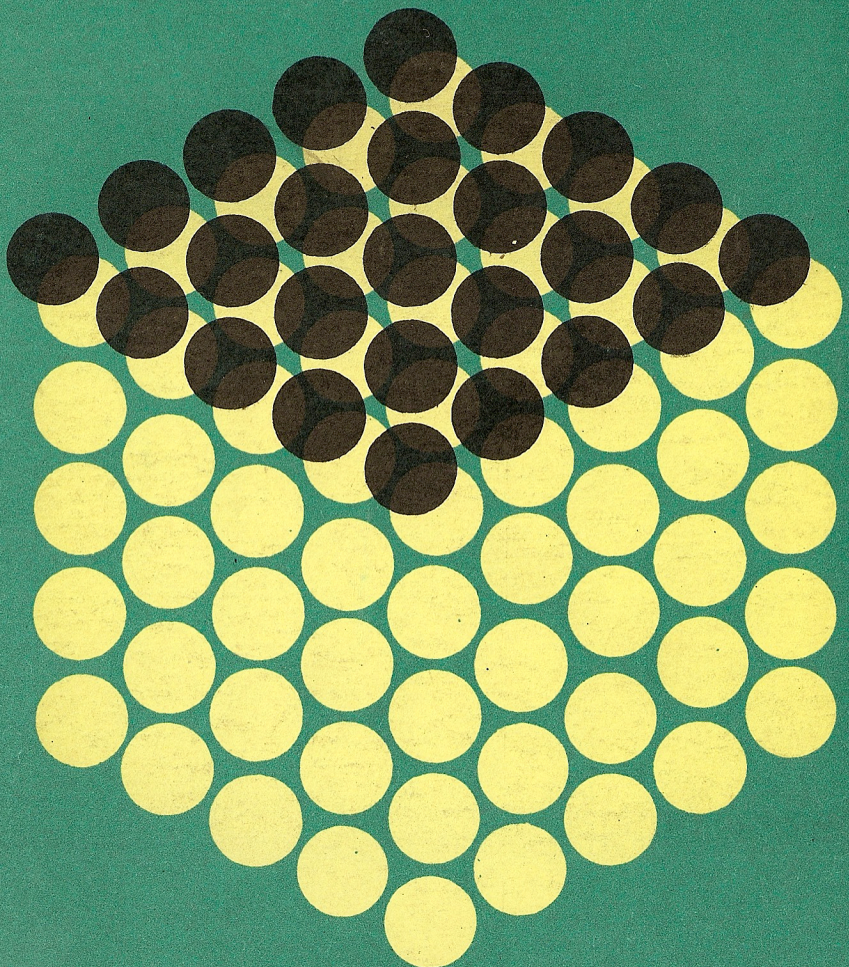


Las limitaciones y conflictos de la estructura de producción y comercio de carne vacuna en el Río de la Plata, su comportamiento y resultados a la luz de la política dominante en el período 1959-1977, evaluadas desde una perspectiva social, constituyen el objeto de análisis de este libro. Una cuidadosa elaboración histórica comparada de las distintas fases por las que atravesó la actividad en el Uruguay y la Argentina, es la base para introducirse en la comprensión de una rama que, por su importancia, marca aún profundamente la economía de ambos países, pese a su relativa industrialización.

La acción del Estado no permitió superar los problemas básicos de la actividad, al estar atada a lineamientos neoliberales y no permitir que este actor decisivo participe en la estructura de la industria y sea un factor de control de su crecimiento, preservando al mismo tiempo su carácter nacional y ampliando los rangos de opción de la misma.

El autor, ingeniero agrónomo uruguayo, ha realizado estudios de postgrado en el ILPES, organismo en el cual se desempeñó como experto en diversos proyectos llevados a cabo en distintos países latinoamericanos.



Martín Buxedas • La industria frigorífica en el Río de la Plata (1959-77) clacso

clacso

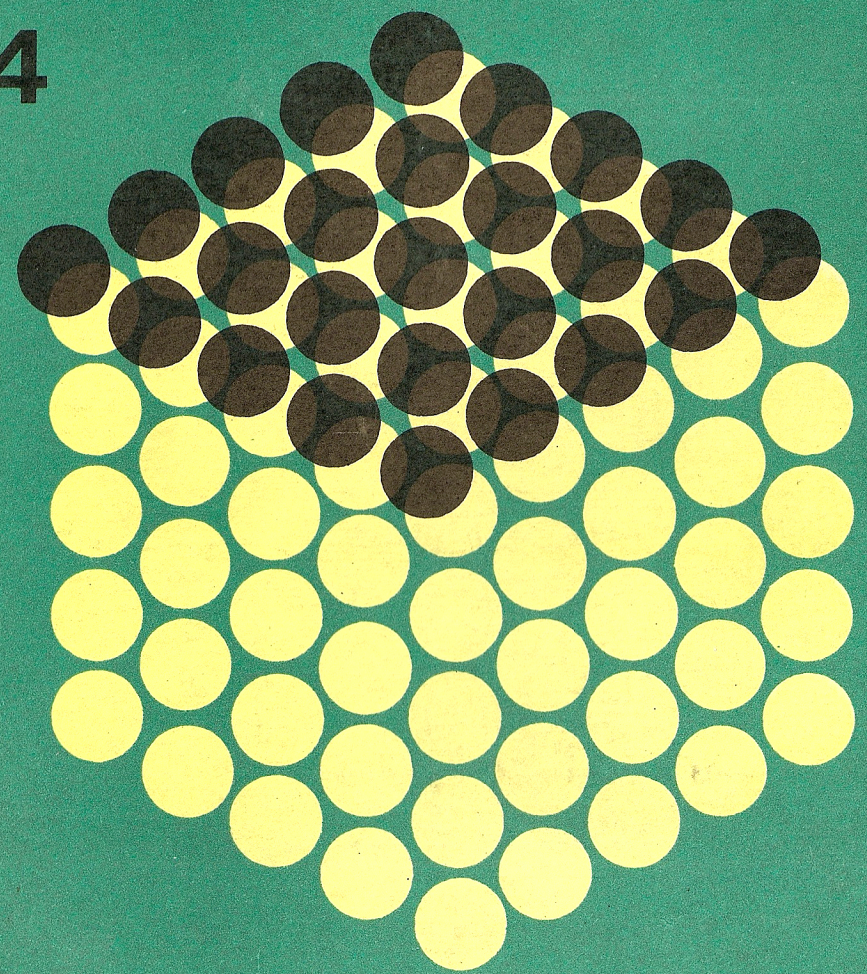
Consejo
Latinoamericano
de Ciencias
Sociales

Biblioteca de
ciencias sociales

4

Martín Buxedas

La industria frigorífica en el Río de la Plata



Biblioteca de ciencias sociales
Director: Mario R. dos Santos

I.S.B.N. 950-9232-01-7

Diseño gráfico: Oscar Díaz
Composición e impresión: Artes Gráficas Santo Domingo S.A.
Primera edición: marzo de 1983
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Copyright de todas las ediciones en español por
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Av. Callao 875, 3º E, Buenos Aires, Argentina

Martín Buxedas

**La industria
frigorífica
en el Río de
la Plata
(1959-1977)**

clacso
Consejo
Latinoamericano
de Ciencias
Sociales

Este trabajo comenzó en la Facultad de Agronomía de Montevideo en 1971 y siguió bajo los auspicios de una beca de CLACSO en 1975-76, para terminar luego de varias revisiones y actualizaciones en 1982. En este período numerosas personas colaboraron con el autor para hacerlo posible.

A mis padres

Introducción

La importancia de la producción y comercio de carne vacuna en los países del Río de la Plata ha dado lugar a debates. Este trabajo busca ubicarse en esa polémica constructiva, evaluando el proceso que estudia. Junto a los mejores medios que se pudo reunir para comprobar las hipótesis desarrolladas, se exponen juicios sobre el comportamiento de la industria y la acción del Estado. Los mismos surgen del contraste de la realidad observada con ciertas normas muy generales que pretenden recoger los intereses nacionales y populares en relación con esta actividad específica.

La producción de carne sigue siendo una rama importante de la economía de Uruguay y de Argentina, aún luego de su relativa industrialización. Cerca de una tercera parte del producto bruto agropecuario de ambos países se genera en la ganadería vacuna y algo menos del 10 % del producto de toda la industria manufacturera corresponde a la frigorífica. Una parte significativa del consumo privado, especialmente de los sectores de ingresos bajos y medios, se destina a la compra de todo tipo de carne, con predominio de la vacuna. La canasta básica del consumidor utilizada por los servicios de estadística de la Argentina está constituida entre un 14 a un 17 % por la carne, proporción que es del 8 al 10 % en Uruguay. El valor de las exportaciones de carne vacuna y subproductos, sin los cueros, respecto del total, alcanzó en 1979-73 al 20-30 % en la Argentina y del 25 a 40 % en el Uruguay, aunque luego esas proporciones descendieron considerablemente.

En las dos décadas anteriores se procesaron significativos cambios en la producción de carne vacuna y en el comercio internacional de ese producto. El análisis de esas nuevas condiciones y sus consecuencias en la economía de la carne en el Río de la Plata se desarrollan en la primera parte. Las modificaciones que se operan en la industria exportadora en Uruguay y Argentina se analizan en la parte dos y tres, respectivamente.

Finalmente se formulan algunas propuestas para esta actividad, tomando como base la evaluación de la experiencia anterior.

Muchos interrogantes quedan aún planteados sobre el desarrollo de las empresas y la industria, en gran parte derivados de la escasa disponibilidad de datos confiables. Es llamativo que la información más importante sobre las empresas quede normalmente alejada de la vista del Estado y del público, aunque ella se refiera a aspectos claves del funcionamiento de la economía nacional. Solamente en algunos períodos de crisis de la actividad y en marcos políticos permisivos se puede entrever esa realidad.

Por otra parte, el estudio se centra casi exclusivamente en las empresas que operan plantas exportadoras, con cierta capacidad de enfriamiento, o son productoras de conservas.

Las circunstancias antes expuestas, aunadas al distanciamiento entre la iniciación del trabajo, año 1971, y su última revisión, efectuada en 1982, dieron lugar a un distinto grado de verificación de las hipótesis y a una desigual profundidad en el tratamiento de los temas.

Parte I

El marco global de la producción de carne vacuna en el Río de la Plata

Entre 1950 y 1977 se introducen cambios que inciden sobre el complejo exportador de carnes del Río de la Plata en sus fases ganaderas, industrial y comercial. Para evaluar tales modificaciones se comienza haciendo una reseña histórica esquemática de los vínculos existentes entre la producción de carne vacuna platense y la economía mundial (capítulo 1). Se analizan luego con mayor detalle las relaciones de esa producción, por una parte, con el comercio internacional de carne (2) y, por otra, con la estructura y comportamiento de la industria en los países desarrollados durante el período 1958-75 (3). Finalmente, se estudia la articulación entre esos factores y la industria instalada en Uruguay y Argentina (4).

1. Reseña histórica

En el desarrollo de la producción de carne en el Río de la Plata pueden distinguirse tres períodos: 1) 1870-1930, etapa de crecimiento, 2) 1930-1958, período de estancamiento, y 3) 1958-1975, período de ligero crecimiento de la producción y de cambios en la estructura industrial.

1.1. Período 1870-1930

Al impulso del mercado británico la producción y las exportaciones de carne vacuna y derivados crecen en el Río de la Plata, área con extraordinarios recursos para la producción y baja densidad de población.

En el subperíodo comprendido entre el afianzamiento de la propiedad de la tierra y la instalación de los frigoríficos, esa dinámica estuvo centrada en las exportaciones de lana, cuero y tasajo. La exportación de tasajo uruguayo mantuvo un mayor dinamismo hasta fines de siglo. En Argentina la clausura de los saladeros bonaerenses, la declinación de las exportaciones de tasajo y el aumento de la exportación de ganado en

pie fueron las características dominantes de los últimos veinte años del siglo XIX.

En el subperíodo que transcurre entre la instalación de la industria frigorífica y la crisis de los años 30, también crece la producción de carne vacuna. Las exportaciones se desarrollan vertiginosamente al influjo de la demanda de carne refrigerada de algunos países avanzados, viabilizado por los grandes progresos en los métodos de procesamiento de ganado y de conservación y transporte del producto, como también por el extraordinario desarrollo de las existencias ganaderas logrado anteriormente.

Durante todo el período se registra un notable progreso técnico relacionado dialécticamente con las condiciones existentes en las relaciones de producción. Estas se expresan, primero, en el afianzamiento de la propiedad capitalista en el campo y, luego, en la propiedad extranjera y monopólica de la industria y el comercio. A lo largo de este período se combina una considerable movilización de excedente económico de nacionales y extranjeros, los primeros dirigidos principalmente a la ganadería, y los otros a la infraestructura de transporte y a la industria.

El avance técnico. En el primer subperíodo el avance técnico se manifiesta, en la Argentina, en la extraordinaria expansión de la frontera ganadera y, en ambos países platenses, en el alambramiento de los campos y la mejora del ganado y de los medios de transporte. El alambramiento revoluciona tecnológicamente la producción al permitir una reducción sustancial de la fuerza de trabajo necesaria y un aumento de la productividad por un mejor manejo del ganado y las pasturas. El mejoramiento del ganado toma impulso, aunque sólo alcanzará todo su vigor cuando, con la instalación de los frigoríficos, la demanda de carnes de alta calidad aumente y desplace en gran medida el comercio de ganado y otras formas de carne conservada para consumo.

Es característica del segundo subperíodo la aplicación práctica de la técnica del frío a la conservación de la carne, la que permite el transporte a largas distancias sin una alteración importante de sus cualidades. A lo largo de este período se agotan las posibilidades productivas basadas en las pasturas naturales.

En esta etapa es destacable el desarrollo de una apreciable infraestructura para la investigación, extensión y enseñanza vinculadas a la producción agraria. Las investigaciones individuales sobre producción de frío de Carlos Tellier y una difundida apropiación inicial, posibilitaron modificaciones en el transporte y la industria y la instalación de empresas industriales de capital nacional en la Argentina en los últimos veinte años del siglo pasado y a principios de éste en el Uruguay.

Sin embargo, los grandes capitales que operan en expansión desde fines del siglo pasado en Estados Unidos e Inglaterra, que amplían su monopolio a la industria, el transporte y la comercialización de carnes rioplatenses, se apropian de la nueva tecnología y la desarrollan.

El excedente económico. Al influjo de los factores mencionados se afianzan las relaciones capitalistas en el agro. La apropiación de la mayor parte de la tierra por nacionales asegura a éstos la captación de una parte considerable del excedente económico. El mantenimiento de condiciones favorables para la movilización de excedente dentro de la propia actividad determina una considerable acumulación en ella. Esas condiciones se conservaron, en parte, por la acción del Estado británico y el núcleo oligopólico de la industria y el comercio.

El capital extranjero se limita en el primer período a realizar inversiones directas o a conceder créditos al Estado con destino a la infraestructura de transporte, ferrocarriles y puertos principalmente. Una vez que se concretan las posibilidades de apropiación de la técnica de la producción de frío, un núcleo de empresas instaladas en Estados Unidos y Gran Bretaña se encuentra en mejores condiciones para desarrollar la tecnología y realizar inversiones en la industria en el Río de la Plata.

Ambas condiciones fueron alcanzables por capitalistas nacionales al comienzo. Sin embargo, el dominio de los transportes, del comercio importador y el papel del Estado británico debieron de ser decisivos para terminar con los intentos nacionales iniciales, tanto en la Argentina como en el Uruguay. Esta actividad, que asegura el abastecimiento del mercado británico de carne, permite por otra parte al núcleo de empresas extranjeras una alta rentabilidad.¹

Los desencuentros en torno de la distribución del excedente entre agentes nacionales y extranjeros determinaron la creación de empresas comerciales paraestatales que redujeron el grado de concentración pero que resultaron ineficaces, particularmente en las circunstancias que sobrevendrían con la crisis de los años treinta.

1.2. El período 1930-1958

Las importaciones de carne vacuna de Gran Bretaña, estabilizadas entre 1923 y 1930 cayeron en volumen y precio. La crisis económica del treinta condicionó la adopción o el refuerzo de una política tendiente a mantener un alto nivel de autoabastecimiento de carne por parte de los países capitalistas avanzados y a una rearticulación del comercio con Gran Bretaña, la que favoreció a los países integrantes de la Commonwealth.²

Gran Bretaña logró aumentar algo su nivel de autoabastecimiento y reorientar el comercio, principalmente en favor de los países de Oceanía. La Conferencia Económica Imperial de Ottawa (1932-1938) fue un instrumento básico de acuerdo entre las empresas oligopólicas con intereses en el comercio internacional y el gobierno británico, e instrumentó las nuevas condiciones del comercio de carne.

En definitiva, las importaciones de carne vacuna británicas, que se habían estabilizado en unas 600.000 toneladas en 1923-30, tienden a caer luego de ese año, disminuyen los precios reales y se desplaza a los países rioplatenses.

El mantenimiento de una política de autoabastecimiento de Estados Unidos se complementó con el cierre del mercado de ese país a las exportaciones rioplatenses de carne refrigerada que, fundamentada tempranamente (1927) en razones sanitarias, sólo adquirirá importancia cuando, veinte años después, ese país se constituya en el importador más dinámico.

La rearticulación del comercio internacional tiene efectos inmediatos sobre la participación rioplatense en las exportaciones totales, las que descienden del 63 % en 1924-28 al 30 % en 1952-56.

El avance técnico en este período se detiene totalmente. Decae la generación de tecnología y se mantienen los niveles de productividad en todas las fases de la actividad.

Cesan las innovaciones en la industria, en tanto es manifiesto el desinterés de las empresas extranjeras en el desarrollo de la actividad en una región que, en términos generales, no es dinámica ni cumple un papel importante en el abastecimiento de sus fábricas y comercios metropolitanos.³

El excedente económico captado en la actividad se reduce y la movilización del mismo hacia ella cae a los niveles de reposición. A esto contribuyen dos factores interrelacionados: a) la nueva inserción del Río de la Plata en el comercio internacional; b) la acción del Estado en la Argentina y en el Uruguay que, empeñado en una política industrializadora, traslada recursos (vía precios, etc.) de la ganadería hacia la industria y la construcción.

Durante algunos años, entre la guerra y fines de la década del cincuenta, los subsidios del Estado aseguraron la rentabilidad de las empresas extranjeras.

La acción combinada de los gobiernos de Estados Unidos y, principalmente, de Gran Bretaña y de las empresas monopólicas integradas aseguró las ganancias de éstas a pesar del desplazamiento del Río de la Plata.

Los bajos precios de la carne al consumidor y de las exportaciones no afectaron la rentabilidad de la industria, que recibió importantes subsidios del Estado en una parte de las décadas del cuarenta y cincuenta.

Aún en las condiciones de la Segunda Guerra Mundial, la concentración en un solo comprador (Gran Bretaña) y los contratos de volumen aseguraron que el excedente captado por empresarios nacionales, a propósito de la carne, no aumentara sustancialmente. Si bien ello disminuía la rentabilidad marginal de las inversiones en la ganadería, fueron generadas paralelamente condiciones favorables en otras ramas de la actividad. Hacia éstas se dirigió una parte del excedente ganadero, en tanto el captado por la industria extranjera probablemente salió del país.

De este modo, en tanto las condiciones de dependencia determinan el estancamiento productivo en el caso específico de la producción de carne, su aflojamiento relativo viabiliza un tipo de industrialización y desarrollo de otros sectores. Aunque ello se manifiesta en cambios relativos

en la rentabilidad de las actividades, la atención debe centrarse en el análisis de las determinantes de la movilización del excedente y del desarrollo de las fuerzas productivas.

1.3. Los cambios hacia fines de la década de 1950

Luego de la recuperación en la postguerra de las economías capitalistas avanzadas, la activa demanda de carne de esos países provoca un nuevo crecimiento vertiginoso del mercado mundial. A pesar de que se robustecen aún más las tendencias autárquicas en los bloques económicos, que se manifiestan en una creciente importancia de las exportaciones de Europa, los países del Plata reciben una parte de ese estímulo. Paralelamente se producen cambios en la estructura de la industria de la carne en Estados Unidos y en Gran Bretaña.

Los principales factores que enmarcan los cambios reseñados son los siguientes:

- estancamiento productivo en Uruguay y lento crecimiento de la economía argentina;
- reajuste de las condiciones de dependencia, y
- cambios políticos apreciables.

Este conjunto de condicionantes explica los rasgos básicos del desarrollo técnico y de la captación y movilización de excedente durante el período, el que se analizará con mayor detalle más adelante.

El conjunto de condicionantes históricos dieron como resultado un extraordinario crecimiento de la ganadería y de las exportaciones de carne hasta la crisis del 30 y un estancamiento posterior de las últimas.

Hacia mediados de la década del cincuenta las condiciones de dependencia se manifiestan en varios aspectos. En el comercio internacional, las importaciones de Gran Bretaña son las principales. El volumen de ese comercio y su orientación por países dependen considerablemente de la política del Estado de ese país. La disminución de las importaciones de Gran Bretaña en 1930-58 y el privilegio otorgado a las importaciones de países de la Commonwealth fueron un factor decisivo en el marginamiento del Río de la Plata durante ese período.

La dependencia se manifiesta en la captación y movilización de excedente y en el desarrollo de las fuerzas productivas. Cabe destacar, en particular, las considerables inversiones financieras de la infraestructura de servicios y en la propia industria frigorífica por empresas extranjeras y el Estado británico entre 1870 y 1930 en el Río de la Plata.

En la década del cincuenta se concretan importantes cambios en la estructura de la industria de carnes en Estados Unidos y Gran Bretaña y, algo más tarde, en la tendencia y características del comercio internacional; estos factores, junto con las condiciones de Uruguay y Argentina, contribuyen a explicar los rasgos básicos del proceso en 1958-75.

2. El comercio Internacional y el Río de la Plata

2.1. Introducción

La caída de las exportaciones de carne a partir de la crisis de 1930 se prolongó hasta comienzos de los años cincuenta. A pesar del acelerado crecimiento del comercio internacional de carne vacuna luego de 1950, sólo en 1962 se superan los volúmenes exportados en 1924-26.

Entre fines de la década de los cincuenta y 1973 se verifica un acelerado crecimiento tanto de los volúmenes de carne vacuna que entran en el comercio internacional como de los precios internacionales.⁴

Luego de 1973 se da una caída cíclica espectacular de la carne vacuna en el mercado internacional y se abre lo que parece constituir una nueva etapa en su desarrollo y nueva reestructuración del mismo.⁵

A pesar de la pérdida de importancia, Argentina y Uruguay retenían aún el 25 % de las exportaciones mundiales de carne vacuna refrigerada o fresca en 1957/59, pero esa proporción se redujo a la mitad en 1971/73. Muchos factores contribuyeron a ese desplazamiento, entre ellos que no tuvieron acceso a los mercados de Estados Unidos y Japón, los más dinámicos en el período, debido a la legislación sanitaria imperante en ellos. Por otra parte los mayores estímulos para la exportación al resto de los mercados los recibieron los países de Europa y particularmente los integrantes de la CEE.

No obstante la mencionada tendencia a la marginación de las exportaciones de Argentina y Uruguay, entre 1959 y 1973 aumentaron tanto los volúmenes como los precios de la carne vacuna vendida por esos países, aunque estos últimos fueron muy fluctuantes.⁶

Las peculiaridades del comercio internacional de la carne en el período de referencia y, en particular, las del consumo y la política de los países importadores, tienen gran importancia en la conformación y evolución de la producción y de las exportaciones rioplatenses.

2.2. Principales conclusiones

El consumo de carne vacuna se mantuvo concentrado en la población de altos ingresos y, por consiguiente, en los países avanzados. Una vez que éstos se recuperaron de la Segunda Guerra Mundial el aumento del ingreso impulsó el crecimiento del consumo de carnes. A pesar de la relativa diversificación en el número de países importadores, sus Estados mantuvieron un gran poder en el mercado internacional.

Gran parte del comercio de carne vacuna con países fuera de los bloques se limitó, como consecuencia de la política de los países importadores, a carne para ser pisada o utilizada por la industria, y considerable como de baja calidad, si se la destinara al consumo directo. El tratamiento recibido por los países exportadores atrasados en general fue el

menos favorable, en cuanto a las posibilidades de acceso al mercado y a las discriminaciones —arancelarias o no— de los países importadores.

El sistema ganadero-fabril-comercial de los países exportadores atrasados debió adaptarse a las características de la fracción del mercado internacional a la que tuvo acceso, es decir, a exportar carne destinada predominantemente a manufactura y conservas, y sin llegar a una completa elaboración, con fuertes oscilaciones en los precios y en el acceso al mercado y con un nivel de precios menor al de las otras fracciones.

Dentro de los bloques importadores, el equilibrio entre consumo y producción se realizó a precios crecientes entre 1958 y 1973 en la CEE y sólo en 1968-1973 en Estados Unidos, como consecuencia, en parte, del aumento de los costos de producción en las condiciones marginales necesarias para el mercado interno. Una parte importante del comercio dentro de los bloques consistió en carne de mayor calidad para consumo directo, con precios mayores y menos fluctuantes que los de las otras fracciones del mercado.

Las características del comercio internacional reseñadas son determinantes de la apropiación y movilización de excedente económico en la actividad. Existen ciertas pruebas de que el creciente excedente económico captado en la actividad entre fines del decenio de los cincuenta y 1973 se concentró en los propios bloques importadores, tanto los ganaderos, industriales y comerciantes como el Estado (a través de ingresos derivados de las importaciones). Una proporción muy fluctuante y en descenso de ese excedente fue a los países exportadores sin tratamiento favorable, particularmente latinoamericanos. No obstante, el crecimiento en términos absolutos del excedente económico del que se apropiaron los exportadores de América Latina se hizo efectivo en 1965-73.

La rentabilidad de las inversiones intensivas en capital en la ganadería resulta menor en los países exportadores y con mayores riesgos asociados a los precios del producto que en los bloques de países avanzados. En éstos, el aumento de la producción se debió, en su mayor parte, a la utilización de este tipo de técnicas. En los países atrasados exportadores el crecimiento de la producción dependió básicamente de las posibilidades de ampliar la superficie ganadera y el número de animales, en condiciones de baja intensidad en el uso de capital y de alta productividad del trabajo. La producción de ganado a pastoreo directo en regiones con aptitud ganadera suministró el tipo de carne adecuada, a muy bajos costos corrientes y de capital. El aumento del excedente captado por nacionales, particularmente bajo forma de renta de la tierra e ingreso fiscal, no fue canalizado en una proporción importante hacia la propia actividad.

2.3. Algunas implicaciones para la ganadería y la industria de la carne en el Río de la Plata

Si bien el comercio internacional de carne vacuna crece en el período 1958-73, rompiendo el estancamiento de las tres décadas anteriores, la articulación de los países platenses respecto de aquél continúa

siendo desfavorable. Como consecuencia sobre todo de la política de carnes de los países avanzados, donde aumenta el consumo, se diferencian las condiciones de captación y movilización de excedente en esta actividad. Son en primer término los propios bloques que concentran el aumento del consumo los que reciben las condiciones más favorables, en tanto algunos países con tratamiento preferencial, y de ellos principalmente los de Oceanía, ocupan una posición intermedia.

Este marco general contribuye a explicar las condiciones de acumulación en la ganadería del Río de la Plata y su estancamiento o lento desarrollo.

Aunque en algunas fases del período el excedente del que se apropian agentes nacionales crece en términos absolutos y aumentan las expectativas de ganancias en la ganadería, ello no alcanza a determinar condiciones distintas para la acumulación en el largo plazo.

A lo largo de la década del sesenta la CEE de los seis se constituye en el principal destino de las exportaciones del Río de la Plata. La fuerte protección de la Comunidad a su producción determina: a) amplias fluctuaciones en el acceso al mercado y en los precios, como consecuencia de la utilización de las importaciones para su política de estabilización del mercado interno; b) concentración de las importaciones de fuera de la Comunidad en carne para manufactura; c) sólo en el lapso de extraordinaria escasez relativa de 1970-73 predominaron las importaciones de carne para consumo directo, provenientes en gran parte de la Argentina.

Parecería que esas mismas características de la fracción de mercado en que participa el Río de la Plata —inestabilidad en el acceso y cantidades— desestimularon las inversiones de los núcleos oligopólicos de la industria de aquellos países. Efectivamente, a principios de la década del setenta la escasez de carne habría desarrollado el interés de los importadores y procesadores de ese producto por inversiones en el exterior que, sin embargo, no se concretaron ni antes ni durante la profunda crisis que comienza en 1974.

La política de abastecimiento y de inversiones de las empresas del núcleo oligopólico instaladas en los países importadores parece más determinada que determinante del desplazamiento de las exportaciones rioplatenses, aunque eventualmente pudo haber contribuido a él. Dos factores avalan esta conclusión: a) la política de carnes está enmarcada y es congruente con la política agrícola de los Estados de los principales países importadores; b) la industria de la carne y su núcleo oligopólico pierden importancia relativa en la economía de esos países en las últimas cuatro o cinco décadas.

Finalmente, cabe observar que el comercio internacional de este período estimuló ciertos cambios en la composición de la carne exportada y en las condiciones y modos de procesarla.

La carne para manufacturar adquirió más importancia y tendió a exportarse en nuevas formas, sin hueso o congelada-cocida (Argentina). La carne para consumo directo también fue exportada en nuevas presenta-

ciones (en cortes principalmente), y la importancia de las conservas tradicionales disminuyó sustancialmente.

La diversificación de los países importadores, la creciente importancia de las carnes destinadas a manufactura, la política de abastecimiento de las empresas que transforman carnes, las mayores exigencias higiénico-sanitarias y la discriminación entre productos realizadas por los gobiernos orientaron en gran medida esos cambios en la composición de las exportaciones de carne del Río de la Plata y en los procesos necesarios para ello.

3. Los cambios en la industria de la carne

A partir de mediados de este siglo se producen notables cambios en la estructura y en el comportamiento de la industria de la carne. Como a comienzos de siglo, en gran medida ellos tuvieron su centro en los Estados Unidos, cuyo papel determinante en la industria y en la ganadería se tornó más significativo.⁷

Esos cambios en la industria de la carne en áreas claves tendrán considerable influencia sobre la instalada en el Río de la Plata, tanto en lo que se refiere a la estructura como al desarrollo técnico de la misma.

3.1. Condicionantes de la estructura de mercado en 1958-75

Ciertas condiciones generales pautan los cambios en la industria de la carne comprobados en los principales mercados de Europa y en los Estados Unidos; entre ellas se destacan cuatro que se mencionan a continuación.

a) Disminución de la importancia de la actividad

La importancia relativa de la industria de la carne en Estados Unidos y Gran Bretaña acusa una fuerte declinación a partir posiblemente de la década del veinte. En Estados Unidos la producción de dicha industria aumentó un 130 % entre 1909 y 1954, en tanto la del conjunto de los alimentos se incrementó en un 320 % y la de bienes durables en un 575 %.⁸ La disminución de la importancia de la industria cárnica se atenuó como tendencia sólo en los últimos veinte años y por la expansión de la actividad en aquellos países.

b) Diversificación de productos

Tradicionalmente la carne ofrecida al distribuidor minorista en los principales mercados tenía dos presentaciones básicas: la carne conservada, de menor importancia, y los cuartos y medias reses frescas, enfriadas o congeladas, de difícil diferenciación ante el consumidor.

En los últimos veinte años se produjo una diversificación de productos industrializados, de importancia variable por país. Ellos son, entre otros, los embutidos, las empanadas, conservas, carnes y comidas preparadas

con ella de congelación rápida o liofilizadas. El desarrollo de la venta de carne en los supermercados contribuyó al establecimiento de marcas y patentes de envasado que permitieron diferenciar carnes destinadas al consumo directo.

La diversificación de productos fue impulsada por nuevos hábitos de consumo, por la disminución de la preparación doméstica de alimentos, pero también es el resultado del interés de las empresas en distinguir sus productos con el fin de obtener beneficios extraordinarios en mercados específicos.

c) Antigüedad y obsolescencia de las plantas

Varios factores contribuyeron a crear nuevas condiciones para la localización de la industria de la carne. El desarrollo de la alimentación de ganado con alimentos concentrados contribuyó a reducir tanto el espacio utilizado en esa actividad como el número de empresas y a cambiar la localización de los animales para faena. A su vez el desarrollo del transporte automotor y los cambios en los canales de comercialización también crearon nuevas condiciones para el desarrollo de plantas fuera de las áreas de concentración tradicional. Finalmente, los menores salarios y poder sindical también contribuyeron a esa comercialización.

A la vez que se crearon condiciones para la desconcentración geográfica de la industria, especialmente en los Estados Unidos, se veía facilitado el desarrollo de plantas de menor tamaño.

Por otra parte la industria de carnes de los Estados Unidos se había estancado tecnológicamente y existían a mediados de siglo algunos medios para aumentar la productividad del trabajo que se fueron poniendo en práctica.

d) Mayor número de países importadores

Con la diversificación de los países importadores se produce un aumento en el número de agentes en la faena, procesamiento, distribución e importación, respecto de la concentración extrema que había caracterizado el mercado cuando predominaba Gran Bretaña. Con esta diversificación se multiplican los canales de comercialización y los agentes que intervienen en ellos: a menudo los países del grupo de los seis de la CEE tienen un número considerable de importadores que realizan compras relativamente pequeñas y específicas, especialmente cuando se trata de carne para consumo directo.

3.2. Grado de concentración

Durante el período analizado se desarrollaron fuertes tendencias a la desconcentración global en la rama, y a la reconcentración en mercados nacionales o regionales y en productos específicos.

En la faena de vacunos la concentración continúa siendo alta en la República de Irlanda (50 % en las cuatro primeras firmas) y en el Reino Unido (35 % para las cuatro primeras); es mediana en los Estados Unidos,

los Países Bajos y la R.F. de Alemania (20 % para las cuatro primeras), y es menor en Bélgica, Italia y Francia.⁹

El proceso de desconcentración en la faena es grande en Estados Unidos, donde las cuatro primeras firmas faenan en 1920 el 49 % del ganado vacuno, el 36 % en 1950 y el 24 % en 1971 (cuadro 1). Sin embargo el análisis a nivel de cada uno de los Estados hace aparecer situaciones oligopólicas fuertemente concentradas,¹⁰ lo que dio origen a la aplicación de la ley antitrust para evitar algunas fusiones.¹¹

El número de establecimientos de la industria cárnica de Estados Unidos se reduce, en tanto crece el valor de producción o el valor agregado, lo que evidencia el aumento de la producción media por establecimiento. Esta reducción se opera en las empresas pequeñas (menos de 100 personas ocupadas) mientras que aumentan las intermedias (entre 100 y 500 trabajadores) y se estancan las mayores. Si bien decrece el número de establecimientos totales, las grandes empresas pierden importancia: en 1951 faenaban el 51 % del total de cabezas y veinte años después sólo el 24 %.¹²

La desconcentración relativa no impide que, aún en la actualidad, de las 900 empresas que operan los 7.700 mataderos, las diez mayores produzcan algo más de la tercera parte de la carne vacuna total. Este continúa siendo el nivel más concentrado de todo el proceso de producción y distribución de carne en el país.

En comparación con los mataderos la industria de la transformación de las carnes en conjunto es menos concentrada en los Estados Unidos¹³ y más en Europa. Las cuatro primeras firmas de la actividad tenían cerca de las tres cuartas partes del mercado en el Reino Unido y en Irlanda, entre el 50 y 60 % en Dinamarca y los Países Bajos, proporción que baja al 20-30 % en la R.F. de Alemania, Bélgica e Italia.¹⁴

Cuadro 1. Concentración de la faena de ganado vacuno en los mataderos mayores de Estados Unidos (porcentajes)

	Cuatro mayores firmas	5 a 10 mayores firmas	Las 10 mayores
1950	51	9	60
1954	45	10	55
1958	35	11	46
1962	29	10	39
1966	27	12	39
1970	24	14	38

Fuente: Kohls, Richards, y Uhl, Joseph, **Marketing of Agricultural Products**, 5ta. edición, Mc Millan Publishers Co., Nueva York, 1980, pág. 487.

La concentración resulta mucho mayor cuando se analizan los mercados específicos por grupo de productos procesados.¹⁵

La industria de la transformación europea, cliente principal de la carne importada del Río de la Plata en 1950-75, es en general un sector concentrado.

Aunque la actividad de importación parece un eslabón muy concentrado del proceso, no está claro en qué medida ello tiene influencia en la estructura del abastecimiento de carne por países y empresas. En Gran Bretaña seis importadores controlan tres cuartas partes de las importaciones y pertenecen en general a las empresas mayores y más integradas.¹⁶ En el resto de los países una parte de la industria de la transformación importa directamente y otra lo hace a través de un agente, especializado o no.

En los Estados Unidos la concentración en el corte y distribución de la carne es mucho mayor que en los países de la CEE. Aunque las diferencias entre países es apreciable, en general la concentración en estos niveles parece haber tendido a crecer.

No se dispuso de estudios que pudieran confirmar si en el caso de la carne se da el tipo de competencia oligopólica puesta de manifiesto en el conjunto de los alimentos. Según un trabajo del USDA, el sector oligopolizado de la industria alimentaria tiende a competir a través del desarrollo de nuevos productos, allí donde es posible, en tanto los distribuidores lo hacen en precios y marcas propias.¹⁷ También el núcleo oligopólico de la industria de la carne tendió en general a aumentar su importancia en productos especiales, a la vez que redujo sustancialmente las ventas de productos estandarizados.

3.3. El comportamiento de la industria

La industria de la carne, que tuvo en general escaso progreso técnico entre 1920 y 1950, registra luego considerables cambios. La actividad en los Estados Unidos ilustra esta situación. La producción por hora de la industria cárnica de ese país aumentó sólo un 25 % en la primera mitad del siglo, en comparación con el 290 % en la de bienes durables y el 190 % en la de alimentos y bebidas. A su vez, la productividad global creció apenas un 7 % en la industria cárnica, en tanto en la de bienes durables alcanzó un 172 % y en el conjunto de alimentos y bebidas un 175 %.¹⁸ Sólo cuatro de ochenta actividades manufactureras de los Estados Unidos tuvieron un crecimiento menor al de la carne en ese período.

En el transcurso de varias décadas se produjeron cambios en las condiciones técnicas vinculadas con la producción de ganado, su transporte y el de la carne, así como las de faena, procesamiento, conservación y presentación de la carne vacuna. Es evidente, sin embargo, que durante décadas estas modificaciones fueron insignificantes, como lo revelan las cifras mencionadas anteriormente.

La situación varía sustancialmente entre 1950 y 1973, en donde se producen cambios en la localización, tamaño y técnicas utilizadas en la

industria de la carne de Estados Unidos; la productividad por hombre aumenta 126 % entre 1950 y 1973.¹⁹

¿Cuál es la relación de determinación entre el estancamiento de las fuerzas productivas y las relaciones de producción en este período? o, dicho de otro modo, ¿en qué medida la estructura oligopólica trabó o retrasó el desarrollo técnico durante estas décadas? Si bien esta investigación no puede dar respuesta a esos interrogantes, es posible que la estructura fuertemente concentrada de la actividad haya retrasado el ritmo de cambio técnico, aunque finalmente las condiciones de competencia oligopólica obligaron a las empresas existentes a la adopción de nuevos procedimientos, así como a la reubicación y redimensionamiento de las plantas.

Es posible también que la necesaria restructuración de la industria y la relativa difusión de las técnicas hayan facilitado el desarrollo de nuevas empresas y la decadencia de otras en el período, proceso característico de Estados Unidos y de Gran Bretaña.

Las viejas firmas instaladas en el Río de la Plata retrasaron las innovaciones tecnológicas y sólo cuando ellas fueron sustituidas se adoptaron tales cambios.

