

Estado y mercado de la carne vacuna: un análisis comparado entre Argentina y Brasil, 1960-2015*

The state and the beef market: A comparative review of Argentina and Brazil, 1960-2015

Estado e o mercado da carne bovina: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil, 1960-2015

Marlon Vinícius Brisola

Universidade de Brasília

Brasília, Brasil

mvbrisola@gmail.com

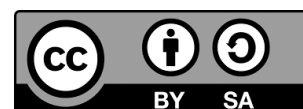
<http://orcid.org/0000-0002-2262-5971>

DOI: <https://doi.org/10.29078/procesos.v.n53.2021.2710>

Fecha de presentación: 4 de mayo de 2020

Fecha de aceptación: 27 de noviembre de 2020

Artículo de investigación



* Estudio desarrollado como proyecto del posdoctorado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, FCE/UBA, Argentina.

RESUMEN

A través de hallazgos documentales y fuentes secundarias, este artículo desarrolla un análisis histórico comparativo de la participación del Estado y demás agentes del mercado. Se presentan las influencias en la producción, comercialización y consumo de carne vacuna entre 1976-2015 en Argentina y 1964-2014 en Brasil; es decir, las dinámicas del agronegocio en ambos países. Los resultados muestran que, en ambos casos, el Estado fue el principal responsable de la trayectoria económica divergente de estos mercados.

Palabras clave: Historia latinoamericana, historia económica, historia comparada, Brasil, Argentina, agronegocios, Estado, carne vacuna, siglo XX.

ABSTRACT

On the basis of documentary findings and secondary sources, the present article conducts a comparative historical analysis of the participation of the state and other market agents. It presents their impacts on beef production, marketing, and consumption in Argentina in 1976-2015 and in Brazil in 1964-2014, in other words, the dynamics of agribusiness in both countries. The results show that, in both cases, the state was the principal player responsible for the diverging economic developments in these markets.

Keywords: Latin American history, economic history, comparative history, Brazil, Argentina, agribusiness, the state, beef, twentieth century

RESUMO

Por meio de achados documentais e fontes secundárias, este artigo desenvolve uma análise histórica comparativa da participação do Estado e demais agentes do mercado da carne bovina. São apresentadas as influências na produção, comercialização e consumo de carne bovina entre 1976-2015, na Argentina, e 1964-2014, no Brasil; ou seja, a dinâmica do agronegócio nos dois países. Os resultados demonstram que, em ambos os casos, o Estado foi o principal responsável pela divergente trajetória econômica destes mercados.

Palavras chave: História latino-americana, história econômica, história comparada, Brasil, Argentina, agronegócios, Estado, carne bovina, século XX.

INTRODUCCIÓN

En los últimos cien años, las posiciones de Argentina y Brasil se han invertido en lo que se refiere al perfil de producción y exportación de carne vacuna: aunque ambos países conservan un significativo consumo interno, también presentan variaciones opuestas. En el presente estudio, y a través de hallazgos documentales y de fuentes secundarias, se realizó un análisis histórico-comparado de la participación del Estado y de los agentes integrantes del mercado de la carne vacuna en Argentina y Brasil, así como del impacto producido por eventos de origen público o privado que influenciaron en el desempeño económico y social del sector en las últimas décadas.

En lo que se refiere a la investigación histórica, vale considerar que son los científicos sociales quienes tienen la capacidad de transcribir mejor los fenómenos dentro de un abordaje interdisciplinario. En particular, la investigación histórica comparada surge como una oportunidad adicional de encontrar, a través del enfrentamiento espacio-tiempo, aquellos elementos que justifiquen o nos lleven a una mayor comprensión de estos fenómenos. En cuanto a la investigación histórica comparada se entiende que “representa un desafío para el saber histórico y para aquellos que la realizan”, donde “la comparación resulta en la construcción de un espacio amplio y diversificado de producción de conocimiento histórico”.¹ Ernesto Bohoslavsky recuerda que, de acuerdo con Marc Bloch, la investigación comparada es más un estilo de pensamiento que una propuesta metodológica. Se trata de exponer una “iluminación recíproca de realidades confrontadas”.²

Este estudio lleva a cabo una investigación cualitativo-cuantitativa (por medio de indicadores de intensidad) y descriptiva mediante un análisis comparativo de dos períodos distintos de la historia de Argentina y Brasil que se buscó responder la siguiente pregunta: ¿cuál es el impacto generado de la participación de los agentes integrantes del mercado de la carne vacuna y del Estado sobre los recientes cambios ocurridos en la producción, comercialización y consumo de carne vacuna en Argentina y Brasil?

Los dos períodos estudiados para este análisis fueron: entre 1976 y 2015 en Argentina, correspondientes a cuarenta años, del Gobierno de Jorge Videla (1976 a 1981) al final del segundo mandato de Cristina Kirchner (2007

1. Neyde Thelm y Regina Maria da Cunha Bustamante, “História comparada: olhares plurais”, *Revista de História Comparada* 1, n.º 1 (2007): 15.

2. Ernesto Bohoslavsky, “Historias conectadas y comparadas del antipopulismo de derecha en Argentina, Brasil y Chile a mediados del siglo XX”, *Anuario IEHS* 26 (2011): 239-250.

a 2015); y, entre 1964 y 2014 en Brasil, es decir cincuenta años, del Gobierno de Castelo Branco (1964 a 1965) hasta el final del primer mandato de Dilma Rousseff (2010 a 2014). Se subdividió cada uno de los períodos en bloques diferentes, en función de las características de los regímenes políticos de los gobiernos en vigencia. Cada uno corresponde a un “caso”, según la expresión creada por Ragin para describir fenómenos temporales y que se adopta en este estudio.³

Los casos analizados comprendieron un total de seis: tres en Argentina y tres en Brasil, y corresponden a los períodos de actuación de los regímenes gubernamentales con ideologías políticas similares. Así, en ambos países se ha comenzado con los regímenes militares (1964 en Brasil y 1976 en Argentina). La tabla 1 presenta los diferentes casos analizados, numerados secuencialmente: en Argentina (casos 1, 2 y 3) y en Brasil (casos 4, 5 y 6).

Tabla 1. Casos del estudio y períodos correspondientes

Casos	País	Período	
1	Argentina	1976-1983	La dictadura militar en Argentina (del Gobierno de José Rafael Videla al de Reynaldo Bignone)
2		1984-2001	La redemocratización argentina (de Raúl Alfonsín a Fernando de la Rúa)
3		2002-2015	El kirchnerismo y antecesores (Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner)
4	Brasil	1964-1984	La dictadura militar en Brasil (de Humberto de Alencar Castelo Branco a João Baptista de Oliveira Figueiredo)
5		1985-2002	La redemocratización brasileña (de José Sarney a Fernando H. Cardoso)
6		2003-2014	‘El Partido de los Trabajadores’ (de Luiz Inácio Lula da Silva al primer mandato de Dilma Rousseff)

Elaborado por el autor.

El encuentro y la medición comparada de esas informaciones permiten entender las causas de las diferentes trayectorias adoptadas en los dos países sobre ese mercado. Para alcanzar los objetivos de la investigación, se reco-

3. Charles C. Ragin, “Introduction: Cases of ‘What is a Case?’”, en *Whats is a Case?*, ed. por Charles C. Ragin y H. S. Becker (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), 1-17.

lectaron datos de diferentes fuentes, a saber: a) investigación documental en revistas y anuarios económicos y técnicos editados por entidades públicas y privadas, relacionadas con los sectores de la producción y comercialización de carne vacuna y de la economía de manera general, en los dos países. En el caso de Brasil corresponden a la Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ABIEC), la Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), el Banco da Amazônia Sociedade Anônima (BASA), el Banco Central do Brasil (BC), el Conselho Nacional de Pecuária de Corte (CNPIC), el Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias de São Paulo (COSAG/FIESP), FNP Consultoria & Comércio; el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA) y el Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); y, en Argentina, el Banco Central de la República Argentina (BCRA), el Instituto Interamericano de Cooperación a la Agricultura (IICA), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); y, b) la investigación bibliográfica complementaria, realizada en revistas y libros científicos de interés del estudio. En alcance a la respuesta al problema de la investigación, se hizo conveniente enumerar dimensiones y elementos que ayudaron a responder el problema de la investigación. Se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Dimensiones y elementos de investigación

Dimensiones	Elementos que afectan al mercado de la carne vacuna
A. Gobierno	A1. Políticas que afectan a la gestión y a la organización colectiva A2. Políticas que afectan a la exención fiscal o tributaria
B. Disponibilidad de recursos	B1. Políticas que afectan al acceso al crédito B2. Políticas que afectan a la burocratización
C. Investigación y desarrollo	C1. Políticas que afectan a la investigación y el desarrollo C2. Políticas que afectan a la transferencia de tecnología
D. Cualificación profesional	D1. Políticas que afectan a la formación y cualificación profesional
E. Acceso a los mercados	E1. Políticas que afectan a las exportaciones E2. Políticas que afectan al consumo interno
F. Infraestructura y seguridad alimentaria	F1. Políticas que afectan a la producción y la infraestructura productiva F2. Políticas que afectan a la seguridad alimentaria

Elaborado por el autor.

El escrutinio de hechos y políticas ocurridos fueron categorizados en ejes correspondientes a los elementos y dimensiones prescritos, y posteriormente cuantificados. El análisis comparativo permitió identificar premisas de causalidad por medio de la necesidad y/o suficiencia de un determinado elemento o conjunto de elementos. Para ello, se utilizaron grados de intensidad (de 1 a 3), correspondientes al impacto estimado sobre el sector: 1 implica ningún impacto; 2, bajo impacto; y 3, alto impacto. La indicación de los expertos refrendó los grados de intensidad considerados en el estudio.

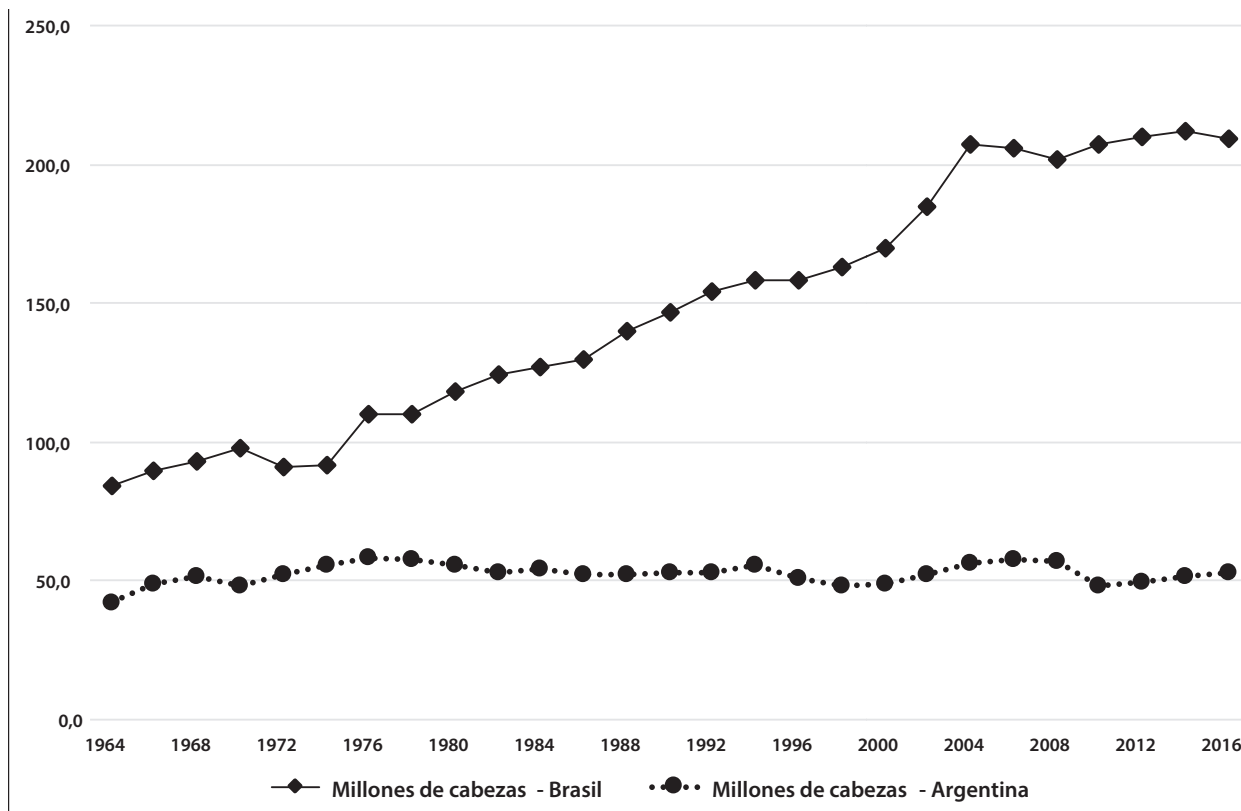
La adopción de los grados de intensidad tiene su origen en la técnica *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) que permite al investigador reproducir de forma sintetizada sus impresiones sobre los hallazgos (una de las características de las investigaciones cualitativas). Al comparar las causas generadoras de impacto, se identificaron aquellas consideradas necesarias o suficientes para su ocurrencia. Las causas combinadas son necesarias, pero cuando se manifiestan de forma aislada son insuficientes para la ocurrencia de un determinado fenómeno (variación de la producción, comercialización y/o consumo de carne vacuna).

Para ello, previamente se realizó un relevamiento de los diversos hechos y elementos institucionales (políticos) que se pensaba afectaban de alguna manera al sector agrícola y al consumo de carne vacuna. Esta lista de hallazgos se expresa en el anexo que se encuentra al final de este artículo. Cada uno fue señalado con un grado de intensidad (1, 2 o 3, según la consideración del autor) por variable. Luego, se realizó un proceso de validación de la tabla de variables/grados de intensidad con tres expertos de los temas que involucran la historia contemporánea argentina y brasileña, que ayudaron a realizar los ajustes necesarios, evidenciados en la tabla 4, a partir de los cuales se realizó el análisis y se extrajeron las conclusiones del estudio.

DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL

Tanto en Argentina como en Brasil, la carne vacuna ha tenido importancia económica y social a lo largo de la historia. A lo largo del tiempo, en los dos países fueron necesarias políticas públicas para garantizar el buen desempeño de su cadena productiva, ya sea para sostener internamente el equilibrio del precio y de la calidad del producto, o para permitir la reducción de barreras de exportación y facilitar créditos a las empresas participantes. De la misma forma, por intereses propios, otros agentes, integrantes o no de la cadena, promovieron acciones (eventos y políticas) que interfirieron en su desempeño, ya sea por alterar el efectivo bovino (cuantitativo de animales) o

Figura 1. Evolución de los rebaños bovinos en Argentina y Brasil, 1964-2016



Fuentes: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FAOSTAT (2018), <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QA>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais, de 1550 a 1988* (Río de Janeiro: Fundação IBGE, 1990); IBGE, *Séries históricas e estatísticas* (2018), <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria.html>; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), *Información estadística. Ganadería* (2018), https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_sectorial; Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), *Datos Abiertos Agroindustria* (2018), <https://www.agroindustria.gob.ar/datosagroindustriales/>. Elaborado por el autor.

la comercialización de los animales y sus productos derivados, o el consumo de carne.

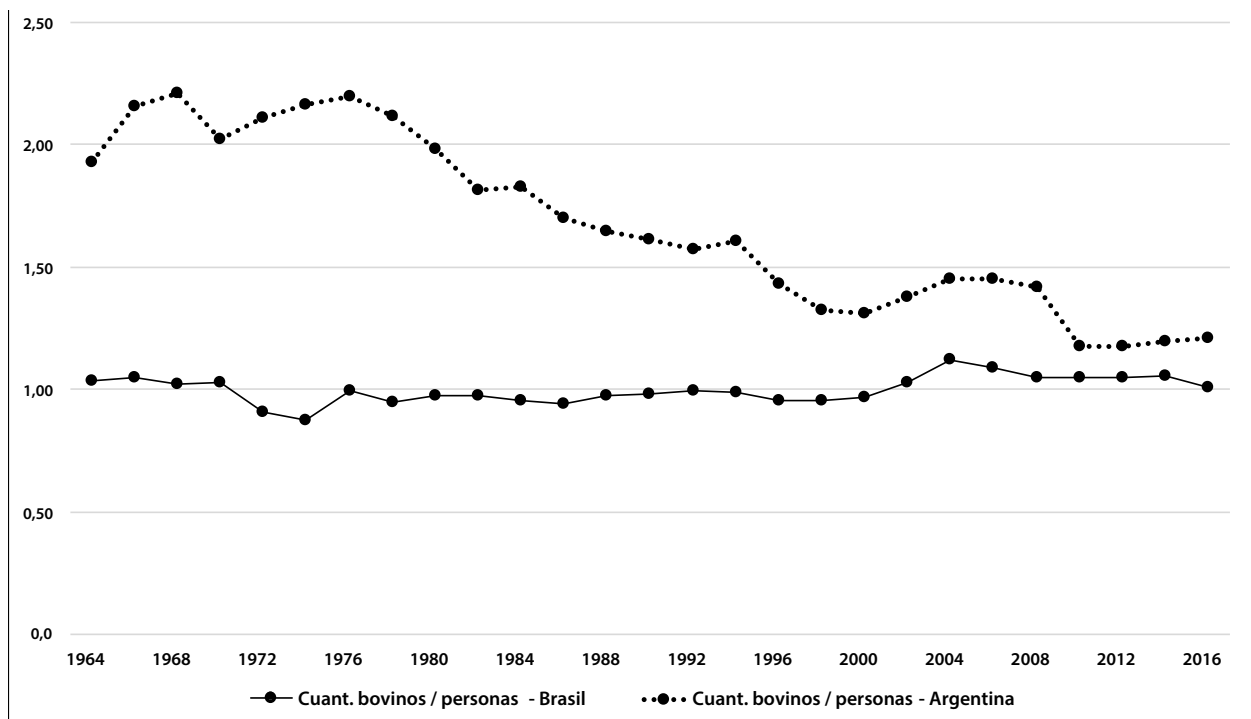
En el caso de la producción pecuaria, en los últimos cincuenta años se constata un reducido aumento del efectivo bovino en Argentina. El número cercano de 42,3 millones de cabezas de ganado existentes en 1964 creció un 25,3 % a lo largo de todo el período, cerca de 0,48 % al año. Según Nicolás Arceo, en el período anterior (entre 1958 y 1977), la tasa media de crecimiento fue mucho más intensa, de 2,08 % al año.⁴ De manera contraria, en las

4. Nicolás Arceo, "La evolución del ciclo ganadero argentino en la segunda fase del

últimas décadas en Brasil hubo un crecimiento más intenso y constante de este efectivo. Los registros muestran que el ganado en este país era de 84.2 millones de cabezas en 1964 y alcanzó la marca de 209 millones en 2016, lo que representa un crecimiento del 148,2 %, es decir, 2,8 % al año.⁵ La figura 1 ilustra esta diferencia.

Si se compara el efectivo bovino con la población local en los dos países y a lo largo del período, en Argentina se ve una significativa reducción de la relación entre cabezas bovinas y número de habitantes, mientras que en Brasil esta misma relación se mantiene proporcional (figura 2).

Figura 2. Evolución de la relación entre los respectivos rebaños bovinos y las poblaciones locales de Argentina y Brasil entre 1964 y 2016



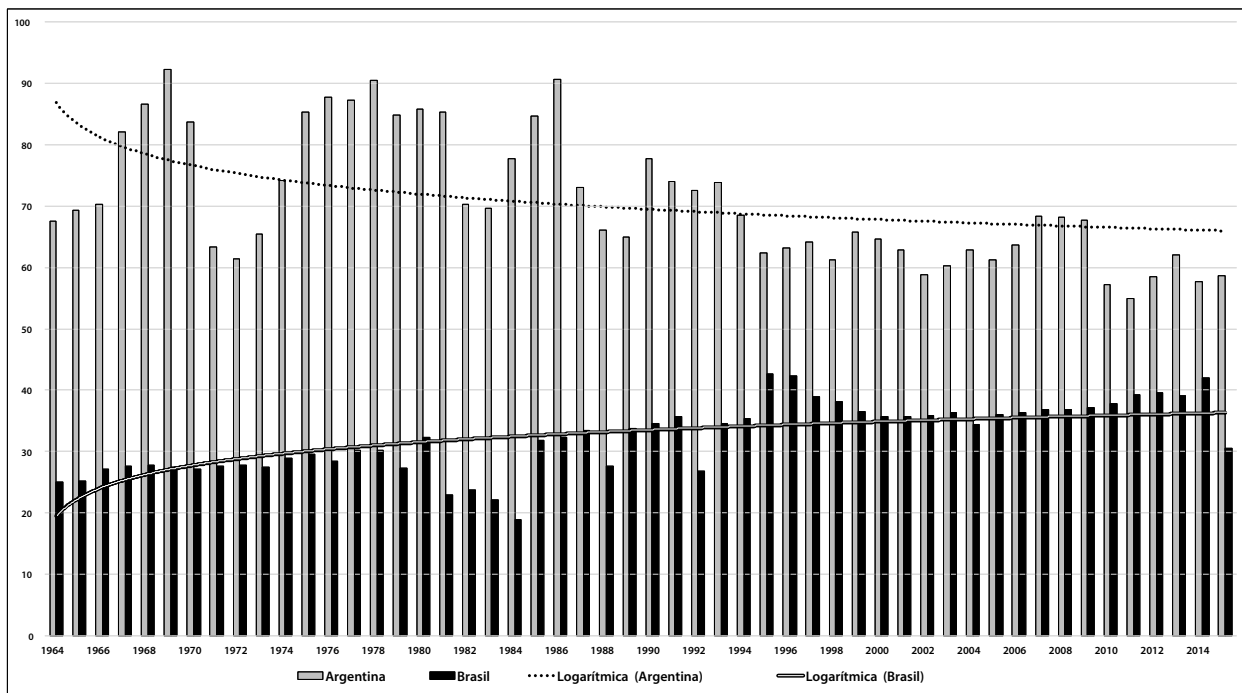
Fuentes: FAO, FAOSTAT; IBGE, *Estatísticas históricas do Brasil...*; IBGE, *Séries históricas e estatísticas*; Instituto Nacional de Estadísticas e Censos (INDEC), *Cuadros estadísticos. Ganadería* (2018), https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=8&id_tema_3=87.

Elaborado por el autor.

modelo sustitutivo de importaciones”, *América Latina en la Historia Económica* 26, n.º 3 (2017): 161-192.

5. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), FAOSTAT (2018), <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QA>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais - de 1550 a 1988* (Río de Janeiro: Fundação IBGE, 1990).

Figura 3. Consumo per cápita de carne vacuna (kg/hab./año) entre 1964 y 2015 en Argentina y Brasil y líneas de tendencia logarítmicas correspondientes

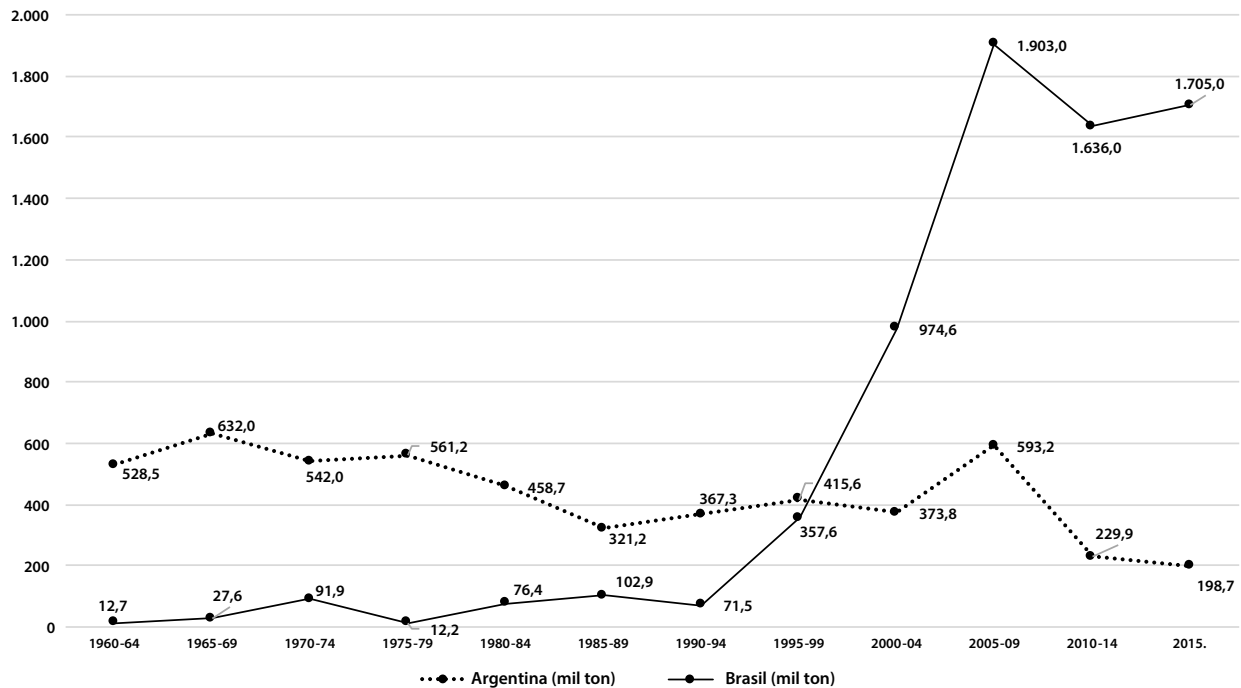


Fuentes: FAO, FAOSTAT; Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPVCA), *Material de consulta* (2018), <http://www.ipcva.com.ar/vertext.php?id=802>; United States Department of Agriculture. Foreign Agriculture Service (USDA), “Production Supply and Distribution” (2018), <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads>. Elaborado por el autor.

Mientras que 1964, en Argentina la proporción era de 1,93 cabezas bovinas por habitante (42,3 millones/22,0 millones), en 2016 esta relación pasó a 1,21 bovinos por habitante (53,0 millones/43,8 millones). En Brasil, la relación se alteró de 1,03 (84,2 millones/81,2 millones) a 1,01 (209,0 millones/207,7 millones). Estas cifras permiten inferir que diversos factores influyeron en la sostenibilidad de los rebaños en los dos países. A lo largo del período que va desde la década de 1970 y hasta la actualidad, mientras que en Argentina se vio una cierta continuidad en el número de animales, incluso a pesar del aumento de la población, en Brasil la proporcionalidad en los efectivos humano y animal se mantuvo prácticamente constante.

Si consideramos que en los dos países la carne siempre ha tenido una importante participación en la dieta de la población, habrá que pensar que tal diferencia también se ha visto reflejada en su consumo. Es bien sabido que, desde el período colonial, los argentinos conservan un consumo per cápita de carne vacuna mucho más alto que el de los brasileños. Los registros muestran que el consumo anual de carne vacuna en Argentina se ha mantenido

Figura 4. Evolución de las exportaciones (en mil toneladas) de carne vacuna de Argentina y Brasil, entre 1960 y 2015



Fuentes: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ABIEC), *Exportações por ano* (2018), <http://www.abiec.com.br/ExportacoesPorAno.aspx>; Argentina Livestock (AL), *Observatorio de la cadena argentina bovina* (2018), <http://www.argentina-livestock.com.ar/observatorio-de-la-cadena-bovina-argentina>; IBGE, *Estatísticas históricas do Brasil...*; IPVCA, *Material de consulta*; MAGyP, *Información estadística. Ganadería*; Agustina Rayes, "La estadística de las exportaciones argentinas, 1875-1913: nuevas evidencias e interpretaciones", *Investigaciones de Historia Económica (IHE)* XI, n.º 1 (2015): 31-42. Elaborado por el autor.

por encima de los 60 kilos, hecho que no ocurre en Brasil, donde el consumo siempre se posicionó por debajo de este nivel. En los últimos 50 años (dentro del período de análisis de este estudio), el consumo de carne vacuna en Argentina y Brasil se mantuvo dentro de esos parámetros. Sin embargo, la tendencia ha sido de ampliación en Brasil y de reducción en la Argentina.

