

# Primarización y especialización en la cadena de valor del cuero. El impacto de la política económica

*Todas las naciones cultas se esmeran en que sus materias primas no salgan de sus Estados a manufacturarse, y todo su empeño en conseguir, no solo darles nueva forma, sino aún atraer las del extranjero para ejecutar lo mismo. Y después venderlas.*

Manuel Belgrano

La evolución de la cadena de valor del cuero es una muestra elocuente de como la política económica puede impactar sobre el desarrollo industrial. Políticas específicas y duraderas confluyen en resultados económicos concretos. En esta cadena la política económica sectorial ha permitido el desarrollo del sector curtidor, es decir, los primeros procesos industriales, y ha truncado el de los eslabones finales, subordinados al poder de las grandes empresas curtidoras generado por las políticas públicas.

De esta manera, como en gran parte de las actividades industriales del país, se ha desarrollado solo el eslabón intermedio, intensivo en capital y fabricante mayormente de *commodities* para el mercado mundial. La ausencia de políticas tendientes a desarrollar los bienes finales han resultado en un sector fabricante de manufacturas de cuero, intensivo en mano de obra y de alto valor agregado, pequeño y frágil.

La protección de la materia prima ha sido la política clave. Un mercado con oferta prácticamente inelástica tiene como condición necesaria para su expansión asegurar su provisión para la industria. Esto implica un factor de poder para el sector curtidor que ha asegurado su crecimiento con muy buenos resultados: capacidad instalada para procesar todos los cueros del país, tecnología de primera línea, empresas de gran porte y exportaciones que alcanzan al 80-85% de la producción<sup>1</sup>.

Por su parte, el eslabón de manufacturas queda conformado por un gran número de empresas pequeñas y medianas, orientadas mayormente al mercado interno, que están mutando en buena medida su producción hacia bienes de

otros materiales perdiendo la ventaja comparativa generada por el cuero local de alta calidad. Entonces, la ausencia de desarrollo de los eslabones finales debe entenderse como resultado de las políticas económicas para la cadena de valor.

El análisis de esta problemática se aborda en cinco partes. La primera describe los datos estructurales de la cadena de valor a partir del Censo Nacional Económico 2004/2005 (CNE 04/05) agrupando las actividades en dos grupos: curtientes y manufacturas, de modo de observar sus diferencias orgánicas. La segunda parte describe las características y los productos de estos dos eslabones a los efectos de establecer los distintos grados de agregación de valor y la intensidad en el uso de los factores. En la tercera parte se analizan los factores de competitividad de la cadena y la política pública, estableciendo los puntos críticos que explican su actual estructura. Posteriormente se examina la composición de las exportaciones derivada de la estructura de incentivos y sus implicancias sobre la conformación de la cadena de valor. Finalmente se analizan los cambios recientes producto del sistema de incentivos actual y una serie de recomendaciones de política sectorial tendientes a revertir la primarización y la especialización en productos sin ventajas competitivas que se observa en el presente.

## ESTRUCTURA DE LA CADENA DE VALOR

El CNE 04/05 registra para el año 2003 casi 2.000 locales productivos y 36.000 ocupados con un valor de producción de más de 5000 millones de Pesos; alrededor del 2,5% de los locales y del valor de la producción y 4% del empleo de toda la industria manufacturera<sup>2</sup>.

El Cuadro 1 resume las principales variables censales diferenciando por tamaño de empresas y eslabón productivo. En cuanto al tamaño de firmas, las empresas pequeñas y medianas son casi el 98% del total y determinan el 46% del empleo y la mitad del valor agregado; sin embargo explican solo un tercio del producto.



**ESTEBAN FERREIRA**  
Lic. en Economía (UNLP).  
Master (MSc) in Economics  
(London, University).  
Docente UBA.

**CUADRO Nº 1. LOCALES, OCUPADOS, VALOR DE LA PRODUCCIÓN Y VALOR AGREGADO. ÍNDICE BASE TOTAL = 100**

Rama de actividad*	Rango de puestos de trabajo ocupados	Locales productivos con locales auxiliares consolidados	Puestos de trabajo ocupados	Valor de la producción a precios básicos	Valor agregado a precios básicos
	Total	12,7	30,8	61,9	45,2
Curtiembres	0-100	11,5	6,2	10,2	15,2
	101 y más	1,2	24,6	51,7	30,0
	Total	87,3	69,2	38,1	54,8
Manufacturas	0-100	86,3	39,6	22,9	35,3
	101 y más	1,1	29,6	15,2	19,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	0-100	97,7	45,9	33,1	50,5
	101 y más	2,3	54,1	66,9	49,5

\* Curtiembres: CIIU 1911. Manufacturas: CIIU 1812, 1912 y 1920.

Fuente: elaboración propia en base a CNE 04/05.

Respecto de los eslabones productivos, los datos más generales marcan los contrastes en la conformación de los mismos: el 87% de los locales y el 70% del empleo provienen del segmento manufacturas, aunque generan solo el 38% del valor de la producción. La distribución del valor agregado de la cadena productiva muestra el grado de sofisticación de la producción de cada sector: el 45% se registra en curtiembres y el 55% en manufacturas.

El grado de concentración en la cadena de valor queda claramente de manifiesto al cruzar las dos variables. El segmento de curtiembres de mayor porte es el 1,2% de las empresas (24 curtiembres) explicando el 25% del empleo, el 50% de la producción y el 30% del valor agregado de la cadena; asimismo, el 80% del empleo y la producción y más del 90% de las exportaciones del sector curtidor<sup>3</sup>.

Como cadena de valor, el sector pyme de manufacturas está subordinado el sector concentrado de curtiembres quedando supeditada la provisión de materia prima en cantidad, calidad y precio a la estrategia exportadora de las grandes curtiembres.

El Cuadro 2 ahonda en la conformación estructural de cada segmento productivo a través de indicadores tanto de composición del valor de producción y como datos promedio por local. En primer término, tanto las remuneraciones como los impuestos pesan el doble en las manufacturas que en las curtiembres. La estructura impositiva recae en términos relativos con mayor peso sobre las empresas más chicas, convirtiéndose en un factor restrictivo para su

crecimiento, favoreciendo la concentración económica. Asimismo, para las manufacturas, intensivas en mano de obra, el peso de las remuneraciones en el costo se transforma en un factor relevante que se suma al nulo poder de negociación en la compra de cuero cuyo precio está asociado a la escasa disponibilidad estructural de cueros en el mercado interno y a la marcha del precio internacional de esta *commodity*.

Por su parte, el valor agregado de las manufacturas es superior al promedio de la industria manufacturera (39% vs. 30%) y duplica el de las curtiembres. Resalta la escasa agregación de valor de las grandes curtiembres a partir de la simpleza de los bienes producidos en grandes establecimientos intensivos en capital con alto valor de producción por local. Es decir, una industria concentrada en pocas empresas, pocos bienes, escaso valor agregado y casi absoluta orientación al mercado externo.

Esta estructura de cadena de valor se ha consolidado a partir del sistema de incentivos imperante para los sectores como se analizará más adelante.

