



# Reinserción internacional y apertura de nuevos mercados de la cadena bovina en Argentina y Uruguay:

Nuevas formas de institucionalidad y esquemas de cooperación público-privados

Roberto Bisang  
Jeremías Lachman  
Andrés López  
Martin Pereyra  
Ezequiel Tacsir

Departamento de Investigación  
y Economista Jefe /  
Sector de Instituciones para el  
Desarrollo /  
BID Invest

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-2249

# Reinserción internacional y apertura de nuevos mercados de la cadena bovina en Argentina y Uruguay:

Nuevas formas de institucionalidad y esquemas de cooperación público-privados

Roberto Bisang\*

Jeremías Lachman\*

Andrés López\*

Martin Pereyra\*\*

Ezequiel Tacsir\*\*\*

\* IIEP, Universidad de Buenos Aires-CONICET

\*\* CINVE

\*\*\* CINVE y UNU-MERIT

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Reinserción internacional y apertura de nuevos mercados de la cadena bovina en Argentina y Uruguay: nuevas formas de institucionalidad y esquemas de cooperación público-privados / Roberto Bisang, Jeremías Lachman, Andrés López, Martín Pereyra, Ezequiel Tacsir.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2249)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Beef industry-Argentina. 2. Beef industry-Uruguay. 3. Beef cattle-Argentina. 4. Beef cattle-Uruguay. 5. Livestock productivity-Argentina. 6. Livestock productivity-Uruguay. I. Bisang, Roberto. II. Lachman, Jeremías. III. López, Andrés. IV. Pereyra, Martín. V. Tacsir, Ezequiel. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe. VII. Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Instituciones para el Desarrollo. VIII. BID Invest. IX. Serie. IDB-TN-2249

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



## Resumen<sup>1</sup>

La carne bovina ocupó un rol icónico en el comercio exterior argentino y uruguayo hasta los años 70 cuando diversas restricciones en los mercados externos afectaron severamente los flujos comerciados. En décadas posteriores ambos países establecieron diversas políticas –productivas, tecnológicas y comerciales- para mejorar su competitividad y reinsertarse en los –ahora renovados- mercados internacionales. En las últimas décadas se afianzaron otros países exportadores de carnes –EEUU, Brasil, Paraguay, Australia- a la vez que se reconfiguraron los perfiles de los compradores (los mercados de comunidad -carnes kosher y halal-, las cadenas de hoteles/restaurantes/catering) y las modalidades comerciales (transporte multimodal, e-commerce). La reciente irrupción de China –con ingentes volúmenes de compras y claro liderazgo comprador– consolida una nueva estructura del mercado mundial de carnes bovinas caracterizado centralmente por una demanda creciente. A partir de estructuras productivas diferentes, Argentina y Uruguay enfrentan estos desafíos con el objetivo común de capturar parte del dinamismo del renovado mercado internacional de carnes. Desarrollaron, durante décadas, una red de instituciones y políticas -institutos de promoción y regulación, programas específicos, ámbitos de coordinación- destinadas a favorecer la actividad exportadora, sin descuidar sus respectivos mercados internos. El trabajo analiza la estructura y el funcionamiento de estas iniciativas y las respuestas empresarias materializadas a través de diversas estrategias exportadoras: desde accesos a mercados masivos en base a industrias frigoríficas integradas cuasi verticalmente hasta a la conformación de redes productivas –entre ganaderos, proveedores de servicios de faena y distribuidores- convenientemente coordinadas por empresas “anclas”, orientadas a nichos de mercados y productos diferenciados de alto valor agregado; se agrega una mención particular referida a la dinámica de firmas subsidiarias locales de conglomerados internacionales de la industria de las carnes.

**Códigos JEL:** L70, O13, 014

**Palabras clave:** Carnes bovinas, Exportaciones, Estrategias empresarias

---

<sup>1</sup> El trabajo es parte del proyecto “Private and public strategies for success in modern agri-foodmarkets (RG-T3569)” coordinado por el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Se agradecen los comentarios y aportes de Ernesto Stein, Piero Ghezzi, Romina Ordoñez, Fazio Pusterla como así de los participantes en los seminarios de discusión virtuales. Lo mismo ocurre con los expertos consultados y los directivos de las empresas analizadas.

## Índice

Listado de abreviaturas utilizadas .....	3
1. Introducción.....	4
2. Productos, mercados y tecnologías: bases de competitividad genuina .....	5
2.1. Cadena de ganado bovino y acceso a los mercados externos .....	5
2.2. Estructura y comportamiento reciente de la CGyC. Argentina y Uruguay.....	9
2.3. Tecnología e innovaciones en la CGyC. Argentina y Uruguay .....	11
2.4. El mercado mundial de la carne bovina: nuevas oportunidades .....	11
3. Relaciones público/privadas y apertura de mercados no tradicionales .....	19
3.1. Introducción .....	19
3.2. Red institucional de soporte a las exportaciones de carnes vacunas. Argentina.....	19
3.3. Red institucional de soporte a las exportaciones de carnes vacunas. Uruguay.....	36
4. La respuesta empresarial ante la nueva institucionalidad.....	46
4.1. Estrategias y acciones empresarias para capturar nuevos mercados. Argentina.....	46
4.2. Estrategias y acciones empresarias para capturar nuevos mercados. Uruguay .....	66
5. Efecto COVID-19: impactos, respuestas inmediatas y perspectivas a futuro .....	71
6. Conclusiones.....	75
7. Bibliografía.....	82

## Listado de abreviaturas utilizadas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos -Argentina-
AIAC	Asociación de Industrias Argentinas de Carnes -Uruguay-
APEA	Asociación de Productores y Exportadores -Argentina-
ANUGA	Allgemeine Nahrungs- und Genussmittel-Ausstellung –Alemania- (Exposición General de Comida y Comida de Lujo en su idioma de origen)
APROCABOA	Asociación de Productores de Carne Bovina Argentina -Argentina-
AQSIQ	Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena -China-
CAA	Consejo Agroalimentario Argentino -Argentina-
CADIF	Cámara Argentina de la Industria Frigorífica -Argentina-
CGyC	Cadena de Ganados y Carnes
CICCRA	Cámara de la Industria y Comercio de Carnes y Derivados de la República Argentina -Argentina-
CONINAGRO	Confederación Inter Cooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada -Argentina-
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas -Argentina-
FAA	Federación Agraria Argentina -Argentina-
FIFRA	Federación de Industrias Frigoríficas Regionales Argentinas -Argentina-
FUCREA	Federación Uruguaya de Grupos CREA -Uruguay-
HORECA	Hoteles, Restaurantes y Catering
INAC	Instituto Nacional de Carnes -Uruguay-
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria -Uruguay-
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -Argentina-
IPCVA	Instituto de Promoción de la Carne Vacuna -Argentina-
LATU	Laboratorio Tecnológico de Uruguay -Uruguay-
OEI	Organización Internacional de Epizootias
OMS	Organización Mundial de la Salud
PBA	Programa de Bienestar Animal de Uruguay -Uruguay-
PCNCU	Programa de Carne Natural Certificada del Uruguay -Uruguay-
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria -Argentina-
SIAL	Salón internacional de la alimentación
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca -Uruguay-
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca -Argentina-
OPYPA	Oficina de Planificación y Política Agropecuaria -Uruguay-
SEIIC	Sistema Electrónico de Información de la Industria Cárnica -Uruguay-
SNIG	Sistema Nacional de Información Ganadera -Uruguay-
SRA	Sociedad Rural Argentina -Argentina-
UNICA	Unión de la Industria Cárnica -Argentina-
USDA	United State Department Agriculture -USA-

## 1. Introducción

La producción de carnes bovinas en Argentina y Uruguay cuenta con una serie de condiciones favorables asociadas tanto a las características de suelos y climas, calidades genéticas de sus rodeos bovinos y procesos productivos en la fase inicial de la actividad; se le suman el desarrollo de capacidades industriales y rutinas logísticas/comerciales para el acceso al comercio internacional.

Desde mediados de los años 70 del siglo pasado esas favorables condiciones competitivas genuinas encontraron severas trabas en los mercados europeos y norteamericanos, afectándose sensiblemente las colocaciones externas. Las restricciones se sustentaron en decisiones de autoabastecimiento de mercado –como el caso de la CEE- y/o de corte sanitario -como los episodios de la fiebre aftosa- y se materializaron en diversas medidas que restringieron las ventas externas de ambos países.

En respuesta a este panorama, con diversos matices y ritmos, ambos países desarrollaron – a nivel estatal y paraestatal- políticas públicas y diseños institucionales sectoriales -que se acoplaron con algunas estrategias empresariales- en pro de recuperar el acceso a los mercados externos, especialmente de la CEE. La apertura del mercado ruso –para ambos países- y del mercado de EE.UU. -para Uruguay-, a mediados de los 2000, significó un primer paso hacia una reinserción externa en un mercado en proceso de reconfiguración. Frente a ello –y con precios en ascenso- Argentina y Uruguay países delinearon diferentes estrategias en función de sus marcos políticos y estructuras productivas locales. Mientras Uruguay –donde el 80% de la producción se exporta- desarrolló una activa estrategia exportadora consolidando varios mercados, la Argentina privilegió –en algunos años- el consumo local y solo más recientemente, propulsó las colocaciones externas a fin de reubicar el país en el mercado cárnico global.

La última década marcó el ingreso masivo de China al mercado internacional, comprador que, por su volumen y diversidad de demandas tipos y cortes, terminó de reconfigurar el mercado mundial; la tendencia de largo plazo hacia un mayor consumo de proteínas cárnicas se vio reforzada por temas circunstanciales (la aparición de focos de peste porcina africana; sequías persistentes en Australia y Nueva Zelanda y la dinámica del COVID-19). Así se configura un escenario externo dinámico -sujeto a condiciones altamente variables-, demandante de una marcada flexibilidad de la oferta, para un producto “diferenciable” pero sujeto a un ciclo productivo prolongado.

Para ambas ganaderías/industrias frigoríficas posicionarse en un mercado de tal magnitud y potencialidad, implica una enorme oportunidad comercial con impactos destacables tanto para el sector privado (rentabilidad, valorización de activos) como para el ámbito estatal (exportaciones, recaudación, empleo). El presente trabajo apunta a identificar la forma en que empresas e institucionalidades –públicas y privadas-se posicionaron frente a las potencialidades de largo plazo y, adicionalmente, reaccionaron frente a estos cambios más recientes, para capturar la oportunidad de mercado y reinsertarse a través de distintas estrategias competitivas. El análisis –con visos comparativos- tiene como epicentro dos países con diferentes estrategias, tamaños, estructuras productivas y cohesión de sus respectivas cadenas de ganados y carnes; y se focaliza en dos perfiles de empresas -grandes firmas basadas en el negocio de escala y consorcios de exportación/empresas orientados a nichos de mercado- que despliegan sus diferentes estrategias.

En función de ello en la sección 2 se profundiza sobre algunos aspectos técnicos específicos de la cadena cárnica y su relación con la estructura del comercio, tanto a nivel general como para los casos de Argentina y Uruguay y se analiza brevemente la trayectoria del comercio de carnes a China. En la sección 3 se identifican la estructura y estrategias de diversas instancias institucionales –públicas, privadas e intermedias- de soporte a las exportaciones bajo análisis. La sección 4 del trabajo se enfoca en la respuesta exportadora de las empresas ante las condiciones de mercado y de relacionamiento con el tramado institucional (público y privado) de soporte; un tema tratado adicionalmente se refiere al eventual impacto del COVID19 (sección 5). La sección 6 corresponde a las conclusiones.

## **2. Productos, mercados y tecnologías: bases de competitividad genuina**

### ***2.1. Cadena de ganado bovino y acceso a los mercados externos***

Construir competitividad –desde la oferta- en materia cárnica es el resultado de una intrincada sucesión de pasos productivos, industriales y comerciales referido a un producto biológico heterogéneo y elevados condicionantes subjetivos de calidad (terneza, tenor de grasa, etc.).

La carne bovina es una denominación genérica que abarca una multiplicidad de cortes de carnes, co-productos (cueros, menudencias, sebo, grasa, y otros) y desechos pasibles de



valorización vía transformación industrial (sangre, bilis y otros); todo deviene de la faena de un animal que, además, tiene diversas categorías (terneros, novillos, toros, vacas y razas<sup>2</sup>).

El proceso que va desde la decisión de iniciar la producción hasta la góndola (Figura 1) se inicia con la fase reproductiva que demanda 9 meses hasta que nace el ternero –primera unidad de transacción comercial-. A fin de construir calidad, los primeros meses son cruciales en términos de alimentación natural para derivar en la categoría novillito. La fase de engorde –a corral con alimentos balanceados y aditivos, a campo en base a pasto, y/o mixto- demanda un lapso similar.<sup>3</sup> En total, el ciclo completo del producto –desde la decisión inicial de preñez a la salida para faena y de allí a la góndola- requiere entre 2 y 3 años con una fuerte rigidez productiva y los consecuentes elevados costos de salida. El transporte/comercialización entre la producción y la faena también es ámbito de “construcción” de competitividad; los traslados pueden afectar el “bienestar animal” (golpes, marcas y heridas hasta stress).

La faena industrial consta de distintas etapas: i) matanza y limpieza (con un producto principal –la media res de carne- de tipificación cuasi universal, varios co-productos –menudencias, cuero, pelos, etc.- y desechos pasibles de ser valorizados –sangre, bilis, etc.-); ii) acondicionamiento y desarme de la media res en una treintena de “cortes” de carne (despostada)<sup>4</sup>; iii) frío, envasado y maduración.<sup>5</sup>

En su conjunto, la cadena de ganados y carnes (CGyC) consta de distintos eslabones, con diversas unidades de transacción: novillo/vaca/reproductores en pie (a nivel primario), la media/cuarta res (a nivel frigoríficos genéricos) y los “cortes” (al público y/o a los importadores). A partir la media/cuarta res y/o los cortes pueden diferenciarse de diversas maneras: con procesos religiosos específicos (kosher, halal), tipos de producción (orgánicos, bienestar, etc.); métodos de

---

<sup>2</sup> Vacas y toros (reproductores) fungen como bienes de consumo y/o bienes de capital; la eficiencia de esta etapa se aproxima por el número de terneros nacidos vivos respecto de las vacas disponibles para procreo. Las razas se catalogan en función del producto –carne, leche- y con sus comportamientos respecto de las condiciones ambientales –resistencia a temperaturas, tipo de alimentación, tamaño óptimo de madurez, fenotipo, etc.-

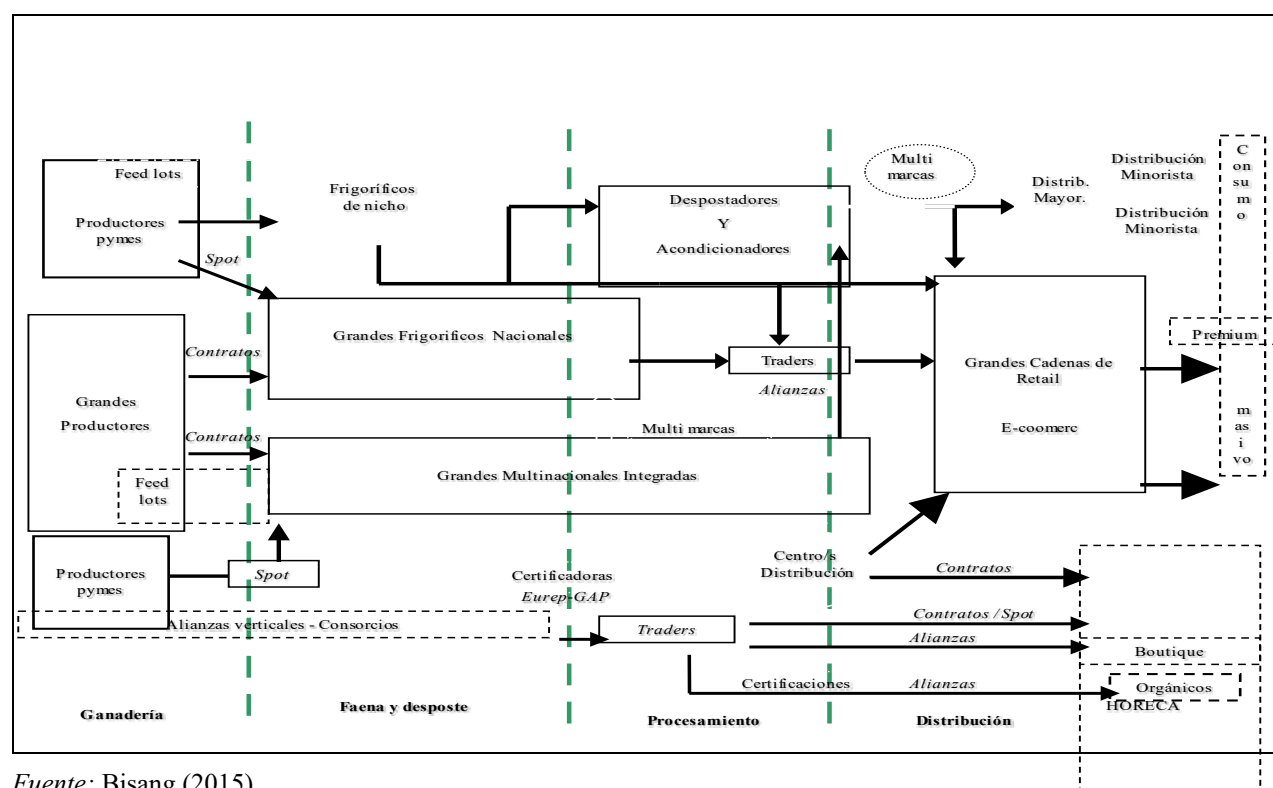
<sup>3</sup> Si se engorda a corral (feedlot), la tasa de crecimiento es rápida, el producto final más homogéneo, y la oferta gana estabilidad temporal; si es a campo y sobre la base de pasturas, el crecimiento es más lento, la oferta es más inestable y la heterogeneidad del animal es mayor.

<sup>4</sup> La tipificación de los cortes no es universal lo cual deriva en compatibilizaciones según mercado de destino.

<sup>5</sup> Los diversos pasos que desarrollan los frigoríficos –matanza, faena sucia, despostada, enfriado/congelado- pueden realizarse en una unidad productiva integrada que realice todas las etapas o bien segmentarse; existen frigoríficos Ciclo I (desde la matanza hasta la media res acondicionada para la comercialización a carnicerías), Ciclo II (desde la media res hasta los cortes y enfriamiento) o Integrados (desde la matanza hasta los cortes enfriados y congelados).

conservación (enfriados, congelados, termoprocesados, irradiados y otros), tipo de hacienda (carnes por razas), forma de alimentación (a pasto, con granos/alimentos balanceados, mixtos). Este esquema gana complejidad en función del actual formato de la CGyC, donde consumidores globales y productores locales son interconectados -vía mercados spot y/o, contratos de abastecimientos- por una multiplicidad de agentes económicos.

**Figura 1. Cadena Global de Valor de Ganados y Carnes: Esquema simplificado**



Fuente: Bisang (2015).

La inserción internacional del conjunto de la CGyC abarca diversas posibilidades: i) mercado de genética (venta de reproductores, semen congelado, embriones y servicio de fertilización); ii) hacienda en pie; iii) diversos cortes de carnes; iv) co-productos (cueros, sebos, menudencias); y, v) subproductos para posteriores encadenamientos industriales (derivados de sangre, heparinas, ácidos biliares y otros).

Así, la competitividad se construye sobre tres pilares: i) la productividad intrínseca de cada eslabón (primario, industrial y servicios) incluyendo la valorización de co-productos y desperdicios; ii) la coordinación operativa entre las distintas fases; iii) el armado de la “cartera

comercial” –logística mediante- que permita maximizar la colocación de cada corte de carne y/o subproductos en un mercado particular. Las ganancias de productividad responden a una mezcla de explotación de las economías de escalas y coordinación de las economías de variedad.

A ello se suman, de manera creciente, los temas ambientales<sup>6</sup>, tanto por los compromisos asumidos por la Argentina como por los requerimientos de los mercados de destino<sup>7</sup>.

Desde la perspectiva de la demanda existe -en términos internacionales- una amplia segmentación de gustos, ingresos y variadas condiciones regulatorias (no monetarias) para un producto -la carne bovina- de rango superior como proveedor de proteínas cárnicas a la dieta humana. Cada país (o bloque de países) comprador, además de sus precios relativos, tiene una serie de normas sanitarias/productivas como prerequisites para ingresos a sus mercados<sup>8</sup>.

Con estas estructuras de la oferta y de la demanda, para un exportador, lograr abastecer competitivamente a los mercados internacionales plantea el desafío de “integrar” la media res entre distintos países/regiones/áreas; requiere combinar el acceso a los mercados cortes de bajo volumen y alto precio como la complementación con otras características opuestas que permitan maximizar el obtenido económico de todas las “partes y piezas” derivadas de la faena<sup>9</sup>.

A partir de ello, en lo que sigue, se analizan de algunas facetas productivas y comerciales del mercado mundial de carnes, escenario donde se despliegan las estrategias exportadoras de las empresas.

---

<sup>6</sup> Impacta sobre el ambiente en todos los eslabones productivos: i) a nivel primario por la emisión de gas metano propio de los rumiantes; el tratamiento de efluentes de los feedlot y, entre otras, deforestaciones más los aspectos de manejo del bienestar; ii) en el transporte, relacionados con stress y tiempos de viajes, disponibilidad de agua, golpes y/o eventuales lesiones del animal; iii) en la fase industrial en asociación con el destino de algunos desperdicios de la faena y/o con los efluentes finales de las plantas frigorífica.

<sup>7</sup> Estas normas tienen un primer nivel dado por la adhesión de un país a los protocolos internacionales; por su relevancia cabe mencionar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) al cual adhirió Argentina y Uruguay. Un segundo nivel se acciona cuando los países –signatarios de tales acuerdos- establecer convenios comerciales incorporando resguardos ambientales, aludiendo a compromisos supranacionales. Finalmente, un tercer plano de resguardos proviene de cláusulas sustentadas por requerimientos particulares contenidos en normas impuestas por compradores privados. Las diferencias de impacto de estos requerimientos dependen del tamaño de las empresas, la situación del mercado; las asimetrías entre empresas y países y de las posiciones de negociaciones de comercio internacional (ALADI, 2019).

<sup>8</sup> Las “habilitaciones de mercado” se refieren a la certificación de las plantas de faena, el control de la calidad e inocuidad del producto; procedimientos de producción, e incluso la “habilitación de campos de producción”.

<sup>9</sup> Aproximadamente un *container* de 30 toneladas conteniendo 6/8 cortes premium requiere la faena de entre 250/260 animales de alrededor de 460 kg; deja una veintena de cortes de menor valor y mayor volumen que deben complementarse en distintos mercados y conforman otros 4/5 *container*. Para evitar sobre costos la producción debe expedirse simultáneamente y/o en un lapso acotado de tiempo. Si el producto es faenado, congelado y exportado – desde frigoríficos situados en la zona central del país a China- tarda entre 90 y 120 días hasta llegar al distribuidor.

## ***2.2. Estructura y comportamiento reciente de la CGyC: Argentina y Uruguay***

Tanto Argentina como Uruguay comparten una larga trayectoria ganadera e industrial, a la vez que presentan diferencias estructurales que devienen en diversas vías de inserción externa (tamaños, accesos a mercados, trazabilidad y otros aspectos); comparten una histórica relación con los mercados europeos y norteamericano donde sus productos son valorados por la calidad (razas británicas adaptadas a climas semi-cálidos y con alimentación a pasto).

En el caso de **Argentina**, esta actividad se conforma de unos 110 mil productores primarios de los cuales el 64% son de ciclo completo (Bisang et al., 2015). El rodeo, estimado en 56 millones de cabezas, está dominado por razas carniceras británicas (Angus, Hereford), pero recientemente cobran dinamismo nuevas variantes (Bradford y Brangus) en línea con la reconfiguración territorial que desplaza la ganadería hacia las zonas semi-áridas. En la etapa comercial se inscriben varios mercados concentradores –especialmente el de Liniers, orientado a la provisión del área metropolitana de Buenos Aires-, diversos remates/ferias regionales y una tendencia creciente –reforzada por los episodios de COVID-19- a los remates electrónicos.

Se faenan anualmente entre 12 y 14 millones de cabezas, con una producción de carnes de alrededor de 3 millones de toneladas. El mercado interno absorbe algo más del 70% de la carne producida con una marcada preferencia por el animal liviano<sup>10</sup>; en general su precio es superior al del novillo pesado para la exportación.

A nivel industrial se relevan poco más de 360 frigoríficos activos de muy diversos rangos de operaciones (van desde plantas que integran la faena, el desposte y el tratamiento de frío con claro destino exportador, hasta mataderos de baja escala destinados a acotados mercados locales). Hay 56 frigoríficos exportadores integrados verticalmente y un número similar de productores y/o asociaciones de productores habilitados para exportar bajo subcontratos (operan como “empresas anclas” en redes de abastecimiento de haciendas, subcontratando la faena/despostado/enfriado y colocando –parte de los- productos en el exterior).

---

<sup>10</sup> La demanda interna tiene preferencia por el animal “liviano” –faenado a niveles de 360/380 kg con engorde suplementado en confinamiento en base a granos-, mientras que la exportación requiere animales pesados y con menor contenido graso –por encima de 460 y hasta 550 kg- y alimentación preferentemente a pasto. Respecto de otras ganaderías competitivas “en la Argentina el peso medio es de 225 kilos, en Uruguay es de unos 252 kilos, en Brasil de 237 kilos, en Australia –pese a la seca y la liquidación ganadera– de 270 kilos y en Estados Unidos es en promedio de 374 kilos en gancho” (Agrovoz, 15/03/2020).

La cadena en su conjunto tiene algunas debilidades estructurales: i) baja eficiencia en la producción de terneros (la tasa de parición/vacas ronda el 65%<sup>11</sup>); ii) comercialización de carnes basada en la media res (con los consecuentes sobrecostos de despostada, transporte, frío y manipulación y dobles circuitos de captura de huesos y grasas<sup>12</sup>); iii) bajas escalas y faltantes de etapas (i.e. frío) de buena parte de los frigoríficos (que los aleja de los estándares internacionales); iv) mínima valorización de subproductos y menudencias; v) existencia de dobles estándares sanitarios y productivos (para mercado interno respecto de la exportación). Se trata de una CGyC poco articulada, con marcados sub-óptimos productivos y pérdidas “ocultas” de eficiencias en el conjunto (Bisang et al., 2007; Regúnaga, et al 2006, Roberts et al, 2015; KMPG, 2018).

**Uruguay** –con similares climas y suelos- tiene rasgos estructurales diferentes que devienen en senderos de inserción externa diferente a la argentina. Se trata de una ganadería de menor tamaño -un stock de 11 millones de cabezas y una faena anual de 2,3 millones- con liderazgo de razas británicas (especialmente Hereford), baja penetración de las “nuevas razas” (Bradford, Brangus) y una producción de carnes de levemente superior al millón de toneladas; predomina la alimentación a pasto, de ciclo largo, con una mayor tasa de parición/extracción y un envío a faena de animales pesados. Sustentado por explícitas decisiones políticas y facilitado por el tamaño del rodeo, Uruguay cuenta con un sistema de trazabilidad individual que puede convertirse en una herramienta de diferenciación. La industria se articula sobre la base de una cuarentena de frigoríficos entre los cuales se destacan una decena de firmas de capitales externos –con varias plantas en países vecinos y estrategias regionales- de escalas compatibles con los estándares internacionales; existe cierta concentración industrial: las 8 principales empresas explican en 77% de la faena para exportación.