3.4. Algunos desarrollos de la industria de la carne

En el período 1950-75 pueden observarse las siguientes tendencias generales en el desarrollo de la industria, particularmente de la instalada en Estados Unidos:

- pérdida de importancia del núcleo oligopólico tradicional;
- desarrollo acelerado de nuevas empresas;
- crecimiento interno y desplazamiento geográfico;
- crecimiento por absorción y fusión (cabe señalar, en particular, la absorción de cuatro de las cinco grandes firmas de Chicago por grupos exteriores a ellas);²⁰
- menor integración de las nuevas firmas en comparación con las grandes empresas tradicionales;
- diferenciación creciente de productos para consumo directo o transformados; éstos últimos tuvieron un fuerte crecimiento en el período analizado;
- relativa especialización en carnes y subproductos de las nuevas empresas que actúan en la faena.
- escaso desarrollo internacional de las firmas que operan en la actividad, como resultado de dos tendencias.
 - a) Reducida expansión internacional de las nuevas y dinámicas empresas. En 1970-73, en pleno período de escasez de materia prima, varias firmas consideraron su expansión internacional, pero no parece que ello se haya concretado una vez que se entró en la crisis de 1974.²¹
 - b) Retroceso selectivo de las filiales de las firmas del núcleo oligopólico tradicional. La cifra de negocios en el exterior de estas

empresas bajó, aunque en general mantuvieron sus actividades en los países de Europa y Oceanía y en Brasil hasta principios del setenta.

c) Por otra parte se comprueba la creación o absorción de empresas por parte de conglomerados transnacionales en ciertos mercados y para algunos productos manufacturados individualizables vendidos bajo marca (Unilever, Nestlé y otras).

3.5. La reorganización de la industria de la carne en relación al Río de la Plata

El papel del Río de la Plata como abastecedor de carne vacuna se deterioró a la vez que en general fue fácil obtener carne en el comercio internacional. Las empresas transnacionales no se adaptaron a producir para el único mercado dinámico en 1930-58: el interno. Parecería que las condiciones imperantes en esos mercados en lo que a carne vacuna se refiere dificultan la obtención de ganancias extraordinarias que atraigan a las grandes empresas transnacionales de los países atrasados en general.

La reorganización del comercio internacional y de la industria de la carne llevan a un repliegue selectivo de las firmas tradicionales y a un desarrollo limitado de las nuevas en el exterior.

Las condiciones imperantes en el Río de la Plata no estimulan a las empresas transnacionales a realizar inversiones en nuevas plantas o a modernizar las existentes. Los volúmenes exportados crecen dentro de niveles ya alcanzados anteriormente y con fuertes oscilaciones, en dependencia directa de la política de abastecimiento de los países importadores.

Las firmas tradicionales optan por retirarse en las condiciones más favorables para sus intereses, lo que da lugar a un largo y tortuoso proceso que se abre con la cesión de las filiales rioplatenses de Swift y Armour a la Internacional Packers y culmina, en 1972, con la intervención de DELTEC en Argentina. El proceso de retiro de las firmas tradicionales del Río de la Plata se sintetiza a continuación.

En la década del cincuenta Swift y Armour entregan parte de sus filiales en el extranjero a la Internacional Packers. Swift retiene aún filiales importantes en algunas áreas dinámicas: Canadá, Gran Bretaña, Irlanda; sigue desarrollando actividades comerciales principalmente en Francia, R.F. de Alemania, Países Bajos, Suiza, Dinamarca, España y Japón. Continúa siendo la empresa agroalimentaria más importante de Estados Unidos y, aunque disminuye la importancia de sus negocios en las filiales del exterior, es la que mantiene mayor proporción de sus intereses fuera del país.

Armour cedió a la Internacional Packers Ltd., a cambio de acciones, sus intereses en Argentina, Brasil, Filipinas, África del Sur y Europa. En 1969 Armour cedió esas acciones. DELTEC fue el principal agente en el extranjero que usó su marca (al igual que la de Swift) fuera de Estados Unidos.²²

DELTEC-International Packers es un grupo de origen bancario y financiero con asiento en Nassau (Bahamas) pero cuya filial en la rama de

alimentos —la DELTEC Foods— tiene su central en Londres. Esta firma opera las plantas e intereses que anteriormente fueron de Swift y Armour en Nueva Zelandia, Australia, Brasil, Argentina y Uruguay; cuenta también con un matadero en Gran Bretaña, donde desarrolla además actividades comerciales.

El grupo financiero DELTEC tomó un conjunto de filiales de empresas norteamericanas que operaban en la carne con escasas perspectivas de rentabilidad. Intentó realizar ganancias mediante influencias sobre el Estado y en operaciones de vaciamiento, aspecto que se analiza con mayor detalle en las partes II y III. En 1973 el grupo estaría retirándose de la industria alimentaria para concentrarse principalmente en la banca y el financiamiento.²³

La otra gran firma que tuvo filiales en Uruguay y Argentina es la Anglo, conglomerado familiar perteneciente al grupo Vestey, que organizó sus actividades en carnes en la Unión Internacional Ltd. Esta empresa se retiró del Río de la Plata alrededor de 1970 mediante la venta de sus filiales. El Grupo Vestey mantuvo más tiempo sus intereses en Brasil, dos plantas de faena, tenía tres filiales con mataderos en Nueva Zelandia y siete mataderos en Australia; era mayorista e importador en Francia y tenía mataderos en los Países Bajos a principios de la década del setenta.

Del análisis de los principales casos se deduce que el retiro selectivo de las filiales de las firmas tradicionales se concreta siempre en el Río de la Plata y luego, en algunos casos, en Oceanía y Brasil.²⁴

Las nuevas empresas en expansión en los Estados Unidos y en Europa tampoco se interesan por realizar inversiones directas en el Río de la Plata. Además del limitado desarrollo internacional de esas empresas, la región no les ofreció suficientes incentivos para realizar inversiones, ni aún en el período bajo análisis.

4. La economía de la carne vacuna en Argentina y Uruguay en 1958-75

En este punto se analiza la articulación entre las determinantes generales del proceso —los cambios en el comercio internacional y en la industria de la carne— y la evolución del sistema de carnes vacunas en los países platenses.

Las características dominantes en el mercado internacional de la carne determinan la creciente marginación del Río de la Plata de él en el período 1958-75. Sin embargo, se generan ciertas condiciones para la movilización de excedente hacia la actividad: a) mejoran las relaciones de precios de la carne respecto a las de otros productos de exportación, aunque las fluctuaciones en ellas son muy grandes (esto se refiere tanto a las relaciones de precios FOB como de mercado interno) y b) se retiran las filiales de firmas extranjeras de la actividad local, lo que genera un espacio para la inversión nacional.

Este marco también es determinante de la política crediticia del Banco Mundial y del BID y condición de la política de carnes del Estado

de los países platenses, factores ambos de gran incidencia sobre la acumulación en el período.

4.1. La acción de los organismos financieros internacionales

El crecimiento del comercio internacional de carne vacuna creó un espacio para la política crediticia y de asistencia del Banco Mundial, del BID y de otras instituciones, que aumentaron sustancialmente sus colocaciones en la ganadería e industria de carnes de los países exportadores.

Los países del Plata recibieron de aquellos organismos importantes créditos y asistencia técnica para reestructurar la industria. La acción de esas instituciones en el Río de la Plata tiene varias facetas:

- La primera y principal se refiere a la financiación de la actividad ganadera e industrial, de especial significación en el caso uruguayo. Estos créditos, aunque podían no ser necesarios para complementar el excedente económico captado por los empresarios, tuvieron en cambio como efecto un aumento de la rentabilidad de las nuevas técnicas, derivado de las tasas de interés negativas (cuadro 1).²⁵
- Generaron expectativas en cuanto al mercado internacional, especialmente entre 1969 y 1974, que tuvieron incidencia en las decisiones de los gobiernos y en los inversionistas nacionales.
- Apoyaron la reestructuración de la industria con informes técnicos, créditos atados, etc. (cuadro 2).

En conjunto, la acción de estos organismos internacionales tuvo apreciable significación en los países platenses; su importancia relativa, sin embargo, fue mucho mayor en el Uruguay que en la Argentina.

4.2. La política económica nacional

Otro aspecto de especial importancia que condicionó la captación y movilización de excedente hacia esta actividad es la política económica.

Durante el período analizado se procesan nuevas condiciones de dependencia que se manifiestan en el deterioro de los términos de intercambio, el endeudamiento externo y la fuga de capitales.²⁶

El estancamiento productivo en Uruguay y el lento crecimiento en la Argentina se acompañan con las escasas posibilidades de acumulación rentable en los sectores productivos.

Los sectores agroexportador y financiero aumentan, en general, su importancia política relativa en el período. Las expectativas creadas en torno de la carne y la acción del Banco Mundial y el BID constituyen condiciones que favorecen la ampliación del poder de esos sectores.

La política de carnes del período, aún con enormes oscilaciones, favoreció al sector exportador al contribuir al aumento del excedente captado en la actividad y favorecer ciertas inversiones en la ganadería y en la industria.²⁷ Sus rasgos neoliberales impidieron que apuntase a crear o a reorganizar un sector estatal o mixto en el comercio o la industria. En

Cuadro 2. Uruguay: algunos créditos externos y donaciones vinculados a la producción de carne durante el período 1959-74.

Banco Mundial. Otorgó créditos a través del Banco República y el Plan Agropecuario con destino a ganaderos (producción vacuna casi exclusivamente).^a

En total, 56,6 millones de dólares distribuidos así:

1959	1965	1970	1971	1972	1974
7,0	12,7	7,0	4,8	11,7	13,4

Está previsto en el proyecto que la inversión se financie de la siguiente manera: 46 % el Banco Mundial, 7 % el gobierno, 13 % el Banco Central, 18 % los bancos participantes y sólo el 16 % por parte de quienes reciben el crédito.

BID Con destino a la industria frigorífica. Gestionado desde 1971 y otorgado en 1973: 13,7 millones de dólares.^b

AID Créditos para la agricultura en general por un total de 50 millones de dólares entre 1967 (20 millones), 1968 (15) y 1969 (15), éste para maquinaria agrícola.

ONU Realizó aportes con destino a la investigación y estudios agropecuarios por 7,0 millones de dólares. En 1963, 2,2 millones con destino a investigación (Instituto Boerger); 1968, 3,3 millones para investigación veterinaria (Instituto Rubino); 1970, para investigación agro-nómica (Facultad de Agronomía), 1,5 millones de dólares.

^a El crédito total otorgado por el Banco Mundial a la ganadería entre 1959 y 1976 es de 71,7 millones de dólares.

^b En 1977 el BID otorgó un nuevo crédito con destino a la industria por un monto similar al de 1973.

Fuente: Banco Central y Banco Mundial.

gran parte de este período predominaron, sin embargo, tales condiciones de equilibrio entre las fuerzas sociales que impidieron una radical reestructuración de la industria de carnes. Ello correspondió a las prescripciones de algunos organismos internacionales y de sectores empresariales locales.

El Estado desarrolla en este período la investigación en ganadería, luego de varias décadas de estancamiento. Promueve también la aplicación de algunas técnicas nuevas, especialmente en la fase pastoril. Su acción es relevante en el proceso de reestructuración de la industria, aún cuando no fija sus pautas básicas.²⁸

4.3. Captación del excedente económico ²⁹

Hay indicios de una ampliación del excedente económico captado por empresarios nacionales en la actividad como consecuencia de:

- un aumento de los precios FOB, respecto a los niveles históricos, aunque se limitó a los períodos de auge de los dos ciclos de carne, entre 1965 y 1975;
- la política crediticia del Banco Mundial y la política económica del Estado a través de varios instrumentos (tasa de cambio efectiva, subsidios y primas, etc.), y
- el traslado de la propiedad de la industria a capitales predominantemente nacionales en el período.

4.4. Movilización del excedente

Si bien por una parte había un amplio excedente económico captado por nacionales y aún una mayor rentabilidad en la actividad relacionada con la carne, las inversiones realizadas en ella fueron relativamente pequeñas. De todos modos estas inversiones rompieron el estancamiento productivo y la disminución en las exportaciones de carne que se venía prolongando desde la crisis de los años treinta y que tuvo su máxima expresión en los primeros años de los cincuenta, tanto en Argentina como en Uruguay.

Los factores que condicionaron este comportamiento fueron los siguientes:

— La movilización de excedente económico tuvo dos direcciones contrapuestas. Por un lado, los inversionistas nacionales tuvieron alternativas en la actividad financiera que incluyeron la evasión de divisas para colocaciones financieras en el exterior, con rentabilidad media pero de bajo riesgo. Por otra parte se procesó un considerable desplazamiento de la rentabilidad en favor de la carne respecto a otras inversiones ganaderas y agrícolas. En una parte de la pampa argentina este efecto fue neutralizado por el extraordinario aumento de la rentabilidad del cultivo de maíz y sorgo híbridos.

En conjunto estas condiciones determinaron un limitado aumento de las inversiones en ganadería y cierto desplazamiento de recursos ya asignados a la agricultura hacia la producción de carne vacuna.

— Un segundo factor condicionante está representado por los riesgos en la inversión, asociados con las fuertes oscilaciones en los precios de la carne vacuna y con las nuevas tecnologías que comenzaron a desarrollarse.

Una parte importante del aumento del volumen producido se debió a la ampliación de los recursos utilizados en la producción de carne vacuna con técnicas tradicionales. Se evitaba de este modo el riesgo tecnológico y se reducía al mismo tiempo el efecto de las oscilaciones de los precios

del ganado sobre la rentabilidad, por sus escasos costos corrientes y de capital.

Las inversiones en la Industria no están determinadas por la necesidad de crear una mayor capacidad instalada para las exportaciones de carne, sino que tienden más bien al reemplazo de la existente, con otras que incorporan algunas innovaciones.

Resumen y conclusiones

El análisis realizado en esta primera parte del trabajo pone de relieve un conjunto de factores determinantes del desarrollo de las fuerzas productivas y de las características de la captación y movilización del excedente económico en relación con la carne vacuna en el período 1958-75. Entre estos factores se destacan los históricos y los vinculados al comercio internacional y a la estructura y comportamiento industrial en los principales países. Estos determinantes constituyen el marco general en el que se inscribe la acción de algunos organismos financieros internacionales y del Estado nacional.

Entre los determinantes históricos se destaca la articulación dependiente de los países platenses. Durante un largo período que termina en la crisis de los años 30, esa articulación determina un considerable crecimiento de la producción y de las exportaciones. La rearticulación posterior, en el marco del estancamiento del comercio mundial de carnes, se realiza con una caída de las exportaciones platenses, que alcanza su nivel más bajo en la década de los años cincuenta. En este proceso tienen un papel determinante el Estado de Gran Bretaña, país que es el principal importador, y las empresas del núcleo oligopólico que se implantaron en el Río de la Plata a principios de siglo.

Entre las condiciones nacionales resaltan la alta productividad del trabajo en la ganadería platense, base de su especialización en esa actividad, y la apropiación privada por parte de nacionales de gran parte de la tierra y el capital ganadero. Esta última circunstancia determinó la retención de una parte del excedente económico por agentes nacionales.

Los cambios en la industria frigorífica del Río de la Plata están determinados por factores ligados al comercio internacional y a ciertas condiciones nuevas. El desarrollo del comercio internacional de carnes y el aumento de los precios en 1959-73 fue un cambio sustancial respecto al período anterior, aunque se concretó en condiciones que mantuvieron la marginalidad de las exportaciones platenses. Entre esas condiciones se destaca la política de carnes de los países importadores.

La menor importancia de las exportaciones de carne vacuna en 1930-1958, contribuyó a darle una mayor autonomía a la economía de carnes de los países del Río de la Plata. Especialmente en el caso argentino la diversificación de las exportaciones y la importancia del consumo interno crearon en la década del cincuenta condiciones bastante diferentes de las que predominaron antes.

En 1959-73, en cambio, la importancia de las exportaciones creció sustancialmente, en especial con relación al valor total de las ventas al exterior. Es por ello que con la crisis de las exportaciones de carne a partir de 1974 resulta afectado tanto el complejo productor de carne como la economía en su conjunto.

La reestructuración de la industria de la carne de los Estados Unidos y de Gran Bretaña, a partir de mediados de siglo, tuvo apreciables repercusiones en el Río de la Plata. Las empresas del núcleo oligopólico tradicional perdieron la importancia que tenían en las primeras décadas del siglo; para readaptarse a las nuevas circunstancias optaron por retirarse de algunos países, entre ellos, los del Plata. Efectivamente, en éstos se daban las expectativas de rentabilidad marginal más bajas, teniendo en cuenta el progresivo marginamiento del mercado internacional. Por otra parte las empresas más dinámicas durante el período 1950-75 tienen escaso o nulo desarrollo internacional.

Dentro del marco general se señalan dos condiciones de especial importancia en el período analizado: la acción de algunos organismos financieros internacionales y del Estado nacional.

En cuanto a la acción de los organismos financieros, cabe destacar al Banco Mundial y al BID, que otorgaron créditos, información y recomendaciones que estimularon las inversiones en la ganadería y la industria en varios países, entre ellos los del Río de la Plata. Esta acción parece tener una mayor importancia en el caso uruguayo que en el argentino.

El segundo aspecto mencionado es la acción de los gobiernos. En términos generales esta acción favoreció al sector agroexportador, y en particular al vinculado con la carne vacuna, por lo menos en comparación con el período entre la Segunda Guerra Mundial y fines de la década del cincuenta. Debe destacarse que esta política tuvo contramarchas, tales como las del período preelectoral de 1971 en el Uruguay y las del lapso 1972-75 en la Argentina.

Este conjunto de factores aceleró la generación y adopción de tecnología y aumentó la captación y movilización de excedente económico en la ganadería vacuna y la industria de carnes en 1958-75 respecto del período anterior. Sin embargo los alcances de ese crecimiento fueron muy limitados en cuanto al desarrollo técnico, a las inversiones en la actividad y al crecimiento de la producción y de las exportaciones de carne vacuna, como se verá más adelante. En gran medida esto se debió a que no existieron condiciones favorables para la acumulación a largo plazo en la fase ganadera del proceso. Estas condiciones se manifestaron en la captación de excedente económico por otros agentes (industriales y Estado) y dieron como resultado finalmente la movilización de gran parte del excedente económico a otras actividades dentro o fuera del país.

Cabe destacar que las condiciones de acumulación en la ganadería rioplatense, fueron igualmente menos incentivadoras que en los países avanzados de los bloques importadores o de Australasia, tanto por los

niveles de precios alcanzados como por las fuertes fluctuaciones en los mismos.

Los factores reseñados condicionaron cambios en la estructura y el comportamiento de la industria frigorífica en el Río de la Plata, incluyendo el retiro o quiebra de las empresas transnacionales y el desarrollo o creación de otras nacionales.

Parte II

La industria de la carne en el Uruguay

En esta segunda parte del trabajo se analizan y evalúan los cambios en la industria de la carne uruguaya ocurridos entre 1958 y 1975.

En el capítulo primero se identifican los factores que condicionan la creación y desarrollo de la nueva industria.³⁰ Posteriormente se analiza y evalúa el avance técnico, la captación y movilización de excedente económico y, finalmente, la estructura y el comportamiento de la industria frigorífica.

El desarrollo de la industria de la carne posterior a 1958 recorre varias etapas:

- a) **1958-62** — Crisis de las empresas extranjeras, estatización de dos de ellas y cierre de otra.
— Desarrollo de los mataderos para consumo interno y caída de la faena en frigoríficos.
- b) **1962-68** — Desarrollo de la mayor parte de los nuevos frigoríficos, gran parte de ellos a partir de mataderos para el consumo interno que son habilitados para la exportación y son operados por firmas nacionales principalmente.
- c) **1969-71** — De los mataderos a la crisis financiera. Se realizan importantes inversiones para completar las plantas (ampliación o creación de la capacidad de frío, utilización de subproductos, etc.) y para adaptarlas a los requerimientos de los importadores. La industria nueva adquiere importancia en la faena autorizada. Para financiar las considerables inversiones fijas y el aumento del circulante entre 1969-72 las empresas recurren al endeudamiento masivo.
- d) **1972-78** — Intervención del Estado en el financiamiento y gestión de las empresas, lo que estabiliza una heterogénea estructura jurídica, financiera y productiva. Considerable traslación de ingresos del Estado y los consumidores hacia las empresas para sostener su situación de crisis.

- e) 1978 — Con el decreto del 3 de agosto de este año, por el que se liquida el Frigorífico Nacional y se anuncia la inminente privatización de la actividad, se abre un nuevo período.

1. Condicionantes del desarrollo de la industria de carnes

1.1. La producción de carne y la faena en frigoríficos

Un conjunto de factores incidieron sobre la caída de la faena de ganado vacuno en la industria frigorífica en las tres décadas anteriores a la del sesenta.

Ante todo, la producción de carne vacuna estuvo estancada entre 1935 y 1974 (cuadro 3)³¹. Esa producción, sin embargo, osciló fuertemente al influjo de causas naturales y de otra índole, que determinaron bajos niveles de producción en las dos décadas anteriores a 1960.

Un segundo factor es la caída de la faena de vacunos por los frigoríficos. Efectivamente, la faena en frigoríficos cayó a la mitad entre 1935/39 y 1955/59 y aunque luego se recupera, no volvió a alcanzar el nivel de aquel quinquenio (cuadro 4)

La disminución de la faena en los frigoríficos se debió a varias causas.

a) El contrabando en pie hacia países limítrofes alcanzó elevadas proporciones durante algunos períodos. Según el Banco Central, ese contrabando fue superior a 100 mil cabezas de vacunos anuales durante 1951-54, 1964-69 y 1971, año en el que habría alcanzado a 400.000 cabezas.

Esta actividad comprometió a un número apreciable de empresarios y autoridades uruguayas y brasileñas y no contó con la reacción convencional ante las actividades ilícitas.

b) La participación en la producción de los mataderos (cuadro 5), controlados o no, que faenaban para el consumo interno, aumentó sustancialmente. Un aspecto de esta actividad es la faena clandestina de ga-

Cuadro 3. Producción de carne vacuna en períodos seleccionados

	Promedio anual de cada período, en miles de toneladas
1935-39	296
1945-49	243
1955-59	240
1960-64	284
1965-69	299
1971-74	294

Fuente: Banco Central.

Cuadro 4. Uruguay: faena en la Industria frigorífica y su importancia en el total en 1935-1975.

	Faena en frigoríficos (miles de cabezas)	Faena en frigoríficos faena total (porcentajes)
1935/39	939	70
1940/44	968	71
1945/49	682	63
1950/54	846	61
1955/59	459	41
1960/64	645	46
1965/69	750 ^a	52
1970	1.138	62
1971	709	49
1972	728	56
1973	752	61
1974	948	60
1975	1.080	

^a Promedio 1967/69.

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Banco Central, PRO-FRIGOS, INAC y OPYPA.

Cuadro 5. Faena de vacunos por tipo de establecimiento en Uruguay (porcentajes sobre la faena total)

	Frigoríficos e industrias chacineras (1)	Mataderos del interior (2)	No controlada (3)	Fuera de frigoríficos y fábricas (4) = 2 + 3
1945/49	65	22	13	35
1950/54	64	26	10	36
1955	54	33	13	46
1956	56	33	11	44
1957	44	37	18	56
1958	35	41	24	65
1959	39	38	22	60
1960	54	26	20	46
1961	50	28	21	49
1962	56	31	13	44
1963	57	37	7	44
1964	60	34	6	40
1972	56	24	6	44
1973	70	26	8	30
1974	68	26	6	32

Fuente: Banco Central.

nado que se desarrolló principalmente en 1956-65 y cuya producción se destinaba al consumo de Montevideo.

En 1962 el comercio clandestino de carne habría alcanzado las 23.000 toneladas³², gran parte de él originado en el departamento de Canelones, que en 1940 realizó el 10 % de la faena y en 1956-64 entre el 32 y 41 %. Esa producción competía con la de los frigoríficos, especialmente el Nacional, que tenía el monopolio de abasto a Montevideo, y en parte fue realizada por mataderos que luego se transformaron en frigoríficos exportadores.

c) Las exportaciones de carne vacuna disminuyeron en los años cincuenta y tuvieron un período crítico hacia fines de esa década. En 1956/58 las exportaciones de carne bajaron a un 40 % de los volúmenes logrados en la década del treinta (cuadro 6). Aunque esas exportaciones crecieron luego, se mantuvieron dentro de los niveles alcanzados antes.

d) El estancamiento de la faena se combina con una disminución en el grado de procesamiento de la carne y subproductos. La gran capacidad de producción de conservas instaladas en el país permite procesar durante la guerra cien mil toneladas anuales de carne para exportación como conserva. Esta producción decrece en la postguerra hasta desaparecer a principios de la década del 70. Las exportaciones se realizan en cortes congelados o enfriados y, en parte menor, con algún grado de procesamiento incipiente (cortes con hueso, carne deshuesada).

En cuanto a la composición de las exportaciones de carne vacuna, lo más significativo es la caída de las conservas, sólo contenida por la dis-

Cuadro 6. Producción de ganado vacuno y demanda externa en periodos seleccionados (promedios anuales en miles de toneladas de ganado en pie^a)

	Producción (1)	Demanda externa (2)	Proporción 2/1 (porcentajes) (3)
1935-37	614	243	40
1938-40	583	255	44
1950-52	549	202	37
1956-58	541	98	18
1959-61	620	130	21
1968-70	639	282	44
1971-73	728	198	27

^a Se trata de la producción de ganado y no de carne.

Fuente: Astori, Danilo, y colaboradores, *La evolución tecnológica de la ganadería vacuna 1930-1977*, Banda Oriental, Montevideo, 1978, pág. 13.

ponibilidad de ganado flaco a consecuencia de la sequía de 1961 (cuadro 7). La carne congelada o enfriada³³ tendió a exportarse sin hueso, pero en una proporción no muy elevada y su preparación no implica cambios considerables a nivel fabril.

En conclusión, entre 1930 y principios de la década del sesenta se desarrollan nuevas condiciones para la industria frigorífica: lento crecimiento de la producción de carne, disminución de las exportaciones y aumento de la importancia de las carnes congeladas y enfriadas en ellas.

La faena en la industria disminuye, no sólo por la caída de las exportaciones, sino por la competencia de los mataderos — legales o no— y del contrabando en pie a Brasil. Esas mismas condiciones favorecieron, en consecuencia, a los mataderos que operaban para el mercado interno, algunos de los cuales se transformaron en frigoríficos exportadores durante la década del setenta.

En consecuencia, el desarrollo de una nueva industria no es el resultado de un aumento de la producción y las exportaciones de carne ni del desarrollo de nuevos productos con este destino.

En conclusión, el estancamiento de la producción de carne entre 1940 y la década del setenta, y la caída de las exportaciones uruguayas de carne desestimulan la inversión de las empresas transnacionales, incluso de aquellas que ya operaban en el país.

Cuadro 7. Uruguay: exportaciones de carne vacuna según grado de elaboración (porcentajes)

	Congelada o enfriada cuartos	Enfriada cortes	Conservas	Total
En valor				
1945-49	47	—	53	100
1950-54	64	—	26	100
1955-59	93	—	7	100
1960-64	79	—	21	100
1965-67	75	16	9	100
1968-70	76	19	5	100
1971-72	81	19	0	100
En toneladas, peso en gancho				
1966-70	71	20	9	100
1971-75	61	38	1	100

Fuente: Elaborado con información del Banco Central y de INAC, y Pérez Arrarte C., Secco García J., "Uruguay: una caracterización del sector productor de carne vacuna", 1977, trab. mimeografiado.

La faena en la industria tradicional se deteriora no sólo por esa caída en las exportaciones, sino por la competencia de la faena de los mataderos legales o no y el contrabando de ganado en pie.

Esas mismas condiciones favorecieron el desarrollo de mataderos para la demanda interna, algunos de los cuales se readaptaron para participar en las exportaciones en la década del sesenta. En consecuencia no fue una respuesta a un crecimiento de la producción y de las exportaciones de carne o a un cambio en la composición en éstas lo que estimuló la instalación de la nueva industria en la década del sesenta.

1.2. Antiguas plantas versus nuevas

Los altos costos de las empresas instaladas generan condiciones para el desarrollo paralelo de otras. Los factores que determinan dichos costos, en la segunda mitad de la década del cincuenta, son los siguientes:

a) Bajo empleo de la capacidad de producción (cuadro 8). La utilización de la capacidad instalada de la industria decrece en la postguerra y, más marcadamente, hacia mediados de los años 50, coincidiendo con la disminución de las exportaciones uruguayas de carne refrigerada y conservada.

La situación del Frigorífico Nacional fue más favorable, pues dispuso del monopolio legal del abasto a Montevideo, pero este privilegio se vio limitado, en primer término, por el comercio ilegal de carne, y luego, por

Cuadro 8. Uruguay: capacidad de faena utilizada en los cuatro frigoríficos principales entre 1940 y 1960 (porcetanjes)

	Swift	Artigas	Anglo	Nacional
1940/44	39	58	22	77
1945/49	22	32	15	60
1950	40	59	41	80
1951	32	54	32	60
1952	23	43	21	69
1953	27	41	20	78
1954	13	22	12	44
1955	6	9	4	63
1956	16	28	5	55
1957	15	23	11	38
1958	cierre definitivo	no operó	14	29
1959		" "	12	17
1960		" "	24	27

Fuente: Elaborado por Facultad de Agronomía, Proyecto 1971/1, Montevideo, 1971, trabajo mimeografiado.

la nueva disposición que abrió el abastecimiento a otras empresas, precisamente para dar paso a la nueva industria. Sin embargo la gran burocratización y las características de la gestión del Frigorífico Nacional disminuyeron su capacidad de competencia.

b) La antigüedad de las construcciones y de los equipos conduce a mayores costos y a ingentes necesidades de reposición y adaptación. Las plantas tienen cerca de medio siglo de instaladas efectivamente: la empresa Swift dispuso de una filial en Uruguay fundada como frigorífico Montevideo en 1911; el Frigorífico Nacional (1928) adquirió la planta de San-sisena (1911), antes la Uruguaya (1902); el Anglo (1924) se instaló sobre la antigua planta de extracto de carne de Liebig y la filial de Armour adquirió el frigorífico Artigas, fundado en 1915. El frigorífico Castro realizó sus primeras exportaciones en 1950, siendo en su origen un saladero instalado en 1882.

c) Las organizaciones obreras de la industria tradicional consiguieron, a través de largas luchas, un nivel de salarios y beneficios sociales y condiciones de trabajo favorables en comparación con las que podían obtener los trabajadores instalados en otras localizaciones o empresas.³⁴

Las firmas extranjeras Swift y Anglo argumentan al retirarse que los continuos conflictos gremiales les significaron importantes pérdidas; la misión de FAO, en 1962, hace un recuento de tales conflictos para demostrar la necesidad de corregir la situación. Los mataderos más o menos clandestinos de la época y su prolongación —las empresas habilitadas para exportar durante la década del 60— no tendrán inicialmente esta desventaja empresarial por cuanto se instalan lejos de la capital, pagan salarios y beneficios sociales más bajos y pueden ajustar fácilmente la fuerza de trabajo que ocupan a las necesidades temporarias.

d) En 1953 es eliminada la política de subsidios que cubre la diferencia entre precios y costos de la industria y que beneficia a las empresas extranjeras instaladas en el país. Con esta medida ellas quedan sujetas a una eventual competencia con otras empresas.

En 1956 se realiza una gran campaña pública de denuncia de las actividades de las empresas frigoríficas extranjeras; ella demuestra un conjunto de actos ilícitos entre los cuales se destacan los pagos excesivos por subsidios a las exportaciones al mercado inglés, los que ocasionaron ingentes pérdidas. De ese modo el Estado uruguayo facilitó la exportación de carne a bajo precio y aseguró la rentabilidad de las empresas que industrializaron y comercializaron aquel producto.

Dadas las condiciones analizadas, el cierre o la venta resultaba conveniente para las empresas extranjeras instaladas en Uruguay; Swift y Armour vaciaron las filiales instaladas en ese país; en 1957 tenían un pasivo con el Estado de 7 millones de pesos y créditos bancarios por 15,4 millones. En 1954 habían declarado un capital de 26,5 millones de pesos, aparentemente sobrevalorado³⁵. Algunos años después Anglo vendió al Estado sus activos en el Uruguay.

1.3. Algunas características del desarrollo de la nueva industria

La nueva industria tiene un primer impulso entre 1962 y 1968, lapso en que llega a faenar 330.000 cabezas, sólo una tercera parte del total de la industria. En 1969 su producción alcanza a 568 mil cabezas y en 1970 a 766 mil³⁶, cifra que cae en los cuatro años siguientes (cuadro 9).

Ciertas condiciones que se desarrollan en la década del sesenta contribuyen a explicar las características de la nueva industria.

1) Las exportaciones uruguayas se realizan especialmente en cuartos congelados con un creciente nivel higiénico-sanitario, de acuerdo con las exigencias de los mercados europeos.

La nueva industria se inicia desarrollando la línea de faena y procesamiento de subproductos más elementales pero, entre 1968 y 1973, se ve compelida a adquirir los niveles higiénicos y sanitarios requeridos por los importadores y las disposiciones nacionales.³⁷

2) Las empresas instaladas fuera del centro de mayor influencia sindical —Montevideo— se aseguraron por largo tiempo el pago de menores salarios, la evasión de cargas sociales y una gran flexibilidad para ajustar el personal a las necesidades de la empresa.

La misión de FAO de 1962, primer aval técnico a la nueva industria, al referirse a las plantas de FRIMACAR y a las de Castillo y San Carlos, establece que ellas "operan con costos relativamente bajos de administración y explotación, la productividad de la mano de obra es adecuada y las relaciones obrero-patronales mucho mejores que en algunos de los grandes frigoríficos".³⁸

El mismo informe establece más adelante que la localización en el interior del país es una "situación que ofrece además la ventaja de jornales más baratos y, por ende, costos de producción inferiores a los de Montevideo" (FAO, 1962, obra citada, pág. 61).

La Memoria del Directorio del Frigorífico Nacional establecía en 1965 respecto de la nueva industria: "Estas firmas han proliferado al amparo de los privilegios de que gozan frente a los frigoríficos de Montevideo, Anglo y Casablanca que les permiten pagar salarios y gravámenes muy inferiores a los que deben observar aquéllos".³⁹

El salario de los obreros de la industria tradicional se complementaba con importantes beneficios sociales, entre ellos, la compra de dos kilos de carne por día a precios ínfimos. Los trabajadores de la nueva industria no recibieron en general estos beneficios por varios años; sólo después del conflicto de 1969 percibieron un aumento en dinero que se consideró la sustitución de esa venta a bajo precio. Sólo en 1968 los establecimientos del interior se incorporan a la Caja de Compensación de la Industria.

3) A partir de 1959 la política económica tiende a tomar, con grandes vacilaciones, un corte liberal en apoyo de los intereses que se expresan en el FMI y en el sector agroexportador y financiero.⁴⁰

La política económica se orientó a la creación de "condiciones de competencia" en la industria, reducción de costos de mano de obra,

Cuadro 9. Faena de vacunos en frigoríficos tradicionales y nuevos (miles de cabezas)

	1953/57	1961	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1974	1975
EFCSA ^a	214	194	112	240	82	185	146	157	181	203
Nacional	347	306	183	285	86	128	161	107	197	213
Fray Bentos ^b	48	91	30	64	39	59	30	67	58	82
Industria tradicional	604	591	325	589	207	372	337	331	436	498
Nueva industria	—	12	230	330	568	766	372	397	512	585
Total	604	603	555	919	775	1.138	709	728	948	1.083

^a Swift, Armour y Castro antes de que sus plantas se cerraran o incorporaran a EFCSA.
^b Antes Anglo.

Fuente: Facultad de Agronomía, Proyecto 1971/1, cuadro 6-6, obra citada; INAC; y Muñoz Durán, El mercado de carnes del Río de la Plata, 1966, obra citada.

altas tasas de cambio, etc. Esta política contó con el apoyo del FMI ⁴¹, el Banco Mundial y el BID.

Como resultado de esa política disminuye el ingreso real de los trabajadores de frigoríficos, especialmente después de 1969. Hacia 1972 el costo de la mano de obra en el total, excepto la carne y otros insumos, era de sólo 20 % en Uruguay, en tanto alcanzaba entre el 60 y el 65 % en Estados Unidos y Nueva Zelandia ⁴² (cuadro 10).

El Gobierno orienta su política a favorecer la aparición de nuevas empresas. Para esto mantiene fuera de competencia al Frigorífico Nacional, en tanto permite que EFCSA pase a manos de empresarios privados que no son propietarios del capital pero que, como gestores, pueden obtener ingentes beneficios. La empresa Anglo languidece algunos años más, antes de vender al Estado sus antiguas instalaciones de Fray Bentos. Sin embargo, lo más significativo del apoyo del gobierno a la nueva industria entre 1959 y 1972, es la falta de una política y un programa explícitos, que orientara sus acciones.

La política de los gobiernos respecto de la industria tradicional y sus omisiones configuran el marco para el desarrollo de mataderos autorizados a exportar.

4) Las pequeñas empresas estuvieron en mejores condiciones para realizar actividades ilegales, tales como el comercio clandestino de la carne (cuyo apogeo se sitúa entre los años 1957/61), maniobras especulativas con divisas, deudas con el Estado y los ganaderos, evasión de los controles higiénico-sanitarios, etc.

Cuadro 10. Uruguay: compensación por desocupación en relación al salario pagado en la industria tradicional y valor real de la compensación por hora en varios años

	Compensación por desocupación en relación al salario pagado %	Valor real de la compensación (b) \$ por hora
1950	7	
1951	12	
1955	37	128
1956	10	
1957	13	
1970	29 ^a	63 ^a

^a Se refiere sólo a la Caja de Montevideo.

^a Deflacionado por el índice de costo de vida, base 1970 = 100.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de la Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica (Montevideo).

Estas maniobras de ningún modo son privativas de las nuevas empresas frigoríficas, ya que fueron frecuentes también en todas las actividades durante el período; y la propia industria extranjera las realizó, como quedó demostrado en la investigación parlamentaria de 1956 en el Uruguay y en la judicial de 1972 en la Argentina.

El Frigorífico Nacional, organismo paraestatal, no participó en este tipo de operaciones; el frigorífico Anglo, mientras actuó como entidad privada y extranjera, tuvo menos capacidad que las pequeñas empresas para realizar algunas actividades ilegales, así como EFCSA, aparentemente cooperativa.

En relación con estas operaciones las denuncias, procesamientos y controversias fueron ampliamente ilustradas, hasta 1973, por la prensa, los debates parlamentarios y las acciones judiciales. Varios de estos procedimientos culminaron con el procesamiento de ejecutivos y funcionarios, y la intervención y/o quiebra de las empresas involucradas. ⁴³

Las principales maniobras que tendieron a aumentar la rentabilidad de las empresas que operan en la industria fueron las siguientes:

a) Entrega de dólares a la Banca Central por un monto inferior al percibido por la exportación; la diferencia se la acredita la firma en una cuenta de libre disponibilidad en el exterior. De este modo las empresas se benefician con las divisas y disminuyen sus beneficios fiscales. Esta operación se concreta mediante subfacturación, falsa declaración de precios, comisiones de venta, rotulación de las exportaciones distinta al contenido, y exportación por cantidades mayores a las registradas legalmente.

Al respecto, el entonces director de INAC estableció que "el Sudamericano tenía pendientes ventas a Israel por 380 dólares de 1968 que ahora están a 600-800 dólares la tonelada". ⁴⁴

Mientras tanto, el Presidente de la Federación Rural establecía al referirse a las declaraciones de precios falsos realizadas por los frigoríficos: "tenemos copias fotográficas y sabemos positivamente que muchas veces los precios de venta no son exactamente los del negocio realizado". Agrega más adelante: "Creemos que no es ninguna infidencia decir que vienen dos tipos de dólares: unos al Banco de la República, de acuerdo con la respectiva declaración de exportaciones, y otros vienen por otros caminos, a otro tipo de cambio" ⁴⁵. En el mismo sentido se expresó el ministro de Ganadería y Agricultura, Benito Medero ⁴⁶ y la Comisión de Represión de Ilícitos Económicos, la que estableció que en una semana estudiada, la facturación de las exportaciones era entre un 25 y un 35 % menor al valor real.

b) Sobreprecios en las ventas al mercado interno: en períodos en que rigen precios máximos los carniceros debían pagar a ciertas empresas un sobreprecio. El Director del Frigorífico Nacional, Sr. Paullier Arrosa, lo explicaba así: "La mayoría de esos frigoríficos, para dejar carne a los carniceros, se valían de un sobreprecio de 25 a 30 pesos por kilo... que les permitía pagar por el ganado precios mayores de los que podía pagar el Frigorífico Nacional". ⁴⁷

c) Mercado negro de la carne: en general las nuevas empresas estuvieron vinculadas al mercado negro. Montevideo debía ser abastecido por el Frigorífico Nacional que tenía el monopolio legal, pero la posición competitiva de los mataderos y "colgaderos" de los alrededores les permitía cubrir en algunos periodos una parte importante del mercado.

d) Deudas con los productores y el Estado: la postergación del pago de deudas fue otra forma frecuente de financiamiento de la nueva industria —especialmente desde 1968 y hasta que el Estado financió todo el sistema. A su vez, este mecanismo tuvo por efecto elevar considerablemente la rentabilidad, dada la fuerte inflación.

e) Irregularidades en la obtención de permisos para ubicar industrias que, de acuerdo con disposiciones legales, no cumplían con las condiciones higiénico-sanitarias.