### CARACTERÍSTICAS PRODUCTIVAS DE LA CADENA DE VALOR

La cadena del cuero es dependiente de la producción bovina. El sector frigorífico es el que realiza las tareas de faena y desollado. La piel se puede conservar "en crudo" solo 24 hs, por lo cual las ventas están pactadas con anterioridad, aspecto que permite a las cuatro principales curtiembres compradoras arbitrar sobre el precio. El frigorífico puede salar el cuero

para conservarlo por al menos seis meses, aunque requiere cierta infraestructura carente en la mayoría de los mismos.

Una vez en la curtiembre las pieles entran en una secuencia de procesos que las transforman en cuero. La actividad industrial que permite la obtención del cuero terminado se puede dividir en tres grandes etapas técnicas y subproductos derivados: la primera termina con el cuero curtido al cromo<sup>4</sup> que genéricamente se conoce como *wet-blue* (flor, donde estaba inserto el pelo, y descarnar, la parte pegada a la carne del animal); la segunda resulta en cueros semiterminados o secos y la tercera se extiende hasta su acabado. Posteriormente, el cuero terminado es utilizado para fabricar productos de alto valor agregado como tapicería, calzado, marroquinería, talabartería, prendas de vestir y otras manufacturas de cuero.

La primera etapa tiene por objeto estabilizar la estructura de la piel, transformándola en material imputrescible y plegable. Los principales procesos son:

- Descarnado: son separados los restos de carne y grasa de la piel por medio mecánico.
- Pelambre: se lava la piel y se elimina el pelo combinando efectos químicos con mecánicos. La piel se hincha e ingresan productos químicos usados en etapas posteriores.
- Dividido: la piel se pasa por una máquina que lo divide horizontalmente en flor y descarnar. Este proceso, de acuerdo al producto a obtener, también se puede realizar cuando los cueros se encuentran en estado *wet-blue*.

- Curtido: es el proceso químico más importante. Transforma la piel (materia orgánica putrescible) en cuero (imputrescible, estable e inalterable en el tiempo).
- Ecurrido: a los cueros en estado *wet-blue* se les reduce la humedad por presión. También sirve para extender los cueros. Es la etapa con menor valor agregado y requiere un riguroso tratamiento de los afluentes dado el alto grado de contaminación del cromo. Los cueros *wet-blue* flor pasan a la siguiente etapa, mientras que los cueros *wet-blue* descarnes son exportados casi en su totalidad privando al resto de la cadena de valor de materia prima escasa e incrementando el precio en el mercado interno del remanente.

En la segunda etapa los principales procesos son:

- Rebajado: su uniformiza el espesor del cuero en toda su extensión de acuerdo al tipo de producto que se desea obtener.
- Recurtido y teñido: se tiñe el cuero con colorantes que le confieren resistencia a la luz. Se le agregan productos químicos para darle resistencia a la tracción y al desgarramiento, permeabilidad, etc. El cuero recibe grasas que perdió en etapas anteriores dándole suavidad y un tacto natural.
- Secado: se elimina la humedad a través de distintas técnicas para obtener un mayor rendimiento superficial.
- Ablandado: por medio mecánico se devuelve su aspecto natural y se logra estirar y ablandar.

El producto final es una *commodity* muy demandada por los países fabricantes de manufacturas, ya que les permite ajustar rápidamente su flujo de materia prima frente a cambios en colores y terminaciones que sus productos finales demandan<sup>5</sup>. La estructura de incentivos imperantes en Argentina ha generado el aumento de sus exportaciones, lo cual se analizará en el próximo apartado. Estos cueros no alcanzan a convertirse en materia prima para los manufacturas de cuero.

La tercera etapa es el terminado. Los procesos fundamentales son:

- Pintado: se puede realizar con diversos tipos de máquina, a rodillo o a soplete, que aplican una capa uniforme de pintura sobre la superficie del cuero. Es la parte central del terminado que define el aspecto visual del producto y sus características particulares. Se realiza acorde a las demandas de los clientes.
- Secado: los cueros pasan por túneles de secado para lograr la evaporación del agua de la pintura aplicada y la reticulación de los productos químicos que la componen.
- Planchado: se realiza bajo presión y altas temperaturas para obtener superficies lisas y gravadas de acuerdo al artículo final deseado.
- Ablandado: de igual forma que en el semiterminado se utilizan máquinas para obtener el tacto y blandura deseada.
- Clasificación: los cueros se clasifican teniendo en cuenta sus defectos naturales y de proceso, tanto en estado semiterminado como terminado.

- Medición: también se realiza para cueros semiterminados y terminados. Se "lee" electrónicamente la superficie del cuero que se expresa en metros cuadrados o pies cuadrados.

A esta etapa hay que agregarle un sinnúmero de técnicas artesanales que le dan la calidad y característica final al producto, especialmente para pequeños lotes dirigidos al mercado interno.

En cuanto a las manufacturas, el proceso productivo comienza con el cuero terminado al que, de acuerdo al producto final a obtener, se le realizan distintas operaciones. En todos los casos el corte, rebajado y preparación de partes tienen lugar para, con la incorporación de otros insumos (cierres, herrajes, otros materiales, etc.), iniciar el proceso de armado y aparado en el caso del calzado.

Los productos finales son diversos e incluyen a la talabartería, marroquinería en general, calzado, indumentaria y tapicería para autos y muebles. Los cortes para tapicería (cortado en forma de sus componentes) también se incluyen en esta categoría. El *Gráfico 1* resume en forma estilizada las etapas de la cadena del cuero<sup>6</sup>.

El grado de industrialización de cada etapa se refleja en el valor del cuero. De acuerdo a los precios de exportación, un cuero *wet-blue* flor oscila alrededor de los u\$s 7 por kg; el mismo cuero en descarnes registra un valor de u\$s 1,5 por kg; un cuero flor semiterminado ronda los u\$s 21 por kg y un cuero flor terminado se encuentra aproximadamente en los u\$s 25 por kg. Por su parte, un cuero flor terminado transformado en manufacturas (calzado, carteras, etc.) alcanza un