Mientras que entre 1964 y 1989 (un lapso de 26 años) en Argentina se consumía una media de 77,7 kg/hab./año de carne vacuna, y 27,9 kg/hab./año en Brasil, en los 26 años siguientes, entre 1990 y 2015, el consumo cambió a 64,2 kg/hab./año en Argentina (una caída del 17,3%), y a 36,7 kg/hab./año en Brasil (un aumento de 31,9%). Esta variación se puede ver gráficamente en la figura 3. Mientras que la figura 4, complementaria, muestra que los datos de exportación de los dos países son dispares en el período analizado, indicando que el excedente al consumo interno es utilizado para satisfacer el mercado

externo. Es posible verificar que la exportación de carne vacuna argentina conservó una tendencia de suave caída a lo largo del período entre 1960 y 2015, pasando de cantidades próximas a 500 mil toneladas anuales (en la década de 1970) a volúmenes inferiores a 200 mil toneladas anuales en la última década.

Las medias anuales (identificadas en cuadrienios en la figura 4) indican que en la década de 1970 el volumen exportado por Argentina se encontraba cerca de aquel presentado a principios del siglo XX y que, ciertamente, pocas veces superó las medias históricas. Desde entonces, los volúmenes de exportación mostraron una tendencia en caída. De manera contraria, en Brasil la exportación se mantuvo en volúmenes muy bajos (menos de 100 mil toneladas anuales) hasta la década de los noventa. A partir de ahí, el volumen exportado de carne vacuna se incrementó de forma considerable, alcanzando, en el quadrienio 2005-2009, la media anual de 1,9 millones de toneladas. Desde entonces, los volúmenes se han mantenido cercanos a 1,7 millones de toneladas.⁶

Caso 1: La dictadura militar en Argentina (1976-1983)

La reducción del efectivo bovino en el período 1976-1983 fue el equivalente al 7,5 %. Mientras que en 1976 se registraban 58,2 millones de cabezas, en 1983 este número caía a 53,8 millones. Con respecto a esta realidad, se destaca una significativa reducción de establecimientos rurales pecuarios; sin embargo, en el mismo período hubo una ganancia de productividad por área y por animal.⁷

Arceo considera, al igual que otros autores, que las interferencias del Estado en este período en el área tecnológica, en el precio de la carne (interna y externamente) y en la evolución de los salarios reales de la población, comprometieron la evolución de la producción y el mercado de carne vacuna en el país. Tales interferencias fueron, en gran parte, movidas por la crisis económica que el régimen heredó de gobiernos anteriores.⁸ Para mantener los niveles de consumo interno, las políticas públicas propiciaron garantías de oferta y de precio de la carne vacuna accesibles a la población, determinando así que el abastecimiento interno sobrepasara a las exportaciones. De esta forma, no solo el precio de la carne sino también otras variables económicas

6. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ABIEC), *Exportações por ano* (2018), <http://www.abiec.com.br/ExportacoesPorAno.aspx>.

7. Eduardo Azcuy Ameghino, Marcelo Bordas, Gabriela Gresores y Gabriela Martínez Dognac, "El complejo alimentario de la carne vacuna argentina, 1960-1996", *Cuadernos de PIEA* 7 (1998), <http://www.ciea.com.ar/revista-interdisciplinaria-de-estudios-agrarios/cuadernos-del-piea-num-7/>.

8. Arceo, "La evolución del ciclo...".

sobre el consumo pasaron a ser determinantes sobre el volumen exportado.

Entre las acciones mediatas del Gobierno de José Rafael Videla con efecto sobre el sector, estuvo la intervención (y posterior liquidación) de la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP) y la reedición de la Ley de Carnes, a través de la Ley 21.740/1978, que establecía nuevos objetivos, administración, atribuciones y deberes a la Junta Nacional de Carnes (JNC).⁹ El Gobierno de Videla incluso había implementado un nuevo valor de cuota para el precio de los animales, muy por debajo del precio de mercado, ofreciendo así condiciones para la reducción del importe de la carne. Tal medida conservó elevado el consumo, pero no permitió mayores estímulos al crecimiento de la actividad pecuaria, a lo que se sumó la inflación, que mantuvo altos los precios de los insumos; en su afán de controlarla, el régimen adoptó un programa de restricción al crédito, por medio del incremento de los tipos de interés.

Se puede decir, por lo tanto, que la participación del Estado fue preponderante en el proceso de aceleración de la reducción del efectivo bovino, a partir de la segunda mitad de la década de 1970. Basualdo y Khavisse consideran que la política de incremento de la tasa de interés (con el fin de contener la inflación y reorganizar la economía) implementada en 1977 por la dictadura influyó fuertemente en el desempeño presente y futuro de la cadena de producción.¹⁰ Ante la oportunidad de transformar su patrimonio (tierra y animales) en activos financieros de alta liquidez y de importante valor monetario y, aún más, de deshacerse de pesadas deudas provenientes de la adquisición de insumos de muy altos costos en medio de la coyuntura macroeconómica, muchos ganaderos decidieron liquidar y alejarse de la actividad. Vale recordar que el mayor efectivo bovino registrado en Argentina en toda su historia fue de 61,1 millones de cabezas, justamente en 1977.

Como consecuencia de la crisis económica y de la consiguiente ampliación de la desigualdad de ingresos, surgieron cambios en los hábitos de consumo de la población que afectaron al sector: se trata tanto de la sustitución de la carne vacuna por otras más baratas –especialmente la carne de pollo– como de la introducción de nuevos cortes en el hábito de consumo de carne vacuna.¹¹ La crisis en el sector llevó a los frigoríficos exportadores a trabajar con niveles de capacidad ociosa superiores al 50%.¹² A partir de la reedición

9. Nora Gorrochategui, "Diagnóstico Institucional de la Junta Nacional de Carnes (JNC). Período 1976-1987" (tesis de maestría, Universidad de Buenos Aires, 1988).

10. Eduardo M. Basualdo y Miguel Khavisse, *El nuevo poder terrateniente* (Buenos Aires: Planeta, 1993).

11. Eduardo Azcuy Ameghino, "Crisis y estancamiento del comercio exterior argentino de carnes vacunas", *Ciclos XXIX* (2005): 137-161.

12. Araceli Felicidad Méndez, "La comercialización de carne vacuna en el mercado interno argentino" (tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, 1988).

de la Ley de Carnes muchos frigoríficos pasaron a ofrecer sus productos a diferentes destinos. Algunas plantas de mayor porte, en su mayoría extranjeras, cerraron sus puertas o fueron adquiridas por propietarios nacionales, que pasaron a vender los cortes de carne más baratos al mercado interno. Este movimiento se denominó la “argentinización de la industria”.¹³

Además de las restricciones a la carne argentina por parte del Reino Unido, los Estados Unidos y otros compradores aliados —debido al acercamiento de la Argentina a la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)— otro motivo externo para la reducción del volumen de exportaciones de carne argentina fue la crisis del petróleo, iniciada en 1973, y que generó inflación en el ámbito internacional. Se destaca en ese período que, en 1979, algunos países de la Unión Europea decidieron implementar la Cuota Hilton, que definía una cantidad de carne vacuna a los países exportadores, para atender a importadores ya preestablecidos. La Cuota Hilton, sin embargo, no produjo un importante cambio en el volumen de carne exportada ni en la ampliación de la recaudación nacional.

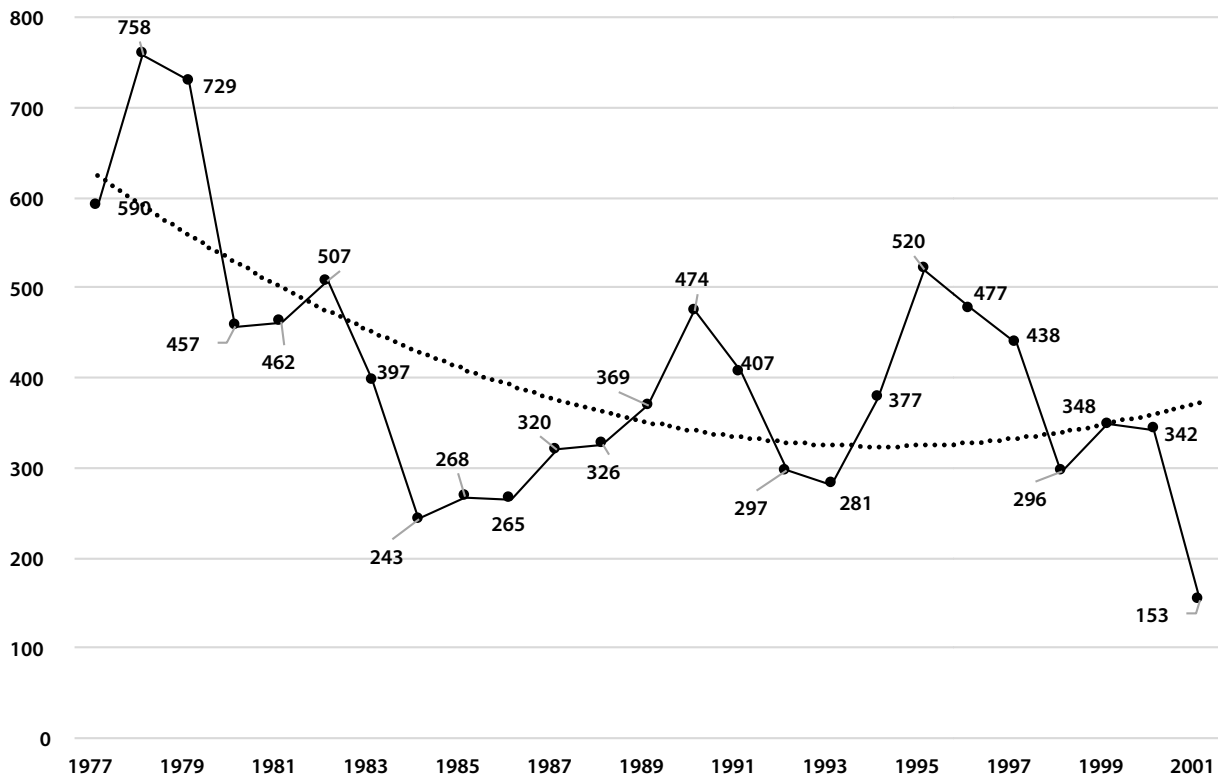
Caso 2: La redemocratización argentina (1984-2001)

La complicada red de problemas políticos, sociales y económicos que vivió Argentina tras el fin del régimen militar trajo gran oscuridad a un sector tan específico e importante para el país como la carne vacuna. Sin embargo, el sector fue favorecido por nuevas tecnologías aplicadas a la cría de bovinos así como por la mejora genética aplicada a los animales. Tales avances permitieron la especialización para la producción de carne o leche, la cual trajo como consecuencia una mayor adaptación al ambiente y un mayor desempeño por animal o por hectárea. En este período, la evolución del rebaño bovino en Argentina permaneció constante, con leve tendencia a la baja. Como se ha visto en el caso anterior, la elevada tasa de interés mantenida por el Gobierno de Alfonsín fue un factor desestimulante de la actividad productiva, que generó la reducción en los precios de la tierra y de los animales, con la consiguiente liquidación de estos. Como consecuencia, la reducción de la oferta de carne vacuna generó la disminución de su representatividad entre los ítems que componían la cesta de productos exportables. La reducción real en el volumen de carne para exportación se mantuvo hasta el final del período de convertibilidad (figura 5).¹⁴

13. Gorrochategui, “Diagnóstico Institucional de la Junta...”, 35.

14. La Ley de Convertibilidad (Ley 23.928) fue decretada el 27 de marzo de 1991 por el Congreso de la República Argentina, durante el Gobierno de Carlos Menem. Establecía una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y la estadounidense (un dólar igual a un peso).

Figura 5. Variación del volumen de carne vacuna exportada (mil toneladas) de Argentina entre 1987 y 2001 (con línea de tendencia)



Fuente: IPVCA, "La industria frigorífica argentina: pasado, presente y futuro", *Cuadernillo Técnico*, n.º 13 (Buenos Aires: IPCVA, 2012).

Elaborado por el autor.

En medio del caos económico posterior al régimen militar, las acciones gubernamentales no lograron atender las demandas del sector frigorífico, que se presentaba con capacidad ociosa y con pocas expectativas de recuperación del estatus productivo de décadas anteriores. Ante las dificultades presentadas por el sector de carnes frente a la coyuntura macroeconómica argentina, la participación de la JNC pasó a ser inocua y la desregulación de los mercados, una demanda real del sector. La aplicación de medidas restrictivas, tituladas "corte por lo sano" del Gobierno nacional limitó el procesamiento de carne vacuna a nivel de los frigoríficos para atender las exigencias del mercado exportador. Tales medidas, por exigir altos costos, llevaron a muchos depósitos a preferir abastecer solo al mercado interno. Pocas semanas después, y como consecuencia de la reacción generada por las empresas, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (donde se concentraba la mayor parte de las industrias frigoríficas) ignoró la determinación nacional.¹⁵

15. Eduardo Azcuy Ameghino, *La carne vacuna argentina: historia, actualidad y problemas de una agroindustria tradicional* (Buenos Aires: Imago Mundi, 2007).

Además de las exigencias mencionadas, se impuso una nueva modalidad de recaudación de impuestos sobre toda la cadena productiva a través del cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los sectores intermedios, especialmente a los frigoríficos exportadores. El objetivo de esta nueva condición tributaria era frenar la histórica ocultación de ganancias constatada en el sector. Sin embargo, el descontrol (o el oportunismo) generado con esta medida, hizo que hubiera retrasos e incumplimiento en los pagos. Como consecuencia, y a diferencia de lo que se esperaba, se produjo una reducción en la recaudación, así como una avalancha de procesos judiciales entre el gobierno y los empresarios, que amplió la retracción del sector.¹⁶

En diciembre de 1996, mientras el plan de convertibilidad del Gobierno de Menem se encontraba vigente, se concretaba la desregulación de los mercados agropecuarios. En el marco del Decreto 1343/96, se creó la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), órgano desvinculado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), que tenía como objetivo “fiscalizar el cumplimiento de las normas de comercialización en el sector agropecuario, a fin de asegurar la transparencia y la libre competencia”.¹⁷ En 1998, la Resolución 105 del SENASA impuso un mayor rigor y estableció criterios para el control sanitario y de calidad de los productos de origen animal y vegetal en el país, uno de los principales objetivos de esa medida fue controlar el avance de la aftosa.¹⁸

Caso 3: El kirchnerismo y los predecesores (2002-2015)

Tanto el impacto provocado por el retorno de la aftosa como la retracción económica heredada de los gobiernos anteriores generaron un fuerte efecto en el sector pecuario, el cual se vio desestimulado y retraído a lo largo del Gobierno de Duhalde y en el primer año del Gobierno de Néstor Kirchner. Sin embargo, la edición de la Ley 25.507/2001, que determinaba la creación del Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPVCA), fue bien recibida por parte de los ganaderos, según consta en los *Anales* de la Sociedad Rural Argentina (SRA), de septiembre de 2002. Dicho Instituto ejerció algunas de las funciones que no fueron adecuadamente cubiertas tras

16. *Ibíd.*; *El Clarín Digital*, “Modifican el IVA de la carne” (26 de marzo de 1996), <http://edant.clarin.com/diario/96/05/26/ganado.html>.

17. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), *Decreto 1343/1996*, https://serviciosucesci.magyp.gob.ar/principal.php?nvx_ver=892.

18. Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), *Historia* (2018), <http://www.senasa.gob.ar/institucional/historia>.

la extinción de la JNC y administró un fondo originado por la participación conjunta de ganaderos y frigoríficos.¹⁹

A partir de las medidas implementadas luego de la convertibilidad y con los efectos de la crisis del Gobierno de Duhalde minimizados, la actividad pecuaria se vio nuevamente estimulada. La producción retomó el crecimiento, el cual alcanzó en 2007 el cuantitativo próximo al de tres décadas antes: 58 millones. Sin embargo, a partir de 2008, de nuevo se registró una drástica reducción en este efectivo, que llegó a cerca de 48 millones. Tal variación tuvo orígenes tanto técnicos —relacionados al ciclo pecuario y a las condiciones naturales de mercado— como político-económicos, a raíz del agravamiento de tal coyuntura en Argentina, que se originó con el aumento de los impuestos al sector agrícola aun en los primeros días del Gobierno de Cristina Kirchner.

En 2005 el incremento en el precio de la carne era significativo, representado por un incremento del 164,5 %, es decir, el 90,4 % por encima del incremento del Índice General de Precios (IPC) en ese período.²⁰ Tal incremento se debió, fundamentalmente, a la vuelta a las exportaciones y a la limitación de la oferta de animales para sacrificio, ya que el efectivo bovino real no se mostraba suficiente para garantizar la demanda en ascenso. Con respecto al avance de las exportaciones y al no retorno de focos de aftosa, fueron aceptadas por la Organización Mundial de Salud Animal (OIE, por sus siglas en inglés), en 2002 y 2003, respectivamente, las solicitudes para la certificación de área libre sin vacunación (al sur del paralelo 42) y área libre con vacunación (al norte de ese marco). Entre 2011 y 2014, nuevas áreas fueron incorporadas a la “zona libre sin vacunación”, ampliando más al norte su límite.

Sin embargo, la realidad favorable al sector no persistió, ya que las acciones de tendencia populista de los Gobiernos Kirchner crearon barreras a la exportación de carne vacuna en los años que siguieron. Cabe resaltar que el populismo aquí presentado representa un conjunto de acciones políticas que no rompen los límites institucionales, sino que permiten la manipulación de las aspiraciones populares adecuándolas a los intereses del Estado. La crisis internacional de 2008 y la política interna provocaron la inadecuación o la incapacidad de los frigoríficos para enfrentar la situación. En diciembre de 2011, más de 50 plantas frigoríficas no operaban y muchas otras eran manejadas por los grupos brasileños JBS y MARFRIG, que pasaron a encabezar la lista en el país. Se puede constatar una nítida consternación por parte de los representantes del sector en cuanto a la “extranjerización” de las plantas frigoríficas durante los Gobiernos Kirchner.

19. Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPVCA), “Material de consulta” (2018), <http://www.ipcva.com.ar/vertext.php?id=802>.

20. Eduardo. M. Basualdo y Nicolás Arceo, “Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina”, *Realidad Económica* 221 (2006): 7-30.

Caso 4: La dictadura militar en Brasil (1964-1984)²¹

Los gobiernos de régimen militar en Brasil fueron muy sensibles a la necesidad de expansión y modernización de la agropecuaria nacional. En lo que se refiere a la ganadería y su cadena productiva, la adopción de políticas de crédito para fomentar la producción y la exportación de carne vacuna y derivados, así como el incentivo tecnológico al sector, consolidaron importantes instrumentos para favorecer su crecimiento en los años siguientes. Entre 1964 y 1984, el rebaño brasileño pasó de 84,2 a 124,7 millones de cabezas, un crecimiento promedio del 2,3 % al año. Este aumento siguió de cerca el incremento poblacional, que fue de 3 % al año, en el mismo período.²²

Otro factor que merece destacarse, y que afectó sensiblemente el desempeño del rebaño nacional a lo largo de este período, fue el relativo a los cambios en los índices zootécnicos provocados por la paulatina implementación de tecnologías. La creación de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), en 1973, y la expansión de los programas de extensión rural durante el régimen militar fueron decisivos para el logro de este desempeño. Vivian Furstenau destaca la variación en la tasa de natalidad del rebaño bovino que entre 1970 y 1985 pasó del 54,11 al 58,58 %. También recalca la exploración de tecnologías de suplementación de animales en período de baja temporada de producción (entre julio y noviembre) en la región central de Brasil, práctica que pasó a ser recurrente.²³

Según Herick Vazquez Soares, existía un nítido propósito de los gobiernos militares de expandir la ocupación de las áreas centrales del país, lo cual provocó un adentramiento económico en la región. La creación del Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) representó la base de esa expansión y modernización.²⁴ Se propició la ampliación de la producción de alimentos a bajo costo para atender las necesidades de los grandes aglomerados urbanos que se formaban en el país. Para ello, se generaron diversas acciones institucionales dirigidas al sector: el Consejo de Desarrollo de la Ganadería

21. El Caso 4 se considera hasta 1984, aunque el presidente João Baptista de Figueiredo permaneció en el cargo hasta marzo de 1985.

22. IBGE, *Estatísticas históricas do Brasil...*

23. Vivian Furstenau, "Pecuária: atraso ou modernização", *Indicadores Econômicos FEE* 22, n.º 4 (1995): 252-272, <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/893/1171>.

24. Herick Vazquez Soares, "Políticas públicas setoriais e regionais dos governos militares para a agropecuária: o centro-oeste e a constituição do complexo agroindustrial brasileiro (CAI)", *Anales 12 Conferencia Internacional de Historia de Empresas* (Vitória: ABPHE, 2015).

(o Conselho de Desenvolvimento da Pecuária, CONDEPE), cuyos proyectos tenían el soporte financiero de organismos internacionales —como el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)—, el Programa Nacional de Pastagens, en 1975; y el Programa Nacional de Pecuária, en 1977. En julio de 1982, atendiendo a una demanda para una mejor estructuración del sector, se creó el Conselho Nacional de Pecuária de Corte (CNPC), institución privada que tenía como objetivo, entre otros, el desarrollo estratégico y operacional del crecimiento de la ganadería.²⁵

Las exportaciones de carne vacuna en este período fueron inicialmente irrisorias y la importación, que buscaba abastecer el mercado interno, ocurría con frecuencia. Sin embargo, el volumen de carne exportada saltó de 217 a 4.493 toneladas en los 21 años de régimen militar, hecho que contribuyó al estímulo al crecimiento de los rebaños.²⁶ A ello, el país asistió a una retracción en el consumo a partir de los años ochenta debido a una inflación de tres dígitos que afectó el poder adquisitivo del consumidor. Esta situación generó que el consumo per cápita de carne vacuna, que se mantuvo en torno a 28 kilos entre 1964 y 1979, cayera a cerca de 24 kilos en los cinco años siguientes.²⁷

Caso 5: La redemocratización brasileña (1985-2002)

Las turbulencias económicas ocurridas en el período de la redemocratización (de Sarney a Cardoso) no impidieron que el rebaño bovino brasileño mantuviera su crecimiento. Leopoldo Costa destaca que en la década de los ochenta se registró 4 % de crecimiento anual, el mayor nivel de aumento del rebaño bovino nacional. Entre 1996 y 2002, el ganado pasó de 132,2 a 185,3 millones de cabezas, una variación positiva del 40 %. Sin embargo, este incremento no estuvo acompañado de un ritmo y linealidad similares para el caso de las exportaciones.²⁸

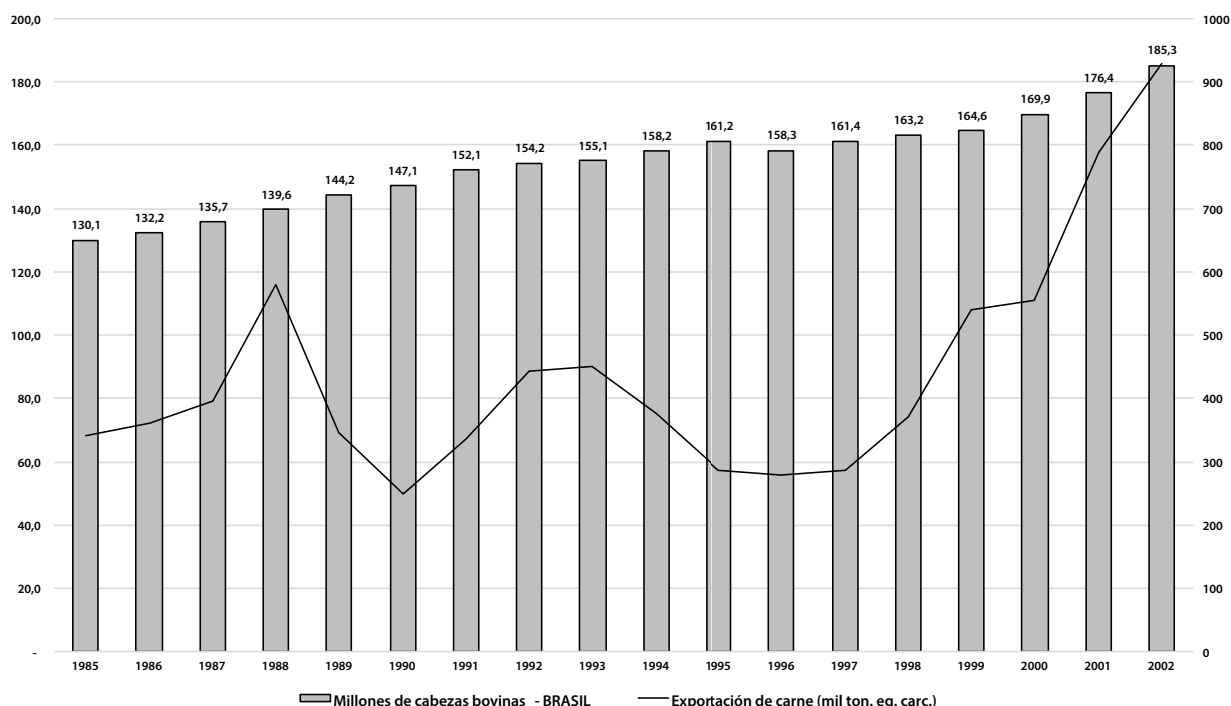
25. Conselho Nacional de Pecuária de Corte (CNPC) (2018), <http://cnp.org.br/>.

26. Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDI), *Estatísticas de comércio exterior* (2018), <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>.

27. IBGE, *Estatísticas históricas do Brasil...*

28. Leopoldo Costa, "História do gado no Brasil no século XX" (2011), https://stravaganzastravaganza.blogspot.com/2011/07/evolucao-da-criacao-de-gado-no-brasil_01.html?q=historia+do+gado+no+Brasil.

Figura 6. Variación anual del efectivo bovino nacional (en millones de cabezas) y del volumen de carne vacuna exportada (en mil toneladas de equivalente carcasa) de Brasil, entre 1985 y 2002



Fuentes: IBGE, *Séries históricas e estatísticas*; FNP Consultoria e Comércio, *Anualpec* (São Paulo: FNP, 2012).

Elaborado por el autor.

En función de los desajustes económicos y de la hiperinflación del último año del Gobierno de Sarney, se produjo una fuerte caída en las exportaciones, que en 1990 llegaron a menos de 250 mil toneladas; un ligero crecimiento y una nueva retracción tuvieron lugar en los años 1995 y 1996, respectivamente, cuando el volumen exportado se aproximó a 280 mil toneladas. La estabilidad en la tasa de inflación como consecuencia del Plan Real y otras medidas implementadas por el Gobierno de Cardoso coincidió con un fuerte crecimiento de las exportaciones en los años siguientes, de tal manera que en 2002 el volumen exportado de carne vacuna fue cercano a las 930 mil toneladas de equivalente de la carcasa (figura 6).

A pesar de las dificultades económicas nacionales y mundiales, que tuvieron un efecto directo en el consumo de carne vacuna en Brasil, se advierte una progresiva subida del precio internacional para el mercado de exportación, que crecía en el país. El promedio histórico internacional del precio de la arroba de carne vacuna, en torno a los USD 17, pasó lentamente a niveles

más altos, hasta alcanzar los USD 24.²⁹ Al mismo tiempo, se ampliaron los sistemas de producción intensivos y más sofisticados que ampliaron la producción, adoptando la práctica de cruces industriales y ampliando el uso de la inseminación artificial y de la estación de monta en los sistemas de cría.³⁰

En el año 2000 se lanzó el Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas (Resolución 2.751/2000), que pretendía establecer crédito subsidiado por medio del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para la recuperación de pastos y, al año siguiente, complementando la medida, entró en vigor una nueva línea de crédito correspondiente al Programa de Incentivo ao uso de Corretivos de Solos (PROSOLO. Resolución 2749/2001). En 2001, las Resoluciones 2855/2001 y 2856/2001 ampliaron el límite de créditos a las dos líneas anteriores en un 150 y un 100 %, respectivamente.³¹

Otro factor preponderante en el mercado de carne vacuna, que representó un especial estímulo a las exportaciones, fue el control de la aftosa. Para este fin, el Ministerio da Agricultura, Pecuaria e Abastecimento (MAPA) creó en 1992 el Conselho Consultivo do Projeto de Controle das Enfermidades dos Animales (Portería 182/1992), que obtuvo éxito a partir de formular las directrices y normas para el desarrollo de las acciones de lucha contra la aftosa y otras enfermedades.³² Más tarde, por medio de la Medida Provisional 2.186-16, de 2001, se implementó la política de bioseguridad, favorable a los intereses del mercado exportador, en consonancia con las medidas de control específico de la enfermedad.