La secuela de estas situaciones se fue haciendo evidente con las sucesivas quiebras, intervenciones y procesos judiciales que alcanzarían a involucrar a varios bancos, según se analizará más adelante.

Los primeros en declarar quiebra, previo vaciamiento, fueron las empresas propiedad de Charles Sayous, pocos años después de instalarse en el país⁴⁸. En 1971 quiebra el frigorífico sudamericano, luego de una operación de vaciamiento. El pasivo se concentra especialmente en el Estado, quien lo interviene, y luego en los ganaderos. Una nueva intervención del Estado se produce como consecuencia de maniobras descubiertas en las empresas Comargen y Frimasur. Finalmente cabe mencionar que en 1971 los frigoríficos se encontraban en situación de quiebra, con un pequeño capital y reservas y grandes pérdidas declaradas, circunstancias en que el Estado se hizo cargo del pasivo.

5) La propiedad de la nueva industria: el retiro de las empresas extranjeras y la actitud estatal de rechazo a la participación creciente en la actividad permiten el acceso de pequeños capitalistas nacionales a la industria. Antiguos mataderistas asociados al comercio ilegal de carne o no y ganaderos realizaron algunas inversiones iniciales (cuadro 11). Un directivo de la Cámara de la Industria Frigorífica declaraba que en su empresa (CYBARAN) eran "cinco personas que vendieron sus estancias en el país para colocar el capital en la industria y fundirse en ella, y con nosotros todos los demás, algunos de los cuales empezaron con mataderos y otros con fábricas para el consumo interno, pero viendo gradualmente reducida la posibilidad de salir adelante trataron de trasladar a la exportación su actividad...".⁴⁹

El conjunto de factores reseñados conduce a generar condiciones de rentabilidad en una industria sustitutiva de la tradicional, primero asociada al mercado interno (1958-62 especialmente) y, luego, a éste y al externo. En tanto las empresas extranjeras y el Estado se desinteresaron por esas inversiones se crean condiciones favorables para los capitalistas nacionales. La falta de competencia y otras condiciones ya esbozadas conducen a una gran diferenciación de las empresas.

Cuadro 11. Uruguay: origen de las plantas de la nueva industria, actividad anterior de sus principales propietarios en 1971 y año de comienzo de la producción

Frigorífico	Origen de la planta (1)	Actividad anterior de los principales propietarios (2)	Año de inicio como frigorífico autorizado (3)
Carrasco	Matadero	Mataderista	1962
Tacuarembó	Saladero	Ganadero, saladero	1963
Canelones y Colonia	Industria de productos de granja	Industrial Comercio de ganado	1964 y 1965 1964
La Caballada	Saladero	Mataderista	1965
Codadesa	Matadero	Aventurero de otras actividades	1965
Sudamericano	Matadero	Aventurero de otras actividades	1966
Comargen	Matadero	Ganadero	1966
San Jacinto	Matadero	Ganadero	1966
Cruz del Sur		Ganadero	1966
Frimasur		Ganadero	1966
Castillos, San Carlos,		Matadero	1970
(INDAGRO) ^a	Matadero	Aventurero de origen en Estados Unidos	1962 aprox.

^a Cerrados unos años después junto a otra planta procesadora de carne y vegetales de la empresa.

Fuente: Facultad de Agronomía, **Proyectos 1971/1**, obra citada, cuadro 6-68, sobre base de encuesta.

2. El desarrollo de la industria y sus limitaciones

Durante el período 1958/75 se realizaron considerables inversiones en la industria frigorífica las que, si bien constituyen en gran medida la reposición de su capacidad a principios de siglo, suponen además cambios técnicos apreciables que se evaluarán desde una perspectiva económica global.⁵⁰

En la estructura industrial que resulta coexisten aún gran parte de las antiguas plantas con las nuevas, que introducen algunos cambios tecnológicos. Al mismo tiempo se desarrollan ciertas características productivas negativas a las que se suman deficiencias en el plano financiero.

2.1. Creación, adaptación y transferencia tecnológica

El país carece de investigación especializada sobre la industria. La tecnología, relativamente difundida, se adapta de manera elemental por

copia de antiguos diseños, modernización de equipamientos preexistentes, consultorías aisladas y, finalmente, al impulso de las exigencias de los importadores, especialmente en todo lo que se refiere a las condiciones higiénico-sanitarias.

La importancia de la industria en el país podría justificar cierta actividad nacional de adaptación y difusión de tecnología, e investigaciones en algunos campos. Las pequeñas empresas que se desarrollan en el período no están en condiciones de realizar inversiones en estas actividades y han quedado en total dependencia respecto a la copia de diseños y a la adquisición de equipos y asesoría.⁵¹

Ciertas características de la industria, tales como la selección del tamaño y la localización, se concretaron sin justificaciones técnico-económicas. Otras, como el diseño de la planta y la selección de equipos, a veces constituyeron una copia de antiguos modelos. En general, los proyectos no respondieron a una unidad que se desarrollaba por etapas, sino que se crearon y aprovecharon ciertas instalaciones iniciales que se fueron completando, ampliando o mejorando.

Tuvieron en estos casos un papel fundamental las misiones extranjeras que observaban, exigían, sugerían e informaban sobre la necesidad de innovaciones. Entre estas misiones se encuentran las del doctor Goodharn, de Inglaterra, en julio de 1968; la del doctor Katein, de Israel; la del doctor Lyone, autoridad sanitaria máxima de Estados Unidos; mi- quien opinó "a pesar de que el Uruguay no estaba habilitado para exportar a ese país"; la del doctor Weber, secretario personal de Agricultura de Estados Unidos; la misión inglesa encabezada por el duque Northumberland, en diciembre de 1968; la del doctor Blamire, de Inglaterra; la de los doctores Byle y Guerrand, de Inglaterra; la del doctor Dustecheke, el principal veterinario jefe de Alemania; la misión del Ejército de Estados Unidos, el coronel Nosov; la misión del Banco Mundial, en mayo de 1969 (Dr. Philippe); la misión de Checoslovaquia y de Alemania en julio de 1969; la del doctor Lyone, autoridad sanitaria máxima de Estados Unidos; misiones de Irán e Inglaterra; la de los doctores Massi y Castelani del gobierno italiano; misión del BID, con el doctor Prado y, a principios de 1970, el doctor Ruske de la R.F. de Alemania.⁵²

En plena crisis de la carne un técnico de INAC se lamenta del destino de tanto esfuerzo cuando éste "se debe en alto porcentaje a las exigencias de los países que integran la CEE".⁵³

Algunos organismos internacionales contribuyeron a orientar los cambios en la industria, en el sentido de privatizarla y apoyar a las nuevas empresas. El informe técnico de FAO de 1962 ya citado es el primero de ellos, luego otros dos de asesores vinculados a la banca multinacional. La misión contratada por el BID sirvió para orientar el crédito que le concedería a la industria ese banco y dirigió, en medida apreciable, las inversiones realizadas en la década del setenta⁵⁴. La misión de Gentry y otros, contratada por el Banco Mundial, produjo un amplio informe con observaciones por planta, que resultaron a veces incoherentes respecto de las realizadas para el BID.⁵⁵

En la década del setenta se le asignan funciones de promoción y control de desarrollo al INAC, pero no se realizan tareas de investigación tecnológica y adaptación de procesos. Tampoco se realizan estudios en tecnología de carnes, luego de ciertos esfuerzos iniciales. La investigación en el área industrial no contó con el apoyo y la iniciativa de organismos internacionales como el que recibió la ganadería.⁵⁶

La tecnología de faena, frío y procesamiento de subproductos es relativamente difundida, lo que facilita la copia de diseños por parte de pequeñas empresas no monopólicas. La industria frigorífica es una actividad de proceso, relativamente simple, consistente principalmente en separar las partes del animal vivo y, en parte, reducirlas y conservarlas. El proceso incluye un conjunto de operaciones mecánicas, físicas y químicas que transforman el ganado en alimentos utilizables por el hombre y, subsidiariamente, en otros productos.

Las plantas de la nueva industria terminan incorporando algunos cambios técnicos característicos del desarrollo de la industria en las últimas décadas sin base en un programa coherente de desarrollo.

En definitiva, fue al impulso de iniciativas de cada empresa, de vendedores de equipos y de misiones extranjeras que la nueva industria fue desarrollando sus plantas, muchas veces sobre algunas instalaciones pre-existentes.

Ello se realizó mediante copia de diseños anteriores o nuevos, sin haberse desarrollado la investigación. Los mecanismos de asesoría y control se instalaron luego que se consolidó la industria y fueron débiles.

2.2. La creación de una capacidad instalada paralela y su eficiencia.

La capacidad de faena de vacunos de la industria frigorífica cayó entre 1956 y 1962 como consecuencia del cierre de la empresa Swift y la reducción del Frigorífico Nacional (cuadros 12 y 13).

Luego de 1962 se produce un fuerte aumento de esa capacidad⁵⁷, hasta alcanzar los 2,3 millones de cabezas por año, cifra en que se mantendría hasta 1976 aproximadamente. En este período, se combina por un lado el fuerte desarrollo de la capacidad de faena en las plantas autorizadas para exportar, especialmente entre 1962 y 1966 (cuadro 14) y por otro la lenta reducción de esa capacidad en la industria tradicional.

Finalmente la caída en la capacidad de faena luego de 1976 y especialmente de 1978, se debe a las decisiones tomadas por el gobierno respecto de la industria tradicional.

Debido a que los aumentos en la capacidad instalada y en la fuerza de trabajo disponible se dieron sin un crecimiento de la producción ni del procesamiento respecto de niveles ya alcanzados históricamente, aumentó la subutilización de esos recursos. En general el uso de la capacidad de faena fue muy baja, particularmente en las plantas antiguas (cuadro 15). Esa situación se prolonga hasta 1980 inclusive, año en que 5 plantas trabajan menos de 100 días al año, 6 entre 100 y 200 días y sólo 3 durante más de 200 días.

Cuadro 12. Capacidad de faena de vacunos en la industria frigorífica tradicional (en miles de cabezas por año ^a)

Planta	1956	1963	1966	1970	1975	1977	1980
Anglo (Fray Bentos)	400	400	400	400	400	210	—
Artigas (EFCSA)	300	300	300	320	320	320	320
Casablanca (EFCSA)	150	150	150	—	—	—	—
Castro	150	150	150	180	130	—	—
Nacional	600	600	450	475	300	300	—
Swift	300	—	—	—	—	—	—
TOTAL	1.900	1.600	1.450	1.375	1.150	830	320

(^a) Cálculo sobre la base de la capacidad de faena en 8 horas durante 250 días al año.

Fuente: Facultad de Agronomía, 1971, obra citada. G. Rama, Martín, **Efectos del ciclo de precios de la carne vacuna 1956-1979**, Montevideo, 1981, inédito. INAC, **Estadísticas, Anuario 1980**, Montevideo, 1981.

Cuadro 13. Capacidad de faena de vacunos en la industria frigorífica (en miles de cabezas por año)

Año	Tradicional	Nueva	Total
1956	1.900	—	1.900
1962	1.600	50	1.650
1966	1.450	860	2.310
1970	1.375	960	2.335
1975	1.150	1.260	2.410
1977	830	1.280	2.110
1980	320	1.480	1.800

Fuente y nota ídem cuadro 12.

Cuadro 14. Capacidad de faena de vacunos en la nueva industria frigorífica (en miles de cabezas por año)

Planta	Fecha de		1980								
	inicio	cierra	1970	1975	1977	1980	1980	1980	1980	1980	1980
Canelones (Ameglio)	1964	—	90	110	130	140	140	140	140	140	140
Carrasco (Frimacar) ^a	1962	—	160	170	150	180	180	180	180	180	180
Castillos (Indagro) ^a	1962	1967	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cerro Largo	1976	1981 ^b	—	—	110	130	130	130	130	130	130
Codadesa ^a	1965	—	30	50	80	80	80	80	80	80	80
Colonia	1965	—	75	75	60	60	60	60	60	60	60
Comargen ^a	1966	—	140	150	170	130	130	130	130	130	130
Durazno	1966	—	60	80	80	90	90	90	90	90	90
La Caballada (CYBARAN) ^a	1964	—	60	110	110	130	130	130	130	130	130
Las Piedras	1979	—	—	—	—	50	50	50	50	50	50
Frimasur ^a	1970	1976	—	70	—	—	—	—	—	—	—
Melilla (Sudamericano) ^a	1965	—	100	100	80	80	80	80	80	80	80
San Jacinto (NIREA)	1966	—	50	90	130	140	140	140	140	140	140
Santos Lugares (Inprogran)	1966	—	40	60	60	80	80	80	80	80	80
San Carlos (INDAGRO)	1962	1967	—	100	—	—	—	—	—	—	—
Cruz del Sur (RINFEX)	1966	—	100	110	120	100	100	100	100	100	100
Tacuarembó ^a	1963	—	80	100	120	150	150	150	150	150	150
TOTAL			960	1.260	1.280	1.480	1.480	1.480	1.480	1.480	1.480

^a Ex-matadero o saladero. ^b no es definitivo. Fuente y notas ídem cuadro 12.

Cuadro 15. Uruguay: faena total y utilización de la capacidad de faena de la industria frigorífica^a

	Faena en frigoríficos (miles de cabezas)	Utilización de la capacidad de faena (porcentajes)		
		Tradicional	Nueva	Total
1925	648	39	—	39
1930	1.108	58	—	58
1935	1.110	58	—	58
1940	1.150	60	—	60
1945	852	41	—	41
1950	1.110	50	—	50
1960	609	38	—	38
1963/64 ^b	855	44	72	47
1969/72	837	21	54	34
1980	727	31	42	40

^a No incluye los mataderos, aún cuando en algunos años ellos fueron autorizados a exportar.

^b Incluye tres nuevos frigoríficos.

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Banco República; Facultad de Agronomía, Proyecto 1971/1, obra citada. Muñoz Durán, R., Aspectos básicos de la industria de la carne en Uruguay: Producción - Industria-Mercados-Exportación e INAC, Anuarios Estadísticos, varios números.

El análisis de los costos fijos permite apreciar el significado económico de la subutilización de la capacidad instalada. Los costos fijos por tonelada, producida a pleno empleo de la capacidad en la nueva industria, serían de 32 dólares. Debido a la baja utilización de la misma se estima que en 1972 alcanzaron a 72 dólares por tonelada en la nueva industria y a 100 en la tradicional. De acuerdo con esta estimación, funcionando a un tercio de su capacidad, la industria habría gastado unos 10 millones de dólares anuales adicionales en concepto de costos fijos.

2.3. Adaptación a los requerimientos higiénico-sanitarios

En cuanto a las condiciones higiénico-sanitarias con que se produce la carne, la situación tuvo apreciables cambios. Hasta 1968 los mataderos deterioraron el nivel de la carne producida. La Memoria del Directorio del Frigorífico Nacional de 1966, al referirse a la nueva industria, establecía que "se vio afectado el prestigio que tan trabajosamente habían adquirido

nuestras carnes en todos los mercados en virtud de su constante calidad a través de muchos años, por la deficiencia higiénico-sanitaria verificada en muchas partidas irresponsablemente embarcadas por estos exportadores y que provocaron su rechazo por parte de los compradores del exterior".⁵⁸

Las transformaciones realizadas en las nuevas plantas luego de 1968 permitieron superar en parte esas deficiencias. En 1970 seis de las once plantas estaban autorizadas a exportar a Gran Bretaña y tres a la República Federal de Alemania; sin embargo aún en 1973 sólo cinco de las doce existentes estaban habilitadas para exportar a este último país.⁵⁹

Los informes realizados por técnicos en 1970-1971 sugieren amplias posibilidades para mejorar las condiciones higiénico-sanitarias en las plantas⁶⁰. Por otra parte el principal problema, la fiebra aftosa endémica, continuó afectando la ganadería.

Las exigencias higiénico-sanitarias de los importadores dieron un vuelco significativo en estos últimos años. Resulta difícil establecer hasta qué punto ese cambio pone de relieve la preocupación por la salud del ganado y la población y en qué medida ha sido un instrumento de su política económica y empresarial. La aftosa endémica permitió mantener a los países del Cono Sur de América al margen del dinámico mercado de Estados Unidos y Japón, en tanto Gran Bretaña concretó sucesivos cierres especialmente prolongados para el caso de Uruguay. Esta medida puede incluso llegar a ampliarse en un futuro a otros países importadores para limitar o eliminar la competencia de las carnes rioplatenses destinadas a consumo directo, como ocurrió efectivamente con la CEE a mediados de la década del setenta.

En otro orden, los requerimientos higiénico-sanitarios pudieron constituir un instrumento para seleccionar las empresas que abastecían a los importadores. Según el ing. Nitroso⁶¹ el alerta sobre estos requerimientos lo trajeron los compradores "que puede ser que por un lado exijan condiciones higiénicas de matanza naturalmente exigibles, pero por otro, a veces puede ser que hayan hecho esos argumentos para obtener mejores precios de comercialización". Relación notoriamente distinta a la que tenían cuando operaban filiales de empresas extranjeras integradas verticalmente.

2.4. Producción de frío y aprovechamiento de subproductos

Además de las instalaciones para la faena, la nueva industria requería la utilización de subproductos y la producción de frío. Aunque sólo es posible un aprovechamiento económico de ciertos subproductos en plantas con una producción mayor⁶², en algunos casos los empresarios decidieron hacer la inversión individualmente, sin aprovechar las economías de escala; en otros, en cambio, todavía en 1972 no la habían realizado (cuadro 16).

La capacidad de producción de frío en la industria cayó entre 1962 y 1973 pero se recuperó algo en los dos años siguientes (cuadro 17). Sin

Cuadro 16. Uruguay: elaboración de algunos subproductos por la nueva industria^a

Productos	Porcentaje de las plantas que los procesan	
	1968	1972
Sangre	38	78
Harina de carne	15	78
Sebo	92	100
Grasa comestible	0	78

^a La información de 1968 se refiere al total de plantas de la nueva industria, la de 1972 a 9 de ellas.

Fuente: Cámara de la Industria Frigorífica, en Comisión Investigadora de la Industria Frigorífica, Cámara de Diputados, Repartido 108/972, pág. 31, y PROFRIGOS, Informe sobre la Industria frigorífica, Montevideo, 1972.

Cuadro 17. Uruguay: capacidad frigorífica en 1930, 1962, 1969, 1973 y 1974

Año	Capacidad frigorífica (en toneladas de carne congelada)
1930 ^a	35.440
1962 ^b	57.020
1969 ^c	49.350
1973 ^d	41.500
1973 ^a	49.078

^a Di Landro, información inédita, Industria Animal, Montevideo, 1962.

^b Misión FAO (1962), obra citada.

^c Muñoz Durán (1973), obra citada.

^d Revista "Frigoríficos", año 1, núm. 4, Montevideo, s.f. pág. 43.

^e No incluye la capacidad de enfriado y congelado.

embargo en esos años hubo inversiones de reposición con ese fin (cuadro 18). En 1970, la mayor parte de las plantas nuevas ya tenían capacidad de congelar su producción antes de enviarla a depósitos arrendados⁶³, pero su aporte a la producción de frío es baja.

Parecería que en 1973 las nuevas instalaciones de frío tenían limitaciones tecnológicas y económicas, incluyendo las de la más reciente planta del Frigorífico Modelo.⁶⁴

2.5. Tamaño y localización

El tamaño y la localización más conveniente pueden ser evaluados, desde una perspectiva privada, por la opción de máxima rentabilidad o, alternativamente, por la más alta productividad social. Para ello se deben tener en cuenta simultáneamente dos aspectos: el aprovechamiento de las economías de escala y los costos de transporte del ganado en pie hasta el frigorífico y de la carne y subproductos hacia su destino final.

Si bien tanto el gobierno como los empresarios y los ganaderos apoyaron la descentralización de la industria y manifestaron la conveniencia de los tamaños de planta pequeños, no existen estudios técnicos nacionales que justifiquen desde el punto de vista social o privado esas conclusiones. Tales estudios deberían haber tenido en cuenta la particular distribución en el país del ganado para faena, los medios de transporte, el consumo, etc. Las argumentaciones que se dieron a favor o en contra de la nueva situación, de base insuficiente, generalmente contenían vagas referencias a otros países.⁶⁵

El principal cambio técnico desde principio de siglo que afecta la localización es el desarrollo del transporte carretero de la carne refrigerada. Según estudios recientes, en los países con débil red de transporte y frío es más conveniente la localización de los mataderos en los centros de

Cuadro 18. Uruguay: capacidad máxima de almacenaje congelado por tipo de establecimiento en 1969 y 1973 (en toneladas)

Tipo de establecimiento	1969	1973
En la industria tradicional	27.800	11.890
En la nueva industria	1.350	4.565
Depósitos que arriendan frío	20.200	25.000
TOTAL	49.350	41.455

^a No incluye la capacidad de enfriado y congelado, sino sólo los depósitos.

Fuente: Muñoz Durán, R., 1973, obra citada, págs. 39 y 54.

consumo, en tanto en los países desarrollados lo es en las zonas de producción de ganado para faena.

En el Uruguay se instalaron plantas chicas (cuadro 14) concentradas cerca de la ciudad de Montevideo. En relación a este último aspecto cabe señalar que el 75 % de la capacidad de faena instalada se localizó a menos de 60 kilómetros de Montevideo, proporción aún mayor a la que tenía la antigua industria (cuadro 19).

De acuerdo con la información disponible existen en esta industria economías de escala tanto en la faena (cuadro 20) como en el procesamiento de subproductos, a las que deben agregarse las empresariales y comerciales (economías en las compras de insumos y ganado, en las ven-

Cuadro 19. Uruguay: distribución geográfica de la capacidad de faena instalada en la industria tradicional en 1955 y nueva en 1973 (porcentajes sobre el total)

Distancia a Montevideo	Industria tradicional (año 1955)	Industria nueva (año 1973)
Menos de 60 km	66	75
Más de 60 km	34	25
TOTAL	100	100

Fuente: Muñoz Durán (1973) y PROFRIGOS (1971); obras citadas.

Cuadro 20. Estimación del personal de playa necesario, según tamaño de planta, para dos sistemas de faena

Sistema de faena	Cabezas faenadas por día	Personal de playa necesario	Jornadas por cabeza faenada
Catre	3.280	202	0,69
	1.040	90	0,9
Can-pack	600	49	0,65
	320	83	0,83

Nota: En 1970 varios frigoríficos nuevos tenían el sistema de faena a catre.

Fuente: FIEL, Análisis de la producción y la comercialización, tomo III, Buenos Aires, 1972, pág. 13 y sigs.

tas de carne en el exterior, en la utilización de personal técnico, etc.). La escala de producción de las nuevas plantas es baja, lo que se manifiesta en la comparación entre la industria uruguaya y la argentina (cuadro 21).

El tamaño y localización de la industria nueva se explica en parte por los condicionantes que actuaron sobre las empresas⁶⁶. Ellos son: a) menores sueldos y cargas sociales fuera de la ciudad de Montevideo; b) escasos capitales de los propietarios que se constituyeron en los nuevos industriales, y/o pequeño aporte de capital propio; c) aprovechamiento de instalaciones preexistentes especialmente construidas para el abastecimiento ilegal de Montevideo.⁶⁷

La ausencia de un programa estatal que determinara los criterios para localizar la industria y los tamaños mínimos dejó esas decisiones en manos de los empresarios. Sin mayores estudios concretos en esa materia, los empresarios decidieron la localización tomando en cuenta los condicionantes mencionadas antes.

En definitiva, la inadecuada localización y el tamaño reducido de las plantas de la industria frigorífica pesará negativamente en la economía de esta rama durante algún tiempo.

2.6. Fuerza de trabajo

El aspecto tecnológico más significativo relacionado con el uso de la fuerza de trabajo es su disminución por el empleo del método de can-pack en la playa de faena, en sustitución del catre⁶⁸, en parte contrapesado por el mayor trabajo por unidad de producto debido a las exigencias higiénicas de la producción exportada.

Cuadro 21. Número y producción por planta, según tamaño de la nueva industria frigorífica del Uruguay y la Argentina

Escala (miles de t/año de producción)	Número de plantas		Producción media por planta (en miles de toneladas)	
	Uruguay	Argentina	Uruguay ^a (1971)	Argentina (1973)
0-10	5	23	5,2	5,7
10-30	6	11	13,2	19,6
Más de 30	—	3	—	46,0
TOTAL	11	37	10,2	16,3

^a Basado en un rendimiento medio de 220 kilos de carne por cabeza.

Fuente: Según información de INAC y JNC.

La disminución de la ocupación efectiva en la industria frigorífica se produce como consecuencia del estancamiento de la faena y la reducción del grado de procesamiento de la carne y subproductos. Por el contrario, la fuerza de trabajo disponible hasta 1969 se mantiene estable respecto de los niveles de los años 50, y aún aumenta en relación con los alcanzados antes de instalarse la nueva industria (cuadro 22). En 1971 todavía la relación entre las cabezas faenadas y la fuerza de trabajo era 24 % inferior a la de 1970.

De ese modo se constituye un excedente estable de trabajadores cuyos ingresos dependen de la Caja de Compensación.

Un objetivo importante para quienes apoyaron la nueva industria fue disminuir los costos de la mano de obra. Para ello deberían: a) despedir personal de la industria tradicional, en la que al notable excedente preexistente⁶⁹ se sumó el que generaba el avance de la industria nueva⁷⁰; (cuadros 23 y 24); b) disminuir el salario real; c) disminuir el monto real de compensaciones horarias y otros beneficios sociales.

El marco político existente y la fuerte organización sindical impidieron alcanzar, de un modo general y hasta 1968, estos objetivos. La nueva política adoptada a partir de ese año cristalizaría en la derrota económica que soportó la Federación Autónoma de la Carne luego de un agudo conflicto en 1969. Se produce así el despido masivo de trabajadores, la redistribución de mil cuatrocientos, especialmente administrativos, del Fri-

Cuadro 22. Fuerza de trabajo disponible y faena en la industria frigorífica

	Fuerza de trabajo disponible ^b (número de trabajadores)	Faena (miles de cabezas)	Cabezas de ganado/persona activa
1950	11.375	1.090	96
1955	10.206	506	50
1960	8.452	609	72
1968	9.152	919	100
1969	11.306	775	69
1970 ^a	10.338	1.138	110
1971 ^a	9.654	709	73

^a Además había 1.140 trabajadores en la Bolsa de Trabajo.

^b Se refiere a los obreros afiliados a las Cajas de Compensación, excluidos los aspirantes.

Fuente: Sobre la base de información del Banco Central, INAC y las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica.

Cuadro 23. Uruguay: indicadores de subocupación en la industria frigorífica en años seleccionados

	Horas compensadas por obrero inscrito en la Caja de Compensación		Jornadas compensadas en relación a las disponibles (porcentajes)
	Industria tradicional	Total	
1950	316	316	16
1955	490	490	24
1961	458	458	23
1970 ^a	673	787	29
1971 ^a	735	844	37

^a En estos años había además 1.140 trabajadores adicionales en la Bolsa de Trabajo. Si se agregaran estos, las horas compensadas por trabajador se elevarían a 800 en 1970 y a 1.000 en 1971.

Fuente: Elaborado según estadísticas del Banco Central, INAC y Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica.

Cuadro 24. Uruguay: horas compensadas en zafra y post-zafra por tipo de establecimiento de la industria frigorífica durante 1970/71 (porcentajes)

Tipo de establecimiento	zafra	post-zafra	total
Frigoríficos tradicionales	38	62	100
Nueva industria	15	85	100
Total	33	67	100

Fuente: Elaborado según información de las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica.

gorífico Nacional, y la notable disminución de los salarios y los beneficios sociales (cuadro 25). Al fin del mencionado conflicto se reduce el monto de la compensación horaria y se cambia por una suma de dinero la cantidad de carne que se vendía a los trabajadores a bajísimos precios.

Las nuevas empresas habilitadas para exportar bajaron los costos de mano de obra. Esa economía de costos aumentó la subocupación de la mano de obra disponible y se realizó principalmente a través de la disminución de los ingresos percibidos por los trabajadores a cargo de las empresas.

Cuadro 25. Uruguay: valor de los jornales obreros por tonelada de carne producida (deflacionados por el índice del costo de vida, año base 1961)

Año ^a	Pesos por tonelada
1950	537
1955	491
1956	583
1957	702
1972	271

^a Entre 1950 y 1957 son los jornales obreros efectivamente pagados por la industria referidos a la producción de carne. En 1972 son los salarios y cargas sociales por tonelada de carne de acuerdo a costos estimados correspondientes a empresas de la nueva industria.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica y PROFRIGOS, 1972, obra citada.

En conjunto el nuevo desarrollo de la industria no aumentó el empleo ni la productividad de la fuerza de trabajo y se redujeron los ingresos reales de los trabajadores afectados a ella.

En este segundo capítulo se analizaron algunas características técnicas que fue tomando la industria frigorífica en un período de intensos cambios. La evaluación de esas características puso de relieve algunas limitaciones tanto en el proceso de desarrollo de la industria en conjunto como de la estructura fabril creada y que seguirá gravitando en el futuro inmediato.

La ausencia de un programa estatal de desarrollo de la industria que orientara la investigación, la asistencia técnica y las características básicas a que debió ajustarse el proceso de creación de una nueva industria es uno de los factores que determinó aquellas deficiencias.

Sólo en 1970 se crea una unidad técnica con ese fin, PROFRIGOS, la que no parece alcanzar a consolidar un funcionamiento eficaz en el ordenamiento técnico-económico de la industria.

3. Estructura y comportamiento de la industria frigorífica y el Estado

En el período analizado (1959-1975) ocurren notables cambios en la estructura y comportamiento de la industria frigorífica. Ellos comienzan en 1957 con el cierre de la empresa Swift y culminan en 1978, con la

clausura del Frigorífico Nacional y la liquidación de las empresas intervenidas en esta rama.

3.1. Aspectos de la estructura y comportamiento de la industria

La faena de ganado vacuno y la preparación de la carne y subproductos son llevados a cabo por un amplio grupo de establecimientos.

En el abastecimiento del mercado interno participan la industria frigorífica, los mataderos "industriales" que producen carne manufacturada principalmente y otros mataderos, controlados o no.

En el mercado de ganado preparado han competido los anteriores agentes con los contrabandistas. La carne vendida por las empresas y el tipo de ganado requerido no es homogéneo. Sin embargo en general existe una capacidad de sustitución bastante alta entre éstos para producir los productos cárnicos más significativos: la carne congelada o enfiada en cuartos y cortes y la de consumo interno. A pesar de ello, normalmente los frigoríficos han sido los demandantes principales de novillos y el resto de los establecimientos, de vacas y otras categorías.

Aunque la importancia de la faena de vacunos en la industria frigorífica en el total no ha variado de acuerdo con una tendencia definida, en 1970-75 fue mayor que en los años anteriores a la instalación de la nueva industria. Mientras en aquel período alcanzó al 60 % de la faena, en 1956-62 representó el 43 % (cuadro 26).

Muchos factores incidieron sobre la importancia de la faena realizada por la industria frigorífica, entre ellos las cambiantes regulaciones del Estado respecto del acceso al mercado de Montevideo y de Canelones de distintos tipos de establecimientos; la existencia de precios ilegales y la fijación de cuotas por departamento y establecimiento. Lógicamente también

Cuadro 26. Faena de vacunos por tipo de establecimiento (en miles de cabezas, promedio anual)

Períodos	Frigoríficos exportadores	Fábricas y mataderos autorizados	No controlada ^a	Total
1956/62	519	447	217	1.183
1962/68	542	750	139	1.434
1969/75	875	447	111	1.497
1976/78	1.028		(841)	1.869

^a Incluye la faena en establecimientos agropecuarios y en mataderos no controlados.

Fuente: Hasta 1975, Banco Central; posteriormente, INAC.

la importancia de la demanda externa en la total es un elemento significativo para explicar aquella participación.

La industria autorizada para exportar es una parte importante de la demanda global de ganado vacuno y dispone de una opción de mercado que le permite un manejo de la empresa más amplio en las distintas coyunturas de mercado.

En definitiva, la industria frigorífica es el eslabón más concentrado del sistema de carnes en el Uruguay, aunque deba competir en el abastecimiento del mercado interno con un grupo relativamente amplio de mataderos.

Evolución de la concentración. La relativa desconcentración de la industria de la carne vacuna para exportación comenzó en los años cincuenta. La misma se debió, hasta comienzos de la década del sesenta, al aumento de la importancia de los mataderos que producían carne para el mercado interno, respecto de los frigoríficos. Con el desarrollo de la nueva industria frigorífica y las exportaciones se volvió a concentrar en ella el 60 % de la faena en 1974/75, pero ahora entre un número mayor de empresas (cuadro 27). La diversificación de las exportaciones es aún más amplia; las cinco empresas autorizadas realizaban hasta 1958 el total de la faena con ese destino y el 55 % en 1974-75.⁷¹

De todos modos el nivel de concentración en la industria de la carne uruguaya sigue siendo muy alto, tanto en relación con los patrones normales de referencia⁷² como respecto a esa industria en Estados Unidos⁷³ y Europa. La industria de la carne sigue así la regla general de una mayor concentración en industrias instaladas en mercados nacionales más pequeños.

La integración de las nuevas empresas tiene por características: a) se mantienen bastante especializadas en la producción de carne vacuna y subproductos⁷⁴; b) la integración vertical es limitada si se la compara con las antiguas empresas (en este sentido cabe señalar que

Cuadro 27. Concentración en la industria de la carne vacuna en Uruguay (proporción en la faena total; porcentajes)

	Industria frigorífica			Resto	Total
	Cinco primeras empresas	Ocho siguientes	Sub-total		
1945/54	61	—	61	39	100
1953/57	41	—	41	59	100
1974/75	39	21	60	40	100

Fuente: Elaborado según información del Banco Central y de INAC.

algunas no procesaron una parte de subproductos hasta 1972 y, en general, mantuvieron una pequeña capacidad de frío, complementada con el arriendo de cámaras); c) por otra parte parte venden a los minoristas y en parte exportan directamente; d) no se crean empresas corporativas de los ganaderos, como ha sido característico en Gran Bretaña y en algunos países exportadores; e) la vinculación de las empresas con los organismos financieros le da ciertas particularidades a la nueva industria, que inciden sobre su comportamiento⁷⁵; f) sólo una firma opera dos plantas frigoríficas, pero ello no implicó fusión alguna.

Diferenciación de productos. Las plantas elaboran los mismos tipos de productos cárnicos exportados y ellos no se diferencian entre sí. En algunos períodos, sin embargo, el acceso a ciertos importadores fue diferente para cada planta. Por otra parte sólo una planta produce conservas, pero este producto tiene poca importancia.

Asimismo, la comercialización tradicional, a través de pequeños minoristas, ha impedido la diferenciación de la carne vendida al consumidor por cada empresa.

Especialización. Las empresas no se especializan en algún tipo de producto cárnico. A mediados de los setenta todas ellas estaban en condiciones de producir carne enfiada o congelada, con hueso o sin hueso y para manufactura o consumo directo además de carne ovina y subproductos.⁷⁶

Las facilidades para esos procesamientos fueron creándose en diferentes años, según las plantas. Dentro del rubro carne vacuna la industria frigorífica uruguaya está menos especializada que la argentina, en donde algunas plantas se dedican principalmente a procesar carnes y con frecuencia preparan tipos específicos de ellas para la exportación y el consumo interno.

Orientación de mercado. El conjunto de la industria frigorífica mantuvo cierta especialización en la exportación hasta principios de la década del sesenta, en que destina a ella algo más del 60 % de su producción; ella se reduce en 1973/75 y aumenta en 1978/80, años en que no logra competir con los mataderos (cuadro 28).

La participación de las empresas en el mercado interno y externo crearía mejores condiciones para aprovechar la materia prima y estabilizar la actividad. Aunque la mayor parte de las plantas pueden trabajar para ambos mercados, la importancia de las mismas en el suministro de carne para el consumo local no aumentó.

La propiedad de las empresas. A pesar de los anuncios de los sucesivos gobiernos, sólo en 1978 el Estado decide el cierre de su empresa, aunque desde 1969 había perdido importancia en el mercado. Entre 1971 y 1978 el Estado intervino EFCSA y Frigorífico Sudamericano y ejerció un estricto control sobre todos los aspectos financieros del resto.

En cuanto a las nuevas empresas, en lo sustancial son de capitales nacionales aunque ha habido participación de capital transnacional en

Cuadro 28. Producción y exportación de carne vacuna en los establecimientos de la industria frigorífica en períodos seleccionados

Trienio	Miles de toneladas		Exportación/ Producción %
	Producción ^a	Exportaciones	
1961/63	137	83	61
1968/70	206	128	62
1973/75	204	111	54
1978/80	153	107	71

^a Estimada según las cabezas de ganado vacuno faenado, y considerando un peso medio por cabeza de 220 kilos.

Fuente: Elaborado con información de INAC, *Estadísticas: Anuario 1980*, Montevideo, 1981 y Barbato de Silva, Celia, *Comercialización y faena de ganado vacuno en Uruguay: información cuantitativa*, CINVE, Montevideo, 1977, págs. 102 y 116.

algunas de ellas⁷⁷. Cabe señalar que las barreras al ingreso de nuevas empresas en la actividad fueron suficientemente bajas como para permitir el acceso de capitalistas medios tales como los que se incorporaron a ella predominantemente.

Orientaciones en el comportamiento de las empresas. El comportamiento dominante entre las empresas emergentes en el período parece haberse orientado por la búsqueda de fuertes ganancias en el corto plazo, mediante la realización de inversiones para adaptarse a las exigencias de los importadores en un período de enormes expectativas de rentabilidad (1968-73). Para realizar estas inversiones las nuevas firmas dependieron de las fuentes de financiamiento privado, con las que se relacionaron. Esta vinculación las incorporó a un grupo de poder facilitándoles que el Estado se hiciera cargo del enorme pasivo que tenían en 1972, para asegurarles luego una rentabilidad tal que les permitiera saldarlo. Este apoyo del Estado no se alteró con los cambios de gobierno ocurridos a partir de 1973.

Dentro de esas orientaciones predominantes, existieron considerables diferencias en el comportamiento de las empresas de la nueva industria, como puede verificarse tanto por las quiebras, los balances reales efectuados con ocasión de la crisis de 1972 y el propio desarrollo de las mismas.

3.2. Lineamientos de la acción del Estado

El Estado fue un importante factor en el desarrollo y la conformación de la estructura industrial existente a mediados de los años setenta. En términos generales, él creó condiciones favorables para el desarrollo de una nueva industria frigorífica primero, y para conservarla luego, al margen de las condiciones de eficiencia económica que tuviera. Esas acciones se concretan en tres ámbitos principalmente: el de la promoción de las nuevas empresas exportadoras, el del papel del Estado como empresario en la industria y finalmente en las políticas que inciden sobre el financiamiento y la rentabilidad.⁷⁸

En cuanto a las acciones estatales en relación con la nueva industria exportadora se han señalado tres períodos:⁷⁹

"a) A partir de 1964, un conjunto de mataderos ubicados principalmente en el departamento de Canelones comenzó a ser autorizado para exportar, favorecido por una oferta de ganado incrementado y una industria establecida con dificultades de responder a ella. Estas autorizaciones fueron acompañadas de regulaciones higiénico-sanitarias que obligan a una primera readecuación de ellas."

