros Posibles*. http://www.acadeco.com.uy/files/2018_premio3_pereira_ramela.pdf
- Pérez Arrarte, C. (1984). El complejo productor de carne vacuna en Uruguay. In *La cuestión agraria en el Uruguay*. Jacob, Raúl (coord.). Fundación de Cultura Universitaria.
- Pérez Arrarte, C. (1993). *La industria frigorífica :tras la reconversión productiva*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Pérez Arrarte, C., & Secco, J. (1982). Caracterización del sector productor de carne vacuna. In *La ganadería de carne vacuna en el Uruguay*. Pérez Arrarte, Carlos; Secco, Joaquín y Jarvis, Lovell. (pp. 5–81). Centro Internacional de Agricultura Tropical. Apartado Aéreo 6713.
- Pérez, C. (2001). Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. *Revista de La CEPAL*, 75, 115–136. file:///C:/Users/Pontoporeia/Downloads/RVE75_es.pdf
- Pérez Rocha, L. (2010). *Análisis de Oportunidades para la Exportación de Alimentos con Valor Agregado de base Cárnica*.
- Picardo, S., Lara, C., & Cancela, V. (2010). *Evolución de precios y de volumen de la industria manufacturera. Período 1982-2008. Documento metodológico*. (No. 23).
- Pitelli, M. M., & Días de Moraes, M. A. F. (2006). Sistema agroindustrial da carne bovina brasileiro. Análise do impacto das exigências do consumidor europeu sobre a estrutura de governança.

- Revista de Economía e Sociología Rural*, 44(1).
- Pittaluga, L., Vigorito, A., Failache, C., Amarante, V., Arim, R., Lanzilotta, B., & Llambí, C. (2005). *Desarrollo humano en Uruguay 2005 : el Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento*. <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/368>
- Plan Agropecuario. (1996). La importancia de la Integración en la Cadena Cárnica. In H. Durán, M. M. Albicette, & R. Gómez (Eds.), *Ier Seminario sobre la importancia de la integración en la cadena cárnica*.
- Poisot, A.-S., Speedy, A., & Kueneman, E. (2004). Good Agricultural Practices – a working concept Background paper for the FAO Internal Workshop on Good Agricultural Practices. *FAO GAP Working Paper Series, October*, 34. <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/010/ag856e/ag856e00.pdf>
- Ponte, S., & Sturgeon, T. (2014). Explaining governance in global value chains: A modular theory-building effort. *Review of International Political Economy*, 21(1), 195–223. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.809596>
- Pritchard, B., & Curtis, R. (2004). The political construction of agro-food liberalization in East Asia: Lessons from the restructuring of Japanese dairy provisioning. *Economic Geography*, 80(2), 173–190. <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2004.tb00306.x>
- Productores Ganaderos Cooperativa Agraria Limitada. (2013). PROGAN - PULSA: Una apuesta exitosa para la integración de la cadena cárnica. *Revista Plan Agropecuario N° 148*, 32–35. https://www.planagropecuario.org.uy/publicaciones/revista/R148/R_148_32.pdf
- Reardon, T., Codron, J. M., Busch, L., Bingen, J., & Harris, C. (2001). Global change in agrifood grades and standards: Agribusiness strategic responses in developing countries. *International Food and Agribusiness Management Review*, 2(3), 421–435. [https://doi.org/10.1016/s1096-7508\(01\)00035-0](https://doi.org/10.1016/s1096-7508(01)00035-0)
- Reig, N. (coord. . (1993). *La agroindustria en Uruguay :(1975-90)*. Fundación de Cultura Universitaria.
- Reyes Abadie, W., & Williman, J. C. (1969). La economía del Uruguay en el siglo XIX. *Nuestra Tierra*, 32.
- Robaina, R. (2012). *Algunas definiciones prácticas*. https://www.inac.uy/innovaportal/file/6351/1/algunas_definiciones_practicas.pdf
- Robaina, R., Guardia, V., & Pigurina, G. (2004). *Productos comerciales de la faena y desosado del ganado vacuno*. INAC.
- Rocca, J. A. (n.d.). *El complejo de carnes rojas :la estructura de la produccion. Uruguay 1975-1987*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Saavedra, C. (2011). Un siglo de agricultura. *Revista Plan Agropecuario*, 137, 46–49. https://planagropecuario.org.uy/publicaciones/revista/R137/R_137_46.pdf
- Sáder, M. F. (2003). *Gasto público agrario en Uruguay en el período 1985-2001*.
- Sala, A. (2009). *Secretos de familia. Del negocio familiar a la gran multinacional*. Ediciones Robinbook.
- Sanguinetti, G. (2013). *La Trazabilidad individual bovina en Uruguay como política de innovación tecnológica (período 2004-2012)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina.
- Sanguinetti, G., Garrido, G., Aguirregaray, P., & Duarte, R. (2018). *Prospectiva de formación profesional en el sector de la Industria Frigorífica de Uruguay, especializada en la producción de carne vacuna. Informe final*.
- Santamaría, A. (2015). *Análisis de la comercialización de carnes vacunas* [Universidad Católica Argentina]. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/307>
- Scannel, M., & Wolff, C. (2008). *Consecuencias del uso de los estándares privados en el comercio internacional de animales y productos de origen animal*.
- Schmitz, H. (2004). Globalized localities: Introduction. *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, 1–19. <https://doi.org/10.4337/9781843769743.00008>
- Seoane, P. (1928). *La industria de las carnes en el Uruguay*. Tipografía La Industrial.
- SEPLACODI (1977). *Lineamientos estratégicos básicos. II Plan Nacional de Desarrollo*.
- Sharma, S. (2017). Meat. Herd instinct. In *Agrifood Atlas. Facts and figures about the corporations that control what we eat 2017*. Alliot, Christophe et al. (pp. 34–35). Heinrich Böll Foundation, Rosa Luxemburg Foundation & Friends of the Earth Europe.