La producción ronda los 1,2 millones de toneladas anuales, 80% de las cuales se destina a los mercados externos. Ante la inexistencia de mercados concentrados, el sector público informa sobre precios a la vez que la fuerte impronta exportadora deviene en contratos de abastecimiento producto/frigorífico (Bervejillo, 2019). Un dato regulatorio clave atempera la eventual

---

<sup>11</sup> Lo cual implica la existencia de -casi 1/3- vacas sin preñar (o sea un bien de capital sin producción alguna); el tema es relevante pues China compra todo tipo de carnes –preponderantemente de media y baja calidad- y ello catapultó – en el último año- la demanda y los precios sobre este segmento de hacienda.

<sup>12</sup> El circuito frigorífico-media res-carnicería-despostada redonda en sobre costos de frío, pérdida de eficiencia en el desposte, doble flete, etc.- Ver Bisang (2008)

concentración frigorífica: Uruguay estableció facilidades para exportar ganado en pie (reproductores, terneros y novillitos); como resultado, en líneas generales, las condiciones de precios, calidades, estándares sanitarios y flujos de abastecimientos responden a las improntas de los diversos mercados internacionales.

### ***2.3. Tecnología e innovaciones en la CGyC: Argentina y Uruguay***

En ambas economías, y aun con ciertos problemas estructurales comunes, las cadenas productivas han evidenciado recientes mejoras tecnológicas. La actual ganadería introdujo mejoras en la genética y en los modelos de reproducción (inseminación, sexado de semen, estacionamiento de celos, todo lo cual mejora los tiempos de servicios y precisión reproductiva). Se destaca el impacto de la moderna biotecnología en los procesos de selección de reproductores; Argentina forma parte de los pocos países del mundo con capacidad de clonación de reproductores a la vez que exhibe desarrollos en fertilización in vitro, implante de embriones y otras tecnologías reproductivas de avanzada (Robert et al, 2015; Bervejillo, 2016, Lema et. al 2013). A ello se suma el uso masivo de nuevas pasturas –gatton panic, brachiarias en zonas cálidas, lotus en suelos salinos, etc.-, manejo de pasturas y suplementación alimenticias con silos y granos. Otro cambio disruptivo es el creciente desarrollo del feedlot como modelo de engorde (basado en el confinamiento en corrales y el control de la alimentación del ternero a partir de dietas balanceadas) en reemplazo/complemento del tradicional sistema de crianza a pasto. También ha habido avances en materia de instalaciones, sanidad y manejo de rodeo.

A su vez, en materia de la industria frigorífica, el despegue exportador del último lustro derivó en una serie de inversiones especialmente en las actividades de despostado y condiciones de frío. O sea que, a las condiciones eco-sistémicas, ambas CGyC suman la adopción de mejoras tecnológicas en línea con los estándares internacionales.

### ***2.4. El mercado mundial de la carne bovina: nuevas oportunidades***

#### ***2.4.1. Tendencias de largo plazo y disrupciones recientes***

Diversos trabajos dan cuenta del dinamismo de largo plazo que caracteriza al mercado de las carnes bovinas; crecimiento de la población, incremento de los ingresos –especialmente de los estamentos medios y bajos-y sus concomitantes cambios de las dietas hacia una mayor preponderancia de las proteínas rojas, son, entre otros, los elementos que sustentan estas tendencias (FAO, 2019; USDA

2019). Otros elementos, más recientes e imprevistos, suman en igual dirección: algunos oferentes internacionales fueron afectados por persistentes sequías (Australia y Nueva Zelanda) menguando la capacidad productiva; la aparición -en el año 2018- de la peste porcina africana que reconfiguró la necesidad de importaciones de carnes de algunos países claves<sup>13</sup>.

Con este escenario a fines del 2019 aparece –en China uno de los mayores consumidores de carnes del mundo- el COVID19. Esta pandemia –que no afecta a bovinos y no se transmite vía alimenticia- obligó al temprano cierre del mercado asiático y alteró el comercio mundial; la pandemia se extendió, un trimestre más tarde, al continente americano y europeo a la vez que China comenzó a recomponer sus niveles de consumo e importaciones. Tanto en EE.UU. como en algunos países europeos, el COVID tuvo impactos sobre la oferta de carnes bovina (y otras) a nivel industrial.

En un mercado donde el intercambio requiere de afinadas rutinas de abastecimiento, confiabilidad y estabilidad de entregas de productos de calidad e inocuidad probadas, estas eventualidades –sanitarias, climáticas y regulatorias- abrieron “ventanas de oportunidades” a los oferentes cárnicos del Cono-sur en el marco de una readecuación del comercio mundial de carnes.

**Panorama de oferta y demanda actual.** La oferta mundial de carnes oscila en el último lustro en el entorno de los 59/60 millones de toneladas; las mayores producciones corresponden a los Estados Unidos, Brasil –sumó casi un millón de toneladas en 5 años- y la CEE. Con niveles absolutos menores, Argentina también mostró una evolución positiva: entre 2015 y 2020 creció un 17% agregando poco menos de 0,5 millones de ton a la oferta. Uruguay, en cambio, mantuvo su producción estable, al igual que Australia (Cuadro 1).

---

<sup>13</sup> Afectó particularmente a China -el mayor productor mundial de la carne porcina-, donde se sacrificaron poco más de 1/3 de las madres reproductivas; como consecuencia, creció aceleradamente la demanda de carnes bovinas desde China y desde otros países asiáticos (OIE, 2021).

**Cuadro 1. Evolución reciente del mercado mundial de carnes bovinas: Países seleccionados  
-en miles de ton/hueso-**

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>Producción</b>						
Estados Unidos	10.817	11.507	11.943	12.256	12.381	12.374
Brasil	9.425	9.284	9.550	9.900	10.200	10.100
Unión Europea	7.684	7.880	7.869	8.003	7.900	7.800
China	6.169	6.169	6.346	6.440	6.670	6.780
India	4.100	4.170	4.230	4.240	4.305	s/d
Argentina	2.720	2.650	2.840	3.050	3.120	3.180
Australia	2.547	2.125	2.149	2.306	2.432	2.085
México	1.850	1.879	1.925	1.980	2.030	2.090
Pakistán	1.710	1.750	1.780	1.800	1.820	s/d
Rusia	1.364	1.339	1.325	1.357	1.369	s/d
Canadá	1.047	1.130	1.201	1.265	1.340	1.310
Otros	10.023	8.149	8.039	8.093	8.108	13.266
<b>Total</b>	<b>59.456</b>	<b>58.032</b>	<b>59.197</b>	<b>60.690</b>	<b>61.675</b>	<b>58.985</b>
<b>Consumo Doméstico</b>						
Estados Unidos	11275	11.676	12.052	12.180	12.407	12.610
China	6.808	6.873	7.236	7.808	8.826	9.515
Brasil	7.781	7.695	7.801	7.925	7.929	7.600
Unión Europea	7.742	7.940	7.884	8.071	7.911	7.750
India	2.294	2.461	2.444	2.729	2.811	s/d
Argentina	2.534	2.441	2.557	2.568	2.374	2.385
Uruguay	159	155	159	139	106	97
México	1.797	1.833	1.868	1.902	1.906	1.870
Pakistán	1.636	1.702	1.736	1.753	1.771	s/d
Rusia	1.976	1.797	1.780	1.790	1.753	s/d
Japón	1.186	1.193	1.254	1.298	1.319	1.310
Canadá		963	988	1.014	1.028	1.048
Otros	11.578	9.680	9.552	9.633	9.586	13.008
<b>Total</b>	<b>56.766</b>	<b>56.409</b>	<b>57.311</b>	<b>58.810</b>	<b>59.727</b>	<b>57.193</b>

Fuente: USDA (2020).

Nota: (\*) estimado a octubre 2020.

El consumo doméstico total –previo a la pandemia- creció a un ritmo levemente superior al 1% anual; a lo largo del último quinquenio, el mercado demandó casi 3 millones de ton adicionales del producto (cifra levemente inferior a las producciones conjuntas de Argentina y Uruguay). En otro orden el consumo interno chino paso de 6,8 a 9,5 millones de toneladas, explicando –en el agregado- buena parte del incremento del consumo mundial total (considerando



que otras sociedades restringieron su consumo interno). El incremento en el consumo de China fue cubierto principalmente con importaciones: de los 2,7 millones de toneladas adicionales, la mayor oferta interna de carne cubrió aproximadamente un 25% (unas 610 mil toneladas).

**Cuadro 2. Comercio Mundial de Carnes. Importadores y Exportadores seleccionados  
-en miles de ton/hueso-**

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>Importaciones</b>						
Estados Unidos	1.528	1.366	1.358	1.360	1.387	1563
China	663	761	902	1.369	2.177	2750
Japón	707	698	793	840	853	850
Corea del Sur	414	450	468	515	563	530
Rusia	622	470	469	449	401	
Chile	245	290	273	308	347	
Hong Kong	339	442	524	521	356	430
Unión Europea	363	359	329	363	341	300
Egipto	360	340	250	300	310	
Canadá		245	229	236	204	240
Malasia		206	199	204	197	
Otros	2.143	1.590	1.614	1.630	1.672	2244
Total	7.384	7.217	7.408	8.095	8.808	8907
<b>Exportaciones</b>						
Brasil	1.705	1.652	1.803	2.021	2.314	2550
Australia	1.854	1.412	1.416	1.582	1.738	1425
India	1.806	1.709	1.786	1.511	1.494	
Estados Unidos	1.028	1.160	1.297	1.434	1.371	1314
Argentina	186	209	283	501	763	1425
Nueva Zelanda	639	560	564	602	623	610
Canadá	397	418	444	478	525	500
Uruguay	372	396	409	437	436	
Paraguay	381	377	366	358	339	
Unión Europea	305	299	314	295	330	350
México	228	227	245	272	314	360
Otros	650	574	585	616	631	2502
Total	9.551	8.993	9.512	10.107	10.878	11036

Fuente: USDA (2020).

Nota: (\*) estimado a octubre 2020.

El ingreso masivo de China al mercado de la carne bovina ubicó a este país como el principal comprador mundial; en el año 2015 se importaban 7,3 millones de toneladas, liderados por EE.UU. –unas 1,5 millones de ton<sup>14</sup>- y seguido por Japón, Rusia y China con guarismos similares (un 9% del comercio total); estimaciones para el año 2020 indican que sobre un total importado de 8,9 millones de toneladas, las compras chinas rondan los 2,7 millones de toneladas, explicando algo más del 30% del comercio global.<sup>15</sup>

#### 2.4.2. Nuevos mercados: China y otros potenciales consumidores

¿Quiénes aprovecharon esa “ventana de oportunidad” mezcla de tendencias de largo plazo y circunstancias azarosas de corto plazo? Centrando el análisis en productos congelados –en vistas a las distancias y el transporte marítimo-, el abastecimiento recayó preponderantemente en la oferta latinoamericana (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Evolución de las importaciones de China según orígenes  
-miles de ton y porcentajes-**

País de procedencia	Cantidad			Participación		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Brasil	198	323	400	28,69	31,53	24,64
Argentina	86	180	376	12,54	17,63	23,15
Uruguay	196	219	286	28,45	21,36	17,62
Australia	110	161	280	15,96	15,68	17,24
Nueva Zelanda	76	108	205	11,49	10,52	12,65
Chile	4,1	5,5	15	0,6	0,55	0,9
Costa Rica	3,7	5,4	11,7	0,55	0,53	0,72
Canadá	8,9	8,1	9,9	1,3	0,8	0,62
Estados Unidos	1,9	6,6	8,9	0,28	0,65	0,55
Irlanda	0	0,7	6,9	0	0,07	0,43
Total Mundo	689	1.023	1622	100	100	100

Fuente: IPCVA (2020).

<sup>14</sup> EE.UU. es, en simultáneo, un importador de cortes de distintas calidades y valores con un balance deficitario del orden de las 300 mil toneladas / año.

<sup>15</sup> En respuesta quedo acotada a unos pocos oferentes: Brasil en cinco años adicionó 0,8 millones de ton a la vez que Argentina multiplicó por 4 sus colocaciones entre 2015-19; en similar período las colocaciones de Australia, Nueva Zelanda y Uruguay crecieron levemente, a la vez que EE.UU. y la CEE mantuvieron sus saldos netos de comercio.

El mercado se disputa principalmente entre cinco países –Brasil, Argentina, Uruguay, Australia y Nueva Zelanda-, que abastecieron el incremento de casi el 60% registrado en los últimos tres años. La posición competitiva de cada uno de ellos responde a razones específicas: Australia y Nueva Zelanda cuentan con ventajas de localización y preferencias arancelarias<sup>16</sup> que facilitan el abastecimiento de carnes enfriadas; Brasil es líder en carnes congeladas de calidad media.

La creciente centralidad del mercado chino para las ventas argentinas surge de las cifras: en el año 2015 se produjeron 2.714 miles de toneladas, y se exportaron 198,5 de las que China fue la destinataria de 41,4 mil toneladas (el 20,1% de total); en el año 2019, la producción fue de 3.161 miles de toneladas, las exportaciones treparon a 844,5 miles toneladas de las cuales 379,9 se dirigieron a China (un 45% del total). La casi totalidad de las colocaciones corresponde a cortes congelados.<sup>17</sup> Datos preliminares indican que en el año 2020 China fue el principal cliente para los frigoríficos cárnicos argentinos. “Las exportaciones argentinas totales de carne vacuna acumuladas a lo largo del último año se ubicaron en volúmenes cercanos a las 897,5 mil toneladas (equivalente res con hueso), por un valor cercano a 2.710 millones de dólares. La República Popular China resultó el principal destino, en volumen, para la carne vacuna argentina durante el año 2020 con aproximadamente 462 mil toneladas, seguido por Chile, 32,6 mil toneladas, y luego por Israel, 27,3 mil toneladas. En cuanto al valor de las divisas ingresadas, el principal mercado durante el periodo ha sido China, que representa un (63,3%) del valor total exportado de carne vacuna enfriada, congelada y procesada en el periodo, seguido por Alemania (7,2%), Israel (7,0%), y Chile (6,8%)” (IPCVA, 2021, pag.1 y 2).

La relevancia del mercado chino también caracteriza a las colocaciones uruguayas. “Las exportaciones de carne bovina totalizaron 482 mil toneladas equivalente carcasa a los 12 meses cerrados en octubre 2019, mientras que el valor total fue de casi 1.800 millones de dólares. Esto significa un crecimiento de 4,4% en volumen y un 9,4% en valor, gracias a una recuperación de los precios. Tomando como base el año más bajo en exportaciones de los últimos 10, las

---

16 En el marco de un tratado de comercio bilateral Australia y Nueva Zelanda tributan entre 0 y 4,8% de aranceles; el incremento de ventas recientes disparó una cláusula de salvaguarda que elevó dichos aranceles al 12%.

17 El valor promedio de estas colocaciones a lo largo del año 2020 osciló alrededor de los 3,940 dólares por tonelada. Las importaciones de procedencia argentina tributan un arancel de entre 12 y 25% según sean enfriados y/o congelados.

exportaciones de Uruguay han crecido 42% en volumen. China es cada año más importante en el flujo exportador de las carnes uruguayas, absorbiendo el 65% del total” (Bervejillo, 2019, pág. 57).

**El mercado chino.** Esta performance comercial se asienta en algunas características estructurales del país asiático como comprador. Profundizamos sobre algunas de ellas a fin de delinear el escenario en el cual exportadores rioplatenses despliegan sus estrategias.

Geográficamente se trata de mercados ubicados a considerables distancias del Cono Sur, especialmente si se considera que se usa la ruta marítima atlántica que insume entre 90 y 120 días de transporte<sup>18</sup>; esas distancias y tiempos acotan las colocaciones a los productos congelados (de menor valor respecto a los enfriados). Recordando que China es un país de grandes distancias internas, se suman las logísticas y los *hubs* comerciales que intermedian entre el puerto de arribo y la distribución al consumidor en el plano local. Otro circuito corresponde a las carnes enfriadas, donde el flete es aéreo y el destino final cadenas HORECA particulares para un consumidor diferenciado dispuesto a pagar por cortes de valor medio/alto.

A nivel de consumo, dos atributos destacan su mercado de carnes bovinas: el volumen<sup>19</sup> y la diversidad de cortes y posibles perfiles de consumidores<sup>20</sup>. Comparten un rasgo común: la carne es un ingrediente a combinar con otros, lo cual quita relevancia algunos de atributos distintivos de la oferta rioplatense (terneza, marmoleado<sup>21</sup>, tenor graso, aspecto).

Adicionalmente, el reciente proceso de desarrollo fue concomitante con la mayor presencia de segmentos de consumidores de creciente sofisticación y poder adquisitivo que adoptan estilos de comidas donde la carne es el plato principal y sus formas de cocción tiende a realzar

---

<sup>18</sup> La localización de la producción y las redes/rutinas de transporte priorizan estas vías respecto de las salidas vía Pacífico que demandarían nuevas logísticas para ambas ganaderías (en particular en vistas a la potencialidad de “corredores” exportadores de producciones de NOA /NEA para el caso argentino).

<sup>19</sup> A lo largo del año 2020, China importó casi 2,7 millones de ton. de carnes; en igual lapso la producción de carnes de Argentina fue de 3,1 millones de ton y la de Uruguay de 578 mil tones.; o sea que las compras anuales de China equivalen a ¾ de la producción total argentina y poco más de 4 veces de la de Uruguay. Un frigorífico de primer nivel de Argentina o Uruguay faena 50/70 mil toneladas/año. Ambos parámetros marcan las asimetrías de tamaño de mercado.

<sup>20</sup> La diversidad étnica deriva en la existencia de una docena de “cocinas” tradiciones y particulares que tienen algunos rasgos comunes: i) implican distintos tiempos y complejidades de cocción; ii) tienen como base a los vegetales y la adición de carnes (el tradicional “wok”); iii) se mercadean en lugares abiertos y públicos

<sup>21</sup> Marmoleado es la grasa intramuscular que se encuentra incrustada en el músculo del animal.

determinados atributos del producto. Un sub-segmento de esta demanda radica en las “compras” de ocasión asociadas a fechas emblemáticas (por caso “el día del soltero”, “el año nuevo chino”).

Resalta un aspecto común: aún con diferencias entre países del Cono Sur –la apertura del mercado chino tiene décadas para Uruguay y unos pocos años para Argentina-, el público masivo chino no registra a las carnes bovinas sudamericanas asociadas a calidades diferenciales (como ocurre en los países europeos y/o americanos); algo similar ocurre con la relación entre carnes bovinas y el tipo de razas de la que provienen (fenómeno incipiente en los circuitos europeos y/o norteamericanos con las calificaciones “Black Angus Beef” o “Hereford Beef”).

También los Canales comerciales difieren respecto de los circuitos tradicionales; en el caso oriental el tipo de producto -95% de las colocaciones son congelados- y las distancias (a dicho país y dentro del mismo) requieren de un centro de distribución (“hub”) de referencia. Sus funciones van desde el mantenimiento de la cadena de frío a la precisión de las traducciones a las diversas simbologías culturales; habitualmente la distribución posterior se realiza en porciones cortadas y seleccionadas.<sup>22</sup>

Son relevantes –para las carnes congeladas- el comercio electrónico en el abastecimiento a domicilio de carnes ya cortadas/acondicionadas y el uso de las redes sociales como base de la publicidad. Las grandes plataformas de e-commerce (como el caso de Alibabá) han logrado una eficiencia y cobertura territorial en su distribución que las habilita a ser el canal minorista más utilizado. El masivo uso –en general- de las redes sociales como medio de comunicación implica adicionalmente una fuerte presencia de estos instrumentos en los modelos de marketing para “estatuir” el producto primero y para su posterior promoción. Ello obliga a readaptar estrategias y mensajes a un esquema de redes sociales y plataformas distintas a las occidentales.

Así, estas particularidades delinean una demanda tan prometedora como compleja de abordar; en el extremo oferente, el perfil exportador rioplatense está centrado en ciertos atributos de productos –terneza, etc.- no siempre conocidos y valorados por el consumidor asiático. El

---

<sup>22</sup> Los canales de venta de carnes enfriadas son los siguientes; i) Supermercados; dominado por carne australiana, canadiense y neozelandesa se venden en porciones pequeñas para el consumo diario; las carnicerías de los supermercados solo venden carne local; la presencia de carnes latinoamericanas es casi nula; ii) Wet market (mercado húmedo); es el canal tradicional, donde compra el consumidor promedio; el abastecimiento es local sin presencia de productos importados; iii) segmento HORECA, referidos a corte de calidad y alto precio y donde prima la “contractualización” de suministros de productos enfriados; estos son nichos de mercados donde comienzan a incursionar algunos frigoríficos rioplatenses.

desafío de capturar mercado induce a cierta cooperación implícita entre las esferas públicas y privada; así, dado que el desarrollo de acciones comerciales exitosas y masivas queda fuera del alcance económico de empresas de tamaño pequeño y/o –dada la complejidad y magnitud del mercado-, se han articulado diversas “acciones colectivas” privadas (para generar / aprovechar “bienes club”) y alianzas estrategias público-privada (“ganancias de escala”) para la captura de las oportunidades comerciales que representa este mercado.

### **3. Relaciones público/privadas y apertura de mercados no tradicionales**

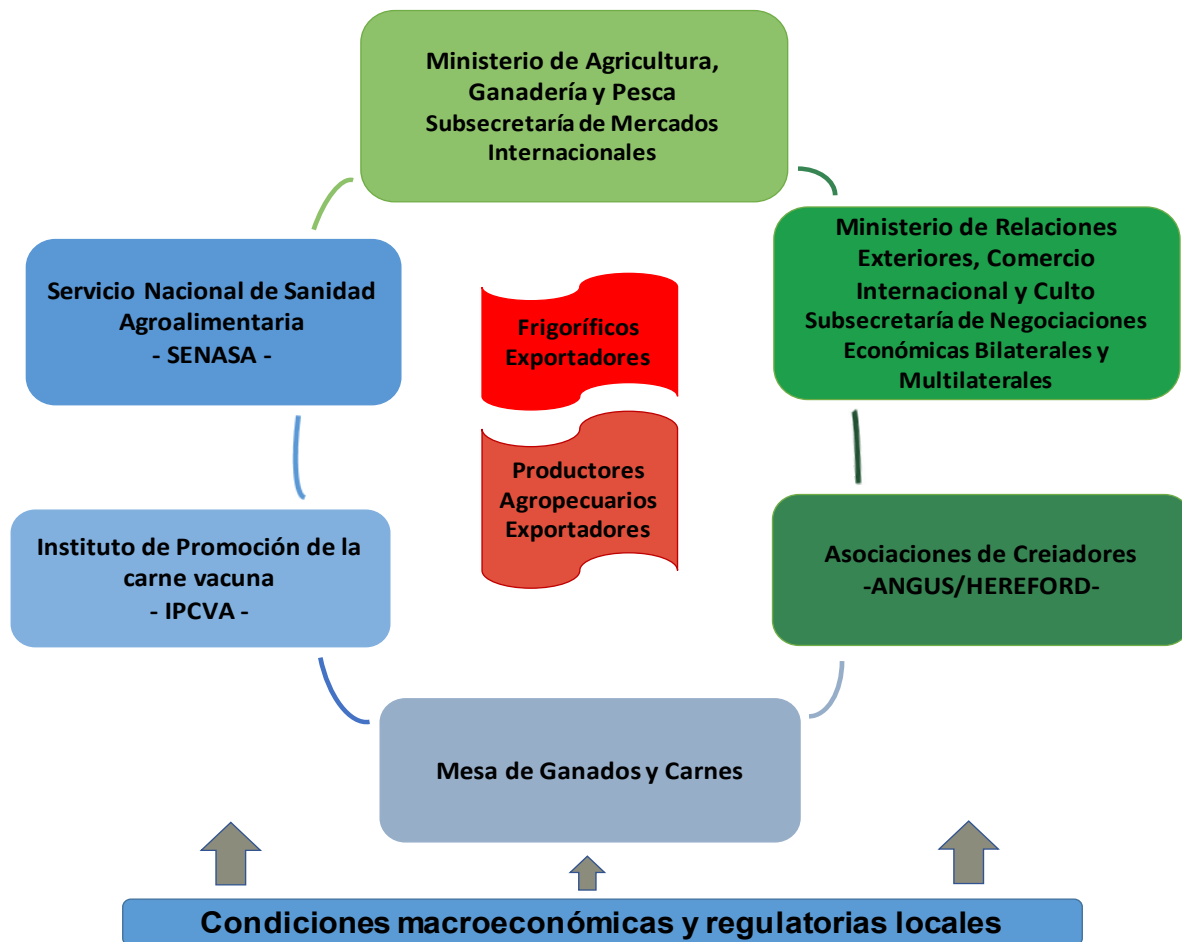
#### ***3.1. Introducción***

En ambos países existen desde hace décadas instancias institucionales públicas que intervienen en diversos aspectos funcionales de la CGyC; cabe sumar, una profusa institucionalidad privada con diversos intereses sectoriales. Centralizando el análisis en las ventas al exterior, un potencial exportador enfrenta una multiplicidad de articulaciones con las instituciones públicas y privadas para “construir” su competitividad a partir de la puerta de salida de fábrica. Navega en un mapa de diversas instituciones cada una de las cuales incide sobre aspectos particulares. Desde esa óptica, en lo que sigue de la sección analizaremos la red de soporte a las ventas externas de carnes bovinas considerando las particularidades de cada país.

#### ***3.2. Red institucional de soporte a las exportaciones de carnes vacunas. Argentina***

Las exportaciones de carnes involucran una amplia gama de instituciones que van desde la génesis de la materia prima a los controles de las calidades alimentarias en cercanías del consumidor. Por el lado de los mercados compradores se suma otro conjunto de regulaciones y sus respectivas instituciones de aplicación en un rango de temas que van desde las habilitaciones sanitarias hasta los temas comerciales. El exportador –sea un frigorífico y/o un conjunto de productores que incursionan en los mercados externos de carnes- interactúa en una multiplicidad de organizaciones; examinemos –en base a la figura 2- desde esa perspectiva la acción concurrente de las principales instituciones públicas y/o de acción colectiva privada en pro de mejorar la competitividad de la cadena cárnica.

**Figura 2. Soporte institucional y regulatorio de la CGyC: Argentina**



*Fuente:* Elaboración propia.

Entendiendo a las instituciones no solo como organizaciones jurídicamente formales sino también como acuerdos de funcionamiento que generan rutinas estables, destacamos que su interacción con las diversas empresas exportadoras tiene como sustrato las condiciones macroeconómicas y regulatorias de la economía en su conjunto (y, a menudo, la inercia de medidas y legislaciones tomadas en el pasado). Examinaremos, a posteriori, la operatoria de este ecosistema en relación con el acceso exitoso a nuevos mercados como el caso chino por parte de dos modelos de empresas exportadoras.

