

Latitud SUR

REVISTA DEL
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS PARA EL DESARROLLO
Y LA INTEGRACIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Año 2013 - Nº 8

ISSN 1850-3659



CENTRO DE INVESTIGACIONES
EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
PARA EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN

Latitud Sur es una revista científica que se edita anualmente por el Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI). El primer número de *Latitud Sur* salió a la luz en el año 2006, como un proyecto destinado a facilitar la difusión de conocimientos que se generan producto de las investigaciones del CEINLADI, pero también a generar un espacio de publicación y debate sobre las problemáticas económicas, sociales y políticas que conciernen a América Latina y su inserción internacional. Con este último fin, *Latitud Sur* recibe publicaciones de investigadores pertenecientes a distintas instituciones académicas, tanto nacionales como extranjeras.

Se trata de una publicación interdisciplinaria que se financia con fondos de subsidios de proyectos de investigación, tanto de la Universidad de Buenos Aires como de la Agencia Nacional de Ciencia y Técnica. Desde el año 2010 *Latitud Sur* está indexada en el LATINDEX, lo que representa un importante fomento y respaldo a las investigaciones que se difunden a través de la Revista. A ello se añade que a partir del 2012, la Revista se encuentra digitalizada en el Sistema de Publicaciones Científicas - OJS (Open Journal Systems), administrado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

A fin de garantizar la calidad de sus publicaciones, *Latitud Sur* cuenta con el aval de prestigiosos académicos de Universidades de América Latina y Europa, quienes integran el Consejo Asesor Internacional. La recepción de propuestas de publicación se encuentra abierta a toda la comunidad académica, siempre que estén acordes a la temática de las ciencias sociales, y cumplan las pautas de requeridas para tal propósito. Los trabajos son sometidos a un proceso de evaluación y arbitraje – según se detalla en la sección de requisitos para la publicación–, tanto por parte de integrantes del Consejo Editorial como del Consejo Asesor Internacional.

DISEÑO DE TAPA: Cristina E. Amado



Revista Anual del Centro de Investigaciones
en Estudios Latinoamericanos para el
Desarrollo y la Integración

AÑO 8 - número 8, diciembre 2013

ISSN 1850-3659

DIRECTORA

Llairó, María de Monserrat

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Álvarez de Flores, Raquel (Univ. de los Andes, Venezuela)

Bodemer, Klaus (Univ. de Hamburgo, Alemania)

Brizzozero, Lincoln (Univ. de la República, Uruguay)

Bueno, Clodoaldo (Univ. Estadual Paulista, Brasil)

Cabezas, Almudena (Univ. Complutense de Madrid, España)

Cairo, Heriberto (Univ. Complutense de Madrid, España)

Kalil Mathias, Suzeley (Univ. Estadual Paulista, Brasil)

Krzywicka, Katarzyna (Univ. M. Curie, Skłodowska, Lublin, Polonia)

Pajovic, Slobodan (Univ. de Megatrend, Serbia)

Pavlakis, Efthimia (Univ. de Atenas)

Rein, Raanan (Univ. de Tel Aviv, Israel)

Saint Pierre, Héctor (Univ. Estadual Paulista, Brasil)

Scarano, Eduardo (Univ. de Buenos Aires, Argentina)

CONSEJO EDITORIAL

Danani, Claudia; Del Acebo Ibáñez, Enrique; Díaz, Marcela V.;

Galé, Nidia; Lindenboim, Javier;

Ossona, Jorge; Palacio, Priscila; Panaia, Marta

Todos los miembros del Consejo editorial se desempeñan en la Facultad de
Ciencias Económicas (Univers. de Buenos Aires, Argentina)

RESPONSABLES DE RELACIONES INSTITUCIONALES

Gutiérrez, Miguel Francisco; Bulcourf, Carlos

EDITOR RESPONSABLE

**CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS PARA
EL DESARROLLO Y LA INTEGRACIÓN**

La publicaciones de *Latitud Sur* han sido arbitradas por el Consejo Editorial,
por el CEINLADI y por miembros del Consejo Asesor Internacional
(evaluadores externos).

Para remitir correspondencia: Revista *Latitud Sur*, CEINLADI, Facultad de
Ciencias Económicas (UBA) Av. Córdoba 2122, 2º piso. (1120) Ciudad Autónoma de
Buenos Aires, Argentina. Tel.: 4374-4448 (int. 6576) E-mail: ceinladi@econ.uba.ar;
ceinladi@gmail.com; www.econ.uba.ar/ceinladi

SUMARIO

PABLO CALLEGARIS / LUCÍA LONGO

Semejanzas y diferencias en el sector de la agricultura familiar entre Brasil y Argentina. Una reflexión hacia la toma de decisiones públicas / 7

SILVINA DAL PONT / MARINA DOSSI

El rol de la IED en la economía argentina de la posconvertibilidad: aspectos de su desempeño y perspectivas / 35

MARÍA SOLEDAD ORDOQUI/ LUCÍA LONGO

Evolución del comercio exterior lácteo entre la Argentina y Brasil entre 1990 y 2012 en el marco de las relaciones económicas en el MERCOSUR / 73

LEILA DEVIA / MARÍA JOSÉ ALZARI

Agroalimentos: enfoque normativo argentino / 95

FLORENCIA CASAS / VANINA PIETRAGALLA /

ULISES MARTÍNEZ ORTIZ / LUCÍA LONGO

Políticas ambientales en el MERCOSUR: Las estrategias nacionales de biodiversidad para controlar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques nativos / 109

Agradecemos la colaboración de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación.

Esta publicación es parte de las actividades del Proyecto UBACYT (Cód. 20620130100023BA) "Estudio multidimensional de los sistemas agroalimentarios en los países del Cono Sur (2001-2012). Análisis de su importancia en el desarrollo socioeconómico de la región y un balance de la responsabilidad social (sostenibilidad)"

Latitud Sur pretende rescatar la idea de una comunidad de investigadores que puede pensar la realidad latinoamericana desde su propia práctica, que aspira a producir un fructífero intercambio de ideas y perspectivas, no necesariamente en sintonía, sino a veces en una productiva confrontación. Fruto del esfuerzo de los investigadores del CEINLADI, que pertenece a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, se propone restituir los estudios económicos al campo de la sociedad, de la cultura y, por supuesto, de la historia, evitando la naturalización de los procesos sociales. Se trata de afirmar un espacio interdisciplinario y pluralista para pensar la economía como una ciencia cuyo objetivo es, en definitiva, el bienestar del hombre, con todas sus complejidades e indeterminaciones.

Este número tiene una unidad temática en tanto integra los trabajos elaborados en el marco del Proyecto UBACyT, "Estudio multidimensional de los sistemas agroalimentarios en los países del cono sur (2001-2012). Análisis de su importancia en el desarrollo socioeconómico de la región y un balance de la responsabilidad social (sostenibilidad)" donde han participado investigadores de las Facultades de Agronomía, de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires que han abordado, en el cruce interdisciplinario, reflexiones fundamentales para el diseño de políticas que aseguren la soberanía alimentaria de la región.

En primer término se incluye el artículo de *Pablo Callegaris y Lucía Longo*, "Semejanzas y diferencias en el sector de la agricultura familiar entre Brasil y Argentina. Una reflexión hacia la toma de decisiones públicas", que aporta instrumentos para pensar políticas públicas regionales que preserven y potencien la agricultura familiar.

A continuación, el artículo de *Silvina Dal Pont y Marina Dossi* "El rol de la IED en la economía argentina de la posconvertibilidad: aspectos de su desempeño y perspectivas" analiza la trayectoria de los ingresos de capital extranjero en el país, a partir de la crisis del 2001.

El artículo de *María Soledad Ordoqui y Lucía Longo*, "Evolución del comercio exterior lácteo entre la Argentina y Brasil entre 1990 y 2012 en el marco de las relaciones económicas en el MERCOSUR" indaga en esa área relevante del comercio entre los dos socios principales del bloque regional.

Las investigadoras *Leila Devia* y *María José Alzari* aportan una perspectiva jurídica sobre el tema, de acuerdo con la legislación argentina a través del artículo "Agroalimentos: enfoque normativo argentino".

Por último, *Florencia Casas*, *Vanina Pietragalla*, *Ulises Martínez Ortiz* y *Lucía Longo* proponen un análisis del tema a nivel regional; sus resultados se muestran en el artículo "Políticas ambientales en el MERCOSUR: Las estrategias nacionales de biodiversidad para controlar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques nativos".

Esperamos que esta revista cree un espacio para el debate y el intercambio de ideas y experiencias, y contribuya a llevar adelante la tarea de pensar críticamente nuestra realidad y proponer alternativas para el desarrollo, una tarea a la que debemos aportar, como docentes e investigadores, y como Universidad.

DRA. MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ
DIRECTORA DEL CEINLADI

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN EL SECTOR DE LA AGRICULTURA FAMILIAR ENTRE BRASIL Y ARGENTINA. UNA REFLEXIÓN HACIA LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS

Pablo Callegaris¹ y Lucía Longo²

FACULTAD DE AGRONOMÍA (UBA)

Resumen

Los gobiernos de países del MERCOSUR elaboran y ejecutan distintas políticas públicas con el fin de erradicar el hambre, algunas de estas se orientan al apoyo y fortalecimiento de la agricultura familiar (AF) buscando alcanzar el derecho a la alimentación de su población, entendiendo que es crucial resolver el problema del hambre para alcanzar el desarrollo y la soberanía alimentaria. Este trabajo analiza el sector de la AF y las características que adquiere en Argentina y Brasil, con el objeto de aportar elementos de análisis que mejoren la provisión de información a los decisores políticos, explorando algunas políticas públicas implementadas. Para ello, se caracteriza la AF en ambos países, para luego obtener elementos de comparación válidos. En cada país se analizará una política pública de seguridad alimentaria. En Argentina: el programa Pro-Huerta y en Brasil el Programa de adquisición de alimentos de la AF dentro de la estrategia Fome Zero. Se concluye que es posible pensar en, por lo menos, dos procesos de nivel regional, global y extra sectorial que resultan determinantes para las oportunidades y obstáculos que deberán enfrentar la AF en las próximas décadas: 1) el proceso de apertura de las economías y la globalización de los sistemas alimentarios y 2) la modernización del Estado y descentralización de la gestión pública. Se recalca la necesidad de identificar los instrumentos de política que requiere la AF para su consolidación. Se plantea una reflexión sobre la importancia de la AF, y el rol del Estado ejecutando políticas públicas orientadas a este sector.

Palabras clave: Agricultura Familiar; MERCOSUR; Políticas públicas.

¹ Estudiante Avanzado de Economía y Administración Agrarias. Facultad de Agronomía UBA. Tesista. callegaris@agro.uba.ar

² Profesora Asociada Cátedra de Economía General .Directora de Tesis, longo1@agro.uba.ar



Abstract

The governments of MERCOSUR elaborate and implemented different public policies to eradicate hunger, some of these are aimed at supporting and strengthening family farming (FF) seeking to achieve the right to food of their populations. This paper analyzes the field of FF and features acquired in Argentina and Brazil, in order to provide elements of analysis to improve the provision of information to policy makers, exploring some public policies implemented. For this, the FF is characterized in both countries, then get items valid comparison. In each country a public policy of food security is examined. In Argentina: the Pro-Huerta and Brazil's Food Acquisition Program of FF within the program Zero Hunger strategy. It concludes that it is possible to think, at least two processes of regional, global and extra sectorial level that are critical to the opportunities and obstacles they will face the FF in the coming decades: 1) the process of opening of economies and the globalization of food systems and 2) State modernization and decentralization of public administration. The need to identify the policy instruments is required by the FF for consolidation. A reflection on the importance of AF is raised, and the role of public policies been running this sector.