**CUADRO Nº 2. INDICADORES RELACIONADOS CON VALOR DE LA PRODUCCIÓN Y LOCALES. ÍNDICE BASE TOTAL = 100 Y PORCENTAJES**

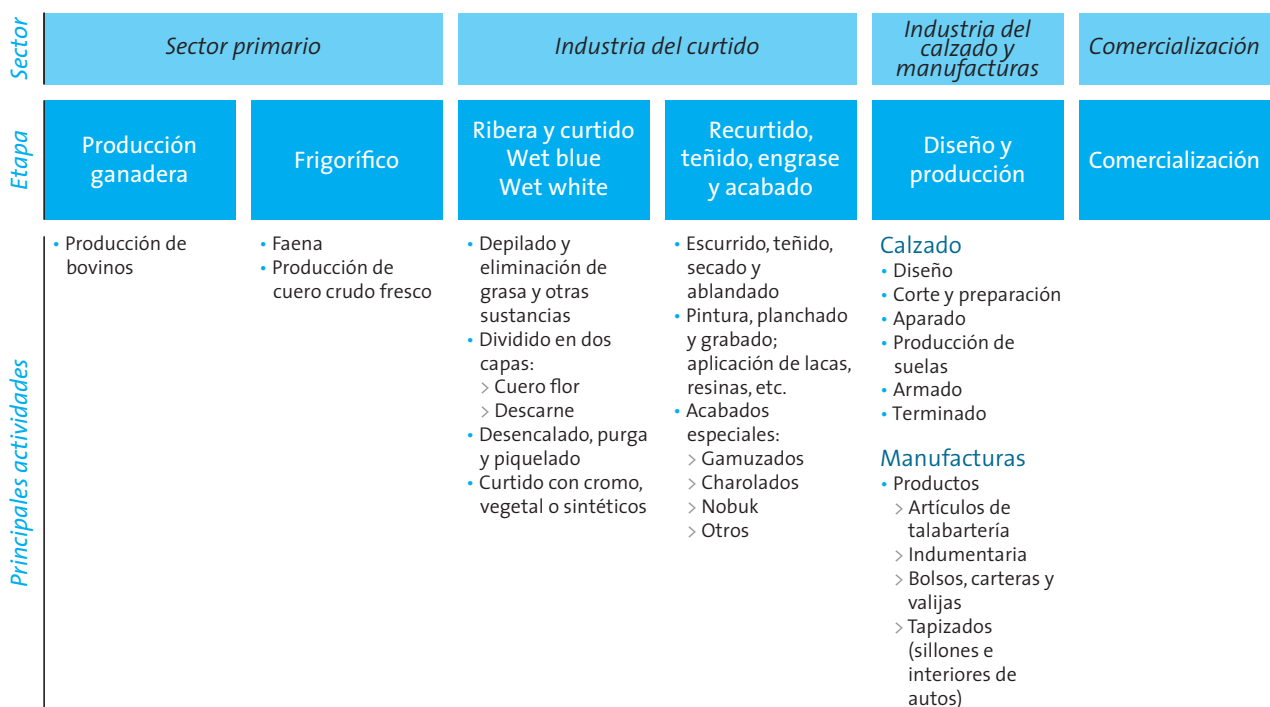
Rama de actividad*	Rango de puestos de trabajo ocupados	Remuneración (1) en Valor de Producción (Total = 100)	Impuestos (2) en Valor de Producción (Total = 100)	Valor Agregado / Valor de Producción	Ocupados por Local	Valor de Producción por Local (en millones de pesos)
	Total	72	71	19,8%	44	13,2
Curtiembres	0-100	49	166	40,3%	10	2,4
	101 y más	77	52	15,7%	368	115,5
	Total	145	147	39,1%	14	1,2
Manufacturas	0-100	107	207	41,8%	8	0,7
	101 y más	203	56	34,9%	506	38,7
	Total	100	100	27,1%	18	2,7
Total	0-100	89	195	41,4%	9	0,9
	101 y más	105	53	20,1%	433	79,6

(1) Incluye sueldos y salarios remunerativos y no remunerativos más contribuciones sociales patronales.

(2) Incluye impuesto inmobiliario, sellos, patente al parque automotor y otros impuestos provinciales y tasas municipales que gravan la actividad productiva.

Fuente: elaboración propia en base a CNE 04/05.

GRÁFICO Nº 1. VISIÓN ESTILIZADA DE LA CADENA DE VALOR DEL CUERO



Fuente: 5º Foro Federal de la Industria. Región Pampeana. Cadena de Productos Industriales de Cuero. UIA. 2005.

valor que gira en torno a los u\$s 70/80 por kg. Es decir, las posibilidades de expansión de la cadena del cuero en términos de valor son enormes.

### FACTORES DE COMPETITIVIDAD Y POLÍTICA PÚBLICA

Las características de la oferta de cuero y las políticas públicas han moldeado una cadena de valor desequilibrada con escaso valor agregado y tendencia hacia su primarización, induciendo a una sustitución de manufacturas de cuero por otra intensiva en materiales textiles y sintéticos.

#### Factores de competitividad

La cadena de valor del cuero es una industria madura con escasas innovaciones, esencialmente de procesos a partir de nuevos insumos químicos, de modo que los factores de competitividad giran en torno a la disponibilidad de materia prima como condición necesaria exógena a la industria y a la tecnología y calidad de la mano de obra como condición interna al sector.

La oferta de materia prima para la industria del cuero no depende de su demanda, sino de la faena de ganado que, a su vez, depende de su stock. Es decir, el mercado de carnes determina la cantidad de cueros producidos. La escasez de cueros, en relación a su demanda, es un

fenómeno mundial de largo plazo derivado de la mayor rentabilidad de la agricultura respecto de la ganadería y el menor consumo de carne observado en los países centrales. En este contexto, el acceso a materia prima constituye una ventaja comparativa e incide en la relocalización de la industria curtidora a nivel mundial.

El promedio de los últimos 35 años tanto de stock ganadero como de faena en Argentina supera los registros de 2010 y 2011 (Gráfico 2). En efecto, los datos de faena correspondientes al primer trimestre de este año muestran una reducción de casi el 20% respecto de la exigua faena de 2010.

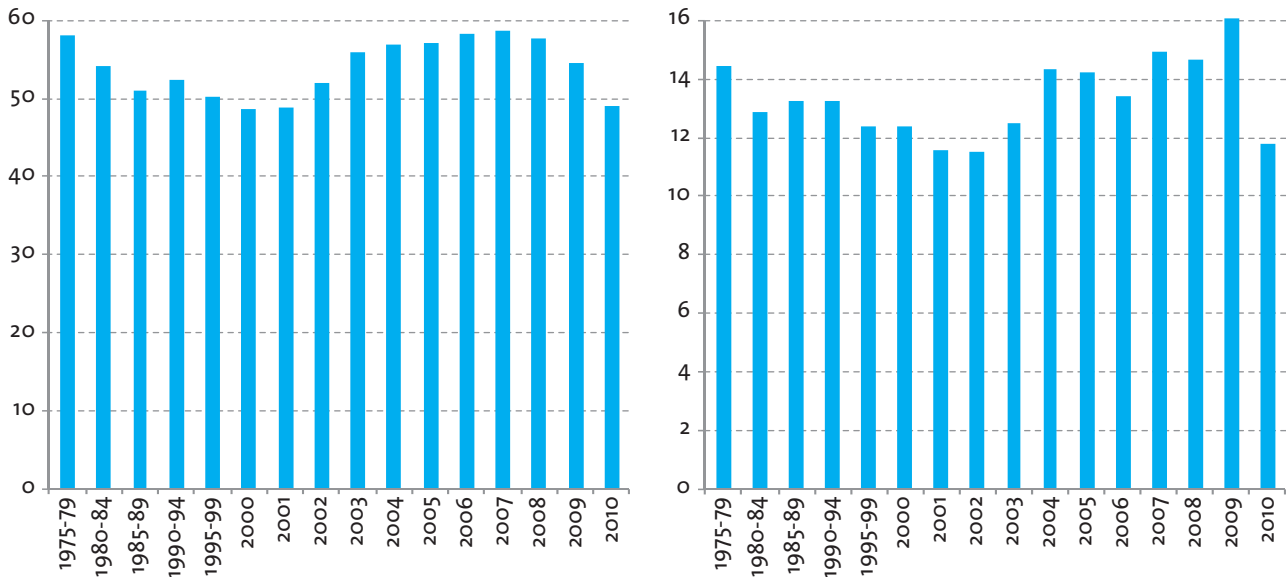
Los países desarrollados, que son productores minoritarios de la materia prima –excepto Estados Unidos– pujan por obtener los escasos cueros en estado bruto, a lo sumo *wet-blue*, dejando las etapas “sucias” a los países en desarrollo. Los países productores, a su vez, recurren a mecanismos para retener los cueros en bruto y desarrollar su industria curtidora y de manufacturas. En algunos casos como India, Indonesia o Pakistán, existen restricciones a la exportación de cueros crudos. En el caso de la India, inclusive, se limitó la exportación de cuero en cualquier estado de terminación, para asegurarle el abastecimiento a la industria manufacturera local.