### *3.2.1. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto*

**Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).** Es el organismo responsable de diseñar y ejecutar planes de producción, comercialización y sanitarios en el ámbito agropecuario, pesquero, forestal y agroindustrial. Se estructura –actualmente- a partir de 5 Secretarías/Subsecretarías: Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional, Agricultura Familiar y Campesina, Agricultura y Ganadería, Mercados Agropecuarios y Gestión Administrativa. Bajo su órbita operan 5 grandes organismos descentralizados: SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria), INIDEP (Instituto Nacional de Investigaciones Pesqueras), INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), INASE (Instituto Nacional de Semillas) e INV (Instituto Nacional de Vitivinicultura).

Tiene funciones de: i) diseño y control de las políticas agro y agroindustriales; ii) efector de acciones concretas. Este conjunto de acciones las desarrolla a través de programas específicos y/o de directrices a los organismos descentralizados que operan como ejecutores de acciones concretas. En la actualidad cuenta con 18 programas operativos que cubren una amplia gama de temas (desde temas energéticos –como el programa Biomasa- hasta otros de despliegue territorial)<sup>23</sup>.

Los temas relacionados con la CGyC y su inserción externa se encuentran contemplados –indirectamente- en varios de estos programas, insertos en las siguientes instancias:

- Dependiendo de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca se encuentra la Subsecretaría de Ganadería y Producción Animal que maneja los siguientes temas:
  - Sistemas de tipificación de cortes de carnes bovinas
  - Estadísticas, modelos de producción y otras informaciones técnicas
- Dependiendo de la Secretaría de las Secretarías de Mercados Agropecuarios se ubica la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios. Tiene como función el desarrollo de estrategias que mejoren las condiciones de acceso a los mercados

---

<sup>23</sup> No se registra actualmente alguna iniciativa explícita en materia de carnes bovinas; en el pasado reciente -2015/19- ésta era el área de referencia de la Mesa de Ganados y Carnes (iniciativa que será analizada posteriormente).



y agreguen valor a todas las cadenas agroalimentarias y trabaja en la apertura y reapertura de mercados. Controla las siguientes herramientas:

- Asignación de cuotas de mercado, en particular las Cuota Hilton y 481<sup>24</sup> referidas a las colocaciones de carnes bajo condiciones especiales en la UE
- Aperturas de mercados externos
- Declaraciones Juradas de Exportaciones
- Reintegros a las exportaciones

Estas dependencias –en relación al tema bajo análisis- interactúan con el SENASA, que se constituye –por su dimensión y especificidad- en el operador de los procesos de habilitación de nuevos mercados, seguimiento de las normas requeridas y control de las operaciones in situ.

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.** Es la instancia formal de las negociaciones con los diversos países. Consta de 4 Secretarías, una de las cuales –Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales- es la encargada de formular las estrategias y cursos de acción a seguir en las negociaciones económicas y comerciales bilaterales y multilaterales con otras naciones y con los organismos económicos y comerciales internacionales, regionales y subregionales. Dicha Secretaría está conformada, a su vez por 4 Subsecretarías entre las que –por la temática del presente trabajo- interesa la de Subsecretaría de Negociaciones Económicas Multilaterales y Bilaterales. Para la totalidad de los productos se encarga de:

- Las relaciones económicas y comerciales bilaterales con todos los países con los que Argentina mantiene relaciones -con excepción de los países de América Central, el Caribe y América del Sur-;
- Participar en las negociaciones económicas y comerciales que Argentina mantiene en los ámbitos multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otras;

---

<sup>24</sup> La cuota Hilton es una preferencia arancelaria otorgada por la CEE para el ingreso libre de aranceles de un conjunto de cortes de alta calidad producido bajo protocolos específicos; establecida desde los años 70, hace un lustro se amplió – por resolución 481 Hilton- para producciones provenientes de engorde a corral (feedlot).

- Planificar los cursos de acción para el posicionamiento de la oferta exportable argentina y la apertura de nuevos mercados, en coordinación con las dependencias nacionales competentes;
- Elaborar junto con las representaciones argentinas en el exterior los planes de acción en materia económico- comercial con objetivos específicos;
- Participar en las negociaciones económicas internacionales bilaterales y multilaterales.

A partir de esta estructura pueden identificarse dos tipos de actividades relacionadas con el comercio exportador y la apertura de nuevos mercados: i) diversos programas de apoyo e informaciones al potencial exportador; evolución del comercio exterior, análisis de mercados potenciales, barreras de acceso, oportunidades comerciales y otros temas; ii) acciones concretas de apertura y/o ampliaciones de mercado.

El procedimiento comienza con la firma de convenios marcos de cooperación donde habitualmente se incluyen aspectos comerciales. Esta es una esfera de corte político. A partir de allí comienzan las negociaciones focalizadas en mercados particulares; centradas en aspectos técnicos y económicos tienen –a grandes rasgos- dos aristas: i) la posibilidad de ingresar y las condiciones arancelarias y el uso de eventuales tratamientos diferenciales; ii) las condicionalidades adicionales en materia sanitaria, ambiental y de seguridad de los productos (y en algunos casos los procesos de producción) a intercambiar. Centradas las negociaciones en productos y/o conjuntos de productos, los parámetros quedan acotados a los intereses de las partes (desde las autoridades públicas a los sectores privados e involucrados) y a los acuerdos internacionales a los que ambos países suscriben<sup>25</sup>. Para el desarrollo de estas actividades se cuenta<sup>26</sup>, además, con las embajadas y los agregados comerciales que son los operadores sobre el terreno particular de cada negociación concreta; en el caso de los productos alimenticios, existen además agregados comerciales especiales (v.g. ante la UE).

---

<sup>25</sup> Estos acuerdos –como los del Protocolo de Kioto y sus actualizaciones, los tratados firmados en el seno de la OMC, la OEI y los temas de epizootias- pueden ser utilizados como parámetros de referencia y, también como ámbitos posteriores de recurrencia ante prácticas desleales de comercio.

<sup>26</sup> Los elencos ministeriales técnicos estables se especializan en función de las negociaciones establecidas a su vez en función de las políticas; su anclaje en temas comerciales concretos requiere –por diseño- de un activo intercambio por sus pares del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca e incluso con diversos organismos técnicos específicos descentralizados (INTA, SENASA) o representaciones empresarias.

### *3.2.2. El Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA)*

**Aspectos Generales.** El IPCVA es un ente de derecho público no estatal creado por la Ley 25.507, promulgada el 11 de diciembre de 2001. Tiene como objetivos: “Identificar y crear demanda para los productos cárnicos argentinos en los mercados nacionales e internacionales. Diseñar e implementar estrategias de marketing para mejorar el posicionamiento de los productos cárnicos en el exterior. Planificar y desarrollar estrategias de promoción para contribuir al mejoramiento de los niveles de consumo interno. Aportar a la consolidación de la calidad y seguridad de nuestras carnes, contribuyendo a una mayor eficiencia de los procesos productivos e industriales.” Según sus estatutos “asume un compromiso total para incrementar la competitividad de la cadena cárnica en su conjunto. Para ello, aporta conocimientos e información sectorial para la toma de decisiones en el ámbito empresarial y contribuye a la creación de mejores condiciones en el entorno de los negocios, tanto en el mercado interno como en el escenario internacional” (IPCVA, 2020, <http://www.ipcva.com.ar/vertext.php?id=1317>).

Se estructura con una presidencia (rotativa entre las cámaras de sector primario), una Vicepresidencia (rotativa entre las cámaras empresarias) y un Consejo de Representantes (de 6 miembros que surgen de la totalidad de los representantes de las entidades más un cargo para un delegado del MAGyP). Es un ámbito de alta representatividad sectorial.<sup>27</sup> Cuenta con una dirección general y 6 gerencias, una de las cuales se refiere exclusivamente a Promoción Externa. Desarrolla sus actividades en base a planes estratégicos y programas anuales con una dotación de unas 25/30 personas y una red de subcontratos en base a acciones específicas. Anualmente se presentan –antes del 31 de marzo- las respectivas Memorias y Balances donde se detallan acciones

---

<sup>27</sup> Se asienta sobre la Asamblea de Representantes integrada por representantes del sector productor (titulares designados por Confederaciones Rurales Argentinas –CRA- Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada –CONINAGRO-, Federación Agraria Argentina –FAA-, Sociedad Rural Argentina –SRA- y Asociación de Productores de Carne Bovina Argentina –APROCABOA-); 3 representantes por la industria frigorífica - por acuerdo de las mismas y en forma rotativa, tres (3) entidades entre las siguientes: Asociación de Industrias Argentinas de Carnes (AIAC), Federación de Industrias Frigoríficas Regionales Argentinas (FIFRA), Cámara de la Industria y Comercio de Carnes y Derivados de la República Argentina (CICCRA), Unión de la Industria Cárnica (UNICA) y Cámara Argentina de la Industria Frigorífica (CADIF); 1 representante por el sector oficial, el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía, o quien éste designe; por las provincias productoras, tres (3) representantes que se designarán conforme lo determine la reglamentación respetando la participación de las distintas regiones ganaderas.

y asignaciones de fondos. Por estatutos los gastos de gestión –todo el staff es rentado- no pueden superar el 5% del presupuesto<sup>28</sup>.

Funciona con fondos privados que aportan de manera conjunta productores ganaderos y frigoríficos de todo el país<sup>29</sup>. Datos provenientes de las Memorias Anuales indican que –en promedio- a lo largo del último quinquenio el presupuesto osciló entre 11 y 14 millones de dólares anuales<sup>30</sup>.

**Actividades de Promoción al Comercio Exterior de Carnes Vacunas.** Del total recaudado por el IPCVA durante el año 2019 –unos 16,15 millones de dólares- el rubro Promoción Externa representó poco más de la mitad -8,9 millones-; ello remarca la importancia que se le otorga a los mercados externos<sup>31</sup>. Las actividades cubren varios aspectos: i) estudios de mercados; ii) gastos específicos de aperturas de mercados; iii) campañas de marketing y misiones comerciales en mercados específicos; iv) asistencia a ferias icónicas (SIAL, ANUGA y otras). Se estima que – para dicho año- el 80% de los gastos en promoción externa se destinaron a la apertura y consolidación del mercado asiático.

En el primero de los rubros es habitual el desarrollo de estudios de mercados referidos a países y/o modalidades comerciales que surgen a pedido de los integrantes -privados- del Consejo de Representantes los resultados son inicialmente de uso acotado y luego se las libera al dominio público. Varios mercados –particularmente el de EE.UU.- demandan acciones legales para posibilitar su apertura ante presiones de grupos interesados internos en sentido contrario; en particular el IPCVA tuvo una activa participación en la contratación de buffet de abogados y otras acciones durante varios años hasta lograr la apertura de dicho mercado. Similares dinámicas acontecieron con las especificidades de los mercados kosher y halal.

---

<sup>28</sup> Esta estructura evidenció una sólida permanencia desde su puesta en marcha desde el año 2003; a modo de ejemplo se menciona que las gerencias de Administración y Finanzas, Promoción Interna, Promoción Externa y Comunicación y Prensa (así como Estadísticas) son ocupadas por las mismas personas que se han convertido en especialistas temáticos de referencia.

<sup>29</sup> La ley establece que los productores efectúen una contribución equivalente a 20 céntimos por ciento del valor índice de res vacuna en plaza de faena (\$1,25), y la industria 9 céntimos por ciento de dicho valor (\$ 0,55), totalizando hoy \$ 1,80 por animal destinado a faena. Los valores son ajustables de acuerdo con el precio del ganado y su monto total deviene de los niveles de faena (por cabeza independientemente de las categorías).

<sup>30</sup> Fruto de la acumulación de saldos cuenta con edificio e instalaciones propias que son la base de un patrimonio contable del orden de los 11,5 millones de dólares.

<sup>31</sup> Valores estimados en base a datos del Balance 2019 IPCVA utilizando tipo de cambio promedio mensual promedio vendedor/comprador Banco Nación Argentina.

La irrupción de China como mercado masivo significó un desafío para el IPCVA. (Box 1)

**Box 1. Acciones colectivas para la captura de nuevos mercados: China**

Las carnes argentinas eran poco conocidas en el mercado chino (y menos aún bajo la forma occidental del consumo). De allí que –desde sus inicios- las campañas de marketing tienen como objetivo posicionar el producto argentino (genéricos y con atributos diferenciados). En 2014 el IPCVA realizó un viaje técnico a nivel exploratorio a China para evaluar el problema; se desarrollaron múltiples entrevistas con importadores, distribuidores y restaurantes a fin de contar con una estrategia adecuada. El canal elegido fue, prioritariamente, las redes sociales abiertas más algunas acciones puntuales sobre la cadena HORECA y grupos de consumidores de altos ingresos. La especificidad cultural y los cambios recientes marcaron la conveniencia de contratar firmas especializadas el desarrollo de estas actividades; en el año 2018 se realizó una compulsa de agencias extranjeras para llevar adelante un estudio de mercado y en función de ello se inició una agresiva la campaña de promoción on-line sobre el producto (sin individualización de empresas). Todas las acciones marketing son solventadas con fondos del IPCVA. El 80% de los gastos en promoción se destinan a redes sociales.

Habitualmente el IPCVA opera como convocante para la asistencia a ferias internacionales con la intención de promocionar el producto, establecer contactos e iniciar rondas de negocios. Se financia por partes iguales entre el IPCVA y cada empresa que asiste a la feria como expositoras. El creciente peso que tiene China en estas promociones coordinadas desde el IPCVA es aproximado a partir de la presencia de frigoríficos en las principales ferias comerciales del mundo.

**Box 1., continuación**

Año		Ferias Internacionales	Empresas Frigoríficas
2012	4	SIAL China	5
		Food and Hotel China	-
		Resto del mundo	-
2013	3	SIAL China	8
		Resto del mundo	22
2014	6	SIAL China	12
		China International Meat Conference	-
		World of Food Beijing	-
		Resto del mundo	22
2015	2	SIAL China	22
		World of Food Beijing	5
2016	5	SIAL China	25
		Resto del mundo	8
2017	8	SIAL China	24
		Anufood Beijing	s/d
		Resto del mundo	47
2018	6	SIAL China	27
		Expo. Int. De Impto en China	13
		Resto del mundo	43
2019	7	SIAL China	25
		Ciie Shangai	19
		Resto del mundo	56

*Fuente:* Elaboración propia a partir de las Memorias anuales del IPCVA.

Desde la perspectiva de una empresa particular, el IPCVA y sus acciones mancomunadas con Cancillería –en sus actividades comerciales- le brindan la escala que posibilita ingresar a la consideración de los compradores externos, especialmente en aquellos países –como lo fue Rusia a inicios de los años 2000 y más recientemente China- de difícil acceso.

### *3.2.3. El Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria (SENASA)*

Es un organismo descentralizado, con autarquía económico-financiera, técnico-administrativa y personería jurídica propia, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Está encargado de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos de su competencia y controlar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia. Organizacionalmente tiene una Presidencia, 7 direcciones nacionales, 4 unidades de coordinación y una red de laboratorios. Cuenta además con un Consejo Consultivo integrado por

representantes de gremiales agropecuarias y agroindustriales. Y se despliega territorialmente a través de 14 Centros regionales a fin de articularse con los productores de todo el país. En el año 2019 contó con un presupuesto de 4.900 millones de pesos –unos 180 millones de dólares- y una dotación total de personal de 5.600 agentes (entre efectivos y contratados).

Interviene en la cadena de ganados y carnes en distintos planos:

- a) Controles sanitarios sobre el ganado;
- b) Control del funcionamiento de las plantas frigoríficas, y categorización para operar en ámbitos específicos (exportación, nación, provincia y municipios);
- c) Habilitaciones de plantas para exportar.

A lo largo de los últimos años en estos tres ámbitos de trabajo se produjo una profunda reforma administrativa guiada por los principios de: simplificación de trámites, eliminación de regulaciones redundantes y/o perimidas y masiva información de procedimientos, registros y archivos de datos. En particular el SENASA, informatizó –a partir del año 2017- buena parte de las operatorias de los frigoríficos; además de las condiciones de infraestructura y la verificación de prácticas y las guías de manejo de cría, transporte y descanso de hacienda que ingresa a la faena, esta institución impuso la instalación de “cajas negras”<sup>32</sup> fin de registrar la información de cada animal faenado (partiendo de su trazabilidad por lote); ello genera un flujo de información que garantiza el seguimiento y cumplimiento de las normas vigentes (en materia sanitaria y fiscal).

**Habilitaciones para exportar.** El camino hacia la habilitación de un destino de exportación consta de diversas etapas que demandan lapsos prolongados de tiempo<sup>33</sup>; China, con quien Argentina no

---

<sup>32</sup> La “caja negra” es un dispositivo que contiene varias balanzas inviolables conectadas con el sistema de control de la autoridad sanitaria; permite controlar el peso del animal vivo, faenado, con el *dressing* y la derivación a los diversos cortes. Además, deja un registro contable y fiscal que contribuye a transparentar la CGyC.

<sup>33</sup> El objetivo es lograr el permiso para ingresar a un nuevo mercado que se materializa en acuerdos a nivel país; ello involucra –en primera instancia- a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Negociaciones Internacionales y Culto y de Agricultura, Ganadería y Pesca. El siguiente paso es lograr la habilitación a nivel de establecimientos, donde cada establecimiento ganadero y/o planta frigorífica debe cumplir con los requisitos solicitados por el país de destino; dicha habilitación implica un trámite por cada destino para uno o más productos. Para ello es necesario presentar una profusa documentación que es analizada por las autoridades de los mercados de destino. Aprobada la documentación, habitualmente, se la constata con inspecciones “in situ” a fin de verificar lo documentado; sigue un período de ajustes hasta el logro de la autorización.

tenía habituales relaciones comerciales en carnes<sup>34</sup>, requiere una serie de complejos procedimientos para habilitar a productores ganaderos y a frigoríficos exportadores de terceros países.<sup>35</sup>

A nivel primario, para remitir animales a faena para exportación de carne a China es suficiente la identificación con caravana oficial (con la correspondiente Clave Única de Identificación Ganadera)<sup>36</sup>; se requiere, además, una serie de exigencias sanitarias que deben cumplir los establecimientos agropecuarios de origen o procedencia; si los aprueban se obtendrá la condición “Apto China” que garantiza el cumplimiento de las exigencias para ofrecer hacienda destinada a faena para dicho destino.

A nivel de producto industrial cárnico, desde el año 2009, China cuenta con una Ley de Inocuidad Alimentaria que establece el marco regulatorio para todas las etapas de la producción y comercialización de alimentos, incluyendo a todos los países que le exporten (entre ellos la carne); su aplicación corresponde a la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ). Para productos de mayor riesgo sanitario –como la carne bovina- SENASA debe realizar una solicitud oficial de habilitación de la planta de faena acompañada de un dossier técnico referido a instalaciones, procedimientos, controles internos y otros aspectos, lo cual pone

---

<sup>34</sup> Los primeros acuerdos bilaterales datan del año 2005 donde se inician negociaciones para habilitar el comercio de carnes. En el año 2007 se firman los primeros acuerdos marco y en el 2012 se habilitan las primeras exportaciones de carnes; previo a ello el comercio registraba una triangulación vía Hong Kong.

<sup>35</sup> Los países que deseen exportar al mercado chino productos cárnicos deben, en primer lugar, enviar una solicitud por escrito a la Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIQ). La contraparte china luego de una evaluación sanitaria de los animales determina si se puede iniciar el procedimiento de autorización de ingreso. Al entrar en este proceso, el país exportador tendrá que completar un Cuestionario de Investigación y Evaluación del Sistema de Control de Sanidad y entregar la documentación que corresponda. Si los productos que se quieren exportar se encuentran dentro de los riesgos aceptables, China enviará al país interesado un grupo de expertos para realizar una investigación in situ. Se procede a la firma de un “Protocolo de Sanidad de Inspección y Cuarentena de Alimentos de Origen Animal que se Exporten a China”, acordado por ambas partes. La contraparte china realiza un registro de los establecimientos exportadores, de acuerdo con la Regulación de Control de Registro de Establecimientos Extranjeros de Alimentos Importados. El país exportador debe enviar toda la información sobre estos establecimientos. No podrán exportar a China hasta que no estén en el Listado de Países y Regiones Autorizadas a Exportar Productos de Carne a China y Variedades y Destinos Correspondientes y haber sido incluidos en la página Web de AQSIQ. Finalmente, el producto debe pasar la inspección y cuarentena de las instituciones de inspección y cuarentena del puerto chino.

<sup>36</sup> En la Resolución se definen las condiciones sanitarias que debe cumplir el ganado en pie para ser enviado a faena para China: nacido, criado y faenado en zonas libres de Fiebre de Aftosa del territorio nacional reconocidas por la OIE y estar debidamente identificado y otra larga lista de requisitos.



en marcha el análisis sanitario por parte de AQSIQ; habitualmente el procedimiento incluye la visita de funcionarios chinos al establecimiento para realizar una inspección sanitaria in situ.

Como se desprende de la descripción previa, lograr la habilitación de establecimientos ganaderos y de plantas exportadoras es un trámite prolongado y complejo. Su simplificación y readecuación a las nuevas demandas implicó una activa política por parte de SENASA (Box 2).

### **Box 2. Simplificación y nuevos circuitos de habilitaciones para exportar a China**

La estrategia comenzó por rehabilitar algunas plantas y renegociar todos los protocolos adecuándolos tecnológicamente para ampliar los productos a exportar (huesos y otros subproductos). Inicialmente las plantas eran habilitadas por los funcionarios chinos a quienes se los invitaba con un año de anticipación (reglamentariamente un funcionario del AQSIQ puede salir una semana al año para tales actividades). La estrategia fue doble: la posición oficial de Argentina era lograr colocar a algún funcionario del AQSIQ en Buenos Aires y, en paralelo, se negociaba que el AQSIQ delegue en el SENASA tal autorización. Acordado este tema se firmó el protocolo de autorización por especie y un convenio de trabajo con el órgano sanitario chino

Las negociaciones para habilitar plantas -iniciadas oficialmente en el año 2007- derivaron en una larga serie de viajes de funcionarios argentinos a China para explicar el funcionamiento del sistema argentino y las ventajas de un trabajo conjunto. Ello permitió generar un ámbito de confianza y espacio de negociaciones de mínimos detalles hasta lograr dos hechos cruciales: i) la autoridad de aplicación china se avino a autorizar plantas y circuitos operativos de manera virtual (a través de visitas, entrevistas, y comentarios) usando dispositivos remotos; ii) delegó en el SENASA local la habilitación (siguiendo las normas chinas) y el control operativo de las plantas frigoríficas habilitadas a exportar a China.

A partir de la firma del protocolo (año 2017), el SENASA le recomienda a China qué plantas habilitar (o deshabilitar). De esta manera SENASA es el agente de la AQSIQ para habilitar y deshabilitar plantas con la posibilidad de auditorías virtuales (remotas) por parte de los funcionarios. En la última tanda de habilitaciones –ocurrida en el año 2019-, de 25 plantas AQSIQ visitó presencialmente a sólo 2 de ellas. El nuevo mecanismo reduce los tiempos de habilitación de un promedio de 3 años a escasos 25/30 días. En otro orden, conocidas las exigencias del protocolo de procedimientos, el modelo induce al sector público y privado local a arbitrar

soluciones a cualquier eventual problema interno para evitar conflictos de des-listamientos de plantas.

Este procedimiento –única excepción de autorizaciones “remotas” que habilitaron las autoridades chinas- aceleró notablemente las posibilidades de colocaciones de carnes en dicho mercado. El objetivo conjunto fue alcanzar la habilitación de 100 plantas productoras de diversas carnes; en noviembre del año 2019 se habilitó la tercera tanda de plantas llevando a 91 el número es establecimientos productores de carnes –bovinas, porcinas, aviar- que pueden ingresar a dicho mercado asiático. En 5 años Argentina pasó de tener 9 plantas habilitadas a 91 siempre para todo tipo de carnes.

#### *3.2.4. La Mesa de Ganados y Carnes*

Es una iniciativa privada que tiene sus antecedentes a fines de los años 90 y se relanza en el año 2014<sup>37</sup> y adquiere relevancia con las nuevas autoridades que asumen el gobierno al año siguiente. Nuclea -de manera horizontal y sin una estructura formal jurídica propia- a una veintena de representaciones gremiales de la cadena de ganados y carnes a las que se suman referentes sectoriales de larga trayectoria y alta reputación. A lo largo de casi 6 años de funcionamiento se fueron incorporando nuevas organizaciones y/o consolidándose gremialmente bloques de intereses con escasa visibilidad previa (como el segmento de matarifes y abastecedores).

La Mesa -motivada inicialmente por reacciones defensivas ante el cambio de perspectivas institucionales y comerciales- identificó una amplia gama de temas que traban la competitividad del sector tanto en el mercado interno como en las exportaciones. En este último caso las agendas están dominadas por varios capítulos centrales: i) la desburocratización de las operaciones de comercio exterior; ii) la digitalización de los procedimientos; iii) la apertura de nuevos mercados (especialmente las habilitaciones de los países asiáticos); iv) la eliminación/minimización de controles al comercio exterior.

---

<sup>37</sup> Nace de reuniones convocadas por referentes del sector a través de reuniones informales que llevan a conformar el Grupo de los 34 teniendo como objetivo cohesionar la cadena de ganados y carnes para mejorar su competitividad; la puesta en marcha del IPCVA en 2002, desactiva el grupo. Las diversas intervenciones del mercado operadas entre 2009 y 2015 activaron la iniciativa como una forma de unificar posiciones y mensajes frente a las convocatorias estatales –especialmente del área de Comercio Interior-.

Relanzada la Mesa<sup>38</sup> -que implicaba un realineamiento de las “voices” privadas en un conjunto de temas específicos y se tradujo en pedidos al sector público- la respuesta oficial fue la convocatoria –a inicios del año 2016- del Presidente de la Nación a trabajar sobre temas concretos, en base a una agenda, con una frecuencia bimensual de seguimiento y readaptaciones del rumbo.

Las reuniones (“la Mesa”) estaban compuestas por una variada representación gremial privada y la presencia de diversas instancias gubernamentales de intervención estatal (SENASA, Cancillería, MINAGRI<sup>39</sup> (hoy MAGyP), AFIP) y eran centralizadas por el Presidente de la Nación. De la docena de reuniones se reconstruye una matriz de trabajo que incluía: i) identificación de problemas, acciones a desarrollar y responsables de resultados; ii) revisión –al interior del propio sector público- de los resultados de gestión de los temas agendados previamente; iii) evaluación de resultados (“las notas del cuaderno del Presidente”).

Estas reuniones se desarrollaron cada dos meses, tenían una duración de un par de horas y venían precedidas de múltiples intercambios (privados/privados y publico/privado) en las instancias intermedias. Por su dinámica y jerarquía (“el Presidente pasa revista a resultados”) alineaba conductas en diversas direcciones: i) obliga a transparentar y/o a acordar posiciones entre los representantes privados y, de paso, inducía a categorizar/priorizar los temas a resolver; ii) implica una coordinación y seguimiento de las instancias regulatorias gubernamentales –más allá de instancias formales- frente a problemas y/o iniciativas concretas; iii) se termina constituyendo en el ámbito de contención, planteo de problemas e ingreso de iniciativas de los privados respecto del gobierno y viceversa<sup>40</sup>.