Caso 6: El Partido de los Trabajadores (2003-2014)

La nueva política cambiaria adoptada por Cardoso en 1999, que desvalorizó el real y el incremento en los precios de los *commodities* en el mercado internacional a partir de 2002, fueron los factores que favorecieron al mercado de exportaciones brasileño a partir del primer Gobierno de Luiz Inácio Lula

29. *Ibíd.*

30. La estación de monta es un sistema de manejo reproductivo en que las matrices son inseminadas o mantenidas con los reproductores solo en un período del año (en promedio, de tres a cinco meses) con el objetivo de obtener mayor concentración de los partos y selección del rebaño. Mientras que en los sistemas de cría predomina el mantenimiento de matrices (vacas) para la producción y comercialización de terneros.

31. Luís Otávio Bau Macedo, "Modernização da pecuária de corte bovina no Brasil e a importância do crédito rural", *Informações Econômicas* 36, n.º 7 (2006): 83-95.

32. Geraldo Marcos de Moraes, Marlon Vinícius Brisola y Vitor Salvador Picão Gonçalves, "Os circuitos pecuários e a febre aftosa no Brasil: uma análise histórico-institucional", *Savannah Journal of Research and Development* 1 (2017): 32-40.

da Silva. Otro factor a tener en cuenta fueron los programas de incentivo al desarrollo rural lanzados en las décadas de los ochenta y noventa —que garantizaron la creciente producción de *commodities* agrícolas—, junto con el crecimiento económico de China, principal comprador desde entonces. Estos factores permitieron que Brasil se convirtiera en el mayor productor mundial de azúcar, alcohol, café y jugo de naranja; el segundo mayor productor de soja, y el tercer mayor productor de maíz, en 2003. En relación con el sector de producción de carne vacuna, Brasil pasó a ser el segundo mayor productor del mundo y el primer mayor exportador, superando a Australia en 2004, con un crecimiento en la producción superior a 100 % en solo una década.³³

No solo la capacidad de expansión de la ganadería de forma horizontal favoreció el crecimiento de la producción de carne vacuna en Brasil, sino que dicho crecimiento también se debió, sustancialmente, a la adopción de tecnologías propias. En este aspecto, se destacaron los avances en la generación de gramíneas más adaptadas y productivas, además de técnicas de manejo alimentario y control sanitario de los rebaños. El volumen de animales confinados, según la ABIEC, creció de 2,06 millones de cabezas en 2002, a 5,05 millones de cabezas en 2015; es decir que el 13 % de los animales sacrificados en este año tuvieron origen en sistemas de producción en confinamientos.³⁴

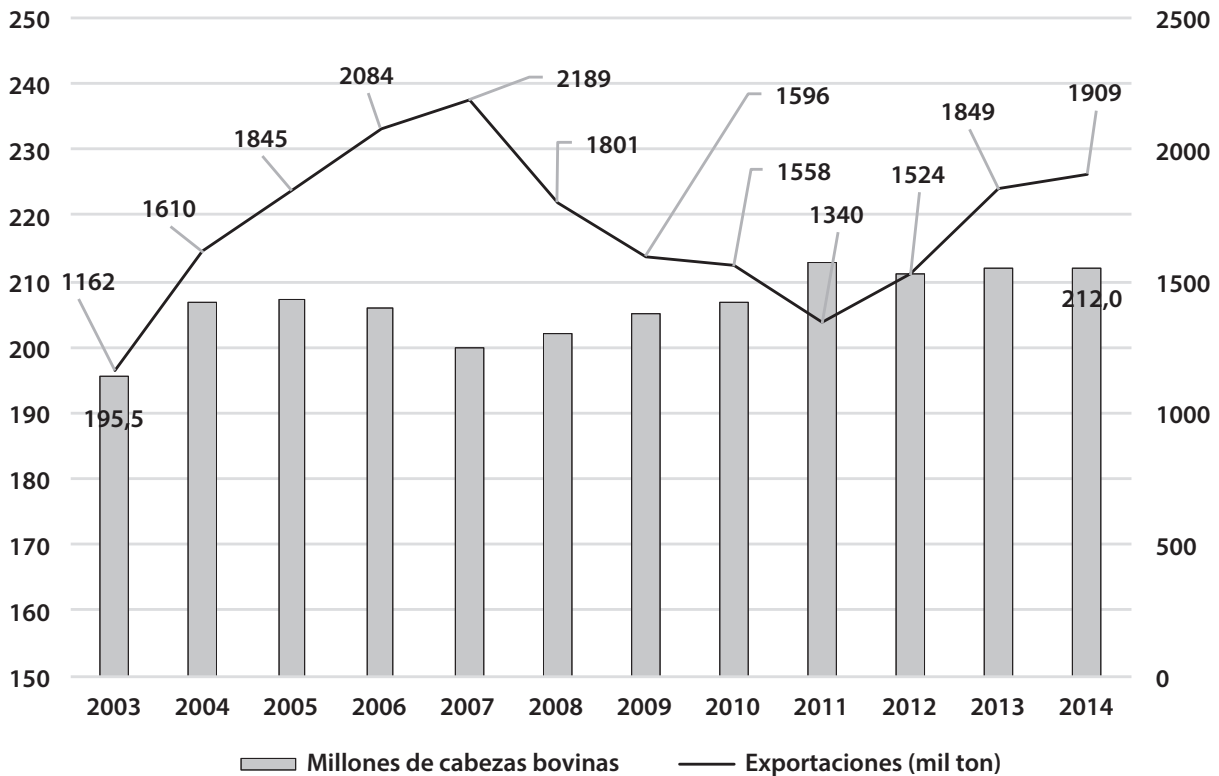
La figura 7 ilustra las evoluciones del rebaño bovino y del volumen de carne exportada entre 2003 y 2014, en Brasil. Se observa un aumento, con variaciones, en ambas trayectorias. En el caso de las exportaciones hay una disminución más acentuada a partir de 2008, como consecuencia de la crisis internacional de las hipotecas. Sin embargo, sigue una recuperación de las ventas en 2011, año que coincide con el mayor efectivo bovino identificado, hasta 2014.

En lo que se refiere a las inversiones del período, en el sector de sacrificio, procesamiento y exportación, se destaca la participación del BNDES como principal financiador de los proyectos a nivel nacional. En este escenario, el Frigorífico JBS sobresalió por su singular ascenso. Entre 2001 y 2006, el JBS adquirió 21 plantas frigoríficas en Brasil y 5 en Argentina. Su internacionalización surgió en 2005, cuando adquirió la Swift-Armour argentina, la mayor unidad de sacrificio y procesamiento de carne vacuna de ese país. En 2007, la empresa también pasó a denominarse JBS, iniciales de su fundador José Batista Sobrinho, antes conocida como Frigorífico Friboi. En esta ocasión abrió

33. Werner Baer, *A economia brasileira* (São Paulo: Nobel, 2009); Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias de São Paulo (COSAG/FIESP), “Cenário e perspectivas da exportação de carne bovina” (2014), www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=165008.

34. ABIEC, “Perfil da pecuária no Brasil”, *Relatório Anual 2016* (Brasília: ApexBrasil, 2016).

Figura 7. Evoluciones del efectivo bovino y de las exportaciones de carne vacuna en Brasil, entre 2003 y 2014



Fuente: ABIEC, "Perfil da pecuária no Brasil", en *Relatório Anual 2018* (Brasilia: ApexBrasil, 2018).

Elaborado por el autor.

su capital en la Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) y, más tarde, llegó a convertirse en la mayor empresa procesadora de carnes del mundo, tras la colocación de acciones en las bolsas de valores de Nueva York y Australia.³⁵

En 2008, cuatro de las mayores empresas frigoríficas del país tenían casi 4,8 mil millones de reales en préstamos del BNDES, que no solamente era el financiador sino también un socio minoritario, ya que las transacciones implicaban la adquisición de acciones de las empresas a través del BNDESpar (*holding* del propio banco que tiene como finalidad acompañar la gestión de sus participaciones). En 2009, JBS adquirió los frigoríficos Independencia y Bertin (este último era para entonces el segundo más grande del país), con lo cual amplió su capacidad de sacrificio diario a más de 5 millones de cabezas y se convirtió en la mayor empresa de proteína animal del mundo.

35. Grupo José Batista Sobrinho (JBS), "Historia" (2018), <https://jbs.com.br/es/sobre/historia/>.

Durante este buen momento de la economía global, en Brasil se vivió un período de bienestar económico, al menos durante los dos mandatos de Lula da Silva (2003-2010). Esta situación coincidió con el mayor poder adquisitivo y el crecimiento de los índices de satisfacción del consumidor, así como con la ampliación del consumo per cápita de carne vacuna (de 36,3 kg en 2003 a 37,8 kg en 2010). Este índice permaneció en crecimiento, hasta llegar a 42,0 kg, en el primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Sin embargo, con la inflación en aumento a lo largo de ese gobierno, el poder de compra y consumo per cápita de carne vacuna fueron afectados, retrayéndose a valores próximos a 30,6 kg.

De la Cuota Hilton, creada en 1979, Brasil había obtenido el derecho de exportar una cantidad equivalente a 5 mil toneladas. En 2009, sin embargo, tras varias reclamaciones, el país obtuvo una cuota de 100 %, correspondiéndole, a partir de 2010, el envío de 10 mil toneladas anuales. No obstante, las restricciones impuestas por la Unión Europea a la carne brasileña (debido a la fuerte presencia de razas indias en la composición del rebaño nacional) hicieron que Brasil no alcanzara esa cuota en su totalidad, que se amplió año tras año, hasta llegar a completar la totalidad de la cuota, en 2015.³⁶ Por otro lado, los avances en el control de la aftosa dieron como resultado que progresivamente, y hasta llegar a 2011, la OIE calificara a casi todo Brasil como poseedor de “áreas libres de aftosa con vacunación” y al Estado de Santa Catarina como “área libre sin vacunación”.³⁷

ANÁLISIS COMPARATIVO DE CASOS

En el siguiente análisis comparativo de casos, se presentan los principales hallazgos que causaron impacto en el mercado de la carne vacuna, en los seis casos anteriormente descritos. Inicialmente, y con el objeto de favorecer la comprensión, a través de la tabla 3 se presenta el desempeño del sector, en los seis casos estudiados, y se exponen de forma resumida las variaciones positivas y negativas de los principales indicadores de la cadena de producción de la carne vacuna. El indicativo del efectivo bovino refleja la capacidad de producción de carne a partir de los animales alojados en las propiedades; el volumen de exportaciones y el consumo per cápita dan la noción del total de productos comercializados externa e internamente, en cada país.

36. ABIEC, “Perfil da pecuária...” (2018); Mônica Costa, “Brasil perto dos 100 % da Hilton”, *DBO Rural*, n.º 35 (2016): 42-46.

37. Marcos Fava Neves, *Estratégias para a carne bovina no Brasil* (São Paulo: Scot Consultoria, 2012).

A continuación, considerando solo los eventos correspondientes a las acciones del Estado que impactaron en el desempeño del sector, se calculó la media aritmética de los grados de intensidad a ellos asignados, por caso y por elemento/dimensión (tabla 4). Por último, en relación con los eventos producidos o no por el Estado, fueron considerados aquellos que causaron mayor impacto al sector (Grado de Intensidad = 3), sea dicho impacto positivo o negativo, como así también se identificaron los motivos que llevaron al crecimiento o decrecimiento del efectivo bovino de las exportaciones y del consumo, en cada caso.

Tabla 3. Evoluciones y desempeños (variación en el período y media anual) del efectivo bovino, del volumen de exportación y del consumo per cápita de carne vacuna, por caso estudiado

	País	Período	Variación del efectivo Bovino (millones cab.)		Variación de las exportaciones (mil ton eq carc*)		Variación del consumo per cápita (kg/año)	
			Período ¹	Anual ²	Período ¹	Anual ²	Período ¹	Anual ²
Caso 1	Argentina	1976-1983	-4,4	-0,08	-180	-22,50	-18,1	-2,26
Caso 2	Argentina	1984-2001	-2,6	-0,14	-90	-5,00	-14,9	-0,83
Caso 3	Argentina	2003-2015	-1,1	-0,08	-72	-5,14	-0,2	-0,01
Caso 4	Brasil	1964-1984	+42,8	+2,04	+4	+0,20	-6,1	-0,29
Caso 5	Brasil	1985-2002	+54,2	+3,01	+587	+32,61	+4,0	+0,22
Caso 6	Brasil	2003-2014	+16,5	+1,38	+747	+62,25	+5,7	+0,48

* Tonelada equivalente-carcasa: índice utilizado para la estandarización de la carne vacuna orientada a la exportación. 1. Período total de años; 2. Promedio anual del período. Fuentes: ABIEC, "Perfil da pecuária..." (2018); IBGE, *Séries históricas e estatísticas*; FNP Consultoria e Comércio, *Anualpec*; MAGyP, *Información estadística. Ganadería*; IPVCA, "La industria frigorífica..."; USDA, "Production Supply and Distribution"; FAO, *FAOSTAT*. Elaborado por el autor.

Los datos se presentaron sobre la base de la variación entre el primer y el último año de dicho período. Por lo tanto, es posible identificar que Argentina, al contrario que Brasil, presentó una paulatina reducción en su stock de cabezas bovinas, lo que repercutió en la tasa de exportación y en el consumo interno. Mientras tanto, en Brasil, solamente en el caso 4 hubo un descenso del consumo medio per cápita (entre el inicio y final del período) de la carne vacuna. Los demás períodos presentaron una ampliación del consumo interno. Asimismo, en Argentina, la reducción del efectivo bovino, de las exportaciones y del consumo interno ocurrió de forma más intensa en el primer período (caso 1), seguido por los demás períodos; y en Brasil, el crecimiento más intenso del rebaño ocurrió en el segundo período (caso 5). El volumen

de exportaciones y el consumo interno se mostró más acentuado en el tercer período (caso 6) y en el segundo período (caso 5), respectivamente.

