

La inversión en agricultura: ¿Una alternativa de inserción al mundo? ^{* a}

Nicolás M. Perrone^I, Lucas Arce^{II} y Gustavo Rojas^{III}

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) dedica su Informe Mundial de Inversión 2009 a la agricultura. La inversión extranjera en este estratégico sector ofrece oportunidades y también desafíos para las economías de muchos países en desarrollo, especialmente en el Mercosur.

Durante la segunda posguerra, la agricultura resultó uno de los sectores menos interesantes para la inversión extranjera directa (IED). Si bien junto con la minería originaron gran parte de los flujos de inversión al mundo en desarrollo, hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, esta dinámica se modificó sustancialmente. La política de seguridad alimenticia de los países desarrollados (PD) implicó un aumento de las barreras para la importación de muchos productos agrícolas, o al menos, un fuerte incentivo para su procesamiento local a partir de escalamientos tarifarios. Mientras tanto, los países en desarrollo (PED) restringieron la venta de tierras a extranjeros como forma de remarcar su soberanía nacional. Este contexto impulsó a las empresas transnacionales (ETN) a asegurarse el abastecimiento de muchas materias primas agrícolas a través de contratos de suministro, dejando de lado la IED tradicional.

La crisis alimentaria de 2008, no obstante, es una señal de que el nuevo siglo trae consigo otro escenario. Si bien varios países ya venían promoviendo la compra de tierras en el extranjero para garantizarse el suministro de alimentos (China, Corea del Sur, países árabes petroleros), esta tendencia podría agudizarse a partir de la escasez mencionada y un lógico aumento de precios. Las razones detrás de este cambio sustancial están vinculadas al ingreso de nuevos consumidores, especialmente desde Asia, y al creciente auge de los biocombustibles.

Para abastecer la nueva demanda es necesario aumentar la producción, lo que requiere inversiones que un gran número de PED no están en condiciones de realizar. La IED podría ser una solución para aumentar la capacidad productiva de países con recursos escasos o subexplotados, beneficiando así a productores y consumidores[1]. El dilema para los PED es cómo construir un sector agrícola capaz de motorizar el desarrollo sostenible de sus economías.

Retos que enfrentan los países en desarrollo

Los motivos por los cuales las ETN deciden expandirse en el área de agricultura deben ser cuidadosamente analizados a efectos de impulsar políticas capaces de atraer IED y propiciar el crecimiento del país receptor. Según la UNCTAD, el rol de los PED queda prácticamente circunscrito a la provisión de materias primas, mientras que las ETN de PD generan la tecnología para su producción, y se dedican a su procesamiento y distribución.

De esta forma, estas empresas tienen tradicionalmente una política dirigida a garantizarse el suministro, entre otros, mediante contratos con grandes productores en PED. No obstante, nuevas

razones impulsan a las ETN a invertir directamente o lograr lazos contractuales más próximos con productores locales, especialmente garantizarse estándares de calidad tanto en la forma de producción como en el producto final. En este momento, la reciente escasez en la oferta es un nuevo motivo que promueve un aumento en la inversión directa en esa etapa de la cadena de valor alimenticia.

Los PED se beneficiarían de esta IED a través de mayor producción, transferencia de tecnología y el cumplimiento de estándares de calidad más elevados. No obstante, existen riesgos importantes. Por un lado el cambio productivo inducido puede implicar alteraciones en el estilo y las condiciones de vida de las comunidades agrícolas, con eventuales consecuencias negativas. Por otro, el aumento de la producción puede no traducirse en un incremento del suministro dedicado al mercado local o, al menos, pueden crearse dos mercados claramente segmentados: uno para consumo local y otro para exportación.

La inserción dentro de la cadena global de valor, que consiguen las empresas de los PED en este escenario, se ubica en actividades de poco valor agregado y baja remuneración. Esto es similar a lo que ocurre en la industria de las manufacturas, donde los PED en general se insertan al proceso productivo a través de la maquila, pero la investigación, tecnología y distribución continúan ubicadas principalmente en los PD. La actividad tecnológica y de servicios se vincula con países más avanzados en sus procesos de desarrollo, y esto explica porque los PED intentan incrementar su participación en esas cadenas productivas, con el consecuente descenso de la formación de capital en agricultura. En Sudamérica, los fondos dedicados a esta actividad pasaron de un 8,5 y 10 % en las décadas de 1980 y 1990, a un 6 y 7% en esta última década, según el Informe de la UNCTAD.