Los temas tratados –reconstruidos indirectamente a través de entrevistas dado que no se ubicaron registros institucionales- son de muy diverso tenor: i) Fortalecimiento de la operatoria del SENASA; ii) transparencia en la comercialización interna (mayor control sobre cooperativas auto-gestionadas; licencias de matarifes, etc.); iii) Digitalización de una amplia gama de trámites; iv) Apertura de nuevos mercados (habilitaciones, oficinas de exportación, agregadurías comerciales, etc.).

---

<sup>38</sup> En el marco de un esquema de política pública que tomó esta metodología como base para encarar varias actividades. Ver Stein E. y Mesquita Moreira M. (2020) especialmente Cap. 9 Recuadro 9.2.

<sup>39</sup> Ministerio de Agroindustria, denominación durante el gobierno previo del actual MAGyP.

<sup>40</sup> Para funcionarios públicos, la Mesa es un ámbito que permite transparentar las –no siempre coherentes posiciones- de los diversos estamentos de la CGyC, además de mejorar la coordinación interna de las agencias gubernamentales.

Una institucionalidad basada fuertemente en un conjunto acotado de relaciones personales derivó en una revisión del modelo frente al reciente cambio de autoridades políticas (diciembre 2019). Un nuevo coordinador y la convalidación estatal –al ser convocados ahora a niveles ministeriales- como interlocutores del sector en su conjunto para temas puntuales dan continuidad a la Mesa. Sobre la base de coordinación horizontal y con una mínima estructura organizacional estable, la Mesa se posiciona sobre la base de aportar propuestas al gobierno a partir de la definición de varios ejes temáticos; de acuerdo con las agendas de las reuniones, en lo referido a comercio exterior se señalan con siguientes temas: i) impactos y reposicionamiento en el mercado de las carnes en relación al COVID-19; ii) Cuota Hilton y reconfiguración del mercado de la UE en vistas al BREXIT; iii) temas relacionados con eventuales restricciones derivados de temas ambientales y de salubridad humana; iv) rol de la actividad en el marco las acciones desarrolladas por el CAA (Consejo Agroalimentario Argentino)<sup>41</sup>.

### *3.2.5. La Asociación Argentina de Criadores de Angus*

Es una institución que nuclea a un grupo de empresas dedicadas a la genética registrada de alta calidad; sus actividades están en la base de la ganadería argentina dado que esta raza representa aproximadamente el 60% del rodeo. Fundada en 1920, es depositaria de los registros genealógicos de la raza –PP (puros pedigrí) y PC (puros por cruza)-, habiendo incorporado desde hace algunas décadas un *aggiornado* programa de mejoras en base a DEPs (diferencias esperadas de progenie) y otras (bio) tecnologías (en conjunto con el INTA). Complementariamente y en relación con este trabajo, la Asociación promueve otros importantes programas para que toda la cadena productiva ganadera se beneficie con el "Valor Agregado AnGus"; en particular se destaca el Programa Angus Carne Certificada en el marco de articulaciones con frigoríficos y empresas de productores exportadores.<sup>42</sup> Con antecedentes desde 1978, a partir de 1994 se establece como un Programa de Certificación de Calidad siguiendo estrictos protocolos consistentes incluso con los desarrollados por la Asociación Mundial de Angus. El objetivo es valorizar el precio de la hacienda Angus criada

---

<sup>41</sup> Es una red que nuclea 52 Cámaras Agroindustriales conformada informalmente a fines del año 2018 que asume rasgos de representatividad de todas las cadenas agroalimentarias. Se ha posicionado a través de una serie de iniciativas técnicas y relaciones políticas –nacionales y provinciales- como un interlocutor del gobierno; a lo largo de poco más de un año se han conformado varias mesas temáticas de trabajo en conjunto con varios Ministerios.

<sup>42</sup> Un mecanismo similar ha sido desarrollado para las carnes Hereford (Asociación Argentina de Hereford, 2021).

bajo ciertos protocolos a partir de su segmentación diferencial –por ejemplo “black angus beef”- a nivel de consumidor final<sup>43</sup>.

La apertura de nuevos mercados –como el caso de EE.UU. para carnes enfriadas y con hueso y China para congeladas y enfriadas- abre la posibilidad de diferenciar productos para abastecer los segmentos ABC1 de demanda. Para el frigorífico y/o empresa exportadora la certificación de la Asociación Angus significa acceso a un sello de calidad –incluso mundial dado el prestigio de la marca-.

El programa ofrece a los exportadores la certificación, para lo cual: i) cuentan con un padrón de productores ganaderos que siguen las normas de producción AnGus (certificación de la raza, alimentación a pasto; edad, etc.) y operan como proveedores calificados; ii) a nivel de planta frigorífica, la certificación requiere que la Asociación Angus –in situ- cuente con certificadores propios; iii) la relación entre los proveedores ganaderos y el frigorífico se establece en base a contratos donde se asigna un precio básico y plus (o resto) en función de la calidad de carne certificada final (a nivel de cortes específicos y características objetivas del producto).

El proceso de certificación comienza cuando el frigorífico comunica a la Asociación la realización de una faena y requiere que haya certificación. El inspector de Angus verifica -en los corrales- el tipo racial, luego -en la faena- controla la calidad de la media res (grasa intramuscular, marmoleado, profundidad del ojo de bife, etc.) y en la despostada verifica que no haya cruce de carnes (de otros orígenes) hasta llegar al envasado y etiquetado con la trazabilidad del animal según guía de ingreso a faena.

El esquema tiene incentivos de participación colegiada. A los productores les conviene adherir (y pagar) pues cuentan con asistencia técnica del programa AnGus, que además les garantiza un sobre pago (según calidad)<sup>44</sup> por parte del frigorífico. El frigorífico cuenta con materia prima certificada y el uso del sello le permite un extra-precio en la exportación (pero debe pagar un porcentaje a AnGus y un sobreprecio sobre el ganado). En la medida que se fidelice la marca a nivel de consumidor final –el costo de la carne es un componente más de la comida sofisticada- la demanda se torna estable y requiere calidades uniformes y abastecimiento asegurado; para que ello

---

<sup>43</sup> La adscripción de la entidad local a su homónima internacional le otorga carácter global.

<sup>44</sup> Diversos productores indican que el sobreprecio ronda el 10%, con alta variabilidad según las condiciones del mercado; son programas aseguran compradores y evitan de fletes y comisiones en la fase comercial.

ocurra el exportador debe asegurarse el aprovisionamiento –en calidad y cantidad- de materia prima seleccionada lo cual obliga a compartir ganancias. AnGus intermedia entre ambos eslabones ofreciendo tecnología e innovaciones en la punta proveedora y “efecto marca” en el extremo vendedor. Finalmente, para AnGus pertenecer al club de oferentes de carnes, relacionarse con frigoríficos y participar de ferias internacionales y otros eventos le permite detectar oportunidades de posibles clientes, consolidar la marca y ampliar el rango de productores adheridos.

Sintetizando, la institucionalidad descrita previamente interactuó ante los desafíos derivados de una oportunidad de negocio latente reimpulsada por factores aleatorios como lo plantea el caso de China. (Box 3).

### **Box 3. Cooperar para Competir: Accediendo al mercado chino**

Los Ministerios de Agroindustria y de Relaciones Exteriores –desde sus diversas Secretarías- establecieron los acuerdos comerciales para acceder a nuevos mercados; SENASA replanteo su operatoria de controles internos y externos hasta lograr la delegación de la autoridad china para habilitar y controlar los establecimientos con destino al mercado asiático. Por su parte, el IPCVA impulsó y coordinó las acciones de “instalación” y consolidación de las incipientes ventas al mercado asiático sirviendo de base a las operaciones comerciales del sector privado. La diferenciación de productos, basada en la calidad de carnes certificadas por razas y procesos productivos, cuenta con el soporte de las Asociaciones de Criadores. Finalmente, la Mesa de Carnes, operó como un ámbito de doble coordinación: hacia el interior de las diversas instancias públicas y entre el sector privado y el público. Aun sin contar con planes formales, esta institucionalidad generó consensos básicos para una cierta asignación de roles -que se ha ido reajustando temporalmente- que facilitó el desarrollo de las estrategias de las empresas exportadoras.

Varias razones sustentan esta “cooperación para competir”. Inicialmente se alinean los intereses propios de los sectores públicos y privados (mejorar el balance comercial, ampliar la actividad productiva y balancear los procesos agrícolas con los ganaderos; rentabilidad asociada a la captura de la “ventana de oportunidad” de acceso a rentables mercados internacionales). En ese alineamiento –especialmente entre los años 2015-2019- las relaciones desempeñaron un rol central. Trabajar en base a proyectos (con cierta priorización de temas) ordena y facilita la actividad. Las oportunidades de mercado alinean y despiertan la creatividad empresarial, como el

logro de ciertos objetivos políticos suma energía a funcionarios estatales, pero la concurrencia de esfuerzos se concreta con proyectos palpables. El tramado de organizaciones funciona, según una institucionalidad basada más en las rutinas, los códigos compartidos y aceptados y ciertos grados de confianza interpersonal en decisores claves que en la base legal y otros atributos “duros” propios de las organizaciones (jerarquías, organigramas, misiones y funciones).

Destacamos tres elementos que explican esta funcionalidad institucional: i) una trayectoria previa de acumulación y aprendizajes que lleva, al menos, dos centurias de intentos de generar un despegue de la actividad acorde a sus potencialidades; ii) la existencia de pocos, pero estables, ámbitos de convocatoria, discusión, disenso y acuerdos donde pueden interconectarse las distintas institucionalidades de soporte; iii) un conjunto de personas, ancladas en diversas instituciones que tienen (o han tenido) un conocimiento relacional y temático previo que facilita la toma de decisiones.

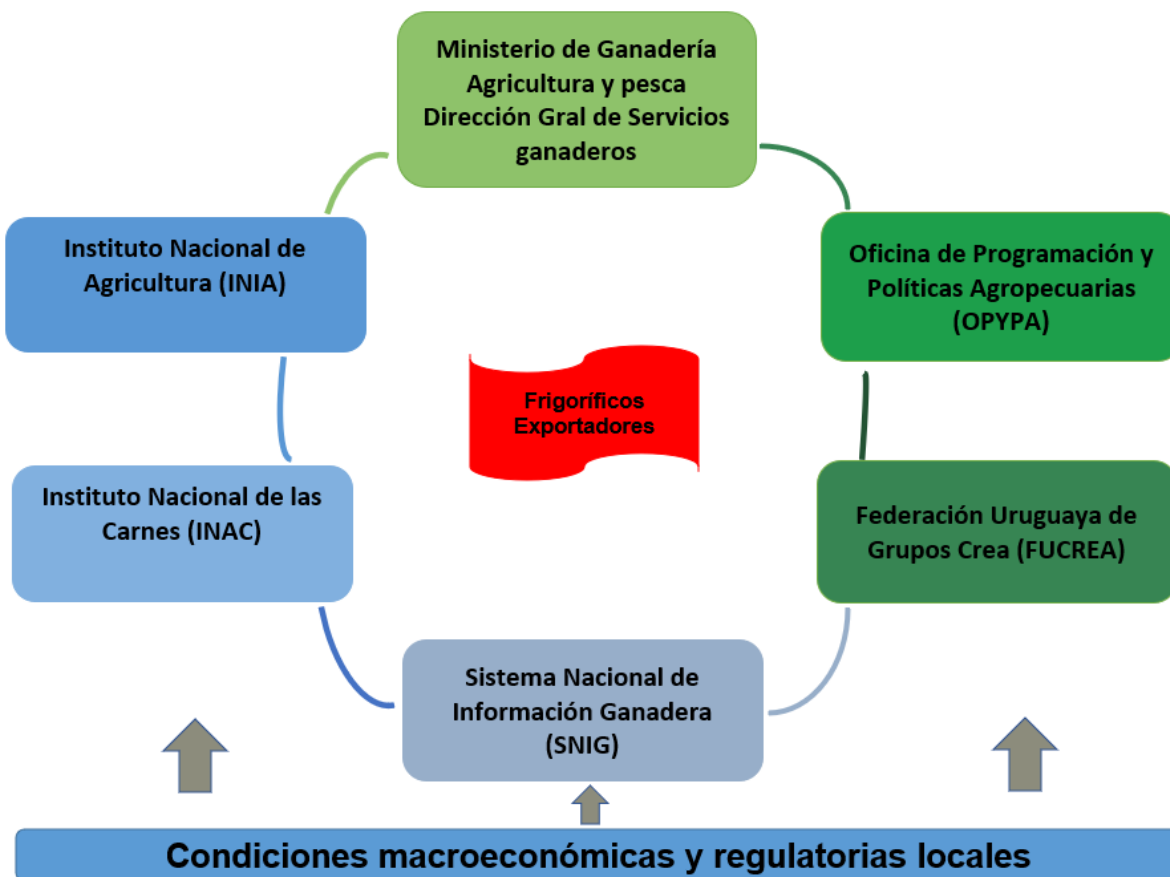
¿Cómo se ensamblan las estrategias de las empresas en este tramado institucional público-privado? Luego de una revisión institucional del caso uruguayo, analizaremos como distintos formatos empresarios –de ambos países- interactúan/cooperan/usan esta institucionalidad para insertarse competitivamente en el comercio mundial de las carnes.

### ***3.3. Red institucional de soporte a las exportaciones de carnes vacunas: Uruguay***

El tramado institucional de apoyo, control y regulación de la cadena de ganados y carnes en Uruguay guarda relación con la importancia que tienen los mercados externos dentro del consumo total y la relevancia -económica e icónica a nivel de imagen- de la actividad en el comercio externo.

Una somera revisión indica cierta especialización de roles y funciones. El Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) tiene dos direcciones relacionadas al tema de manera específica: La Dirección de Ganadería, y el Servicio de Información Ganadera (del cual depende la identificación individual del ganado, un aspecto relevante en el posicionamiento de las carnes en el exterior). El soporte tecnológico -a nivel primario- recae sobre los programas del INIA, a la vez que el Instituto de las Carnes (INAC) es el organismo regulador y promotor por excelencia del ámbito industrial. Los registros genealógicos son área de la Asociación Rural de Uruguay, a la vez que la Federación Uruguaya de Grupos CREA (FUCREA) se destaca como generador y difusor de tecnologías a nivel de empresa ganadera (ver Figura 3).

**Figura 3. Soporte institucional y regulatorio en Uruguay**



*Fuente: elaboración propia.*

Este tramado institucional, que revisaremos brevemente a continuación en relación a la salida exportadora exitosa de años recientes, opera sobre un mercado con un estándar similar entre exportaciones y mercado interno, una industria concentrada en menos de una docena de frigoríficos (con fuerte presencia de capitales externos), para una faena de hacienda pesada y con una marcada estabilidad en las reglas de funcionamiento.

### *3.3.1.1. El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)*

Es la institución de referencia en materia de investigación y desarrollo de tecnologías agropecuarias. Cuenta con un presupuesto anual del orden de los 45 millones de dólares cofinanciado por el sector privado (50%), al que se suman recursos de recaudación propia; su dotación del personal asciende a 736 agentes de los cuales poco más de 120 son investigadores. Cubre una amplia gama de temas, pero con una marcada orientación hacia lo ganadero; evaluaciones para el lustro 2010-15 indican que, sobre 1.544 productos generados, 440 son del



área agrícola/ganadero; 199 en arroz/ganadería y 338 de ganadería extensiva (sin contabilizar los de lechería) (INIA, 2016). Opera sobre la base de 5 Estaciones Experimentales. Cada una de ellas tiene Consejos Asesores Regionales (CAR) y los Grupos de Trabajo<sup>45</sup>.

El aporte del INIA a la competitividad del sector radica en la mejora en la producción primaria. Para ello las áreas de trabajos se refieren a: i) pasturas, ii) nutrición; iii) manejo de rodeos; iv) calidad de carnes. Los desarrollos de programas concretos (a lo largo de los últimos 10 años) se refieren a:

- I) Bienestar animal y trazabilidad para diferenciar carne;
- II) Temas ambientales, especialmente relacionados con emisiones de gases de efecto invernadero (manejo, calidad de pastura, sistemas de mejora genética producciones de metano);
- III) Biodiversidad

### 3.3.1.2. *El Instituto Nacional de Carnes (INAC)*

En su Visión institucional se resalta la idea de “Posicionar el complejo cárnico de Uruguay como proveedor de alto valor agregado incrementando la participación en el mercado internacional”; ello define el sentido central de este organismo.

Su origen se remonta al año 1984 (como síntesis de dos organismos previous<sup>46</sup>) bajo la figura de una persona jurídica no estatal. Según la ley de creación el Instituto Nacional de Carnes será dirigido por una Junta de ocho miembros provenientes tanto del sector público como del privado.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ambos órganos son ámbitos de vinculación formal con el entorno productivo y científico–tecnológico, que buscan generar, por un lado, canales fluidos de prospección de demanda, y, por otro lado, iniciativas conjuntas e innovadoras que enriquezcan el trabajo interinstitucional. Una revisión de la composición de los CAR indica la presencia de varios representantes de FUCREA y de otras organizaciones ganaderas.

<sup>46</sup> “En el ámbito de la carne, existieron a partir de 1967 dos grandes organismos: el INAC (Instituto Nacional de Carnes) y otro ente que se llamó CADA (Comisión de Administración del Abasto), que funcionó hasta 1984 en una complementación de tareas, funciones, cometidos y esfuerzos. El INAC dirigido básicamente a la exportación y CADA dirigido al mercado interno. A partir del Decreto Ley 15605 del 27. 07. 84 se crea el INAC, integrando ambos organismos, haciendo coincidir dos facetas de una misma actividad: abasto y exportación. Con su creación culmina un proceso que se inicia a mediados del siglo pasado a través de los esfuerzos realizados por varias organizaciones antecedentes especializadas en carnes, producto fundamental en la dieta de los habitantes del Uruguay y tradicional rubro de exportación. El 8/09/67 es la fecha de creación de una institución también denominada INAC de la cual es heredero el Instituto Nacional de Carnes, actual sucesor universal de los cometidos y atribuciones de la entidad pública no estatal del decreto n° 601/967. En 1973 INAC logró su personería jurídica y en ese mismo año se fusionó con la Unidad Técnica Profrigos, que era del Ministerio de Industria y Comercio y que era la Unidad Ejecutora de préstamos del BID a los frigoríficos exportadores. También se incorporó la Comisión Técnica de la Industria Frigorífica, que había sido fundada en 1972 como interventora contable de los establecimientos.” (INAC, 2021).

<sup>47</sup> Integrada por: a) Dos delegados del Poder Ejecutivo, uno de ellos a propuesta del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en calidad de Presidente y otro a propuesta del Ministerio de Industria, Energía y Minería, en

La norma establece que serán recursos del Instituto Nacional de Carnes: 1) El 0,6% del precio FOB neto de las exportaciones de animales bovinos y ovinos en pie, de carne de las especies comprendidas en la presente ley, sus menudencias, subproductos y productos elaborados en base a carnes y subproductos que el Banco de la República Oriental del Uruguay acreditará en una cuenta a disposición del organismo que se crea; 2) El 0,7% del precio de venta de carnes de las especies comprendidas en la presente ley, sus menudencias y subproductos, provenientes de plantas de faena o de la importación, que se comercialicen en el mercado interno.

La institución tiene una larga trayectoria en materia de acciones de marketing y otras convergentes para posicionar en el exterior el producto. Un recorrido de las Memorias desde 2005 al 2015 revela las siguientes acciones destacadas:

- i) Desarrollar y posicionar a Uruguay con la Marca Carne Natural;
- ii) Asistencia a ferias internacionales acompañado por frigoríficos; se destacan los casos de SIAL (UE) y otras en EE.UU.;
- iii) Participación en los congresos mundiales de carnes (OPIC y otros);
- iv) Proyectos estratégicos específicos (sistema de información y registro de frigoríficos; sistema carnes naturales de Uruguay, etc.)
- v) Generación de información técnica.

Como respuesta operativa a estos objetivos, el INAC se convierte en la piedra angular para el acceso a nuevos mercados, especialmente ante las nuevas oportunidades comerciales (Box 4).

**Box 4. INAC: Una larga trayectoria de soporte comercial a la apertura de mercados**

La estrategia de apoyo del INAC para la apertura de los mercados orientales forma parte de una trayectoria que tiene varios antecedentes; un paso previo fue la re-apertura de carnes del mercado norteamericano post aftosa 2001; en este caso la trazabilidad fue relevante en términos de imagen

---

calidad de Vicepresidente; b) Tres representantes de los productores, uno de ellos a propuesta de la Asociación Rural del Uruguay, otro a propuesta de la Comisión Nacional de Fomento Rural y de las Cooperativas Agrarias Federadas y el tercero, a propuesta de la Federación Rural del Uruguay; c) Tres representantes de la industria frigorífica, uno a propuesta de la Asociación de la Industria Frigorífica del Uruguay, otro a propuesta de la Asociación de Plantas de Faena Mercado Interno y el tercero a propuesta de la Cámara de la Industria Frigorífica. Los representantes del sector privado serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las agremiaciones de productores rurales o de las agremiaciones industriales del sector, según los casos, procurando que las designaciones reflejen la real representatividad de dichas actividades.

**Box 4., continuación**

y resguardo probatorio ante la aparición de eventuales problemas. Otro hito fue el ingreso al mercado ruso. La Memoria del INAC del año 2015 da cuenta de las acciones de marketing:

- \* Participó en cuatro ferias internacionales: Rusia- Prod Expo (Moscú); China- Sial Shanghai; Alemania-Anuga y China-World of Food Beijing;
- \* Habilitó el Restaurante de la Franquicia Uruguay Natural –parrilla gourmet- en el pabellón de Uruguay en Expo Milán;
- \* Demostraciones de Trazabilidad en el Restaurante en Expo Milán para 30 mil comensales;
- \* Promociones y eventos en el exterior -en Rusia, Holanda, China, Italia, Alemania, México y Estados Unidos; se destaca la promoción de carne uruguaya en cadena de supermercados de Holanda (Zandbergen); Alemania (Block House) y EEUU (Washington en el marco de la reunión de MICA y en Filadelfia en el marco del arribo de la carne certificada Never Ever 3);
- \* Cursos a estudiantes, chefs y personal de la cadena Swissam (San Petersburgo, Rusia);
- \* Audiovisuales para promoción de la carne (sobre trazabilidad, ecosistemas, Recetas, Anglo Patrimonio de Unesco, postulación de Uruguay como sede de Congreso Mundial de Carne Angus, etc.)

A partir de esta base, el abordaje al reciente dinamismo del mercado chino en materia de carnes bovinas -especialmente durante el último bienio- encuentra a la cadena local cerca de su capacidad máxima y con un aceptable modelo de integración cortes/destinos (entre diversos países de la UE, Rusia y EE.UU.). La estrategia es ingresar sobre la base de mercados segmentados y productos de alto precio (o cortes revalorizados), considerando: i) el tamaño y las particularidades del consumidor chino; ii) los canales comerciales; iii) las modalidades de compra.

En función de ello el INAC estableció –en el año 2018- una oficina comercial en China como punto focal del comercio para asistir a los exportadores locales en temas centrados especialmente en las características del consumidor chino.

### 3.3.1.3. *La Dirección General de Servicios Ganaderos y el Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG)*

Depende del MGAP y se enfoca a desarrollar y gestionar la trazabilidad del ganado vacuno desde el establecimiento de origen del animal hasta el frigorífico, tanto individualmente como por grupos de animales. Para ello cuenta con las siguientes herramientas operativas:

- i) Base de datos única y centralizada. Integra en un sistema único de datos de existencias, (provenientes de la Declaración Jurada Anual), movimientos y/o cambios de propiedad (provenientes de la Guía de Propiedad y Tránsito);
- ii) Procesa información de diversos formularios actualmente utilizados (en particular la Guía de Propiedad y Tránsito);
- iii) Geo-posiciona la información ganadera a través del montaje de un Sistema de Información Geográfica, completamente integrado al SNIG;
- iv) Distribución de identificadores cumpliendo con la disposición del MGAP como responsable de determinar las características, numeración y criterios de distribución de los dispositivos de identificación;
- v) Asignación de los identificadores a animales, aportando al momento de la inscripción los siguientes datos: Número de Identificador; propietario; estación y año de nacimiento; sexo; raza y cruce;
- vi) Registro de movimientos de animales.

**Trazabilidad.** Históricamente Uruguay fue un país que identificó en los sistemas de trazabilidad un requerimiento para mejorar la competitividad de su cadena bovina; inicialmente fue un requerimiento puntual para la exportación a la Unión Europea, pero desde comienzos del nuevo milenio se transformó en una agenda más amplia -pública y privada- orientada a lograr un salto cualitativo en la eficiencia de toda la cadena. Más allá de un sistema de seguimiento de animales, Uruguay buscó incrementar la transparencia en las transacciones a lo largo de la cadena para posicionar al país en la vanguardia de la provisión global de carne diferenciada.

El sistema de trazabilidad de las carnes de Uruguay está integrado por el Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG) -realiza un seguimiento individual a campo- y por el “Sistema Electrónico de Información de la Industria Cárnica” (SEIIC) -conocido como “caja negra” que realiza el proceso homónimo en la fase industrial-. Este sistema -con más de 15 años de operatoria-

aporta transparencia y trazabilidad a las más de 18 millones de operaciones que anualmente se registran entre los diversos eslabones de la cadena bovina. Cubre varios objetivos: i) mejora la inocuidad de los alimentos; ii) facilita el control y la erradicación de enfermedades; iii) aporta transparencia a la cadena; iv) contribuye a la estrategia de diferenciar la exportación de carne (i.e. aplica al Programa de Carne Natural Certificada del Uruguay).

Su desarrollo e implementación demandó varios años y se enmarcó en una apuesta a la transparencia de la cadena y la diferenciación del producto<sup>48</sup>. La implementación de este sistema de trazabilidad a campo se lanzó oficialmente en 2004 e inició con un “Programa Piloto de Trazabilidad Individual”, en simultáneo con el sistema de trazabilidad grupal.<sup>49</sup>

Paralelamente al desarrollo del SNIG, el INAC comenzó a realizar lo propio con el SEIIC a partir de la contratación externa de profesionales especializados en diversas áreas. Este sistema, que recolecta datos de la fase industrial, estuvo motivado a partir de la coordinación público-privada, de forma tal de mejorar la competitividad y transparencia en la cadena. Si bien su implementación comenzó en el año 2007 en algunos establecimientos industriales, su obligatoriedad y la articulación con el sistema de trazabilidad a campo (el SNIG) entró en vigencia a partir del año 2010. Su desarrollo estuvo íntegramente financiado por fondos del INAC. El objetivo de este sistema fue aportar transparencia en la cadena al solucionar un problema de información asimétrica<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> La iniciativa de desarrollar un sistema de información individual surge en un congreso internacional de la cadena bovina en Irlanda en el año 1999, al cual asistieron productores ganaderos y legisladores uruguayos; se identificó que la trazabilidad individual podía ser una herramienta de gran utilidad para el Uruguay en búsqueda de posicionarse como proveedor global de carne diferenciada. Parte de los asistentes a ese Congreso accedieron a instancias gubernamentales desde las cuales incluyeron a la trazabilidad en el plan de promoción a las exportaciones ganaderas. Impulsado por la crisis derivada de la fiebre de la aftosa, se redobló el interés público-privado por la implementación de un sistema de trazabilidad individual y facilitó la obtención de financiamiento externo por parte del Banco Mundial.