- Silva, J. A. (2006, March). Calidad e inocuidad de los alimentos en las cadenas de carne vacuna y frutícolas del Uruguay. *Revista INIA N° 6*, 43–47.
- Sturgeon, T. (2001). How do we define value chains and production networks? *IDS Bulletin*, 32(3), 9–18. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2001.mp32003002.x>
- Sturgeon, T. (2011). De Cadenas De Mercancías (Commodities) A Cadenas De Valor: Construcciones Teóricas En Una Época De Globalización. *Eutopía - Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 2008, 11–38. <https://doi.org/10.17141/eutopia.2.2010.1027>
- Tommasino, H. (2010). *15 años de cambios en el agro uruguayo: impacto en la ganadería vacuna*. <http://www.mgap.gub.uy/unidad-organizativa/oficina-de-programacion-y-politicas-agropecuarias/publicaciones/anuarios-opypa/2010>
- Trylesinski, F. (1981). *La industria frigorífica como demandante de ganado vacuno :efectos de las medidas de agosto de 1978*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- UNCTAD (2012). *Clasificación internacional de medidas no arancelarias*. https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ditctab20122_es.pdf
- UNCTAD (2017). Informe sobre las inversiones en el mundo 2017. In *Unctad*. https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2017_overview_es.pdf
- Uruguay XXI (2014). *Informe de Consultoría. Productos orgánicos*.
- Uruguay XXI (2015). *Secto Agronegocios*.
- Uruguay XXI (2017). *Aranceles pagados por exportaciones de Uruguay*. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/aranceles-pagados-por-exportaciones-de-uruguay/>
- Uruguay XXI (2019). *Agronegocios*. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/c58a3bae82f4c5e3555cfe9c27ca746c7e04051e.pdf>
- USDA (2001). *Livestock and Poultry: World Markets and Trade Foreign Agriculture Service*. <https://www.fas.usda.gov/data/livestock-and-poultry-world-markets-and-trade>
- USDA (2009). *Livestock and Poultry: World Markets and Trade Foreign Agriculture Service*. <https://www.fas.usda.gov/data/livestock-and-poultry-world-markets-and-trade>
- USDA (2016). *A Review of U.S. Tariff Rate Quotas for Beef Imports*.
- USDA (2017). *Livestock and Poultry: World Markets and Trade Foreign Agriculture Service*. <https://www.fas.usda.gov/data/livestock-and-poultry-world-markets-and-trade>
- USITC (2008). *Global Beef Trade: Effect of Animal Health, Sanitary, Food Safety, and Other Measures on U.S. Beef Exports*.
- Valls i Pursals, R. (1994). Ganado vacuno de carne. Nuevo escenario y postreforma. *Dossiers Agraris. Institució Catalana d'Estudis Agraris*, 0(2), 19–28. <https://doi.org/10.2436/da.v0i2.448>
- Vasallo, M. (coord. . (2011). *Dinámica y competencia intrasectorial en el agro. Uruguay 2000-2010*. Facultad de Agronomía. Universidad de la República. Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC). Biblioteca Plural.
- Vázquez Platero, R. (2009). Situación del mercado internacional de carne bovina. *Revista de La Bolsa de Comercio de Rosario*, 30–35.
- Vigorito, R. (1977). Criterios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales. *El Desarrollo Agroindustrial y La Economía Internacional*, 1, 23–42. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34504/S8300576_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Yaffé, J. (2009). Proceso económico y política económica durante la dictadura 1973-1984. In *La Dictadura Cívico-Militar. Uruguay 1973-1985. Demasi, Carlos et al.* (pp. 117–178). Ediciones de la Banda Oriental.
- Yeung, H. W. C. (2009). Regional development and the competitive dynamics of global production networks: An east asian perspective. *Regional Studies*, 43(3), 325–351. <https://doi.org/10.1080/00343400902777059>
- Zurbriggen, C. & Sierra, M. (2017). Innovación colaborativa: el caso del Sistema Nacional de Información Ganadera. *Agrociencia Uruguay*, 21(1), 140–152. <https://doi.org/10.2477/vol21iss1pp140-152>
- Zylbersztajn, D. (2017). Agribusiness systems analysis: origin, evolution and research perspectives.

Fuentes primarias

Anuarios Estadísticos. Existencias, Faena y Exportación (INAC) (1980-2005)
Anuarios Estadísticos. Existencias, Faena, Precios y Exportación (INAC) (2006-2016)
Anuarios Estadísticos (DIEA)
Cuentas Nacionales (BCU)
Microdatos de las Encuestas de Actividad Económica (INE)
Microdatos de las Encuestas de Actividades de Innovación (ANII)

Bases de datos

Banco de datos de las FCS
<http://cienciassociales.edu.uy/banco-de-datos/>
CICE OEA Sistema de Información sobre Comercio Exterior
http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp
FAOSTAT
<http://www.fao.org/faostat/en/>
MOxLAD Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford
<http://moxlad.cienciassociales.edu.uy>
OMC International Trade Center
<http://i-tip.wto.org/goods/Forms/TableView.aspx?mode=modify&action=search>
OMC Regional Trade Agreements Database
<https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>
PENTA TRANSACTION
<https://v5.penta-transaction.com/PortalPenta/inicio>
UN Comtrade | International Trade Statistics Database
<https://comtrade.un.org/>