"b) En 1966, al establecerse el Registro de Exportadores, se define el concepto de establecimiento frigorífico y se regulan las condiciones de todo orden que debe cumplir un frigorífico apto para exportar..."

"c) La reestructura de la industria frigorífica se consolida entre 1969 y 1975 y el Estado diversifica en ese período sus áreas de incidencia".

Respecto de la política sobre las empresas del Estado, las medidas más importantes fueron las de eliminar en 1969 el monopolio de la faena para el abasto de Montevideo por parte del frigorífico Nacional (paraestatal) y la intervención de EFCSA ese mismo año. Al mismo tiempo estas empresas no fueron renovadas sustancialmente, como lo exigían las condiciones del momento.

Por otra parte se fueron desarrollando algunas instituciones que contribuyeron a conducir la política de carnes, tales como la Comisión Administradora del Abasto y principalmente PROFRIGOS y el Instituto Nacional de Carnes. Las orientaciones generales de la política y el papel asignado a esas instituciones tuvo grandes cambios en el período.

Por Decretos del 16 de junio de 1971 y del 30 de junio de 1971 el Gobierno decide dar un apoyo masivo al financiamiento de los frigoríficos habilitados para exportar. Como contraparte, el Estado ejercerá un conjunto de controles sobre los frigoríficos, los que se amplían con la aplicación de un nuevo decreto el 26 de enero de 1972.

En 1973 el gobierno dictó pautas que orientarían su política hacia la industria de la carne, a la que se consideró una actividad prioritaria. Entre ellas señaló la privatización de la misma, excepto el Frigorífico Nacional que debería construir una nueva planta, y el fin de la intervención sobre el mercado y las empresas privadas.

Sin embargo, hasta 1978 la intervención del Estado en la industria y en el mercado (fijación de precios a varios niveles, etc.) fue la más

significativa de los últimos veinte años. Cuando en aquel año se reduce esa intervención, además, cierra el Frigorífico Nacional sin haber llegado a construirse una planta nueva.

En conclusión, puede establecerse que el desarrollo de la industria de la carne no contribuyó a alcanzar los objetivos explícitos de la mayor parte de los gobiernos desde 1959 en adelante. Los cambios en la estructura fueron significativos: un mayor número de empresas operan en la actividad y se nacionaliza, en lo sustancial, la propiedad de las mismas.

Sin embargo no existieron condiciones de competencia en este eslabón concentrado del sistema, ciertos desarrollos técnicos no contribuyeron a crear una industria eficaz y la disputa por la captación del excedente económico continuó siendo intensa.

Varios factores contribuyeron a esos resultados, como la falta de consistencia entre las intenciones y la realización de la política de carnes y la falta de un programa orientador global que desde el inicio hubiera signado el desarrollo de la industria frigorífica.

Por otra parte, la estructura de la rama, la baja capitalización y los errores o fraudes de la administración de las empresas impulsaron permanentemente al Estado a intervenir. Este se constituyó en el seguro de estabilidad de las plantas existentes e incluso de la mayor parte de las empresas a las que capitalizó a través de su política de precios y crédito, aspecto que se desarrollará en el próximo punto.

El resultado ha sido un desigual desarrollo de las empresas que operan en los mercados de productos similares. Un técnico del gobierno sintetiza así esas diferencias en 1974: "...las variaciones en la rentabilidad de las empresas se debía al diferente grado de endeudamiento, de aprovechamiento de subproductos, instalaciones inadecuadas de algunas plantas y carencia de mejoras tecnológicas en otras, que perjudicaban sus ingresos".⁸⁰

La acción del Estado evitó las condiciones de competencia que hubieran llevado a la desaparición de la mayor parte de las empresas privadas existentes en la industria y, quizás, a procesos de absorción, fusión, etc. Hasta 1978, por lo menos, los sucesivos gobiernos no cambiaron esos lineamientos de política.

4. Ganancias, inversiones y financiamiento en la industria

Durante el período analizado se produce un notable crecimiento del excedente económico captado en la actividad, parte del cual lo recibe la industria —principalmente la nueva— y se desarrollan significativas inversiones en la rama.

No obstante lo anterior, la escasa capitalización de las empresas y otros factores llevaron a una profunda crisis a fines de 1971, la que puso de manifiesto la incapacidad de la nueva estructura de contribuir al desarrollo de esta rama.

4.1. El valor de producción de la carne y los márgenes de precios

Existen evidencias de un notable crecimiento del excedente captado por el conjunto de los agentes que operan en el sistema de carnes en el Uruguay.

Por una parte, el valor bruto de la producción de carne vacuna a precios del mercado final se duplicó en 1968/75 respecto de 1948/52 (cuadro 29). Lo anterior se debió principalmente a que los precios de la carne vacuna subieran más que los del deflactor utilizado, el índice de costo de vida (ICV).

Por otra parte el aumento de la producción física de carne vacuna parece haberse concretado con costos marginales bastante parecidos a los medios, por lo que no provocaron una reducción del excedente económico captado. A este respecto cabe señalar que el aumento de los costos en el caso de la producción de ganado con praderas pudo compensarse con el financiamiento de ellas con créditos o tasas de interés negativo. Si bien no existe información respecto de la evolución de los costos (excepto el ganado) en la industria frigorífica, ellos tampoco de-

Cuadro 29. Estimación de la distribución del valor bruto de producción de carne vacuna en Uruguay (en millones de pesos, deflacionados por el ICV, 1963 = 100)

	Ganaderos (1)	Industriales e interme- diarios ^a (2)	Estado ^b (3)	Total ^a (4)	Porcentaje de la faena en frigorí- ficos en el total (5)	2/4 % (6)
1948/52	748,2	367,4	—11,2	1.126,8	61	33
1953/57	667,8	437,6	—81,4	1.139,2	41	38
1958/62	1.133,8	500,4	5,8	1.621,6	46	31
1963/67	1.173,2	457,8	164,4	1.795,4	47	25
1968/72	1.272,6	702,8	121,2	2.096,6	55	34
1973/75	1.402,7	838,3	158,7	2.399,7	60	35

Nota: Se calculó el valor bruto de producción a precios finales. Los cambios de existencias y el contrabando en pie se valoraron a precios al ganadero, las ventas para consumo interno a precio al carnicero y las exportaciones al precio FOB por la tasa de cambio.

^a No incluye los subproductos.

^b La participación del Estado se refiere sólo a los impuestos a las exportaciones de carne.

Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas del Banco Central, INAC y OPYPA.

berían haber tendido a crecer, a pesar de las mayores exigencias de los importadores.

El valor de producción generado en la actividad tuvo fuertes fluctuaciones durante 1959/75, que crearon condiciones de gran inestabilidad en los resultados de los empresarios y en la capacidad de compra de carne de los consumidores (cuadro 30).

Cuadro 30. Precio de la carne exportada y del ganado y margen entre esos precios, 1956-1978 (en pesos por tonelada equivalente peso en gancho, deflacionados por ICV, 1961 = 100)

Año	Precio de carne exportada ^a	Precio del ganado en el mercado ^b	Margen a-b ^c	Relación c/a Porcentaje ^d
1956	2.876	2.445	431	15,0
1957	3.091	2.603	488	15,8
1958	3.025	2.529	496	16,4
1959	2.609	3.739	-1.130	-43,3
1960	4.819	4.416	403	8,4
1961	3.660	3.022	638	17,4
1962	3.197	2.589	608	19,0
1963	3.044	2.394	650	21,4
1964	3.151	2.850	301	9,6
1965	3.397	3.433	-36	-1,1
1966	4.262	3.933	329	7,7
1967	4.134	2.792	1.342	32,5
1968	3.930	2.200	1.730	44,0
1969	3.555	2.321	1.234	34,7
1970	3.632	2.724	908	25,0
1971	3.847	3.265	582	15,1
1972	5.636	4.265	1.371	24,3
1973	5.018	4.242	776	15,5
1974	5.168	3.369	1.799	34,7
1975	3.331	2.046	1.285	38,6
1976	3.168	1.778	1.390	43,9
1977	3.716	1.880	1.836	49,4
1978	2.766	2.680	103	3,7

^a Precio FOB por tasa de cambio menos impuestos a las exportaciones.

^b Precio del ganado llevado a su equivalente a carne.

^c Margen bruto de la industria. Este margen no incluye la venta de sub-productos.

Fuente: Elaborado según información de Barbato de Silva, C., *Implicaciones...*, 1980, obra citada, pág. 83.

Además de las variaciones en el valor de la producción total, la forma que se distribuyó el mismo entre los principales agentes cambió sustancialmente en distintos períodos y a veces dentro de un mismo año (cuadro 31).

Esas fuertes oscilaciones en ese ingreso y en la forma en que se repartió el mismo debió de condicionar la inversión en la actividad. En la

Cuadro 31. Desglose del precio percibido por la carne de exportación (en % del precio FOB en pesos corrientes)

Año	Precio productor	Margen de intermediación ^a	Margen de industrialización	Captación por el Estado ^b	Precio FOB
1956	78,9	5,5	13,8	1,8	100
1957	78,2	5,6	14,6	1,6	100
1958	76,5	5,6	15,3	2,6	100
1959	135,9	6,4	-45,2	2,9	100
1960	82,5	4,2	6,7	6,6	100
1961	72,7	5,3	13,8	8,2	100
1962	75,2	6,1	15,6	3,1	100
1963	68,2	5,5	17,9	8,4	100
1964	76,9	4,8	7,4	10,9	100
1965	75,4	4,0	-2,5	23,1	100
1966	63,1	2,7	4,3	29,9	100
1967	51,9	3,6	27,5	17,0	100
1968	37,7	4,0	36,2	22,1	100
1969	46,3	5,3	30,0	18,4	100
1970	54,3	5,5	23,1	17,1	100
1971	65,7	6,2	10,8	17,3	100
1972	60,5	3,6	15,7	20,2	100
1973	61,2	0,6	11,7	26,5	100
1974	56,8	0,6	31,7	10,9	100
1975	55,5	0,6	39,1	4,8	100
1976	59,3	0,6	38,2	1,8	100
1977	52,8	0,6	45,0	1,6	100
1978	99,6	1,0	-3,7	3,1	100

^a Se refiere sólo a los gastos de comercialización atendidos por el productor.

^b Incluye detracciones a la carne e impuestos a las transacciones de ganado.

Fuente: Barbato de Silva, Celia, *Uruguay: política económica y mercado de ganado para faena*, CINVE, Montevideo, 1978, serie III, núm. 1, cuadro 34.

fase ganadera, esas fluctuaciones aumentan el riesgo de nuevas inversiones, especialmente cuando dan lugar a costos de producción unitarios crecientes.

No obstante lo anterior hubo ciertas inversiones netas en la ganadería que se cortan súbitamente sólo a mediados de la década del setenta.⁸¹

El valor bruto de producción que corresponde a industriales y comerciantes de la carne creció en los dos quinquenios siguientes a 1948-52, en que se desarrollaron los mataderos para el consumo interno. Ese crecimiento se interrumpe en 1963/67, por la notable disminución de ellos en el período de altos precios (1965-1966), para volver a subir fuertemente en los diez años siguientes (cuadro 28).

La participación de la industria y el comercio en el valor bruto de producción de carne se mantuvo en 31 a 28 %, excepto en 1963-67, en que cayó al 25 %.

Debe observarse que las estimaciones presentadas sobre los márgenes están sujetas a ciertos supuestos y limitaciones. Entre éstas, que no se agregó el valor de los subproductos al margen de la industria.

4.2. Los márgenes de la industria en la exportación

Los márgenes brutos obtenidos por la industria frigorífica en la exportación de carne vacuna han tenido grandes variaciones, dentro de una tendencia general a aumentar.

El margen entre los precios de venta de la carne y de compra de ganado pasaron de un promedio anual de 221 pesos por tonelada en 1956/61, antes de instalada la nueva industria, a 1.120 en 1970/75, una vez consolidada ésta (cuadro 30).

Las variaciones anuales de los márgenes de precios de la industria son muy grandes, tanto en valor absoluto como en proporción al precio de exportación (cuadros 30 y 31). Las mismas son el resultado de factores que incidieron en forma cambiante en el período.

a) Entre 1956 y 1963, antes de la puesta en funcionamiento de la mayor parte de la nueva industria frigorífica, los márgenes de precios eran relativamente bajos y su proporción en el precio de la carne exportada oscilaba entre 15 y 21 %, excepto en 1959 en que estos fueron negativos (cuadros 30 y 31).⁸²

Durante 1956 y 1960 suben los precios deflacionados de exportación en dólares. Hacia fines de 1959 la devaluación lleva al tipo de cambio real al punto más alto hasta 1975 y el Estado mantiene un bajo nivel de captación de ingresos. Esa doble acción del Estado parece ser el inicio de una orientación de la política económica que privilegia las exportaciones de los productos "competitivos", predominantemente la carne vacuna y la lana.

Los precios de la carne para la demanda interna son altos, similares, en 1960-62, a los de exportación. Esa demanda es atendida por mataderos y abastecedores autorizados para vender en Montevideo aunque el monopolio de faena lo mantiene el Frigorífico Nacional.

A pesar de que continúa el deterioro económico, financiero y de la infraestructura industrial de los frigoríficos tradicionales, parece predominar un ambiente de mayor competencia entre los demandantes de ganado para faena. Entre éstos los mataderos vinculados al mercado interno y los nuevos abastecedores de Montevideo parecen ser los agentes cuya participación aumenta en el valor de ventas.

b) Entre 1965 y 1966 los márgenes de precios recibidos por los frigoríficos por la exportación se hacen muy pequeños y en 1965 nuevamente negativos. Esto coincide con un período de precios FOB en dólares altos, devaluaciones que ubican la tasa de cambio en un nivel medio y aplicación compensatoria de impuestos a la exportación. Como resultado los precios de la carne exportada en esos años son relativamente altos (cuadro 29, columna a). En el trienio, el margen de la industria exportadora se deteriora, particularmente respecto de los precios obtenidos por los ganaderos, los que mejoraron sustancialmente.

Los precios de la carne destinada al mercado interno vuelven a ser similares a los de exportación y los estímulos parecen dirigirse a este mercado. Pero son los mataderos autorizados y los exportadores en pie (contrabandistas) los que logran competir eficazmente estos años y aumentar sustancialmente su participación en la demanda de ganado para faena.⁸³

c) Entre 1967 y 1969 suben extraordinariamente los márgenes de la industria exportadora de carnes (cuadro 30). A partir de 1967 y hasta 1969 se produce una importante caída cíclica de los precios de exportación de la carne en dólares. El Estado mantiene mediante devaluaciones una alta tasa de cambio real pero también detraiciones bastante elevadas. Durante estos años en que cae el precio de realización de las exportaciones, disminuye la relación entre los precios al consumo y los de exportación, coyuntura de la que se beneficia la industria que vende al exterior.

A fines de 1967 el gobierno realiza un conjunto de anuncios trascendentes: tiende a restringir el consumo de carne y fija cuotas de faena para cada departamento y planta de faena. Al mismo tiempo da su apoyo financiero al Frigorífico Nacional y vuelve a otorgarle el monopolio del abasto.⁸⁴

En un momento de sobreoferta de ganado y con una política favorable a las nuevas empresas exportadoras, éstas dan un primer salto en la producción de carne, ya que alcanzan a una faena de 568 mil cabezas en 1969. Durante este año, los conflictos obreros, principalmente en la industria tradicional, junto a un ambiente de liquidación de ganado permiten culminar un trienio en el que las nuevas empresas autorizadas para exportar parecen haber tenido una enorme rentabilidad.

Por otra parte también los márgenes brutos de la industria exportadora aumentaron un 176 % entre 1966 y 1969, y, en contraste, los precios del ganado cayeron un 40 % (cuadro 30).

d) Durante 1969-71 los márgenes de la industria frigorífica se ubican en el nivel más bajo entre 1966 y 1977. Los precios de la carne exportada

se recuperan fuertemente esos años, pero la contención de la tasa cambiaria, aunque contrarrestada por la caída de los impuestos a las exportaciones, sólo permite un moderado crecimiento de los precios respecto del crítico año de 1969.

En 1970 la gran oferta de ganado presiona el mercado, en parte por la caída de las exportaciones de ganado en pie, y la faena, que alcanza el mayor nivel del período 1956-75, cae considerablemente un año después.

El precio para el consumo interno se aproxima al de exportación de los frigoríficos y crece la proporción faenada para ese mercado, circunstancias que indican que la rentabilidad del abastecimiento interno se eleva y eventualmente es mayor que la de exportación.

El conflicto de 1969 debilitó a las organizaciones obreras que habían apoyado el mantenimiento de la actividad en la nueva industria. A partir de febrero de ese año se autoriza a los nuevos exportadores a producir para el mercado de Montevideo y ya en noviembre de aquel año se deroga definitivamente el monopolio de faena.

La nueva industria encuentra condiciones favorables en 1970, principalmente para abastecer al mercado interno, y la faena alcanza el nivel más alto entre su creación y 1975 (cuadro 9). En 1971 se revierten algunas de las condiciones señaladas antes: disminuye la oferta global de ganado. En ese año compiten por una menor oferta de ganado tanto los exportadores en pie (que demandan el 7 % del total), como los mataderos, controlados o no, la industria tradicional y la nueva. Esta última reduce su faena a menos de la mitad de la realizada en 1969. En ese contexto crítico para la nueva industria es que se produce una crisis cuyos alcances se analizarán más adelante.

e) Entre 1972 y 1977 se amplían los márgenes de precios de la industria frigorífica hasta alcanzar una proporción del 49 % en 1977, el nivel más alto en veinte años (cuadro 30).

Durante los dos primeros años de este período crecen fuertemente los precios FOB reales para luego caer súbitamente. La tasa de cambio real se recupera transitoriamente en 1972 para luego seguir una tendencia descendente, y las detracciones sólo logran atenuar las fluctuaciones en los precios (cuadro 30).

En 1972, la política de precios de la carne toma una marcada orientación intervencionista. El Estado fija los precios de compra del ganado por los frigoríficos, forma de intervención que sustituye a la tradicional mediante las compras del Frigorífico Nacional.

Cuando en 1974 el dinamismo de la demanda externa se transforma en crisis y las restricciones en la oferta de ganado se convierten en una sobreoferta, se dan condiciones más favorables para la industria de exportación.

Como contraparte, los precios de mercado del ganado se desplomaron en 1973-77, en medio de frecuentes reclamos de las organizaciones de los ganaderos.

El análisis realizado confirma que la industria frigorífica no pudo actuar como "transferidora" de costos a las exportaciones. En lo esencial

es tomadora de los precios determinados exógenamente en el comercio internacional, y por el Estado a través de la tasa de cambio y los impuestos.

Los industriales pudieron influir sobre la política cambiaria e impositiva, pero ello parece no haber tenido resultados significativos.⁸⁵

Tampoco los industriales transfirieron al precio de la materia prima principal —el ganado— las variaciones en los valores de realización de la carne.

Cuando el contexto fue favorable a la oferta, la competencia entre las empresas del núcleo oligopólico y entre éstas y los mataderos y exportadores en pie provocó una reducción sustancial en los márgenes relativos.

Por otra parte cuando el mercado de ganado es "oferente" los márgenes relativos se amplían. En definitiva, en los períodos en que la exportación es un elemento clave en el mercado para desagotar la presión de la oferta, las empresas que operan en esa actividad logran las mejores condiciones para retener una parte importante del excedente económico generado en el sistema en conjunto y, probablemente, de competir en el mercado interno con un amplio conjunto de mataderos.

Lo anterior se pone de manifiesto en el análisis por correlaciones del cuadro 32. En 1966-77 la proporción del precio final captado por la industria exportadora está asociado negativamente con esos precios ($r = -0,45$) y positivamente con la faena total de ganado ($r = 0,7$) (cuadro 32).

Al mismo tiempo, el margen entre el precio de venta de la carne y el costo del ganado, en cambio no se correlaciona con el precio de realización de las exportaciones ($r = 0,01$).

Los resultados observados antes pueden estar determinados por la estructura de mercado del sistema de carnes y, en particular, por el papel en ella del sector más concentrado: la industria frigorífica, y por su ca-

Cuadro 32. Coeficiente de correlación entre el margen de la industria frigorífica y variables seleccionadas, 1966-1977

$x_1 = a + bx_2$	$r^2 = -0,45$
$x_1 = a + bx_3$	$r^2 = 0,7$
$x_4 = a + bx_2$	$r^2 = 0,02$

x_1 = Margen de los frigoríficos expresado como porcentaje sobre el precio de realización de las exportaciones^a (cuadro 29, columna d).

x_2 = Precio de realización de las exportaciones de carne (cuadro 29, columna a).

x_3 = Número de cabezas faenadas (fuente: Banco Central del Uruguay).

x_4 = Margen bruto de la industria (precio de realización menos precio de ganado)^a (cuadro 29, columna c).

^a En ese margen no se incluye el valor de los subproductos.

Fuente: Elaborado con información de los cuadros 29 y 30.

pacidad política para lograr una acción del Estado favorable a sus intereses.

Por una parte el Estado facilitó la capitalización de esas empresas en 1967-69, impidió una caída mayor de los márgenes en 1972-73, refinanció la deuda y aseguró luego altos márgenes de precios en favor de la industria hasta 1978. En otro sentido, la falta de renovación de las empresas intervenidas y del ente paraestatal y la limitación al accionar de éste fueron medios complementarios usados por el Estado en favor de la reestructuración de la industria.

Cabe señalar que en 1978, con la nueva orientación en la política oficial descripta antes, esas conclusiones pueden alterarse. La concentración en la industria exportadora creció y el Estado dejó de fijar los precios del ganado.

En 1978-79, dentro de un marco de precios en alza y escasez de oferta, se redujeron los márgenes de exportación y la nueva industria mostró incapacidad para competir con los mataderos en el mercado interno, por lo que cayó su producción y los márgenes de precios. Finalmente, el levantamiento de la prohibición de exportar animales en pie para faena puede tener algunas consecuencias sobre el mercado, al permitir hacer más fluído este canal, antes sólo viable mediante el contrabando.

La nueva estructura que se fue perfilando no aseguró la competencia en las instancias nacionales del mercado ni mucho menos un mecanismo automático para lograr una distribución del excedente económico generado en la actividad.

El discurso neoliberal con el que se buscó ejecutar la nueva estructura demostró una debilidad notable, en un contexto donde el carácter político de la economía de la rama afloró permanentemente, y con claras inclinaciones favorables a las empresas de la nueva industria, aunque no exento de ciertos acotamientos.

4.3. Otros indicadores de rentabilidad

Las estimaciones presentadas tienen significativas limitaciones, pero establecen el orden de magnitud de algunas variables de resultado de las empresas estudiadas.⁸⁶

En todos los casos se trabajó con promedios para un conjunto de plantas, no obstante sus notables diferencias. Según las informaciones de INAC, a mediados de 1976, entre el costo unitario máximo y mínimo de la industria frigorífica —antiguas y nuevas plantas— existía una relación de 2,5 a 1. Sólo en el costo financiero por unidad de producto las empresas declararon diferencias de hasta un 400 %.⁸⁷

A continuación se exponen tres estimaciones de las ganancias en las empresas que operan la nueva industria frigorífica.

a) En 1972 los organismos del Estado proporcionaron alguna información, sobre la base de la cual se han construido ciertos indicadores de rentabilidad (cuadro 33). De acuerdo con ellos, si se consideran sólo las

ganancias de la nueva industria en la venta de carne vacuna para exportación, ella alcanzaría entre 9,4 a 14,9 millones de dólares. Esos valores darían muy altas tasas de rentabilidad respecto al capital propio, sin deducir pérdidas declaradas: 93 y 148 % respectivamente.

b) Un segundo indicador de los resultados se obtiene comparando la composición de los costos totales, incluidos beneficios, de las industrias de Uruguay, Estados Unidos y Nueva Zelandia. El aspecto más significativo de esta confrontación es la alta proporción, en el Uruguay, de los beneficios, incluidos los gastos financieros, respecto a sueldos, salarios y cargas sociales. Mientras en el resto de los países considerados entre el 50 y 65 % del valor agregado bruto de la industria está compuesto por el costo de la mano de obra, en el caso de Uruguay sólo constituiría un 20 % (cuadro 34).

Cuadro 33. Uruguay: estimaciones de la rentabilidad de la industria frigorífica privada en 1972 (no incluye al Frigorífico Nacional, Fray Bentos, EFCSA)

	Estimaciones	
	Base INAC	Base OPYPA
1) Margen de los frigoríficos (dol/t)	136	211
2) Venta de subproductos (dol/t)	198	198
3) Costos Industriales y otros (dol/t) ...	207	207
4) Ganancia (dol/t)	127	202
5) Exportación de la Nueva Ind. Frig. (000 t)	74	74
6) Ganancia (millones dol.)	9,4	14,9
7) Capital integrado más reservas (millones dol.)	10,0	10,0
8) Tasa de ganancia (6/7) (porcentaje) ..	93	148
9) Capital fijo y circulante (millones dol.) .	40	40
10) Ganancia en 1972 respecto al capital total (6/10) (porcentaje)	23	37

1) La primera estimación es de INAC. Repartido Cámara de Diputados, 338/972, Montevideo, 1972, pág. 60; la segunda, de OPYPA 2 y 5) Fuente: INAC, 1972, obra citada.

3) Fuente: INAC, obra citada arriba. No incluye costos de escasa importancia, pero sí los financieros, impuestos, etc.

6) No incluye ganancias por venta de carne vacuna al consumo interno, ni de carne ovina.

7) Fuente: Balances oficiales con cierre en general hacia mediados de 1971, valores llevados a 1972 por el índice del costo de la vida. No se dedujeron las importantes pérdidas acumuladas que muestran los balances.

9) Fuente: Sobre la base de los cuadros 35 y 38.

Cuadro 34. Composición de los costos de la industria frigorífica de Uruguay, Nueva Zelanda y los Estados Unidos (porcentajes)

Componente del costo	Proporción respecto al valor de las ventas		Composición del valor agregado bruto	
	EE.UU. ^a	Nueva Zelanda ^b	Uruguay ^c	EE.UU. ^a Nueva Zelanda ^b Uruguay ^c
Salarios y cargas sociales	10,3	20	6	50 65 20
Ganado y otros materiales	79,2	70	68	
Otros	9,0	8	9	43 28 30
Beneficios	1,5	2	17	7 7 50

^a Mataderos de Estados Unidos en 1972. Los beneficios incluyen impuestos indirectos, 0,7 % del total.

^b En este país tienen gran importancia los ovinos.

^c Costos de exportación estimados para la nueva industria. Los beneficios incluyen los costos financieros.

Fuente: Elaborado con información de USDA, 1978, obra citada, págs. 18 y 19, New Zealand Meat Producers Boards, 50th Annual Report, Wellington, 1971, pág. 38, y PROFRIGOS, 1972, obra citada.

Un rubro particularmente elevado dentro de los costos de la industria frigorífica uruguaya es el de gastos financieros. En 1975 se estimó que el mismo constituía un 23 % de los costos totales, aunque con amplias variaciones entre las empresas⁸⁸. Se trata ésta de una altísima proporción para cualquier industria manufacturera, y más aún si comparamos esta situación con la de los mataderos de Estados Unidos, en donde dichos gastos constituyeron en el mismo año el 2,1 % del valor agregado bruto.⁸⁹

c) Un tercer indicador de la rentabilidad de las exportaciones se construyó deduciendo, de los márgenes de precios, los costos de la industria (cuadro 35). Dicha estimación, sin embargo, tiene fuertes limitaciones; entre ellas, no toma en cuenta los distintos niveles de utilización de la capacidad instalada en cada año.

Las ganancias acumuladas en 1970/77, incluidos los intereses por las exportaciones de carne, serían del orden de 594 mil nuevos pesos, de-

Cuadro 35. Estimación de un indicador de las ganancias por exportaciones de carne vacuna de la nueva industria frigorífica en 1970-78 (valores deflacionados por el IPC, 1961 = 100)

Año	Margen bruto de la industria N\$/Mil t ^a	Margen bruto menos costo unitario N\$/Mil t ^b	Cantidad exportada Mil t ^c	Indicador de ganancia (b x c) Miles de N\$ ^d
1970	908	453	103,2	46,8
1971	581	120	65,6	8,3
1972	1.371	916	74,0	67,8
1973	776	321	69,1	22,2
1974	1.799	1.344	79,6	107,0
1975	1.285	830	75,2	62,4
1976	1.390	935	116,4	108,8
1977	1.836	1.381	123,3	170,3
1978	86	-369	90,1	-33,2

^a Fuente: cuadro 30.

^b Se mantuvo constante el costo por unidad de producto en 455 N\$ por tonelada, a precios de 1961, el que no incluye el ganado, los impuestos a las utilidades ni los gastos financieros. Estos costos son el promedio de dos estimaciones oficiales realizadas para mediados de 1972 y 1976.

^c Como no se dispuso de las exportaciones de carne vacuna en peso en gancho, se tomaron las de todo tipo de carne y menudencias en peso de embarque.

Fuente: Elaboración del autor.

flacionados a 1961. Esa suma, que se refiere al capital total declarado por la industria en 1972, daría una rentabilidad media de un 20 %, lo que debe considerarse una hipótesis mínima.⁹⁰

Si se observan, por otra parte, las notables diferencias anuales entre el margen bruto menos el costo de la industria y el indicador de ganancia por exportaciones, queda reforzada una conclusión anterior en cuanto a que las empresas no transfieren sus costos más una utilidad media al precio internacional (cuadro 35 columnas b y d).

4.4. La inversión hasta 1976

Las informaciones oficiales sobre inversiones fijas en la industria frigorífica constituyen datos aislados para ciertos períodos. Sobre esa base puede establecerse que la inversión fija en la nueva industria frigorífica realizada hasta 1976 alcanzaría a 51,4 millones de dólares. De ellos, 10,4 millones se efectuaron hasta 1968, otros 11 millones entre mediados de 1969 y 1971 y 30 millones luego de este año.⁹¹

Durante una primera fase, hasta 1968, las inversiones se destinaron a los requerimientos más elementales, para construir o adaptar antiguas plantas .

Congruente con ese destino, la inversión se dirige principalmente a la compra de tierra y a la instalación de corrales, líneas de faena, procesamiento de algunos subproductos básicos ej. generación de una pequeña capacidad de enfriamiento.

En una segunda etapa, entre 1968 y 71, se aceleran las inversiones y se destina el 80 % de ellas a los departamentos de terminación, conservación y servicios y sólo un 20 % a los de producción y obras generales (cuadro 36). La distribución por empresa de las inversiones hasta 1971 puede observarse en el cuadro 37.

En una tercera etapa, desde 1971, las inversiones se concentraron aún más en el mejoramiento de las instalaciones existentes de producción, ya que la capacidad de faena creció lentamente en la nueva industria en su conjunto.

Aunque el capital circulante es un importante componente del total en la industria frigorífica, hasta 1968 las empresas de la NIF necesitaron relativamente poco capital circulante debido a su escasa importancia en las exportaciones y a su baja rotación. A partir de aquel año, sin embargo, las necesidades de capital circulante de la nueva industria crecen rápidamente por el aumento de las exportaciones y de los precios del ganado. El capital circulante necesario en la nueva industria frigorífica, que se estima era de 9 millones de dólares en 1972, se elevó a 16 millones al año siguiente.⁹²

En definitiva, en 1971, al borde de la crisis financiera, la inversión fija y circulante en la nueva industria se estima en unos 40 millones de dólares, cifra similar a la mencionada por un representante de la Cámara de la Industria Frigorífica.⁹³

Cuadro 36. Inversiones por departamento de la empresa en la nueva industria frigorífica entre el 1/7/69 y el 31/8/71 y proyectadas en esta fecha (en miles de dólares)

Departamento	De 1/7/69 al 31/8/71 (1)	Proyectada (2)	Total (1+2) (3)	Porcentajes		
				Columna (1)	Columna (2)	Columna (3)
Obras generales	282	273	565	3	3	3
Producción	1.749	2.837	4.586	8	27	23
Terminación y conservación ..	3.284	3.983	7.267	34	38	36
Servicios	4.383	3.392	7.735	45	32	38
Total	9.658	10.485	20.143	100	100	100

Información sin controlar.

Fuente: PROFRIGOS, 1972, obra citada.

Cuadro 37. Uruguay: estimación de las inversiones fijas en la nueva industria frigorífica hasta 1971 (en miles de dólares)

Frigoríficos	Inversión hasta 1968 ^a	Realizadas entre 7/69 y 8/71 ^b	Total hasta el 8/71 a + b
Canelones	1.265	773	2.038
Carrasco	601	1.716	2.317
Codadesa	232	259	491
Colonia	840	515	1.355
Comargen	700	2.424	3.124
Cybaran	626	1.152	1.778
Inprogran	500	425	925
San Jacinto	205	1.255	1.450
Tacuarembó	1.370	1.318	2.688
Cruz del Sur	2.097	728	2.825
Sudamericano	1.960	437	2.397
TOTAL	10.396	11.004^c	21.400

Nota: No incluye datos sobre la planta de FRIMASUR.

^a International Food Company, fuente no controlada, 1970, obra citada.

^b PROFRIGOS, 1972, obra citada.

^c EFCSA realizó inversiones por 2,3 millones de dólares en 1968/71, según sus declaraciones.

Fuente: Facultad de Agronomía, Proyecto 1971/1, obra citada.

Las estimaciones anteriores ponen en evidencia la significación de las inversiones realizadas en la nueva industria frigorífica entre 1962 y 1976, que rompen un prolongado período de estancamiento. Ese monto, sin embargo no parece muy importante respecto de la inversión total en la industria manufacturera, aun en un período crítico de ésta, ni con el excedente económico captado en la actividad en este lapso.⁹⁴

4.5. Características del financiamiento

A pesar de la alta rentabilidad de la industria los empresarios no realizaron apreciables inversiones con fondos propios. La principal fuente de financiamiento hasta 1971 fueron, en primer término, los créditos privados y luego los estatales.

4.5.1. El endeudamiento de las empresas hacia 1971

El conjunto de los establecimientos de la nueva industria tenía una mínima capitalización en 1971; según sus balances oficiales el capital integrado alcanzaba a sólo el 3,4 % del activo fijo. En la mitad de las empresas de la nueva industria esa relación no llegaba al 1 % (cuadro 38).

Según esos mismos balances, el valor de las pérdidas declaradas por las empresas de la nueva industria representa las dos terceras partes del capital integrado y las reservas. Estas pérdidas se concentran en algunas firmas como Cruz del Sur y Tacuarembó y, frecuentemente, son el resultado contable de diversas maniobras ilegales (cuadro 39). Cabe mencionar que la firma Cruz del Sur se presentó a concordato en noviembre de 1979.

A precios constantes, el capital integrado por cualquiera de las antiguas empresas de la industria, sin deducir las pérdidas, fue mayor al total de las nuevas.⁹⁵

Cuadro 38. Uruguay: capital integrado en relación con el activo total de las empresas de la industria frigorífica en 1971/72

	Capital integrado Activo total %
EFCSA	0,03
Nacional	0,91
Fray Bentos	4,37
Sub total	1,38
Canelones	0,18
Carrasco	7,62
Codadesa	4,26
Colonia	0,75
Comargen	6,59
Cybaran	1,67
Cruz del Sur	0,60
Inprogran	1,30
San Jacinto	0,10
Tacuarembó	0,09
Frimasur	0,49
Sub total	3,40
TOTAL	2,36

Fuente: PROFRIGOS, 1972, obra citada, sobre la base de los balances oficiales de las empresas.

Cuadro 39. Uruguay: capital integrado y reservas de las empresas frigoríficas tradicionales y nuevas (en millones de pesos) (ejercicios que cerraron entre el 30/6/70 y el 31/12/71)

	Reservas			Capital Total (4)	Pérdidas (5)	Neto (4) - (5) (6)
	Capital integrado (1)	Utilidades no distribuidas (2)	Por revaluación de activos fijos (3)			
Tradicionales	146	345	5.009	5.502	8.630	(2.858)
Nuevas	353	218	2.633	3.205	2.280	924
TOTAL	499	563	7.642	8.707	10.640	(1.934)

Nota: Los números entre paréntesis son negativos.

Fuente: PROFRIGOS, sobre la base de los balances oficiales de las empresas, 1972, obra citada.

El desarrollo de la nueva industria es financiado por fuentes externas a las empresas. Hasta 1971 esas fuentes son la banca oficial, los organismos de previsión, pero principalmente la banca privada y los ganaderos. Luego el Estado se hace cargo del pasivo.

Los ganaderos, comerciantes de ganado, mataderos y otros, pequeños o medianos capitalistas nacionales, probablemente financiaron parte del capital inicial hasta 1968 aproximadamente. La situación cambia en forma radical cuando las empresas deben aumentar las inversiones, tanto fijas como circulantes. Entre 1969 y 1971 duplican sus inversiones fijas y aumentan el circulante debido al aumento de la producción, los precios y las cantidades exportadas.

Ya en diciembre de 1969, antes del comienzo de la zafra, la industria privada disponía de cerca de 11 millones de dólares de créditos de la banca privada. De ellos, 5 millones correspondían a diez empresas de la nueva industria. El saldo de créditos obtenidos por los frigoríficos de la banca privada subió rápidamente, en particular en 1971 (cuadro 40).

Respecto al endeudamiento por empresa con la banca privada tuvo una variación considerable: en tanto para algunas equivalía a más del 100 % del valor de las exportaciones a fines de 1971 (RINFEX, EFCSA), el promedio para toda la nueva industria es de un 40 % (cuadro 41).

El único crédito privado no bancario identificado en 1971 es el de ADELA a FRIMACAR (Carrasco), por 940.000 dólares; se complementa con un aporte de capital accionario de 250.000 dólares, que equivale al 14,2 % del total.⁹⁸

Cuadro 40. Uruguay: saldo de los créditos otorgados por la banca privada a la industria frigorífica y su relación con las exportaciones^a (en millones de pesos viejos)

Fechas	Deflacionados por el IPM año base 1960 = 100 NIF y EFCSA	Deflacionados por índice de precio de la carne exportada, 1972 = 100		Relación crédito/exportaciones en el trimestre anterior (porcentajes) NIF y EFCSA
		NIF	NIF y EFCSA	
31/12/69	935	11.089	14.967	
30/ 6/70	1.292	15.616	20.579	70
31/12/70	1.382	15.222	19.534	
30/ 6/71	1.801	13.180	24.896	
31/12/71	1.123	9.254	18.261	574
30/ 6/72	1.404	10.806	18.474	
31/12/72	1.240	7.333	12.110	120
31/ 8/72 ^b	2.254			

^a No incluye dos empresas privadas: Santos Lugares y FRIMASUR.

^b No incluye las deudas en moneda extranjera ni en moneda nacional anterior al 31/12/71.

NIF = Nueva Industria Frigorífica.

Fuente: Elaborado con información del Banco Central y la Cámara de Representantes, Repartido 250/72, Montevideo, 1972.

Un informe oficial de 1971 plantea que "la absoluta carencia de recursos propios para financiar siquiera una parte de las inversiones de activo fijo, determinó que los préstamos a largo plazo obtenibles para su financiación resultaran notoriamente insuficientes y debieron recurrir a créditos a corto plazo, onerosos e inadecuados a la naturaleza de la inversión".⁹⁷

Tal es la indigencia de capital propio de las empresas que, unos años más tarde, en 1974, el Director de la Unidad de Estudios Económicos del INAC declara que "hubo y aún existe una imperiosa necesidad de reinversión de las utilidades de la industria con el fin de ampliar los capitales inicialmente invertidos para cubrir las naturales exigencias tanto de activo fijo como de capital circulante".⁹⁸

La escasa o nula capitalización de las empresas y las ingentes inversiones crean las condiciones de un gran pasivo exigible. El 31 de julio de 1972 dicho pasivo, menos el activo circulante de la nueva industria alcanza a 17 millones de dólares⁹⁹ (cuadro 42), capital con el que hubiera sido posible instalar una industria que faenara y procesara unas cuatro

Cuadro 41. Saldo de los créditos otorgados por la banca privada a la industria frigorífica y valor de las exportaciones de carne a fines de 1971

	Millones de pesos		Porcentajes
	Valor de las exportaciones (1)	Crédito de la banca privada (2)	Relación (2)/(1) x 100 (3)
EFCSA	2.663	2.911	109
Sudamericano	128	638	50
RINFEX	504	622	123
COMARGEN	1.831	351	19
Tacuarembó	1.285	228	18
Carrasco	1.227	500	41
Canelones/Colonia	1.642	564	34
San Jacinto	787	185	24
CYBARAN	388	54	14
FRIMASUR	158	76	48
Sub total (excepto EFCSA)	7.949	3.218	40

Fuente: INAC.

mil cabezas por día¹⁰⁰. Como puede observarse en el cuadro 43 existen considerables variaciones por empresa.