<sup>49</sup> El SNIG entró en plena vigencia de forma obligatoria en septiembre de 2006 a través de una ley nacional cubriendo la etapa primaria (desde el nacimiento hasta el ingreso a un predio industrial). El historial del animal es continuado por el sistema de trazabilidad industrial (el SEIIC,) el cual genera un nuevo código que opera a lo largo del proceso de faena y despostada, llegando hasta el empaque final. El sistema de caja negra está instalado en todos los establecimientos industriales habilitados por MGAP para la faena y despostada; se basa en un sistema de siete puntos de recolección de datos situados en diversas etapas de la fase industrial y son monitoreados por INAC para garantizar la transparencia de los datos generados. Este sistema, además de continuar la trazabilidad proveniente del campo, permite que los productores tengan una fuente confiable sobre el peso de su hacienda.

<sup>50</sup> En particular, una vez que el productor ganadero o el consignatario de hacienda entrega sus animales a la planta frigorífica perdía la posibilidad de conocer su rendimiento de carne –la relación peso animal vivo/cantidad de kg e gancho–, dado que esta tarea quedaba a manos de los últimos. Al estar el valor de la hacienda sujeto a su peso en vivo, este hecho generó históricamente disputas y desconfianza entre las partes. Esta situación no solo podía representar una distribución asimétrica e injusta de las ganancias generadas en la cadena, sino también desincentivos a mejorar la

Más recientemente, el sistema de trazabilidad en carnes continuó avanzando a partir de innovaciones incrementales a fin de mejorar la competitividad de la cadena bovina. Pero en cierta medida, la valorización comercial del uso de esta herramienta depende de los requerimientos del comprador externo y del tipo de producto intercambiado<sup>51</sup>.

#### 3.3.1.4. *La Oficina de Planificación y Política Agropecuaria (OPYPA)*

Depende del Ministro de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP); se trata de una oficina que tiene 50 años de antigüedad y es la encargada de sustentar -vía estudios, análisis de situaciones, y otras actividades- las estrategias de largo plazo para el desarrollo y la inserción externa de las producciones agropecuarias.

Sus miembros operan a modo de asesores de ministros y establecen sus agendas de trabajo en función de las demandas de las autoridades del ministerio. Evalúan problemas desde lo técnico y proponen soluciones (corto plazo). Además, realizan un seguimiento regular de las actividades para mantener la base de datos, enfatizando en perspectivas de mediano y largo plazo. Organizada por grandes temas -una de las direcciones se refiere a carnes (de todo tipo)- cuenta unos 25 profesionales de distintas disciplinas; se destaca la estabilidad personal de los profesionales abocados al tema carne, que permite un claro proceso de aprendizaje temático.

Los portes al complejo exportador de la carne vacuna se centran en la identificación y posibles alternativas de solución a los problemas de este sector<sup>52</sup>.

---

productividad y a producir ganado con características diferenciales. De este modo, los sistemas de control que comprenden a las cajas negras operan como un árbitro externo –dado que es auditado por INAC- en el intercambio de hacienda, de forma tal de garantizar la transparencia y promover la confianza entre las partes.

<sup>51</sup> Inicialmente -años 2003/5- el tema de trazabilidad era determinante para las 9 plantas de faena más relevantes dado que exportaban productos de valor medio/alto (y formas de alimentación determinadas) a EEUU y Europa casi exclusivamente; el tema pierde importancia cuando cobra protagonismo Rusia, donde pesa menos la calidad y los precios más altos no están vinculados a la trazabilidad.

<sup>52</sup> “A partir del año 1993, la oficina comienza a difundir sus análisis sectoriales, los avances en políticas, los estudios y los proyectos en los cuales se involucra, comunicando de esta manera a los diferentes agentes del sector sus puntos de vista y sus opiniones. De esta manera, desde el año 1993 y hasta el presente, todos los fines de año la OPYPA publica su Anuario, con los principales trabajos y estudios realizados. Con el paso del tiempo, el anuario se ha ido transformado en un instrumento del MGAP para difundir políticas, proyectos o estudios, no solamente los realizados por OPYPA, sino también publicando artículos de otras Asesorías o Unidades Ejecutoras del Ministerio.” (OPYPA, 2919, Memorias).

### 3.3.1.5. *Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agropecuaria (FUCREA)*

Es la organización que, desde 1966, nuclea a todos los Grupos CREA -Consortios Regionales de Experimentación Agrícola- de Uruguay. Estos grupos son organizaciones de productores privados siguiendo el modelo desarrollado en los años 60 en Francia. Uruguay cuenta con unos 600 grupos CREA -cada uno de los cuales nuclea unos 20 productores- que tienen una secuencia de trabajo grupal coordinado por uno o varios asesores técnicos solventados conjuntamente. El objetivo general es el fortalecimiento de las capacidades productivas y de gestión de los productores asociados. Los resultados productivos y económicos indican -a lo largo de los años- claras mejoras, hecho que convierte a los productores asociados en esta organización en referentes dentro de la actividad. Tienen, además, una activa presencia en Consejos Asesores y similares de otras instituciones relacionadas con el sector.

En términos de proyectos específicos relacionados con las exportaciones cárnicas, desde 2005 funciona el proyecto de Coordinación de la Cadena Cárnica CREA. El objetivo es lograr mayores precios estableciendo mejores relaciones comerciales entre la producción y la industria en base a una mejor información. Iniciado en el 2005, CarneCREA brinda servicios de coordinación de la cadena cárnica buscando promover las relaciones comerciales entre los agentes de la cadena, tanto entre el sector criador con el invernador, como entre el sector invernador con la industria. Una herramienta son los contratos de abastecimiento a la industria frigorífica. Son acuerdos desarrollados con la industria frigorífica, donde se definen criterios objetivos de evaluación y pago del ganado bajo ciertas normas de calidad y peso. Existe una comisión específica para asesorar a los productores sobre esta modalidad y un conjunto de documentos, indicadores de seguimiento y modelos de contratos para implementar este modelo de comercialización.

Operativamente FUCREA coordina varios productores con las siguientes tareas: i) agrupa las ofertas y genera lotes homogéneos y de cierta escala en la negociación con los frigoríficos; ii) organiza la logística de transporte; iii) controla los rendimientos de carne de la faena en planta; iv) da seguimiento de las liquidaciones y de los pagos. Desde el punto de vista del frigorífico implica cierta fidelización, garantía de abastecimiento seguro y calidad del proceso de producción; para el productor reduce incertidumbres comerciales -posibilidades de colocación, destino, pago por calidad, ahorro de gastos de comercialización y mejoras en precios, permitiendo focalizarse en la producción y contar -previo pago de una comisión- con un servicio grupal de comercialización.

Según FUCREA más de 200 productores acceden a este modelo<sup>53</sup>. Durante los últimos años se remitieron unas 30 mil cabezas bajo esta modalidad con una mejora de entre 6 y 8% respecto de los canales comerciales habituales; se estima una ganancia del orden de 30 dólares por animal.

Se trata de una institucionalidad que resulta funcional para la construcción de competitividad en el primer eslabón de la CGyC –vía aprovisionamiento asegurado de hacienda de calidad-, especialmente cuando el objetivo de las exportaciones de la industria frigorífica es la segmentación para consumidores selectos.

Sintetizando, la estructura del tramado institucional de soporte a las exportaciones cárnicas ha ido derivando en cierta especialización que facilita su operatoria. El INIA focaliza su accionar sobre las mejoras técnicas “tranqueras adentro” en materia de alimentación, manejo reproductivo, bienestar animal y otras temáticas concurrentes. Complementariamente, FUCREA, se centraliza en la difusión (de innovaciones generadas en otros ámbitos) e intercambio del aprendizaje logrado “*in situ*”; aporta, además, conocimientos sobre gestión y de modelos de negocio referidos a la articulación entre la fase producción primaria y la industria. El INAC es crucial por la amplitud de actividades, pero dentro del plano de la inserción en los mercados externos, se destaca por el control/regulación de los frigoríficos y su actividad promocional en los mercados externos. La perspectiva estratégica de largo plazo descansa en el MAGP, que a su vez se asiste de la OPYP.

Se destaca el largo recorrido temporal del tramado institucional; la mayoría de las instituciones tienen más de dos décadas de funcionamiento interconectado y un documentado sendero de ajustes y reajustes de roles y programa de interacciones. Remarcamos la existencia de algunos “proyectos cohesionadores” que tienden a alinear a la cadena: marcas país, ingreso a mercados diferenciados, etc. Adicionalmente, la estabilidad permite consolidar capacidades de recursos humanos asociados a su permanencia temporal en sus instituciones (tanto públicas como privadas); en un ámbito reducido -por escala del país- es frecuente el enriquecimiento de esas capacidades a través del pasaje por los ámbitos públicos y/o privados.

Sobre ese tramado de instituciones (en el sentido organizativo) y de relaciones, las industrias exportadoras despliegan sus estrategias internacionales derivando algunas actividades (la generación y uso de información; el posicionamiento de mercado de las carnes uruguayas; las

---

<sup>53</sup> Se estima que bajo estas modalidades se comercializan anualmente unas 100 mil cabezas, mientras que el resto va por canales tradicionales.



habilitaciones de nuevos mercados; e, incluso, las primeras etapas del marketing en sus aspectos genéricos).

## **4. La respuesta empresarial ante la nueva institucionalidad**

### ***4.1. Estrategias y acciones empresarias para capturar nuevos mercados. Argentina***

#### ***4.1.1. Introducción***

A partir de la institucionalidad –pública y privada- indicada en la sección previa para el caso argentino se analiza, a continuación, el sendero seguido por dos empresas que han delineado distintas trayectorias y estrategias de inserción internacional. En ambos casos, el desempeño reciente es fruto de varias décadas de evolución en materia productiva, tecnológica y comercial; en ese sentido tienen una fuerte impronta de sus orígenes, las acumulaciones previas y los aprendizajes propios de operar en contextos macroeconómicos e institucionales altamente variables. Se analiza, inicialmente, el desempeño de uno de los mayores exportadores de carnes bovinas –Frigorífico Gorina- de gran escala, altamente integrado y abocado a la colocación de todo tipo de cortes congelados y enfriados; a posteriori, el tema se focaliza en una empresa -ULSA-MELEFU-, de menor porte, organizada a partir de una red de contratos y centrado en exportar productos selectos a nichos de mercado internacional. Ambas firmas interactúan fluidamente en la red de institucionalidades antes descriptas y tienen creciente presencia en el mercado oriental.

#### ***4.1.2. El Frigorífico Gorina***

##### ***4.1.2.1. Origen y evolución***

Gorina es una empresa de capitales nacionales controlada y manejada por la tercera generación de un inmigrante mallorquín que instaló una carnicería en Argentina en 1920. Su hijo amplió el modelo hacia la distribución de carnes –como matarife y abastecedor- lo cual lo involucró en el mercado del facón (faena en plantas de terceros) y. En 1996 llegan a un acuerdo para comprar parte importante del frigorífico que usaban como “faenador” en la búsqueda de escala para ampliar el negocio e incursionar en la exportación. Unos pocos años más tarde –en 1999- compran la parte accionaria restante y) - se convierten en un frigorífico de cobertura nacional; para esa época la empresa –netamente familiar- incorporaba la tercera generación hoy profesionales- a cargo de la firma.

La expansión se da en plena crisis de la economía argentina y del sector en particular dado el episodio de la aftosa –prohibición de exportar carnes y menudencias por parte de frigoríficos - y desemboca en el control de un frigorífico ciclo I. En el año 2001 va a la feria de ANUGA – a costo propio- al solo efecto de posicionar a la empresa. Gorina tenía un mínimo de 200 ton/año de cuota Hilton, lo cual fue el punto de partida, pero la base para ampliar la estrategia hacia mercados de volúmenes. En 80 años y tres generaciones la empresa familiar que había nacido como carnicería – con epicentro en la demanda- completaba el circuito integrándose verticalmente en la fase industrial y accediendo al mercado externo. Durante los años subsiguientes alquilaban las capacidades de desposte y frío, a la vez que se destacaban entre los mayores exportadores de carnes; rápidamente ingresaron al consorcio privado ABC de exportadores<sup>54</sup>, hasta ese entonces dominado por un acotado número de firmas predominantemente extranjeras.

Un segundo salto cualitativo fue el proceso de inversión impulsado desde 2011, con inversiones anuales de entre 5/7 millones de dólares para lograr un aceitado equilibrio entre las etapas de faena, un propio ciclo II de despostada y las subsiguientes facilidades de envasado, acondicionamiento y frío (congelado y enfriado)<sup>55</sup>. Controlar cada una de las etapas del proceso implica eficiencias operativas y mejoras en la calidad del producto, a la vez que facilita los sistemas de control en el marco de un flujo de producción muy aceitado cotidianamente; ello permite faenar

---

<sup>54</sup> Consorcio de Exportadores de Carnes argentinas (ABC, por sus siglas en inglés); ABC representa a 22 empresas frigoríficas, 94% de las exportaciones de carne argentina y 47% de la faena con 26.000 puestos de trabajo. Por su relevancia ocupa rotativamente la vicepresidencia segunda del IPCVA. Formalmente data del año 2002, pero reconoce como antecedentes a la Cámara de Exportadores de Carnes de la República Argentina. Funciona sobre la base de una cuota societaria y brinda servicios de información general abierta a todo público y particular para sus asociados con acceso restringido. La información comercial de acceso restringido se refiere a oportunidades de mercados, análisis de prospectivas, manejos impositivos / arancelarios y evoluciones de mercados/negocios internacionales específicos. Hacia afuera, desarrolla una activa presencia en los diversos ámbitos de trabajo con el sector público (es consultada/participa de la Mesa de Carnes, el CAA y las negociaciones técnicas de Cancillería). Con una estructura administrativa y de gestión muy acotada, tiene un aceitado sistema de relaciones con las gerencias técnicas y operativas de los frigoríficos que la integran lo cual convierte a esta institución en referente obligado en temas técnicos de comercio exterior en carnes.

<sup>55</sup> En la industria frigorífica argentina priman los frigoríficos Ciclo I que eventualmente avanzan sobre actividades de ciclo II (despostada, frío, acondicionamiento, maduración) donde son mucho mayores las inversiones y los requisitos sanitarios y laborales. Acceder a los mercados externos implica reforzar esta segunda etapa. "El proceso de producción de las plantas en Argentina es decreciente, o sea, ingresan a faena cierto número de animales, luego de esos animales sólo pueden despostar la mitad y de esa faena, pueden congelar un cuarto", resumió -aludiendo a este desbalance productivo del sector- Carlos Riusech CEO de Frigorífico Gorina. Y agregó: "Identificado este problema empezamos a trabajar para revertir este cuello de botella y tratar de lograr un flujo uniforme, de la misma densidad".

entre 1.200 y 1.600 cabezas por día, escala compatible con los estándares promedios internacionales<sup>56</sup>.

Fue una apuesta -en una coyuntura altamente compleja dadas las regulaciones que apuntalaban al mercado interno y afectaban el abastecimiento de hacienda (especialmente el novillo pesado de exportación dados los subsidios al tipo de animal liviano preferido por la demanda local)- a las tendencias del mercado mundial de largo plazo, que ya comenzaban a vislumbrarse, aunque aún China no figuraba como destino exportador. A juicio de unos de los dueños, fue una forma de capitalizar sus conocimientos previos a futuro ya que “invertir es comprar futuro”. En un lapso donde la política pública subsidiaba directamente a la producción de carne feedlot para mercado interno, Gorina prioriza la inversión en balancear la capacidad de faena con la despostada y el enfriamiento en planta para exportar (en lugar de apostar a integrar verticalmente hacia el aprovisionamiento de ganado con engorde a corral propio).

A un siglo de funcionamiento y con el ingreso de la cuarta generación de propietarios familiares –en el marco de una creciente profesionalización de los elencos directivos- la empresa describió un proceso evolutivo donde los episodios de crisis fueron los momentos de inversiones para expandir y/o equilibrar etapas en pro de reducir costos y ampliar mercados. Su rango de actividades arranca como carnicería, escala como matarife, continúa como frigorífico de ciclo II y termina integrándose hacia ciclo I para re balancear y equilibrar todo el proceso. Ese sendero es acompañado con una evolución creciente en complejidad, que va desde el inicial abastecimiento al mercado interno a colocar una amplia diversidad de cortes en los mercados externos, incluso incursionando en las carnes con marcas; adicionalmente ingresa al mercado de las bioenergías.

---

<sup>56</sup> Diariamente el proceso comienza con la faena en la madrugada de manera que la “materia prima” recién sacrificada ingresa a la sala de enfriado; en el interin se desposta, selecciona, acondiciona, envasa y enfría los cortes derivados de las medias reses del día anterior y se le da salida a la comercialización. Previamente se faenaba más tarde, se subcontrata la despostada y/o se apelaba a doble turno (que se extendían hasta medianoche). Esa reorganización permite concentrar toda la actividad y establecer un balanceado ritmo de circulación de la materia prima; en una actividad empleo intensiva y cuidadosa de los detalles (de calidad y presentación) esta dinámica permite un adecuado control de calidad. Las inversiones nivelaron las capacidades operacionales internas de cada etapa (faena, despostada, acondicionamiento, enfriado) e incorporaron mecanización para algunas actividades (envasado, circulación de materiales).

#### 4.1.2.2. *Objetivo, estructura y funcionamiento*

Fruto de esa evolución, Gorina es hoy una de las 5 mayores empresas del rubro carnes bovinas e integra la dupla de los mayores exportadores. Se trata de una firma familiar (no cotiza en bolsa), administrada por la tercera (e ingresando la cuarta) generación, altamente profesionalizada y con un marcado ritmo inversor.

Su actividad la desarrolla en una planta integrada –faena, despostada, frío y logística- con una escala compatible con los estándares internacionales. Opera con diversas certificaciones de calidad SGS (para producto y HACCP en producción), BRC Food, Angus Argentina, desarrolla distintas marcas (GF, Beef Land, Gorina) para abastecer a mercados internos e internacionales- tanto para faenas normales o para comunidades específicas (Kosher, Halal) y cuenta con laboratorios de control de calidad (para analizar presencia de salmonella y otros).

El personal total actual asciende a 1.037 puestos, 100 de los cuales están en administración, 587 en las diversas etapas de plantas de faena y alrededor de 350 contratados para tareas varias. Exhibe una facturación estimada entre 400 millones de dólares de los cuales el 25% proviene del mercado interno y el 75% de la exportación (millones de dólares durante el año 2019).

Operativamente tiene una capacidad de faena de 28 mil cabezas/mes y una capacidad de desposte de 8.000 cuartos y de entre 250 y 300 ton días de producto terminado. Completa el equilibrado diseño con la capacidad de frío: congelamiento (8 túneles x 33 posiciones de 50 cajas de 25 kg), depósito de enfriado, (400 ton) y depósito de congelado (650 ton).

Unos pocos datos dan cuenta del dinamismo productivo de años recientes inducidos por las corrientes exportadoras.

**Cuadro 4. Evolución de indicadores seleccionados. Frigorífico Gorina  
-miles de dólares, toneladas y unidades-**

Año	Exportación (*)		Faena	
	Valores	Volúmenes	Cabezas	Producción
2015	s/d	s/d	240.848	63.267,7
2016	s/d	27.295	253.949	65.681,1
2017	171.259,1	30.087	270.760	69.826,7
2018	231.754,4	47.483	305.000	77.612,1
2019	322.692,6	61.273	298.138	75.476,8

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos suministrados por la empresa.

*Nota:* (\*) Valores anuales de Marzo/Abril; no comparables con las columnas de producción por tratarse de mediciones con distintas bases.

En particular es destacable la relevancia del mercado chino: de las 30.087 ton exportadas en 2017, el 44% correspondía a dicho mercado –abierto desde 2012 y con primeros desembarcos de la firma en 2014-; en el último año (marzo 2020/abril 2019), las ventas al exterior fueron de 61.273 ton de la cuales el 74,3% fueron al mercado chino. El aumento de las colocaciones a China –entre 2017 y 2019- sobre-explica la evolución de las colocaciones externas debido a la reducción verificada en las ventas a otros mercados.

La capacidad productiva –concentrada en una sola unidad frigorífica- genera una gran cantidad de desechos que en el marco del Plan RenovAr<sup>57</sup> llevan a la empresa a encarar la construcción de una planta de biogás como paso previo a la generación de energía eléctrica.<sup>58</sup>

#### *4.1.2.3. Abastecimiento de hacienda*

La empresa utiliza diversos canales para comprar hacienda, actividad que viene desarrollando desde hace décadas.

Para el caso de los animales para exportación, las vías más destacadas son las compras directas y el uso de remates en ferias del interior del país. La permanencia en el mercado como comprador le ha permitido seleccionar un centenar de abastecedores. Solamente en el caso de abastecimiento de la cuota Hilton 481 de la UE establecen vínculos más estrechos –financiación, seguimiento de calidad, etc.- dado que se trata de contratos de entrega del producto final con estrictos cumplimientos de protocolos.

Siendo el aprovisionamiento de novillo pesado la clave competitiva externa, la empresa se diferenciaba por dos temas: i) pago a corto plazo de la hacienda (7 días, mientras habitualmente se

---

<sup>57</sup> Se trata de un Plan Nacional de Energías Renovables de distintas fuentes al cual pueden presentarse las empresas por tipo de energía/origen de insumos con el compromiso de compra por parte del mercado mayorista de electricidad a una tarifa predeterminada y con contrato de compra asegurada.

<sup>58</sup> El proyecto está en construcción en la fase de infraestructura y el co-generator; se prevé empezar a entregar a CAMMESA (la empresa que administra el mercado eléctrico mayorista en Argentina) energía en setiembre de 2022. La familiaridad del tema deviene de relaciones como oferentes de carnes a Wal-Mart y McDonald's que en sus protocolos de compra enfatiza en la Responsabilidad Social Empresaria; lo mismo ocurre con los temas de bienestar animal pre faena. Estratégicamente y dada la ubicación de la planta –en la cercanía de barrios privados-, producir energías renovables es una manera de mantener normas de convivencia social. Además, es una estrategia de adelantar a exigencias de futuro especialmente en el comercio internacional. La planta de bioenergía se inscribe en un cambio radical del tratamiento de desechos; implica una inversión de entre 5/6 millones de dólares.

paga a 30, 60 y 90 días); ii) existe un contacto personalizado con quienes le vende la hacienda (uno de los dueños supervisa cotidianamente la relación con los abastecedores)<sup>59</sup>.

Sobre esta base se ha generado una suerte de fidelización sin contrato formal. Desde la perspectiva de la empresa frigorífica, deviene en la posibilidad de contar con cierta previsibilidad con un volumen mínimo de abastecimiento; en la parte opuesta el vínculo –fidelizado, pero no contractualizado- permite un ahorro de comisiones de intermediación, menores fletes, y una mínima garantía de contar con compradores fiables cuando el novillo “está terminado”<sup>60</sup>.

Financieramente es una empresa muy sólida. Contar con una exposición de ventas externas altas le facilita el acceso a crédito de prefinanciación y una vez establecido el circuito es un tema de gestión de su rotación; las expansiones de las inversiones fueron solventadas con fondos propios provenientes de las utilidades del giro de la empresa.

#### 4.1.2.4. *Ingreso a los mercados internacionales y China*

A partir de esta plataforma productiva la empresa despliega internacionalmente desde los inicios del 2000, comenzando con una módica cuota Hilton que le permitió consolidar su operatoria. Si bien el eje continuó siendo el mercado europeo, a mediados de los años 2000 ingresa a Rusia.

Para ingresar a Rusia fue clave la actividad del IPCVA que –como consta en sus memorias- desplegó dos tipos de acciones: i) financió y organizó –con otras instancias oficiales- el proceso de apertura de mercado (visita de funcionarios rusos a plantas locales, traducción de protocolos, compatibilización de cortes, etc.); ii) desarrolló una activa presencia de marketing en el mercado ruso a través de la asistencia de ferias y otros eventos. Gorina, en el marco del consorcio ABC de exportadores, participó de tales rondas comerciales; desde su modelo de integración de la media res, Europa absorbía los cortes de mayor valor, algunos mercados latinoamericanos –Chile,

---

<sup>59</sup> Cada cliente tiene acceso a una página de la empresa donde constan todos los detalles de su tropa cuando es faenada –peso, resultados netos, retención del impuesto correspondiente y otros aspectos- (con lo cual la transparencia de la información refuerza los vínculos de confianza). Cabe recordar que la firma fue previamente operador del mercado de hacienda y a lo largo de varias décadas –aun con crisis- honró sus compromisos. En otro orden usan todos los canales comerciales (compra directa, mercados concentradores, remates electrónicos).

<sup>60</sup> La “terminación” exacta del novillo es un tema de interés conjunto: para el productor implica el momento que alcanza el máximo desarrollo con un adecuado balance entre tamaño y gordura (si se pasa solo genera grasa y sobre consume pasto/granos/suplementos); para el comprador, un animal sobre-engrasado es un problema en la despostada, a la vez que un animal magro o subdesarrollado implica rendimientos –en kg netos de carne- subóptimo. El tema es crucial cuando se refiere a mercados Premium donde se valoran diversos atributos –terneza, marmoleado, grado de engrasamiento, etc.

Colombia- aportaba algunos cortes delanteros y Rusia compraba carne de medio/bajo precio congelada (“manta”). Con este perfil, la apertura a Rusia y la suma de otros mercados volumétricamente menores, hizo crecer la participación de exportaciones en el mix de ventas a la vez que complejizó los destinos para integrar la media res.

Varios elementos tendieron a reconfigurar el mercado de carnes a fines de la primera década de los 2000: i) Un quiebre se produce en el año 2012, donde después de varias negociaciones con Cancillería y MINAGRI China habilita el ingreso de carne congelada sin hueso proveniente de Argentina; ii) otra disrupción radica en la reducción de las compras rusas derivadas de los cambios macroeconómicos de dicho país que -devaluación del rublo en el marco de un ajuste de toda la economía de por medio- virtualmente paralizó ese destino; iii) la lenta saturación del mercado europeo (que absorbe los mejores y valiosos cortes), iv) la oferta de Irlanda y otros países que compiten sobre la base de una mejor localización y logística para dicho destino; v) la puesta en marcha de la cuota 481 referida al ingreso de carnes feedlot a la UE (que atenúa la relevancia del producto Premium a pasto base de la cuota Hilton que otrora fuera el punto de partida exportador) y, vi) el dinamismo de nuevos exportadores (caso Brasil, Uruguay y en menor medida, Paraguay). Rápidamente los precios que habían alcanzado niveles record comenzaron a declinar, a la vez que las colocaciones internacionales se ralentizaban. En otro orden, las políticas internas en materia de carnes alentaban el consumo interno (que recordemos se asienta en una calidad de novillo distinto a la exportación).