Key words: Family Farming; MERCOSUR; Public policies.

Introducción

El modelo productivo adoptado en los países del MERCOSUR, desde hace dos décadas, ha provocado un progresivo desplazamiento de la frontera agrícola hacia tierras consideradas marginales. La causa puede encontrarse principalmente en los altos precios agrícolas internacionales que otorgan un mayor costo de oportunidad a la tierra, y también en las características climáticas que evidencian un corrimiento de las lluvias hacia zonas históricamente más secas. En el caso de la Argentina este proceso ha llevado a un acelerado y profundo proceso de "agriculturización" que por un lado eliminó el planteo mixto (agrícola ganadero) y transformó, especial pero no únicamente, a toda la Región Pampeana, en una zona especializada en la producción de soja. La intensificación agrícola de los últimos veinte años, promovida por la globalización de la agricultura y los alimentos, generó transformaciones importantes: desaparición de paisajes, pérdida de biodiversidad, tendencia al monocultivo, dependencia y pérdida de la capacidad gerencial del productor, expulsión de pequeños productores, asimetrías en la información y capacitación agropecuaria y una aceleración de procesos de degradación de los recursos naturales.

No obstante este proceso se acompaña de dos cuestiones cruciales. La primera es la pobreza en el ámbito rural, la cual viene acompañada por la falta de acceso a los productos de la canasta básica de alimentos. Y la segunda es el éxodo rural de miles de familias que, empujadas por los cambios en el modelo de producción³, así como también, por la falta de oportunidades y posibilidades de inserción en programas de desarrollo alternativo, abandonan sus hogares para poblar los grandes cordones suburbanos de las principales ciudades argentinas.

Conocer las características de la Agricultura Familiar (AF) de Argentina y Brasil, su importancia en el ámbito económico productivo y socio cultural, así como sus estrategias de supervivencia es fundamental para orientar acciones políticas de desarrollo regional y nacional. La instalación de la problemática de la AF en el país llegó de la mano del MERCOSUR: la COPROFAM, Coordinadora de Organizaciones de la Producción Familiar del MERCOSUR, solicitó en la Cumbre de Presidentes realizada en Montevideo, en diciembre de 2003, la creación de un grupo *ad hoc* para que proponga una agenda de la política diferencial para el sector (Márquez, 2007).

En general se acepta considerar a la AF como un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la familia aporta la porción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado. "No por simple, el concepto deja de ser conflictivo. En efecto, se han generado alrededor del uso de la expresión "Agricultura Familiar" una serie de tensiones que no remiten exclusivamente a cuánto, cómo, de qué tipo, en qué funciones debe aparecer este trabajo aportado por la familia para que una unidad agropecuaria o un actor social sean incluidos bajo esta denominación, es decir a cómo operacionalizar el concepto, sino y principalmente a sus usos políticos" (Soverna, S. et al., 2008) ya que realizar una caracterización y definición de la AF es clave para poder delimitar a quién o qué política diferenciada debe privilegiarse.

Al respecto Schiavoni (2010) y con relación al caso argentino sostiene que: "La agricultura familiar en la Argentina es una categoría

³ El advenimiento de la "agricultura industrial" cuya base son producciones de alto rendimiento para exportación y sus derivados.

en construcción. Su definición y alcances son objeto de múltiples negociaciones en las que intervienen científicos sociales, técnicos, administradores y organizaciones agrarias. El uso de la denominación se generaliza en la última década, abarcando no sólo a los *farmers* pampeanos sino a un amplio y heterogéneo conjunto de extensión nacional. La noción comienza a circular en conexión con fines específicos y necesarios para la definición de políticas. Con una mirada semejante, Schneider y Niederle (2010), desde el caso brasileño afirman: ¿Qué es un agricultor familiar? Sin apelar a las definiciones teóricas, se podría convenir que un agricultor familiar es todo aquel sujeto que vive en el medio rural y que trabaja en la agricultura junto con su familia. Así definido, por el sentido común, el agricultor familiar abarca una diversidad de formas de hacer agricultura. La denominación agricultura familiar ganó espacio político, académico y social en Brasil a partir de mediados de 1990. [...] La creación y el reconocimiento de la agricultura familiar se debe a las luchas del movimiento sindical por crédito, mejora de precios, formas de comercialización diferenciadas, implementación de la reglamentación constitucional de previsión social rural que ocurrieron en el período en que Brasil ingresaba en la su etapa neoliberal, en el inicio de la década de 1990. Pero la consolidación vino con la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF), a través del Decreto Presidencial N° 1.946, de 28 de julio de 1996 y, más tarde, con la Ley de la Agricultura Familiar (N° 11.326, de 2006).

Existen definiciones oficiales de Agricultura Familiar que se utilizan en el Ministerio de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación de la Nación (MAGPyA).

Según el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF), la unidad de registro es el denominado Núcleo Agricultor Familiar (NAF); el cual fue definido como: “la persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad” (Res.255/07).



- Productores/as: miembros del NAF mayores de edad que trabajan en el mismo, incluyendo a los titulares.
- Miembros de los NAF: todas las personas declaradas como integrantes del NAF, incluyendo a los titulares.

En el año 2006 el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) del MAGPyA, propició la necesidad de definir y cuantificar la pequeña producción agropecuaria en la Argentina en base a información del Censo Nacional Agropecuario (2002), y para ello convocó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), quien confeccionó un documento⁴ en el que se adopta una definición de pequeños productores que por su amplitud puede asimilarse a la de AF. La definición operativa adoptada por el estudio quedó subordinada a las posibilidades que ofrecen los datos del censo agropecuario y considera pequeño productor a quien dirige la explotación agropecuaria (EAP⁵), trabaja directamente en ella y no posee trabajadores no familiares remunerados permanentes. Sobre este recorte de las EAP totales del país se agregaron restricciones tales como:

- Una superficie máxima total que pudiera en las mejores condiciones tecnológicas ser manejada con el trabajo directo del productor, el de su familia y el de personal contratado transitoriamente o la utilización de contratistas.
- Una superficie máxima cultivada en las mismas condiciones (en ambos casos diferenciadas por regiones).
- Se excluyeron aquellas EAP que tuvieran como forma jurídica a la 'Sociedad Anónima' o a la 'Sociedad en Comandita por Acciones'.

Se identificaron tres tipos de pequeños productores (Capitalizado - Estrato intermedio - Subsistencia) básicamente diferenciados por la escala de las explotaciones agropecuarias (tierra y/o capital)

⁴ El documento mencionado es: Obschatko, E., P. Foti y M. Román.: (2006) Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. PROINDER, Serie Estudios e investigaciones N° 10 (Segunda edición revisada y ampliada, Bs. As., 2007).

⁵ La EAP es la explotación agropecuaria vista como unidad estadística de organización de la producción.

con que cuentan y, considerando diferencias regionales, se estimaron el peso de estos grupos en la producción y en el empleo.

En forma casi simultánea pero en paralelo, el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF, 2006), integrado por organizaciones de productores y por el MAGPyA, propuso su propia concepción de AF e identificó cinco categorías que van desde unidades de subsistencia hasta capitalizadas con capacidad de reproducción y crecimiento.

El FONAF plantea una definición cualitativa ya que entiende por AF como una forma de vida y una cuestión cultural que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”. La gestión de la unidad productiva y las inversiones realizadas en ella es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias (FONAF, 2006:4). En esta definición se tiene en cuenta la diversidad de actores que se cobijan bajo la denominación de AF como también la variedad de actividades (productivas, extractivas y de servicios) que se realizan, pero fundamentalmente rescata una “forma de vida”, una “cuestión cultural”, un ejercicio de la práctica social misma en co-evolución con el medio ambiente y la naturaleza.

La necesidad de establecer categorías de agricultores familiares para orientar políticas diferenciales lleva a operacionalizar el concepto presentando cinco categorías: Subsistencia, Reproducción simple, Reproducción ampliada con nivel bajo de capitalización, Reproducción ampliada con nivel medio de capitalización y Capitalizado con capacidad de reproducción y crecimiento. Para llegar a esta categorización se apela a varios indicadores: destino de la producción (autoconsumo, mercado), lugar de residencia (predial, extrapredial rural, urbana), ingresos extraprediales (% del total de ingresos), ingresos netos (estratificados en base al costo de la canasta básica, con un tope de 15 canastas básicas mensuales), mano de obra familiar (en trabajo, gerenciamiento y administración, o comunidades aborígenes) y empleo de mano de obra complementaria (transitoria y/o permanente con un tope de 3 trabajadores permanentes).

Para Soverna S. et al. (*op. cit.*) en dichas definiciones hay elementos comunes y también diferencias conceptuales y operacionales. Ambas definiciones mantienen en común la centralidad del trabajo y del gerenciamiento familiar de la unidad de producción. A partir de allí pueden identificarse diferencias conceptuales (más sutiles) y operacionales (más contundentes). La definición conceptual de AF del IICA-PROINDER está implícita y remite directamente a una unidad productiva (en rigor define pequeñas explotaciones y no pequeños productores) que existe en función de la producción agropecuaria y forestal y que da trabajo y puede ser gestionada por una familia. En cambio la definición conceptual del FONAF hace referencia a elementos culturales, a un estilo de vida, a la transmisión de valores y a la integración física entre las unidades productiva y doméstica.

Uno de los objetivos del estudio IICA-PROINDER fue contar con una definición operacional y a través de ella medir la presencia de la pequeña producción en el conjunto de las explotaciones del país, determinar la superficie ocupada y cultivada, el valor de la producción y el peso en el empleo. Al trata de operacionalizar este concepto (especialmente desde el ámbito público) se utiliza una clasificación a partir de distintas categorías ligadas al tamaño de la parcela, a la contratación de mano de obra, a la disponibilidad de maquinaria y a su antigüedad, a la utilización del trabajo familiar en forma preponderante, etc.; otorgándole un perfil economicista a la clasificación. Por su parte, la definición del FONAF, si bien no ignora que debe lograr una medición de las unidades familiares, posterga ese objetivo hasta contar con el registro nacional de agricultores familiares.

Se puede identificar que hay dos diferencias importantes entre ambas definiciones, que, por un lado, tienen implicancias en la delimitación misma del universo, y por otro, en la definición de las categorías o subtipos. La primera, es la posibilidad de contratación de mano de obra no familiar permanente en la concepción de FONAF, que establece una diferencia cualitativa con la del IICA-PROINDER. La segunda diferencia reside en el uso de indicadores de capital para delimitar los tipos de pequeñas explotaciones en la definición del IICA-PROINDER, variable que es omitida en el documento del FONAF. Sin embargo, como es una variable que no tiene techo en maquinarias y equipos en la primera definición,

el pequeño productor capitalizado, puede acumular importantes volúmenes de capital, supuesto implícito en la definición del FONAF.