Esta misma problemática se refleja dentro del Mercosur. Tanto Brasil como Uruguay gravan la salida de los cueros crudos y *wet-blue* con Derechos de Exportación tanto intrazona como extrazona. En Brasil los derechos son del 9%, mientras que en Uruguay del 5%.

Argentina ha llevado adelante también una política tendiente a retener los cueros que posibilitó el desarrollo de la industria curtidora. Sin embargo al no prolongarse hacia los bienes finales, se acomodó dentro de la segmentación internacional de la producción, acorde a las estrategias de las empresas transnacionales, como proveedora de materia prima para la fabricación de manufacturas en países con bajo costo de mano de obra.

Con la materia prima asegurada, por cierto inferior a la capacidad instalada local y a la demanda mundial, la industria curtidora local adecuó su estructura tecnológica y de mano de obra para insertarse en el mercado global de acuerdo a sus requerimientos: *commodities* para transnacionales fabricantes de bienes finales. La política pública no ha incidido sobre la demanda del “mercado” resultado en un escaso desarrollo de las manufacturas y una tendencia a la especialización en segmentos que no gozan de ventajas comparativas ni competitivas. Este segmento se mantiene en

**GRÁFICO Nº 2. STOCK Y FAENA VACUNA (EN MILLONES DE CABEZAS)**



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

pequeñas y medianas empresas con escasa tecnología y métodos productivos tradicionales pese a los cuales todavía mantiene, aunque decreciente, cierta inserción internacional a partir del conocimiento del oficio en productos de valor agregado, alto precio y calidad.

### La política pública

El marco para la expansión de la industria curtidora data de 1967 cuando se aplicó un cupo de exportación a los cueros crudos y salados. La protección se amplió en 1972 con la total prohibición a las exportaciones de cueros no industrializados. La prohibición fue reemplazada en 1992, a través de diversos cronogramas, por un derecho a la exportación decreciente de cueros sin curtir. En la actualidad, rige tanto para intrazona como extrazona un derecho del 5% para los cueros crudos y *wet-blue* flor (no para el *wet-blue* descarne), incrementado en 10 puntos porcentuales por los derechos que rigen para todas materias primas desde la devaluación del 2002.

Esta política generó la reconversión del sector curtidor: ampliación de su capacidad instalada hasta cubrir con creces la oferta nacional de cueros, tecnología de última generación, etc. El eslabón anterior en la cadena (barraqueros) se transformó y generó una nueva industria. En suma, se amplió la cadena de valor por una medida de política económica capitalizada por los productores del eslabón anterior.

Esta política ha servido para que la industria efectuara importantes inversiones y desarrollara planes de comercialización internacional, exportando a más de 50 países alrededor de u\$s 1.000 millones anuales. El estancamiento de la faena imposibilita utilizar la capacidad ociosa disponible de alrededor de cuatro millones de cueros anuales.

El sistema de incentivos está basado en los Derechos y Reintegros a la Exportación.

### Estructura de los Derechos de Exportación

La estructura de incentivos a la producción derivada de los Derechos de Exportación prioriza únicamente el primer eslabón de la cadena cuero-manufacturas que, lógicamente, es el que

menos valor agrega. El Cuadro 3 muestra la estructura de Derechos de Exportación de acuerdo a la legislación vigente.

Esta estructura al no cumplir con la premisa de ser decrecientes a medida que aumenta el valor agregado, genera serias distorsiones en el mercado local en cuanto a disponibilidad y precios de la materia prima para la producción de manufacturas.

### Estructura de los Reintegros a la Exportación

Los Reintegros a la Exportación no corrigen la distorsión, si bien presentan cierto escalonamiento no respetan la complejidad de cada etapa productiva y, por lo tanto, no llegan a estimular el valor agregado. El Cuadro 4 muestra los valores vigentes.

**CUADRO Nº 3. DERECHOS DE EXPORTACIÓN VIGENTES**

Tipo de Cuero	Derecho de Exportación Res. 825/2004	Derecho de Exportación Res. 11/2002 y modif.	Total
Crudo - Salado	5%	10%	15%
Wet-blue Flor	5%	10%	15%
Wet-blue Descarne		5%	5%
Semiterminado		5%	5%
Terminado		5%	5%
Cortes		5%	5%
Tapicería		5%	5%
Manufacturas		5%	5%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los niveles de Reintegros han sufrido importantes cambios durante los últimos años (*Cuadro 5*) que han afectado los incentivos a la producción y exportación de los distintos eslabones de la cadena de valor del cuero como quedará de manifiesto en el siguiente apartado.

Por otra parte, la diferencia en valores absolutos marca el incentivo en cada etapa productiva. Actualmente los cueros semiterminados, terminados y tapicería para autos tienen el mismo nivel, los cortes medio punto por encima y la tapicería para muebles otro medio punto<sup>7</sup>. La diferencia entre ambos extremos es del 1%. A su vez, la diferencia entre el semiterminado y el calzado y la marroquinería no es significativa: apenas 3,5% cuando en el 2001 era de 9,7% y en 2002 de 4,9%.

La estructura de incentivos generada por los Reintegros y Derechos de Exportación debe estimular la agregación de valor dentro de la cadena, por lo cual los Reintegros deberían aumentar a medida que se incrementa el valor agregado, mientras que los Derechos deberían ser decrecientes en relación a la suba del mismo. El *Gráfico 3* ilustra este concepto.

Sin embargo, la actual estructura de Derechos y Reintegros, como de desprende de los *Cuadros 3 y 4*, no premia la agregación de valor en la etapa intermedia de la cadena de valor (curtiembres) y deriva en un porcentaje muy significativo y creciente de exportaciones de cuero semiterminado.

La inserción argentina en el mercado mundial de cueros como proveedora de materia prima para la producción de manufacturas es convalidada por la política pública ya que no contrarrestan los incentivos a exportar *commodities* derivados de los Aranceles de Importación de terceros mercados relevantes.

El acceso potencial a los mercados de manufacturas de cuero, como alternativa a la exportación de cuero con bajo grado de elaboración, se relaciona directamente con la disponibilidad y precio de la materia prima (cueros terminados), con la estructura de Derechos y Reintegros a la exportación en nuestro país y con los gravámenes de importación en los países de destino. El *Cuadro 6* muestra la resultante de la relación de Derechos y Reintegros a la exportación y los aranceles de importación de Estados Unidos y la Unión Europea<sup>8</sup>. Dadas las restricciones arancelarias de acceso a estos mercados para tapicería, calzado y marroquinería, los incentivos

a la exportación premian los eslabones con menor valor agregado.