La reacción de la empresa fue la inversión para ganar en eficiencia apuntando hacia los mercados externos. Se trata de un doble mecanismo: i) lograr una escala óptima en cada etapa de producción que permita competir por costos; y a la vez ii) optimizar las colocaciones de cada corte en el mejor mercado externo posible.

Estratégicamente la empresa –en una primera etapa- apuntó a “integrar” mejor los cortes derivando y/o incrementando las ventas de aquellos de bajo valor que previamente se destinaban al mercado local al exterior. En ese sendero el mercado chino –¿cuartos? delanteros de bajo precio y/o completos de hacienda de menor calidad (como la vaca de conserva)- permite complementar el recorrido previo exportador de la empresa. Pero siempre como proveedor de productos congelados y/o cortes de medio/bajo valor hasta el centro (“hub”) de distribución local que luego completa el circuito hasta el consumidor

Pero en una segunda etapa la intención empresarial es capturar mercados de productos enfriados y/o migrar hacia cortes de mayor valor (escapando de los precios promedios de colocaciones congeladas a China del orden de los 4.000 dólares/tonelada) <sup>61</sup>. Gorina ingresa al mercado oriental en el año 2012 en base a la experticia internacional de cortes y procesos productivos desarrollados previamente, pero frente a potenciales compradores que –dada su idiosincrasia- tenían poco conocimiento del mercado de carnes –especialmente el congelado-. China pasa a ocupar el lugar de Rusia, pero se trata de una demanda más diversa y potencialmente creciente y segmentada.

Allí desempeña –a juicio de los representantes de la empresa- un rol central el IPCVA que se convierte en una lanzadera de desembarco para una amplia gama de temas –desde el idioma hasta las herramientas de marketing-. Rápidamente los compradores chinos van aprendiendo sobre cortes y carnes; en paralelo, Gorina empieza a delinear una estrategia hacia cortes de mayor valor en función del realineamiento del comercio externo. En los mercados de Oriente, los exportadores argentinos hacen el aprendizaje de los canales comerciales y modalidades de consumo para posicionarse en los cortes de mayor valor. La estrategia se despliega además sobre otros países como Singapur, Vietnam y las naciones árabes.

La magnitud de las demandas provenientes del mercado chino rápidamente saturó la capacidad gerencial de la empresa en materia exportadora, situación que revaloriza el tramado de instituciones y relaciones –que con creciente armonía viene gestándose en las últimas décadas-. A juicio de los directivos de la firma, se formó –a lo largo de casi dos décadas- un tramado institucional –como ámbito de consensos, divergencias y concesiones- de la actividad con un cierto reparto –según temas- de roles que resulta funcionalmente útil para: I) enfrentar problemas comunes (que individualmente sería muy costoso hacerlo); ii) anticipar dificultades; iii) generar acciones proactivas en vistas de la variable geometría del mercado de las carnes.

---

<sup>61</sup> Nótese que la primera etapa parte de una apuesta inversora que madura temporalmente un par de años más tarde con nuevas condiciones macroeconómicas y regulatorias locales (con tipo de cambio libre, quita de retenciones y desregulación burocrática de la gestión 2015-19), e internacionales (la apertura del mercado chino y los primeros aumentos de precios dada la peste porcina africana y las adversas condiciones climáticas de los competidores australianos y neozelandeses).



En ese tramado, primariamente, Gorina pertenece al consorcio de exportadores ABC que a su vez participa en el IPCVA (ocupa rotativamente la vicepresidencia segunda), especialmente en la fijación de la agenda del Departamento de Promoción Externa.

Partiendo de la plataforma productiva previa más las inversiones para re balancear sus etapas productivas y en el marco de nuevas políticas públicas locales, Gorina se vale de la infraestructura institucional de promoción para acceder a nuevos mercados en Oriente. Manteniendo presencia en los mercados Hilton y 481 de la UE –y aun con precios en menores- se lanza a colocar diversos cortes de valor medio/bajo en el mercado chino, posicionándose rápidamente ante la nueva situación. Como resultado, se verifica un salto exportador de magnitud explicado por la relevancia que tal mercado tiene dentro de las ventas de la firma.

En síntesis, se trata de un modelo de inserción exportadora basada en la gran escala, la eficiencia operativa y la flexibilidad anticipatoria frente a las “ventanas de oportunidad” que plantean los mercados externos. Las bases de competitividad radican en el “fidelizado” modelo de abastecimiento de hacienda y una marcada excelencia industrial (fruto de apuestas inversoras focalizadas en construir capacidades para los mercados externos). La construcción evolutiva demandó tres generaciones para establecer una competitividad que aúna calidades productivas (del ganado al producto en la caja) con habilidades de gestión empresarial (inversiones claves en activos críticos para lograr un *lay-out* balanceado) y comercial (velocidad de reacción para “integrar” múltiples cortes en muy diversos mercados a fin de valorizar la faena en conjunto). En esa dinámica la institucionalidad pública y privada desempeña roles críticos en la transparencia - informativa, fiscal, operacional- de la cadena de ganados y carnes, la apertura comercial de múltiples mercados/cortes/procesos, la “instalación” comercial del producto en nuevos mercados y la agilización procedimental de la operatoria en su conjunto.

#### *4.1.3. Empresa ULSA-MALEFU*

##### *4.1.3.1. Origen y evolución*

Los orígenes de la empresa se remontan a los años 80. Ernesto Urien –economista- inicia sus actividades en 1981 con la administración de varias carnicerías, luego una cámara frigorífica, y, por último, un remate de carne en gancho. Esa trayectoria fue el inicio del conocimiento de las particularidades del mercado de la carne. Manuel Loza (su primo, ganadero), comenzó a operar en el mercado de Liniers y luego trabaja como representante de una reconocida firma ganadera. En

esa trayectoria profundiza conocimientos del mercado de hacienda. En 1991 se unen para formar, con el tiempo, Urien y Loza SA (ULSA) integrando las actividades de comercialización de haciendas con el circuito de las carnicerías<sup>62</sup>. Obtienen así en 1997 la matrícula de Consignatarios Directos de Hacienda<sup>63</sup>, que les permite faenar en plantas frigoríficas de terceros.

De esta forma la consignataria ULSA interviene en la comercialización, subcontrata la faena y cuarteo de las medias reses – para vender, por cuenta y orden del productor, a carnicerías, mini mercados y mercados mayoristas-, haciendo el puente entre productores y distribución final. El negocio consistía en recibir hacienda de los productores, faenarla en frigorífico de terceros - pagando un precio por el servicio prestado- y vender los productos obtenidos en el mercado interno. Una vez realizada la operación se liquida al productor lo obtenido por la misma, cobrando una comisión por la intermediación realizada. Operando como Consignatario Directo hacían de nexo entre productores y pequeñas carnicerías y supermercados –operación a facón- de por medio en la etapa industrial (hasta la media res).

Entre 1998 y 1999, la empresa da un giro importante en medio de la crisis dado que COCARSA (el frigorífico en donde faenaban) entra en convocatoria de acreedores y –acuerdo judicial mediante para no cerrar la planta y despedir empleados; arreglan con el Síndico designado, usuarios de la planta -entre ellos ULSA- y el gremio de la carne, hacerse cargo de la empresa. El Frigorífico COCARSA es una planta de grandes dimensiones de ciclo I y II donde se realiza la faena, cuarteo y producción en cortes de carne vacuna; estaba autorizada y habilitada para operar en el mercado interno y externo y contaba con una importante cuota Hilton. Este nuevo panorama, -contar con la cuota Hilton-, posibilitaba integrar las medias reses con ventas al mercado interno y externo de una manera distinta y más rentable. Pero no se podía exportar a través de COCARSA ya que estaba bajo Concurso Judicial, ni tampoco vía ULSA porque las Consignatarias Directas deben liquidar en lo inmediato al productor lo obtenido por dichas ventas. Además, el cobro de las divisas de lo exportado tarda entre 45/60 días y el reintegro -por parte de la AFIP del IVA de

---

<sup>62</sup> Comienzan a operar como faenadores a partir de las matrículas prestadas por los propios frigoríficos; y en el marco de un mercado interno en expansión (Plan de Convertibilidad) la estabilidad reduce las ventajas financieras y obliga a trabajar sobre los circuitos del producto; de esta manera desde la carnicería escala a la faena tercerizada usando matrículas de terceros.

<sup>63</sup> Por ley 21.740 de 1978 se habilitan a los Consignatarios Directos, que son “aquellas personas o entidades que reciben ganado directamente de los productores, para su faena y posterior venta de la carne y subproductos resultantes, por cuenta y orden del remitente”. Los consignatarios directos deben faenar las haciendas en establecimientos que estén autorizados por el SENASA a partir de una matrícula habilitante.

exportación- se alargaba por varios meses; Esto provocaba que la ecuación financiera -por falta de capital de trabajo- se volviera insostenible para ULSA<sup>64</sup>.

Como solución ULSA se asocia a una empresa exportadora independiente llamada “MALEFU Agropecuaria S.R.L.” (Matarife Abastecedor y Exportador/Importador de Carnes y Ganados), la cual se dedica únicamente a la compra del producto procesado, terminado y embalado por ULSA. De esta manera a través de una integración entre ULSA y MALEFU, la consignataria inicial establece su plataforma exportadora ingresando al mercado europeo con cortes de alto valor, primero con parte de la cuota asignada a la planta COCARSA, para luego conformar un Grupo de Productores a fin de solicitar una asignación de cuota Hilton propia.

En el año 2003 el frigorífico con el cual subcontrataban se vende y ambas empresas replantean el negocio. Por un lado, apuntan al mercado de los cortes especiales y carnes de alta gama, y, por otro, ingresan al circuito de productores exportadores que según norma establecida, permite que, varios productores pueden asociarse, ingresar -vía contrato- a la fase de faena y exportar total o parcialmente, los diversos cortes bovinos<sup>65</sup>. Se inscriben entonces en los Proyectos Conjuntos como “Grupo de Productores de Ganado Bovino y/o asociaciones de Criadores de Razas Bovinas” para ser adjudicatarios de Cuota Hilton propia, con el nombre de AGRUPACION DE PRODUCTORES ULSA, donde Urien Loza SA, MALEFU Agropecuaria SRL y numerosos productores se asocian conjuntamente con frigoríficos exportadores que permitan preparar cortes de la calidad destinados a los mercados más exigentes del mundo.

En el primero de los temas, desde sus inicios la estrategia de la empresa es focalizarse en ofrecer carnes de alta calidad a segmentos ABC1 de mercado; para ello operan desde un inicio sobre tres pilares: i) la calidad genética y los protocolos de cría y recría de la materia prima (el novillo Premium raza certificada); ii) la excelencia de las plantas de faena, especialmente en las etapas de despostada y acondicionamiento de los cortes (“estilistas de carnes”); iii) la construcción

---

<sup>64</sup> En esta situación el productor ganadero era el responsable por el pago del IVA a la carne exportada –por cuenta y orden de ULSA-; la devolución de dicho tributo tardaba 60 días lo cual resentía el flujo financiero del proveedor de hacienda. Al crearse MALEFU la operatoria se simplifica: ULSA compra ganado y paga el IVA al productor en tiempo y forma (éste equilibra su flujo financiero). A posteriori ULSA vende el ganado a MALEFU y ésta soporta el desfase temporal.

<sup>65</sup> “En 1993, a través de la Resolución 2327/1993 y 173/1994 (modificada por la Res56/1995) todas de la SAGyP, surge la posibilidad de formar *Proyectos Conjuntos* entre Plantas Frigoríficas Exportadoras y Asociaciones de Criadores de Razas Bovinas y/o Grupos de Productores de Ganado Bovino (Contrato Agrupaciones de Colaboración), para ser adjudicatarios de Cuota Hilton. En dicha Resolución, la secretaría reserva 600 ton. del cupo tarifario a proyectos específicos para ser otorgados “por medio de licitación abierta y por mérito” (Urien, 2011).

de la imagen de carnes de calidad (desde la información de respaldo a la confiabilidad en el mantenimiento de la calidad y fiabilidad en el suministro).

Sobre el segundo aspecto resulta crucial la normativa estatal que otorga parte de la cuota Hilton a emprendimientos de exportadores controlados desde la producción primaria; ello deviene en el desarrollo de varios emprendimientos colaborativos, a la vez que introduce a estas empresas en los mercados exportadores más rentables y exigentes (y con ello marca el primer escalón de aprendizaje y acumulación por esta vía).

En un lustro la empresa pasó de ser una parte pequeña de una firma exportadora de productos masivos a empezar a conformar un ecosistema de exportación de carnes y cortes de calidad –con marcas propias y de altos estándares- para mercados segmentados y de altos/medios ingresos. En este esquema ULSA opera como Consignatario Directo y su par MALEFU como exportadora. Industrialmente la faena es subcontratada al igual que la despostada<sup>66</sup>. A poco de andar, ULSA ingresa con controles propios a esta última etapa, dada la criticidad del control de procedimientos en esta fase. En el extremo inicial el modelo requiere una afinada relación con productores ganaderos de elite, lo cual derivó tempranamente en la conformación –bajo reglas informales de fidelización y confianza- de la Agrupación de Productores ULSA. Institucionalmente la firma comienza a relacionarse con APEA –Asociación de Productores y Exportadores Argentinos- y las Asociaciones de Razas –especialmente Angus- (a nivel de modelo de negocio y certificaciones de la materia prima) y el naciente –por ese entonces- Instituto de Promoción de la Carne Vacuna - IPCVA. A juicio de ULSA, productores y frigoríficos, son aliados del negocio con objetivos concurrentes.

El resultado es una plataforma de negocios para la hacienda de calidad; la trayectoria se inicia en los dos extremos del circuito –criadores de hacienda de excelencia y carniceros devenidos en matarifes-, ambos partiendo de una lógica común: la necesidad de valorizar –y traducir a precios- los atributos de la carne como base de un producto de excelencia. Dicha plataforma se asienta más en una red de contratos (formales e informales) y confianza que en contar con activos propios (capital físico y/o relaciones laborales estables). Los activos se focalizan en contar con

---

<sup>66</sup> La despostada es una actividad altamente artesanal; de su calidad depende buena parte de la presentación y la calidad final del producto (más allá de las condiciones objetivas de terneza, procedimiento de faena y demás). El dueño de la firma los califica de “estilistas” de la carne no reemplazables por sistema mecánico alguno.

hacienda especial, la construcción de marcas, contratación de personal crítico (“estilistas de carnes” en frigoríficos subcontratados para la preparación de cada corte según exigencias del cliente en el exterior), en el manejo de eventuales descalces financieros y gestión de todo el proceso logístico y productivo.

#### *4.1.3.2. Objetivo, estructura y funcionamiento*

La empresa –que, recordemos, comenzó como una consignataria de hacienda- desde hace poco más de 2 años ha centrado su estrategia en productos de alta calidad (independientemente de los cortes) con la certificación y trazabilidad de todo el proceso productivo y con una marcada flexibilidad de oferta para cubrir diferentes nichos de mercado. El origen de la iniciativa es la idea de valorizar el producto primario de calidad a través de la venta del novillo a gancho para un segmento de mercado que está dispuesto a pagar un sobre precio (que en parte vuelve al productor ganadero). ULSA/MALEFU es la empresa ancla que coordina oferta (de una materia prima selecta) y demanda (segmentada por tipo de corte) bajo la idea de compartir la extra-renta generada.

La “integración” del negocio (qué corte se destina a qué nicho de mercado) cubre exportación y mercado interno, pero siempre bajo la premisa de demandantes selectos. A nivel local, los cortes de medio/bajo valor se destinan a cadenas de hamburguesas, cadenas de comidas y venta directa vía e-commerce. Internacionalmente –el grueso de la facturación- se focaliza en productos enfriados, por cortes, envasados al vacío, rotulados con las indicaciones básicas de trazabilidad, correspondiente código QR y establecimiento producto de origen del ganado. Cubre una variedad de cortes y 4 tipos de sistemas de producción (a pasto natural orgánico –en base a un animal que madura a los 30 meses-, a grano controlado, a puro pasto, a pasturas y verdeos con suplementación a granos los últimos 90 días); a ello se suman las diferenciaciones por colectividad (especialmente Kosher, rito Halal, para el abastecimiento a restaurantes de Oriente Medio). Sobre esta base la empresa trabaja con 5 marcas propias, (ya que muchos importadores requieren exclusividad), las cuales distribuye entre los diferentes destinos (“ULSA”, “Expo Beef”, “Ojo de Agua”, “Argenfleisch” y “Max Meet”). Todos los envíos son por vía aérea a esos nichos específicos.

El formato organizacional gira en torno a una red de agentes económicos “anclados” por dos empresas concurrentes que operan como eje de la red: ULSA y MALEFU. Conforman el

centro del ecosistema, siendo productiva, comercial y jurídicamente responsables por toda la operatoria. A riesgo propio coordinan productores, frigoríficos y consumidores para valorizar el producto y reducir costos de transacción. Sus actividades cubren varios flancos coordinadamente: identifican mercados, escalonadamente van armando el rompecabezas de contratos externos –por corte/procedimiento de producción y mercados-, “estatuyen” –con ayuda del IPCVA y otras organizaciones permiten estar en primera línea con los últimos adelantos y acontecimientos del exterior-, reciben hacienda, como consignatarios- contratan -y controlan los procesos- el servicio de faena, lidian con las complejas logísticas de exportación y cierran el circuito con los cobros. Es básicamente una estructura de gestión productiva, comercial y financiera.

Se trata de una empresa que emplea unas 40 personas, factura actualmente unos 60 millones de dólares anuales; exporta el 85 % de su producción (en valores) y se encuentra presente en los nichos de mercados más exigentes del mundo de la carne bovina. Procesa alrededor de 12.000 ton de carne por año fruto de la faena de entre 3.800 y 7.000 cabezas mensuales. Actualmente con la irrupción de China, a través de viajes a ferias y a clientes, se logró incrementar la operatoria para alcanzan el 40% de sus ventas totales.

Algunos datos contables demuestran la solidez del negocio: el margen bruto de MALEFU fue entre 2012 y 2018 de entre el 11 y el 19%, con una actual (estimación de) valuación de 20,3 millones de dólares para MALEFU y de 3,9 millones de dólares para ULSA indica un dinámico proceso de acumulación.

#### *4.1.3.3. Abastecimiento de hacienda*

El extremo inicial se conforma por unos 120 productores ganaderos que forman un colectivo denominado Agrupación Productores de ULSA; trabajan con razas británicas, marca líquida<sup>67</sup>, distintos sistemas de alimentación –pasto completo, balanceado completo, suplementación acotada (a 90 días finales de terminación- y despachan preponderantemente novillos pesados de calidad Premium para exportación.

---

<sup>67</sup> Denominación aplicada a animales nacidos, criados y engordados en un único establecimiento

Se trata de establecimientos que:

- i) Están inscriptos en el Protocolo de Carnes Angus
- ii) Utilizan reproductores puros o puros por cruce de dicha raza
- iii) Llevan registros individuales (fecha de nacimiento, genealogía de padres, formas de alimentación, registro de enfermedades, cronogramas de vacunas)
- iv) Cuentan con asesoramiento de profesionales propios y/o externos
- v) Deben informar de toda novedad al Programa Carnes AnGus.

Son empresas agropecuarias de elevado nivel tecnológico que adhieren al programa de certificación, venden la hacienda de manera directa (evitando falso fletes e intermediación) y operan con una acitada programación de los momentos tentativos de “salida” de sus productos.

En otro orden, el mecanismo se complementa con el acceso de los productores a una serie de datos –rendimientos en kg/carne del animal faenado, calidad, etc.- del producto final que permite un constante monitoreo y ajuste de la producción primaria; en otros términos “la calidad se construye desde la materia prima que es el novillo premium”.

**Certificación Carnes AnGus.** Siendo Angus una de las razas prioritarias –cubre el 80% de la faena de MALEFU-, la Asociación Argentina de Angus, opera como certificadora de la materia prima. Ello implica que los productores adhieran a la certificación AnGus –con un costo del 2% del precio de venta final- y deban aplicar los protocolos de cría y transporte hasta la planta de faena. La certificación de AnGus continúa incluso en la propia planta de faena a fin de garantizar que no haya mezclas de cortes respecto de otras faenas que operan en simultáneo y la verificación de ciertos parámetros propios de la raza (ancho de ojo de bife, grasa, marmolado).

El proceso de faena y los pasos subsiguientes están controlados por varias certificadoras, según el mercado al que se dirijan y sentido del control (desde la perspectiva del comprador y/o incluso del resguardo de ULSA): SGS, The Halal Catering Argentina, Carnes Angus, BRC Certification Body, SGS, OIA-Orgánicos Certificados, Grain Fed 90 days y la propia ULSA Best Beef on Earth.

**Faena.** La faena es realizada –actualmente- en dos plantas frigoríficas –Black Bamboo Enterprises en Hughes - Santa Fe, y Santa Giulia en San Vicente - Buenos Aires- que faenan, despostan, seleccionan, embalan, enfrían y/o congelan los distintos cortes según destino y cliente. Por sus

servicios acceden a los subproductos –cueros, menudencias, etc. – y dependiendo del precio de estos se establece un canon –a pagar o cobrar- denominado “recupero”. Las plantas cuentan con habilitaciones para los mercados de exportación y debe cumplir con todas las reglamentaciones operativas, laborales y fiscales (con una fuerte intervención *–in situ–* de técnicos de SENASA).

#### 4.1.3.4. *Funcionamiento en red*

Dedicado al aprovisionamiento de productos Premium, sobre la base de coordinar distintos integrantes del ecosistema y con la necesaria flexibilidad para acompasar la mayor cantidad de cortes con los mejores mercados, el esquema se basa en contratos –formales e informales- cuya solidez se ha ido construyendo a lo largo del tiempo en base a ciertas reglas de juego implícitas.

Una de las bases del negocio radica en contar con hacienda homogénea en peso, calidad y con oferta distribuida temporalmente de acuerdo con las demandas. El circuito es el siguiente: como consignataria ULSA recibe la hacienda a un precio de referencia sobre la base de kg en pie; luego se faena y paga en función de las ventas al consumo y de exportación, teniendo en cuenta el rendimiento (entre kg de carne gancho y los kg de la hacienda en pie) y calidad de la misma; ello implica –ex post- una revisión de precios al ganadero en función de esos parámetros. Esta es una de las claves del negocio de las carnes de calidad: se intercambia sobre un producto genérico y luego se ajusta por calidad final con lo cual el productor recibe señales de diferenciación por “construir” competitividad en el primer eslabón de la cadena. El productor es un aliado que debe quedar conforme con el precio recibido. La ganancia adicional está en los pago-plus derivados de la venta al exterior.

La fidelización de la oferta tiene distintas explicaciones: i) la venta directa evita comisiones de comercialización; ii) el precio percibido supera a los valores promedios del mercado spot; iii) la seguridad de cobro y la posibilidad de desarrollar durante meses que tiene certidumbre de encontrar un comprador adecuado; iv) una mejor gestión financiera dada cierta previsibilidad de ventas asegurada cuando el producto este “terminado”; v) los retornos adicionales –al precio base del novillo en pie- según la calidad de la carne de dicho animal comprobada objetivamente por certificadoras independiente a nivel de planta frigorífica son los principales argumentos para explicar la conducta de los productores. “Las bonificaciones oscilarán entre el 1 % y el 11 % con respecto a los valores máximos corrientes del mercado de Liniers teniendo en cuenta la calidad (tipificación) y terminación (grado de gordura) de la hacienda” (Urien, 2018).



Otro anclaje es el aspecto financiero. Las consignatarias directas deben liquidarle al productor lo obtenido por las ventas una vez cobradas las mismas, -pero el cobro de las divisas por lo exportado tarda aproximadamente 60 días-. MALEFU se dedica únicamente a la compra del producto procesado, terminado y embalado a ULSA, y posteriormente realizar la exportación. De esta manera ULSA realiza la liquidación al productor dentro de los 15 días de recibida la hacienda a partir del precio acordado; posteriormente, luego de cobrada la venta al exterior, se reajusta la liquidación mediante bonificaciones en función del valor final logrado según la integración de cada corte y mercado de destino de la media res. Acortar plazos y vincular el precio del novillo en pie con el valor del producto final, le asegura a ULSA-MALEFU el acceso a la materia prima de calidad. Desde la perspectiva de la empresa “ancla” ello asegura el inicio del negocio<sup>68</sup>.

Finalmente, el modelo de acceso transparente a la información y la estrecha interacción - para ajustar detalles productivos- entre ULSA-MALEFU y el círculo de productores, sienta las bases para generar “reconocimientos no monetarios” derivados de logros simbólicos del conjunto de la red. Productores ganaderos, cotidianamente involucrados en criar novillos de elite para mercados de alta exigencia global, se sienten reconocidos cuando el consumidor final –a quien no conocen y para quien trabajaron varios años- emite señales positivas sobre el producto<sup>69</sup>.

Las certificadoras le son claramente funcionales: implican reputación y control de proceso sin la necesidad de contar con estructuras propias de control –más aún cuando el mix de productos y/o procesos de producción primaria obliga a la flexibilidad-.

Para el productor ingresar al uso del programa AnGus –si bien tiene un costo a su cargo- deriva en el acceso a un conjunto de guías de trabajo que mejoran la productividad y con ello el

---

<sup>68</sup> “Encontramos, por ejemplo, un cliente que pide determinado tipo de carne; entonces, nosotros la buscamos en la Argentina, armamos el grupo de ganaderos capaces de producir hacienda para ese cliente y consolidamos un negocio con continuidad. Estamos siempre cerca del productor para enseñarle qué es lo que quiere el cliente” (Revista CREA, 2019, pág. 49)

<sup>69</sup> El siguiente relato ejemplifica el concepto “En vísperas de la inauguración de la Embajada argentina en Singapur, llego al IPCVA una solicitud de carne para tal evento. Consultado a los distintos exportadores, fue designada nuestra firma ya que teníamos un restaurante como cliente en dicha ciudad. Una vez coordinada la entrega de la carne, y finalizada la ceremonia con presencia del Canciller, se recibe al día siguiente una llamada de la embajada (los cortes llevan una etiqueta con indicaciones de trazabilidad, fechas y dirección propias), para agradecer la excelente calidad y lo bien que habíamos quedado representando a Argentina. Pero manifestaron que los invitados preguntaban ¿dónde se podía encontrar dicha carne...? Hablé de trazabilidad, ya que todos nuestros productos la llevan en cada corte, remarcando el número de tropa que corresponde al productor que envió la hacienda. Acto seguido se lo llamó a dicho productor para contarles cual fue el destino de su ganado, logrado a través de su esfuerzo dedicación y cariño, y la respuesta en un destino al otro lado del mundo.” (c/p con Ernesto Urien dueño/gerente ULSA-MALEFU, Julio/2021).

ingreso como proveedor a una empresa que –de manera directa o indirecta- paga sobrepagos por calidad. Desde la lógica de AnGus ampliar el club de adherentes reduce costos, amplía las posibilidades de futuros mercados controlados por los propios productores y valoriza la marca Angus (que comienza a tornarse internacional en casos como “*black angus beef*”).