Por último se puede observar que la definición del IICA-PROINDER está incluida dentro del conjunto delimitado por la definición del FoNAF, siendo esta última, por lo tanto, más amplia y generando en un extremo una categoría de trabajadores sin tierra, no considerada por la primera definición, y en el otro extremo quedaría un grupo de unidades que tienen de uno a tres trabajadores remunerados no familiares permanentes. Esto eleva el techo de la AF y que exceden la definición de los pequeños productores del IICA-PROINDER, pero sin corresponder exactamente con alguna categoría de las enunciadas. En las definiciones prevalecen las que identifican una realidad heterogénea, sin embargo, a la hora de interpretar la realidad, se pueden simplificar con concepciones duales (entre campesinos y agronegocios o unidades no competitivas y competitivas o unidades familiares y empresas) y esto trae aparejado implicancias en las propuestas de políticas donde para unos habrá políticas compensatorias y para otros, productivas.

Partiendo de estas definiciones básicas nos proponemos mostrar las características que adquiere el sector de la AF en Argentina y Brasil, con el objeto de aportar elementos básicos que mejoren la provisión de información a los decisores políticos.

La agricultura familiar en Argentina

En el estudio “Los pequeños productores agropecuarios en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002”⁶, la definición de pequeño productor (PP) adoptada permite establecer que en el año 2002, se registraban 218.868 pequeños productores en todo el país, es decir alcanzaba a casi dos tercios del total de explotaciones agropecuarias. Siendo la distribución del número de PP por tipos la siguiente: 21 % para el Tipo 1 (el más capitalizado); 27% para el Tipo 2 (intermedio), y 52% correspondía al Tipo 3 (el de menores recursos productivos).



⁶ Realizado por la Dirección de Desarrollo Agropecuario / PROINDER, con la cooperación del IICA, en el año 2006.

Según la información elaborada por el ReNAF⁷, por región y a nivel nacional: existen 65.487 Núcleos de Agricultores Familiares (NAF) incorporados a la base del padrón a agosto de 2012. Dicha información tiene un carácter preliminar, en tanto no se han completado controles de consistencia y verificación de toda la información. La información se encuentra desagregada para las siguientes regiones:

- Pampeana: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe
- NOA: Catamarca, Jujuy, Salta y Santiago del Estero
- NEA: Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa
- Cuyo: Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis
- Patagonia: La Pampa, Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Río Negro

Analizando los datos de estas dos fuentes se observa una continuidad de las consecuencias derivadas de las transformaciones tecnológicas y las decisiones políticas ocurridas a fines de siglo XX durante los años de hegemonía neoliberal. La desaparición de más de 80.000 explotaciones (la mayoría de productores con menos de 200 hectáreas) y el aumento del tamaño de la superficie explotada (que pasa de 425 a 524 ha) durante el periodo 1991-2002, dan cuenta de un proceso de concentración de la actividad cuyas consecuencias sobre el desarrollo y gobernabilidad de los territorios deben analizarse más allá del crecimiento particular de ciertas cadenas de valor privilegiadas por la demanda del mercado externo. Si bien en la Argentina el modelo económico cambió tras la debacle de la posconvertibilidad, algunas tendencias del sistema agropecuario perduran en la actualidad, incluido el mantenimiento de una lógica expulsiva (Catalano J. y Mosse L. 2013).

1. Perfil socio-demográfico

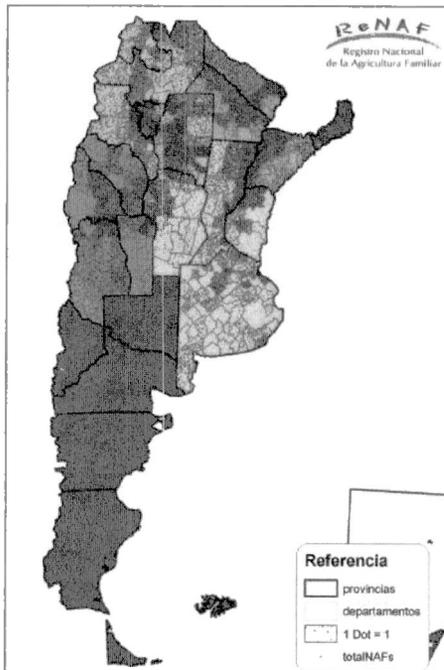
En el gráfico 1 se puede observar la distribución de NAFs por Regiones, siendo el NOA y el NEA las de mayor importancia ya que cuentan con el 61% de los NAFs registrados, en total 40338. Las regiones que siguen en importancia son la Pampeana con 12438 NAFs que representa un 19%, seguido por Cuyo con 8983 que fi-

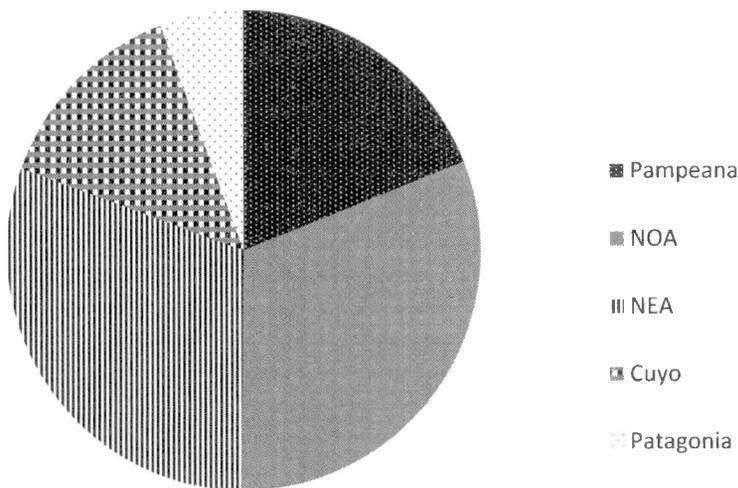
⁷ ReNAF: Registro Nacional de la Agricultura Familiar .

gura un 14% y por último la Patagonia con 3728 constituyendo un 6%. Las provincias con mayor cantidad de NAFs son Santiago Del Estero con 10332 siendo más de la mitad de de la región del NOA, algo similar ocurre la región NEA donde Misiones que cuenta con 8605 representa el 43.25% de los NAFs del NEA, esta región también abarca a la tercer provincia en importancia que es Corrientes donde se localizan 4487 NAFs. Alrededor del 50% de los NAFs se localizan en cinco provincias (Santiago del Estero, Misiones, Corrientes, Santa Fe y Salta).

El cuadro 1 muestra la distribución de integrantes del NAFs por región, siendo el NOA y el NEA las de mayor importancia ya que cuentan con el 64%, un total de 157.063 integrantes según los NAFs registrados. Las regiones que siguen en importancia son la Pampeana que representa un 18%, seguido por Cuyo que representa un 13% y por último la Patagonia representando un 5%. El total de integrantes de los NAF registrados son 241.780 personas. El promedio de integrantes del NAF a nivel nacional tiende 3.8, en las regiones del NOA y NEA es de 4 personas, mientras que dicho promedio en la Patagonia es de 3 miembros.

FIGURA 1: NAFs en Argentina





FUENTE: ReNAF (2012).

http://www.renaf.minagri.gob.ar/documentos/CaracterizacionEstadisticaDeNAFsPorRegion_082012.pdf

Grupo 1: Integrantes del NAF por región

| | Integrantes del NAF | | | | Total |
|--------------|---------------------|--------------------|--|---------------------------------------|---------------|
| | Productor titular | Productora titular | Otros integrantes del NAF no productores | Otros integrantes del NAF productores | |
| PAMPEANA | 9777 | 8254 | 18631 | 5749 | 42411 |
| NOA | 14801 | 14026 | 37825 | 15584 | 82236 |
| NEA | 16907 | 16200 | 33538 | 8182 | 74827 |
| CUYO | 6631 | 5421 | 12518 | 6098 | 30668 |
| PATAGONIA | 2992 | 2371 | 4062 | 2213 | 11638 |
| Total | 51108 | 48272 | 106574 | 37826 | 241760 |

FUENTE: ReNAF (2012).

http://www.renaf.minagri.gob.ar/documentos/CaracterizacionEstadisticaDeNAFsPorRegion_082012.pdf

2. Extensión y tenencia de la tierra

Según un estudio del PROINDER las explotaciones de pequeños productores cubrían en 2002 una superficie de 23,5 millones de hectáreas, lo que representa el 13,5% del área del total de explotaciones agropecuarias, siendo la distribución de la superficie por tipo la siguiente: 48% Tipo 1, 27% Tipo 2, y 25% Tipo 3.

En tanto el ReNAF construyó un indicador en base a la superficie

declarada para cada situación considerando la forma de tenencia que ocupa la mayor superficie del NAF. De este modo, por ejemplo si un NAF declara 2 has en posesión y 8 has en arrendamiento, se considera que su forma principal de tenencia es el arrendamiento.

En base a los NAFs registrados con límites definidos a nivel nacional las categorías más representativas de distribución de los NAF según su forma principal de tenencia de la tierra son: 31% en propiedad, 12% en condominios hereditarios indivisos (en sucesión), 10% en posesión/tenencia en tierras privadas, 7% en arrendamiento, 4% en tenencia en tierras fiscales, 5% en tierras de integrantes de un pueblo originario (reconocidas por ley) y la posesión/propiedad comunitaria de pueblos originarios.

Por último una categoría residual para “otras” situaciones que no pudieron ser clasificadas al momento de la inscripción al registro que representa un 15%, sumándose un 11% más por los NAFs que no declaro tierras.

Se ve entonces, según los datos, que alrededor del 40% de los NAFs tiene una situación precaria de tenencia de la tierra; ya sea porque se encuentra en situaciones que no pudieron ser clasificadas, o sin tierras declaradas o en posesión/tenencia en tierras privadas con los conflictos que esto conlleva en el territorio.

3. Fuerza de trabajo

Según el estudio del PROINDER, los pequeños productores aportan el 53% del total del empleo utilizado en el sector agropecuario a nivel nacional (equivalente a 428.157 puestos de trabajo). El mayor aporte al empleo de los PP lo realiza el Tipo 3 (53%), le sigue el Tipo 2 (26%) y, por último, el Tipo 1 (22%). Por categorías de ocupación, los PP aportan el 54% del trabajo permanente y utilizan el 29% del trabajo transitorio directo empleado en el sector. El 23% de los productores PP trabajan fuera de la explotación, en un 42% dentro del mismo sector, y en un 58% fuera del sector agropecuario. El 55% lo hace en condición de asalariado.

La información del ReNAF sobre el uso de fuerza de trabajo por parte de los NAF a nivel nacional indica que el 62,2% tiene entre 1 y 2 trabajadores familiares permanentes, el 25,5% entre 3 y 4 y el 12,3% 5 o más trabajadores familiares permanentes a nivel nacional. En cuanto a la contratación de trabajadores no familiares de mane-

ra permanente, a nivel nacional el 97,3% no realiza contrataciones. Cabe observar que el límite establecido para ingresar al registro es la utilización de un máximo de dos trabajadores no familiares permanentes. Como actividades agropecuarias extraprediales, en base a los NAFs que realizan dichas actividades a nivel nacional el 70% realiza trabajos eventuales y 28% trabajos permanentes. El 80,3% de los NAFs con actividades extra prediales no agropecuarias realiza trabajos de tipo eventuales mientras que un 15,6% realiza trabajos permanentes no agropecuarios.