4.5.2. ¿Por qué financia la banca privada?

La industria frigorífica realizaba hacia 1971 importantes colocaciones en la banca privada. Dentro de ella la extranjera prestaba directamente una ínfima parte (el 6 % en 1970 y el 3 % en 1971) y el resto correspondía a la nacional¹⁰¹. A fines de 1970 seis de las diez primeras colocaciones de la banca estaban destinadas a la industria frigorífica (cuadro 44). Ellas eran especialmente importantes en los créditos en moneda extranjera, principal modalidad con que operaban con las empresas frigoríficas.

Aunque los créditos implicaban un alto riesgo para la banca, las empresas frigoríficas eran clientes muy rentables, ya que se estima que los intereses abonados fueron alrededor de 2 millones de dólares en 1969, 3,1 millones en 1970 y 6,1 millones en 1971¹⁰². Al mismo tiempo, como parte de la reciprocidad con la banca que le otorgaba créditos, las empresas frigoríficas realizaron las operaciones de exportación e importación por su intermedio. Los gastos bancarios de exportación en 1971/72 cons-

Cuadro 42. Activo circulante y pasivo de la industria frigorífica nueva (excepto el Metilla) al 31/7/72
(en millones de pesos viejos)

Activo circulante		Pasivo exigible	
En moneda nacional		En moneda nacional	
Realizable y disponible	2.699	Instituto de Previsión Social e Impuestos ..	1.266
Exigible y transitorio	1.066	Resto	11.755 ^b
Retenciones	1.991	Sub total	13.021
En moneda extranjera		En moneda extranjera^a	
B.C.U.	1.212		9.520
Otras (estimadas)	802		22.541
TOTAL	7.770	TOTAL	22.541

^a No incluye los preanticipos y anticipos por no disponerse de información. Al agregarlos se ampliaría el pasivo exigible. La tasa de cambio es de 875 pesos por dólar.

^b Esta suma está compuesta totalmente por créditos del BROU, 11.653 millones en agosto de 1972 con destino a refinanciar el saldo de créditos posteriores al 1/1/72 en m/n. Está en proceso la consolidación de la deuda en m/n anterior y del total de la deuda en m/extranjera.

Fuente: Comisión Técnica Asesora.

Cuadro 43. Participación de cada empresa en el pasivo exigible menos el activo circulante, la faena y la capacidad de faena instalada en 1971 (porcentajes sobre el total)

	Pasivo menos activo circulante	Participación en la faena de vacunos	Participación en la capacidad de faena instalada
Frigonal	15	19,5	19
EFCSA	32	22	21,5
Fray Bentos	3	4,4	17
Melilla (antes Sudamericano) ..	sin datos	0,2	3,5
Subtotal	50,2	46,0	61,0
Canelones ^a	5,3	6,1	4,2
Carrasco	5,8	11,2	6,1
Comargen	6,7	9,2	6,4
Colonia ^a	1,5	3,5	2,5
CODADESA	1,1	1,3	2,2
RINFEX	13,4	3,0	4,2
CYBARAN	2,0	3,0	2,5
San Jacinto	3,8	4,4	2,5
INPROGRAN	0,9	1,7	2,5
FRIMASUR	2,3	4,5	2,5
Tacuarembó	6,9	5,9	3,4
Subtotal	49,8	54,0	39,0

^a Debe considerarse parte de un grupo empresarial.

Fuente: Sobre la base de información de INAC y PROFRIGOS.

tituyeron el 1,75 % del valor de las mismas, de los cuales el 0,375 % correspondían al banco interviniente y el 0,1 % al corredor de cambios. En 1972 tres empresas declararon que sus costos financieros representaban el 4 % del total. Los gastos bancarios de exportación equivalían, por otra parte, a 20 dólares por tonelada exportada y, por tanto, a más de dos millones de dólares a lo largo de ese año.¹⁰³

Si bien por un lado la industria frigorífica ofrecía una buena rentabilidad a la banca, por otro los riesgos que ésta asumía eran muy grandes. Los créditos se destinaban, en parte, a las inversiones fijas que realizaban las empresas pero su debilidad financiera hacía que dependieran de que ellos fueran crecientes y permanentemente renovados. La situación patrimonial era, por otra parte, deficiente. Los riesgos que los créditos

otorgados a las empresas frigoríficas implicaban eran enormes, más aún cuando algunos bancos concentraron sus colocaciones en ellas.

Estas circunstancias hubieran debido desestimular a los banqueros respecto de la entrega de mayores créditos a los frigoríficos privados, comportamiento seguido, por otra parte, por la banca extranjera. Para explicar por qué la banca nacional dio un amplio crédito a la industria es necesario analizar concretamente la relación entre los empresarios de la banca y de los frigoríficos y su participación en el poder político.

Estudios anteriores han demostrado la interconexión entre los directorios de las principales industrias, los de los bancos y financieras y el gobierno.¹⁰⁴ Se hará referencia, a continuación, a algunos casos significativos.

EFCSA, aparentemente una cooperativa de trabajadores, que fue intervenida por el Estado a partir del Decreto de 3/11/69, y dirigida durante algunos años por personas vinculadas a directorios de la banca y de otras empresas, utilizó esa posición para transferir fondos de la empresa a la banca en forma de intereses, comisiones, etc. Las firmas vinculadas al grupo Ferrés, incluyendo el UBUR, canalizaron ventajosamente créditos a EFCSA y a través de sus oficinas "La Productiva" se cobraron altas comisiones por ventas de carne de esa empresa que no correspondían al servicio prestado: se trataba más bien de una forma de traspaso de dinero de EFCSA a las empresas de Ferrés¹⁰⁵. EFCSA, a pesar de su situación patrimonial, era la primera colocación crediticia del Uruguay en 1969-72.

Uno de los principales bancos que financió a la industria frigorífica fue el Mercantil, el que concentró sus créditos en tres frigoríficos: EFCSA, Sudamericano y RINFEX (cuadro 44), cuyas situaciones patrimoniales hubieran desaconsejado hacerlo. En 1971 el Sudamericano es vaciado, y luego expropiado (Ley 14.038 de 19/10/71) e intervenido (Decreto de 5/11/71) en tanto EFCSA y RINFEX alcanzan el mayor nivel de pasivo neto de la industria privada frigorífica. Los créditos de la última empresa se concentran en el pequeño banco Aldave y Martínez.

El Banco Comercial tampoco estuvo ajeno a la situación, a pesar de su política crediticia tradicionalmente conservadora. Dicho banco concentró sus créditos a la industria en Ameglio ("Canelones" y "Colonia"), Sudamericano, que dio quiebra, y COMARGEN, finalmente intervenido. Las colocaciones de este banco a la industria frigorífica no fueron, sin embargo, tan importantes en relación a su cartera, como en los casos del Mercantil y del Aldave y Martínez (cuadro 44).

El más notorio integrante de esa red de intereses, Jorge Peirano Facio, fue miembro de los directorios del Banco Mercantil y de INDAGRO S. A. (una de las empresas de Sayouz que quebró en 1967) y, al mismo tiempo, ministro de gobierno en dos períodos. El primer ministerio que ocupó fue el de Industria y Comercio, entre el 3 de marzo de 1968 y el 5 de junio de 1969; en esta fecha debió retirarse, relevado por la Cámara de Senadores. Posteriormente fue nombrado Secretario de Estado, esta vez en la cartera de Relaciones Exteriores, donde permaneció hasta el 2 de abril de 1970, en que el gobierno intervino el Banco Mercantil.

Cuadro 44. Uruguay: crédito de la banca privada a algunas empresas de la industria frigorífica
(en millones de pesos viejos) ^a

Banco	Total del Banco	EFCSA (1) ^b	Sudamericano (2)	RINFEX (4)	F.M. Comargen (6)	F.M. Carrasco (7)	F.M. Ameghilo (8)
Caja Obrera	91	41				25	25
UBUR	286	156		25		105	
B. of America	32	3		22	7		
Holandés	164	23			41	100	
Mercantil	1.369	589	397	187		67	129
Montevideo	19	19					
Del Plata	156	56	39			61	
Comercial	1.018		319		456		243
Aldave y Martínez	314			314		74	25
Otros	159			60			
Total al 31/12/69	3.608	887	755	609	504	431	422
Total al 31/12/70	2.665	595	509	206	497	423	235

^a Comprende los créditos que estaban entre las 100 primeras colocaciones de la banca privada.

^b El número entre paréntesis corresponde al orden de importancia de la empresa entre las colocaciones del país.

Fuente: Elaborado según información del Banco Central del Uruguay.

Horacio Abadie Santos, Ministro de Industria y Comercio entre el 31 de octubre de 1967 y el 19 de marzo de 1968, fue además director del Banco Aldave y Martínez y de RINFEX, empresa frigorífica que constituía la principal colocación de aquél.

El doctor César Charlone fue directivo de la Cooperativa EFCSA y del Banco Internacional, así como Ministro de Hacienda, entre octubre de 1967 y abril de 1970 y desde octubre de este año hasta abril de 1971.

El sistema de relaciones empresariales y políticas no se agota en la banca e industria frigorífica, pero tiene un importante centro en ella. La vinculación de esta red empresarial con el gobierno les asegura amplias facilidades para conseguir financiamiento, tener éxito en sus gestiones sobre el Estado a fin de lograr respaldo al sistema bancario-frigorífico y, al mismo tiempo, reducir riesgos.

Estas expectativas se verán confirmadas en el momento del crack financiero de la industria frigorífica en 1971, por cuanto el Estado se hará cargo del pasivo. Sin embargo, la crisis arrastra a los bancos que habían concentrado sus colocaciones en la industria frigorífica y, finalmente, se produce el procesamiento de Peirano Facio por decisión del Poder Judicial.

La banca canalizó fondos hacia la industria frigorífica, con lo que obtuvo una alta rentabilidad en conjunto. El alto riesgo de esta operación fue cubierto, durante cierto período, por los vínculos políticos de la red empresarial antes descripta.

4.5.3. La crisis de 1971/2 y el Estado

La escasa capitalización de las empresas y la urgente necesidad de capital fijo y circulante van a determinar la crisis financiera. Su detonante sería un factor de menor importancia: la baja actividad de la industria en el segundo semestre de 1971¹⁰⁶. Según la Oficina de Planeamiento y Presupuesto¹⁰⁷ también confluyeron a la crisis las expectativas de los empresarios en 1970 de obtener créditos del BID para financiar capital fijo.

La crisis de la industria es uno de los factores que desencadenaron el crack bancario de 1971 que involucra al Banco Mercantil, al Aldave Martínez y a otras instituciones financieras que dependían de ellos. El Banco Mercantil conoció una enorme expansión a partir de la larga huelga bancaria de 1969, en que permaneció abierto, y por la notable influencia política de sus principales accionistas. Ante la inminencia de la crisis el Banco realiza maniobras burdas de vaciamiento, como la retención de más de 20 millones de dólares de exportaciones ya cumplidas.

Ya en 1967 la quiebra de las empresas de Sayouz, a las que se vinculó como directivo Jorge Peirano Facio, arrastró al pequeño Banco de Galicia a la quiebra. Esta crisis prefigura la de 1971 en sus rasgos esenciales: deficiencias productivas de las plantas y vaciamiento patrimonial.

La situación imperante en 1971 obliga a actuar al Estado, que tiene tres opciones. 1) La estatización de las plantas existentes. Esta opción no es considerada debido a que resulta contradictoria respecto de la política

económica global del gobierno. Resulta insuficiente la expresa adhesión de las organizaciones obreras a la estatización, más aún cuando, a partir de 1969, se debilita la organización representativa de los trabajadores de la carne. 2) Un segundo camino consiste en la creación de una estructura basada en empresas estatales, corporativas de ganaderos, y mixtas. Si bien esta opción podría interesar a los ganaderos, éstos no tuvieron capacidad para apoyarla; sus demandas fueron ambiguas y generales en materia de organización de la estructura de la industria de carnes, sin que revelaran capacidad para favorecer soluciones corporativistas.

Finalmente la opción adoptada por el gobierno fue la de mantener un sector estatal y otro privado, al que incentivarían. Posteriormente, las Fuerzas Armadas, el factor de poder en plena expansión, apoyan estas medidas a través de las Pautas de San Miguel (1973), en el marco de una política de privatización.

Esta política se concreta en un conjunto de medidas. La primera de ellas es la Circular 232 del Banco Central, del 8 de febrero de 1971, por la que se establece una línea especial de redescuento en moneda extranjera, por el equivalente a 8 millones de dólares, destinada a refinar compras documentadas en esa moneda y realizadas por los frigoríficos habilitados para exportar. El interés sería del 8 %, con una diferencia máxima del 4 % (también vencido) en favor del banco interviniente.

Mediante otra circular, fechada también el 8 de febrero, el Banco Central otorga una línea de crédito por 1.550 millones de pesos para el pago de hacienda. Se trata de un crédito en moneda nacional al 8 % de interés y con una máxima diferencia para el redescuento del 12 %. A lo largo del siguiente año no sólo se ampliarán los créditos sino que disminuirán los intereses.

El Decreto 402/71 del 30 de junio de 1971 asegura el financiamiento por el Banco República de toda la industria, incluyendo las obligaciones contraídas en cualquier fecha. La circular 283 del Banco Central establece en su artículo 2 las condiciones de redescuento en moneda nacional y una tasa de interés del 12 % por todo concepto. El artículo 5 reglamenta el pago de ganado e insumos, mediante el mecanismo de redescuento con tasa de interés del 6 % anual, pero reajutable. El artículo 15 establece otra línea de crédito al 12 % de interés y un adicional de igual proporción por los atrasos.

Algo más tarde, en enero de 1972, la circular 352 del Banco Central establece que el redescuento en la línea especial para moneda extranjera se otorgará al 6 % de interés con 4 % de diferencia máxima en favor del banco interviniente y por año vencido. Esta disposición se aplica a toda deuda en moneda extranjera hasta el 31 de diciembre de 1971. Tal resolución elimina el tope crediticio dispuesto por la circular 232 y reduce además los intereses, aunque mantiene el margen en favor de los bancos para asegurarles la rentabilidad.

También en enero de 1972 el Decreto 64/972 establece que los saldos en moneda nacional pendientes de pago con el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) (Decreto 402/71, arts. 3, 5, 8, 22) tendrán un

interés del 14,5 %, incluyendo intereses, comisiones, impuestos y otros gastos. No se reevaluarán los créditos otorgados, de acuerdo al artículo 16. El mismo decreto establece las condiciones del financiamiento de los pasivos no consolidados y de los futuros y la exoneración de todas las operaciones del impuesto único a la actividad bancaria (12 % anual).

Para mantener un sector privado en la actividad, en circunstancias en que el pasivo superaba al activo, el Estado debió hacerse cargo del financiamiento de todo el sistema (ver cuadro 45).

4.5.4. De la crisis a la resurrección: 1972-1976

La situación en 1976. Hacia 1976 la industria frigorífica se había recuperado de la situación de quiebra en que estuvo en 1971-72.

Por esa época, el total de deudas de la industria frigorífica alcanzaba a unos 236 millones de nuevos pesos, pero tenía activos circulantes por 161 millones. En consecuencia, su deuda neta era equivalente a 22 millones de dólares, cifra muy pequeña respecto tanto de la de cinco años antes como de sus actuales activos fijos¹⁰⁸. Estos se incrementaron como consecuencia de una inversión del orden de 30 millones de dólares.

Por otra parte, la nueva industria es sólo responsable de una parte de los créditos, ya que una proporción alta de la deuda con el Banco Repú-

Cuadro 45. Uruguay: deudas de la industria frigorífica con el Banco de la República a abril de 1972^a

	Deuda en millones de pesos viejos
Circular 76/11 BROU	60
Circular 75/3 BROU	753
Resolución Directorio BROU 20.5.71	362
Circular 233 Banco Central	681
Decreto 402/71 de 30/6/71	
artículo 16	3.923
artículos 3, 5 y 8	13.257
Crédito industrial	1.010
TOTAL	20.063

^a No se toman en cuenta los saldos acreedores de la Industria en el Banco República.

Fuente: Comisión Investigadora de la Industria Frigorífica, Repartido de la Cámara de Representantes, Montevideo, 25 de julio de 1972.

blica "está fundamentalmente a cargo de uno de los frigoríficos tradicionales".¹⁰⁹

Las explicaciones oficiales. La recuperación de las empresas de la nueva industria es tanto más espectacular cuando los voceros especializados del gobierno reconocen que la misma tuvo fuertes pérdidas entre 1973 y octubre de 1975. Según ellos la industria frigorífica tuvo pérdidas en la exportación entre el 1/10/73 y el 31/10/75 y en el abasto de Montevideo y Canelones entre el 1/6/74 y el 21/3/76. En conjunto esas pérdidas habrían alcanzado a 36 millones de nuevos pesos.¹¹⁰

De acuerdo con esas mismas fuentes dichas pérdidas de la industria son de dos tipos: a) las ocasionadas por las ventas en el mercado interno y las que se debieron a los bajos precios que el Estado fijó a los carniceros en relación con los precios sostenidos del ganado; b) las pérdidas en las exportaciones, que son explicadas de un modo un tanto ambiguo. En tal sentido se establece, por una parte, que los aumentos de costos de la industria se enfrentan a precios de realización decrecientes y por otra, también cuando los precios de exportación crecen, se producen pérdidas (como en octubre de 1975) porque el ganado sube y las ventas se realizan a precios concertados con anterioridad.¹¹¹

La existencia de pérdidas en la industria frigorífica entre 1973 y 1975 y la explicación oficial de las mismas están sujetas a acotaciones, tanto en lo referido a las ventas en el mercado interno como en el exterior.

Respecto de los precios de la carne vacuna a los carniceros, efectivamente ellos estuvieron un 18 % por debajo de los de exportación¹¹². No obstante, debe tenerse presente que los costos de la carne para consumo interno son normalmente inferiores a los de exportación y que la relación entre ambos se deteriora en períodos de gran oferta de ganado, como el de 1974-76.

Desde 1972 el Estado fijó los precios al consumidor y los de compra de ganado por parte de los frigoríficos y desde 1969 dejó reglamentada la forma de abastecimiento del mercado interno, dentro del cual el más significativo es el correspondiente al área de Montevideo y Canelones. Estas disposiciones sobre el abasto sufrieron cambios a partir de 1969. En el período 1972-1977 el amplio mercado de Montevideo y Canelones fue abastecido, en parte, por la industria exportadora, especialmente por el Frigorífico Nacional. En el mismo lapso, por el contrario, la nueva industria frigorífica destinó menos del 30 % de sus ventas de carne vacuna al consumo interno y, lo que es más significativo, en los años 1972 y 1977 prácticamente no participó en ese consumo, años en los que se dieron, precisamente, las más bajas relaciones, desde 1961, entre los precios al carnicero y los de exportación.¹¹³

En definitiva, la baja relación entre los precios de la carne vacuna fijados al mercado interno y del ganado debieron de afectar a la industria intervenida y, dentro de ésta, particularmente al Frigorífico Nacional pero no a la nueva industria. El argumento de que existieron pérdidas en las ventas de carne para el mercado interno, cuando es manejado global-

mente, puede conducir a la conclusión engañosa de que afectaron a toda la industria.

Respecto de las afirmaciones de que la industria tuvo pérdidas también en las exportaciones, las evidencias comentadas anteriormente en este capítulo parecen contradecirlas. Pero existen otros argumentos en este sentido.

La caída de los precios en 1973-75 probablemente favoreció a la industria que tenía negocios concertados a precios altos, frente a costos de la materia prima que se desplomaban. El propio director del INAC da argumentos para creerlo así, ya que en un pasaje establece que "Los precios internacionales empezaron a caer en los meses de septiembre-octubre de 1973, coincidente con el cierre del Mercado Común. Por supuesto que, al igual que está sucediendo hoy, Uruguay tenía negocios concertados a precios anteriores que fue cumpliendo en el tiempo, o sea que la caída de los precios y los nuevos contratos no empezaron a operar hasta el año 1974".¹¹⁴

No obstante que no hubo motivos para justificar pérdidas en la exportación, "en el mes de septiembre de 1975 nuevamente la industria se presentó a los poderes públicos poniendo en consideración la grave situación a la que se veía enfrentada por el déficit de operaciones que les estaba produciendo una tremenda pérdida que les obligaría a parar sus actividades. En ese momento la financiación a cargo del Banco República superaba los 50 millones de dólares. Las pérdidas en la exportación continuarían hasta febrero-marzo de 1976".¹¹⁵

En el breve período entre marzo y mediados de 1976 se produce una caída sustancial del pasivo de la industria. La deuda con el Banco República pasó de un equivalente de 50 millones de dólares a 45 millones, pero en cambio los frigoríficos tenían 16 millones de dólares de exportación próximos a acreditarse y 32 millones en existencias de carne.

A mediados de 1976, la industria se seguía recuperando y se esperaba que hacia fines de 1977 el Estado estaría en condiciones de reducir su intervención en la actividad y, aparentemente, de reducir el margen de los frigoríficos.¹¹⁶

Una explicación opcional. La industria frigorífica y más particularmente la nueva, habría saneado su situación financiera hacia 1976. Si bien su endeudamiento absoluto aumentó respecto de 1972 la relación entre éste y el activo circulante muestra una evolución muy favorable.

Las fuentes conocidas no mencionan una capitalización de las empresas, excepto por la vía de la reinversión de utilidades¹¹⁷. Debe considerarse que los mecanismos de capitalización se debieron a las ganancias de las empresas.¹¹⁸

En un contexto donde predominaron los años de crisis del comercio internacional de carnes y depresión en la ganadería la industria normalmente encuentra mejores condiciones para aumentar tanto la faena como los márgenes de precio que capta. Sin embargo esta es una explicación limitada: sólo la intervención del Estado mediante el financiamiento y la fijación de precios aseguró una rentabilidad tal en la operación de los

frigoríficos que permitió las inversiones fijas y la mejora en la situación financiera descripta antes.

El efecto del crédito. La mayor parte del pasivo de la industria durante el período 1972-76 se concentró en el Banco República. A mediados de ese último año las deudas con ese banco constituían un 72 % del pasivo exigible de la industria, en tanto el resto estaba compuesto principalmente por deudas a los ganaderos y un crédito del BID presumiblemente avalado por el gobierno.

El origen de esta deuda en 1971 y 1972 ya se explicó antes. Posteriormente el Banco República siguió financiando ampliamente a la actividad en condiciones no comerciales, cuando menos hasta 1978. Estos créditos supusieron un traslado de ingreso por dos causas: a) no se reajustaron los saldos de los créditos y b) las tasas de interés fueron bajas.

a) El decreto 402/71 del 30 de junio de 1971 establecía en su artículo 18º que el capital adeudado se reajustaría semestralmente de acuerdo con las normas que establecería el Banco Central del Uruguay y el Ministerio de Economía y Finanzas. El Decreto 922/973 (sustitutivo del D. 734/973, art. 7) dispuso que el reajuste de los créditos concedidos por aplicación de los artículos 16 y 22 del D. 402/71, debería hacerse a la tasa del 7,5 % semestral, pero aplicable sólo al período que transcurrió desde que se contrajo la deuda hasta el 1/1/72.¹¹⁹

En definitiva, hubo un sólo reajuste de los créditos a partir de 1971 y éste fue insignificante en comparación con el aumento de los precios mayoristas o del ganado.¹²⁰

b) En cuanto al efecto de las tasas de interés, hay que distinguir los créditos en moneda nacional de aquéllos en moneda extranjera.

En principio la deuda de la industria frigorífica con la banca era principalmente en dólares, pero luego se transformó en su mayor parte en pesos. El mecanismo por el que se produjo este traspaso no es tan claro como sus resultados.

El 95 % de la deuda de la industria frigorífica con la banca privada al 31/12/70 estaba en moneda extranjera, proporción que había bajado al 54 % al 30/6/71.¹²¹

Por otra parte parecía que las disposiciones de 1972 permitían pasar la deuda consolidada de moneda extranjera a moneda nacional, pero en 1976 el director del INAC negó que ello se hubiera hecho efectivo.¹²²

Sea cual sea el mecanismo la deuda pasó básicamente a moneda nacional. La industria solicitó consolidar sólo 6 millones de dólares por las disposiciones de 1971 y 1972 y la deuda en moneda extranjera en 1976 estaba concentrada en el BID, el Banco República y proveedores.¹²³

En cuanto a los intereses por la deuda consolidada en moneda nacional, ellos fueron del 12 al 14,5 %, por lo menos en los primeros años. Como los precios al por mayor en 1972-74 aumentaron al 100 % anual, esa tasa de interés fue negativa. Se puede estimar, en consecuencia, que un crédito otorgado a la industria frigorífica a fines de 1971 se había

reducido al 35 % de su valor real tres años después, como consecuencia de las tasas de interés negativas.¹²⁴

c) El otro mecanismo de transferencia de ingresos se dio por vía de los precios, y en él también hubo intervención estatal.

Las acciones del Estado sobre los precios de la carne y el ganado fueron múltiples, e incluyeron el manejo de la tasa de cambio, las detracciones y la fijación de precios a distintos niveles. En esta parte se quiere poner énfasis exclusivamente en el último instrumento.

Entre 1972 y 1977 el Estado fijó los precios de compra del ganado por parte del Ministerio de Agricultura. En los hechos esto tuvo como resultado una caída sustancial de los precios del ganado en el mercado y una ampliación de los márgenes de los frigoríficos en la exportación. En algunos períodos el mantenimiento de bajos precios de la carne al consumidor en relación con los del ganado pudo ocasionar pérdidas a algunas empresas. Aunque aquella acción debe considerarse decisiva en la formación de los precios del ganado comprado por los frigoríficos —por lo menos durante la crisis (entre 1974 y 1977)—, esa tendencia se vio favorecida por la sobreoferta.

De todos modos, la situación financiera de la industria privada en 1976 había mejorado notablemente respecto de la de 1972. Esto se debió principalmente a que el Estado, mediante su política de precios y de crédito, la capitalizó deliberadamente.

Los empresarios de la industria frigorífica respaldaron los lineamientos de la política financiera y aún consiguieron la reducción de los intereses. Uno de sus voceros autorizados reconoce, en sus declaraciones, los beneficios obtenidos a través de los créditos: "hay un decreto que obliga a consolidar (las deudas), pero todavía no se ha hecho, lo que repercute desfavorablemente en la economía de las empresas porque estamos pagando intereses de préstamos en dólares a la banca privada".¹²⁵

Un técnico de gobierno especializado en el tema sintetizó a su modo el diagnóstico de la nueva industria y expresó su visión de las perspectivas: "no es arriesgado pensar que, con el decreto 402/71, se clausura un período muy especial de dificultades, imprevisión y desorden, abriendo posibilidades para que la industria frigorífica consolide el sitio de preferencia que debe tener en la economía del país y a la que se le presentan perspectivas muy favorables ante una demanda mundial de carne que crece año a año, como veremos al tratar los mercados".¹²⁶

Con estas medidas nuevamente el Estado, como 60 años antes, respaldó a la industria privada, aunque en aquella ocasión exigiera, como contraparte, una inversión efectiva.¹²⁷

Los bancos privados también se vieron apoyados por cuanto el Estado reaseguró y eliminó el riesgo de sus colocaciones en la industria. A su vez, para mantener los beneficios bancarios, canalizó parte de los créditos a la actividad privada y autorizó tasas máximas de intermediación del 4 %

para los créditos en moneda extranjera y del 12 % para los créditos en moneda nacional. También en este caso aseguró el mantenimiento de la rentabilidad de la banca sin que ésta arriesgara sus fondos.

Resumen y conclusiones

El marco general

1. El estancamiento técnico y la regresión productiva caracterizaron el período que va desde la crisis de los años treinta hacia mediados de la década del cincuenta. En ese lapso la industria frigorífica perdió importancia en el Uruguay como consecuencia de la disminución de las exportaciones mundiales y del desplazamiento del Río de la Plata de ellas. La renovación técnica estuvo frenada por la falta de dinamismo de la actividad, en tanto la estructura fuertemente concentrada y la acción del Estado le permitieron, durante algún tiempo, el mantenimiento de niveles de rentabilidad y el control del acceso de nuevas empresas al mercado.

2. En el período 1959-73 se gestan considerables cambios en el comercio internacional y en la estructura industrial de los principales mercados. El extraordinario crecimiento de las exportaciones logra aumentar el precio FOB Uruguay, aún en medio de fuertes fluctuaciones. Sin embargo, el mantenimiento de una articulación dependiente y marginante del comercio internacional contribuye a que el aumento de las exportaciones no sobrepase los niveles históricos alcanzados antes de la guerra, y su grado de elaboración no varíe sustancialmente, con excepción de las exportaciones de carne tipo conserva, las que pierden significación.

3. Los cambios en la estructura industrial y el comportamiento del núcleo oligopólico de la industria tienen importancia en el Uruguay. Las empresas transnacionales instaladas en el país y las nuevas que se integran al núcleo oligopólico en Europa y Estados Unidos, con escaso desarrollo internacional, no se interesan por realizar inversiones en un país que no juega un papel dinámico en la producción y en el comercio mundial.

Parecería que la creciente marginación del comercio internacional de carnes de la región del Río de la Plata estuvo más determinada por la política de carnes de los principales importadores que por la acción de las empresas de los núcleos oligopólicos, las cuales en gran medida debieron adaptarse a aquella.

4. El período coincide con profundos cambios políticos en el Uruguay y con su rearticulación en la economía mundial, impulsada por el FMI, al que, en 1959, el gobierno le firma su primera carta intención.

En términos generales, la política del Estado favoreció a los intereses exportadores, particularmente los vinculados a la carne vacuna, en la que se fueron centrando las expectativas más optimistas. Esta política contribuyó al traslado de ingresos desde los consumidores, principalmente

nacionales, hacia los ganaderos e industriales. hecho especialmente notable si se compara con la situación prevaleciente durante la crisis de los años 1930 a 1958.

En este nuevo período se agudiza la lucha social en el país: la conciencia y organización de los obreros se amplían, en tanto los empresarios, en particular los vinculados a las finanzas y al sector agroexportador, extienden su poder. Una manifestación de ello será, por una parte, el creciente grado de explotación de los trabajadores y las luchas obreras en la industria frigorífica y, por otra, el desarrollo de un sector financiero con amplias ramificaciones y notable influencia en el gobierno, al que se asocian en 1968-71 gran parte de las empresas frigoríficas.

5. Enmarcado en estas condiciones, a las que se suman las propias de la ganadería local¹²⁸, el crecimiento de la producción física de carne vacuna en el período responde, en parte, al desplazamiento de tierras agrícolas o con ganado ovino más que al de la productividad. Tal reasignación en los recursos fue impulsada por los cambios en la rentabilidad relativa, que favorecieron a la carne vacuna.

6. Las inversiones que la industria realiza en el período se destinan a reponer la capacidad instalada a principios de siglo, aunque con características y procesos adaptados, en parte, a las nuevas condiciones y conocimientos.

El desinterés de las empresas del núcleo oligopólico que operan en los principales mercados¹²⁹ permitía llenar este espacio con capital nacional. La incapacidad del Estado y de los ganaderos, corporativamente, posibilita que pequeños y medianos inversionistas desarrollen empresas en esta actividad.

7. La política económica favoreció la creación de empresas privadas sin fijación de normas y control de su cumplimiento respecto, entre otras, a las características productivas, organización de la empresa y solvencia financiera de la industria. En este sentido la tónica dominante fue la espontaneidad.

8. Las organizaciones sindicales de la industria frigorífica, como componentes del movimiento obrero organizado, sufrieron fuertes embates a lo largo del período pero, sobre todo, a partir del conflicto de 1969. La acción del Estado, tendiente a la reestructuración de la industria, la rebaja del salario y de los beneficios sociales reales, chocó con los sindicatos de obreros de la carne, especialmente fuertes y concentrados en la industria tradicional. A partir del enfrentamiento de 1969 se deterioran las condiciones de negociación de las organizaciones obreras y los beneficios económicos obtenidos por ellas. La situación se torna más desfavorable dentro del marco general posterior a junio de 1973 (decreto de disolución de los sindicatos, de las Cámaras, etc.).

9. Un grupo de pequeños y medianos capitalistas nacionales intentaron desenvolverse en la actividad con la perspectiva de obtener ganancias relativamente altas en un sector que parecía dinámico, y en donde la

concentración permitía ganancias excepcionales. En general estos empresarios provenían de la ganadería, del comercio de ganado, o eran, en su mayor parte, mataderos (más o menos vinculados al "mercado negro" de la carne) que operaban pequeñas plantas productoras para el mercado interno. Estos sectores se entrelazaron con los bancos y el Estado cuando, en 1968-71, tuvieron perentorias necesidades financieras.

Evaluación de la industria

10. La reposición de la capacidad instalada en la industria de la carne tiene algunas ventajas sobre la estructura anterior. Por una parte se **nacionaliza**, por cuanto el capital extranjero en las nuevas empresas es pequeño y el existente se retira. Por otra parte disminuye la concentración en la actividad como consecuencia de la instalación de unas quince nuevas empresas de tamaño más reducido que las anteriores y de menor integración vertical y horizontal.

La nueva industria incorpora alguna de las técnicas que permiten un aumento de la productividad y el procesamiento dentro de los requerimientos higiénicos y sanitarios demandados por los importadores.

11. Las condiciones en que se procesa la instalación de la nueva industria explican algunas de sus características negativas desde el punto de vista social:

- a) Baja utilización de la capacidad instalada.
- b) Tamaño y localización inadecuados en la mayor parte de las plantas.
- c) Escaso aprovechamiento de subproductos, por lo menos hasta 1972.
- d) Disminución del costo de mano de obra mediante la rebaja del salario real, primero en la nueva industria y, a partir de 1969, en el conjunto de la actividad. Como gran parte de las plantas tradicionales permanecieron, la subocupación del conjunto de la fuerza de trabajo se hizo mayor.
- e) No hay generación tecnológica en el país. La transferencia de tecnología se realiza por copia, asesoramientos técnicos **ad-hoc** y, con frecuencia, al impulso de las demandas de gobiernos de países importadores y de organismos financieros internacionales.

Se pone de manifiesto así la existencia de un **considerable excedente económico potencial** en la actividad, que las relaciones sociales prevalentes no permitieron realizar.

12. Las nuevas empresas, parcialmente orientadas a la exportación, tuvieron alta capacidad de captación de excedente económico durante una parte del lapso 1968-77.

Las inversiones realizadas dependieron del financiamiento externo a las empresas. La intervención del Estado puso en claro esta situación, particularmente aguda en el caso de las empresas intervenidas o que que-

braron luego de su vaciamiento, como INDAGRO, Frigorífico Sudamericano, COMARGEN y FRIMASUR.

13. El caótico estado financiero y patrimonial de la industria a fines de 1971 condujo a la intervención estatal. Hasta 1978, la política de apoyo del Estado a los industriales consistió en un traslado masivo e ininterrumpido de ingresos hacia las empresas. Los principales mecanismos de esa transferencia fueron el financiamiento masivo de las empresas con créditos a tasas de interés negativas y la fijación de precios que mantuvieron una alta rentabilidad en la industria.

Este traslado de ingresos, que continuó aún en plena crisis de la carne en 1975-77, contribuyó al enfrentamiento de sectores ganaderos con el gobierno, tal como el que se expresó en el Congreso de la Federación Rural de 1975.

14. La estructura emergente contiene fuertes contradicciones. La situación financiera y productiva de las empresas varía sustancialmente entre las que operan antiguas o nuevas plantas y entre estas últimas; ello condiciona la acción del Estado, que tiende a eliminar la competencia que pudiera existir entre aquellas. Con ese fin, por una parte, amplía su participación al intervenir varias empresas de la nueva industria. Por otra, actúa en forma amplia en la gestión financiera de todas las empresas y fija administrativamente los precios y condiciones de compra-venta del ganado y de la carne. Estas intervenciones del Estado se realizan en abierta contradicción con los enunciados privatistas y liberalizantes que han caracterizado al gobierno desde 1973, en particular, en relación con la industria frigorífica.

15. Para explicar la acción del Estado en 1972-77 deben considerarse estos factores:

- el desinterés del capital extranjero por la compra de empresas frigoríficas, más aún durante la crisis del mercado internacional;
- la necesidad de recuperar, mediante el traslado de ingresos, a empresas privadas o intervenidas, para luego privatizarlas y reducir el control estatal.¹³⁰

16. A pesar de la desconcentración de la industria de la carne en el período 1958-77, se mantiene como una actividad fuertemente concentrada si se la evalúa respecto de los patrones internacionales o de la instalada en otros países. Esta estructura industrial mantiene latente la posibilidad de captar ganancias extraordinarias y, por tanto, de generar conflictos entre ella y los consumidores y ganaderos. Esa industria es débil, sin embargo, en el mercado internacional, tanto por factores no controlados desde el país, como por la propia endebles de una industria integrada con pequeñas empresas. Entre 1972 y 1978 el Estado atenuó esa debilidad mediante la asignación de ciertas funciones al INAC, tales como negociación exterior y ventas conjuntas.

17. En ese lapso se puso de manifiesto la incapacidad del Estado, y en particular de los ganaderos, de crear una estructura industrial capaz de regular la distribución del ingreso en esta actividad y de adquirir un mayor poder en el mercado internacional, en particular respecto de los Estados de los países importadores y de los núcleos oligopólicos de la industria.

Por tales razones, y en consecuencia, se perdió la oportunidad histórica de construir una industria de carnes nacional, eficiente y moderna; por el contrario, fueron dilapidados los recursos y beneficiados sectores minoritarios.

Parte III

La industria exportadora argentina

La industria exportadora argentina de carne vacuna tuvo extraordinarios cambios entre fines de la década del cincuenta y mediados de la del setenta. Los mismos se producen tanto en su estructura como en sus resultados.

Las condiciones que influyeron sobre esos cambios son desarrolladas en el primer capítulo de esta parte. Los dos siguientes se dedican al análisis de las variaciones en la estructura y en los resultados.

El trabajo se refiere al conjunto de la industria exportadora de carne, aunque allí donde ha sido posible se han diferenciado los mercados específicos y sus industrias vendedoras¹³¹. También se hacen algunas referencias a la relación entre esa industria y el resto de los agentes que actúan en el mercado de carne vacuna. No obstante esos intentos, sería posible avanzar más en el conocimiento de esta actividad si se agrupan las empresas de la industria de la carne según el tipo de producción y se analiza más estrechamente la relación entre cada grupo de ellas y el conjunto de agentes que actúan en el mercado.

1. Las condiciones de base

Diversos factores, considerables en gran medida externos al campo de decisiones de los agentes que participan en la industria exportadora de carne, incidieron sobre su desarrollo a partir de 1959. En la primera parte de este trabajo se analizan los principales determinantes generales. Corresponde destacar ahora los factores que incidieron sobre la industria argentina. Ellos son: a) la diversificación de los mercados y el tipo de producto importado; b) la creciente marginación del comercio internacional de este país; c) el desinterés de las empresas transnacionales por desarrollarse en la Argentina; d) los cambios en la comercialización y en las técnicas de la industria de los Estados Unidos, país que es nuevamente el centro de creación y difusión de patrones en estos aspectos.

La desconcentración de los mercados de ganado tuvo también incidencia en la relocalización de la industria en la Argentina. Sin embargo, las condiciones de base en ese país no cambiaron tan radicalmente como en los Estados Unidos, ya que la producción de carne creció lentamente, y no se alteró en forma significativa el patrón de distribución geográfica tradicional de aquel producto. Los sistemas de transporte carretero de ganado y carne tuvieron en cambio un extraordinario desarrollo comparado con las condiciones originales en que se creó la industria. La descentralización de los mercados de ganado y de la industria frigorífica respondieron, sin duda, al desarrollo del transporte y a la importancia creciente de las exportaciones.