El circuito virtuoso de *win to win* se completa con la presencia de segmentos de mercados dispuestos a pagar por diferenciales de calidad –certificados y comprobados- en listados de comida donde –si bien el plato es central- el costo de la carne es un ítem menor. “Los consumidores urbanos con alto poder adquisitivo de los diferentes mercados del mundo, no quieren simplemente comprar carne, quieren conocer la historia del producto” (CREA, 2020, óp. cit). En este caso, la agregación de valor –obtenida por calidad y certificación y no por industrialización de la materia prima- sienta las bases para un mejor reparto de la renta (y de las pérdidas cuando alguna eventualidad como el COVID desarticula el sistema previo).

#### 4.1.3.5. *Acceso y desempeño en los mercados internacionales*

Condiciones de mercados y vicisitudes reglamentarias derivaron en que recién en el año 2004 la “Agrupación de Productores ULSA” pueda contar con una parte de la Cuota Hilton. De esta manera se formaliza la agrupación de colaboración recíproca integrada por: la consignataria ULSA, dedicada a administrar la faena, cuarteo y procesamiento de la carne, coordinar la gestión, y realizar la venta del producto final; “MALEFU Agropecuaria S.R.L.” encargada de la exportación de los productos; y Productores de Carne Vacuna (inicialmente 26 productores de Entre Ríos, La Pampa, Buenos Aires, sur de Santa Fe y sur de Córdoba).

La faena se subcontractaba en varias plantas, pero actualmente se concentra en dos: Santa Giulia y Black Bamboo. Rápidamente el grupo decide subcontractar la despostada, charqueo y preparación de los cortes de exportación con una empresa especializada que: i) asigna (“integra”) cada corte al mejor mercado; ii) mejora eficiencia industrial (reducción de desperdicios en la despostada y charqueo); iii) optimiza la integración corte/mercado.

Sobre la base de ese modelo la empresa fue ampliando mercados, siempre acotado por dos parámetros: la moderada oferta interna de novillos pesados y las restricciones internas -entre 2005 y 2015- al comercio exterior y los grados de apertura/habilitaciones de los mercados externos.

La apertura del mercado chino en el año 2012 marcó un hito y revalorizó el modelo de negocios: ahora se abren nuevos segmentos de mercado ampliando las opciones de integración del

novillo. Pero dado el perfil de negocio, desafió al ecosistema empresario ULSA/MALEFU a diferenciar productos en una cultura muy distinta y con canales comerciales no habituales en el mercado de la carne.

El atractivo es la potencialidad del mercado a partir de una nueva integración de la media res/cortes. Una simulación –para la empresa- indica que “bajo este modelo de integración que incluye a China y a diferencia del anterior, las ventas al exterior consumen el 54,03% del volumen producido (Vs 15,76%), y pasan a generar un 69,90% de los ingresos (Vs 44,75%), mientras que el mercado doméstico queda relegado a un 40,97% en volumen (Vs 79,24%), y un 39,10% en el valor total generado (Vs 55,25%). Ello se suma a otras ventajas adquiridas relacionadas con el proceso productivo, la fiabilidad de la empresa, la red de abastecimiento de ganado de calidad y la rigurosidad del proceso de faena y posterior logística” (Urien, 2018).

El objetivo fue el ingreso al mercado ABC1 de China; para ello –además de la posibilidad de acceso- es necesario crear la cultura del consumo de carne como plato central y estatuirlo en circuitos selectos (muy diferentes a los utilizados para la carne congelada vendidas vía e-commerce habitualmente consumida en mezcla con vegetales). La estrategia fue apuntar a restaurantes y cadenas de hoteles internacionales.

Las vías de ingreso al mercado chino de los productos son varias:

- i) ULSA-MALEFU, a través del Instituto de Promoción de Carne Vacuna Argentina (IPCVA) y del Centro de Consignatarios Directos de Hacienda (CCDH), intenta estar presente en todas las ferias internacionales de alimentos, dando a conocer sus productos a todos los participantes;
- ii) A su vez, en forma particular, la consignataria realizó publicidad a través de la Fragata Libertad. La misma realiza un viaje anual con motivo de la Graduación de los cadetes de Guardia Marina, y va realizando paradas alrededor del mundo en los distintos puertos. En cada lugar, y en coordinación con la Cancillería, se realizan eventos con las embajadas promocionando y haciendo degustaciones de productos regionales, entre ellos la carne ULSA;
- iii) Las acciones públicas de apertura del mercado chino fueron cruciales para ampliar el mix de mercados donde colocar diversos cortes; un hito fue la firma -el 1ro de enero de 2018- del protocolo Argentina-China que permite la entrada de cortes enfriados y cortes con hueso a dicho mercado, lo que abre un enorme

abanico de oportunidades comerciales a explorar para el sector de las carnes vacunas argentinas;

- iv) El programa AnGus está siempre presente abriendo posibilidades particularmente en el rubro de las carnes con marcas.

Siendo ULSA- MALEFU empresas de reducida estructura de gestión se vale de la red de institucionalidades y relaciones para armar su estrategia comercial. El primer viaje a China data del año 2014, donde se organizó una degustación de restaurante “El Obelisco” como primer *tester* de ese perfil de comprador; a partir de allí focalizaron la estrategia en inducir el consumo de carne como plato central –al estilo occidental- comenzando por los chefs. Además de participar en las ferias organizadas por el IPCVA, en el año 2017 viajaron nuevamente a China y se reunieron con 30 compradores locales para explicar el proceso de producción, cocina y degustación de la carne argentina. La experiencia le indica que el consumidor de alto nivel se inclina por estos productos apelando a emociones (y menos a razones y precios) lo cual derivó en la idea de asociar la historia la carne argentina con el concepto de LIBERTAD de las Pampas Argentinas; ello queda reflejado en la gráfica y otras publicidades del producto.

Veamos el funcionamiento del esquema en un caso concreto. El Gobierno argentino junto al IPCVA vienen realizando diversas acciones de promoción; para tal fin contactan a una empresa especializada europea. Se trata de Jerui Industry, dedicada a introducir la cultura española en China a través de productos alimenticios y el vino de calidad usando una cadena de restaurantes; la firma ha decidido incorporar la Carne Angus Certificada Argentina. Será provista por el Grupo Urien Loza, dedicado a la exportación de cortes Premium. El canal de venta será a través de la empresa Xibarita, que poseen locales que cuentan con un café, un *showroom* y un *steakhouse* donde se pueden ver los productos para llevar. En palabras del gerente de exportaciones de Urien Loza: “A partir de ahora, estamos cargando contenedores de 25 y 27 toneladas con 28 cortes de la media res de animales Angus. El mercado chino permite aprovechar ese novillo especial y vender todos sus cortes. Ahí está la labor del exportador y el distribuidor para vender en un canal de venta u otro”; agrega “a una certificación de marca fuerte como es Angus, se le agrega otra marca igual de fuerte como Argentina” (Supercampo, 2020).

En suma, se trata de un ecosistema de instituciones -públicas y privadas- que da respuesta a las cambiantes demandas internacionales para abastecer nichos de mercado de alta calidad de manera consistente en materia de calidad y flujo de abastecimiento. Calidad, abastecimiento

estable y (sobre) precios en la punta compradora y fidelización en el extremo abastecedor de hacienda criada y faenada bajo estrictos protocolos, son las bases para generar rentas adicionales al funcionamiento del mercado de productos normales; esta geometría de negocios fue ganando en consistencia a medida que se desarrollaron reglas de gobernación y mecanismos de incentivos que equilibran el reparto de los resultados entre cada uno de los agentes del ecosistema productivo.

## ***4.2. Estrategias y acciones empresarias para capturar nuevos mercados. Uruguay***

### ***4.2.1. Introducción***

En el contexto de una CGyC de un tamaño ganadero de menor porte, con elevado peso de faena, mayor concentración de la industria frigorífica con fuerte predominio multinacional, y una temprana relación institucional del Uruguay con China, analizaremos el caso de una filial local de un grupo brasileiro que despliega una estrategia de inserción internacional en nichos de productos Premium.

### ***4.2.2. Athena Foods***

#### ***4.2.2.1 Orígenes, estructura y funcionamiento***

Athena Foods es uno de los frigoríficos más grandes de Uruguay; pertenece a Minerva S.A., empresa de capitales brasileiros y una de las más grandes exportadoras de carne de América del Sur<sup>70</sup>, con operaciones en Argentina, Paraguay, Colombia y Chile (en este último dispone solo de un centro de distribución)<sup>71</sup>.

En Uruguay opera desde hace varias décadas, trabajan más de 2.000 empleados, tiene en la actualidad una capacidad de faena de 3.200 cabezas de ganado al día, fue responsable del 18% del total de la faena uruguaya del año 2019 y dispone algo más del 20% del *market share* de las exportaciones de carne bovina; trabaja en tres plantas industriales ubicadas en los departamentos de Canelones, Montevideo y Cerro Largo.

---

<sup>70</sup> En el año 2019, la corporación facturó más de USD 4,6 mil millones, donde algo más del 50% de estos ingresos se generó a partir de las operaciones en Brasil.

<sup>71</sup> En Brasil la empresa opera bajo el nombre de Minerva Foods, mientras que en el resto de los países como Athena Foods. Dispone del 17% del *market share* de las exportaciones de carne brasileiras, 14% de Argentina, 45% en Paraguay y 84% en Colombia.

#### 4.2.2.2. Estrategia empresarial, exportaciones e institucionalidad

La dinámica de funcionamiento de la institucionalidad ligada a la cadena de la carne en Uruguay motivó a que Minerva (empresa madre de Athena Foods) encontrase en dicho país la posibilidad de especializarse en segmentos *premium*. Esta estrategia de especialización diseñada en coordinación entre la casa matriz y la filial uruguaya derivó en un fuerte crecimiento de la capacidad instalada en dicho país, en particular a partir de la compra del frigorífico Pul en 2011 (ahora llamado Melo, ubicado en Cerro Largo) por US\$ 65 millones y del frigorífico Carrasco en 2014 (ubicado en Montevideo) para el cual se invirtió US\$ \$37 millones.

Estos establecimientos disponen una capacidad de congelado y/o enfriado de carnes compatible con el noqueo y faena que se lleva a cabo. Dado que las cámaras de frío y congelado requieren de una inversión sustantivamente más alta que las otras unidades que conforman a un frigorífico exportador, por lo general, estos establecimientos encuentran cuellos de botella en esta fase industrial. En otras palabras, la posibilidad de exportación de un frigorífico suele quedar limitado por la capacidad con la que cuente para enfriar o congelar la carne. El hecho de haber podido superar este típico cuello de botella de la industria le facilita a la empresa destinar a mercados externos casi que la totalidad de su carne faenada.

Centrada la estrategia de “productos de alto precio” la filial de este país se fue especializando en la exportación de calidad, buscando atender nichos específicos en mercados internacionales. La diferenciación remite a los orígenes de la materia prima: Athena Foods Uruguay comercializa carne proveniente de ganado Hereford y Aberdeen Angus, con crianza en pastos naturales y con un peso y edad tal que garantizan la obtención de un producto de la más alta calidad.

Los productos son exportados, por lo general, con sellos que certifican su procedencia y la genética del animal hacia las principales plazas comerciales, como Estados Unidos, la Unión Europea, Israel y China. Para ello resultan plenamente funcionales los mecanismos de trazabilidad e información que brinda la institucionalidad pública.

A partir de estas ventajas y en el marco del conglomerado de firmas, Athena Foods se beneficia con la existencia de oficinas comerciales en los principales destinos de exportación de su casa matriz (e.g. en la Unión Europea, Estados Unidos y China). Estas oficinas –respaldadas por el tamaño de la corporación- van identificando diversas oportunidades comerciales, las cuales son transmitidas a la casa matriz, desde donde se establece y coordinan a las filiales quien atiende

a cada negocio en particular. Independientemente de ello, cada filial puede construir relaciones comerciales con los clientes que está atendiendo, de forma tal de volver más fluido el diálogo y la interacción entre las partes. El esquema permite, también, fidelizar la relación comercial: si un cliente se encuentra satisfecho por el producto que está recibiendo de una filial específica, puede optar unilateralmente por seguir comprando mercadería del mismo origen y filial.

Estas reglas de gobernación interna a la corporación -mezcla entre uso de activos corporativos con flexibilidad operativa de cada filial- le permitió a la subsidiaria uruguaya consolidarse dentro del grupo como uno de los principales puntos de origen de la carne de la más alta calidad. Ello conlleva a operar en nichos de mercados específicos con importantes diferenciales de precio.

Cada cliente tiene requerimientos específicos: cría del animal a campo con pasturas naturales y a cielo abierto; combinaciones específicas entre alimentación en pasturas naturales con ciclos cortos de suplementación con granos, o engorde a corral bajo contenidos específicos de la dieta.

Las posibilidades que tuvo Athena Foods internacional de atender las oportunidades comerciales provenientes de los nichos más exigentes desde la filial de Uruguay fue posible gracias al desarrollo de diversas políticas implementadas dentro del tramado institucional mencionado en la sección previa. En particular, los altos estándares en materia de sanidad animal complementados con el sistema de trazabilidad individual, así como también las características de cría de los animales -típicamente en pasturas naturales a cielo abierto-, le permitieron a la filial local especializarse en los segmentos más diferenciados de la demanda.

En el extremo opuesto -la demanda externa- la política de apertura de nuevos mercados le permite cerrar el ciclo de negocios diferenciados, dado que no solo habilita el ingreso a nuevos mercados, sino que permite integrar mejor los cortes por mercado específico.

A juicio de los responsables de la empresa el sistema de certificaciones es crucial para garantizar el cumplimiento de determinados procesos productivos en la cría de los animales; los casos de certificación de bienestar animal y de carne orgánica Grass-feed dan cuenta de ello.

Para estas certificaciones, el área de Estándares, Protocolos y Programas, de la Dirección de Control y Desarrollo de Calidad del INAC desarrolló una serie de programas y guías que permiten que las empresas de certificación pudiesen emitir sellos avalando las prácticas llevadas a cabo a lo largo de la cadena. En el caso del sello de bienestar animal -enmarcado dentro del

Programa de Bienestar Animal del Uruguay (PBA)-, la institución estableció -en el año 2015- una serie de protocolos y buenas prácticas en relación al manejo animal que deben ser atendidas en predios agropecuarios, empresas de transporte y plantas de faena. Todas las empresas que intervengan en estos eslabones deben estar inscriptas en el programa y reciben auditorias para la otorgación del sello asociado al bienestar animal. A su vez, además del órgano de certificaciones del INAC –llamada Certicarnes-, el organismo habilitó a las certificadoras LATU Sistemas y S.G.S a auditar y emitir los sellos.

La certificación de carne orgánica es de más larga data y se inscribe dentro del Programa de Carne Natural Certificada del Uruguay (PCNCU) del INAC. En el año 2005, también a pedido de los principales exportadores del país, el instituto avanzó en la conformación de un protocolo que diera pie a la emisión de un sello que garantizase a los compradores que los animales habían sido criados a lo largo de toda su vida en campos a cielo abierto con pasturas naturales. En ese mismo año se emite la primera versión del sello, el cual incluye a todos los eslabones de la cadena, certificando desde los establecimientos ganaderos hasta el empaque y etiquetado. En particular, el protocolo desarrollado dentro del PCNCU garantiza la producción de carne bovina de animales con origen verificado, los cuales, además de haber sido criados a cielo abierto y en sistemas pastoriles naturales, no recibieron durante este ciclo promotores de crecimiento ni proteínas de origen animal en la alimentación. En la actualidad, este sello no solo puede ser emitido por INAC, sino también por LATU Sistemas, S.G.S y *Control Union*<sup>72</sup>.

El éxito de los PBA y PCNCU, tanto por su reconocimiento externo como también por la rápida difusión que tuvieron entre los actores de la cadena, permitió a los exportadores de carne poner en valor estos avances; Athena Foods es una de esas empresas.

A su vez, el uso crecientemente extendido de producción primaria con estas certificaciones en los principales mercados de hacienda del país deriva en un fluido abastecimiento que minimiza la necesidad de contractualizar la compra de hacienda<sup>73</sup>. Esto permitió que la venta de carne con estos sellos creciera de forma acelerada hacia las principales plazas comerciales, entre las cuales se destacan Estados Unidos, la Unión Europea, China e Israel.

---

<sup>72</sup> Este programa recibió en el 2015 la validación del USDA, quedando esta aprobación identificada en el etiquetado que se emite dentro del PCNCU.

<sup>73</sup> Sin embargo, desde la empresa proveen apoyo a proveedores que quieran obtener las certificaciones necesarias para que su producción pueda ingresar a estos selectos circuitos comerciales.



China plantea un desafío adicional a las actuales colocaciones premium de la empresa. Dejando de lado la venta masiva de cortes de medio y bajo precio para “integrar” mejor el negocio, Athena Foods apunta a disputar el segmento ABC1 que -por razones de sequías e incendios- dejaron de abastecer circunstancialmente exportadores australianos y/ neozelandeses<sup>74</sup>. Esa ventana de oportunidad fue rápidamente aprovechada por Athena Foods, que comenzó a exportar -desde 2019- carne enfriada (en lugar de la congelada como típicamente le exporta la región a este país). Si bien los cortes de mayor valor tienen como principal destino la Unión Europea<sup>75</sup>, estos nichos de mercado que comienzan a ser atendidos en China no solo le permitieron a Athena Foods complementar mejor el negocio, al conseguir compradores internacionales de cortes menos selectos, sino que también estas demandas puntuales posibilitaron su venta a precios relativamente más altos. En particular, esta oportunidad comercial aprovechada por Athena Foods desde Uruguay le permitió exportar a valores superiores -en alrededor de un 20%- respecto de las colocaciones que previamente efectuaba en otros mercados para productos de similar calidad (en particular la llamada “rueda” –comprendida por los cortes de bola de lomo, nalga de adentro, cuadrada, peceto, tortugueta y garrón- exportada previamente a Rusia).

Usando la misma plataforma institucional local, otro hito de coordinación público-privado que pudo ser aprovechado por Athena Foods es la apertura del mercado japonés en el año 2018 para carne sin hueso. Aun considerando la desventaja arancelaria (respecto de Australia), el esquema permitió que la firma local comience a vender carne enfriada a este exigente mercado.

En síntesis, Athena Foods Uruguay ilustra la experiencia de cómo las políticas de coordinación público-privado llevadas a cabo en el país le permitieron a este frigorífico insertarse de forma exitosa en la cadena global. De hecho, al tratarse de una corporación multinacional, la estrategia promovida para ubicar al país como uno de los mayores productores y exportadores de carne de calidad condujeron a que la filial local aprovechara esta dinámica y consolidase su posición dentro del grupo de Minerva Foods. De este modo, las oportunidades comerciales asociadas a nichos específicos identificadas por los departamentos comerciales de Minerva pudieron ser atendidos desde Uruguay.

---

<sup>74</sup> La caída en el stock ganadero australiano se dio principalmente por una serie inédita de años consecutivos de grandes sequías e incendios los cuales impactaron, entre otras cosas, ampliamente en la cadena ganadería de dicho país.

<sup>75</sup> A esta región se le exporta ya sea dentro de la Cuota Hilton o de la Cuota 481 la sección de cortes llamados Rump and Loin, provenientes del cuarto trasero, integrado por los bifes angostos, el lomo y el cuadril.

## **5. Efecto COVID-19: Impactos, respuestas inmediatas y perspectivas a futuro**

La pandemia desatada por el COVID afecta desde distintos ángulos al mercado mundial de carnes y con ello la posición exportadora de Argentina y Uruguay. Tanto la dinámica de la difusión de la pandemia como las mutaciones del virus, las diversas “oleadas” del fenómeno y los distintos abordajes sanitarios implementados devienen en condiciones de mercado muy cambiantes a lo largo de todos los eslabones de la oferta (primaria, industrial, logística) y de los determinantes de la demanda (ingresos, accesibilidad a consumo, etc.). En esa reconfiguración constante, se abren ventanas de oportunidades (y/o cierran rutinas de abastecimiento previamente consolidadas) para el conjunto de potenciales oferentes, en particular para Argentina y Uruguay. Examinemos brevemente los episodios sanitarios y las reacciones de los mercados –a lo largo de poco más de un año- para luego analizar lo ocurrido en el mercado rioplatense de carnes y su inserción externa.

La pandemia tuvo como epicentro inicial a la ciudad de Wuhan (China) en donde partir de la segunda mitad de noviembre de 2019 comenzaron a aparecer los primeros casos; rápidamente se difundió en todo el territorio chino, posiblemente alentada por eventos particulares (i.e. festejo del año nuevo chino). En respuesta, las autoridades chinas a partir del 20 de enero colocaron la cuarentena total a la ciudad de Wuhan. Durante los meses de enero y febrero y fruto de las pocas restricciones adoptadas por el resto de los países, el virus se fue diseminando primeramente en Asia, luego en algunos países de Europa, y finalmente en América (EE.UU. registra el 19/01/2020 su primer caso). A fines de enero la OMS confirma la presencia de una pandemia global, mientras que a inicios de marzo se registra el primer caso en Argentina (días antes ocurrió lo mismo en Brasil).

Comercialmente, China cerró sus puertos en la primera quincena de diciembre generando una violenta disrupción de los flujos comerciales –recordemos que más de la mitad del abastecimiento de carnes bovinas proviene del cono-sur con prolongados tiempos de fletes marítimos-. A lo largo del primer trimestre la mayoría de los puertos del mundo sufrieron cierres y/o severas restricciones de circulación. Se generó un marco de incertidumbre que afectó el comercio internacional y con ello la evolución económica de cada país según su interdependencia

productiva; las principales cadenas globales se resintieron no solo en sus demandas sino fundamentalmente en sus circuitos de abastecimiento<sup>76</sup>.

A fines de abril China reabre sus mercados, mientras la pandemia se expande con fuerza en EE.UU. y Brasil (que no cierran sus puertos); a mediados de julio se atenúan las restricciones en la UE, que temporalmente reabre al comercio. La segunda oleada de la pandemia aparece en el Reino Unido en Noviembre (en pleno Brexit) y semanas más tarde recruce en la UE; la respuesta sanitaria fue una severa restricción a la circulación y al desarrollo de eventos públicos (entre ellos la asistencia masiva a los restaurantes). En el ínterin, EE.UU. y Brasil –con elevados grados de contagio- apostaron a una estrategia de circulación interna y externa atenuada, mientras que China siguió con severas medidas de control, pero sin registros graves de pandemia, lo cual reimpulsó a la actividad económica (se estima que creció 2.6 % durante 2020 y una previsión del orden del 6,9 % para el año 2021).

Más allá de la centralidad en la canasta de gastos, los alimentos y la carne también se reconfiguran, recobrando un mayor sentido estratégico. Los impactos sobre el mercado de las carnes bovinas inicialmente se hacen sentir sobre la demanda especialmente en los circuitos de hoteles y restaurantes, pero posteriormente –en algunos países- se derivan a la oferta. Las plantas de faena son ámbitos de bajas temperaturas, trabajo manual intensivo y proximidad personal (condiciones adversas para los cuidados preventivos) pasibles de rápida infección; EEUU fue severamente afectado a punto de tener que suspender temporalmente casi un 40% de su capacidad de faena (USDA, 2020) y con ello generar una severa alteración en el mercado mundial (como oferente); en otro orden, los cierres de circulación de los países de la UE, también alteraron el mercado (como demandantes).

Siendo el COVID19 una pandemia en curso caracterizada por cambios y mutaciones, distintas velocidades de transmisión y llegada a diversos países, disímiles estrategias sanitarias y

---

<sup>76</sup> La irrupción de la pandemia produjo un debilitamiento del comercio mundial, que ya venía en caída desde la crisis financiera de 2008-2009. En mayo de 2020 el volumen del comercio mundial de bienes cayó un 17,7% con respecto al mismo mes de 2019. La caída de los cinco primeros meses del año afectó mayoritariamente a las exportaciones de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. Respecto a China, experimentó una contracción menor que el promedio mundial debido a su control del brote, y a la reapertura relativamente veloz de su economía. Estados Unidos cayó 31% en sus exportaciones durante mayo 2020 comparado con igual mes de 2019 y un 16% en sus importaciones, mientras que China lo hizo en un 7,7% y 13,8% respectivamente.

mutaciones del propio virus, para Argentina y Uruguay el impacto -hasta el presente- tiene una multiplicidad de facetas cuando el análisis recae sobre la cadena de ganados y carnes.

En una primera ronda la pandemia redujo el mercado mundial pero luego -bajo otra conformación de oferta y demanda- evidencia cierto dinamismo. El impacto será distinto para cada país según su grado de apertura; en Argentina, al destinarse la mayor parte de la oferta al mercado interno, se mitigaría el efecto de una disminución de comercio mundial de carnes. Similar es el caso de Brasil. Pero países como Uruguay, Nueva Zelanda y Australia que destinan entre el 70 y 90 % de su oferta al mercado externo, quedaron más expuestos a los impactos de la pandemia.

Cabe recordar dos temas: i) la centralidad de China -país donde se inicia la pandemia- como importador de este producto; ii) la aparición -un año antes- de la peste porcina africana que -como se expresara previamente- reconfiguró el mercado de las carnes (y tiene además su dinámica propia de difusión). Este país cerró inicialmente el mercado en diciembre 2019 y reabrió las aduanas tres meses más tarde, pero con severos controles y marcada con prioridad en lo alimenticio (entre ellas las de carnes bovinas); retomó un agresivo programa de compras -con más volúmenes, pero menos precios-, y comenzó a activar controles preventivos.

En Europa el problema tomó densidad a partir de febrero/abril con severas restricciones de acceso y prácticamente el cierre del mercado para los alimentos. Un dato crucial: por efectos de la pandemia, debieron cerrar varias plantas de faenas de porcinos y bovinos en Alemania, Francia, Polonia y otros países oferentes de carnes. A la fecha, la apertura de estas facilidades productivas a niveles inferiores a los previos, en parte por razones de mercado y en parte debido a los nuevos protocolos sanitarios, trastoca el modelo previo de producción de la industria frigorífica.

Estados Unidos fue afectado por la pandemia con mayor intensidad desde abril a junio; un dato destacado fueron los contagios en las plantas frigoríficas, a punto tal que se estima que, como se mencionó antes, en el pico del problema, el 40% de la industria frigorífica estuvo parada. O sea, se afectó severamente la oferta exportable.

En Argentina, el COVID-19 llegó tardíamente y recién eclosiona -con una marcada dispersión territorial- en los últimos meses. No se registraron mayores casos de la pandemia en las

producciones ganaderas ni en la industria frigorífica; rápidamente la institucionalidad de soporte local generó protocolos sanitarios a nivel de las plantas de faena<sup>77</sup>.

Un informe del panorama a junio de 2020 del IPCVA indica: “Como consecuencia del brote del COVID-19, los flujos internacionales de carnes fueron seriamente afectados. En la mayoría de los países la demanda por consumo de carnes, entre ellas la carne vacuna, ha mostrado una tendencia decreciente por las restricciones a la circulación de las personas y caída del consumo fuera del hogar, cierres en el sector HORECA (hotelería, restaurantes, servicios de comida), interrupciones en los fletes internacionales, bloqueos en puertos y aeropuertos y otras medidas. Las drásticas caídas previstas inicialmente se fueron achicando a mediados del año 2020<sup>78</sup> cuando en China se atenuó la pandemia y comenzaron a operar masivamente los protocolos de resguardo en el resto de los países. En el caso de China se estima que el crecimiento de las importaciones en 2020 sería del 15% (menos de la mitad del crecimiento esperado en las primeras proyecciones) lo cual representa una reducción de casi 500.000 toneladas respecto de las proyecciones previas a la pandemia. Además de China, Japón mantendría una tasa de crecimiento positiva de sus importaciones de carne vacuna del 2%, en tanto que el resto de los principales importadores del mundo reducirían sus compras de carne desde terceros países”.