A nivel nacional el 81,8% de los NAFs tiene ingresos extraprediales y el porcentaje de este sobre el ingreso total es del 71% lo que remarca el grado pluriactividad y la complementación de ingresos desplegada por la agricultura familiar. Según los ingresos brutos anuales totales (prediales y extraprediales) la región con mayores ingresos es la Patagonia, seguida por la región pampeana, en tercer lugar Cuyo y casi a un mismo nivel el NOA y el NEA con los más bajos ingresos totales. Así mismo, existe la incidencia de percepción de ingresos extraprediales vía ingresos por transferencias públicas (jubilaciones, pensiones, AUH, becas, etc.). La proporción del ingreso anual por transferencias públicas respecto al ingreso total anual extrapredial a nivel nacional representa un 77,6%.

4. Perfil productivo

El estudio del PROINDER indica que la participación de los PP en el valor de la producción (tomando rendimientos promedio) es del 19,2%. Esta participación se distribuye entre tipos de la siguiente forma: Tipo 1: 9,0%; Tipo 2: 6,1%; y Tipo 3: 4,1%. Si se utilizan rendimientos de pequeños productores, la participación total baja al 15,3%. Los PP son la gran mayoría (en % del total de explotaciones que cultivan determinado producto) en un gran número de cultivos: más del 85% en tabaco, algodón, yerba mate y caña de azúcar; entre el 70% y 80% en varias hortalizas. El 92% del valor de la producción de los PP se forma con los rubros de oleaginosas, ganadería bovina, cereales, hortalizas y frutales a campo, forrajeras, cultivos industriales y productos forestales. La participación de rubros no es homogénea según los Tipos de productores. El Tipo 1 predomina en los cultivos extensivos o que requieren mayor capital, mientras que el Tipo 3 es el que más participa en los cultivos intensivos y forestales.

El informe del ReNAF marca la incidencia de cada tipo de actividad (agricultura, ganadería, agroindustria, artesanía, recolección, etc.) a nivel nacional y por región. En base a los NAFs registrados a nivel nacional como actividades prediales el 70% realiza agricultura, el 80% producción animal, el 16% agroindustria, el 9% artesanías, el 9% recolección, 3% caza, 3% pesca y acuicultura, 1% turismo rural y 1% cobra por alquiler de tierras. Como las respuestas pueden ser múltiples los porcentajes superan el 100%, lo que indica la extensión de la pluriactividad en el sector.

Las consecuencias derivadas de las transformaciones tecnológicas y las decisiones políticas ocurridas a fines de siglo XX en pleno proceso de globalización, en la estructura del sector agropecuario fueron la desaparición de más de 80.000 explotaciones, la mayoría de productores con menos de 200 ha, y el aumento del tamaño de la superficie explotada (que pasa de 425 a 524 ha) durante el periodo 1991-2002. Estos hechos dan cuenta de un proceso de concentración de la actividad cuyas consecuencias sobre el desarrollo y gobernabilidad de los territorios deberán analizarse más allá del crecimiento particular de ciertas cadenas de valor privilegiadas por la demanda del mercado externo.

Si bien en la Argentina el modelo económico cambió tras la debacle de la convertibilidad, pasada la crisis, algunas tendencias perduran en la actualidad, incluido el mantenimiento de una lógica expulsiva de la AF.

5. Política pública de seguridad alimentaria en Argentina: el programa Pro-Huerta

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) fue creado en 2003 en el marco de la Ley 25.724, con el objetivo de posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. El PNSA desarrolla dos líneas de acción principales: la transferencia de dinero para la compra de alimentos y la transferencias de fondos bajo proyectos a los estados provinciales, destinados a reforzar la alimentación de niños y niñas en edad escolar y el fortalecimiento a organizaciones sociales que desarrollan actividades en espacios comunitarios y brindan prestaciones alimentarias. Estas dos líneas se complementan las acciones de Familias y Nutrición, fomentar un abordaje

Comunitario, la educación alimentaria y nutricional y el programa Pro-Huerta.

El programa Pro Huerta es un instrumento de política pública implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). El mismo fue creado en 1990 mediante Resolución N° 239/90. Tiene por misión promover el acceso a una alimentación saludable mediante la auto producción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar y comunitario. A través de la autoproducción de alimentos con bases agroecológicas, su objetivo central es aportar a la soberanía alimentaria, favorecer la participación y organización de sectores vulnerables de la población y propiciar la comercialización de excedentes.

Con 23 años de aplicación, el Pro Huerta trabaja en la capacitación y asistencia técnica de familias, entidades y organizaciones de la comunidad, brindando insumos tales como semillas, frutales, animales de granja y herramientas. Además, capacita a promotores voluntarios de la comunidad; genera, adapta y aplica tecnologías apropiadas; asiste técnicamente en los procesos de producción de excedentes en ferias de economía social agroecológicas y en la adquisición de capacidades para asumir emprendimientos productivos. Con presencia territorial en el 88% de los municipios del país⁸, en la actualidad Pro Huerta cuenta con casi de 630 mil huertas y 45 mil granjas⁹ que constituyen un aporte alimentario y nutricional para más de 3,5 millones de personas. Esta iniciativa de alcance nacional cuenta además con una red de más de 20 mil promotores voluntarios que propician el desarrollo y sostenimiento de esta política pública. La convergencia entre el saber popular y la asistencia técnica, priorizada por el Pro-Huerta a través de formas participativas y solidarias de producción de alimentos saludables, favorece la integración social, el arraigo territorial y la seguridad alimentaria de población socialmente vulnerable, partiendo de sus propias capacidades.

La complejidad y la diversidad de aspectos a tener en cuenta en el abordaje de este tema, obliga a explorar distintas estrate-

⁸ http://prohuerta.inta.gov.ar/banco_datos/?section=banco_datos&action=consultas&id=160&informe=76

⁹ http://prohuerta.inta.gov.ar/banco_datos/?section=banco_datos&action=consultas&id=99&informe=87http://prohuerta.inta.gov.ar/banco_datos/?section=banco_datos&action=consultas&id=185&coordinacion=null&informe=87&granja=null

gias políticas teniendo como eje la necesidad de promoción de la agricultura familiar en procesos de desarrollo territorial rural. El reconocimiento del rol estratégico de las AF y su fortalecimiento socioproductivo es garantía de disponibilidad de alimentos y de entramados sociales locales densos. Legislar, destinar subsidios y protección a la actividad, facilitando el acceso a los bienes naturales, tecnológicos y financieros, es un modo posible de afianzarlo. El apuntalamiento de la actividad de la AF ofrece varias ventajas, desde garantizar producciones más diversificadas utilizando modos productivos menos agresivos con el medio ambiente hasta una mayor creación de puestos de trabajo. Además de estructurarse en circuitos de proximidad contribuyendo al logro de la seguridad y soberanía alimentaria a nivel local y haciendo más racional el gasto energético

La Agricultura Familiar en Brasil

Las etapas del desarrollo económico que se verificaron en América Latina y el Caribe, también fueron válidas para entender el proceso histórico económico del Brasil. (i) Etapa del desarrollo hacia fuera o modelo agroexportador; (ii) etapa de la industrialización dirigida por el Estado, y (iii) etapa de reformas del Estado pro mercado. Estas etapas caracterizaron el conflicto entre exportación de materias primas versus industrialización, entre la primacía del estado como motor del desarrollo versus el mercado, y las políticas comerciales y macroeconómicas como principales instrumentos de intervención del estado. Una cuarta etapa de post-reformas se inició a principios del siglo XXI y que puede denominarse como de crecimiento con equidad y desarrollo institucional (Graziano Da Silva, J. 2008).

Brasil es un estado federal, dividido en 27 Estados y 5.564 municipios. Tiene una superficie de 8.514.215,3 km²¹⁰, ocupando en este aspecto el 5º lugar a nivel mundial, con una población de aproximadamente 200 millones de habitantes¹¹, siendo el sexto país más poblado. Del total de habitante se estima que cerca de 44 millones son pobres y 18 millones extremadamente pobres. Aunque la pobreza se

¹⁰ http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm

¹¹ ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2013/populacoes_estimativas_BR_UF_TCU_31_10_2013.pdf

ha reducido en los últimos años, la sociedad brasileña sigue siendo una de las más desiguales del mundo. Brasil está dotado de una gran área de cultivo con diferencias regionales en el clima, la topografía, el suelo y la vegetación natural. La distribución espacial de la producción agrícola de Brasil se divide en cinco regiones (Sudeste, Sur, Centro-Oeste, Norte y Nordeste) definidos por fronteras estatales y con características similares en cuanto a clima, la topografía, el suelo, la vegetación natural, agrícola y uso del suelo. Las mejoras en la tecnología y la productividad, y una expansión de la superficie cultivada han permitido al país aumentar la producción agrícola de más de cinco veces en los últimos 30 años.

Brasil es la séptima economía más grande del mundo y la mayor economía de América Latina, con un PBI de 2.393,954 miles de millones de USD¹². Brasil está clasificado por el Banco Mundial como país de renta media alta, con un PBI per cápita de U\$D 12.339¹³ en el 2012. Existe una disparidad entre los muy ricos y los muy pobres, donde el 10 por ciento más rico de la población recibe el 43 por ciento de los ingresos totales, mientras que el 50 por ciento más pobre recibe menos del 10 por ciento (Banco Mundial). Posee un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.73¹⁴, clasificado como alto, ocupa el puesto 85° en el año 2013.

Atendiendo a los indicadores más frecuentemente usados para comparar países entre sí (Superficie, PIB, población y PIB per cápita) se puede estudiar su posición respecto con al MERCOSUR. Como analiza Rodríguez Silvero, para el año 2009, en términos de tamaño económico, medido por el PIB, Brasil representa el 81,6% del MERCOSUR; según su población es el 79,5% y según su superficie es el 66,2%. Es el socio principal en tamaño y economía. Su ingreso per cápita fue de U\$S 8.113 en 2009, el segundo más alto de la zona. Sobre la base del PIB en 2009, puede decirse que Brasil es aproximadamente cinco veces más grande que la Argentina. Si se toma la población como referencia, Brasil es también casi cinco veces más grande que Argentina. Esto hace que el PIB per cápita de los mismos es tal que el de Brasil es algo mayor que el de Argenti-

¹² Datos del FMI 2012 *Report for Selected Countries and Subjects*

¹³ Datos del BM http://datos.bancomundial.org/pais/brasil#cp_surv

¹⁴ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2013 en http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013_ES_Summary.pdf

na. La superficie y la población son ejemplos claros de asimetrías de estructura. Estos son datos inmutables (superficie y posición geopolítica) o semi-inmutables, por lo menos en el corto plazo (el número de habitantes); respectivamente hablando, no se los puede cambiar en términos de políticas públicas o se los puede cambiar muy poco y sólo en el largo plazo (Caetano, 2011).

Brasil ocupa el primer lugar en el mundo en la producción de café (2,7 Mton) y de azúcar (734 Mton), también es el primer exportador mundial de estos dos productos. Es el segundo productor y exportador mundial de soja, tabaco, carne de res y aves, y es un importante productor y exportador de maíz, carne de cerdo y algodón. Brasil es el tercer mayor exportador agrícola del mundo detrás de Estados Unidos y la Unión Europea. El complejo de la soja, el azúcar y etanol, la carne vacuna, los productos forestales y el café representaron el 78% de todas las exportaciones agrícolas del 2011¹⁵.