Los factores condicionantes de los cambios en la industria exportadora argentina que se analizan a continuación se han agrupado en cuatro temas: a) las condiciones políticas; b) los cambios en la demanda; c) las características de la carne exportada; d) la evolución de los precios.

1.1. Condiciones políticas

En el período 1956-72 predominaron condiciones políticas favorables a los intereses agroexportadores pampeanos en la Argentina. El régimen que se instala en 1955 adopta un corte liberal en su política económica y devuelve la Corporación Argentina de Productores (CAP) a los accionistas.

Un documento presentado por la Junta Nacional de Carnes (JNC) en 1958 revela las características explícitas de la política de carnes. En él se señala que los subsidios a la industria frigorífica fueron suprimidos para reducir el costo financiero y "porque se consideraba que su eliminación facilitaría la libre competencia entre las empresas y actuaría como incentivo para lograr la mejor colocación de sus exportaciones, fomentando a la vez la iniciativa privada y el funcionamiento económico y sano de la industria frigorífica del país". Más adelante refiere el mismo documento que en 1958 "se logró cierta libertad de precios, se derogaron precios topes al consumidor y, por tanto, los subsidios a éste", se liberaron además los cambios, razón por la cual la actividad "depende ahora de la situación del mercado y, en especial, de la propia eficiencia industrial y comercial".¹³²

Los efectos más notorios de esta política fueron los siguientes: a) contribuyó a una considerable traslación de ingresos en favor del sector exportador de carne, a cargo principalmente de los consumidores nacionales; b) otorgó cuantiosos subsidios a la CAP que, desde 1955 hasta 1973, volvió a ser administrada por los ganaderos; esta medida, que contradice los objetivos explícitos de la política, concuerda en cambio con la finalidad concreta de beneficiar a los empresarios vinculados principalmente con el procesamiento de carnes, el engorde de ganado y el comercio de esos productos.¹³³

Al igual que en el caso uruguayo la política del Estado respecto de la industria frigorífica se caracterizó por sus omisiones. Al respecto se señalan en la acción estatal dos aspectos significativos: la indeterminación

de muchas de las condiciones técnicas, financieras y empresariales en que debería desarrollarse la industria y la falta de una política global.

Si bien hubo variantes dentro del período señalado, las mismas no alcanzaron a afirmar una tendencia distinta a la antes señalada.

En 1973-76 el nuevo contexto político crea un ambiente de mayor intervención en la actividad. El mismo contribuye primero a disminuir el auge de precios de la carne y luego a contener su caída. Por otra parte el Estado interviene la CAP.

1.2. Tendencias de la demanda

La demanda total de carne vacuna tiene un lento ascenso en las últimas cinco décadas. En el período comprendido entre 1954-58 y 1973-77 ese aumento alcanza a sólo el 0,6 % anual, siendo menor al de la población (cuadro 46).

Dentro de la demanda, las exportaciones tienen fuertes variaciones. Durante el período en que se desarrolló la industria frigorífica, ellas constituían alrededor del 40 % de la demanda total de carne.¹³⁴ La industria, un eslabón importante entre la demanda británica y los recursos naturales argentinos fue desarrollada por empresas transnacionales con una orientación exportadora.

A partir de la crisis del treinta disminuye la importancia de las exportaciones en la demanda total. En 1916-20 las exportaciones constituían

Cuadro 46. Faena de ganado vacuno para la exportación y el consumo interno en períodos seleccionados

Período	Miles de cabezas faenadas ^a			Tasas de crecimiento ^b			Relación exportación/total (1/3) (Porcentajes) (7)
	Exportación (1)	Consumo (2)	Total (3)	1 (4)	2 (5)	3 (6)	
1916/20	2.542	4.439	6.981				36
1935/39	2.268	5.375	8.003	—0,6	1,0	0,7	28
1954/58	2.126	8.680	10.807	—0,3	2,6	1,6	20
1973/77	1.913	10.225	12.138	—0,6	0,9	0,6	19

^a Promedio anual.

^b Tasa acumulativa anual respecto al período anterior.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de Sourrouille, J., 1980, obra citada y Junta Nacional de Carnes, Síntesis Estadística, año 1980, Buenos Aires, 1981, cuadro 7.

el 36 % de la demanda total y en 1954-58, el 20 %. Luego, de este quinquenio, y estimulada por la demanda externa, la proporción de ganado para exportación sube a un 24 % en 1969-73, pero vuelve a bajar nuevamente a un 19 % en 1973-77 (cuadro 46).

En cuanto a la demanda interna, el componente más dinámico hasta 1958, disminuye luego, para recuperarse y superar los niveles históricos en 1974-80. El lento crecimiento de la población argentina y el estancamiento del consumo por habitante determinaron un escaso dinamismo de la demanda interna. El consumo de carnes de todo tipo por habitante es muy alto y puede considerarse "saturada" la demanda.

Sin embargo las variaciones del consumo de carne vacuna fueron muy grandes; ellas se debieron principalmente a los cambios en los precios reales de esa carne ¹³⁵. En tanto en los años de liquidación de ganado y bajos precios el consumo por habitante sube, y sobrepasa los 90 kilos en 1969 y 1978, baja en los años de altos precios: en 1964-65 es menor a 70 kilos y en 1972 apenas supera los 61 kilos.

En cuanto al significado para la industria de esas tendencias de largo plazo en la demanda, ni las empresas tradicionales ni las nacionales (principalmente CAP) realizaron las inversiones requeridas para su readaptación. La nueva industria exportadora se desarrolló en cambio bajo estas condiciones y se adaptó a ellas, produciendo para el mercado externo e interno. Esto se vio facilitado porque con frecuencia las empresas que se incorporaron a la exportación ya operaban antes como mataderos para el consumo interno.

La recuperación de las exportaciones de carne vacuna y las fuertes expectativas de que siguiera creciendo debieron de constituir un estímulo adicional para instalar o adaptar plantas para ese fin.

1.3. Los cambios en el tipo y preparación de la carne de exportación

Un fenómeno bien característico del período en estudio y que incidió significativamente en el desarrollo de la industria argentina es la diversificación de los países importadores y del tipo y preparación de carne demandada por consumidores y empresas.

a) En cuanto a la diversificación de países importadores se destaca: la demanda británica de carne refrigerada argentina cae, entre 1955 y 1977, del 88 % al 24 % y, por fin, al 3 %. Casi simultáneamente entre 1959 y 1973 crece fuertemente la demanda de ciertos países de Europa y de los Estados Unidos. ¹³⁶

En estas circunstancias caen las exportaciones argentinas de carnes conservadas de tipo **corned beef** y también la de alta calidad, demandadas por Gran Bretaña para consumo directo. Al mismo tiempo en 1959-73 crecen las importaciones de varios países europeos, tanto de carne para consumo directo como para ser procesada. También aumenta la demanda, por parte de los Estados Unidos, de ciertas carnes argentinas conservadas. Interesa ahora, ante esta situación, observar el comportamiento del complejo argentino que produce carnes.

Analizado en su conjunto el complejo productor adopta los siguientes lineamientos:

- 1) Vende cantidades menores a cada país de destino y, con frecuencia, en partidas mucho más reducidas en relación con las que se destinaban al mercado británico.
- 2) Las exportaciones de las conservas tradicionales caen fuertemente, pero se desarrollan otras tales como la cocida-congelada y las comidas (cuadro 47).
- 3) Crecen en tanto las exportaciones de carne para ser manufacturadas, pero disminuyen fuertemente en la crisis de 1974-75.
- 4) Las exportaciones de carne para consumo directo se mantienen, aunque a niveles inferiores respecto de los alcanzados históricamente.
- 5) La industria debe adaptarse a enormes variaciones en la demanda externa.
- 6) La preparación de las carnes exportadas también cambia. Las destinadas a consumo directo se realizan principalmente en cortes y las de manufactura son deshuesadas (cuadro 47).

Estos cambios en las exportaciones están asociados tanto con el desarrollo de la demanda de los consumidores en los países importadores, como con la política de los países y empresas importadoras de carne argentina, según ya se analizara en la primera parte.

Cuadro 47. Composición del valor de las exportaciones de carnes vacunas según proceso de elaboración en períodos seleccionados (porcentajes)

	Promedio 1934/38	1966	1973	1974	1975/77
Cocida-congelada	—	5,2	7,9	9,6	12
Enlatada y especialidades	15,8	15,8	11,5	30,8	26
Cortes enfriados y congelados	—	6,2	57,2	43,4	38
Cuartos enfriados y congelados	84,2	56,8	10,5	3,3	8
Manufactura con hueso ..	—	6,9	1,8	—	15
Manufactura sin hueso ..	—	9,5	11,1	12,9	1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fuente: Junta Nacional de Carnes, 1981, obra citada y Cámara Argentina de la Industria Frigorífica, **Importantes cambios ocurridos en la industria y el comercio de carnes**, Buenos Aires, junio de 1973.

1.4. Los precios

Los precios de la carne, estimulados por una política económica favorable y mejores condiciones del comercio internacional, crecieron fuertemente en el lapso 1959-73. Esa tendencia estimuló las exportaciones pero no la producción, la que siguió creciendo a tasas inferiores a la población del país (cuadro 46).

Luego de 1973, la crisis del comercio internacional de carne provocó la caída de los volúmenes y precios de exportación de la carne vacuna y contribuyó a la disminución de los precios reales en el mercado interno (cuadro 48).

En el primer período señalado, 1959-73, crecen fuertemente los precios de la carne de exportación, la tasa de cambio y los precios al minorista, respecto de las dos décadas anteriores (cuadros 48 y 49). Como no hay indicios de que los costos unitarios reales de producción de carne vacuna hayan tenido una variación significativa puede inferirse que aumentó el excedente económico captado por los agentes que operaban en el complejo de este producto en la Argentina. Los precios reales de la carne al minorista subieron alrededor de un 50 % en 1959-73, respecto a 1940-59 (cuadro 48), proporción que puede considerarse una estimación del aumento del excedente captado.

Dentro de las tendencias señaladas antes se comprueban, desde 1959, fuertes variaciones de los precios, la faena y las exportaciones. Las ondas cíclicas tomaron un carácter definido y determinaron enormes variaciones anuales en el monto total y en la distribución del excedente económico captado por los distintos agentes.

¿Qué significaron esas tendencias para la industria exportadora? En 1959-73 ella estaba ubicada en un sistema (carne vacuna) de lento desarrollo pero con una captación creciente de excedente económico. Las empresas industriales que se adaptaron a las nuevas condiciones del mer-

Cuadro 48. Producción de carne vacuna y precio al minorista

	Producción de carne ^a	Precio al minorista ^b
1940-49	1.761	67,5
1950-59	2.085	65,0
1960-69	2.332	93,6
1970-73	2.240	112,0
1974-80	2.777	83,0

^a En miles de toneladas, peso playa.

^b Precio al minorista de la carne vacuna en la Capital Federal, deflacionado por el índice de precios al consumidor. Índice 100 = 1960.

Fuente: Elaborado con información de la JNC.

Cuadro 49. Precio de la carne vacuna para manufacturar exportada por la Argentina

	Precio FOB deflacionado ^a dólares/t
1954/58	1.516
1959/73	1.780
1974/80	1.446

^a Precio medio FOB de las exportaciones a la CEE de carne vacuna para manufactura deflacionada, con índice de precio 1979 = 100.

Fuente: Banco Mundial, **Commodity Trade and Price Trends**, Washington, 1980; datos actualizados con información de la JNC.

cado podían tener una ganancia considerable, aunque en conflicto con otros agentes, en particular, con los ganaderos. Esa acomodación suponía no sólo el establecimiento de vínculos con el mercado externo, sino también el poder desarrollarse en coyunturas muy distintas en cuanto a su capacidad de captar excedente.

El contexto en que se desarrolla la industria de carne vacuna argentina, a partir de la década del cincuenta, se caracteriza, pues, por considerables cambios. Estos, sin duda, tienen influencia en el desenvolvimiento de la industria, lo que se pasa a analizar. La renovación técnica, el sistema de comercialización y las características del mercado significaron, para las antiguas industrias transnacionales, condiciones desfavorables. Si bien estas empresas pudieron realizar cambios radicales, adaptarse a exportaciones más diversificadas y reorientar parcialmente su producción hacia el mercado interno, ello hubiera supuesto una abierta contradicción a la lógica misma con que se instalaron, vale decir, como eslabón de la cadena exportadora de carne a Gran Bretaña, sobre la que ejercían considerable influencia.

El resto de las empresas existentes y las de reciente creación se vieron en cambio favorecidas en su desarrollo por la capacidad de adaptación a coyunturas muy cambiantes de los mercados internos y externos, lo que, en suma, constituye su condición de rentabilidad.

Cabe destacar que la respuesta de las empresas argentinas a esa situación fue más efectiva que en el caso uruguayo, pues no sólo lograron competir en el mercado interno, sino que, además, se constituyeron en un canal para la exportación de un grupo más variado de carnes y con un mayor grado de elaboración.

2. Cambios en la estructura de la Industria

A pesar de los cambios en el contexto en que se desarrolla el sistema de carne vacuna en la Argentina, algunos aspectos de la estructura del mismo y de su comportamiento permanecen, en lo esencial, inalterados.

En cuanto a la industria, si bien crece lentamente la producción de ganado, son notables los cambios en la estructura¹³⁷. Los aspectos más notorios de esos cambios de la industria exportadora se refieren al desarrollo de un conjunto de empresas, predominantemente de capital nacional, que participan en la exportación y que producen cierta desconcentración en la actividad.

2.1. La estructura de la faena por grupo de empresas

La faena de ganado vacuno se realiza en Argentina tanto en establecimientos para exportar como en mataderos especializados en el abastecimiento para el mercado interno. Estos últimos son un conglomerado de unidades de producción municipales, privadas y cooperativas, de la más diversa naturaleza (ver cuadro 50).

Cuadro 50. Faena media por planta según tipo

	Número de cabezas por día
1. Plantas medianas y pequeñas (año 1964)	
1.1. Con refrigeración	78
1.2. Sin refrigeración	
1.2.1. Municipal	69
1.2.2. Particular	127
1.3. De primera eficiencia sin servicio de refrigeración	11
1.4. Fábrica de embutidos con faena propia	13
1.5. Tipo precario o "colgadero"	1
2. Grandes frigoríficos tradicionales (año 1973)	427 ^a
3. Frigoríficos exportadores medianos y pequeños (año 1973)	292 ^a

^a Año de 250 días.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de la JNC.

La industria orientada a las exportaciones fue perdiendo importancia en la faena, hasta alcanzar un 42 % en 1950-59, pero se recupera posteriormente al procesar el 58 % del ganado. Ese aumento se debió tanto al crecimiento de las exportaciones como al de la producción con destino a la demanda interna (cuadro 51).

Entre 1950-59 y 1970-73 el 65 % del aumento de la producción de carne en los establecimientos exportadores se debió al incremento de las ventas al exterior. En el período siguiente —1974-1980—, a pesar de la caída de los volúmenes exportados de carne y debido a los requerimientos de faena para el mercado interno, sigue creciendo aquella producción.

Es observable, asimismo, que a partir de mediados de la década del cincuenta se produce un fuerte descenso de la producción en los frigoríficos tradicionales; en cambio la misma crece en establecimientos que desde ese período fueron autorizados a exportar. Estos últimos alcanzan finalmente a producir tres veces más carne que la industria tradicional y un volumen ligeramente menor al de todos los mataderos para consumo.

Debe señalarse que la mayoría de las empresas autorizadas entonces para exportar eran mataderos destinados exclusivamente a abastecer el mercado interno.¹³⁸

La existencia de ciertos medios para esa actividad y el conocimiento de la misma facilitó el desarrollo de algunas empresas así como su participación en el mercado exterior.

El origen de estas empresas exportadoras contribuye a explicar, además, la fuente de sus ganancias anteriores, la localización y otros resultados.

Cuadro 51. Producción de carne vacuna. Exportación de los frigoríficos y fábricas y su relación con el total nacional

Período	Producción media anual en frigoríficos y fábricas En miles de t. (1)	Proporción de (1) en la producción total % (2)	Exportación, equivalente en peso playa En miles de t. (3)
1940-49	771	44	570
1950-59	878	42	419
1960-69	1.053	45	580
1970-73	1.157	52	601
1974-80	1.621	58	510

Fuente: Elaborado con información de la JNC.

2.2. Viejas y nuevas plantas

Las empresas tradicionales exportadoras de carne pierden importancia en la faena y competitividad frente a las que se incorporan a las exportaciones en el período, por las razones ya mencionadas. En esa actividad se instala un conjunto de empresas que pasarán a procesar una parte importante del ganado vacuno.

a) El retiro de las viejas empresas

El retiro del capital transnacional de la mayor parte de la actividad es consecuencia de las condiciones del mercado, pero se ve impulsado por la falta de competitividad respecto de la nueva industria exportadora y de los mataderos que abastecen el mercado interno.

La industria frigorífica tradicional se instaló en la Argentina entre 1883 y 1926. Luego de un intento nacional fue controlada por un pequeño grupo de empresas transnacionales originarias de Estados Unidos y Gran Bretaña, con una fuerte integración vertical. Hasta la crisis de los años treinta, en que se alteraron las condiciones favorables, las empresas multinacionales encontraron en la Argentina un conjunto de circunstancias que les aseguraba una alta rentabilidad a sus inversiones en el complejo.

El conjunto de variaciones que se iban operando en la tecnología de la industria, los transportes en frío, los mercados, etc., exigían nuevas inversiones que, en general, no realizó la industria tradicional. Ello se manifestó en altos costos y, finalmente, en la incapacidad de competir con nuevas empresas que terminarían ingresando a la actividad.

Los factores que condicionaron este desarrollo se enumeran a continuación:

- La disminución de la producción correspondiente a los frigoríficos tradicionales produjo un deterioro en la utilización de la capacidad instalada (cuadro 52).
- Como casi todas las plantas de la industria frigorífica se pusieron en funcionamiento antes de 1930 y la mitad de ellas antes de 1910, gran parte de su equipamiento resultaba muy antiguo y crecientemente obsoleto.
- Entre 1957 y 1959 cesaron los subsidios a la industria extranjera y, con ello, fue eliminado un factor que controlaba la competencia de nuevas empresas. El Estado, sin embargo, siguió subsidiando a la CAP, que termina operando gran parte de las plantas de la industria tradicional.
- Las empresas tradicionales, concebidas para exportar, debían readaptarse para abastecer a la demanda interna, lo que muy posiblemente les era dificultoso y, para las extranjeras, de escaso interés.

Las grandes empresas que operaban plantas de la antigua industria se vieron ante la decisión de adoptar alguna de estas opciones: a) continuar en la actividad, pero realizando fuertes inversiones, posiblemente

Cuadro 52. Argentina: faena registrada de vacunos por tipo de establecimiento (en miles de toneladas de carne, promedio anual)

Período	Frigoríficos centrales (a)	Grandes fábricas regionales (b)	L. de la Torre (c)	Nueva industria de exportación (d)	Subtotal (e)	Mataderos de consumo (f)	Total (g)
1935/39	804	25	148	—	982	542	1.524
1945/49	632	51	286	—	969	738	1.707
1955/59	854	77	191	119	1.241	980	2.221
1960/64	519	59	140	295	1.013	1.117	2.130
1965/69	544	63	103	645	1.355	1.033	2.388
1970/74	281	61	50	791	1.183	970	2.153

a Anglo, Armour, La Blanca, Swift La Plata, Swift Rosario, Frigoríficos Argentinos (ex Wilson), La Negra, Cuateros, Martín Fierro (Smithfield), Gualeguaychú, Vivotatá.

b Yuquerí, Liebig's, Bovril y CAP Vilela.

Fuente: Reseña de la JNC.

en otra localización distinta de la original; b) retirarse del país, con dos caminos posibles: dolosamente (mediante el vaciamiento de la empresa) o no. Las decisiones al respecto parecen haber sido distintas, de acuerdo con las circunstancias y criterios de cada empresa. La DELTEC tomó los intereses en la Argentina de Swift (ya bastante diversificados por otra parte) y de Armour¹³⁹. En un intento final por obtener las últimas ganancias DELTEC realiza una maniobra dolosa de "vaciamiento". Demostrados estos manejos en 1972 y las grandes pérdidas acumuladas es llevada a la quiebra judicial¹⁴⁰. Con el fallo de quiebra de ese grupo en la Argentina se cierra un capítulo en la historia de la industria de la carne en el Río de la Plata, que de algún modo es coherente con su desarrollo anterior.

El antiguo frigorífico Wilson es vendido, y una vez remozado comienza a trabajar en 1971 pero acumula muy rápidas pérdidas de tal significación que la investigación estatal determina un déficit patrimonial de 27,4 millones de pesos, con lo cual FASA (antes Wilson) "ha perdido la totalidad de su capital"¹⁴¹. Nuevamente es intervenido para ser reprivatizado luego de 1976.

La CAP comenzó a operar su primera planta en 1941. Entre 1958 y 1972 amplió su actividad incorporando al antiguo matadero municipal Lisandro de la Torre (1959) y comprando instalaciones de otros. Durante este lapso recibió fuertes transferencias del Estado que, en contradicción con los objetivos explícitos de su política, se destinaron principalmente a financiar la operación corriente de la empresa.

La CAP es administrada entre 1955 y 1972 en interés de los ganaderos¹⁴², con un manejo irresponsable de su patrimonio por parte de administradores y titulares. En el lapso considerado el poder de mercado de la empresa aumentó principalmente por el empleo de dos recursos: la absorción de frigoríficos y mataderos ya instalados y la apropiación de ingresos fiscales¹⁴³. En 1973 la CAP es intervenida por el gobierno y en 1979 es disuelta.

En conjunto, las plantas creadas a principios de siglo mantuvieron las exportaciones de conservas de carne y se adaptaron a la producción de cocido-congelado. Su participación, en cambio, se redujo tanto en la producción de carne para consumo directo destinada al mercado interno o a la exportación como en la de tipo manufactura con este último destino.

b) La nueva industria exportadora

El conjunto de condiciones analizadas posibilita el desarrollo de empresas dentro de alternativas hipotéticas similares a las planteadas para Uruguay. Al igual que en este país, se optó por la creación o el desarrollo de un conjunto de empresas privadas que actuaron en gran medida paralelamente con los restos de las antiguas plantas.

El umbral de acceso relativamente bajo de esta actividad permite el ingreso de capitales nacionales que son, por otra parte, los únicos interesados en realizar inversiones directas en la industria durante este período. Entre 1945 y 1960 se crearon mataderos con o sin capacidad de frío des-

tinados exclusivamente al consumo interno pero que, finalmente, participaron en las exportaciones.

Hacia mediados de la década del setenta unas 65 a 70 plantas pasan a ser controladas por los servicios oficiales. En 1970 SENASA, servicio especializado en el control de las condiciones higiénico-sanitarias, aprueba el funcionamiento de 30 plantas, que quedan habilitadas para recibir los servicios de tipificación de carnes de la JNC. En 1973-75 las 48 plantas de la nueva industria autorizadas a exportar producen las dos quintas partes de la faena total registrada.

2.3. Los cambios en la propiedad

El retiro o expulsión de la actividad de la mayor parte del capital transnacional instalado en Argentina y el desinterés de otros por incorporarse a ella facilitaron el desarrollo de empresas privadas nacionales. Lo anterior puede expresarse también de un modo diferente. Las condiciones que hicieron atractivo el desarrollo de empresas nacionales en la exportación de carne vacuna a partir de 1960 no concitaron la atención de las empresas transnacionales.

Entre las nacionales, la CAP tuvo una larga agonía hasta su disolución en 1979. Como se mencionó antes sus intereses corporativos la llevaron a actuar en respaldo de los ganaderos y, por lo tanto, en detrimento de su rentabilidad y desarrollo. Intervenida nuevamente en 1973 pasa a ser administrada por el Estado hasta su disolución.

Las otras empresas en general se consideran predominantemente de capital nacional, aunque en algunos casos se ha mencionado la participación transnacional en la propiedad. Aunque esto merecería un análisis más profundo aquí sólo es posible tomar como dato el predominio del capital nacional. Este proviene tanto de antiguos mataderistas como de otros agentes que actuaban anteriormente en la actividad: intermediarios de ganado y carne, ganaderos y empleados de la industria tradicional.

En cuanto al Estado, su participación en la industria exportadora fue muy limitada. Sólo tuvo lugar en la década del setenta, cuando decretó la quiebra de Swift e intervino la CAP y FASA. Sin embargo las viejas plantas eran una base relativamente débil para ejecutar una política de carnes eficaz.

Bajo el nuevo gobierno, a partir de marzo de 1976, se reprivatiza la Compañía Swift de La Plata S. A., Frigoríficos Argentinos S. A. (FASA), Frigorífico San José (Entre Ríos) y Formosa (de Formosa). En 1979 otros cuatro frigoríficos estaban en trámite de reprivatización. Ese mismo año se cierra definitivamente La Negra, del ex grupo CAP.¹⁴⁴

La inercia de la vieja estructura fabril es impresionante. Sólo después de notables cambios en el marco político es posible para el Estado cerrar una planta, mientras otras siguen pasando de manos.

Corresponde finalmente señalar que la nacionalización de la mayor parte del capital actuante en la industria y su desconcentración son con-

diciones que aumentan el poder (potencial) del Estado sobre el mercado y la industria, aun cuando no tenga la propiedad de una parte de ella.

2.4. La concentración en la faena

La industria de la carne siguió una tendencia a la desconcentración. Hasta 1958 esa dispersión se debió a que las grandes empresas se mantuvieron especializadas en la faena para la exportación y esa actividad perdió luego significación.

Entre 1959 y 1978 continúa aquella tendencia por la pérdida de importancia de las empresas que operan plantas antiguas y el desarrollo de otras.

Si se considera, por un lado, la participación de las 4 y 8 primeras empresas en la faena es posible concluir que es ésta una actividad de relativamente baja concentración (cuadro 53).

Si se observa, por el contrario, que un grupo de 40 empresas logra faenar una tercera parte del total de vacunos no parece válido seguir afirmando que la estructura es poco concentrada. Puede considerarse por último, y siguiendo a Bain¹⁴⁵, que la industria de la faena aún conserva ciertas características oligopólicas.

2.5. La concentración en la venta de carne y en la compra de ganado

Respecto de las ventas de carnes la desconcentración es mayor, puesto que una parte muy importante de la faena de la industria frigorí-

Cuadro 53. Participación en la faena de vacunos de las empresas exportadoras^a (porcentajes)

	1958-9	1972 ^c	1978 ^c
4 primeras	28 ^b	21	13
4 siguientes	6	9	7
Resto ^d	1	30	37
Total industria exportadora	35	60	57

^a Incluye tanto la faena propia como la realizada para terceros en plantas autorizadas para exportar.

^b CAP (seis plantas), Swift y Armour (dos plantas cada uno) y Anglo.

^c Solamente se consideraron en conjunto las plantas de la CAP; Swift; Bovril y Safra; Meatex y Centenario, y las dos de SUPGBA.

^d El número de plantas de este grupo pasó de 2 en 1958 a 44 en 1972 y a 57 en 1978.

Fuente: Elaborado con información de la JNC.

fica¹⁴⁶ se realiza a cuenta de otras empresas. El número de vendedores de la carne producida es mayor al que aparece en los cuadros de referencia, ya que éstos sólo se refieren a las empresas que faenan vacunos.

En cuanto a la composición de las ventas de ganado, la desconcentración es aún mayor que la observada en la faena ya que, como antes se mencionó, una parte de ésta se realiza a cuenta de terceros. Este sistema, que en algunos casos responde realmente a trabajos "a façon", en otros disimula transferencias entre empresas vinculadas a los frigoríficos, cadenas de carnicerías y plantas de "segundo ciclo" procesadoras de carne.

La mayor parte de esta faena para terceros se destina al mercado interno. De este modo la nueva industria exportadora está capacitada para competir con los mataderos especializados en ese mercado.

2.6. La concentración de la faena para mercados específicos

Hasta ahora se ha considerado a la carne desde el punto de vista de los compradores, como un producto homogéneo. Sin embargo, no lo es. Existen notables diferenciaciones de ese producto que determinan la existencia de mercados relativamente independientes. En cada uno de ellos la concentración por empresas es diferente y, en algunos, mayor que la observada en el conjunto.

Si se toma en cuenta la faena para exportación, se observa que las ocho primeras empresas faenan más de la mitad del ganado que va a ese destino, proporción muy superior a la verificada en el caso del mercado interno.¹⁴⁷

Respecto de las clases de carne diferenciadas por los compradores, en una primera aproximación se analiza la estructura de la faena para consumo, manufactura y dos tipos de conserva. En la carne para consumo directo la estructura es francamente menos concentrada que en las otras producciones.

En el caso de la carne exportada para manufactura, las ocho primeras empresas produjeron el 75 % del total (cuadro 54). De todos modos

Cuadro 54. Participación por empresa en la faena de vacunos para exportación (porcentajes)

	Década del cincuenta	1972	1978
8 primeras	Más de 95	56	51
Resto ^a		44	49

^a Dos empresas en la década del cincuenta, 44 plantas en 1972 y 55 en 1978.

Fuente y notas: ídem cuadro 53.

existe un conjunto de plantas que procesan el resto. Las instalaciones requeridas para su exportación, sin hueso, son sencillas y pueden utilizarse también para otros fines.

La concentración es en cambio mucho mayor en el caso de la producción de carne conservada y cocida. (Ver cuadro 55.) Con escasas excepciones, la producción de ese tipo de carne siguió realizándose en las plantas de la vieja industria. En el caso de la carne cocida, más de dos terceras partes de la producción se realizó en el ex grupo Swift.

La situación de las empresas que operan la mayor parte de la capacidad instalada para producir conservas y carne cocida (CAP, Swift, FASA) ha sido muy inestable. Sin embargo, en el caso de la Argentina, se revela importante la existencia de un canal industrial y comercial con esas características porque procesa un tipo de materia prima que periódicamente tiene problemas de colocación, ya sea por crisis cíclicas, sequías, etc. Lo anterior, sin embargo, hace poco atractivas las inversiones para grupos independientes de los importadores, por las grandes fluctuaciones de la disponibilidad de materia prima y del mercado (cuadro 56) en razón de la alta concentración de los demandantes del producto.

Tanto las conservas como la carne cocida tienen su demanda principal en el exterior y requieren altas inversiones para su producción. En el caso de las conservas ellas se venden bajo marca. En cuanto a la carne cocida, los compradores la utilizan para la fabricación de comidas.

Cuadro 55. Participación en la faena de vacunos destinada a conservas, cocida y manufacturas en 1970 y 1974^a (porcentajes)

Número de empresas o plantas ^a	Conserva		Cocida		Manufactura	
	1970	1974	1970	1974	1970	1974
4 primeras	97	90	100	100	62	51
4 siguientes ...	3	9	—	—	23	24
Resto	—	1	—	—	15	25
Total	100	100	100	100	100	100
Número de empresas o plantas en "Resto" ^c ...	1	7	—	—		23

^a CAP y Swift fueron tratadas como empresas; el resto se refiere a las plantas.

^b Proporción de las empresas en la producción de carne en gancho para ser procesada.

^c Sólo las que produjeron más de una tonelada de carne.

Fuente: Elaborado con información de la JNC.

Cuadro 56. Exportaciones de carne por grupo de productos, según fase del mercado (en miles de toneladas de carne equivalente peso en playa; promedio anual)

Bienio	Fase	Manufactura	sopetaje A sesuesuoQ	Cuartos y cortes	Total	Porcentaje	
						(1)	(2)
1959-60	Auge	47	143	298	488		39
1962-63	Crisis	161	181	367	709		48
1965-66	Auge	84	138	338	560		40
1968-69	Crisis	115	278	293	686		57
1972-73	Auge	96	168	369	633		42
1974-75	Crisis	47	143	89	279		68
1978-79	Auge	110	270	356	736		52

Fuente: Elaborado sobre la base de información de la JNC.

2.7. La concentración en la demanda de ciertos tipos de ganado

La clasificación de los vacunos por categoría, edad, conformación y terminación, se relaciona con los diversos mercados o fracciones de éstos a los que podrá destinarse su carne. En este apartado sólo se hace referencia a los animales que proveen carne para manufacturar, dentro o fuera del país.¹⁴⁸

Los demandantes de ese ganado son las industrias exportadoras y del chacinado. Las mismas se vinculan a numerosos productores (más bien criadores) a través de la comercialización. El mercado de esta clase de ganado es más inestable que el destinado al consumo directo tanto por las cantidades ofrecidas como por los precios.

La concentración en la compra de este tipo de animales es bastante alta, como se percibe a través de los siguientes indicadores parciales:

- a) En la demanda no participan los mataderos para abastecer el consumo interno.
- b) En 1978 los mataderos municipales y particulares faenaron el 69 % de las vaquillonas, el 49 % de los terneros y el 35 % de las vacas, toros, torunos y bueyes. El resto fue faenado principalmente por los establecimientos de la industria exportadora.¹⁴⁹
- c) La composición en la faena para exportación ha tenido considerables variaciones. En 1935/37, las vacas constituían el 12 % y en 1977/79 el 44 %.¹⁵⁰
- d) Las variaciones en la composición de la demanda por tipo de ganado son muy amplias¹⁵¹. En lapsos de liquidación aumentan las vacas y otras categorías sin una terminación adecuada para el consumo directo. La industria exportadora se transforma en esos períodos en un demandante fundamental de esas categorías, ya que los requerimientos internos son pequeños e inelásticos.

2.8. Los nuevos grupos económicos

Otro factor de concentración en las ventas de ganado para faena y en las de carne es la existencia de firmas interconectadas, bajo diversas formas jurídicas, horizontal y verticalmente.

En tanto hacendados y especialmente comerciantes en ganado y en carnes parecen ser los principales propietarios de capitales en la nueva industria, varias firmas operan en la faena y entregan el producto a otras del mismo o similar capital para procesarla o comercializarla.¹⁵²

Por otra parte hay grupos de capitalistas que operan bajo firmas jurídicamente distintas en la misma actividad.

Uno de los pocos ejemplos consignados de esta concentración es el del grupo de firmas FRIAR-BOVRIL (faena autorizada para exportar) vinculado al frigorífico Nelson a través de un accionista común¹⁵³ y que además controlaría cinco mataderos dedicados al consumo interno.

2.9. Las barreras al acceso y la diferenciación de productos

Las barreras al acceso a la actividad bajaron respecto de las existentes a principios de siglo, como consecuencia de los cambios en las condiciones de comercialización, que redujeron los tamaños mínimos económicos, y por la difusión de la tecnología empleada. Pero fue sobre todo la rearticulación de la Argentina al comercio internacional, junto al desinterés de las empresas transnacionales por mantener el antiguo esquema de abastecimiento de carnes lo que hizo posible el acceso al mercado de medianos capitales nacionales.¹⁵⁴

Excepto las comidas elaboradas que se venden bajo marca, no es notable la diferenciación entre productos en la actividad. Cabe destacar sin embargo la existencia de varios mercados diversificados según uso de la carne: para consumo directo, manufactura y conservas de diverso tipo. En cuanto al acceso a ciertos mercados existen diferencias entre empresas, ya que el mismo se relaciona con las autorizaciones dadas por los importadores de acuerdo con sus reglamentos sanitarios, o por razones comerciales, que se desarrollan en el período analizado. Esos mercados, por otra parte, tienen con frecuencia, un dinamismo algo diferente. Así por ejemplo, en el período crítico posterior a 1973 el crecimiento en la participación de las exportaciones de manufactura y conserva se expresa en la mayor importancia de algunas empresas que procesan ese tipo de carnes.¹⁵⁵

Finalmente, cierta descentralización geográfica de la industria exportadora contribuye a dar algunas ventajas a las empresas que se instalan cerca de la materia prima, en competencia con pocas firmas exportadoras localizadas junto a ellas y, por supuesto, con los mataderos de diverso tipo.

Si bien se concluye que en el lapso analizado disminuyen las barreras al ingreso en la rama y tiende a desconcentrarse la industria de la carne, se hace también evidente la necesidad de continuar investigando sobre la integración de mercados específicos de carne y ganado, en los que se aprecia una concentración relativamente alta.

Aunque no siempre es fácil poner en evidencia la relación, esos cambios en la estructura de la industria fueron determinantes de variaciones en el comportamiento y en los resultados de la rama.

3. Aspectos del comportamiento y los resultados de la rama

Los cambios comprobados entre 1959 y 1977 en el comportamiento y los resultados de la industria exportadora de carne vacuna implican muchos aspectos, algunos de los cuales ha sido posible considerar en este trabajo. Los hemos organizado, para el análisis, en cinco temas: 1) el progreso técnico y la eficiencia productiva; 2) la orientación de mercado; 3) aspectos de la conducta de mercado; 4) los márgenes de precios; 5) la inversión y el financiamiento.

3.1. El progreso técnico y la eficiencia productiva

La creación de nuevas plantas en la industria frigorífica argentina debe considerarse como la reposición de las preexistentes. Esta reposición supone, sin embargo, cambios técnicos muy importantes. La evaluación que se esboza aquí se reduce exclusivamente a la fase fabril del proceso.

Gran parte de las empresas fueron introduciendo modificaciones a partir de mataderos más o menos precarios destinados al consumo interno. Paralelamente, la industria tradicional realizó algunas inversiones para adaptar sus instalaciones a la producción de carne cocida congelada y en cortes, en las condiciones higiénico-sanitarias requeridas.

a) Creación y difusión tecnológica

A principios de los sesenta se crearon dos institutos de investigación: el SITECA —institución estatal con aporte privado— y el laboratorio de carne de la JNC-INTA. Sin embargo, un especialista en la materia resumió la situación diciendo que “la investigación en esta industria es muy limitada”; en consecuencia, “la tecnología aplicada en nuestro país a esta industria es todavía en gran parte importada”.¹⁵⁶

b) Utilización de la capacidad instalada

La capacidad de faena instalada por la nueva industria frigorífica es, en el período, algo superior a la de las plantas tradicionales. En razón de que sólo cierran dos antiguas plantas la capacidad resultante casi se duplica (cuadros 57 y 58).

Como la producción de carne y, en particular, la procesada por la industria frigorífica crece poco, el resultado de conjunto es un aumento de la subutilización de la capacidad instalada de producción tanto para el

Cuadro 57. Argentina: capacidad de faena de vacunos en la industria frigorífica y su utilización

Período	(miles de cabezas por año)	(miles de cabezas por año)	
		Faena ^c	Capacidad utilizada (porcentajes) ^d
1940/49	4.800 ^a	3.006	72
1950/59	5.200 ^a	3.945	76
1971/73	9.080 ^b	4.987	55

^a La capacidad de faena se mantuvo casi inalterable entre 1930 y 1962 en torno de las 20.000 cabezas por día de 8 horas. Fuente: CONADE.

^b Fuente: Revista *Carnes y Mercados*, año 1, núm. 1.

^c Fuente: JNC.

^d No se incluye a la planta Lisandro de La Torre.

consumo interno como para la exportación (cuadro 59). Esta subocupación es mayor aún en las plantas antiguas, por cuanto se dobla respecto de la que tenía entre los años 1940 y 1960. El aumento de la subutilización debe de haber tenido consecuencias en la suba de los costos fijos unitarios, particularmente en las plantas de la industria tradicional.

Cuadro 58. Argentina: estimación de la capacidad instalada en la industria frigorífica en 1973 (en miles de cabezas por año)

Empresas	Consumo	Exportación	Total
—Estatales	1.405	1.475	2.880
CAP	1.000	800	1.800
FASA	135	135	270
SWIFT	270	540	810
—Privadas	2.780	3.420	6.200
Metropolitanas	1.500	1.500	3.000
Regionales	1.280	1.920	3.200
TOTAL	4.185	4.895	9.080

Fuente: Revista *Carnes y Mercados*, año 1, núm. 1, Buenos Aires.