Dada la efectividad de la política a largo plazo observada en esta cadena de valor es dable postular una estrategia que permita desarrollar el eslabón final de la cadena de bienes con alto valor agregado y que compiten por calidad y no por precio en mercados mundiales de mayor tamaño, además de ser altamente ocupantes de mano de obra.

## COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Las exportaciones de la cadena de valor tienen un techo determinado por la cantidad de cueros faenados. Los curtiembres han exportado entre el 80 y 85% de los cueros en promedio en los últimos 15 años, por lo cual el abastecimiento interno para los eslabones finales queda supeitado a las variaciones de colocación de cueros en el mercado mundial. Así, los cambios en los montos exportados se explican por las modificaciones en su composición por tipo de producto y las variaciones de los precios internacionales.

Las exportaciones totales de la cadena de valor del cuero alcanzaron los u\$s 1.100 millones en 2010, casi un 50% más que en 2009, año crítico por la crisis internacional<sup>9</sup>, la tendencia del primer trimestre de 2011 indica que se mantendrá ese nivel. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia se puede apreciar su estancamiento ya que el nivel alcanzado es el promedio anual de todo el período (*Gráfico 4*). La crisis internacional y el comportamiento de la faena en los últimos años han desequilibrado y profundizado la tendencia a la primarización de las exportaciones.

El *Gráfico 5* permite observar algunos los cambios en la estructura de

**CUADRO Nº 4. REINTEGROS A LA EXPORTACIÓN VIGENTES**

Tipo de Cuero	Decreto 2275/94, Decreto 998/95, Res. 56/02, Res. 748/02 y Res. 1029/06
Crudo - Salado	0%
Wet-blue Flor	0%
Wet-blue Descarne	0%
Semiterminado	2,5%
Terminado	2,5%
Cortes	3,0%
Tapicería para autos	6,0%
Tapicería para muebles	3,5%
Manufacturas	6,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

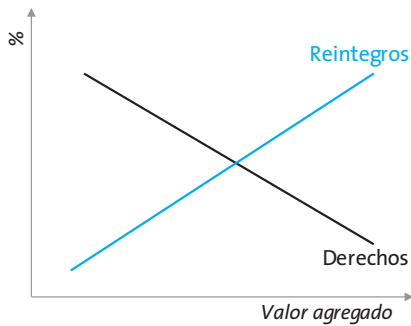
exportaciones al compás de las modificaciones en la estructura de incentivos y el tipo de cambio. La devaluación del Peso a inicios del 2002 y la Res. 748/02 (modificación de Reintegros, ver *Cuadro 5*) a fines del mismo año variaron la composición de las exportaciones iniciando el proceso de primarización. Mientras en el 2001 el cuero semiterminado representaba el 37% del total, en el 2010 alcanzó al 55%. Este aumento fue en detrimento de los cueros terminados (pasaron del 28,7 al 25,2%) y las manufacturas (del 25,1 al 7,6%). Incluso las ventas externas de cueros crudos y *wet-blue* superaron a la manufacturas los últimos años. La tendencia continúa en 2011. Si bien el valor del total se mantiene durante estos años, los cambios entre los distintos segmentos de la cadena de valor se orientan a una reducción del valor agregado.

**CUADRO Nº 5. HISTORIA RECIENTE DE LOS REINTEGROS A LA EXPORTACIÓN**

Tipo de Cuero	2001	2002	2003-06	2007-11
Crudo - Salado	0%	0%	0%	0%
Wet-blue Flor	0%	0%	0%	0%
Wet-blue Descarne	0%	0%	0%	0%
Semiterminado	2,3%	1,15%	2,5%	2,5%
Terminado	5,0%	2,5%	2,5%	2,5%
Cortes	6,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Tapicería para autos	12,0%	6,0%	2,5%	6,0%
Tapicería para muebles	12,0%	6,0%	2,5%	3,5%
Manufacturas	12,0%	6,0%	6,0%	6,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

**GRÁFICO Nº 3. INCENTIVOS A LA EXPORTACIÓN Y VALOR AGREGADO**



Al interior del segmento manufacturas también se observan cambios sustanciales derivados, en gran medida, de las modificaciones en los Reintegros. En efecto, a fines de la década del 90 el crecimiento de las manufacturas es explicado por el salto en Tapicería fruto del aumento de su Reintegro al nivel de los bienes industriales terminados (Gráfico 6). En diciembre de 2002, la alteración de Reintegros (Res. 748/02) ha generado un proceso ininterrumpido de desindustrialización. La igualación de los incentivos para el cuero semiterminado, terminado y tapicería ha fomentado un retroceso en la cadena de valor.

El incremento de las exportaciones de Cortes fue acorde a la modificación señalada: durante cuatro años su reintegro estuvo por encima de la funda para tapicería (ver Cuadro 5)<sup>10</sup>. Es decir, el Reintegro para el corte era mayor al obtenido para el cocido de las mismas; resultando en más cortes y menos tapicería: menos valor agregado. Las ventas de marroquinería y calzado crecieron entre 2003 y 2005 para luego estancarse<sup>11</sup>. La década actual muestra valores muy inferiores a la pasada. En 2010, representaron apenas el 6,3% del total de las exportaciones de la cadena de

valor<sup>12</sup>. La tendencia en 2011 profundiza la primarización.

En suma, la actual estructura de los Derechos de Exportación permite la provisión de materias primas para la industria curtidora (cueros crudos, salados y *wet-blue* flor) mientras que los Reintegros han generado una especialización creciente en cuero semiterminado. Dado que la materia prima indispensable de esta cadena de valor tiene una oferta inelástica, este esquema no permite un acceso razonable a los fabricantes de manufacturas para su desarrollo<sup>13</sup>.

### TENDENCIAS EN LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El análisis anterior permite concluir que la actual estructura de incentivos a la exportación no estimula las manufacturas

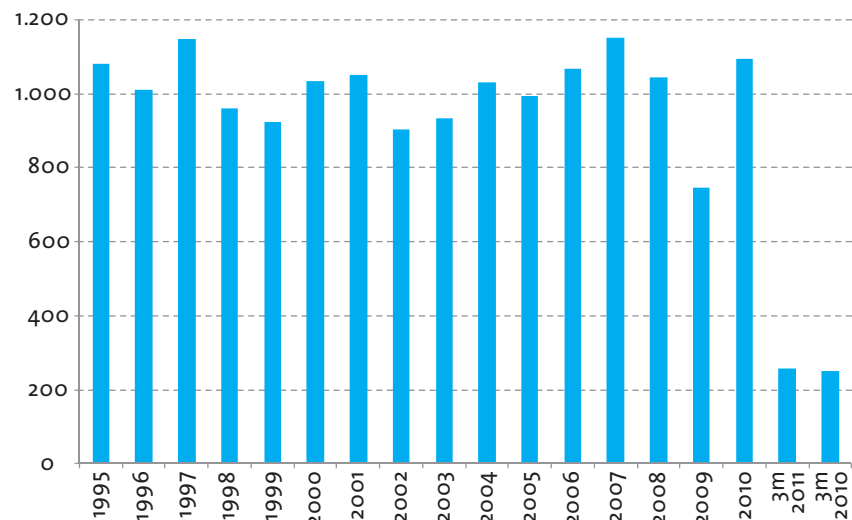
de cuero que, junto a las políticas de protección al mercado interno, están generando una especialización regresiva hacia otras manufacturas intensivas en materiales textiles y sintéticos. La corrección de estas tendencias es una materia pendiente de la política económica que es posible revertir.