CUADRO 1: Indicadores

| | |
|--|--------|
| Población 2011 (millones de personas) 1 / | 198,7 |
| PIB, 2012 (millones de dólares EE.UU.) 1 / | 2.393 |
| % PIB de la agricultura, 2012 1 / | 5 |
| Ingreso nacional bruto per cápita, 2012 (EE.UU. \$) 1 / | 12.339 |
| Empleo en la agricultura, 2012 (% del empleo total) 1 / | 17 |
| Población rural (% de la población total) | 15 |
| Superficie Total (millones de hectáreas) 3 / | 329.9 |
| Tierras agrícolas (% del área de tierra) 1 / | 32.5 |
| Las exportaciones agrícolas, 2010 (millones de dólares EE.UU.) 4 / | 62.4 |
| Las importaciones agrícolas, 2010 (millones de dólares EE.UU.) 4 / | 8.6 |

FUENTES:

1/ Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial de bases de datos http://datos.bancomundial.org/pais/brasil#cp_surv

2 / Banco Central do Brasil <http://www.bcb.gov.br>

3 / Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE) <http://www.ibge.gov.br>

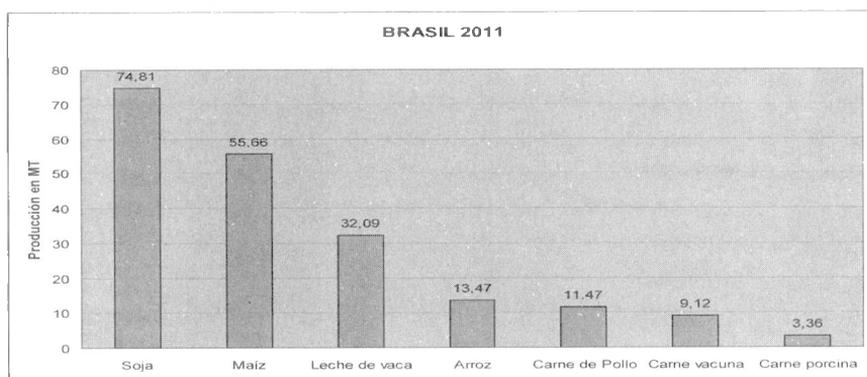
4 / Global Trade Information Services

¹⁵ http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Brazil's%202011%20Trade%20Successes%20and%202012%20Trade%20Priorities_Brasilia_Brazil_3-29-2012.pdf



La búsqueda de políticas eficaces en materia de seguridad alimentaria se inicia en la etapa de industrialización, tutelada por el Estado, principalmente con eje en programas de alimentación y nutrición materno-infantil (50-60). Con la crisis del petróleo de los años 70 se impulsan políticas destinadas al aumento de la producción de alimentos. Ya en los 80 y hasta principios de los 2000 se amplían hacia el tema de acceso a los alimentos. Sin embargo, a partir de mediados de la década del 90, las políticas de seguridad alimentaria empiezan a perder importancia relativa frente al problema de pobreza y no es sino hasta mediados de la década siguiente que, junto con el problema de la nutrición, estas preocupaciones retornan a la agenda como *políticas de seguridad alimentaria y nutricional*. Entre el año 2002 y el año 2008 se aprobaron leyes de seguridad alimentaria y nutricional en cinco países (Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y Venezuela). En el transcurso de estos años es posible identificar programas, componentes o instrumentos de políticas que contribuyen directa o indirectamente en la seguridad alimentaria.

GRÁFICO 2: Principales producciones de Brasil año 2011



FUENTE: FAO¹⁶.

Con la realización de la cumbre del Milenio (2000) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (2002) se instala un espacio más amplio de reflexión sobre el comportamiento de las personas ante la incertidumbre, irreversibilidades y las restricciones al derecho de

¹⁶ <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>

la alimentación, como una de los derechos humanos fundamentales. Surge con fuerza el concepto de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria. En la agenda internacional vuelve a la discusión el tema de la nutrición, debido a la persistencia de la desnutrición en los países pobres y el aumento de la obesidad en los países con mayores niveles de ingresos. En esta etapa la seguridad alimentaria y nutrición adquieren un rol más protagónico y sinduda la estrategia FOME ZERO (Hambre Cero) de Brasil motiva a varios países a seguir esta vía. Desde 2003 se han hecho algunos avances en el desarrollo institucional con la aprobación de las Leyes de Seguridad Alimentaria y Nutricional en los países anteriormente mencionados.

La estrategia FOME ZERO de Brasil es una gestión explícita en materia de seguridad alimentaria y nutricional que involucra políticas y acciones públicas orientadas a atender algunos de los múltiples aspectos relacionados con la alimentación y nutrición de la población. Las principales áreas de políticas gubernamentales más directamente vinculadas a dicha problemática son: (I) Pequeña Agricultura y Desarrollo Rural; (II) Protección Social y Alimentación; (III) Asistencia en Salud Nutricional; y (IV) Educación y Formación en Alimentación y Nutrición.

Uno de los objetivos más importantes de Fome Zero es asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada, priorizando a las personas con dificultades para acceder a los alimentos. De esta forma, a través de la inclusión social, se contribuye a la erradicación de la pobreza extrema y a la conquista de la ciudadanía por parte de la población más vulnerable. La coordinación y responsabilidad es del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, y tiene gran protagonismo durante el Gobierno del Presidente Luiz Inácio "Lula" da Silva (2003-2011), que ha dado origen al mismo, y establece en la Constitución (EC 64/2010), *asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada y saludable*.

Fome Zero logró introducir el tema del hambre en la agenda pública de Brasil y reforzó el vínculo entre la acción del Estado y la Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual permitió una mayor participación social y consolidación de políticas eficaces. A través de Fome Zero, el Gobierno Federal de Brasil articula políticas sociales con estados y municipios, e implementa programas y acciones que buscan superar la pobreza y las desigualdades de acceso a

los alimentos en cantidad y calidad suficiente, de forma digna, regular y sustentable. Los programas y acciones del Fome Zero están organizados en cuatro ejes articuladores: acceso a alimentación, fortalecimiento de la agricultura familiar, generación de ingresos y articulación, movilización y control social.

Es posible identificar al Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA, ejecutado por Brasil a partir julio de 2003) como parte estructural del Fome Zero, en el marco de una política explícita y eje articulador del fortalecimiento de la agricultura familiar que contribuyen directamente a la seguridad alimentaria de Brasil. El PAA compra a un precio justo, alimentos producidos por agricultores familiares para luego distribuirlos a la población brasileña en situación de vulnerabilidad social y alimentaria.

Por otra parte, los criterios establecidos por la Ley N° 11.326/06, conocida como Ley de la Agricultura Familiar, otorgó legalidad al sector y una definición concreta: *el área del establecimiento rurales no debe exceder de cuatro módulos fiscales; la mano de obra utilizada en la actividad económica debe ser principalmente de su propia familia; el ingreso familiar debe ser predominantemente originado en actividades económicas vinculadas a su propio establecimiento; y que el establecimiento esté a cargo de la familia.* Vale la pena señalar que estos criterios adoptado por el Ministerio do Desenvolvimento Agrário (MDA) y el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) para la agricultura familiar son más restrictivos que los adoptados por las metodologías de censos anteriores.

En el Censo Agropecuario de 2006 había 4.367.902 establecimientos de la AF, que representan el 84,4% de los establecimientos brasileños, en una área de 80,25 millones de hectáreas, siendo el 24,3% de la superficie ocupada. Estos resultados muestran una estructura de tenencia de la tierra concentrada ya que la agricultura no familiar, aunque represente el 15,6% de los establecimientos, posee el 75,7% del área ocupada. El tamaño medio de las explotaciones familiares es de 18,37 ha, y de los no familiares de 309,18 ha. Se registró un crecimiento de la participación de la AF respecto a los establecimientos brasileños totales y en todas las regiones excepto en el Sur (França et al., 2009).

Respecto del uso de la tierra de los establecimientos de la AF se observó que de los 80,25 millones de hectáreas de las explotaciones

familiares, el 45% estaban destinados a pastos, mientras que el área de bosques o agroforestales ocupado el 24% de áreas, y finalmente los cultivos ocupaban el 22%. Es notable la participación de 10% en la superficie media de los bosques destinados a conservación permanente y de reserva legal en las explotaciones familiares. A pesar que el área sembrada es más pequeña con cultivos y pastos (17,7 y 36,4 millones de hectáreas, respectivamente), la AF es responsable de asegurar una buena parte de la seguridad alimentaria del país como un importante proveedor de alimentos para el mercado interno. La AF brasileña se destaca en la participación de algunas producciones como: 87% de mandioca, el 70% de la producción de frijol (77% de los frijoles negros), 46% de maíz, 38% de café, el 34% arroz, 58% de leche (leche de vaca y de cabra), el 59% de los porcinos, el 50% de aves, el 30% del ganado vacuno, y del 21% del trigo. El cultivo con menor participación de la agricultura familiar fue la soja (16%), uno de los principales productos de las exportaciones brasileñas (França, *op. cit.*).

La condición de la AF brasileña en relación con la tenencia de la tierra muestra que de los 4,3 millones explotaciones familiares solo 3,2 millones poseen la condición de propietarios, lo que representa el 74,7% de los establecimientos familiares y cubre el 87,7% del área de la AF. Otros 170 mil productores alegaron en cuanto a la tenencia de la tierra se encuentran con la condición "asentados sin titulación definitiva". Sin embargo otros 691 mil productores tuvieron acceso temporal o precario a la tierra, ya sea bajo arrendamiento (196.000), mediaría (126 000) u ocupante (368 000). Entonces aproximadamente tres cuartas partes de la AF poseen acceso a la tierra en condición de propietario (IBGE. Censo Agropecuario 2006).

CUADRO 2: AF Brasil

| |
|---|
| 4,1 millones de EAP |
| 85% del total de las EAP |
| 30,5% de la superficie total |
| 14 millones de personas |
| 77% de las ocupaciones rurales |
| 70% de los alimentos del país |
| 10% del PIB nacional |
| Principales cadenas productivas: leche, pollo, huevo, cerdo, mandioca (yuka), poroto, maíz. |

FUENTE: Censo Agropecuario-CEPEA-USP

Comparación del sector de la AF de Brasil y Argentina

Como analiza Manzanal (2011) "las similitudes han sido poco exploradas, a pesar de las características en común y las semejanzas en la historia y en los procesos de formación nacional y ocupación territorial de ambos países. Del mismo modo sucede con las diferencias: su análisis comparativo permite una mejor comprensión de los respectivos procesos nacionales ligados a la AF". A pesar que ambos países están insertos en un mismo contexto de historia latinoamericana sus dimensiones físicas, poblacionales y económicas son muy diferentes. Asociado a sus diferentes estructuras sociales, económicas, institucionales y políticas, conlleva a particularidades que trascienden y los diferencian en su evolución histórica y en su proceso de desarrollo.