Entonces, el desafío de los PED no es sólo atraer IED en agricultura, lo que ocurrirá indefectiblemente si existe un alza de precios derivada de la escasez de alimentos, sino utilizar esos flujos para alcanzar eslabones más avanzados en la cadena global de valor. El reporte de UNCTAD enumera las principales ETN ubicadas en las distintas fases productivas; curiosamente, salvo en producción de materias primas, la presencia de ETN de PED es casi nula.

El surgimiento de empresas competitivas en estas funciones no se logrará sólo liberalizando el sector, como muchos países ya han hecho, sino también a partir de políticas públicas dirigidas a impulsar su desarrollo. Al mismo tiempo, los países deben preservar cierto poder regulatorio frente al inversor local o extranjero, a fin de limitar los efectos no deseados para el ecosistema, el uso de suelos, la calidad de vida de la población rural o la seguridad alimenticia. Los tratados bilaterales de inversión, en este sentido, pueden restringir el accionar estatal porque carecen, generalmente, de reservas sectoriales o excepciones generales que permitan mayor flexibilidad frente a necesidades sociales o ambientales.

Oportunidades para Mercosur

Este contexto de escasez, que podría permitir a los PED mayor poder de negociación frente a los inversores extranjeros, se modificó sustancialmente luego de la crisis económica actual. Los precios de los productos agrícolas han bajado considerablemente, aunque sigan altos en valores históricos, con lo que la demanda se equilibró con la oferta. No obstante, los factores

estructurales que desencadenaron la crisis alimentaria de 2008 siguen presentes y frente a una recuperación es esperable que vuelva la presión por más oferta y, por ende, más inversiones.

Para el Mercosur esto significa una ventana de oportunidad para el desarrollo de una industria alimenticia competitiva que exceda la mera producción de materia prima, dada su importante ventaja competitiva en el sector. Si bien la participación de la agricultura en el PIB de Sudamérica es baja, con apenas 6,9 %, este sector tiene un papel crucial en la composición de las exportaciones con un 22,3 %. El Mercosur reproduce esta tendencia dentro del bloque, con una matriz productiva bastante diversificada, pero con un gran componente agrícola en sus exportaciones. En general, éstas se caracterizan por su carácter primario sin que se destaquen los envíos de agroalimentos o tecnologías vinculadas. Tampoco existe una ETN de origen local que tenga un papel importante en este sector, especialmente en lo que se refiere a elaboración y distribución. El desafío para la región no es simplemente aumentar su producción, sino lograr especializarse en otras fases de la cadena de valor.

Dentro del continente, Brasil es el principal receptor de IED en el sector (2005-2007), superando a Chile y Perú, aunque el peso de la IED en agricultura es mayor en estos países, resalta la UNCTAD.. En el caso del principal socio del Mercosur, se destaca el porcentaje de extranjeros que han adquirido tierras en la región amazónica (55% del total de las tierras en manos de extranjeros están en aquella región)[2]. Paraguay, por su parte, es el país de Sudamérica con mayor participación del sector en su stock de IED, cerca del 4 %. El Mercosur comparte con Asia la importancia de los flujos de IED intrarregional, principalmente desde Brasil y en menor medida Argentina, hacia Uruguay y Paraguay[3]. No obstante, la inversión en investigación y desarrollo agrícola dentro del bloque está por debajo de los niveles asiáticos. A pesar del rol crucial del sector en las exportaciones, tanto la formación de capital interno como la IED en agricultura son relativamente bajas[4]. Este dato explica, aunque sea parcialmente, porqué el bloque sigue dedicado a la producción de materia prima y no ha logrado posicionarse en otros eslabones de las cadenas.