### Tendencias en la especialización productiva

En los últimos años se han profundizado la primarización de la cadena de valor del cuero y las dificultades para los fabricantes de manufacturas en los mercados internacionales, a partir de la crisis en el plano externo y por la creciente escasez de cueros, aumento de su precio y deterioro de su calidad en el remanente disponible para el mercado interno<sup>14</sup>.

La crítica situación actual se puede analizar con la ayuda del Gráfico 7.

**GRÁFICO Nº 4. EXPORTACIONES DE LA CADENA DE VALOR DEL CUERO (EN MILLONES DE DÓLARES)**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

**CUADRO Nº 6. INCENTIVO A LA EXPORTACIÓN**

Producto	Diferencia entre Derechos y Reintegros	Arancel de importación USA	Arancel de importación UE	Resultado USA	Resultado UE
Cuero Semiterminado	- 2,5%	0%	0%	- 2,5%	- 2,5%
Cuero Terminado	- 2,5%	0%	0%	- 2,5%	- 2,5%
Tapicería para autos	1,0%	0%	2,7%	1,0%	- 1,7%
Manufacturas de Cuero:					
Calzado		5 / 10%	8 / 9%	6%	8%
Marroquinería	1%	3%	4%	- 4 / - 9%	- 7 / - 8%
Ropa de Cuero		- 5%	- 7%	- 2%	- 3%

Fuente: elaboración propias con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, del Centro de Comercio Internacional (CCI) de la UNCTAD y OMC basados en estadísticas de COMTRADE ([www.trademap.net](http://www.trademap.net)), del portal de la Unión Europea (<http://europa.eu.int>) y de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC, [www.dataweb.usitc.gov](http://www.dataweb.usitc.gov)).

Considerando como punto de partida el promedio 2004-2005, período de relativa estabilidad en el mercado de cueros, se produce la primera crisis en 2006-2007 con la fuerte suba en el precio del cuero salado (precio de referencia para la materia prima de manufacturas) generada por especulaciones en el mercado de la carne, mientras la faena y exportaciones de cuero se mantenían estables y la disponibilidad de cuero en el mercado interno aumentaba.

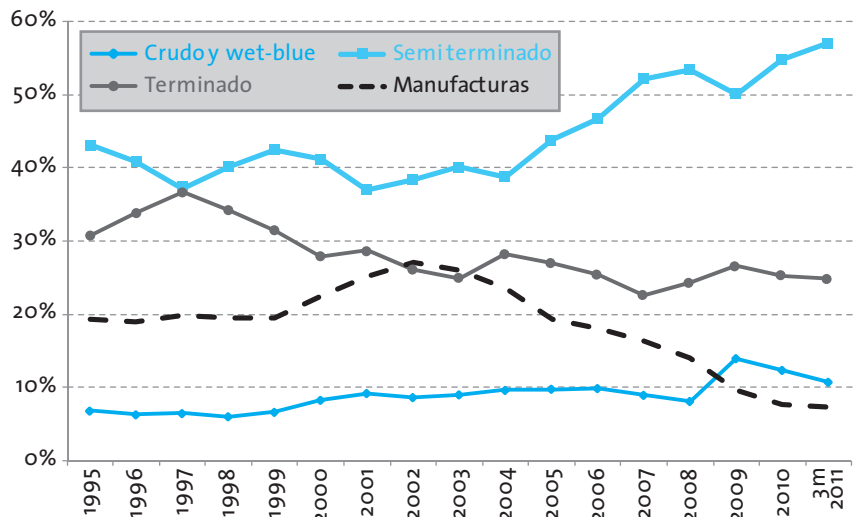
La segunda crisis se inicia en 2009 y perdura hasta el presente, sin atisbo de solución. El aumento de la faena en medio de la crisis internacional desplomó el precio interno del cuero pero no aumentó la disponibilidad para los fabricantes de manufacturas: las curtiembres para sostener su rentabilidad incrementaron las cantidades exportadas en un mercado con precios deprimidos.

Sin embargo, lo peor estaba por llegar. La marcada reducción de la faena en 2010 y el primer trimestre de 2011 genera una menor disponibilidad de cueros para el mercado interno, que deriva en una importante suba de los precios; asimismo, la calidad del remanente también empeoró dado que los mejores cueros tienen destino externo. Como resultado, las posibilidades de mantener las exportaciones por parte de los fabricantes de bienes finales se han truncado.

El contrapunto de la política económica fue la aplicación de Valores Criterio y Licencias No Automáticas (LNA) a las importaciones de marroquinería en materiales textiles y sintéticos y para todo tipo de calzado más el *antidumping* a estos productos con origen en China. Su objetivo fue regular los precios y defender el mercado interno ante el deterioro del tipo de cambio real por inflación y la avalancha de importaciones baratas de países asiáticos, incrementada por la crisis internacional. Estas medidas resultaron efectivas (nuevamente la política económica alcanza su objetivo) generando un mercado interno ampliado para los bienes objeto de las medidas en el marco del crecimiento del consumo local<sup>15</sup>. El *Gráfico 8* muestra las diferencias en el comportamiento del consumo privado interno y las importaciones de marroquinería y calzado, generando un nuevo mercado y sustitución de importaciones de los productos bajo el régimen de Valores Criterio y LNA.

Por otro lado, estas medidas han generando el inicio de un cambio en la estructura productiva de manufacturas:

**GRÁFICO Nº 5. EXPORTACIONES POR SEGMENTO. ESTRUCTURA PORCENTUAL**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

las dificultades para exportar productos de cuero y la sustitución de importaciones de materiales textiles y sintéticos están induciendo a un cambio en la oferta de productos nacionales. La estructura productiva se está reconvirtiendo en cuanto a productos y mercados: de un sector exportador de marroquinería y otras manufacturas de cuero hacia otro productor de mercaderías de materiales textiles y sintéticos para el mercado interno. Es decir, una especialización en bienes con una desventaja competitiva manifiesta dada la oferta mundial de países con bajos costos laborales.

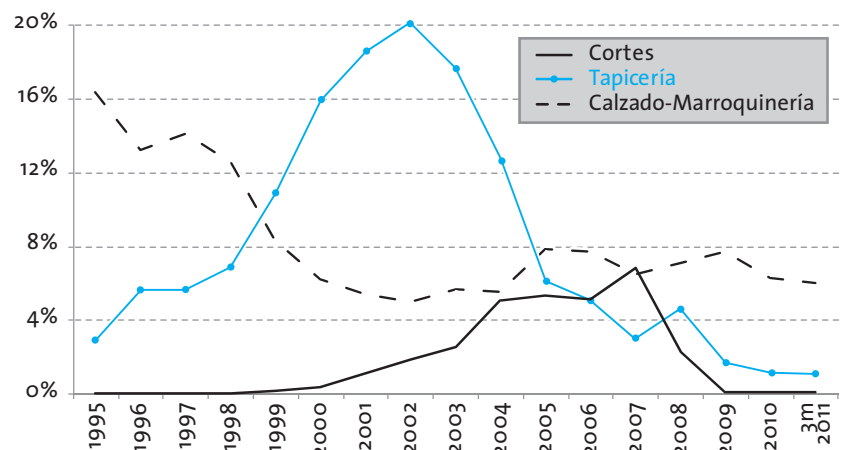
Se observa un cambio estructural regresivo: de bienes que competían en el mercado mundial por calidad y no por precio hacia una oferta destinada al mercado interno que compite por precio con mercadería del sudeste asiático, siempre

y cuando se mantengan los Valores Criterio y la protección derivada del sistema de administración de las LNA.

