

# Cadenas Regionales de Valor a Partir Producciones Primarias: Desafíos y Políticas

## La cadena cárnica en el Chaco Una política para el desarrollo de la industria frigorífica local

Por Eduardo Aguilar, Agustín Kozak Grassini y Sebastián Lifton

### Introducción.

El nuevo contexto económico renueva los desafíos para las políticas de desarrollo regional en la Argentina. El activismo estatal parece liberado del veto ideológico que las marginó durante los noventa, pero también desaparecieron de la agenda las generosas exenciones fiscales que conocimos con el nombre de promociones industriales. La realidad sigue siendo la única verdad: el desarrollo debe ser ganado en el exigente terreno de las inversiones, las reducciones de costos y las innovaciones de productos y mercados. La pregunta es: ¿Pueden ayudar las políticas públicas locales?

El desafío no es sencillo. La prolongada crisis económica, que para el interior se extiende ya a varias décadas, destruyó estructuras empresarias, desarmó redes de proveedores y erosionó las competencias de emprendedores y obreros. La erosión de las capacidades estatales ha sido paralela. Hay poco sector privado, pero también hay muy poco estado.

La desarticulación de las cadenas productivas regionales es profunda. Algunas producciones primarias subsisten, otras incluso se fortalecen, pero la agregación de valor industrial, la creación de empleos, unánimemente tiene lugar en otros territorios. La importación de productos elaborados a partir de materias primas locales, y la concentración de las economías regionales en los segmentos de menor valor agregado de las distintas cadenas productivas, es regla de escasas excepciones.

Este trabajo resume muy brevemente una propuesta de política que apunta al desarrollo de la cadena de valor formada por la producción ganadera y la industria frigorífica del Chaco, que realizamos en el marco de nuestro trabajo en el Consejo Económico y Social de esta provincia. El enfoque que utilizamos es el *upgrading* (mejora, fortalecimiento, desarrollo) de cadenas de productivas<sup>1</sup>: El *upgrading* puede referirse tanto a procesos (introducción de nuevas técnicas productivas) como a productos (moverse a líneas de bienes más sofisticadas), pero aquí nos concentramos en la idea de *upgrading funcional*, que supone ascender hacia funciones y posiciones superiores dentro de la cadena de valor.

Consideramos que el trabajo da perspectiva clara del tipo de políticas articuladas a través de las cuales puede intentarse el desarrollo industrial del interior del país. Las acciones sugeridas reúnen antiguas y nuevas intuiciones de la teoría del desarrollo, entre las que destacan la creación de mercados mediante la reducción de los costos de transacción, el ataque a las fallas de coordinación, el énfasis en las dimensiones colectivas de la eficiencia, y los cambios institucionales y regulatorios necesarios para

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo Pietrobelli y Rabellotti. "Upgrading Cluster and Value Chains in Latin America: The Role of Policies", Inter-American Development Bank, 2004.

conducir hacia nuevos cursos de acción las expectativas de los actores centrales de la cadena productiva. Luego de una presentar el problema, el trabajo resume la lógica del razonamiento y el curso de las políticas sugeridas.

### La Cadena Cárnica del Chaco

Pese a que la participación chaqueña en el Producto Bruto Nacional es de aproximadamente el 1,5%, su contribución al stock de cabezas bovinas argentinas es del 4%, lo que puede interpretarse como un indicador indirecto de que la provincia posee una ventaja comparativa sectorial.

Sin embargo, la participación del Chaco en la faena nacional es solamente del 1,7%, lo que evidencia el subdesarrollo del sector industrial de la cadena cárnica local. En la misma línea, aunque el Chaco cuenta con 2,5 cabezas bovinas por habitante (el promedio Nacional es de 1,3), la industria frigorífica local no logra colocar su producción en otras provincias. Más aún, la faena declarada en frigoríficos locales logra abastecer menos del 50% del consumo chaqueño de carnes.