En términos de apertura frente a la IED, Argentina[5], Brasil[6], Paraguay[7] y Uruguay[8] no tienen fuertes restricciones para la compra de tierras por partes de extranjeros, aunque sí existen límites en zona de frontera o seguridad, en virtud de la importancia de la inversión, como la necesidad de obtener autorizaciones en ciertos casos. Por su parte, Argentina, Paraguay y Uruguay han ratificado tratados bilaterales de inversión con lo cual medidas que pudieran afectar el sector no sólo deben ser analizadas a la luz de los derechos internos sino también de aquellos tratados cuando existan inversores extranjeros. Brasil, en cambio, no ha ratificado estos acuerdos, permitiéndose mayor discrecionalidad en sus políticas públicas. A pesar de esta postura relativamente hospitalaria, la IED en el sector agrícola se ha dirigido principalmente hacia África y Asia. Una causa posible de esta dinámica es que los compradores de tierras están en países más próximos geográfica y políticamente a esas latitudes: Japón, China, Corea del Sur y los países árabes petroleros.

Un escenario de precios altos en sus principales productos agrícolas de exportación brinda al Mercosur una oportunidad para expandir su participación en etapas de mayor alto valor agregado en la cadena de producción agrícola, especialmente en biocombustibles, insumos, y elaboración, envasado y distribución de alimentos. La IED puede ser vital para ampliar la capacidad de

producción y mejorar estándares de calidad que permitan ingresar en nuevos mercados. No obstante, el desarrollo de una industria de agroalimentos requiere el apoyo estatal en el área de investigación y la integración comercial de empresas locales intra y extra-bloque, quizás a través de fusiones y adquisiciones.

Como demuestran los exitosos casos de las multinacionales Arcor (Argentina) y Brasil Foods, el mercado regional puede servir como un “training ground” para desarrollar ETN capaces de competir globalmente. Las barreras públicas y privadas que existen en los mercados de Europa, Estados Unidos y Japón continúan conformando un obstáculo para este ascenso en la cadena global de valor. Sin embargo, la fuerte demanda de alimentos es un nuevo argumento a favor de los PED agrícolas, a efectos de mejorar las reglas de juego y la apenas incipiente apertura en el comercio de alimentos.

* Las opiniones expresadas son personales de los autores, y no necesariamente reflejan la posición de ninguna de las instituciones que representan.

^a Esta es una versión preliminar del artículo publicado en la Revista Puentes, Volumen 10, número 5, Ginebra: Noviembre de 2009. Puede encontrarse en su versión digital en <http://ictsd.org/i/news/puentes/62092/>

^I Investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico, UBA.

^{II} Investigador del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

^{III} Asesor del Sector Económico y Financiero de la Embajada del Brasil en Buenos Aires, Argentina.

[1] UNCTAD (2009). *World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*.

[2] INCRA (2008). *Aquisição de Imóveis Rurais por Estrangeiros*. Presentación de Rolf Hackbart ante el Senado Federal de Brasil (Brasília, Brasil, 5 de marzo).

[3] Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca del Uruguay (MAGP-DIEA), *Censos Agropecuarios 2000 y 2009*. También ver Torres Figueredo, O. & Filippi, E. (2005). *O Paraguai e sua inserção econômica na globalização: o caso da soja*. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Riberão Preto (SP). *Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial*, 2005.

[4] Banco Central de Brasil (2009). *Investimentos Estrangeiros Diretos. Distribuição por Atividade Econômica de Aplicação Dos Recursos*. Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro e de Gestão da Informação. Disponible en <http://www.bcb.gov.br/?INVEDIR>

[5] Ley 21.382/1976 (t.o. decreto 1.853/1993), Decreto Ley 15.385/1944 y Ley 23.554/1988.

[6] Constitución Federal de 1988 (artículos 170 -I, II y III-, 172 y 190), Ley 5.709/1971, Decreto 74.695/1974, Ley 6.634/1979, Decreto 85.064/1980, Ley 10.267/2001, Decreto 4.449/2002 y Decreto 5.570/2005.

[7] Ley 117/1991, Ley 1.863/2002 y Código Civil (Ley 1183/1985).

[8] Ley N 16.906/1997.