Argentina presentó una caída en las exportaciones más intensa que las bajas del consumo y la cantidad de cabezas, lo que evidencia que la producción estuvo orientada al mercado interno más que a las exportaciones. Por el contrario, Brasil aumentó las exportaciones, que superaron al consumo interno (casos 5 y 6), con una producción más orientada al mercado internacional que al interno. Estas diferencias se evidencian en la tabla 4 que presenta las 6 dimensiones relativas a la acción del Estado sobre el mercado de la carne vacuna y sus respectivos elementos / dimensiones, según se describe en la tabla 2.

En cuanto a cada caso y los elementos correspondientes a los fenómenos considerados, se presentan los promedios aritméticos de los grados de intensidad (impacto producido sobre la producción y comercialización de carne vacuna) atribuidos a los eventos correspondientes identificados en el estudio, donde 3 indica un alto impacto, 2 significa poco impacto y 1 ningún impacto. Las celdas vacías indican que no se encontraron acciones del Estado que correspondieran o tuvieran importancia significativa para ser tomados en cuenta.

Tabla 4. Demostrativo comparado de la media aritmética de los grados de intensidad, por caso y por elemento, encontrados en la investigación histórica de las acciones directas e indirectas del Estado sobre el mercado de la carne vacuna en Argentina y Brasil

Dim.	Gobierno		Disponib. recursos		Investig. y desarrollo		Cual. prof.	Acceso a los mercados		Infraestruct. seg. alim.	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2		D1	E1	E2	F1
Elem*.	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	E1	E2	F1	F2
Caso 1	3	2	3	3	-	-	-	2	3	1	2
Caso 2	2	1	3	-	-	-	-	2	2	-	-
Caso 3	-	3	1	1	2	1	1	3	3	3	-
Caso 4	-	-	3	-	3	2	1	3	1	-	1
Caso 5	-	-	3	-	3	3	-	3	-	3	3
Caso 6	3	-	3	3	2	2	-	3	3	3	3

* Los elementos corresponden a lo descrito en la tabla 2.

Fuentes: Análisis de incidencia en la literatura y posterior validación con especialistas, en conformidad con el anexo que se encuentra al final de este artículo.

Elaborado por el autor.

Los principales hallazgos revelados en la tabla 4 fueron los siguientes: la mayor participación de los gobiernos argentino y brasileño sobre el mercado de la carne vacuna tuvo efecto sobre el mercado y, más efectivamente, sobre el de exportaciones (E1). Tal acción se mostró más evidente en los casos 4, 5 y 6 (Brasil) que en los casos 1, 2 y 3 (Argentina). En los seis casos, los gobiernos llevaron a cabo políticas públicas relacionadas con el crédito (B1) que generaron impacto sobre el mercado de la carne vacuna. Sin embargo, en el caso 3, el impacto causado fue poco relevante cuando se lo compara con los demás. De forma contraria a las observaciones arriba citadas, los elementos que causaron menor impacto en el mercado de la carne vacuna, se refieren a las políticas que afectaron la burocratización (B2), así como las relacionadas con la formación y cualificación profesional (D1), ya sea porque no se encontraron evidencias sobre ellas o porque, de hecho, las mismas produjeron poco efecto.

Aunque en los dos países hubo similitudes político-ideológicas entre los regímenes del período de estudio, se verificaron diferencias en sus políticas públicas correspondientes al momento económico y al contexto comercial internacional vigente. En los casos 3 (petismo) y 6 (kirchnerismo), por ejemplo, las políticas de distribución de los recursos del tesoro fueron similares, pero alcanzaron diferentes destinos y resultados. Los eventos generadores de mayor impacto (grado de intensidad 3), producidos tanto por el Estado como por otros agentes de la cadena de la carne vacuna, verifican que tanto en Argentina como en Brasil tuvieron mayor consistencia los impactos positivos.

En el caso 1 se evidencian diversas iniciativas por parte del Estado que ampliaron la crisis en el sector productivo. La herencia económica recibida por el régimen (elevada inflación, desempleo creciente y déficit público acentuado) lo llevó a optar por una política económica de sesgo liberal, con un aumento de los intereses y la devaluación de la moneda local. El aumento de los intereses produjo una restricción al crédito y un desaliento a la actividad productiva. La falta de inversión en el sector por parte de los ganaderos, movidos por los altos intereses, y la restricción o interferencia del Estado en el precio de los animales para sacrificio, generaron el desaliento y la consiguiente contracción del sector. Junto con esto, se registra poca atención al problema de la brecha entre la oferta de animales y la capacidad de sacrificio (ocioso) de los frigoríficos, especialmente los exportadores. A lo que deben sumarse los desajustes políticos y económicos internos, la interferencia directa en la JNC y motivos externos que afectaron al sector: la contracción en la demanda europea debido a la crisis del petróleo, así como el acercamiento de Argentina a la URSS. La creación de la Cuota Hilton, sin embargo, benefició al mercado exportador argentino, pero fue insuficiente para promover eficazmente la producción y el comercio. Por estas razones, se registra un predominio de las acciones estatales en torno a los elementos A1, B1, B2 y E2.

En el caso 2, las secuelas económicas del régimen militar, heredadas por los gobiernos de la redemocratización, fueron minimizadas con la implementación del plan de convertibilidad, impuesto a principios de la década de los noventa. Desde entonces, se ha registrado una baja de la inflación y la recuperación de otros diversos índices económicos y sociales. Las altas tasas de interés provocaron desinterés por las inversiones en diversas áreas, incluso en la actividad pecuaria. Si bien los problemas económicos disminuyeron temporalmente con la implementación del plan de convertibilidad, la deflación presentada al final del referido período trajo desaliento al sector. Aunque Argentina solicitó la certificación como área libre de aftosa —que le fue concedida—, hubo nuevos brotes de la enfermedad con la consecuente pérdida de la certificación. Los contratos colectivos, generadores de fondos de inversiones rurales, surgieron como una novedad, pero no fueron suficientes para impedir que muchos ganaderos se trasladaran a la actividad agrícola (más rentable) o, incluso, se alejaran de la actividad rural. En vista de lo expuesto, los elementos destacados fueron: el impacto negativo de la indisponibilidad de recursos (B1) y el positivo de las iniciativas en torno al control de la aftosa en favor del mercado exportador (E1).

Para el caso 3 se encontraron estímulos al sector del mercado de la carne vacuna solamente en los primeros años correspondientes al Gobierno de Néstor Kirchner, pero la implementación de políticas populistas volcadas al abastecimiento interno y el regreso a los índices económicos y sociales negativos (inflación, desempleo y déficit público en ascenso) no permitieron visualizar grandes impactos en el sector. Ni siquiera la erradicación de la aftosa en buena parte del país aportó efectos positivos significativos sobre la producción y la comercialización de animales y de carne vacuna. Las políticas de los Gobiernos Kirchner impidieron la expansión de las exportaciones y llevaron al cierre y venta de muchas unidades frigoríficas de capital argentino y los últimos remanentes de los grandes frigoríficos estadounidenses en el país. El más grande de ellos fue comprado por el grupo brasileño JBS. Se consideraron como impactos negativos las políticas dirigidas a los mercados externo e interno (prohibición temporal de las exportaciones y garantías al abastecimiento interno) y las políticas tributarias que restringieron la producción y la exportación, con repercusiones estructurales a la industria frigorífica: elementos A2, E1, E2 y F1.

En el caso 4, referido a Brasil, se nota la capacidad de los gobiernos militares de controlar la inflación y persistir con la política de sustitución de importaciones, absorbiendo capital externo para inversiones industriales urbanas y para la ejecución de proyectos en torno a los planes de desarrollo que buscaban la expansión de las actividades agropecuarias por el interior del país. A pesar de los trastornos económicos al inicio y al final de estos gobiernos, fueron im-

portantes los avances sobre la actividad pecuaria. Se destacan, por parte del Estado: la creación de planes de desarrollo, con líneas de crédito subsidiadas, especialmente orientadas hacia las regiones Centro-oeste y Norte, la creación de EMBRAPA y el incentivo a la transferencia de tecnología, que encontraron adhesión del sector privado por medio de los CONDEPE y CNPC. Una propuesta inicialmente orientada al mercado liberal, poco a poco se transformó en un modelo con fuerte participación del Estado. Por consiguiente, retornó la inflación, que no llegó a afectar los avances del mercado de la carne vacuna. Los elementos con mayor impacto positivo fueron: B1, C1 y E1.

El caso 5 representa un período de inestabilidad político-económica interna y crisis financiera internacional; sin embargo, no afectó sustancialmente el mercado de la carne vacuna. Los eventos más relevantes relacionados al sector tuvieron, una vez más, origen en las acciones del Estado, con buena aceptación del sector privado, y fueron, en su totalidad, positivos para el sector. Se destacan el mantenimiento de los planes de desarrollo, los avances tecnológicos generados por la EMBRAPA, las certificaciones conquistadas en el control de la aftosa y la implementación de la política de bioseguridad. Los eventos internacionales, al final del período, propiciaron la recuperación del precio de la carne en el escenario internacional, ampliamente aprovechado por los exportadores brasileños.

Finalmente, el caso 6 describe la realidad de los gobiernos petistas, que aprovecharon las condiciones estructurales favorables del sector productivo, originadas en el período anterior, así como el aumento de los precios de los *commodities* a nivel internacional, para llevar a cabo políticas que favorecieron a la industria brasileña exportadora de carnes. Los eventos de mayor relevancia que generaron impactos positivos al sector a lo largo de ese período fueron: la creación de la política de los “Campeones Nacionales”, con créditos subsidiados por el BNDES, la implementación del Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Bovinos e Bubalinos (SISBOV), los avances del programa de control de la aftosa y las políticas económicas y sociales que permitieron la ampliación del poder adquisitivo de la población, y propiciaron un aumento en el consumo de carne vacuna. De parte del sector productivo, se adoptaron tecnologías de vanguardia en los campos del mejoramiento animal y del manejo para la preservación ambiental. El aumento de los precios de los *commodities* afectó el mercado de carnes durante la crisis de las hipotecas, en 2008. Sin embargo, los factores externos fueron otros grandes motivadores para los resultados alcanzados. Los elementos de un mayor impacto positivo fueron: A1, B1, B2, E1, E2, F1 y F2.

Un análisis del conjunto de casos, en lo que se refiere a la necesidad y suficiencia de los elementos considerados, permite concluir que los elementos B1 (políticas que afectan al acceso al crédito), C1 (políticas que afectan a la

investigación y el desarrollo) y E1 (políticas que afectan a las exportaciones), presentes en los casos 4 y 5, fueron necesarias para el buen desempeño del mercado de la carne vacuna en Brasil. De igual forma, en los casos 5 y 6 se constata la concomitancia de los elementos B1 (políticas que afectan al acceso al crédito), E1 (políticas que afectan a las exportaciones), F1 (políticas que afectan a la producción y a la infraestructura productiva) y F2 (políticas que afectan a la seguridad alimentaria). Estos son los indicadores de alto impacto positivo en el sector en Brasil, que no ocurrieron en Argentina.

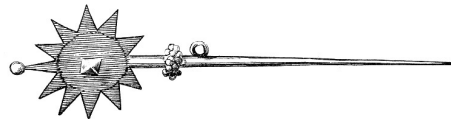
CONCLUSIONES

El análisis de los casos argentinos y brasileños permitió identificar que los movimientos realizados por los gobiernos fueron los grandes responsables de la alteración del ritmo de crecimiento del mercado de la carne vacuna en los períodos estudiados. En Argentina, la adopción de la carne vacuna como objeto de política de los gobiernos a favor del consumidor, en medio de una crisis económica de difícil control (con efectos sobre la producción y el comercio), resultaron perjudiciales para el sector. Las políticas para controlar la inflación y ajustar las cuentas públicas se vieron afectadas por acciones que buscaban proteger al consumidor y mantener el consumo per cápita de carne vacuna, sin lograr el éxito esperado. Por ejemplo, los gravámenes al monopolio de la industria cárnica (casos 1 y 3) intentaron mantener el precio por el sacrificio de los animales (caso 2) y la adopción de medidas de retención sobre la carne exportada (caso 3), pero los intentos de modernización, las estrategias de relocalización de regiones productoras y la reestructuración técnica y productiva de la ganadería argentina, de iniciativa privada, que ocurrieron a lo largo del período estudiado, fracasaron y generaron una reducción del consumo de ganado, carne y tasas de exportación.

En Brasil, la adopción de planes de desarrollo, con estímulo a la producción agropecuaria, así como las políticas de crédito a favor de la transformación del sector y la exportación de carnes, superaron los efectos dañinos de la crisis económica y garantizaron un mejor desempeño de todo el sistema agroindustrial. La crisis del petróleo de la década de los ochenta no generó mucho daño para el sector agropecuario, que ha sido sostenido por inversiones privadas con recursos públicos desde la época del régimen militar (casos 4 y 5). El exitoso control de la fiebre aftosa, asociado a la creciente oferta de animales en pie (caso 5), contribuyó a que los siguientes gobiernos (caso 6) organizaran, conjuntamente con el sector privado, una estructura comercial internacional de gran importancia para el sector productivo y para las cuentas públicas.

A partir de lo expuesto, es posible considerar que el Estado argentino tuvo sustancial importancia en el descenso del efectivo bovino, en las tasas de exportación de carne vacuna y hasta en el consumo per cápita de carne vacuna del país. De forma similar, pero con efectos contrarios, se constata también que las acciones del Estado brasileño fueron fundamentales para sostener el crecimiento del mercado de la carne vacuna, mediante el aprovechamiento del momento favorable a las exportaciones y la adopción de políticas que beneficiaron a los diversos eslabones de la cadena productiva.

De todas maneras, no se puede considerar a los Estados como únicos agentes responsables de la reciente y dispar realidad del agronegocio de la carne vacuna en Argentina y Brasil. Las acciones conjuntas del sector privado nacional e internacional, llevadas a cabo por empresarios que se acercan o se alejan de los gobiernos actuales, contribuyeron al éxito o fracaso de sector en ambos países. No se puede negar que los efectos de estas estrategias y el desempeño del sector afectaron el bienestar de las personas y contribuyeron a impactar el ambiente. Consecuencias que aún continúan.



FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

- Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ABIEC). *Exportações por ano* (2018). <http://www.abiec.com.br/ExportacoesPorAno.aspx>.
- _____. "Perfil da pecuária no Brasil". *Relatório Anual 2016*. Brasília: ApexBrasil, 2016. <http://www.assessoriaagropecuaria.com.br/anexo/88>.
- _____. "Perfil da pecuária no Brasil". *Relatório Anual 2018*. Brasília: ApexBrasil, 2018. <http://abiec.siteoficial.ws/images/upload/sumario-pt-010217.pdf>.
- Argentina Livestock (AL). *Observatorio de la cadena argentina bovina* (2018). <http://www.argentalivestock.com.ar/observatorio-de-la-cadena-bovina-argentina>.
- Conselho Nacional de Pecuária de Corte (CNPc) (2018). <http://cnp.org.br/>.
- Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias de São Paulo (COSAG/FIESP). "Cenário e perspectivas da exportação de carne bovina" (2014). www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=165008.
- FNP Consultoria e Comércio. *Anualpec*. São Paulo: FNP, 2012.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estatísticas econômicas. Agricultura, pecuária e outros* (2018). <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria.html>.

- _____. *Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais - de 1550 a 1988*. Río de Janeiro: Fundação IBGE, 1990.
- _____. *Séries históricas e estatísticas* (2018). <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria.html>.
- Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPVCA). "La industria frigorífica argentina: pasado, presente y futuro". *Cuadernillo Técnico*, n.º 13. Buenos Aires: IPCVA, 2012.
- _____. *Material de consulta* (2018). <http://www.ipcva.com.ar/vertext.php?id=802>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). *Cuadros estadísticos. Ganadería* (2018). https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=8&id_tema_3=87.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). "Decreto 1343/1996". https://serviciosucesci.magyp.gob.ar/principal.php?nvx_ver=892.
- _____. *Información estadística. Ganadería* (2018). https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/bovinos/informacion_sectorial/.
- Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDI). *Estatísticas de comércio exterior* (2018). <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *FAOSTAT* (2018). <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QA>.
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). *Datos Abiertos Agroindustria* (2018). <https://www.agroindustria.gob.ar/datosagroindustriales/>.
- _____. "Historia" (2018). <http://www.senasa.gob.ar/institucional/historia>.
- United States Department of Agriculture. Foreign Agriculture Service (USDA). "Production Supply and Distribution" (2018). <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads>.

FUENTES SECUNDARIAS

- Arceo, Nicolás. "La evolución del ciclo ganadero argentino en la segunda fase del modelo sustitutivo de importaciones". *América Latina en la historia económica* 24, n.º 3 (2017): 161-192. <https://doi.org/10.18232/alhe.v24i3.813>.
- Azcuy Ameghino, Eduardo. "Crisis y estancamiento del comercio exterior argentino de carnes vacunas". *Ciclos XXIX* (2005): 137-161.
- _____. *La carne vacuna argentina: historia, actualidad y problemas de una agroindustria tradicional*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2007.
- _____, Marcelo Bordas, Gabriela Gresores y Gabriela Martínez Dougnac. "El complejo alimentario de la carne vacuna argentina, 1960-1996". *Cuadernos de PIEA 7* (1998). <http://www.ciea.com.ar/revista-interdisciplinaria-de-estudios-agrarios/cuadernos-del-piea-num-7/>.
- Baer, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2009.
- Basualdo, Eduardo M., y Miguel Khavisse. *El nuevo poder terrateniente*. Buenos Aires: Planeta, 1993.
- _____, y Nicolás Arceo. "Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina". *Realidad Económica* 221 (2006): 7-30.

- Bau Macedo, Luís Otávio. "Modernização da pecuária de corte bovina no Brasil e a importância do crédito rural". *Informações Econômicas* 36, n.º 7 (2006): 83-95.
- Bohoslavsky, Ernesto. "Historias conectadas y comparadas del antipopulismo de derecha en Argentina, Brasil y Chile a mediados del siglo XX". *Anuario IEHS* 26 (2011): 239-250.
- Costa, Leopoldo. "História do gado no Brasil no século XX" (2011). https://stravaganzastravaganza.blogspot.com/2011/07/evolucao-da-criacao-de-gado-no-brasil_01.html?q=historia+do+gado+no+Brasil.
- Costa, Mônica. "Brasil perto dos 100 % da Hilton". *DBO Rural*, n.º 35 (2016): 42-46.
- El Clarín Digital*. "Modifican el IVA de la carne" (26 de marzo de 1996). <http://edant.clarin.com/diario/96/05/26/ganado.html>.
- Fava Neves, Marcos. *Estratégias para a carne bovina no Brasil*. São Paulo: Scot Consultoria, 2012.
- Furstenau, Vivian. "Pecuária: atraso ou modernização". *Indicadores Econômicos FEE* 22, n.º 4 (1995): 252-272. <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/893/1171>.
- Gorrochategui, Nora. "Diagnóstico Institucional de la Junta Nacional de Carnes (JNC). Período 1976-1987". Tesis de maestría. Universidad de Buenos Aires. 1988.
- Grupo José Batista Sobrinho (JBS). "Historia" (2018). <https://jbs.com.br/es/sobre/historia/>.
- Mendéz, Araceli Felicidad. "La comercialización de carne vacuna en el mercado interno argentino". Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires. 1988.
- Moraes, Geraldo Marcos de, Marlon Vinícius Brisola y Vitor Salvador Picão Gonçalves. "Os circuitos pecuários e a febre aftosa no Brasil: uma análise histórico-institucional". *Savannah Journal of Research and Development* 1 (2017): 32-40. <http://periodicos.unb.br/index.php/savannahjournal/article/view/25208/19468>.
- Ragin, Charles C. "Introduction: Cases of 'Whats is a Case?' ". En *Whats is a Case?*, editado por Charles C. Ragin y H. S. Becker, 1-17. Nueva York: Cambridge University Press, 1992.
- Rayas, Agustina. "La estadística de las exportaciones argentinas, 1875-1913: nuevas evidencias e interpretaciones". *Investigaciones de Historia Económica (IHE)* XI, n.º 1 (2015): 31-42. <https://doi.org/10.1016/j.ihe.2014.03.015>.
- Thelm, Neyde, y Regina Maria da Cunha Bustamante. "História comparada: olhares plurais". *Revista de História Comparada* 1, n.º 1 (2007): 1-23. http://www.hcomparada.historia.ufrj.br/revistahc/artigos/volume001_Num001_artigo003.pdf.
- Vazquez Soares, Herick. "Políticas públicas setoriais e regionais dos governos militares para a agropecuária: o centro-oeste e a constituição do complexo agro-industrial brasileiro (CAI)". *Anales. 12 Conferencia Internacional de Historia de Empresas* (Vitória: ABPHE, 2015).

ANEXO

HECHOS Y ELEMENTOS INSTITUCIONALES (POLÍTICOS) QUE AFECTARON AL SECTOR AGRÍCOLA Y AL CONSUMO DE CARNE VACUNA

Las siguientes tablas describen los episodios y legislaciones que se refieren a cada variable (VE) y a cada caso analizado e indican las correspondientes acciones directas e indirectas por parte del Estado, así como de agentes no estatales sobre el objeto estudiado. También indica el Grado de Intensidad (GI) acordado entre los expertos consultados y que validaron el estudio.

Las fuentes utilizadas en esta investigación comprenden documentos extraídos de agencias gubernamentales y otras fuentes producidas por organizaciones privadas y enumeradas como fuentes primarias para el estudio. En todos los casos las tablas fueron elaboradas por el autor, a partir de fuentes primarias de la investigación.

Siglas utilizadas:

VE. Variables Explicativas

GI. Grado de Intensidad

Tabla 5. Hechos y políticas con efectos directos e indirectos producidos sobre el agronegocio de la carne vacuna correspondientes al período de la dictadura militar argentina: 1976-1983 (caso 1), variables explicativas y grados de intensidad sobre el impacto producido

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) sobre el agronegocio de carne vacuna	VE	GI
Acercamiento al estado de los grupos empresariales nacionales, así como de algunos grupos multinacionales, garantizándoles prebendas estatales (IND).	E1	1
Promoción de medidas económicas con sesgo liberal, eliminando barreras arancelarias y atrayendo capital extranjero, con devaluación de la moneda local (IND).	E1	3
Discordancia en la política económica, que generó reducción de las reservas financieras y la consiguiente inflación (IND).	E2	3
Acercamiento de la Unión Soviética y otros países del bloque socialista con base en la implementación de la apertura económica (IND).	E1	2
Adopción de un programa de restricción crediticia, al elevar las tasas de interés, que desalienta la producción a expensas de la adquisición de activos financieros (IND).	B1	3
Implementación del valor de la cuota para el precio de la carne por debajo del practicado en el mercado (DIR).	E1 E2	2

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) sobre el agronegocio de carne vacuna	VE	GI
Intervención en la CAP, seguida de su liquidación (DIR).	A1	2
Edición de la Ley Nacional 21.740, que estableció los nuevos objetivos, administración, composición, atribuciones y deberes de Junta Nacional de Carnes (JNC) (DIR).	A1	3
Cierre y demolición de frigorífico Lisandro de la Torre (DIR).	F1	1
Edición de la Ley Nacional 22.375, que estableció facultades para las autoridades sanitarias y normas para el control de los establecimientos de procesamiento de la carne.	F2	2
Intento de incorporar JNC al Ministerio de Agricultura y Ganadería (DIR).	A1 B2	3
Cambio en el sistema de cobro de la tasa del 1 % de JNC, agregando 7 % de IVA. Meses después, esta tasa se redujo en un 2 % (DIR).	A2	2

Tabla 6. Hechos y decisiones producidas por agentes integrantes y no integrantes de la cadena productiva de la carne vacuna correspondiente al período de la Dictadura Militar Argentina: 1976-1983 (caso 1) y los grados de intensidad del impacto producido

Incidencias y decisiones de agentes participantes y no participantes en la cadena de producción de carne vacuna (excepto el Estado)	GI
Ciclo ganadero al producir la liberación de áreas destinadas al engorde para asistir a la siembra de cereales y otros productos agrícolas.	2
Migración paulatina de parte de la actividad ganadera del país hacia las regiones fronterizas, al norte y sur del país.	1
Cambios en los hábitos de consumo de la población, que comienza a reemplazar la carne vacuna por otras más económicas —especialmente carne de pollo y cerdo— así como la introducción de nuevos cortes en el hábito de consumo de carne vacuna argentina.	2
Crisis del petróleo, empezada en 1973, que generó inflación internacional y la consiguiente reducción del consumo de carne en muchos países y las exportaciones.	3
Aplicación de criterios por parte de la Comunidad Económica Europea para el control de la aftosa mediante precios y restricciones al comercio y tránsito de carne y animales entre países.	3
Implementación de la Cuota Hilton.	3
Efectos generados por el clima.	2

Tabla 7. Hechos y políticas con efectos directos e indirectos producidos sobre el agronegocio de la carne vacuna correspondientes al período de los gobiernos de la redemocratización argentina: 1984-2001 (caso 2), variables explicativas y grados de intensidad sobre el impacto producido

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) en el agronegocio de la carne vacuna	VE	GI
Efectos de las tasas de interés sobre el crédito (DIR).	B1	3
Resolución 843/92 (“Corte por lo sano”).	E2	2
Plan Nacional de Alimentos (PAN). Es una promesa de campaña transformada en programa por el Gobierno de Alfonsín, que consistió en distribuir una caja con una canasta de alimentos básicos a la población más necesitada. El PAN presentó problemas de falta de empaque en el período en que estuvo vigente (IND).	E2	1
Intervención del Gobierno de Alfonsín en el mercado de animales a nivel de explotación, para controlar los precios y prevenir la evasión fiscal. Esta medida fue de corta duración, ya que se encontró que el riesgo de desabastecimiento podría ser más grande (DIR).	A2	1
Ley de Promoción de Exportaciones (23.101 / 1984, editada nuevamente en 1986), permitió la formación de grupos de pequeños y medianos exportadores, formados a través de cooperativas u otro tipo de asociaciones, y también incentivó la formación de convenios e intercambios binacionales (DIR).	A1 E1	1
Ley de Convertibilidad, obligaba al Banco Central a establecer la paridad de la moneda argentina en la relación de un peso igual a un dólar (IND).	B1 E1 E2	2
Disolución de la Junta Nacional de la Carne como acto de desregulación de los mercados (DIR).	A1 E2 E1	2
Cambios en el mercado nacional de Liniers, tras la disolución de JNC. Empiezan las operaciones en la Bolsa de Materias Primas (DIR).	E1 E2	2
Recortes de impuestos establecidos por el Gobierno de Menem sobre algunos insumos del sector agropecuario con efecto indirecto sobre la actividad ganadera y otros eslabones de la cadena productiva. El IVA definitivamente se generalizaría y equipararía a otros sectores, pudiendo ser retenido para su posterior cálculo y pago (IND).	E2	2
Concentración de la recaudación del IVA por mataderos, con ajustes tributarios cada diez días en función del número de animales sacrificados (Gobierno de Menem) (DIR).	E2	2

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) en el agronegocio de la carne vacuna	VE	GI
Decreto 1343/96, crea el Taller Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), organismo ajeno a la SAGPyA, cuyo objetivo era “vigilar el cumplimiento de las normas de comercialización en el sector agropecuario a fin de garantizar la transparencia y la libre competencia” (DIR).	E1 E2	2
Resolución 105/98, del SENASA, con el objetivo de fortalecer el control de la producción animal y vegetal en el país, garantizando una mayor credibilidad, en el ámbito internacional, de los productos para exportación. El programa de vacunación contra la aftosa surge como producto de estas iniciativas (IND).	E1	3
En 1999, la Organización Internacional de Epizootias (OIE) exige el reconocimiento de Argentina como zona libre de aftosa (DIR).	E1	3

Tabla 8. Hechos y decisiones generados por agentes integrantes y no integrantes de la cadena productiva de la carne vacuna correspondiente al período de los gobiernos de la redemocratización argentinos: 1984-2001 (caso 2) y los grados de intensidad del impacto producido