Para tener presente la enorme diferencia en los indicadores socioeconómicos existente entre ambos países, como primer punto de comparación se observa que la población rural brasilera es casi 9 veces mayor que la argentina; aunque la sociedad brasileña se torna cada vez más urbana en los últimos años¹⁷, la sociedad argentina continúa teniendo una proporción mayor. En ambos países es determinante la estructura agraria capitalista, sin embargo, en la Argentina predomina bajo la modalidad de un menor uso de fuerza de trabajo junto con una menor presencia relativa de la AF comparado con lo que sucede en Brasil. Existe una evidente diferenciación en la estructura productiva agropecuaria de un país y otro: el agro de Argentina es significativo por su importancia económica, pero no por la ocupación que genera, relativamente muy baja. En cambio, en Brasil es destacable la importancia ocupacional del agro.

La AF brasilera representaba el 84,4% (4.367.902 establecimientos familiares sobre 5.175.489 totales) según datos censales del año 2006. En Argentina se calcula que la AF representa el 75,3% (251.116 establecimientos familiares sobre 333.504 totales) según un procesamiento de información censal de 2002. Mientras si tomamos el número de establecimientos registrados en el ReNAF serían 65.487 los Núcleos de Agricultores Familiares según el informe anual de 2012. En Brasil AF ocupa un área de 80 millones de ha (24,3% de la

¹⁷ Según datos del Banco Mundial para el año 2009 mientras en Brasil había 27 millones de habitantes rurales en Argentina sumaban algo más de 3 millones (Fuente: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL>)

superficie total) y en Argentina cerca de 31 millones de ha (18%). En Brasil, la superficie media de los establecimientos familiares era de 18 ha y la de los no familiares de 309 ha; muy inferior al caso argentino donde la superficie media era de 142 ha¹⁸ para los familiares y de 1.747 ha para los no familiares¹⁹, lo que muestra una estructura de tenencia de la tierra concentrada en ambos países.

En el caso de Brasil aproximadamente tres cuartas partes de la AF tiene acceso a la tierra en condición de propietario, mientras que en la Argentina solo el 31% posee dicha condición. En ambos países existen problemáticas respecto a la tenencia de la tierra por parte de la AF, alrededor del 40% de los NAFs en Argentina tiene una situación precaria ya sea porque se encuentra en situaciones que no pudieron ser clasificadas, sin tierras declaradas o en posesión/tenencia en tierras privadas con los conflictos que esto conlleva en el territorio. En el caso de Brasil 170 mil productores se encontraban en condición de “asentados sin titulación definitiva” y otros 691 mil productores tuvieron acceso temporal o precario a la tierra, ya sea bajo arrendamiento (196.000), mediaría (126 000) u ocupación (368 000).

Respecto al perfil productivo de la AF en ambos países, se observa la extensión de la pluriactividad en el sector. Pero en el caso de Brasil dado el tamaño y extensión del mismo se puede afirmar que la AF es responsable de asegurar una buena parte de la seguridad alimentaria del país como un importante proveedor de alimentos para el mercado interno.

En cuanto a la fuerza laboral de la AF brasileña, se registró 12,3 millones de personas vinculadas a explotaciones familiares, con un promedio de 2,6 personas por cada una. En promedio, un establecimiento familiar ocupa 1,75 hombres y 0,86 mujeres de 14 años o más. En la Argentina el total de integrantes de los NAF registrados son 241.780 personas y en promedio de integrantes de los NAFs a nivel nacional es de 3,81 personas siendo que el 62,2% NAFs

¹⁸ Hay una diferencia en la medición de la superficie media de Argentina, por la existencia en los datos censales de explotaciones con y sin límites definidos. El cálculo de superficie media sólo tiene en cuenta las explotaciones con superficie definida (Obschatko, 2006: cuadro 1).

¹⁹ Los datos corresponden al Censo Nacional Agropecuario 2002 para Argentina y Censo Agropecuario 2006 para Brasil y la información fue procesada para Brasil por: França, Del Grossi y Marques (2009) y para Argentina por: Obschatko, Edith (2006).

tienen entre 1 y 2 trabajadores familiares permanentes. En el caso de Brasil el 26% de las explotaciones familiares no tenía a su productor con la condición de dedicación exclusiva, ya que parte de la dedicación de su tiempo la realizaba en actividades fuera de su establecimiento, tanto agrícolas como no-agrícolas. Algo similar ocurre en la Argentina donde los productores familiares con actividades agropecuarias extraprediales, en Base a los NAFs que realizan dichas actividades a nivel nacional, el 70% realizaron trabajos eventuales y 28% trabajos permanentes. El 80,3% de los NAFs con actividades extraprediales no agropecuarias realiza trabajos de tipo eventuales mientras que un 15.6% realiza trabajos permanentes no agropecuarios.

A modo de conclusión

El campo brasileño respecto del argentino muestra una mayor subdivisión y peso poblacional, territorial y ocupacional lo que particulariza no solo la actividad agropecuaria sino también las características de los asentos poblacionales. En tanto, se comparten situaciones similares como las problemáticas respecto de la tenencia de la tierra, con los conflictos sociales que ello implica, dada la estructura de tenencia concentrada en ambos países. También es común la necesidad de las explotaciones familiares, donde su productor no posee la condición de dedicación exclusiva, ya que parte de la dedicación de su tiempo la realiza en actividades fuera de su establecimiento, tanto agrícolas como no-agrícolas, para obtener ingresos complementarios. En términos generales, es posible pensar en, por lo menos, dos procesos de nivel regional, global y extra sectorial que resultan determinantes para las oportunidades y obstáculos que deberán enfrentar la agricultura familiar en las próximas décadas: 1) el proceso de apertura de las economías y la globalización de los sistemas alimentarios y 2) la modernización del Estado y descentralización de la gestión pública.

La progresiva toma de conciencia acerca de las consecuencias del estilo de modernización agraria, está llevando a los Estados nacionales de la región a instrumentar distintas políticas activas de promoción de la agricultura familiar. Brasil con la creación del Ministerio de Desarrollo Agrario, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, la adquisición gubernamental de alimentos de la AF para abastecer la Estrategia Hambre

Cero, y el enfoque de la agroecología, o sea la combinación del conocimientos tradicionales y tecnologías modernas selectas de bajos insumos para diversificar la producción; son un ejemplo de este proceso. En la Argentina la institucionalidad del fomento a la producción familiar cuenta con distintos antecedentes: Programa Social Agropecuario, Minifundio, Cambio Rural, Pro Huerta. Se facilitaron así procesos organizativos y se posibilitaron experiencias que permitieron posicionar a la seguridad alimentaria en la agenda pública. Particularmente el Programa Pro Huerta, no solo cumple un rol en la seguridad alimentaria, desde este se plantea la necesidad de una transición hacia la soberanía alimentaria vía la autoproducción de alimentos y el afianzamiento de la AF.

La consolidación de la AF requiere la aplicación de un conjunto de instrumentos que aseguren algunas premisas esenciales. La regularización de la tenencia y la facilitación del acceso a la tierra y otros bienes naturales, particularmente el agua. La propiedad y uso de la tierra adquieren una importancia central para definir el tipo de modelo de desarrollo rural que se pretenda instalar. Si se aspira a implementar una política de tierras efectiva contra los procesos de exclusión social en el campo, esta debe ir acompañada de otras dimensiones del desarrollo rural con: políticas de financiamiento, infraestructura, mecanismos de capacitación y extensión, información, salud y transporte; las políticas de ordenamiento territorial deberían garantizar las áreas necesarias para el desarrollo de la agricultura familiar orientada al abastecimiento alimentario. También se hará necesario crear mecanismos legales de protección a los productores que abastecen al mercado local frente a la valorización inmobiliaria que en muchos casos determina el desplazamiento de la actividad.

Bibliografía

Catalano J. y Mosse L. (2013): "Agricultura familiar y el rol del Estado: Organizarse para crecer, desarrollarse para transformar la realidad". En Revista *Voces en el Fénix* año 4 número 28 septiembre 2013.

FONAF (2006): Documento: "Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar". Buenos Aires.

França, C. G.; Del Grossi, M. E.; Marques, V. P. M. A. (2009): "O Censo agropecuario 2006 e a Agricultura Familiar no Brasil" MDA, Brasília.

- Graziano Da Silva, J. (2012): "Fome Zero (Programa Hambre Cero): La experiencia brasileña", Ministerio do Desenvolvimento Agrario do Brasil.
- Graziano Da Silva, J; Ortega, J. y Faiguenbaum, S. (2008): "Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe". Diálogo Rural Iberoamericano, San Salvador. Documento de Trabajo N°18. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- IBGE. Censo Agropecuario 2006. Agricultura Familiar. Primeiros resultados. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. MDA/MPOG, 2009.
- Informe Nacional Por Región de la Agricultura Familiar Argentina (2012), Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF), Minagri Manzanal M.2011 "La articulación entre desarrollo y el territorio (una perspectiva crítica)", en Enrique Martínez y colaboradores, *Nuevos Cimientos. Debates para honrar el bicentenario*, Edit. CICCUS, ISBN 978-987-1599-48-6, 302 pp. (150-153), Buenos Aires.
- Márquez, S. (2007): "Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar".
- PROINDER, Serie Estudios e Investigaciones N° 10 (Segunda edición revisada y ampliada, Buenos Aires, 2007).
- Rodríguez Silvero R. (2011): "Asimetrías en el MERCOSUR. Breve historia, situación actual y perspectivas" en Caetano G., *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR, 2011.
- Schiavoni, G. (2010). "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina", en Manzanal M. y Neiman G. (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS.
- Schneider, S. y Niederle, A. (2010). "Estratégias de articulação aos mercados da agricultura familiar" en Manzanal M. y Neiman G. (comp.), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Edit. CICCUS.
- Soverna, S; Tsakoumagkos, P; Paz, R. (2008): "Revisando la definición de agricultura familiar" - 1a ed., Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- Taller Técnico Regional: Programas de Alimentación Escolar y Compras de Agricultura Familiar Campesina en los Programas Sociales de Asistencia Alimentaria Managua, Nicaragua. Marzo 2011 <http://www.rlc.fao.org/fondofaobrasil/d/agricfam.pdf>

EL ROL DE LA IED EN LA ECONOMÍA ARGENTINA DE LA POSCONVERTIBILIDAD: ASPECTOS DE SU DESEMPEÑO Y PERSPECTIVAS

Silvina Dal Pont ¹ y Marina Dossi²

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Resumen

El trabajo propone el análisis de la IED en la Argentina en la convertibilidad y la posconvertibilidad con la finalidad de encontrar continuidades y rupturas en las características del ingreso de capitales extranjeros a nuestro país. Se analiza la procedencia de los flujos de IED, en qué sectores de la economía se insertaron y sus componentes. Los ejes articuladores del trabajo serán los siguientes: 1) evaluar la cantidad y la calidad de los flujos de IED recibidos con la finalidad de analizar su influencia sobre el desarrollo productivo, económico, tecnológico y social de los países; 2) indagar las políticas públicas implementadas, su incentivo o des-incentivo para la promoción de los flujos de IED ; 3) identificar los principales sectores receptores de IED y si existió permanencia o cambio de sectores en ambos periodos analizados.

Palabras clave: Inversión extranjera directa; convertibilidad; posconvertibilidad; procesos de desarrollo; políticas públicas.