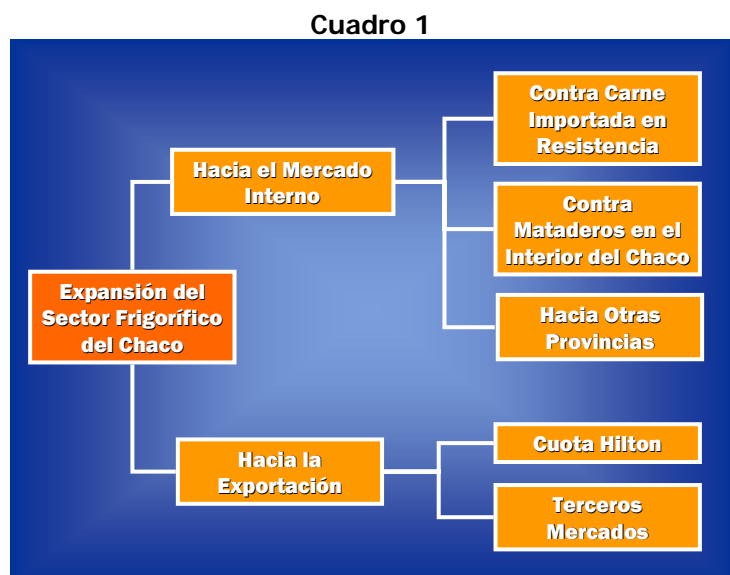
Como manifestación final de la fuerte desarticulación de una cadena con potencial, muchos productores chaqueños venden ganado en pie que luego es "recomprado" en forma de carne faenada por los supermercados y carnicería locales.

Existe por lo tanto la clara oportunidad de poner en marcha una política industrial que desarrolle integralmente la cadena cárnica en el Chaco, buscando maximizar la creación de valor y de empleo dentro de los límites provinciales. Las preguntas iniciales son: ¿Cuáles son los posibles canales de expansión para la industria frigorífica? ¿cuáles los obstáculos que se enfrentan?

### Un marco para pensar la estrategia de desarrollo

En el Cuadro 1 se observan las dos vías de expansión, posibles y complementarias, a partir de las cuales puede pensarse el desarrollo de la industria frigorífica del Chaco.

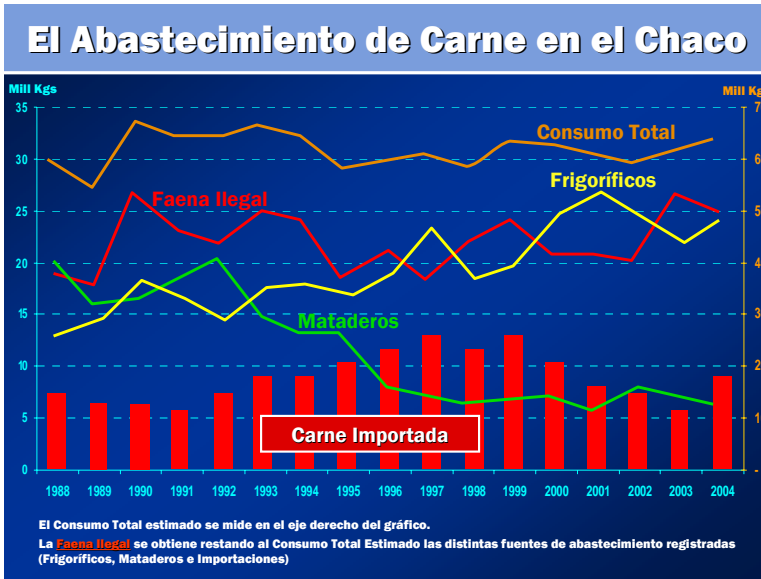
De las dos orientaciones, nos hemos enfocado en primera instancia en la que enfatiza el mercado interno, dada la inestabilidad regulatoria asociada a la exportación de carnes y las precarias condiciones de punto de partida de los frigoríficos locales.