Incidencias y decisiones de agentes participantes y no participantes en la cadena de producción de carne vacuna (excepto el Estado)	GI
Desarrollos de nuevas tecnologías aplicadas a la cría y alimentación de ganado, generando más ganancia de peso por animal y/o por hectárea.	2
Se produjeron cambios en el sistema de producción ganadera, configurando una nueva centralidad en el negocio: el ganadero deja de existir y un “grupo de productores o capitales” se desconecta de la propiedad. Hay la creación de fondos de inversión agrícola.	3
Reducción del número de animales en la región de La Pampa luego de la migración de esta actividad a las regiones fronterizas, dejando así las tierras más fértiles para la agricultura.	3
Decisión de los gremios de trabajadores de la industria, empresarios y representantes del comercio minorista de adoptar un límite de sacrificio que justificaría la oferta, el mantenimiento de los saldos y el consumo de bienes de los trabajadores, así como el mantenimiento de los precios, en Gobierno de Alfonsín.	1
Brote de Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) (“enfermedad de las vacas locas”) en Europa en 1988.	2
Reforma de la Política Agrícola Común (PAC) (1992), con motivo del encuentro para la preservación del medioambiente, realizado en Río de Janeiro (Eco-92). Tal reforma, también conocida como Mac Sharry, creó barreras a la exportación de productos agrícolas que no cumplían con los criterios de protección ambiental.	1

<p>Incidencias y decisiones de agentes participantes y no participantes en la cadena de producción de carne vacuna (excepto el Estado)</p>	<p>GI</p>
<p>Reconocimiento, por parte de la OIE, de Argentina como zona libre de aftosa en 2000. Sin embargo, no se cuidó adecuadamente de las fronteras, así como de las garantías de que la enfermedad efectivamente se extinguió en el territorio argentino, lo que generó su regreso al año siguiente e instó a las autoridades a implementar un nuevo plan de erradicación.</p>	<p>3</p>

Tabla 9. Hechos y políticas con efectos directos e indirectos producidos sobre el agronegocio de la carne vacuna correspondientes al período de los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner: 2002-2015 (caso 3), variables explicativas y grados de intensidad sobre el impacto producido

<p>Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) en el agronegocio de la carne vacuna</p>	<p>VE</p>	<p>GI</p>
<p>Ley 25.507/2001, que crea el IPVCA, con el objetivo de promover la carne vacuna argentina en el mercado nacional e internacional, así como administrar un fondo proveniente de la participación conjunta de agricultores y mataderos (DIR).</p>	<p>E1 E2</p>	<p>2</p>
<p>A lo largo de la década se implementaron medidas para el control de la aftosa (coordinadas por el SENASA), logrando el estatus de zona libre de la enfermedad con vacunación, al norte del río Colorado, y zona libre sin vacunación, al sur (DIR).</p>	<p>C1 E1</p>	<p>2</p>
<p>Producción de políticas que se basaron en cambiar la tasa de retención de productos exportados, como la Resolución 114/2006, que suspendió la exportación de algunos cortes de carne por 180 días (DIR).</p>	<p>E1 E2</p>	<p>3</p>
<p>Resolución 31/2006, que tenía como objetivo clasificar los frigoríficos según las operaciones en las que serían susceptibles de realizarse. Como resultado, muchos establecimientos fueron impedidos de exportar la totalidad o parte de la carne vacuna producida (DIR).</p>	<p>E1 F1</p>	<p>3</p>
<p>Lanzamiento del Plan Ganadero Nacional, con miras a promover el seguimiento técnico y crediticio a pequeños ganaderos para la adquisición de insumos y mejoramiento genético o sanitario del rebaño (DIR).</p>	<p>B1 C1 C2</p>	<p>1</p>
<p>Política Agrícola Común (PAC): con requisitos sanitarios más estrictos por parte de los organismos internacionales de inspección tras la aparición de casos de aftosa y EEB (Enfermedad de las Vacas Locas) (DIR).</p>	<p>E1 F1</p>	<p>3</p>
<p>Resolución 1378/2007: se crea el “Registro de Establecimientos de Ceba en un corral para la especie bovina”, reglamento que favorece la creación de los <i>fed lot</i> (DIR).</p>	<p>C2</p>	<p>1</p>

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) en el agronegocio de la carne vacuna	VE	GI
Creación, en 2008, de una línea de crédito específica del Banco de la Nación Argentina para asistir al sector productivo en la capacitación laboral en favor de una más grande productividad y calidad de la carne (DIR).	B1 C2 D1	1
Decreto Presidencial 192/2011: disolución de la ONCAA y creación de la Unidad de Coordinación y Evaluación de Subsidios al Consumo Nacional (UCESCI), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (IND).	B2 E1	2

Tabla 10. Hechos y decisiones producidos por agentes integrantes y no integrantes de la cadena productiva de la carne vacuna correspondiente al período conocido como kirchnerismo y predecesores: 2002-2015 (caso 3) y los grados de intensidad del impacto producido

Hechos y decisiones de agentes participantes y no participantes en la cadena de producción de carne vacuna (excepto el Estado)	GI
Adopción de tecnologías de producción que buscan intensificar la producción, con el suministro de alimentación para ganado (proteínas y energía) en espacios limitados (<i>fed lot</i>), además de la adopción de sistemas de gestión de pastos con el uso de vallas eléctricas y alimentación controlada.	2
Baja productividad de la ganadería argentina, evidenciada por la reducción del peso medio de los animales sacrificados y por el bajo porcentaje de disfrute (número de animales sacrificados en relación con la manada total), además del alto sacrificio de hembras.	2
Concentración de tierras por grandes grupos de inversores, añadiendo establecimientos, a través de la adquisición, y resultante de la liquidación de los vacunos para el saldo de deudas contraídas, principalmente por pequeños y medianos ganaderos.	3
La crisis financiera internacional, que estalló a finales de 2008.	2
‘Extranjerización’ de las plantas de frigoríficos en los Gobiernos kirchneristas. El gran hito de este cambio radica en el Grupo JBS (de Brasil), que adquirió el último lote de los grandes frigoríficos (SWIFT). Sigue a un intenso cambio de propiedades en las plantas frigoríficas en el país.	3
La carne de pollo ocupó gradualmente el interés de la población, especialmente en comparación con la carne vacuna.	2

Tabla 11. Hechos y políticas con efectos directos e indirectos producidos sobre el agronegocio de la carne vacuna correspondiente al período de los gobiernos militares: 1964-1984 (caso 4) en Brasil, variables explicativas y grados de intensidad sobre el impacto producido

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) en el agronegocio de carne vacuna	VE	GI
La creación de EMBRAPA, en 1973, y la expansión de los estudios sobre identificación de forraje y cría de animales promovieron cambios en los índices zootécnicos de los rebaños (DIR).	C1	3
La aplicación de la extensión rural, en las modalidades pública (a través del Sistema EMBRATER) y privada (cooperativas y técnicos contratados), proporcionó el mejor desempeño del ganado vacuno (DIR).	C2	2
El Programa de Atención al Trabajador Rural (PRORURAL), productos de la Ley Complementaria 11/197, la Ley 5889/1973 y el Decreto 73.626/1974 regularon la Consolidación de los Derechos del Trabajador Rural (DIR).	D1	1
La creación del Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) representó la base para la expansión y modernización en el sector agroganadero (DIR).	B1	3
La creación del Consejo de Desarrollo de la Ganadería (CONDEPE), cuyos proyectos desarrollados contaron con el apoyo financiero de organismos internacionales (como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID); el Programa Nacional de Pradera, en 1975; y el Programa Nacional de Ganadería, en 1977 (DIR).	B1 E1	3
Creación de instituciones de desarrollo regional, como el Programa de Desarrollo del Centro-Oeste (PRODOESTE), y la Superintendencia de Desarrollo de la Región Centro-Oeste (SUDECO) (IND).	B1 C1	3
La política de control de inventarios y garantías de precio mínimo permitió el control de la inflación y la seguridad alimentaria en el país (IND).	F2	1
La vuelta de la inflación. Entre los factores internos, los principales motivos fueron el resultado de la política salarial aplicada en el Gobierno de Geisel (IND).	E2	1

Tabla 12. Hechos y decisiones producidos por agentes integrantes y no integrantes de la cadena de producción de la carne vacuna correspondiente al período de la dictadura militar en Brasil: 1964-1984 (caso 4) y los grados de intensidad del impacto producido

Incidencias y decisiones de agentes participantes y no participantes en la cadena de producción de la carne vacuna (excepto el Estado)	GI
La apreciación de las tierras en la región del Centro-Oeste motivó la migración de los rebaños de ganado de las regiones Sur y Sudeste a esa región, “empujando” la actividad ganadera a las regiones fronterizas. Los frigoríficos siguieron su ejemplo.	3
Creación del Consejo Nacional de la Ganadería de Carne (CNPIC), una institución privada para atender y crear demandas del sector.	3
La vuelta de la inflación. Entre los factores externos responsables, el choque del petrolero afectó los precios internos de bienes y servicios, así como una severa sequía y otras consecuencias climáticas que afectaron fuertemente los precios de los alimentos.	1

Tabla 13. Hechos y políticas con efectos directos e indirectos producidos sobre el agronegocio de la carne vacuna correspondientes al período de los gobiernos de la redemocratización en Brasil: 1985-2002 (caso 5), variables explicativas y grados de intensidad sobre el impacto producido

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) en el agronegocio de la carne vacuna	VE	GI
Integrante del Plan Nacional de Desarrollo Regional (PNDR), el FNO surgió de la Ley 7.827, del 27 de septiembre de 1989, que reglamentó la creación de Fondos de Desarrollo Constitucional para las distintas regiones del país (IND).	B1 E1 F1	3
El desarrollo de la investigación en la EMBRAPA y los avances en el desempeño de la actividad ganadera (DIR).	C1 C2	3
Ordenanza 304/96 del Ministerio de Agricultura, que establece la clasificación obligatoria de las carcasas vacunas, además de la normativa para garantizar la calidad de la carne vacuna después del sacrificio (DIR).	E1 F2	2
Política de mantenimiento de la tasa del cambio que favorece un aumento de las exportaciones de carne vacuna entre 1996 y 2002 (IND).	E1	3
Las principales políticas públicas de atención al sector se mantuvieron en torno al crédito rural; entre 1995 y 2003 hubo un incremento del 398 % en el volumen de financiamiento (DIR).	B1	3

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) en el agronegocio de la carne vacuna	VE	GI
Creación del Consejo Consultivo del Proyecto de Control de Enfermedades Animales (Ordenanza 182/1992), con el objetivo de formular directrices y normas para el desarrollo de acciones de lucha contra la aftosa y otras enfermedades (DIR).	E1	3
Implementación de la política de bioseguridad (IND).	E1 F2	3

Tabla 14. Hechos y decisiones producidos por agentes que son parte de la cadena productiva de la carne vacuna y no del período de redemocratización en Brasil: 1985-2002 (caso 5) y los grados de intensidad del impacto producido

Incidencias y decisiones de agentes participantes y no participantes en la cadena de producción de la carne vacuna (excepto el Estado)	GI
La inflación actual y el discurso recurrente de la pérdida monetaria han transformado la actividad ganadera en un activo sujeto a la especulación, lo que ha llevado a la expansión de los sistemas de producción intensiva en <i>fed lot</i> y manejo de alimentación semicellado en períodos fuera de temporada.	3
Valoración de los precios de la carne vacuna al nivel internacional, favoreciendo el creciente mercado exportador del país.	3
Adopción de nuevas prácticas de producción ganadera en sistemas intensivos y más sofisticados, con la adopción de cruces industriales y la expansión de la inseminación artificial en los sistemas de cría, además de la adopción de la época de la cruce.	3
Carácter innovador de los propietarios de las grandes fincas del Centro-Oeste, que comenzaron a conducir sus actividades a través de modernos criterios de gestión.	2

Tabla 15. Hechos y políticas con efectos directos e indirectos producidos en el agronegocio de la carne vacuna correspondientes al período de los gobiernos de Lula y primer período de Dilma Rousseff: 2003-2014 (caso 6), variables explicativas y grados de intensidad del impacto producido

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) en el agronegocio de carne vacuna	VE	GI
Mantenimiento y fortalecimiento de programas de financiamiento y desarrollo para sectores agroindustriales (vía BNDES) en la política de valoración de los 'Campeones Nacionales', donde empresas como las del Grupo JBS fueron las más favorecidas (DIR).	B1 E1 F1	3

Políticas estatales con efectos directos (DIR) e indirectos (IND) en el agronegocio de carne vacuna	VE	GI
Mantenimiento y fortalecimiento de programas de financiamiento y desarrollo del sector agroganadero, adoptando políticas crediticias como las 'Notas del Productor Rural' (CPR) y la línea de financiamiento ABC, por medio de instituciones financieras públicas (DIR).	B1 B2 F1	2
Planes y programas de sostenibilidad ambiental: Programa ABC, Plan Amazonía Sostenible (PAS), Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía Legal (PPCDAm), Programa Agroindustria Sostenible (PRODUSA) y Programa de Integración Cultivo-Ganadero (PROLAPEC) (DIR).	B1 C1 C2 F1	2
Creación y posterior alteración del sistema de trazabilidad vacuno (SISBOV) (DIR).	A1 B2 F2	3
Avances en el Programa Nacional de Erradicación de la Aftosa (PNEFA) (DIR).	E1	3
Políticas sociales y económicas con efecto directo sobre la inflación y sobre la renta de la población (IND).	E2	3

Tabla 16. Hechos y decisiones producidas por agentes integrantes y no integrantes de la cadena productiva de la carne vacuna correspondiente al período de los Gobiernos de Lula y Dilma (primer mandato) en Brasil: 2003-2014 (caso 6) y los grados de intensidad sobre el impacto producido

Hechos y decisiones de agentes participantes y no participantes en la cadena de producción de la carne vacuna (excepto el Estado)	GI
Expansión de rebaños a nuevas zonas de producción en la Región Norte.	3
Adopción de tecnologías (alimentación, manejo de sanidad y genético), que brinden mejor desempeño productivo.	3
Revalorización del precio internacional de las materias primas.	3
Crisis financiera internacional de 2008 (<i>Subprime</i>).	3
Aparición de casos de EEB en Europa.	2
Ampliación de la Cuota Hilton a 10 mil toneladas.	1