Abstract

The work proposes the analysis of foreign direct investment (FDI) in Argentina during and after convertibility in order to find continuities and ruptures in the characteristics of foreign capital inflow in our country. We discuss the origin of FDI flows and sectors of the economy where they have been inserted and its components. The main axes of the work are as follows: 1) to evaluate the quantity and the quality of FDI flows received in order to analyze its influence on the productive, economic, technological and social development

¹ Lic. en Economía y Administración Agraria (UBA), Cátedra de Economía General FAUBA.

² Dra. en Ciencias Sociales (FLACSO), Cátedra de Economía General FAUBA/UBA, CONICET/IDAES/UNSAM.

of the countries; 2) to investigate public policies implemented, it incentive or disincentive to the promotion of FDI flows; 3) to identify the main recipient sectors of FDI and if there was continuity or change of sectors in both analyzed periods.

Key words: *Foreign direct investment; convertibility; posconvertibility; development processes; public policies.*

Introducción

La inversión extranjera directa (IED) es un fenómeno asociado a la empresa transnacional (ET), caracterizada por tener la propiedad o el control de instalaciones productivas en más de un país. Se han identificado diversas motivaciones asociadas a la búsqueda de una escala de acción global por parte de estas empresas, en las cuales se evidencia no sólo el beneficio de la internacionalización sino también los factores de atracción en las economías receptoras.

En Argentina se pueden identificar tres grandes momentos de afluencia de capitales extranjeros: en primer lugar, durante la etapa agroexportadora (1880-1930), cuando las inversiones principalmente británicas y de otros países europeos llegaron para instalarse en la industria frigorífica y en la provisión de infraestructura. En segundo lugar, hacia fines de los años '50 y en la década de los '60 bajo el auge de la segunda etapa por sustitución de importaciones. Las principales inversiones de procedencia estadounidense se radicaron en el sector industrial. En tercer lugar, en los años '90, cuando la Argentina inició el proceso de reformas estructurales de corte neoliberal bajo los lineamientos del denominado Consenso de Washington y llevó adelante la apertura total de la economía, tanto comercial como financiera.

La profunda crisis del año 2001 implicó un quiebre en las pautas pro mercado que habían dado marco al significativo volumen de inversiones que ingresaron en la década previa. El presente trabajo propone un análisis de la IED en la Argentina en la posconvertibilidad con la finalidad de reflejar algunos aspectos relacionados con el cumplimiento de los objetivos de atracción del período previo, y encontrar continuidades y rupturas en las características del ingreso de capitales extranjeros en la actualidad.

Los ejes articuladores del trabajo serán los siguientes: 1) analizar el volumen y la procedencia de los flujos de IED durante la convertibilidad, en qué sectores de la economía se insertaron y

cuáles fueron sus motivaciones; 2) evaluar la calidad de los flujos de IED recibidos con la finalidad de analizar su influencia sobre el desarrollo productivo, económico, tecnológico y social del país, 3) identificar los principales sectores receptores de IED durante la posconvertibilidad: si existió permanencia o cambio de sectores en ambos períodos analizados; 4) indagar sobre las perspectivas de ingreso de IED en el país: políticas públicas implementadas y su incentivo o des-incentivo para la promoción de los flujos de IED, importancia de su afluencia, sectores estratégicos y factores de atracción del contexto regional.

1. Los flujos e ingresos de IED en el contexto neoliberal de los años '90

1.1. Auge mundial de la IED y estudio de sus motivaciones

En el contexto de retracción de los Estados de Bienestar y el auge de los modelos de liberalización y desregulación de las economías, en el quinquenio 1985-1989 los flujos mundiales de IED crecieron a una tasa anual acumulativa cercana al 27% (Graham, 1992). Esta corriente de inversiones se originó y tuvo como destino un número acotado de países desarrollados (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Inglaterra), estando orientada principalmente al sector financiero: bancos, seguros y otros servicios financieros.

Graham (*op. cit.*) condensó gran parte de los aportes que trataron de explicar las motivaciones de las empresas transnacionales en esa época, discriminándolos de acuerdo a su naturaleza macro o microeconómica. En lo que respecta a los determinantes macroeconómicos, existían dos hipótesis cuyo punto de partida se centraba en las imperfecciones de los sistemas financieros a lo largo del mundo. La primera (Aliber, 1970), sostenía que tales imperfecciones generaban diferencias en el costo real de financiación en cada país, que permitía a la empresa transnacional obtener fondos donde el coste real sea menor y con ello lograr mayores tasas de capitalización de sus inversiones. La segunda hipótesis (Levy y Sarnat, 1970; Agmon y Lessard, 1977), se basaba en la teoría moderna de la elección de cartera sosteniendo que el riesgo sistemático asociado al mantenimiento de una cartera de acciones podía reducirse mediante la diversificación internacional de esas acciones, incluso después de haber optimizado la cartera en términos de diversificación sectorial.

Sin embargo, en el contexto de liberalización y desregulación financiera el alcance de estas hipótesis resultó limitado. La volatilidad de los tipos de cambio y la influencia de la política impositiva de cada país intentaron convertirse en hipótesis alternativas, pero más allá de la falta de verificación empírica a nivel internacional, estas hipótesis no ganaron aceptación debido a que su naturaleza macroeconómica debería haber provocado respuestas relativamente neutrales respecto al mercado o el sector específico en el que las empresas transnacionales operan, lo cual no atiende a la generalidad de casos presentados en términos de IED. Graham (*op. cit.*) concluye que los determinantes macroeconómicos pueden ayudar a explicar el momento en el que ocurre la IED pero no constituyen los factores principales de determinación.

En cuanto a los determinantes microeconómicos, existen explicaciones centradas en las características internas de la empresa y otras orientadas a la dinámica de rivalidad dentro de una industria. Con respecto a las primeras, Dunning (1988) integró gran parte de los aportes ya realizados en la materia, entre los cuales se encontraba el trabajo de Hymer (1960), en un marco unificado denominado OLI. Las siglas se refieren a las ventajas de propiedad (Ownership), de localización (Location) y de internalización (Internalization). Las ventajas de propiedad de las empresas transnacionales se relacionan con su capacidad de desarrollar economías de escala a nivel de organización de la empresa y de explotar activos intangibles de su propiedad (técnicas de comercialización, marcas comerciales, tecnologías propias).

Las ventajas de localización se relacionan con las características del país receptor en cuanto a infraestructura, cultura, clima de inversión, política arancelaria; y con ventajas relacionadas con el acceso a insumos o factores para su producción. Las ventajas de internalización se basan en la reducción de costos de transacción (controles de calidad) o el costo de oportunidad asociado a la no internalización (riesgo de apropiación de tecnologías). El marco es bastante amplio y flexible para admitir la posibilidad de que los determinantes de la dispersión internacional de una empresa puedan ser diferentes de los de otra.

Por otra parte, la dinámica de rivalidad entre empresas es abordada a partir de la teoría del ciclo vital del producto de Vernon (1974). La teoría sostiene que la competencia creada por las empresas locales induce a los exportadores a convertirse en productores

locales por medio de la IED. El núcleo de la hipótesis de Vernon involucra a la IED como una fase en el ciclo de los productos en las empresas. Luego de una fase de lanzamiento en la cual el producto es desarrollado mediante economías de escala, se genera una etapa de crecimiento en la cual el producto es exportado a economías de alta demanda. Allí explotan ventajas oligopólicas y transitan hacia la relocalización de la producción a través de IED para proteger la cuota de mercado local y generar, al mismo tiempo, nuevas plataformas de exportación. Sin embargo, la consistencia abstracta de este modelo también confronta con la evidencia empírica.

Graham (op. cit) concluye su exhaustivo análisis sosteniendo que aún permanecen cuestiones sin resolver en la determinación de la IED, lo cual no sólo se debe a que la teoría existente es incompleta sino también a que la IED en sí misma es un fenómeno heterogéneo que impide que se desarrolle un cuerpo teórico unificado para explicar todos sus alcances.

Estudios de la CEPAL (Mortimore et al., 2001), analizaron la IED en América Latina durante los años '90 en base a una simplificación del enfoque de Dunning y encontraron dos estrategias básicas de inserción de tales inversiones: la explotación de recursos naturales y el abastecimiento del mercado interno. En el sector industrial esto fue demostrado a partir de las fuertes inversiones en los subsectores automotriz y de alimentos, así como también en las industrias químicas y de maquinaria. Las inversiones en el sector servicios también fueron significativas pero estuvieron mayormente relacionadas con el proceso de privatización de las empresas estatales de la región como factor de atracción. La búsqueda de eficiencia como estrategia de inserción de la IED en la región sólo se encuadra en la maquila desarrollada en México y Costa Rica, mientras que la búsqueda de activos tecnológicos no ha tenido lugar en América Latina.

Por otra parte, destacan que si bien la IED participó en forma significativa en las estructuras de comercio exterior, generando divisas para sostener las economías de la región, también mostró altos coeficientes de importación y una tendencia a vincularse con proveedores internacionales de equipos, lo cual indica la baja densidad de eslabonamientos productivos generados al interior de los países receptores. Sumado a ello, la importancia de las fusiones y adquisiciones (FyA) como medio de inserción de la IED implica que gran parte de las inversiones no se haya traducido en un aumento de la capacidad instalada (Chudnosky y López, 2001).

Estas discusiones animan los estudios sobre el real impacto de la IED en el progreso de las economías periféricas, bajo la consideración que la empresa transnacional se encuentra generalmente en una situación más ventajosa en términos de acceso a tecnología y financiamiento respecto a las firmas locales. Frente a las políticas deliberadas de atracción de estos capitales Hymer (1972) sostiene que la empresa transnacional es una institución privada cuyas perspectivas son parciales y representa sólo una solución imperfecta al problema de la cooperación internacional, creando más jerarquías que igualdades.

1.2. La IED en Argentina durante la Convertibilidad

El impacto de la IED en Argentina durante los años '90 se identifica con las tendencias generales analizadas para América Latina. Kosacoff y Porta (1997) enumeraron cinco factores que contribuyeron al ingreso de IED: las políticas de reforma estructural (privatización de empresas públicas, desregulación de los mercados y apertura comercial), la constitución del MERCOSUR, la estabilización de precios y la reactivación de la demanda interna, la renegociación de la deuda externa, y la máxima liberalización de la legislación sobre el capital extranjero.

La economía argentina se ubicó entre los principales receptores de IED en el conjunto de los denominados países emergentes. Entre 1994-1999 ocupó el cuarto lugar en ese ranking detrás de China, Brasil y México. Los flujos en concepto de IED mostraron una tendencia creciente desde un promedio de 4.000 millones (1992-1995), a una media de 8000 (1996-1998) hasta alcanzar el pico de 24.000 en 1999, monto obtenido como consecuencia de la compra de YPF.

Durante los primeros años, la IED se vinculó fuertemente con el proceso de privatización de los servicios públicos, mientras que a mediados de los años '90 tendió a concentrarse en la industria automotriz, de alimentos y de bebidas; y en las grandes cadenas de distribución minorista. Estas inversiones representaron el 2,1% promedio anual del PIB para el período 1992-1998, con un valor extremo del 8,5% anual en 1999, relacionado con la venta de YPF.