Dentro de esta orientación, la expansión de la industria frigorífica del Chaco puede realizarse hacia tres destinos posibles:

- Ganando mercado a la carne importada de otras provincias (especialmente en Resistencia, la capital provincial).
- Ganando mercado a la producción de los mataderos (esencialmente en el interior de la provincia).
- Ganando los mercados de otras provincias, mas o menos próximas en términos geográficos.

**Cuadro 2**



¿Cuál es la importancia de cada uno de estos mercados? El Cuadro 2 presenta los datos de producción y el consumo de carne en el Chaco en gran parte de los últimos años.

Según datos de SAGPyA, el consumo anual por habitante oscila en Argentina en torno a los 65 kilos. Eso permite estimar el Consumo Total de la provincia ubicado en general por encima de los 60

millones de kilogramos anuales (primera línea desde arriba, que se lee en el eje derecho del gráfico).

El gráfico muestra también que en el Chaco, por la aparición de nuevos frigoríficos (en algunos casos ex mataderos transformados), la faena registrada en frigoríficos aumentó continuamente en detrimento de la faena en mataderos. Este comportamiento se intensificó en la última década, debido a las expectativas generadas en su momento por la eventual adhesión provincial a la Ley Federal de Carnes.

Finalmente, el gráfico muestra que la importación de carne de otras provincias se ubica en torno a los 10 millones de kilos al año. Y que la faena ilegal (estimada por diferencia entre consumo y faenas registradas) permanece por encima de los 20 millones de kilos/año.

Los números anteriores son promediados para el período 96/04 para presentar, en el Cuadro 3, una estimación de la importancia de las distintas fuentes de abastecimiento de la demanda total de carne bovina en la provincia del Chaco.

**Cuadro 3**

**El Abastecimiento de Carne en el Chaco  
(Promedios Estimados - Período 1996/2004)**

Estimaciones	Millones de Kgs.	Porcentaje del Mercado	Equivalente Aprox. en Cabezas (*)
<b>Consumo Total</b>	<b>61</b>	<b>100%</b>	<b>406.667</b>
De Frigoríficos	22	37%	137.500
De Mataderos	7	11%	50.000
Carne Importada	10	16%	71.430
<b>Faena Ilegal Estimada</b>	<b>21,9</b>	<b>36%</b>	<b>146.667</b>

(\*) En el cálculo de Consumo Total y la Faena Ilegal se toma un rinde de 150 Kgs por cabeza, que promedia el rinde de faena en Frigoríficos (160 kgs) y en Mataderos y Carne Importada (140 Kgs)

Claramente se observa que, la faena ilegal y las causas que impiden competir contra la carne importada de otras provincias son los obstáculos que enfrenta la industria frigorífica del Chaco para su expansión en el mercado local (y posteriormente hacia otros mercados regionales). A continuación se analizan cada uno de estos problemas.

**Mataderos y faena ilegal**

La faena ilegal constituye uno de los escollos centrales para mejorar el desempeño de la industria frigorífica del Chaco. En general, se tiende a asumir que la faena clandestina está asociada fundamentalmente a los mataderos del interior de la provincia, pero lejos está de ser exclusiva de los mismos. Dentro del sector también existen difundidas sospechas de producción ilegal de carne en los frigoríficos y en el ingreso de animales faenados desde otras provincias.

Como muestran los datos del cuadro precedente, la clausura de los mataderos (que en general se piensa como una decisión política compleja por el apoyo municipal con que contarían los mismos) no es el centro del problema. El problema es la carencia de un sistema efectivo y homogéneo de control de la faena bovina en la provincia, que en los mataderos y en cualquier otra instancia, permita eliminar la producción e introducción clandestina de carne. Es importante notar que, aun si los mataderos continúan funcionando (11% del mercado), eliminar la ilegalidad implicaría más que duplicar el mercado potencial de los frigoríficos locales.