En la actualidad los participantes de la cadena de valor se encuentran inmersos en una difícil encrucijada:

- 1) **Curtiembres.** La rentabilidad es baja por unidad de producto, dada su especialización en cuero semiterminado, de modo que su ganancia depende de los precios internacionales y de la escala de producción. Los precios internacionales han mejorado superando el nivel previo a la crisis pero el volumen exportando, que había crecido entre 2008 y 2010, se ha reducido en el primer trimestre de 2011 por agotamiento de *stocks*. El sector ajustó vía mayor concentración. Las empresas grandes mantienen su producción y rentabilidad

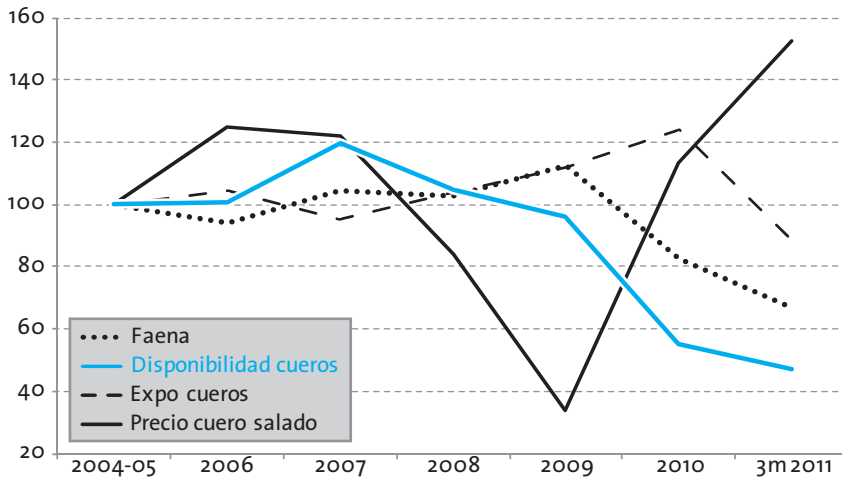
**GRÁFICO Nº 6. EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS. ESTRUCTURA PORCENTUAL**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.



**GRÁFICO Nº 7. FAENA, EXPORTACIÓN DE CUEROS, PRECIO INTERNO Y DISPONIBILIDAD DE CUEROS PARA EL MERCADO LOCAL. PROMEDIO 2004-2005=100**



Nota: las series de faena y exportaciones de cuero corresponden a unidades. El precio del cuero salado base es en dólares y la disponibilidad de cueros se construye a partir de su consumo aparente y las variaciones de stocks.

Fuente: elaboración propia con datos del mercado de cueros, INDEC y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

mientras que las medianas y chicas producen menos y cierran. El grueso de la compra del cuero crudo a los frigoríficos la realizan cuatro empresas que luego distribuyen a otras de menor porte, determinando el nivel de actividad del resto del sector. Mientras la producción total varía al ritmo de la faena, el proceso de concentración se puede observar a través de la variación del empleo. En efecto, según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el empleo formal del sector viene reduciéndose desde 2006: en 2010 un 20% menos que ese año y

un 10% por debajo de 2008, inicio de la crisis internacional.

2) **Manufacturas.** La exigua rentabilidad en el rubro cuero deja fuera de competencia al sector en el mercado internacional: la caída del tipo de cambio real se suma al 50% de aumento en dólares en el precio del cuero respecto del promedio 2004-2005. También se ha reducido la demanda interna de productos de cuero, incluso del turismo, en razón del incremento del precio al público. Por su parte, el segmento de materiales textiles y sintéticos, protegido por los Valores Criterio y las LNA, se está

convirtiendo en el resguardo sectorial con mayor rentabilidad a partir de los menores costos de materia prima y la posibilidad de fabricar volumen. En calzado el panorama es algo mejor dada la protección para todo el sector, de modo que el segmento “deportivo”, que incluye productos de cuero, mantiene la producción, aunque sobresale el crecimiento del calzado de materiales textiles.

En suma, la tendencia en la especialización es hacia bienes de menor valor agregado en curtiembres y con desventaja competitiva en manufacturas. El actual sistema de incentivos no favorece el desarrollo de la cadena de valor del cuero.

### Mecanismos tentativos para revertir la primarización y especialización regresiva

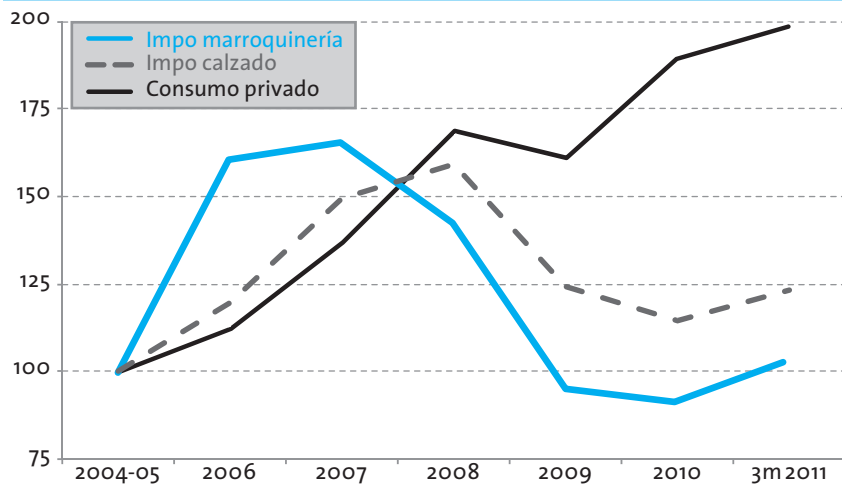
La insuficiente faena en relación a la demanda de cuero no es coyuntural. El desplazamiento de la ganadería por la agricultura viene de larga data y la tendencia no parece tender a revertirse. El “modelo sojero” y el boom de las materias primas agrícolas se mantendrán al menos en el mediano plazo. Por lo cual, se debe trabajar bajo el supuesto que la oferta de cueros será reducida.

En el mercado mundial de cueros continuará la demanda excedente de cueros y la tendencia a la suba en los precios, en el plano interno repercutirá sobre el precio del cuero salado, las exportaciones de cuero semiterminado y la escasez de materia prima para el segmento de manufacturas.

Por lo cual, la ausencia de política sectorial inducirá a la continuidad de la tendencia actual, es decir primarización de la cadena de valor: mayor concentración en el sector curtidor (reducción del empleo y cierre de empresas mayoritariamente medianas y pequeñas) y especialización regresiva en manufacturas (menor producción de manufacturas de cuero exportables y creciente en bienes con desventajas competitivas).