Cuadro 59. Argentina: utilización de la capacidad de faena de vacunos en plantas frigoríficas - 1973 (porcentajes)

	Consumo	Exportación	Total
Estatales o intervenidas ^a	50	24	37
CAP	29	27	28
FASA	21	57	39
SWIFT	143	11	55
Privadas	71	47	57
TOTAL	64	43	55

^a CAP, FASA, SWIFT (La Plata y Rosario). No está incluido el Lisandro de La Torre que faenó 189.255 cabezas en 1973 y 1.747.225 en el año 1948.

Fuente: Elaborado sobre la base de la Revista *Carnes y Mercados*, año 1, núm. 1, y JNC.

c) Nivel higiénico-sanitario

Las plantas debieron adaptarse a las crecientes y variadas exigencias de los importadores en cuanto a las condiciones higiénico-sanitarias. La existencia de un organismo especializado contribuyó a hacer efectiva esa adaptación. De acuerdo con el Ing. Bravo (ob. cit.) "las plantas tienen un buen nivel higiénico-sanitario". Sin embargo, el principal obstáculo para el acceso a los mercados de Estados Unidos y Japón, la fiebra aftosa endémica que afecta al ganado, permaneció inalterado.

d) Aprovechamiento de subproductos

Según un estudio, en 1968 existe un fuerte desaprovechamiento de subproductos en las plantas nuevas. Ello puede comprobarse además por la distinta proporción del valor de los subproductos en las ventas según tamaño y tipo de planta (cuadro 60).

e) Tamaño y localización

La nueva industria mantiene una fuerte concentración en torno de la ciudad de Buenos Aires y se desarrolla en forma de pequeñas y medianas plantas. En consecuencia, gran parte de ella no cuenta en general con las ventajas de la descentralización en plantas menores ni de la concentración que permite el aprovechamiento de las economías externas y de escala.

Cuadro 60. Composición de las ventas por tipo de establecimiento (porcentajes)

	Cárneos	Subproductos
Comprendidos en la muestra	77	21
Terminales:		
Grandes ^a	77	23
Medianos	80	20
Pequeños	86	14
Mataderos y frigoríficos particulares	85	15
No comprendidos en la muestra	87	13

^a Son las plantas tradicionales excepto las de CAP, que no estaban incluidas en la muestra.

Fuente: JNC, Industria frigorífica. Evaluación integral de los cambios tecnológicos necesarios y consecuentes requerimientos financieros, sin fecha.

En 1973, la mitad de la producción de carne de la nueva industria se concentra en el Gran Buenos Aires. No se instaló, en cambio, planta alguna en la región tradicional de invernada de novillos del noroeste de la provincia de Buenos Aires y este de La Pampa. La producción de las nuevas plantas instaladas fuera del área metropolitana se dispersó considerablemente en el territorio, constituyendo, este sí, un rasgo de diferenciación respecto de la antigua industria (cuadro 61).

El tamaño promedio de las nuevas plantas es mucho menor que el de las tradicionales. La producción media por planta en la nueva industria continúa siendo menor también (cuadro 62). Sin embargo, las plantas medianas tienen una producción mayor que el promedio de las tradicionales. La mitad más pequeña de las plantas producía sólo 5.700 toneladas por año en 1972-73.

f) Ocupación de la fuerza de trabajo

La fuerza de trabajo realmente ocupada en la industria probablemente aumentó poco en el período, ya que, si bien crecieron algo la producción y el grado de procesamiento de las exportaciones, los cambios técnicos contrarrestaron sus efectos en la ocupación (cuadros 63 y 64). Aunque no se dispuso de información sobre ocupación y desocupación en la actividad, parece muy válida la hipótesis de que la subocupación au-

Cuadro 61. Distribución geográfica de la faena realizada en frigoríficos exportadores (porcentajes)

Zona	1971/73			Total
	1958/60	Tradicionales	No tradicionales	
Capital Federal y Gran Buenos Aires	45	32	53	46
Zonas cercanas al Gran Buenos Aires	28	20	7	11
Resto de la provincia de Buenos Aires	3	12	9	10
Depto. Rosario (Sta. Fe)	10	15	5	8
Resto de Santa Fe	—	—	15	10
Entre Ríos	13	19	2	8
Resto del país	—	2	9	7
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Elaborado con información de la JNC.

Cuadro 62. Argentina: número de plantas, producción total de carne y por planta de la industria frigorífica

Escala de producción t/año	Número de plantas		Cantidad faenada (en miles de toneladas/año)		Producción media por planta (en t)	
	1965	1973	1965	1973	1965	1973
Industria nueva	37	48	406	779	10	16
0 — 10	23	23	110	131	5	5
10 — 30	11	19	169	372	15	19
+ 30	3	6	127	276	42	45
Industria tradicional	15	13	489	335	32	25

Fuente: Elaborado con información de la Junta Nacional de Carnes.

Cuadro 63. Estimación de la mano de obra directa requerida por la industria frigorífica

Playa de faena	Producción (miles de t., peso playa)		Número de personas requeridas	
	1965	1974	1965	1974
a) 100 % catre	1.172	1.553	4.221	5.593
b) 100 % can-pack	—	—	—	3.509
Cuartos	278	7	1.326	36
Cortes	43	104	255	616
Congelado manufactura	1	70	10	507
Cocido congelado	28	38	207	277
Conservas	44	68	467	712
Chacinados	5	—	52	—
Consumo	538	720	1.235	1.651
Ovinos y porcinos	77	395	255	1.295
Total				
Suponiendo faena en catre			8.028	10.686
Suponiendo faena en can-pack			—	8.602

Fuente: Elaborado con información de la JNC y la publicación de A. Canitrot y otros, **Cambio estructural en la industria frigorífica argentina a partir de 1965 y su incidencia en el empleo**, Buenos Aires, 1974 (trabajo mimeografiado).

En el caso de la producción de cuartos la dotación hombre/tonelada año que figura en esa publicación se modificó agregando el personal requerido en las cámaras de frío.

Cuadro 64. Estimación de los requerimientos de mano de obra directa en la industria frigorífica para la producción de exportación fuera de la playa de faena

Producto	Número de personas requeridas		
	1965	1970	1974
Cuartos	1.326	659	36
Cortes	255	1.064	616
Congelado manufactura	10	22	507
Cocido congelado	207	679	277
Conservas	467	587	712
TOTAL	2.265	3.011	2.148

Fuente: Idem cuadro 63.

mentó porque el ritmo de desplazamiento de trabajadores de las plantas tradicionales fue menor que el de incorporación a la nueva industria.

El desarrollo de nuevas plantas frigoríficas en el período 1959-75 aporta cambios técnicos en general positivos. Sin embargo, si ellos son evaluados con un criterio social, ese proceso tiene deficiencias manifiestas. En conjunto, aumenta la subocupación de la capacidad de producción instalada, y, presumiblemente, de la fuerza de trabajo; en una parte de las plantas el tamaño y localización son inconvenientes, y el aprovechamiento de los subproductos bajo, por lo menos durante el amplio período de consolidación de las empresas.

3.2. La orientación en cuanto al mercado

Las empresas que operan las plantas autorizadas a exportar tienen comportamientos diferentes a las tradicionales en cuanto a su especialización en el mercado. Esas diferencias se refieren tanto a la importancia de las ventas para consumo interno y a los distintos tipos de carnes exportadas, como a las clases de animales procesados.

a) Demanda externa e interna

Las plantas autorizadas a exportar, hasta la década del cincuenta, estaban fuertemente especializadas en las ventas al exterior. Posteriormente comienza a aumentar la importancia de la faena para el mercado interno la que, a partir de 1973, pasa a constituir el principal destino de su producción.¹⁵⁷

Las empresas que operan las antiguas plantas se reorientan parcialmente hacia el mercado interno. Pero son las nuevas firmas exportadoras

las que, desde el inicio, participan en ambos mercados. A partir de la crisis del mercado externo de 1973, estas empresas logran aumentar su producción para el consumo interno (cuadro 65).¹⁵⁸

En 1973 diecinueve plantas de un total de 58 destinaban más de cuatro quintas partes de la faena a la exportación. Con la crisis del comercio internacional de carne, se reorienta aquel proceso hacia el mercado interno, aún en la mayor parte de las empresas que se habían especializado en la exportación (cuadro 65).

b) Especialización por tipo de carne

En tanto las principales empresas transnacionales producen para exportar carne enfiada y congelada y conservas de diverso tipo, las nuevas firmas exportadoras tienen escasa diversificación, ya que casi exclusivamente venden al exterior carnes enfiadas y congeladas para consumo directo o manufactura (cuadro 66).

En 1974, en tanto sólo tres o cuatro empresas de la "nueva" industria producen carnes conservadas o cocidas-congeladas, todas ellas exportan en cambio carne para manufacturar, y la mayor parte también cortes y cuartos.

En las dos últimas décadas las firmas que operan las viejas plantas exportadoras tienden a especializarse en conservas y carne cocida congelada, aunque también se adaptan a la producción de cortes.

Cuadro 65. Participación de las exportaciones en la producción de frigoríficos y fábricas en 1973 y 1975 (número de plantas a)

	Exportaciones/Producción de carne %				
	—20	20-40	41-60	61-80	Más de 80
1973					
Tradicionales	—	1	1	—	4
Nuevos	7	11	9	9	15
TOTAL	7	12	10	9	19
1975					
Tradicionales	2	1	1	1	2
Nuevos	32 ^b	12	1	4	—
TOTAL	34	13	2	5	2

a CAP se considera en conjunto.

b Nueve plantas no faenaron para la exportación.

Fuente: Elaborado con datos de la JNC.

Cuadro 66. Argentina: destino en playa de los vacunos faenados por los frigoríficos exportadores (porcentajes)

Destino	Tradicional		Nuevos		Total	
	1970	1974	1970	1974	1970	1974
	Enfriado	11	7	4	7	7
Congelado	24	9	21	18	22	15
Congelado Manufactura	3	5	16	6	11	6
Cocida	18	10	0	1	7	3
Conserva	10	11	3	4	6	6
Consumo	33	57	55	64	46	62
Digestor	1	1	1	0	1	1
TOTAL	100	100	100	100	100	100
TOTAL (miles de ton.)	535	332	762	813	1.297	1.145

Nota: Incluye al Lisandro de La Torre.

Fuente: Elaborado con información de la JNC.

c) La faena de otras especies

La mayor parte de las plantas que faenan ganado vacuno para exportación siguen fuertemente especializadas en esa especie. De los 56 establecimientos que faenaban vacunos para exportación en 1975, sólo cuatro procesaban porcinos, nueve ovinos, y uno (CAP Lisandro de la Torre), ambas especies¹⁵⁹. Excepto para unas pocas empresas, la faena de otras especies tiene escasa significación.¹⁶⁰

d) Las exportaciones

La disminución de los volúmenes vendidos por empresa debió de tener consecuencias en la eficiencia comercial, especialmente en las exportaciones, aunque las ventas a través de la Junta Nacional de Carnes y las representaciones comerciales pudieron atenuar los efectos negativos.

El mayor número de empresas exportadoras, los bajos volúmenes de negocio de la mayor parte de ellas y su posible intercompetencia, pudieron haber disminuido la eficacia comercial respecto de otros esquemas de organización de las exportaciones.

4. Aspectos de la conducta de mercado

Las informaciones disponibles no permiten reconocer satisfactoriamente las tendencias en la conducta hacia el mercado de las empresas de la industria exportadora, esto es, a sus "actuaciones, prácticas y políticas, que los mismos utilizan para, coordinando sus diversas decisiones, llegar a la conclusión de los precios a fijar, las producciones que han de fabricar, los costos a incurrir, etc".¹⁶¹

Pueden, sin embargo, establecerse algunos lineamientos al respecto, cuyo desarrollo y comprobación definitiva escapan a este análisis.

Parte de las empresas de la industria exportadora argentina tendió, en el período 1959-77, y muy claramente luego del retiro de la industria extranjera, a las siguientes conductas:

1. Se adaptó a los mercados internacionales que pasan a ser esencialmente un dato para ella. Puede considerarse que se acomodó a las condiciones de comercio de carne en las fracciones de mercado en que operan.

2. Absorbió costos fijos u obtuvo ganancias mediante la faena de carne para el mercado interno, principalmente a cuenta de terceros.

3. Demostró capacidad de actuación sobre el mercado de ganado, derivada de la relativa concentración existente, especialmente en las exportaciones de carne.

En cuanto al primer aspecto señalado, la industria como "tomadora de precios", se han dado suficientes evidencias en la primera parte de este trabajo. Cabe agregar sin embargo que algunas empresas, aun mayoritariamente nacionales, siguieron teniendo relaciones privilegiadas con

ciertos importadores y mantuvieron marcas de conservas y de carnes cocidas que les permitieron obtener ventaja sobre sus competidores.¹⁶²

En relación con el segundo aspecto mencionado, para casi todas las plantas de faena el consumo interno tiene cierta importancia. Desde el punto de vista de la empresa eso se interpreta como una forma de realizar ganancias o bien de absorber costos asociados, correspondiendo probablemente lo primero a la faena de ganado y, lo segundo, a la de terceros.¹⁶³

Aun desde un punto de vista social es positivo, y por varias razones, que la industria exportadora pueda competir en el abastecimiento interno. La primera es que las ventas para consumo del país ayudan a estabilizar la faena en y entre los distintos años. La segunda razón es que esta industria puede producir la carne en mejores condiciones higiénico-sanitarias y aprovechar mejor los subproductos y su propia capacidad instalada.

Respecto del tercer aspecto, la incidencia de la Industria sobre el mercado, se expondrán a continuación algunas evidencias. El poder de determinación de los precios de ganado de la industria exportadora varía con las condiciones del mercado y según el tipo de ganado.

En períodos de escasez de animales es fuerte la competencia entre todos los agentes; con frecuencia se reducen los márgenes de precios y, probablemente, la rentabilidad de la industria organizada.¹⁶⁴ Cuando el mercado es de los compradores, la sobreoferta normalmente depende mucho de las exportaciones, debido a cierta elasticidad de las mismas y al tipo de producto que se ofrece. A este respecto cabe señalar que son las vacas y los animales mal preparados para el consumo directo los que gravitan más en esa oferta, categorías ofrecidas por una multitud de ganaderos. Los mismos se enfrentan en el mercado principalmente con unas pocas industrias de carne para manufacturas y conservas capaces de canalizar ese producto hacia la principal demanda: la externa.

La situación anterior permite, a una parte de los exportadores argentinos, mejorar su posición competitiva en el exterior y mantener y aun aumentar sus márgenes deprimiendo el precio de la materia prima. Como en estos períodos los ganaderos criadores buscan reducir sus pérdidas futuras al mínimo, frecuentemente liquidan el ganado a precios muy bajos. De todos modos sus costos operativos unitarios son mínimos y difícilmente tienen rentabilidades negativas si son propietarios de la tierra.

En los períodos de auge ganadero, en cambio, ese tipo de ganado escasea relativamente y es el que más sube de precio. El cuadro 67 ilustra esa situación en un período de fuerte cambio en las condiciones de mercado. Los márgenes de precio minorista-Liniens y, más aún, los de exportación de carne para manufactura respecto a las vacas, aumentan durante el auge cíclico 1970-73.

Si la industria no tuviera esa capacidad de determinación de los precios del ganado, los márgenes serían más estables y variarían ligeramente y en el mismo sentido que los precios de su producto, ya que tiene algunos costos que varían con éste, como parte de los costos financieros.

Cuadro 67. Precio del ganado vacuno y márgenes de precios estimados. 1967/74 (valores en miles de pesos viejos por tonelada equivalente en peso playa, deflacionados por el IPC, 1960 = 100)

	Precio medio de los vacunos en Liniens	Margen precio minorista menos precio en Liniens ^a	Margen precio de exportación de manufacturas menos precio de vacas ^{a, b}
1967/69	20,3	8,9	2,7
1970/73	30,7	7,9	-2,7
1974	23,2	6,3	2,5

^a No incluye el valor de los subproductos.

^b Precio medio de las manufacturas exportadas por la tasa de cambio efectiva menos el precio de la carne de vaca en remates ferias. No se pudo considerar en estos márgenes el efecto de la diferencia entre los precios de aforo y de mercado ni de la subfacturación.

Fuente: Elaborado con información de la JNC, *Guía del exportador*, varios números y FIEL, 1972, obra citada.

En definitiva, la acción de la industria exportadora sobre el mercado de ganado debe considerar los distintos productos involucrados y las diferentes condiciones de base en que puede desarrollar su poder. En lo que se refiere a los animales o cortes destinables al consumo directo interno, la competencia entre compradores está más atomizada. La oferta es más estable y concentrada que en otras categorías, aunque desde el punto de vista de los parámetros industriales correspondería asociarla con la competencia perfecta. Esas diferencias en las condiciones de base y respecto de las características de la oferta de ganado y de la demanda contribuyen a una mayor estabilidad para ciertas categorías y preparación del ganado.

Las maniobras ilegales son una forma de realización de ganancias y de aumento de la capacidad de competencia especialmente importantes en toda la industria de la carne. Por su propia naturaleza esas maniobras son poco conocidas y difícilmente cuantificables. Las mismas comprenden falsas declaraciones de precios y de cantidades exportadas, precios distintos a los autorizados, faena o venta ilegal, defraudación en el pago de diversos impuestos y en los pagos a los organismos de seguridad social, etc.

Tanto la industria transnacional, las exportadoras "nuevas" como los mataderos se han involucrado en estos manejos, pero su capacidad de competir y lucrar en función de ellos ha variado considerablemente. Así

por ejemplo, en 1973, las empresas que estaban en condiciones de faenar clandestinamente ganado vacuno obtuvieron ventajas sobre las otras, a tal punto que se estimó que por esa vía se procesaron 1,3 millones de cabezas, cuyo valor equivalía al 1 % del producto bruto interno de toda la economía.¹⁶⁵

5. Los márgenes de precios

Las escasas evidencias disponibles sobre los resultados de la actividad para las empresas se refieren a los márgenes de precios y a la rentabilidad declarada¹⁶⁶. Las mismas parecen indicar que unos y otros se mantuvieron en un nivel relativamente elevado, no muy diferente al que tenía la industria en la década del cincuenta.

Los márgenes de precios minoristas menos el precio del ganado en Liniers se ampliaron sustancialmente en 1960-79 respecto de 1940-59. Las estimaciones en cuanto a la exportación sugieren conclusiones similares (cuadro 68). En consecuencia, parecería que en la tendencia general la industria no alcanzó a transferir el aumento de su eficiencia técnica. Su comportamiento cíclico fue por otra parte similar al pasado, con una

Cuadro 68. Margen de intermediación en la carne vacuna para consumo interno

	Precio a minorista en Capital Federal \$ por Kg a	Precio medio en Liniers por 1,74 \$ por Kg b	Margen bruto b/a \$ por Kg c	Margen bruto a - b % d
1940-49	23,2	18,6	4,6	19,8
1950-59	22,3	19,0	3,3	14,8
1960-69	32,2	23,6	8,6	26,7
1970-73	38,5	30,8	7,7	20,0
1974-80	28,5	19,3	9,2	32,3

Nota: El margen bruto corresponde principalmente a los mayoristas e industriales.

Los valores están en pesos "viejos", deflacionados por el índice de costo de vida en la Capital Federal, 1960 = 100. Dentro del margen no se incluye el valor de los subproductos que normalmente retiene la industria. El precio del ganado en Liniers (columna b) se multiplicó por 1,74 para llevar a peso playa de faena.

Fuente: Elaborado con información de la JNC e INDEC.

tendencia al aumento de sus márgenes en los períodos de crisis ganadera y del comercio internacional.

En cuanto a la rentabilidad de la industria frigorífica un estudio del FIEL suministra algunas conclusiones poco confiables para el período 1963-70. Sobre la base de estimaciones realizadas a partir de los balances fiscales, FIEL infiere que la rentabilidad de las empresas medianas que exportaban era bastante alta.¹⁶⁷

FIEL también estimó la tasa interna de retorno de frigoríficos grandes y medianos seleccionados con distintas hipótesis (cuadro 69). Dichas estimaciones muestran una alta rentabilidad de las empresas medianas y baja o negativa para las grandes. Esa diferencia, sin embargo, parece deberse principalmente a las consecuencias negativas del endeudamiento y al pago de impuestos sobre las ganancias por parte de las grandes empresas.

Finalmente, la industria exportadora finca su rentabilidad en los períodos de crisis ganadera y del comercio internacional, en los cuales aumenta la faena y los márgenes que capta, en tanto tiende a la crisis en períodos de auge. Aunque esto se ha atenuado con la faena para mercado interno, ese comportamiento también es contradictorio con los intereses sociales porque incentiva las oscilaciones de precios a todos los niveles.

Cuadro 69. Argentina: rentabilidad de la industria frigorífica en 1963-70 (porcentajes)

Tasa de retorno	Grandes				Medianos			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total
Con pagos de impuestos y créditos	0,4	-1,6	—	-1,6	21	19	13	15
Sin pagos de deudas (tipo renovación automática)	19,5	21,5	20,0	20,0	36	35	20	24
Sin pago de impuestos	27,0	12,7	80,0	26,0	33	39	36	34
Con pago de deuda .	-7,5	-5,0	—	—	32	30	15	19

Nota: Cuando todos los flujos son negativos no se puede hallar una tasa de retorno.

Fuente: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, **Análisis de la producción y comercialización de la hacienda y carne vacuna en la Argentina en la década del 60**, tomo III, Buenos Aires, 1972.

6. La inversión y el financiamiento

El aumento del excedente económico captado por la industria y su creciente distribución entre nuevos agentes que se incorporaron a ella estuvo asociado con apreciables inversiones en la actividad.

Un conjunto de capitales nacionales formaron o desarrollaron empresas pequeñas o medianas, quizás con capital fijo inicial del orden de 3 a 8 millones de dólares de 1970. Ellos encontraron condiciones favorables, tales como el desinterés del Estado y de las empresas transnacionales por participar en la actividad, una tecnología relativamente difundida, requerimientos iniciales de capital bastante bajos y expectativas de fuerte crecimiento de las exportaciones.

Las peculiares condiciones en que se desarrolló el proceso impulsaron a que las nuevas inversiones se realizaran principalmente en plantas que funcionaron paralelamente a las de la antigua industria. Esas plantas se caracterizaron por su tamaño mediano o pequeño, un escaso aprovechamiento inicial de subproductos y amplio margen para operaciones ilegales, tales como ventas a precios y en mercados no autorizados, entre otras.

No se conocen cifras sobre la inversión fija en la industria frigorífica. Una estimación global de ellas en lo que respecta a las plantas pequeñas y medianas incorporadas a la exportación la sitúa en unos 102 millones de dólares de 1970¹⁶⁸. También las empresas que operaban las antiguas plantas realizaron inversiones, tanto en nuevas plantas (CAP), en remodelaciones (FASA, CAP, Swift) y en instalaciones para producir carne cocida y congelada.

Las inversiones se realizaron durante un lapso relativamente largo de ampliación de la capacidad, creación de nuevos departamentos y procesos y adaptaciones de mataderos preexistentes y de las antiguas plantas. En 1968 ya se habían realizado las inversiones básicas para producir carne en cuartos y los principales subproductos, pero eran necesarias instalaciones complementarias (cuadro 70). En un estudio se estimaba que en ese año se requería aún el equivalente a unos 80 millones de dólares adicionales para modernizar las plantas existentes, de los cuales 34 serían destinados a las tradicionales y el resto a las nuevas. En promedio, cada una de las 49 plantas de la nueva industria requería unos 800.000 dólares de inversión adicional.¹⁶⁹

Las inversiones realizadas en la industria frigorífica en el período analizado son importantes, especialmente si se las refiere a los bajos niveles que tuvo en las tres décadas anteriores. Sin embargo, ellos parecen insuficientes tanto respecto de los beneficios que habrían recibido las empresas como a las inversiones realizadas por el conjunto de la industria manufacturera argentina.

A partir de 1968, el desarrollo de las empresas exigía inversiones fijas para irse adaptando a los requerimientos de los importadores y a las reglamentaciones locales¹⁷⁰, en tanto el crecimiento de la faena y de los precios exigía mayor capital de giro en la industria exportadora.

Cuadro 70. Argentina: distribución por sección de los presupuestos de inversión proyectada en los frigoríficos, año 1968

Sección	Inversión proyectada (porcentajes)
Corrales	2,6
Playa de faena	8,8
Despostadero	16,6
Para producción altamente procesada	25,8
Refrigeración	29,7
Subproductos	16,5
TOTAL	100,0

Fuente: JNC, Industria frigorífica. Evaluación integral de los cambios tecnológicos necesarios y consecuentes requerimientos financieros, Buenos Aires, sin fechar ni paginar.

El rasgo más saliente del financiamiento de esas inversiones fue que se originó en fuentes externas a las propias empresas. Estas están constituidas, al parecer, por ganaderos y exportadores o compradores, por lo menos hasta 1972.¹⁷¹

Otra fuente fue el crédito bancario. Los saldos de los créditos otorgados a la industria frigorífica oscilaron fuertemente entre 1968 y 1975 (cuadro 71) y son equivalentes al valor de 60 a 120 mil toneladas de carne exportada. Estos valores, si bien parecen poco importantes respecto de las necesidades de capital circulante, representan entre el 3 y el 4 % del crédito total otorgado a la industria manufacturera.

El monto de los saldos de los créditos desciende en 1970-72, al mismo tiempo que los otorgados por la banca extranjera. En 1970 esta fuente tenía el 40 % de los saldos de créditos y en 1972 la mitad de ellos, lo que evidencia que una parte considerable de los créditos bancarios provenían de la banca transnacional en apoyo al Swift, que quebró en 1971.

A partir de este año aumenta la importancia de los créditos otorgados por la banca nacional, especialmente del Estado, que en 1975, tenía el 80 % de los saldos a su favor (cuadro 71).

Los créditos oficiales se otorgaron a veces para resolver problemas financieros de las empresas, como en 1970¹⁷², y con frecuencia involucraron subsidios por la vía de las bajas tasas de interés.¹⁷³

Una parte de los créditos se habrían dirigido a financiar activo fijo, aun cuando fueron de corto plazo¹⁷⁴. Junto a esto, la escasa capitalización de las empresas, las necesidades crecientes de capital circulante y fijo, y la reducción de los márgenes en un período de auge ganadero condujeron a una situación crítica en la industria. Durante la misma, la

Cuadro 71. Saldo de los créditos a mataderos y frigoríficos

Mes y año	Crédito a la industria de la carne respecto del total de la manufactura (%)		Proporción mora/crédito total		Créditos oficiales a privados (%) (4)	Valor del saldo del crédito a la industria de la carne a (5)
	(1)	(2)	Total industria (%)	Frigoríficos (%) (3)		
10/68	3,3	5,1	3,0	91		
4/69	3,5	3,7	5,8	94		
6/69	3,1	3,8	4,0	120		
9/69	3,1	3,8	4,0	110		
11/70	2,8	5,3	5,3	59		
4/71	2,0	6,2	17,4	60		
11/71	3,6	5,2	10,4	75		
4/72	3,7	4,6	11,1	73		
10/72	3,6	5,5	20,8	74		
4/73	3,6	4,2	15,9	59		
11/73	3,9	3,2	10,5	120		
3/74	4,6	3,2	8,7	158		
6/74	4,6	3,3	8,5	179		
1/75	4,7	3,3	10,8	171		
8/75	4,0	7,0	9,6	136		

^a Deflacionado por el precio mayorista de la carne vacuna.

Fuente: Elaborado con información del Banco Central y de la JNC.

proporción de créditos en mora sobre el total asignado a la industria se triplica (cuadro 71) y, paralelamente, se decreta la quiebra del grupo DELTEC, en tanto la CAP habría llegado a un alto nivel de endeudamiento, equivalente a 19 millones de dólares.¹⁷⁵

Según una fuente empresarial, "esa situación de endeudamiento hace crisis periódicamente, generando un proceso de liquidación de empresas y, en las que sobreviven, severas tensiones que comprometen su crecimiento".¹⁷⁶

En definitiva la situación financiera de gran parte de la industria parece similar a la descrita respecto de la industria uruguaya, pero aparentemente menos crítico en cuanto al grado de endeudamiento, por lo menos bancario.

No cabe duda de que los márgenes de la industria frigorífica son muy fluctuantes en todo el período analizado. Si a lo anterior se agrega la baja capitalización de las empresas, se cuenta con una serie suficiente de factores de desajuste y deterioro de la eficacia y del poder de mercado externo.

La acción del Estado se dirigió con frecuencia a la búsqueda de una estabilidad de la situación mediante el otorgamiento de créditos, tasas de cambio favorables y otros instrumentos. Sin embargo, en conjunto, no logró aquel efecto ni un desarrollo de las inversiones, ni un financiamiento de las mismas con un sentido de conveniencia social.

Resumen y conclusiones

Tres factores, parcialmente vinculados, conforman el marco global dentro del que se procesan los cambios en la industria de la carne argentina en el período 1958-75.

El primero es la expansión del mercado mundial que significó precios FOB Argentina más altos y dio fundamento a optimistas perspectivas. A pesar de ello se mantuvieron condiciones de marginamiento de las exportaciones argentinas, que continuaron perdiendo importancia en el mercado mundial. Simultáneamente el crecimiento de la producción de carne fue menor al de la población.

El segundo se refiere al comportamiento de las firmas transnacionales. Dentro de un proceso de apreciables cambios en la estructura industrial en los principales mercados, el núcleo oligopólico de la industria se desinteresa respecto de nuevas inversiones y aún de permanencia en un país con producción casi estancada, exportaciones cada vez menos importantes y con fuertes fluctuaciones.

El tercer aspecto se refiere a la política económica que entre 1956 y 1972 en general se orienta en beneficio de los sectores agroexportadores y encuentra en el mercado de la carne las mejores posibilidades de expresarse. El Estado contribuye al traslado de ingresos que va especial-

mente de los consumidores a los invernadores e industriales-comerciantes vinculados a la carne vacuna.

A pesar de que la producción y las exportaciones se mantuvieron dentro de los niveles históricos, la antigüedad y obsolescencia de las plantas de la industria frigorífica de exportación, unidas a ciertos cambios en la presentación del producto exportado y en los procesos involucrados, impulsaron inversiones para la actividad.

La incapacidad de desarrollar una industria predominantemente cooperativa o corporativa y el desinterés del Estado y de las transnacionales por el desarrollo de esta modalidad abren un espacio para los inversionistas privados nacionales. Por efecto de estas inversiones se desarrolla en el período una industria moderna, paralela a la tradicional, predominantemente nacional y menos concentrada en la actividad de faena.

A pesar de los progresos técnicos, el redimensionamiento de las plantas y cierta descentralización, la industria realizó un considerable derroche de recursos, que se ponen de manifiesto en:

- a) un largo proceso de consolidación de las nuevas plantas;
- b) paralelismo con la mayor parte de las plantas antiguas;
- c) bajo empleo de la capacidad instalada en la industria y, presumiblemente, de la fuerza de trabajo disponible;
- d) desaprovechamiento de algunos subproductos;
- e) tamaño y localización inconvenientes de las plantas.

El financiamiento de la industria en el período revela por su parte aspectos críticos. Las inversiones realizadas son relativamente pequeñas en relación con los márgenes captados por las empresas. Recurren sin embargo, en gran medida, al financiamiento externo; deudas con el Estado, con los ganaderos y con otras fuentes privadas. Simultáneamente es el Estado quien enfrenta (financia) las consecuencias de la quiebra fraudulenta del Swift La Plata (parte del complejo DELTEC), las dificultades financieras de la industria en 1971/72 y las ingentes pérdidas de la CAP durante todo el período.

La estructura industrial resultante de este proceso tiene un menor poder de mercado que la anterior como consecuencia de la menor concentración e integración y por ser nacional. Ello puede ser ventajoso para el Estado, cuyo poder relativo aumenta, y para los invernadores.

Esta estructura, por otra parte, reproduce conflictos. Uno de ellos se da en torno de la apropiación de excedente económico, ya que sigue siendo un eslabón concentrado del sistema el que perjudica en especial a los consumidores. La estructura dual resultante, con viejas y nuevas plantas, debe ser sostenida por el Estado, que termina financiando una parte de la actividad, a despecho de cualquier enunciado que realice sobre objetivos privatizadores y competitivistas.

Una política de tipo liberal se ve confirmada en la Ley 21.740 de 26/1/1978 que establece un nuevo estatuto de la Junta Nacional de Carnes. Su fundamento general, como lo expresa la exposición de motivos,

es que la producción de ganado y de carnes, su elaboración y comercio deben ser propios de la iniciativa privada; la JNC debe controlar la producción y sólo en casos excepcionales realizar operaciones de venta.

Elementos para una opción

Como se mencionó en la introducción, la evaluación del desarrollo de la industria de la carne es una de las fuentes de conocimiento para la formulación de estrategias opcionales, tema sobre el que se formulan algunas sugerencias generales.

El análisis realizado puso en evidencia que en las últimas dos décadas se habían registrado algunos progresos en el desenvolvimiento de la industria. Se destacaron entre ellos la adopción de ciertos avances técnicos y la nacionalización del capital asignado a la industria, pese a que ello tiene por explicación principal el desinterés de las transnacionales por operar en esos países. También se señalaron limitaciones y conflictos entre la estructura industrial creada, su comportamiento y resultados y la política económica dominante en el período, evaluadas desde una perspectiva social.

Durante los últimos años dos aspectos del marco en que se desenvuelve esta actividad tuvieron cambios radicales. El primero se refiere a las condiciones políticas y, el siguiente, al comercio internacional.

Los cambios de gobierno en 1973 en Uruguay y en 1976 en la Argentina tienen consecuencias notables para la industria, especialmente a partir de 1978, año en que, en ambos países, se resuelve la privatización de las empresas estatales o intervenidas y el cierre de grandes plantas que eran como el símbolo de una época: el Frigorífico Nacional en Uruguay y La Negra en Argentina. Se anuncia al mismo tiempo una política de liberalización que abarca al mercado de carne y ganado. En esa situación, el poder de los sectores obreros y de otros involucrados en la actividad se reduce, haciendo viable la aplicación de ciertas políticas que en otros contextos no parecían posibles.

En cuanto al comercio internacional, la abrupta crisis cíclica que comenzó a fines de 1973 no fue sino el avance de un nuevo período de crisis en el mercado mundial de carne vacuna y, especialmente, en las fracciones del mismo en las que negociaban los dos países rioplatenses. En ese lapso se reduce el principal mercado para las exportaciones, el de la CEE, y se desarrollan otros, menos exigentes en calidad y elásticos a los precios: la URSS, ciertos países exportadores de petróleo y Brasil, entre otros.

En este nuevo contexto la actividad ganadera entró en crisis, las exportaciones argentinas se redujeron y tanto en ese país como en Uruguay bajaron los precios internos y los de exportación. No obstante lo anterior, la industria parece no ser afectada por esa situación. Una parte sustancial de la argentina aumenta su participación en el abasto interno y, en el

caso uruguayo, se logra mantener grandes ganancias, por lo menos hasta 1977.

Aunque no se pretendió realizar una evaluación exhaustiva de la acción del Estado es observable en este período, que los problemas básicos de la actividad continúan y que la política de tendencia neoliberal, de acuerdo incluso con experiencias anteriores, no contribuye a resolver las cuestiones fundamentales en que se desenvuelve esta actividad. Más aún, ella incentiva el desarrollo de otros problemas tales como las fluctuaciones en los precios y en la disponibilidad de carne, los cuales se deben a una falta de controles efectivos y al no uso, por parte del Estado, de instrumentos estabilizadores del mercado. Por contraste a estas circunstancias de pérdida de capacidad negociadora de los exportadores, en parte por el propio retraimiento del Estado, se acordó un convenio de largo plazo acordado por el gobierno argentino con la URSS para exportar cantidades significativas de carne.

¿Cómo resolver los múltiples problemas que se refieren a la capacidad de generar y adaptar tecnologías, a crear una estructura industrial socialmente eficiente, desarrollar las exportaciones, estabilizar el mercado y en particular los precios y el consumo local, a cierto equilibrio en la distribución del excedente económico entre los agentes que participan en el proceso y su asignación a la actividad?

Las soluciones, aunque complejas, pueden ir surgiendo a través de la negociación social en la que el Estado tendría una activa participación. La negociación colectiva en el marco de un Estado que la requiere y favorece se ve como necesaria porque son, precisamente, los propios actores quienes pueden encontrar un equilibrio en función de la defensa de sus intereses. La experiencia anterior demuestra, por ejemplo, que allí donde se inclinaron las ventajas hacia los industriales, como fue el caso de Uruguay en 1973/77, no se resolvió ningún problema, excepto la capitalización temporal de las empresas a costa de los otros agentes y, en particular, de los consumidores.

La necesidad de una estrategia global, que tome en cuenta todos los aspectos del sistema productor de carne vacuna y sus interrelaciones también es un factor fundamental. Las respuestas parciales pueden aménorar algunos problemas pero no resolverlos. Así por ejemplo en la Argentina, la aplicación de fuertes impuestos a las exportaciones en 1973-77 contribuyó a estabilizar la plaza temporalmente, pero no a evitar el mercado negro de la carne y otros efectos desfavorables.

El tercer aspecto estratégico se refiere al carácter de la acción del Estado que, en distintos momentos del desarrollo de la industria, se analizó y evaluó. De acuerdo con estos antecedentes se desprende que el mismo debería ser un activo agente participante en la estructura de la industria y factor de control de su crecimiento que, al mismo tiempo, preservara el carácter nacional y aun ampliara los rangos de opción de la misma. Demostrado en el pasado el decisivo papel que tuvo el Estado en la liquidación de la negativa experiencia transnacional, sería saludable en adelante que se mantuviese ese alejamiento. El papel del Estado como

empresario no debería ser el de revitalizador de empresas mal conformadas sino el de constituirse en un elemento más de control e instrumento para llevar adelante una efectiva política industrial y comercial. La empresa privada necesitó del Estado para subsistir, tanto en su versión transnacional como nacional.

La estructura que se propone podría comprender un sector privado formado por corporaciones de intermediarios y ganaderos, cooperativas y otras empresas en una amalgama que otorgaría, por una parte, una mayor capacidad de acción a cada grupo de agentes y, por otra, una reducción de su importancia en el conjunto. Este sector sería decisivo sólo en cuanto a su papel en el procesamiento de carne para el consumo interno.

Otro ejemplo que contribuye a fundamentar un nuevo papel del Estado en la estructura y en el control de la actividad se refiere a la capacidad instalada. En ambos países existe suficiente capacidad instalada para enfrentar la faena y la exportación en los próximos 5 ó 10 años. Aunque la prohibición de instalar nuevas plantas crea condiciones de competencia negativa, la tendencia a crear capacidad ociosa —comportamiento normal de las empresas, particularmente las ubicadas en mercados oligopólicos— es también un factor socialmente negativo.

Otro campo en el cual el Estado debería ampliar su acción es el de la generación y adopción de tecnología. Algunos países de pequeñas o medianas dimensiones como Nueva Zelandia y Australia mantienen cierta capacidad en esta materia. Algunas pautas tecnológicas, tales como las de localización, entre otras, adoptadas por las empresas no deberían confiarse a la espontaneidad para alcanzar una estructura eficaz; en tal sentido tampoco parece aconsejable la aplicación de leyes y decretos generales al margen de un programa global fundamentado.

El Estado debería utilizar su capacidad para orientar las exportaciones negociando crecientemente con otros gobiernos, a través de foros multinacionales o bien en acuerdos bilaterales.

El Estado cuenta con instrumentos convencionales para orientar las inversiones en todo el complejo y lograr una tendencia estabilizadora de sus mercados.

Los obstáculos al desarrollo, que incluyen la estructura y comportamiento del sector ganadero, son suficientemente importantes como para justificar una compleja y multifacética estrategia de desarrollo.

El análisis de la situación en Argentina y Uruguay, si bien muestra condiciones y alternativas distintas para cada país, ofrece también posibilidades de superar en conjunto algunos obstáculos según intereses comunes. Puede mencionarse entre ellos el desarrollo de la capacidad de generación de tecnología industrial y ganadera, el estudio de mercados y aún la constitución de un frente común en ciertos foros y mercados internacionales.

La política de liberalización de mercados, que no resuelve los problemas de fondo, coloca a ambos países en situación de disputa por un mercado interno estancado.