La tolerancia de la ilegalidad afecta la expansión de la industria frigorífica chaqueña por dos vías centrales. En primer lugar, reduce el mercado potencial de los frigoríficos frente a competidores que tienen menores costos por la evasión de impuestos; como consecuencia, los frigoríficos enfrentan dificultades para ganar escala, aumentar sus márgenes de rentabilidad y competir en la compra del ganado chaqueño de mejor calidad. Y esto último, a su vez, los margina del mercado más exigente de la capital de la provincia. En segundo lugar, la posibilidad de la informalidad propia, muchas veces

inducida por la informalidad ajena, dificulta que los mismos frigoríficos sean propensos a asumir los riesgos y los costos que supone el ingreso a mercados y segmentos de negocios de mayor calidad.

### La expansión hacia la Capital del Chaco y hacia otras provincias

En la orientación hacia el mercado local, el objetivo final para la industria frigorífica del Chaco debe ser competir progresivamente por el abastecimiento del consumo de carnes en las restantes provincias del Norte de país. Pero es obvio pensar que la expansión regional plantea, como mínimo, los mismos desafíos que se encuentran en la competencia por el mercado de Resistencia. Por lo tanto, es lógico pensar en Resistencia como un paso anterior y preparatorio a la conquista de otros mercados provinciales.

La expansión de la industria frigorífica local hacia Resistencia plantea un problema de sustitución de importaciones de carne que proviene, casi con exclusividad, de Santa Fe y Buenos Aires. Se trata de un mercado que supera los 10 millones de kilos al año, y equivale a aproximadamente unos 70.000 animales faenados. O, en términos monetarios, el negocio de la carne importada en Resistencia es, según valores estimativos, de \$40 millones anuales.

**Cuadro 4**

#### **Estos fueron los Ejes de la Encuesta**

- 1. Quién es su Proveedor de carne (Localidad)**
- 2. Qué Tipo de animal compran (Ternero, Novillo, Novillito, Vaquillona, Vaca)**
- 3. A qué Precios y qué Cantidad Semanal de ½ reses**
- 4. Si Compran Cortes Adicionales**
- 5. Qué Financiamiento reciben de los Frigoríficos**
- 6. Qué Factores son Claves para Elegir un Proveedor (Financiamiento, Continuidad, Calidad, Precio, Seguridad del abastecimiento)**
- 7. Si tuvieron experiencias previas con Frigoríficos locales, o si tienen Disposición a Trabajar con Frigoríficos locales**

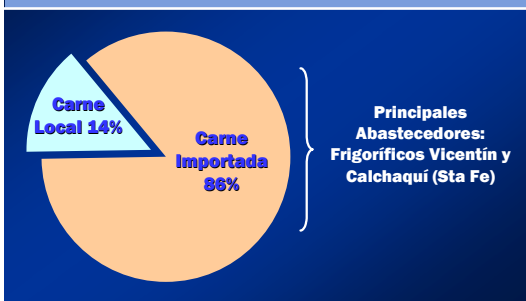
¿Por que los frigoríficos chaqueños no abastecen a la capital de la provincia, pese a que declaran capacidad ociosa y a las mejoras registradas en la calidad del ganado local? Para abordar el problema analizamos la comercialización mayorista y minorista de carne en Resistencia, recurriendo a datos, entrevistas y encuestas. Encuestamos a 48 vendedores minoristas de

carne del centro de Resistencia. 34 son carnicerías pequeñas, 9 supermercados, 3 carnicerías grandes y 2 hipermercados. En el cuadro 4 se presentan los puntos los principales de las encuestas realizadas para este trabajo.

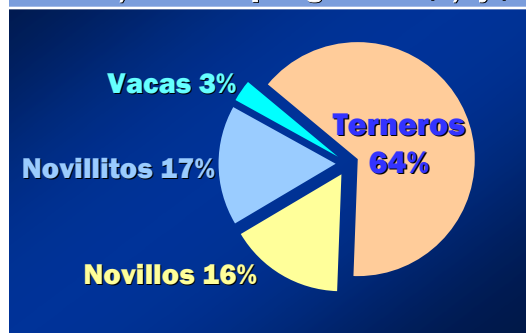
El cuadro 5 reporta en cuatro paneles los resultados cuantitativos de la encuesta.