El virtual retiro del mercado de EE.UU., y las menores ofertas de Brasil y Australia, derivaron en un faltante de carnes al mercado asiático. Más aún, el rebrote europeo reciente derivó en recortes en los pedidos -incluso de las operaciones ya embarcadas- de importadores de cortes de alto valor de dicho mercado; todo ello re-dirige las colocaciones a China y otros países asiáticos.

Como resultado de esta dinámica, los datos de los primeros 9 meses del año -para las dos empresas argentinas analizadas, así como para el país en su conjunto- son positivos en términos de comercio exterior. Los volúmenes exportados durante los primeros 9 meses de 2020 superan en un 14% los registros del año previo, con un peso relevante de China como dinamizador del

---

<sup>77</sup> Una de las acciones del IPCVA en respuesta a la posibilidad cierta de que se establezcan controles adicionales -y eventualmente se los utilice como medidas para arancelarias- fue contratar a uno de los máximos epidemiólogos -Dr. Eduardo López- para diseñar los protocolos de prevención a nivel de planta de faena y logística de distribución.

<sup>78</sup> En su informe de abril 2020, el USDA corrigió a la baja sus proyecciones para el comercio internacional de carne vacuna. En enero 2020 el USDA estimaba un crecimiento del 10% en las importaciones de carne de los principales mercados, impulsadas principalmente por China (+33 %). Sin embargo, en su informe de abril, el USDA proyectó una desaceleración, ubicando las importaciones de los principales 10 compradores de carne por debajo de sus compras de 2019, mostrando una baja de casi el 1%. En esta nueva proyección, sólo China y Japón mantendrían una tasa de crecimiento positiva, aunque significativamente menor a la proyectada previo al COVID-19.

mercado. En los primeros nueve meses de 2020 se exportaron 644 mil toneladas peso res que reportaron 2002 millones de dólares; el total acumulado fue un 14 % mayor a igual lapso de 2019, pero fue 2% menor en valor, consecuencia de la fuerte caída del precio promedio de la tonelada res con hueso, que en relación con fines del año pasado se deterioró en un 22%.

Los mayores volúmenes colocados no tuvieron su reflejo monetario dada las reducciones de precios, especialmente de las aplicadas por las órdenes de compra asiáticas. Los cambios verificados en el mercado chino provocaron oscilaciones en los volúmenes remitidos, pero indudablemente el principal cambio se ha dado en los precios. A fines del año 2019, el valor medio de las carnes congeladas desosadas exportadas hacia China llegó a casi 5700 US\$/ton peso producto, mientras que el promedio de las colocaciones del año 2020 ronda los 3950 US\$/toneladas peso producto, un 31% menos. “A pesar de haber mostrado una reaparición comercial mucho más rápida de la que el mundo aguardaba, la lenta reactivación del consumo doméstico sumado a los elevados stocks acumulados tras la disrupción en la cadena de distribución interna y a los altos volúmenes de importación registrados, llevaron a una caída de los precios internos que se trasladaron rápidamente a una menor paridad de compra para la importación.”. “Hoy el escenario es diferente, los valores pagados a mediados de junio se sitúan entre un 25% y 30% por debajo de los niveles de junio pasado y hasta un 50% por debajo de los máximos registrados en noviembre.” (Agrofy, 2020)

Uruguay exhibió una conducta exportadora diferente; sus exportaciones totales a lo largo del año 2020 resultaron ser –en volumen- un 13,9% menores al año anterior mientras que en valores la reducción fue del orden del 12,7%; particularmente negativa fue a su relación con China, donde los volúmenes colocados y los ingresos retrocedieron entre un 26 y un 28%. (INAC, 2021).

## **6. Conclusiones**

La producción de carnes es el resultado de una compleja cantidad de pasos operativos que involucran distintas tecnologías y coordinaciones durante un extenso período de tiempo -estimado en 30 meses-. El resultado es un producto central –la carne- de calidad variable y alto grado de subjetividad- y un conjunto de co-productos -cueros, sebos, vísceras, sangre etc.- pasibles de ser valorizados industrialmente. La competitividad genuina responde a: i) una eficiente gestión de las diversas tecnologías utilizadas en cada una de las etapas (producción del ganado, transporte, faena, acondicionamiento y distribución); ii) la coordinación entre las diversas etapas; iii) la flexibilidad

comercial para colocar los diversos cortes de carnes y otros subproductos en variados mercados ubicado en distintas latitudes (manteniendo temporalmente la oferta con las calidades requeridas por los consumidores).

Desde la óptica del oferente privado, se requieren no solo eficiencias productivas individuales, sino además un elevado grado de coordinación del conjunto de la CGyC y una marcada flexibilidad para combinar cortes de carnes en diversos mercados a fin de maximizar los resultados de todos los productos y co-productos derivados de la producción y posterior faena (industrial). Enfrenta una demanda altamente subjetiva en la formación de gustos alimenticios que responde a precios relativos e ingresos; adicionalmente. Capturar y “fidelizar” estas demandas (que se despliegan globalmente), es el objetivo que sustenta las estrategias empresarias.

Ello modela un mercado con algunos “fundamentos” particulares: i) los resguardos sanitarios y ambientales sobre el proceso de producción y sobre el producto final; ii) definición objetiva del producto (tipos de cortes, envases, etc.), y iii) normas de logística y comercialización propias de productos biológicos perecederos. Estos aspectos derivan en intervenciones públicas propias de cada sociedad y dependientes de distintas jurisdicciones (Ministerios de Agricultura y Ganaderías, Ambiente, Comercio Exterior, Salud Pública).

Como resultado, el acceso a los mercados globales y su posterior escalamiento hacia productos cárnicos de mayor valor agregado inducen a acciones de cooperación entre las esferas e intereses privados (guiados por el beneficio) y públicos (preocupados por el desarrollo, las exportaciones y el empleo). “Cooperar para competir” permite cumplimentar ciertos objetivos públicos y privados (concurrentes, especialmente cuando el mercado es expansivo o mitigar daños convirtiéndolos en oportunidades ante manifestaciones de riesgos sistémicos como en el caso del COVID-19).

La tendencia creciente de los mercados mundiales de carnes, la irrupción de China como comprador masivo y los impactos de eventos sanitarios sistémicos replantean las estrategias de las empresas exportadoras argentinas y uruguayas (a partir de sus trayectorias previas y estructuras productivas actuales).

Argentina tiene una ganadería de gran tamaño (un stock del orden de 54 millones de cabezas), eficiencia variable en sus etapas primarias, carnes de reconocidas calidades en el mercado occidental, una cincuentena de firmas exportadoras, un kilaje de hacienda a faenar distinta del demandado internacionalmente y un peso mayoritario del consumo local (que fija precios)

sobre la exportación. Abundan los problemas de coordinación intra-cadena, pero existe un subsector exportador eficiente, aunque la prioridad lo tuvo -desde los años 80 del siglo XX- el consumo local.

Uruguay cuenta con una ganadería de menor porte (stock ganadero de 12 millones de cabezas), más eficiente (mejor tasa de extracción de hacienda pesada) y homogénea a nivel primario, concentrada en la fase industrial (4 frigoríficos explican en grueso de la faena) y claramente orientada al mercado externo (que impone condiciones de precio y abastecimiento a todo el mercado); una mejor coordinación entre etapas es el resultado de un modelo mejor abastecido de información, algunos acuerdos políticos respecto de las políticas públicas de largo plazo y una trayectoria de intervención más aquilatada y prolija.

Ambas CGyC enfrentaron históricamente un mercado internacional de crecimiento lento y sobre la idea central de acceso a mercados selectos de cortes de precio elevado -con epicentro en el mercado europeo y norteamericano-. Tímidamente, con el temprano ingreso masivo de Rusia (a inicios de los 2000) al comercio de cortes de menor valor, y más agresivamente con la reciente irrupción masiva de China, se asiste a una reconfiguración sustantiva del mercado mundial (al que las pandemias -peste porcina africana y COVID- le introducirá, luego, temas adicionales). Ello se articula sobre una tendencia de mediano plazo centrada en el ingreso al mercado de países de desarrollo intermedio en proceso de cambio de sus dietas alimentarias hacia un mayor consumo de proteínas rojas. Así, actualmente el mercado de carnes tiene no sólo el atractivo de las demandas por cortes selectos, sino además las compras de carnes (e incluso de menudencias) a gran escala. O sea “una ventana de oportunidad” de acceso a mercados masivos; China es el epicentro del proceso.

El mercado chino evidencia un marcado dinamismo que lo ha llevado a importar 2,7 millones de ton en el año 2020 -alrededor de un 30% del comercio mundial-, cuando un lustro antes registraba 0,78 millones de ton de importaciones. Abastecido principalmente por Australia, Nueva Zelanda y EE.UU., la oferta de Argentina y Uruguay no tenían presencia relevante en dicho mercado hace una década atrás. Actualmente, el 27% de las importaciones chinas provienen de Argentina y un 18% de Uruguay; para ambos países, el citado destino explica la parte mayoritaria de sus colocaciones externas.

Ingresar al mercado chino, al igual que otros mercados externos, implica inicialmente contar con las respectivas habilitaciones sanitarias y luego, específicamente, comprender y acceder



a una cultura de consumo distinta a la occidental, un sistema de comercialización con la fuerte impronta del e-commerce, ingentes volúmenes y complejas logísticas asociadas a las grandes distancias.

El consumidor chino registra un bajo conocimiento de los atributos de las carnes rioplatenses. Sus hábitos de consumo incorporan tradicionalmente cortes de media/baja calidad que son utilizados como ingredientes adicionales a cocciones basadas en verduras. En general, se consume poca carne bovina como plato principal y esos casos se focalizan casi exclusivamente en segmentos de alto poder adquisitivo. Buena parte de los sistemas comerciales de venta y distribución se circunscriben al e-commerce y se concentran en cortes congelados; escasa es la presencia de estos productos en góndola de supermercado -bajo la modalidad enfriada-, dominada por las colocaciones de Australia y Nueva Zelanda. Los medios electrónicos son, además, la base del modelo publicitario, que, sumado a las diferencias de escritura y modelos de comunicación, centralizan en las redes sociales masivas el grueso de las acciones destinadas al conocimiento, penetración y consolidación de mercado. Finalmente, el acceso a tal mercado opera sobre la base de habilitaciones de programas de compras estatales y un complejo sistema de habilitaciones de plantas frigoríficas exportadoras, protocolos de producción y resguardos de trazabilidad de todo el proceso. Otros mercados orientales de menor porte, pero similar dinamismo –Vietnam, Singapur, Indonesia- comparten rasgos similares.

Demandas crecientes, masivas, lejanas, potencialmente redituables en la medida que sean “diferenciadas”, existencia de severos resguardos sanitarios y comerciales estatales inducen a la generación de acciones convergentes entre las políticas públicas y las estrategias privadas; para las primeras tiene el propósito de mejorar los perfiles productivos, agregar valor, generar empleo, incrementar el saldo comercial externo y mejorar el perfil exportador; para las empresas privadas es la ventana de oportunidad para lograr una mayor rentabilidad y una revalorización de los activos invertidos.

¿Cuáles fueron las respuestas de Argentina y Uruguay frente a estos desafíos? Desde hace varias décadas ambos países comenzaron a posicionarse con previsoras respuestas (proactivas) frente a las estimaciones de crecimiento de la demanda externa y/o ante la atonía del consumo interno circunscripto al crecimiento vegetativo del mercado local. Con distintos ritmos y modalidades, ambos países sentaron las plataformas de anclaje para el despliegue exportador sobre la base de las siguientes estructuras:

- Institutos específicos que se encargan de cohesionar la cadena de ganados y carnes como base de salidas exportadoras. El INAC y el IPCVA son dos instancias institucionales que funcionan como ejes sobre los cuales pivotea buena parte el soporte exportador. En ambos casos la financiación proviene de impuestos soportados por lo eventuales beneficiarios y las actividades se focalizan en acciones de beneficios colectivos; adicionalmente la estabilidad institucional y presupuestaria las convierten en reservorios de información sectorial y ámbito de aprendizaje y desarrollo de recursos humanos especializados;
- Organizaciones públicas de CyT que desarrollan de programas y proyectos de I+D anclados dentro de en las instituciones tradicionales de ciencia y técnica con aplicaciones concretas a la CGyC que construyen competitividad productiva e industrial;
- Programas sustantivos de transparencia informativa sobre aspectos comerciales y sanitarios de los distintos eslabones de la CGyC;
- Acciones de apertura de nuevos mercados donde confluyen distintas instancias de las respectivas administraciones públicas. En particular participan funcionarios de la Cancillería, MGAP/MAGyP, servicios de sanidad animal y Ministerios de la Producción. Esas misiones oficiales habitualmente contaron con la asistencia de los agregados comerciales de las embajadas y en varias oportunidades incluyeron delegaciones empresariales.

Como resultado, y sin la existencia de una planificación inter-temporal abarcativa, ambas sociedades –con sus ritmos y especificidades- han ido construyendo una institucionalidad de soporte conformada por organizaciones gubernamentales y/o semi-gubernamentales –estables y con autofinanciamiento-, instancias formales de la administración central, programas dentro de las instituciones descentralizadas científicas y tecnológicas, entidades representativas del sector privado y, un conjunto de expertos temáticos. Esta institucionalidad es el soporte para: i) armar rutinas de funcionamiento útiles para anticipar y/o enfrentar problemas o para detectar oportunidades comerciales; ii) generar capacidades técnicas y redes de relaciones personales; iii) brindar información que facilita el proceso de decisión público, desarrollo de estrategias privadas y transparencia a las relaciones intra-cadena; v) conformar espacios institucionales de intercambio

de información, reclamos, pedidos y negociaciones que establecen un primer escalón para cualquier iniciativa pública-privada.

Esta institucionalidad es funcional a los diversos modelos de negocios. Si se trata de firmas que operan a gran escala, con la totalidad de los cortes, con capacidades industriales propias e integradas y con el abastecimiento de hacienda fidelizado, las claves de su negocio pasan por conseguir la mayor cantidad de mercado que les permita lograr volumen. Necesitan constantes aperturas de nuevos mercados (en coordinación con las respectivas áreas de incumbencia estatal) e “instalación” de productos en consumos masivos usando los canales comerciales habituales. Dadas las escalas económicas y los desafíos de mercados masivos, les resulta inconducente ampliar –individualmente- las funciones gerenciales focalizadas en a s aperturas mercados. Adicionalmente la generación de información fidedigna y en tiempo y forma desalienta comportamientos oportunistas en su proceso de fidelización con los proveedores de hacienda.

Si se trata de firmas más pequeñas y flexibles -centradas en la subcontratación de la faena, y el abastecimiento de hacienda seleccionada para mercados *Premium*- esta institucionalidad público-privada les permite: i) tercerizar la certificación de calidad de hacienda, faena y calidad del producto les evita internalizar un actividad incompatible con su tamaño; ii) concentrar los recursos humanos en temas estratégicos y en las estrategias específicas de promoción de sus productos especiales; iii) reducir riesgos comerciales ampliando mercados y posibles consumidores de elite; iv) mejorar las posibilidades fidelización de consumidores a partir de contar con información que sustente una “imagen de consumo” en base a diferenciar a partir de sus atributos objetivo.

Con las particularidades de cada uno de los países analizados, los similares soportes institucionales público/privados fueron la plataforma para capturar ventanas de oportunidades que el actualmente azaroso comercio internacional puede ofrecer.

A grandes trazos –sin mayores formalizaciones- en todos los casos existe una estrategia definida que tiene como epicentro el acceso a los mercados internacionales; en unos casos sobre demandas masivas y sobre la base de las ganancias de las economías de escala y el equilibrio entre las diversas etapas productiva y en otros focalizándose en productos/procesos de mayor valor agregado. Ello se traduce en un marcado matiz de proactividad y anticipación de futuras demandas externas que induce a las empresas a ingresar tempranamente al club de exportadores (“compra/construcción de un ticket para participar”); lo hicieron en contextos macroeconómicos

y regulatorios inestables y a partir de apuestas inversoras a potenciales negocios de exportación (el acceso al mercado norteamericano de carnes enfriadas; la participación en el mercado ruso; ingresos al segmento de elite de consumo de los países árabes); más allá de su éxito económico, éstas les generaron aprendizajes y rutinas de funcionamiento que se capitalizaría a mediano plazo.

El paso siguiente es la concreción en negocios que convaliden y consoliden esas oportunidades comerciales concretas (“ganar el premio”). Todo indica que el rebalanceo del mercado mundial de carnes en épocas de pandemia y el rol central de China abren las puertas a este segundo paso del proceso. La metáfora invita a indagar presuntivamente sobre las etapas posteriores que ya se están perfilando con varios elementos adicionales (“como seguir adquiriendo tickets de membresía para participar del club y...volver ganar premios”). La posición cuasi monopsónica de China deriva en detracciones de precios. Las prevenciones sanitarias demandan mayores cuidados en los procesos productivos y comerciales y los cuidados ambientales son crecientes; el eventual uso de barreras para-arancelarias y la intención de escapar al precio de los cortes estándares y posicionarse en los nichos diferenciados de los productos premium aparecen como desafíos en curso (“sube el precio del ticket”). En tanto –dado el potencial de la demanda y de su posible segmentación- el aliciente es el escalado hacia cortes, procesos especiales y diferenciación que proporcionen un precio promedio de la integración de todos los cortes sensiblemente superior al actual (“sacar los premios mayores”).

## Bibliografía

- Agrofy News (2020). Carne: los principales cortes que compra China cayeron más de US\$ 1.000 la tonelada en un mes. Junio 2020. En <https://news.agrofy.com.ar/noticia/187760/carne-principales-cortes-que-compra-china-cayeron-mas-us-1000-tonelada-mes>
- Agrovoz (2020). El peso de faena, otro indicador por debajo de los competidores, La Voz de Interior, Córdoba. En <http://agrovoz.lavoz.com.ar/ganaderia/peso-de-faena-otro-indicador-por-debajo-de-competidores>, 15/03/2020
- Asociación Argentina de Angus (2016). CARNE ANGUS CERTIFICADA: 1994•2014. Sitio Argentino de Producción Animal. [www.angus.org.ar](http://www.angus.org.ar)
- Asociación Argentina de Hereford (2021). Programa Carnes Hereford  
<https://www.hereford.org.ar/web/productos-licenciados/carne/#>
- ABC (2020). Informe de exportaciones de carnes bovinas septiembre 2020. En [http://www.abc-consorcio.com.ar/download/201027\\_070834Informe%20de%20exportaciones%20de%20carnes%20bovinas\\_SEPT2020.pdf](http://www.abc-consorcio.com.ar/download/201027_070834Informe%20de%20exportaciones%20de%20carnes%20bovinas_SEPT2020.pdf)
- ABC (2021). Estadísticas. En [http://www.abc-consorcio.com.ar/download/201027\\_070834Informe%20de%20exportaciones%20de%20carnes%20bovinas\\_Enero2021](http://www.abc-consorcio.com.ar/download/201027_070834Informe%20de%20exportaciones%20de%20carnes%20bovinas_Enero2021).
- ABC (2018). FAENA DE BOVINOS POR USUARIO RESUMEN AÑO 2018. En <http://www.abc-consorcio.com.ar/>
- ALADI (2019). OPORTUNIDADES Y RETOS DE LOS REQUISITOS MEDIOAMBIENTALES PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA. Disponible en:  
[http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria\\_General/Documentos\\_sin\\_Codigos/Caja\\_069\\_009\\_001.pdf](http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_sin_Codigos/Caja_069_009_001.pdf)
- Bervejillo, J. et al. (2018). Resultados de la Encuesta Ganadera Nacional 2016, Anuario Opypa, Bervejillo J. (2019.) El comportamiento del sector de la carne vacuna en OPYPA, análisis sectorial y cadenas productivas. Estudios. Montevideo, 2019.
- Bisang, R. Robert S. y Santángelo F. (2007). Mecanismos de formación de precios en los principales subcircuitos de la cadena de ganados y carnes vacunas en Argentina. CEPAL/IPCVA. Buenos Aires, Argentina. <http://www.ipcva.com.ar>.
- Bisang R. (2008). Costos ocultos e ineficiencias de la cadena de ganados y carnes en Argentina, PROCISUR, Montevideo, octubre 2008.

- Bisang, R., Lachman J., y Robert S. (2015). LA CADENA DE GANADOS Y CARNES BOVINAS EN ARGENTINA. Estructura y desequilibrios de funcionamiento. Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires/CFI, (Mimeo). Noviembre 2015. La Plata. Buenos Aires.
- Bisang R. (2019). “Las innovaciones en las producciones agropecuarias argentinas”. En Cerda J. y Mateos G. La ruralidad en tensión, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, marzo, 2020.
- Bolsa de Comercio de Rosario (2020). Carne vacuna en el mundo en niveles récord. Argentina aprovecha la mayor demanda global, Informativo semanal. En <https://bcr.com.ar/es/print/pdf/node/75800>
- KPMG (2018). El mercado de carnes en argentina. Setiembre 2018. En <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ar/pdf/2020/produccion-y-exportaciones-de-carne-bovina.pdf>
- FAO-OCDE (2019). Perspectivas Agrícolas 2019-2028. En <http://www.fao.org/3/ca4076es/CA4076ES.pdf>
- Frigorífico Gorina (2020). En <https://www.friggorina.com/#>
- INAC, (2021), Historia. En <https://www.inac uy/innovaportal/v/1117/17/innova.front/creacion-de-inac>
- INAC, (2021). Exportaciones <https://www.inac uy/innovaportal/v/16962/10/innova.front/exportaciones---cifras-primarias-ano-2020>).
- INIA (2017). Plan Estratégico 2015-2020. Montevideo, agosto 2017. En [www.anfo.ini.uy](http://www.anfo.ini.uy)
- INIA (2021). Información En [www.anfo.ini.uy](http://www.anfo.ini.uy)
- IPCVA (2020). La carne vacuna en la post pandemia del Covid-19: la mirada argentina. Seminario En <http://www.ipcva.com.ar/vertex.php?id=2182>
- IPCVA (2020). Argentina Exportaciones de Carne Vacuna septiembre de 2020. En [http://www.ipcva.com.ar/documentos/2238\\_1603902477\\_informemensualdeexportacionessseptiembre2020.pdf](http://www.ipcva.com.ar/documentos/2238_1603902477_informemensualdeexportacionessseptiembre2020.pdf)
- IPCVA (2020). Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina. Institucional <http://www.ipcva.com.ar>
- IPCVA (2021). Informe Estadístico. Comercio Exterior. Diciembre. En

[http://www.ipcva.com.ar/documentos/2296\\_1611758587\\_informemensualdeexportacione  
sdiciembre2020.pdf](http://www.ipcva.com.ar/documentos/2296_1611758587_informemensualdeexportacione<br/>sdiciembre2020.pdf)

- Lema M, Ravagnolo O. y Soares de Lima J. (2013). Avances en herramientas de selección para la cría: peso adulto, características reproductivas e índices de selección. Inia. Montevideo, En [https://www.geneticabovina.com.uy/archivos/st\\_208\\_2013\\_p.25-34\\_M.Lema\\_et\\_al.pdf](https://www.geneticabovina.com.uy/archivos/st_208_2013_p.25-34_M.Lema_et_al.pdf)
- OEI (2021) Panorama. En <https://oiebulletin.com/?panorama=02-1-1-2020-1-global-es&lang=es>
- OPYPA, (2019). Memorias, Montevideo, junio 2019.
- Regúnaga, M., Cetrángolo H. y Mozeris, G. (2006). El impacto de las cadenas agroindustriales pecuarias en Argentina: Evolución y potencial. Buenos Aires, Facultad de Agronomía – UBA, CEE – Universidad de San Andrés y Fundación Agro negocios y Alimentos, junio
- Revista CREA (2019) Cómo valorizar el negocio ganadero: La experiencia de la firma Urien Loza. En <https://www.crea.org.ar/wp-content/uploads/2019/08/Revista-466-Agosto-2019.pdf>
- Stein E. y Mesquita Moreira M. (2020). De promesas a resultados en el comercio internacional: lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe BID
- Supercampo (2020). Los ricos chinos demandan más carne Premium. Edición del 17 Junio 2020, Buenos Aires, En <http://supercampo.perfil.com/2020/06/ricos-chinos-demandan-mas-cortes-carne-vacuna-premium-argentina/>
- Urien E. (2011) “Beneficios para el productor ganadero generados por la coordinación de la cadena vacuna argentina a través de la formación de grupos de productores. Estudio de Caso “Agrupación de Productores ULSA” TRABAJO FINAL PARA ACCEDER AL TÍTULO DE “Especialista en Agronegocios y Alimentos” Julio 2011. Especialización en Agronegocios y Alimentos 11ra Promoción 2009-2010. Julio 2011.
- Urien E. (2018) Estudio de caso: Urien-Loza. Tesis de Maestría en Finanzas. UTDT Buenos Aires, nov. 2018
- Urien Loza S.A. (2020) En <http://www.urienloza.com.ar>
- USDA (2020) Foreign Agricultural Service– Global Market Analysis, October 2020

## Listado de entrevistas realizadas

Nombre	Afiliación	Fecha
Med Vet. Sergio Robert	Ministerio de Agricultura, Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuario (Ex ONCCA)	13/8/2020
Lic. Sergio Rey	IPCVA (Gerente de Promoción Externa)	13/8/2020
Ing. Ricardo Negri.	Ex Presidente de SENASA y ex Secretario de Agricultura	18/8/2020
Ing. Dardo Chiessa	Presidente de la Mesa de Carnes y ex Presidente de CRA	28/8/2020
Ing. Juan José GrigeraNaón	SRA, Director del IPCVA e integrante de la Mesa de Carnes	7/9/2020
Lic. VictorTonelli	Consultor privado e integrante de la Mesa de Carnes	8/9/2020
Ing. Miguel Schiaritti	Presidente de CICCRA	9/9/2020
Lic. Ernesto Urien	Socio gerente de Urien Loza	14/9/2020
Ing. Gabriel Ciappesoni	INIA	9/10/2020
Ing. Javier Martínez del Valle	Gerente de AnGus	16/10/2020
Ing. Pablo Capputi	Gerente de Conocimiento INAC	16/10/2020
Ing Oscar Blumetto	LEAP	20/10/2020
Roberto Olivera Mattos	SNIG	20/10/2020
Cesar Marquisa	Athena Foods	21/10/2020
Ing. José Bervejillo	OPYPA	22/10/2020
CPN Carlos Riusech	Socio gerente Frigorífico Gorina	26/10/2020
		27/10/2020
		14/07/2020
		10/02/2021
Ing. Martín Aguirrezabala	FUCREA	
Ing. Federico Santángelo	Productor Ganadero	12/02/2021
Lic. Raúl Milano	ROSGAN	22/02/2021
Cont. Oscar Picco	Coop. G Leheman Productor	22/02/2021