SIGLAS

AID	Agencia Internacional de Desarrollo (Gobierno de Estados Unidos)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAP	Corporación Argentina de Productores
CFCE	Consejo Francés de Comercio Exterior (Gobierno de Francia)
CFR	Cámara Frigoríficos Regionales (Argentina)
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (Argentina)
INAC	Instituto Nacional de Carnes (Uruguay)
INTA	Instituto de Tecnología Agropecuaria (Argentina)
JNC	Junta Nacional de Carnes (Argentina)
NU	Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay)
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos

ABREVIATURAS

IPM	Indice de Precio Mayorista
IPC	Indice de Precio Consumidor
M/N	Moneda Nacional
\$ Viejos	Pesos de antigua nominación en Argentina y Uruguay
\$ Nuevos	Pesos de la nominación vigente en 1982 en Argentina y Uruguay

NOTAS

¹ En esta breve síntesis no se analiza la parte de excedente captada por ganaderos y por el Estado, ni el movilizado a la fase pastoril y de transporte. Tampoco los usos opcionales del excedente ni el consumo de los terratenientes ni, en otro plano, el tipo de relaciones de producción en el campo que, simplificado, se considera capitalista. Finalmente tampoco se mencionan las situaciones cíclicas o coyunturales dentro de cada subperíodo.

² Este aspecto y otros relacionados con él son tratados por Bernhard, Guillermo, en **Comercio de carnes en el Uruguay**, editorial Aguilar e Irazábal, Montevideo, 1958, y por Puiggros, Rodolfo, en **Libre empresa o nacionalización de la industria de la carne**, Ed. Argumentos, Buenos Aires, 1957, sobre la Argentina. También acerca de este país hay un análisis en el Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre Carnes de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, libro 1, Buenos Aires, 1975.

³ El interés de las empresas oligopólicas se concentra ahora en Estados Unidos y en los países de Europa y Oceanía. Esta región tuvo dificultades, por su ubicación, para competir con la carne enfriada de la Argentina, país que en 1910 cubría dos tercios de las importaciones británicas.

⁴ El capítulo correspondiente a este tema fue publicado por separado, sin embargo para mantener la unidad de este trabajo se incluye una síntesis del artículo del autor "El comercio internacional de carne vacuna y las exportaciones de los países atrasados", **Comercio Exterior**, Vol. 27, núm. 12, México, diciembre de 1977, págs. 1494-1509. El volumen de carne exportada en peso del producto crece en ese período al 7,8 % anual; los valores unitarios medios deflacionados de la carne exportada crecieron entre 1960 y 1973 en un 150 % o más en los principales mercados. Fuente: FAO, **Anuarios de Comercio**, varios números.

⁵ Los precios medios de la carne para manufactura importada por Estados Unidos, deflacionados según el índice de precios mayoristas de ese país (base 1979=100), pasaron de 3760 dólares por tonelada en 1968/73 a 2320 dólares en 1974/79. Fuente: World Bank, **Commodity Trade and Price Trends**, Washington, 1980, pág. 52.

⁶ El volumen físico de carne vacuna exportada por Argentina creció entre 1960/61 y 1971/73 a un 3,4 % acumulativo anual y a un 5,8 % en el Uruguay, mientras los valores deflacionados de esas exportaciones lo hacían al 6,7 % y al 8,9 % anual respectivamente. Fuente: elaborado propia con información del USDA, "Foreign Agriculture Circular, Livestock and Meat", Washington, varios números y Naciones Unidas, *Anuario Estadístico*, varios números.

⁷ Reig, Nicolás, "La economía ganadera mundial: hegemonía de Estados Unidos y nuevas tendencias", en *Estudios del Tercer Mundo*, núm. 2, CEESTEM, México, 1980, págs. 73 a 98.

⁸ Fuente: Kendrick, J. W., "Productivity trends in the United States", Princeton University Press, Princeton 1961. La información del First National City Bank correspondiente a 1973 registra sólo 32 empresas frigoríficas con 143 millones de dólares de utilidades, frente a toda la industria manufacturera, con 2.136 empresas y 41.247 millones de utilidad. First National City Bank, *Boletín Económico Mensual*, abril de 1974.

⁹ CFCE, "Les grandes entreprises de l'industrie européenne de la viande", tomo I, París, 1974, pág. 13, de aquí en adelante se cita CFCE (2).

¹⁰ En gran parte de los Estados las cuatro primeras firmas faenan más de las dos terceras partes de los vacunos y ovinos.

¹¹ CFCE, "L'industrie americaine de la viande", París, 1974, pág. 53, de aquí en adelante citado CFCE (1).

¹² USDA, "Market Structure of the Food Industries", Mark. Res. Rep.

¹³ CFCE (1), 1974, pág. 53.

¹⁴ CFCE (2), 1974, tomo I, pág. 14.

¹⁵ Véase UNCTAD - GATT, *El mercado de carne vacuna para usos industriales*, Ginebra, 1971.

¹⁶ CFCE (2), 1974, tomo 1.

¹⁷ Handly y Paldberg, "Competition in Food Industries", en *Am. Journal of Agr. Ec.*, 53 (2), págs. 182-190, mayo de 1971.

¹⁸ Kendrick, J. W., *Productivity trends in the United States*, Princeton University Press, Princeton, 1961.

¹⁹ Kendrick J. W., obra citada, y USDA, "Guidelines for establishing beefpacking plants in rural areas, Agricultural Handbook, núm. 513, Washington, 1978, pág. 51.

²⁰ Armour fue adquirida en 1969 por Greyhound, luego de haber sido controlada por General Host, Wilson fue tomada en 1966 por el grupo L. T. V., J. Morrell fue tomada en 1966 por AMK y finalmente en 1969 por la United Fruits, Cudahy fue absorbida por General Host en 1971. Cf. CFCE (2), 1974, pág. 59.

²¹ CFCE (1), 1974, pág. 64.

²² CFCE (2), 1974, tomo I, pág. 121.

²³ CFCE (2), 1974, tomo I, pág. 121.

²⁴ A principios de la década del setenta se concreta el retiro de la mayor parte de las transnacionales que operaban en la industria de la carne en Brasil. Muller, Gerardo, *Brasil, las empresas transnacionales en el complejo de ganadería de carne*, ILET, México, 1980.

²⁵ Estudios recientes tratan con precisión el efecto del crédito en la aplicación de tecnología en el Uruguay. Cf. Alonso, J. M., y Pérez Arrarte, C., *La adopción de tecnología en la ganadería vacuna uruguaya*, CINVE, Montevideo, 1980, 234 págs.

²⁶ Véase Instituto de Economía, *El proceso económico del Uruguay*, DPU, Montevideo, 1969.

²⁷ Esta política dominó entre 1956 y 1972 en la Argentina y, aunque con interrupciones y altibajos, en Uruguay desde 1959.

²⁸ Un exhaustivo estudio sobre la política ganadera en Uruguay puede consultarse en Barbato de Silva, Celia, *Circulación y precio del ganado vacuno en Uruguay: su regulación normativa de 1959 a 1975*, Montevideo, 1977 y de la misma autora, *Implicaciones tecnológicas de la política económica en la ganadería vacuna uruguaya (1959-1978)*, CINVE, Montevideo, 1977.

²⁹ Existen algunos estudios sobre el tema a nivel de la agricultura; más adelante se analizará el papel de la industria y el Estado en la actividad de la carne.

³⁰ En este trabajo se denomina nueva industria al conjunto de empresas con alguna capacidad de producción de frío que fueron habilitadas para exportar a partir de 1958. En rigor varias de ellas no son estrictamente "nuevas", ya que funcionaban como mataderos para el consumo interno antes de 1958, como tampoco lo son todas las instalaciones de que disponen, por cuanto muchas se desarrollaron sobre mataderos pre-existentes.

³¹ Esto debe atribuirse a varios factores que hacen a la producción de ganado, el comercio internacional y a la propia industria.

³² Muñoz Durán, Roberto, *El mercado de carnes en el Río de la Plata*, Banco República, Montevideo, 1966.

³³ Durante 1920-39 se exportó un promedio anual de 100 mil toneladas de carne vacuna refrigerada y en 1955-64, 45 mil toneladas. Fuente: Ministerio de Ganadería y Agricultura.

³⁴ Estos factores también condicionaron la relocalización de la industria dentro de Estados Unidos; véase CFCE (1), 1974, obra citada, pág. 58. En este país los obreros de las nuevas regiones tenían un salario horario igual a la mitad del de las tradicionales y menor organización sindical para respaldar sus intereses.

³⁵ Bernhard, G., *El comercio de carnes en el Río de la Plata*, Montevideo, 1958. Este trabajo ofrece un pormenorizado análisis de este período y especialmente de las acciones parlamentarias de 1956-57.

³⁶ Esas empresas se vieron favorecidas indirectamente por el conflicto obrero de 1969, durante el cual se redujo la producción en las plantas tradicionales.

³⁷ La Ley 13.552 del 15/10/1966 exige un conjunto de condiciones que determinan que en 1968 sólo las plantas con ciertas facilidades y capacidad frigorífica puedan exportar.

³⁸ Las dos últimas empresas, junto a INDAGRO, del mismo propietario, tendrán una quiebra fraudulenta, cinco años después, y cerrarán definitivamente. FAO, *Informe técnico al Gobierno uruguayo sobre la industria frigorífica*, Secretaría de la Cámara de Representantes, Repartido 331, Montevideo, 1962, pág. 56.

³⁹ Frigorífico Nacional, **Memoria del Directorio**, Montevideo, 1966, pág. 68.

⁴⁰ Véase al respecto Couriel, A., y Lichtensztein, S., **El Fondo Monetario y la crisis nacional**, FCU, Montevideo, 1967 incluyendo las Cartas Intención del anexo. Antes de firmarse la primera carta intención del gobierno frente al FMI, el Congreso de la Federación Rural aprobó una resolución de apoyo a los postulados básicos que aquél tenía. Véase *Revista de la Federación Rural*, 3ª época, Montevideo, 1957 a 1961, números 37 a 41.

⁴¹ Según un consultor de ese Banco, la tercera misión de evaluación parece haber jugado un significativo rol en la mejora de la industria frigorífica, al haber asistido al gobierno en su análisis. Sin embargo el Banco no financió el programa de inversiones debido a que el BID estaba interesado en ello. Jarvis, Lovell, **Uruguay third and fourth livestock development projects**, World Bank, Washington, nov. de 1976.

⁴² La compensación por desocupación se redujo de 127 pesos por hora, en 1950, a 63 en 1970, deflacionada por el índice de costo de vida, base 1970 (cuadro 10).

⁴³ Se destacan el trabajo del Cr. G. Bernhard ya citado y el de J. Gutiérrez: **"Los frigoríficos. Prontuario para su nacionalización"**, EPU, Montevideo, 1971, y las actas de Sesiones de la Comisión Investigadora de la Industria Frigorífica de la Cámara de Representantes.

⁴⁴ Comisión Investigadora de la Industria Frigorífica de la Cámara de Representantes, Repartido Nº 991-1971, Montevideo, pág. 7.

⁴⁵ Idem anterior, Repartido 123/1972, págs. 5 y 6.

⁴⁶ Idem anterior, Repartido Nº 315, págs. 6 y 8.

⁴⁷ Cámara de Representantes, Repartido 903, Montevideo, 1971, págs. 6 y 8.

⁴⁸ Durante varios años se mantuvieron expectativas de que estas plantas se reabrieran, pero no hubo apoyo oficial. Una de ellas, INDAGRO, llegó a tener un proyecto para su rehabilitación y fue cuidada por obreros hasta 1972. Una vez ocupada la planta por el gobierno fue saqueada en 1974 y los responsables procesados.

⁴⁹ Declaraciones de Ponce de León, Comisión Investigadora de la Industria Frigorífica de la Cámara de Diputados, Repartido 994, Montevideo, 1971, pág. 36.

⁵⁰ Las grandes empresas integradas fueron las principales responsables de la creación tecnológica en la industria, como es general en sus países de origen.

⁵¹ Cabe señalar que en un país pequeño como Nueva Zelandia hay un organismo central que cumple amplias funciones en este campo.

⁵² Extractado de la intervención del Sr. Ponce de León, de la Cámara de la Industria Frigorífica, Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes, Repartido 266, Montevideo, 1972, págs. 38 a 40.

⁵³ Muñoz Durán, R., "El comercio de carne bovina de la CEE con el Río de la Plata", documento presentado al **Congreso Mundial de Carnes**, Buenos Aires, 3 a 6 de agosto de 1976, pág. 26.

⁵⁴ International Food Engineering Co. **Informe sobre planes para la expansión de la industria frigorífica uruguaya procesadora de carnes**, BID, febrero de 1970 (trab. mimeografiado).

⁵⁵ Gentry y colab., **Plan de acción para la industria frigorífica**, Banco Mundial, 1970 (trab. mimeografiado).

⁵⁶ Fondos de AID, Banco Mundial, BID, NU, OEA, se volcaron en montos significativos a estas investigaciones, principalmente al Ministerio de Ganadería y Agricultura desde los primeros años de la década del 60. Varias crisis interrumpieron o debilitaron esta importante actividad: las del Instituto Boerger en 1967, Facultad de Agronomía en 1973 y emigraciones técnicas desde ese año.

⁵⁷ La afirmación se refiere sólo a la capacidad de vacunos y no a su procesamiento o conservación en frío.

Varios frigoríficos habilitados para exportar se instalaron sobre mataderos o saladeros y algunos de ellos estaban funcionando antes de que fueran autorizados a exportar.

⁵⁸ Fuente: **Memoria del Directorio del Frigorífico Nacional**, Montevideo, 1966, pág. 65.

⁵⁹ Fuente: respecto de 1970: PROFRIGOS; **Informe sobre la industria frigorífica**, Montevideo, 1972 y Muñoz Durán, 1973, obra citada, pág. 54.

⁶⁰ Informes ya citados de la International Food Engineering, 1974; Gentry y otros, 1970; y encuesta a veterinarios de la industria, en Facultad de Agronomía, Proyecto 1971/1, obras ya citadas.

⁶¹ Nitroso, L., Director de PROFRIGOS, en Cámara de Representantes, Comisión Investigadora de la Industria Frigorífica, Repartido 226, Montevideo, 1972, pág. 4.

⁶² Gentry y otros, 1970, obra citada, proponían una planta central de aprovechamiento de ciertos subproductos. La Cámara de la Industria Frigorífica, establecía en un informe de 1972: "La causa de que sólo en el último año se instalaran casi todas las plantas de subproductos en la industria privada fue que por el BID la industria obtuvo un crédito para realizar una central de aprovechamiento integral de subproductos, pero luego de dos años sin que se resolviera nada positivo, los industriales decidieron importar cada uno su propia planta. De todos modos hay determinados subproductos (sangre, por ejemplo) que individualmente resultan antieconómicos". Repartido de la Cámara de Representantes, citado en cuadro 16.

⁶³ Ello es logrado por gran parte de los frigoríficos hacia 1970. PROFRIGOS, 1972, obra citada.

⁶⁴ Gentry y Harding, **Transporte y almacenamiento frigorífico. Carnes de exportación**, Montevideo, junio de 1973, págs. 115 a 119. Fuente: Muñoz Durán, R., 1973, obra citada, págs. 39 y 54.

⁶⁵ El informe de técnicos de FAO de 1962 ya citado tiene una débil justificación de la descentralización, basada en los menores salarios fuera de Montevideo y en información sobre costos a diferentes escalas en Suecia.

⁶⁶ Según Muñoz Durán, en "Aspectos básicos de la industria de la carne en Uruguay", Montevideo, 1973, "Los empresarios que se instalaron no hicieron proyectos de inversión, ni conocían una justificación técnica en su decisión en materia de tamaño y localización".

⁶⁷ Según Gentry y Harding, obra citada, pág. 6: "La nueva industria frigorífica tiene su origen en mataderos destinados a la faena para el consumo, a los que se agregaron depósitos frigoríficos".

⁶⁸ Véase Canitrot, A., y otros, **Cambio estructural en la industria frigorífica argentina a partir de 1965 y sus incidencias en el empleo**, Buenos Aires, 1974 (multicop.).

⁶⁹ Especialmente en el personal de administración y supervisión del Frigorífico Nacional.

⁷⁰ El aumento de la subocupación se pone en evidencia en el crecimiento de las horas compensadas por desocupación en relación con los obreros disponibles (cuadro 23) y el pago de compensaciones, aún durante las zafas, especialmente a los trabajadores de la industria tradicional (cuadro 24).

⁷¹ INAC, *Revista Carnes*, Montevideo, mayo de 1975.

⁷² Según la clasificación de Bain, con un 50-65 % de producción en las cuatro primeras empresas se trata de un oligopolio concentrado.

⁷³ En ese país las primeras cuatro empresas faenaron en 1971 el 24 % de los vacunos: esa proporción sube al 33 % en el caso de los cerdos y al 58 % en el de ovinos.

⁷⁴ En la década del setenta casi todas las plantas faenaban ovinos, pero en conjunto esta actividad tiene baja importancia en las ventas totales.

⁷⁵ Este aspecto se analiza en el próximo capítulo.

⁷⁶ INAC, *Revista Carnes*, diciembre de 1974, Montevideo, 1975.

⁷⁷ Así por ejemplo el grupo INDAGRO, que quebró, era transnacional y en el Frigorífico Carrasco participaba un grupo financiero también extranjero.

⁷⁸ Un amplio estudio sobre la materia puede consultarse en Barbato de Silva, Celia, **Uruguay: Política económica y mercado de ganado para faena**, CINVE, Montevideo, 1978.

⁷⁹ Barbato de Silva, C., 1978, obra citada, págs. 128 y 129.

⁸⁰ Cr. Soto, Director de Estudios Económicos de INAC en declaraciones a la revista *Frigoríficos*, año 1, núm. 2, 1974, pág. 24.

⁸¹ Existen varios estudios que explican los cambios técnicos y el relativo estancamiento de la producción en Uruguay, entre ellos Astori, D. y otros, **La evolución tecnológica de la ganadería uruguaya 1930-1977**, Ed. Banda Oriental, Montevideo, 1979 y Alonso, J., y Pérez Arrarte, C., **Adopción de tecnología en la ganadería vacuna uruguaya**, CINVE, Montevideo, 1980.

⁸² Uno de los supuestos usados para el cálculo es que la venta de la carne se hace en el mismo momento que se compra. En la práctica, sin embargo, hay un desfase de unos pocos meses entre el momento de compra de la materia prima y de venta del producto. Es por ello que los márgenes de precios de los años en que sube la carne no deben ser tan bajos como los que aparecen en los dos cuadros de referencia.

⁸³ En 1965 y 1966 menos del 6 % del ganado disponible para faena se destino a la exportación; esta fue la proporción más baja entre 1959 y 1975. Durante el trienio 1964/66 el contrabando fue el destino del 14 % del flujo total de ganado. (Barbato de Silva, C., obra citada, pág. 107).

⁸⁴ Decreto 770 del 26/11/67. Véase Barbato de Silva, Celia, 1978, obra citada, págs. 110 a 112.

⁸⁵ Entre 1959 y 1968, la presión ejercida por los exportadores, principalmente los de lana, fue un factor determinante en las devaluaciones.

⁸⁶ Los balances públicos de las empresas en Uruguay tienen en general limitado interés, particularmente en el grupo de las industrias consideradas. Por otra parte, los datos que concentra el INAC en su forma desagregada por empresa y por año, no han sido de conocimiento público.

⁸⁷ Intervenciones del personal de INAC en la "Reunión del Tema Carnes", en *Revista de la Federación Rural*, número especial, Montevideo, 1976.

⁸⁸ Se refiere a los costos de toda la industria frigorífica (sin incluir ganancias) entre el 1-10-74 y el 30-9-75. Fuente: INAC, en "Reunión del Tema Carnes", 1976, artículo citado, págs. 18 y 49.

⁸⁹ Fuente: USDA, 1978, obra citada, pág. 18.

⁹⁰ Las ganancias se refieren sólo a los negocios de exportación y el capital declarado por las empresas en 1971, sin deducir las pérdidas. Véanse más adelante fuente y notas del cuadro 38.

⁹¹ Estimaciones en dólares corrientes de cada año basadas en información de International Food Engineering Company, 1970, obra citada, PROFRIGOS, 1972, obra citada y declaraciones de directivos de INAC en "Reunión del Tema Carnes", 1976, obra citada. No se consideraron algunas inversiones realizadas en el período por la industria tradicional ni por empresas que operaban cámaras de frío o realizaban aprovechamiento de algunos subproductos. Podría sí incluir algunas inversiones anteriores a 1962, realizadas por los mataderos, y que sirvieron de base a varias plantas de la nueva industria.

⁹² Se considera el valor de las exportaciones de cada año dividido cinco. Una estimación oficial para el 31/7/72 eleva el capital circulante en ese grupo de empresas a 11 millones de dólares. Esa cifra es compatible con las estimaciones del autor y su fuente es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), **Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977**, Montevideo, 1973, pág. v-59.

⁹³ Véase Comisión Investigadora sobre la Industria Frigorífica, Reporte de la Cámara de Representantes Nº 266/972, Montevideo, 1972, pág. 55.

⁹⁴ En 1964/71 la inversión en la nueva industria frigorífica fue el 9 % del total realizado por el conjunto de la actividad manufacturera, proporción bastante inferior a la que ella tiene en el valor agregado bruto, insumos y personal ocupado. Fuente: Instituto de Economía, Universidad de la República, 1973, información inédita, y Banco Central.

⁹⁵ El Frigorífico Swift se instaló en 1911 con 5 millones de dólares de capital, al igual que el Nacional en 1928. Ese valor actualizado es mayor al capital (sin las pérdidas declaradas) de toda la industria nueva en 1971.

⁹⁶ ADELA, **Informe Anual 1969**. Según este consorcio financiero, vinculado a DELTEC, las inversiones que realiza en las empresas que reciben sus créditos son para asegurar una adecuada gestión que disminuya el riesgo.

- ⁹⁷ PROFRIGOS, 1972, obra citada.
- ⁹⁸ Cf. Soto, reportaje publicado en *Revista Frigoríficos*, año 1, número 2, Montevideo, 1974, pág. 24.
- ⁹⁹ La suma señalada no incluye el pasivo por preanticipos y anticipos y créditos en moneda nacional y extranjera en proceso de consolidación ni el pasivo del ex "Sudamericano", antes intervenido.
- ¹⁰⁰ PROFRIGOS, 1972, obra citada. Allí se estima que un frigorífico de ciclo completo demandaba una inversión de 2,4 millones de dólares para una capacidad de faena de 450 cabezas por día.
- ¹⁰¹ Debe señalarse que parte de la banca nacional estaba vinculada a la extranjera. El Chase Manhattan Bank, por ejemplo, tenía capital accionario en el Banco Mercantil.
- ¹⁰² Estimación sobre la base de los saldos de créditos y las tasas de interés corrientes para la moneda extranjera (15 %) y nacional (45 %). Este análisis no incluye el crédito extrabancario.
- ¹⁰³ Debe tenerse presente que el endeudamiento por empresa varía considerablemente. Las tres que informaron sobre costos estaban entre las que tenían bajo endeudamiento. PROFRIGOS, 1972, obra citada.
- ¹⁰⁴ Anónimo, "La industria frigorífica en la telaraña imperialista", en *Estudios*, núm. 56, Montevideo, 1972, págs. 37 a 44 y Facultad de Agronomía, Proyecto 1971/1, obra citada.
- ¹⁰⁵ El Director de INAC, Carlos Mattos Moglia, consideró que la comisión del 1 % sobre el valor de las exportaciones había sido un alto costo. Comisión Investigadora de la Industria Frigorífica, Reportado de la Cámara de Representantes N° 129, Montevideo, 1972, págs. 62 y 87.
- ¹⁰⁶ En ese período la nueva industria operó al 5 % de su capacidad instalada.
- ¹⁰⁷ OPP, 1973, obra citada.
- ¹⁰⁸ La información utilizada para analizar la situación de la industria a mediados de 1976 proviene de las declaraciones de integrantes del INAC realizadas en una reunión con Directivos de la Federación Rural y publicadas por ésta en aquel año. La misma sólo contiene cifras globales correspondientes a toda la industria frigorífica, a veces de difícil interpretación. Intervenciones de los delegados del INAC en "Reunión del Tema Carnes", *Revista de la Federación Rural*, número especial, Montevideo, 1976.
- ¹⁰⁹ "Reunión del Tema Carnes", 1976, obra citada, pág. 28. Aunque la fuente no identifica a esa empresa, la misma tiene que ser EFCSA, teniendo en cuenta su situación en 1972.
- ¹¹⁰ Declaraciones de los Directivos de INAC, en "Reunión del Tema Carnes", 1976, obra citada.
- ¹¹¹ Las diferencias entre las condiciones del mercado de ganado previstas en el momento de concertar los negocios de exportación y el de realizar la faena tienen consecuencias sobre las ganancias de la industria. Las mismas son manejadas contradictoriamente en la argumentación de los directivos del INAC. Ante todo esos desfases en general se refieren a pocos meses, ya que los contratos normales son para entrega en plazos cortos. Ellos deberían favorecer a los industriales en momentos de

caída de los precios y perjudicarlos en los que se producen aumentos imprevistos.

La situación en 1978 ilustra lo anterior. En un momento en que los precios de exportación y del ganado crecieron fuertemente, el Uruguay tenía contratos de venta firmados con Brasil que hubieran supuesto pérdidas para la industria. El Ministro de Agricultura declaró que pudo desahacerse de esos compromisos mediante una negociación con Brasil; ver Sr. Jorge León Otero en *Federural*, 62º Congreso Anual, Montevideo, 1979, pág. 3.

¹¹² Fuente: elaborado con información de precios de Pérez Arrarte, C., y Secco García, Joaquín, *Uruguay: una caracterización del sector productor de carne vacuna*, Montevideo, 1980, trab. mimeografiado. Los precios de exportación a que se refiere este apartado son los precios medios de las exportaciones de carne una vez deducidos los impuestos a las exportaciones.

¹¹³ Las estimaciones sobre la parte de la producción de carne de la industria frigorífica se realizaron sobre la base de información de faena y exportaciones del INAC.

¹¹⁴ Declaraciones del Cr. Roca Sienna en "Reunión del Tema Carnes", 1976, obra citada.

¹¹⁵ Declaraciones del Cr. Roca, "Reunión del Tema Carnes", 1976, obra citada, pág. 31.

¹¹⁶ Declaraciones del Cr. Roca, "Reunión del Tema Carnes", 1976, págs. 25 a 27.

¹¹⁷ La inversión fija en 1971-76 habría sido de 30 millones de dólares y el financiamiento externo destinado a ese fin de unos 10 millones. Puede suponerse que la reinversión de utilidades en el período fue del orden de 20 millones de dólares.

¹¹⁸ El artículo 20º del Decreto 402/971 de 30/6/71 le imponía a las empresas que se ampararan en él la obligación de aumentar el capital integrado o societario en determinada forma. Sin embargo, esa obligación quedó suspendida en su aplicación por el decreto 63/972 del 26/11/72.

¹¹⁹ El Cr. Roca Sienna confirma que hubo un sólo reajuste en los créditos, durante su intervención en la "Reunión del Tema Carnes", 1976, obra citada, pág. 29.

¹²⁰ En 1971 el aumento de los precios de la carne vacuna destinada a la exportación fue del 31 % y al año siguiente del 158 %. Fuente: Barbato de Silva, C., 1978, obra citada, pág. 168.

¹²¹ Fuente: Banco Central del Uruguay.

¹²² Declaraciones del Cr. Roca Sienna en "Reunión del Tema Carnes", 1976, obra citada, pág. 28.

¹²³ Declaraciones del Cr. Boragno en la obra citada antes, pág. 28.

¹²⁴ La información sobre intereses está contenida en el Decreto 64/972 y la circular 283 del Banco Central del Uruguay, del 20/7/71, artículo 4. Parecería que posteriormente los intereses por los nuevos créditos subieron al 20 %, calculado cuatrimestralmente para ganado y otros insumos y al 32 % capitalizados semestralmente para las deudas consolidadas. Ver declaraciones del Cr. Boragno, en "Reunión del Tema Carnes", 1976, obra citada, pág. 29.

De todos modos, esos intereses son bajos, tanto respecto del aumento de los precios de la carne exportada en 1973-76 (32 % anual), como de los márgenes brutos de la industria (72 % anual). Fuente: Barbato de Silva, Celia, 1980, obra citada, pág. 83.

¹²⁵ Exposición del Sr. Ponce de León, directivo de la Cámara de la Industria Frigorífica, en Repartido de la Cámara de Representantes 84/972 del 10 de septiembre de 1972, pág. 23.

¹²⁶ Muñoz Durán, R., *Aspectos básicos de la industria de la carne en Uruguay*, Montevideo, junio de 1973, pág. 44.

¹²⁷ El gobierno garantizó beneficios del 7 % anual a las empresas con capitales superiores a 3 millones de dólares y del 6 % por encima de los 500 mil dólares. Bernhard, G., 1968, obra citada.

¹²⁸ La estructura latifundista dominante y la crisis general de la acumulación en los sectores productivos son dos aspectos fundamentales, pero el análisis de su incidencia escapa a los límites de este estudio.

¹²⁹ Las grandes empresas deciden retirarse luego de medio siglo de explotación al trabajo nacional y a los consumidores. Algunas de ellas lo hacen, además, como culminación de un proceso de vaciamiento, del que el Estado fue principal perjudicado.

¹³⁰ Probablemente esa situación condicionó la postergación de la anunciada política neoliberal en la actividad hasta el momento en que se capitalizan las empresas y mejora sustancialmente su situación financiera.

¹³¹ Si se considerara "industria vendedora" al conjunto de unidades económicas o agentes que producen mercancías muy sustituibles desde el punto de vista de un grupo de compradores, sería imperioso separar las que producen conservas de carne, y aún diferenciar algunos tipos básicos de éstas, así como los productores de carne para manufactura y para consumo directo.

¹³² JNC, *Reseña anual 1958*, Buenos Aires, 1959, pág. XII.

¹³³ La JNC transfirió a la CAP un promedio de unos 20 millones de dólares anuales entre 1959 y 1972. Véase Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre Carnes, Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires, mayo de 1975, libro I, pág. 79.

¹³⁴ En 1911-16 el 41 % de la faena de ganado tenía como destino la exportación. Sourrouille, J., *Carne y frigoríficos en la Argentina*, ILET, México, marzo de 1980, trabajo inédito.

¹³⁵ En términos generales la caída del consumo por habitante en 1959-73 se debe principalmente al precio real de la carne vacuna. La demanda de carne tiene una elasticidad precio de $-0,72$ y está poco relacionada con el ingreso disponible y con los precios de las otras carnes. Ver Ministerio de Economía, "La demanda de carne vacuna y el mercado de sustitutos cárneos", Buenos Aires, 1976, trab. mimeografiado.

¹³⁶ Luego de la crisis de los importadores tradicionales, a partir de 1973, se desarrollan nuevos mercados como los de ciertos países exportadores de petróleo, la URSS y Brasil y, asociado con ellos, algunos tipos de carnes. No se analizan en este trabajo las consecuencias de estos cambios sobre la industria.

¹³⁷ No se conoce si en la Argentina los diferentes costos regionales del trabajo pudieron inducir a la relocalización de la industria, tal como aconteció en los Estados Unidos y en el Uruguay.

¹³⁸ José A. Bravo: "Nivel tecnológico en la industria frigorífica: estado actual y perspectivas", resumen de la conferencia pronunciada el 5/12/75, Buenos Aires, 1975, trab. inédito.

¹³⁹ La Blanca S. A. había cerrado en 1963 y la Armour de La Plata en 1969; se reconoce en documentos oficiales propios la ineficiencia de ambas y sus sostenidas pérdidas. Véase Treviño, Pepe, *La carne podría*, Achaival, Buenos Aires, 1973.

¹⁴⁰ La investigación judicial pondría en evidencia que la absorción de estas dos empresas fuertemente deficitarias por parte de DELTEC tuvo como objeto evitar la disolución de ellas. Fuente: fallo del juez S. M. Lozada, 8 de noviembre de 1972, Buenos Aires.

¹⁴¹ Cámara de Diputados, Informe de la Comisión Especial, ob. cit., 1975, tomo II.

¹⁴² En sus primeras memorias la CAP establecía que "la Corporación, cumpliendo con una de sus principales finalidades, no vaciló en renunciar, en beneficio de los precios que pagaba a los vendedores de hacienda, a una parte de las ganancias". En 1937 el Directorio expresa que al entrar a competir en el consumo la Corporación tenía en cuenta "el deseo de que el organismo de los productores tuviese un volumen de operaciones elevado que le permitiera hacer sentir su eficacia sobre el mercado, acción que era imprescindible por la abundancia de la oferta". Ver Informe, 1975, libro I, págs. 41 y 42, obra citada inmediatamente antes.

¹⁴³ Según la información de la citada Comisión de la Cámara de Diputados de la Nación, 1975, la CAP había recibido del Estado, hasta 1974, un valor equivalente a 19 veces el patrimonio en libros, revalúos contables incluidos. (Cámara de Diputados, 1975, libro I, pág. 42.) Entre 1959 y 1973 la CAP declaró ganancias sólo en dos años, en un período de considerables beneficios para la industria de la carne.

¹⁴⁴ Diario *La Opinión*, Buenos Aires, 11/4/79 y 18/4/79.

¹⁴⁵ Bain, Joe E., *Organización industrial*, Omega, Barcelona, 1963, pág. 151.

¹⁴⁶ Más del 60 % de la faena del total de la industria exportadora se realizó a "cuenta de terceros" en 1978-80, según la JNC.

¹⁴⁷ Las empresas que faenan realizaron el 83 % de las exportaciones de carne en 1970. Fuente JNC, citado en Sociedad Rural, Estructura de la industria frigorífica argentina, en "Anales", Buenos Aires, 1971, págs. 14 a 20.

¹⁴⁸ En la práctica algunos cortes de esos animales pueden ir al consumo y ciertas partes de los que se destinan a consumo directo se utilizan con frecuencia en las manufacturas.

¹⁴⁹ Fuente: JNC.

¹⁵⁰ Idem anterior.

¹⁵¹ En 1973 la industria faenó para exportación el 9,5 % de los novillos, novillitos, toros, torunos y bueyes, el 13,4 % de las vacas y el 2 % de los terneros. En 1975, año de crisis, se destinó a la exportación el 24 % de las primeras categorías señaladas y el 20 % de las vacas y de vaquillonas (Fuente: JNC).

¹⁵² Ejemplo de ellos son: a) el grupo de firmas BOVRIL-FRIAR (faena), y SAFRA-FRIMAT; y b) CEPA (faena), Quickfood Patty y ex-Laffayette (preparación de cortes y deshuesado).

¹⁵³ Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 1975, obra citada.

¹⁵⁴ Fue en gran medida este factor el que a principios de siglo terminó el desplazamiento de los capitales nacionales por los transnacionales en la industria exportadora. Ver Sourrouille, Juan, **Carnes y frigoríficos en la Argentina**, ILET, México, 1980, trab. inédito.

¹⁵⁵ El grupo FRIAR-BOVRIL es el segundo exportador en 1978 y CEPA y Antártico figuran entre los primeros ocho lugares como exportadores debido a la importancia de la carne elaborada vendida ese año.

¹⁵⁶ Bravo, J. A. (JNC), "Nivel tecnológico de la industria frigorífica: estado actual y perspectivas", conferencia pronunciada el 5/12/75 en el Salón de Actos del Banco Nación (ejemplar mimeografiado).

¹⁵⁷ En 1973/80 el 64 % de la faena de los frigoríficos y fábricas se destina al mercado interno. Esto no refleja necesariamente la importancia de cada mercado en el conjunto de la industria, ya que las ventas al exterior tienen más valor agregado.

¹⁵⁸ En 1980, el 73 % de la faena de las empresas de la industria exportadora mediana y pequeña se destinaba al consumo interno; aunque el 75 % de ésta era para terceros. Fuente: JNC.

¹⁵⁹ Fuente: JNC. Se refiere a las plantas que recibían los servicios de clasificación y tipificación de la JNC.

¹⁶⁰ En 1975 la faena en cabezas de ovinos era mayor a la de vacunos en dos plantas. Sólo en el CAP Lisandro de la Torre la faena de porcinos era mayor a la de vacunos.

¹⁶¹ Bain, Joe E., obra citada, pág. 293.

¹⁶² Como es el caso de CAP, Bovril y otras en el mercado de conservas.

¹⁶³ En algunos casos estos "terceros" son socios del frigorífico (dueños de carnicerías, etc.).

¹⁶⁴ La faena y la venta clandestinas de carnes puede ser un canal muy competitivo en estos períodos, como se demostró en 1973.

¹⁶⁵ Fuente: Reza, L., "Faena clandestina", en **Carnes y Mercados**, vol. 1, núm. 3, pág. 23.

Respecto de las maniobras ilegales en la industria tradicional véase Puiggros, R., 1958, ob. cit. y Losada, S. M., ob. cit., 1974; Volando, H., **Ganados y carnes en la encrucijada**, Pampayasta Norte, octubre de 1975, y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Comisión Investigadora sobre Carnes, ob. cit., 1975.

¹⁶⁶ No se contó con los márgenes de precios para cada tipo de mercado. El intento de construir indicadores de esos márgenes resultó en general infructuoso por la falta de información de base o las deficiencias de la misma.

¹⁶⁷ FIEL, 1972, obra citada, tomo III.

¹⁶⁸ La inversión fija para procesar una cabeza de ganado vacuno al año se estimó en 17 dólares y la nueva capacidad de faena en 6 millones de animales por año. La inversión sería mayor si se consideraran los depósitos de carne refrigerada y el procesamiento de todos los subproductos.

¹⁶⁹ El estudio se refiere a los requerimientos para la producción en los frigoríficos que faenan tanto vacunos como ovinos y porcinos, pero no comprende a la CAP. Fuente: JNC, **Industria frigorífica: evaluación integral de los cambios técnicos necesarios y consecuentes requerimientos financieros**, Buenos Aires, sin fechar.

¹⁷⁰ "En los últimos tiempos las empresas frigoríficas se han visto obligadas, por las exigencias higiénico-sanitarias de los compradores del exterior, a destinar importantes montos para la adecuación en esta materia". JNC, **Industria frigorífica**, ... sin fechar (presumiblemente de 1969), obra citada.

¹⁷¹ Según la CFR, "en conjunto, el crédito bancario representa una parte reducida de los recursos externos a las empresas frigoríficas. La mayor parte del financiamiento surge de las compras de hacienda (por el distinto plazo de pago de la misma y de realización de las ventas de carnes) y, en el caso de algunas empresas, del prefinanciamiento de los intermediarios exportadores. Cámara de Frigoríficos Regionales (CFR), **Memoria y Balance**, Buenos Aires, 1972, punto 1.5.

¹⁷² CFR, 1972, obra citada, punto 1.5.

¹⁷³ Ver FIEL, 1972, obra citada.

¹⁷⁴ "A la ausencia de créditos de evolución que fueron los problemas señalados, se agrega la insuficiencia del crédito de mediano y largo plazo para las inversiones de activo fijo. De este modo, es frecuente que este tipo de inversiones se realice inmovilizando recursos de corto plazo, lo cual no hace más que aumentar la vulnerabilidad financiera de las empresas". CFR, **Industria frigorífica: un sector clave de la economía nacional**, Buenos Aires, 1973, pág. 16.

¹⁷⁵ Según declaraciones de R. E. Hagelen, ex directivo de la CAP, esta empresa alcanzó el máximo endeudamiento en moneda extranjera a fines de 1971. Cámara de Diputados, **Informe...**, 1975, obra citada.

¹⁷⁶ CFR, 1972, obra citada.

Indice

Introducción	9
Parte I	
El marco global de la producción de carne vacuna en el Río de la Plata	11
Resumen y conclusiones	29
Parte II	
La industria de la carne en el Uruguay	33
Resumen y conclusiones	94
Parte III	
La industria exportadora argentina	99
Resumen y conclusiones	135
Elementos para una opción	137
Siglas	141
Abreviaturas	141
Notas	143

Este libro se terminó de imprimir en
Artes Gráficas Santo Domingo S.A.,
Santo Domingo 2739, Buenos Aires,
en el mes de marzo de 1983.