**Cuadro 5**

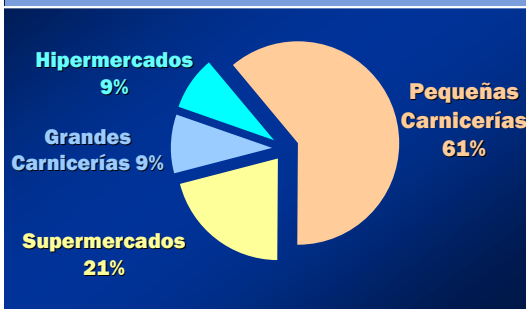
**Más del 85% de la Carne Vendida en el Centro de Resistencia es "Importada", con Frigoríficos del Norte de Santa Fe como principal Origen**



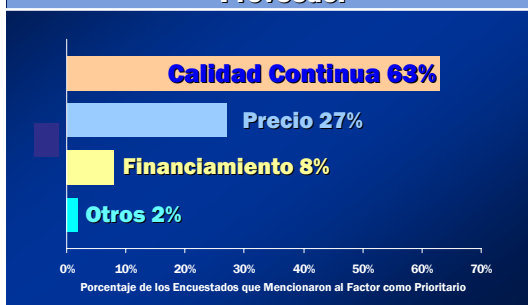
**Casi el 65% de la Importación Corresponde a Terneros, a un costo por kg de entre \$4,5 y \$5**



**El 60% de la Carne Importada se vende desde Pequeñas Carnicerías. Los Súper y Grandes Carnicerías reúnen 30% de las ventas**



**CONTINUIDAD EN LA CALIDAD es el Factor Clave en la Elección del Frigorífico Proveedor**



En cuanto a los resultados cualitativos, los más importantes se resumen a continuación:

- Existe un amplio consenso en cuanto a que la carne local es de baja calidad en relación a la importada. Sin embargo, en relación a los precios, no se advierten diferencias significativas.
- La calidad de la carne local, cuando aparece, es temporaria, sin continuidad.
- La discontinuidad en la calidad generó una imagen de "falta de seriedad" de los frigoríficos locales entre las carnicerías y supermercados de Resistencia.
- Como contraste, se resalta el muy buen servicio al cliente que prestan los frigoríficos de otras provincias, en términos de calidad y regularidad del abastecimiento.
- Se verifican escasos intentos de frigoríficos locales para insertarse como proveedores de los supermercados y carnicerías de la capital del Chaco. A diferencia de los frigoríficos locales, los abastecedores de otras provincias ofrecen financiamiento de corto plazo a los supermercados de la capital.

### **Oportunidades y Problemas para la Expansión hacia el Mercado Interno:**

Plantear la expansión hacia el mercado local requiere reconocer los siguientes hechos. Los hipermercados conforman cadenas verticalmente integradas que en gran medida

se autoabastecen de carne y, por lo tanto, la penetración a los mismos es dificultosa. Ellos abastecen aproximadamente el 9% del consumo capitalino de carne.

Sin embargo, las encuestas realizadas revelan que las carnicerías y los supermercados de la capital (30% del mercado) están dispuestos a "probar" a los frigoríficos locales como proveedores. Se trata de un mercado equivalente a unas 60.000 cabezas anuales. Una cantidad similar a las cabezas que el Chaco "exporta" en pie a otras provincias cada año.

Pero esta expansión presenta un problema: la baja calidad de los animales faenados en los establecimientos locales provoca quejas por parte del sector comercializador minorista. Esta dificultad contrasta con un hecho que los ganaderos locales exhiben con orgullo: el gran salto de calidad sus planteles bovinos.