Dado este panorama, queda claro que los costos por no modificar la política sectorial superarían los de llevarla a cabo, pese a los inconvenientes e imperfecciones que esta pueda tener. Las instancias anteriores de política sectorial han demostrado ser efectivas, por lo cual no es descabellado alcanzar las alianzas mínimas, dada la actual situación de crisis extrema, que permitan llevar adelante una política sectorial de industrialización.

**GRÁFICO Nº 8. CONSUMO PRIMADO INTERNO E IMPORTACIONES DE MARROQUINERÍA Y CALZADO. PROMEDIO 2004-2005=100**



Nota: las series corresponden a precios corrientes en dólares.

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

Los objetivos generales de la política serían modificar la ecuación de rentabilidad: desde las *commodities* hacia los bienes terminados, para revertir el proceso de primarización en el sector curtidor, reducir los precios del cuero para manufacturas y volver a insertarlas tanto en el mercado interno como externo. Los lineamientos sectoriales serían:

**1) Sector curtidor.** La agregación de valor, especialmente en pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado interno, permitirá la supervivencia de las mismas y oxigenará la oferta de cueros terminados para manufacturas. Este esquema se puede llevar a cabo por medio de tres mecanismos: (a) incremento de los Derechos de Exportación para cuero *wet-blue* descarnado y semiterminado, (b) cupo de cueros destinado al mercado interno y (c) tecnificación en procesos de terminado de cueros.

Los dos primeros mecanismos apuntan a avanzar en el proceso de industrialización del cuero, especialmente para el mercado interno pero también para la exportación. La tecnificación de las curtiembres es el complemento indispensable para llevar

adelante el proceso con alta productividad. El objetivo es, al menos, mantener la rentabilidad final de las curtiembres en la medida que aumente su valor agregado.

**2) Manufacturas.** Los ejes transitan por el incremento en la productividad, que contiene tecnificación y mejoras en procesos y escala de producción, y la promoción de exportaciones. El mayor acceso al cuero en cantidad y precio derivado de las medidas para el sector curtidor mejorarán las condiciones de competitividad de las manufacturas pero no serán suficientes para insertarse adecuadamente en los mercados, especialmente externos. Por lo cual el acceso a tecnología en gestión y procesos productivos se hace indispensable, lo cual impactará en un aumento de la escala de producción y, por lo tanto, en la rentabilidad.

Sin embargo, el aspecto crucial será una potente penetración de exportaciones en los mercados de alta y media gama con productos de calidad y valor agregado. Para ello es indispensable la creación de una entidad promotora público/

privada que brinde pre-financiación de exportaciones, abarate la participación en eventos internacionales (ferias, misiones comerciales, etc.), posicione el “cuero argentino” en el mundo y promueva la creación de marcas; además de fomentar el diseño y la capacitación tanto de trabajadores como empresarios. En suma, una institución que genere estrategias para el desarrollo del sector a largo plazo.

Un proceso industrializador requiere necesariamente de medidas sectoriales que derriben las restricciones específicas al desarrollo de cada una de las actividades. El caso de la cadena del cuero es un ejemplo elocuente que, en mayor o menor medida, podría replicarse en el resto de las actividades industriales. En esta cadena de valor la puesta en marcha de un *set* de medidas es indispensable para revertir el actual proceso de primarización y la desaparición o especialización en segmentos claramente desfavorables que el actual sistema de incentivos genera. La puesta en marcha de medidas de política económica de esta naturaleza será indefectiblemente menos costosa que las consecuencias de mantener el *statu quo* actual. ■

- SADESA, líder del mercado, tiene 10 plantas industriales distribuidas en Argentina, Uruguay, Paraguay, Tailandia y China. Además cuenta con una red comercial extendida en 18 países.
- Cabe señalar que el CNE 04/05 ha captado principalmente al sector formal de la cadena de valor. Especialmente en el segmento de las manufacturas muchos procesos productivos se realizan fuera de las empresas a través de un gran número de pequeños talleres no registrados, muchos de ellos familiares. Se estima un nivel de informalidad laboral en calzado y marroquinería no inferior al 50%.
- De acuerdo a datos de la Cámara de la Industria Curtidora Argentina (CICA), el 60% de las exportaciones de 2009 se concentra en cuatro empresas, alcanzando las ocho primeras al 78% del total.
- Un porcentaje menor de cueros recibe curtido vegetal (tanino y otros ingredientes de ese origen) que no contamina el medio ambiente. Este proceso resulta más caro que el realizado al cromo.
- Sin embargo, el mercado mundial de cueros terminados más que duplica el de semiterminado. Para un análisis sobre el mercado mundial de cuero ver Ferreira, E. (2011), “La Argentina en el mercado mundial de cueros”, *Revista CIMA*, N° 91, febrero.
- Un análisis de las etapas en la cadena de valor del cuero puede encontrarse en del Valle, M. (2003), “Cuero y Calzado. Primer informe de avance”, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, abril.
- Entre 2003 y 2006 los Reintegros de los cortes superaban los de tapicería. Las Res. 1029 de diciembre de 2006 aumentó en un punto porcentual los Reintegros de la tapicería para sillones.
- En el caso de la Unión Europea, las tarifas de importación para los cueros semiterminados y terminados difieren de acuerdo al país de origen y el tipo de producto. El Sistema General de Preferencias otorga una preferencia del 0%, mientras que los aranceles para terceros países oscilan entre el 0 y 6,5%.
- El impacto de la crisis internacional en la cadena de valor del cuero se analiza en Ferreira, E. (2009), “Retrosceso en la manufacturas de cuero”, *Revista CIMA*, N° 88, julio.
- Las Res. 1029/06 aumentó un punto porcentual el Reintegro de la tapicería para sillones, ahora medio punto por encima de los cortes. Sin embargo, el correspondiente a tapicería para autos se mantuvo por debajo del correspondiente a cortes. El problema de fondo no ha sido solucionado.
- Un análisis sobre el mercado mundial de marroquinería se puede encontrar en EEM (2008), “Diagnóstico de la industria de la marroquinería argentina”, Plan Piloto de Exportación, Programa BID 1206/OC-AR, Secretaría de Industria, Comercio y PyMEs. Para el caso de calzado ver ProArgentina (2005), “Manufacturas de cuero y calzado”, Serie de Estudios Sectoriales, Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, Ministerio de la Producción y Ferreira, E. (2011), “Cadena de valor del cuero, calzado y manufacturas”, Instituto Nacional de Educación Tecnológica, Ministerio de Educación.
- Un estudio sobre el inicio de la crisis de la manufacturas de cuero puede verse en Ferreira, E. (2007), “Retrosceso en la manufacturas de cuero”, *Revista CIMA*, N° 83, enero.
- Una propuesta de estrategia para las exportaciones de marroquinería se encuentra en EEM (2008), “Sector marroquinería. Estrategia sectorial de exportaciones”, Plan Piloto de Exportación, Programa BID 1206/OC-AR, Secretaría de Industria, Comercio y PyMEs.
- Un primer análisis sobre la crisis actual en la cadena de valor del cuero se encuentra en Ferreira, E. (2010), “El sector en su laberinto”, *Revista CIMA*, N° 90, julio.
- El incipiente proceso de sustitución de importaciones en el sector marroquinería se analiza en Ferreira, E. (2008), “Momento de sustitución”, *Revista CIMA*, N° 86, julio.