Por lo tanto, es evidente que la baja calidad promedio de la faena provincial es síntoma de otro problema que aqueja a la industria. Nuestras investigaciones revelan que el principal obstáculo que enfrentan los frigoríficos chaqueños para su expansión a la ciudad capital es su reducida escala efectiva. En efecto, los bajos niveles de escala en faena impiden obtener márgenes de rentabilidad para comprar ganado local de buena calidad.

Mayor faena implica más subproductos (especialmente cuero), que es de dónde surge el margen por encima de los costos operativos de los establecimientos faenadores.

### **Una estrategia de expansión posible para la Industria Frigorífica del Chaco:**

Paradójicamente, en el Chaco coexisten los altos niveles de capacidad ociosa declarada por los frigoríficos, la exportación de ganado en pie por parte de productores primarios, y una gran proporción de demanda local abastecida por carne importada de otras provincias. Romper esta paradoja productiva, que bloquea la industrialización, requiere que la industria frigorífica local sea capaz de dar un salto de escala. Hay dos acciones necesarias para lograrlo:

1. El control de la faena ilegal.
2. La coordinación de la comercialización de carnes en el mercado de Resistencia.

En cuanto al primer punto, es vital para el éxito de la estrategia de expansión la implementación de un sistema de control de la ilegalidad en la faena y comercialización de carne en el Chaco, tanto en el plano interno como en relación al ingreso de carne proveniente de otras provincias. Solo de esta manera se podrá evitar:

- La faena ilegal en los mataderos, que impida ganar escala a los frigoríficos.
- La faena ilegal en los mismos frigoríficos, que reste incentivos a proyectarse hacia mercados con mayor potencial.
- El ingreso de carne importada no declara, que no solo profundiza las asimetrías competitivas con los frigoríficos de otras provincias, sino que también tiene un "efecto contagio" de la ilegalidad sobre los empresarios locales.

Con respecto al segundo, la estrategia apunta a superar el problema de escala coordinando la comercialización de carne en Resistencia. Se trata aquí de crear un mercado que no existe, posibilitando que se establezcan vínculos entre la oferta y de la demanda de carne local en la capital del Chaco. La clave de esta acción es la secuencia

de etapas de implementación. En una primera etapa debe buscarse captar para los frigoríficos locales la demanda “concentrada” de los supermercados y las grandes carnicerías de la capital. Esto apunta a genera una escala de faena que les permita luego disputar el resto del mercado “atomizado” de las carnicerías chicas. Esa sería la segunda etapa.

Para poner en marcha esta primera etapa hay cuatro acciones para seguir:

1. Identificar a los frigoríficos capaces de responder al objetivo de expansión hacia Resistencia. También revelar sus necesidades de asistencia e inversión.
2. Organizar una instancia de coordinación que reúna a esos frigoríficos, los supermercados y las grandes carnicerías, buscando asegurar demanda a partir de un compromiso de continuidad en la calidad, financiamiento y, si es necesario, el estímulo fiscal temporal.
3. En paralelo, identificar a los ganaderos capaces de abastecer la cantidad y calidad de animales requeridos.
4. Creación de (buena) reputación de la carne chaqueña buscando cambiar las percepciones que sobre ella actualmente tienen tanto las carnicerías como al público en general.

En el mismo sentido de mejorar la rentabilidad de los frigoríficos locales para que puedan acceder a materia prima de calidad, se abre una línea investigación futura sobre la cadena de valor de los cueros. Este es el subproducto de mayor valor. Los empresarios de la carne admiten que es el principal componente de la rentabilidad de sus firmas. En la actualidad la falta de curtiembre con base local hace que se castigue a los frigoríficos provinciales con un bajo precio para el llamado “cuero norte”.

Usted podrá acceder a los todos los trabajos del Consejo Económico y Social del Chaco en nuestro sitio: [www.coneschaco.org.ar](http://www.coneschaco.org.ar)  
Cualquier comentario, inquietud o sugerencia puede contactarnos a:  
[coneschaco@gigared.com](mailto:coneschaco@gigared.com)