1.3. Procedencia y destino de la IED en la Convertibilidad

La principal afluencia de flujos de IED provino de España y se ubicó en actividades de servicios y en la industria petrolera. Si-

guieron en orden de relevancia las inversiones estadounidenses (que fueron declinando su participación al transcurrir la década) y en un tercer lugar se colocaron los flujos de inversión procedentes de Chile en los años 1995-96, instalándose en el sector de electricidad y en el comercio minorista. Otras inversiones europeas que tuvieron incidencia durante los '90 y que se retiraron a principios del 2000 fueron las francesas, orientadas principalmente a comunicaciones, energía, automotriz, sector bancario y comercio minorista (Calvo Vismara, 2008).

En contraposición con períodos previos de la historia argentina, en la década que transcurrió entre 1992-2002, la industria manufacturera no fue el principal destino de la IED. Los flujos de IED en Argentina se distribuyeron entre el sector servicios (40%), la industria petrolera (35%) y la industria manufacturera (22%). Al interior de la industria, los flujos se localizaron de la siguiente manera: alimentos, bebidas y tabaco (31% de la IED manufacturera), química, caucho y plástico (29%), complejo automotor y equipos de transporte (18%) (Schorr, 2005). (Cuadro 1).

A lo largo de la década del '90 también se produjo la expansión de las empresas brasileñas en el país. En el período 1992-1996, Brasil invirtió 388 millones de dólares participando con un 2% sobre el total de poco más de 19.400 millones de dólares relevados de IED. En el ranking de inversores se ubicó por detrás de USA, Chile, Gran Bretaña, Francia, España, Italia, Alemania, Canadá y México. De los 388 millones registrados por Brasil durante ese período, el 90% se realizó en la industria manufacturera; luego el sector de alimentos y bebidas, y finalmente el sector textil. El sector automotriz se ubica 3º en el ranking con un monto considerablemente menor pero con una gran cantidad de emprendimientos.

Entre los años 1996-2000 se registra una tendencia decreciente de las inversiones brasileñas en nuestro país, proceso que se vinculó con dos factores: por un lado, el aumento del riesgo argentino y la recesión que atravesaba el país; por otro lado, los atractivos que el propio Brasil generó a sus ahorristas e inversores. Brasil no fue un inversor significativo en la economía argentina durante los '90, sin embargo, esta tendencia se revirtió a partir del año 2001 y continúa aún hoy vigente (Regolini e Ivars, 2010).

CUADRO I: IED en Argentina según sectores de destino, 1992-2002. En porcentajes

| | 1992-94 | 1995-96 | 1997-98 | 1999-00 | 2001-02 | 1992-02 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| IED Total (millones de dólares) | 10859 | 12557 | 16451 | 34406 | 2951 | 77226 |
| Petróleo | 18,4 | 11,8 | 8,6 | 59,7 | 67,1 | 35,5 |
| Minería | 0,1 | 6,5 | 0,5 | 0,2 | 5,1 | 1,5 |
| Industria Manufacturera | 30,3 | 39,5 | 27,1 | 10,0 | 21,9 | 21,7 |
| Alimentos, bebidas y tabaco | 16,0 | 9,5 | 3,7 | 4,9 | -1,3 | 6,7 |
| Textil y cueros | 0,2 | 0,8 | 0,2 | -0,2 | -1,4 | 0,1 |
| Papel | -0,4 | 3,9 | 2,6 | 0,3 | -5,6 | 1,1 |
| Químicos, caucho y plásticos | 8,2 | 13,8 | 6,1 | 4,2 | 19,4 | 7,3 |
| Cemento y cerámica | 1,0 | 0,4 | 2,2 | -0,1 | -2,2 | 0,5 |
| Acero y aluminio | 1,4 | 0,4 | 4,0 | 0,2 | 26 | 2,2 |
| Maquinaria y equipo | -1,2 | 1,4 | 1,3 | 0,9 | -7,2 | 0,5 |
| Equip. Automotriz y de transporte | 5,1 | 9,3 | 7,0 | -0,2 | -5,6 | 3,4 |
| Servicios | 51,1 | 42,2 | 63,8 | 30,1 | 5,9 | 41,3 |
| Agua, electricidad, gas | 30,9 | 14,3 | 14,9 | 4,1 | 4,8 | 11,8 |
| Comercio | 4,3 | 6,7 | 5,2 | 2,3 | 8,0 | 4,1 |
| Transporte y comunicaciones | 2,4 | 6,2 | 6,7 | 13,3 | -18,6 | 8,0 |
| Bancos | 7,1 | 10,0 | 25,1 | 3,3 | 13,5 | 9,9 |
| Otros servicios | 6,4 | 5,0 | 11,9 | 7,1 | -1,7 | 7,4 |

FUENTE: Bouzas y Chudnovsky (2004).

Se puede sostener de manera general que los flujos de IED que llegaron a la Argentina lo hicieron movidos por dos factores: por un lado, la búsqueda de recursos, particularmente materias primas; por otro lado, la búsqueda de mercados, atraídos por la nula o baja competencia. La búsqueda de mercados es el factor de atracción para los sectores de electricidad, agua, gas, comercio, transporte, telecomunicaciones y minería, cemento y actividades financieras. La particularidad del sector automotriz, radica en que el mercado al cual apuntaban las empresas era el Mercosur. Por otra parte, también se buscó eficientizar la producción complementando la actividad nacional con la brasileña.

En el marco del establecimiento del Mercosur es importante señalar que éste no ha tenido un rol determinante en la expansión de los flujos de inversión brasileños hacia la Argentina, ya que estas inversiones no han tenido como objetivo promover la integración de las cadenas productivas de ambos países (hecho que debería haberse registrado de haber sido éste su motor). De modo contrario, la IED brasileña ha perseguido como objetivos los ya clásicos de buscar nuevos mercados y/o recursos naturales (Porta, 2007).

2. Algunos aspectos sobre el cumplimiento de los objetivos de la política de inserción

Uno de los principales argumentos de la política de promoción de la IED durante el período de la Convertibilidad consistía en que el ingreso masivo de esos capitales generaría una importante contribución al desarrollo económico. Esto último puede ponerse en cuestión a la luz de los resultados arrojados, ya que si bien estos flujos de IED contribuyeron en lo concerniente al ingreso de capitales y al crecimiento en ciertas ramas de la economía como servicios, actividades extractivas y manufacturas intensivas en recursos naturales, tuvieron un escaso aporte en la generación de *spillover* tecnológicos, formación de recursos humanos, desarrollo de las ramas intensivas del conocimiento, con dinamismo en escala internacional o como rubros líderes en el desarrollo tecnológico.

La llegada de estos capitales en el marco de las reformas económicas de apertura comercial y de convertibilidad impulsaron una reducción de los aranceles a la importación y una constante apreciación de la moneda nacional que redujo el costo de los bienes de capital importado redundando en un incremento de esta vía de acceso a la tecnología y en el desmantelamiento de las actividades de investigación y desarrollo en el plano local.

Asimismo, durante el período 1992-2002, las fusiones y adquisiciones dominaron los flujos de IED con una participación del 45%. Este destino da cuenta que de los flujos de IED no fomentaron la ampliación de la capacidad productiva de las economías sino que principalmente habilitaron un importante "pase de manos" de empresas que se vinculó estrechamente con las estrategias de los grupos económicos locales. En este sentido, los flujos de IED no complementaron a la inversión local sino que la desplazaron con la contracara de una acumulación de activos financieros por parte de los residentes locales (Kulfas, 2001).

Este es el caso de los consorcios que adquirieron las empresas públicas privatizadas en los inicios de los '90, los cuales estaban compuestos por inversores extranjeros, grupos económicos locales y bancos con sede en el exterior. Esta modalidad de localización de IED se debió a que los no residentes debían acceder al paquete accionario de las empresas privatizadas con porcentajes del 10 al 50%. Con posterioridad, los bancos extranjeros y los grupos económicos locales vendieron sus participaciones accionarias a los socios extranjeros.

El comportamiento de los grupos locales se explica a partir de la valorización patrimonial que implicaba desprenderse de activos que habían sido adquiridos a precios subvaluados y cuyo valor actual se había acrecentado sobremanera debido a los abultados márgenes de rentabilidad. En efecto, las ganancias patrimoniales de las empresas privatizadas en ningún caso fueron inferiores al 20% anual acumulativo sobre el capital invertido, respondiendo básicamente a las falencias u omisiones en los marcos regulatorios (Basualdo, 2003).

La consecuencia fue el aumento de la participación de las firmas extranjeras en las ventas de las 1000 firmas más grandes, pasando de un 39% en 1992 a 67% en 2000. Durante el mismo período se duplicó el número de firmas extranjeras entre las 1000 mayores firmas, pasando de 199 a 427. Esta transformación estructural de la economía no sólo implicaría un proceso de transferencia de capitales locales al exterior, sino que también consolidó el fuerte rasgo de extranjerización de la economía argentina.

En lo que respecta al impacto del boom de IED sobre el balance de pagos del país, entre 1991 y 2000 la cuenta capital del sector privado acumuló flujos positivos, siendo el principal mecanismo equilibrador de las cuentas externas durante la primera mitad de la década. La IED tuvo un importante rol en este período, al ser el principal componente del ingreso de fondos del sector privado: representó el 60% de los ingresos netos de la cuenta capital y financiera durante 1992-99 y en el mismo período representó el 80% del déficit acumulado en la cuenta corriente. Este volumen de divisas era vital para sostener el esquema de convertibilidad propuesto por el modelo neoliberal.

No obstante, la IED no significó sólo realizar aportes positivos a la cuenta financiera durante la década. El desempeño de las em-

presas extranjeras contribuyó a profundizar los déficits acumulados en la cuenta corriente de la balanza de pagos, especialmente de la balanza de servicios reales y rentas de la inversión. La relación entre remisión de utilidades y ganancias totales fue de 44% entre 1992 y 1994 y llegó a tomar un valor de 80% entre 1995 y 2000, alcanzando un máximo de 529% en 2001. Asimismo, si bien las empresas transnacionales instaladas en el país participaron en forma significativa en las estructuras de comercio exterior, siendo los principales motores de los aumentos en la exportación, también mostraron un peso importante en las importaciones de la región. El coeficiente de importación de estas empresas en Argentina fue mayor al de las empresas nacionales y actuaron con un saldo comercial negativo.

En conclusión, si bien el aporte de la IED a la cuenta financiera es evidente, también lo es el hecho de que las firmas extranjeras que se instalaron en el país durante la década tendieron a profundizar déficits comerciales acumulados y generar importantes salidas de capitales por la vía de la remisión de utilidades. El impacto de estos capitales en el desempeño productivo de los sectores que presentaron significativos niveles de atracción de la IED se analiza mediante el abordaje de dos casos pertenecientes a la industria manufacturera: automotriz y lácteo.

2.1. El desempeño de la IED en el sector automotriz

Hacia principios de la década del '90 la producción local de automóviles alcanzaba las 150 mil unidades anuales. El cambio en la situación macroeconómica y las nuevas regulaciones sectoriales modificaron el perfil de oferta, con una producción resultante que alcanzó un récord en 1998 de 458 mil unidades. A partir de este año, la producción cae sostenidamente hasta 2002 cuando la tendencia se revierte, y recién en 2006 la producción se acerca a los niveles de 1998 con 432 101 unidades producidas.

El complejo automotriz argentino está integrado por empresas terminales dedicadas al montaje, que son empresas de capital extranjero, y un segmento de empresas autopartistas, de variados tamaños y características, que pueden ser independientes o controladas por las terminales.

En los '90, se fijaron normas para facilitar la integración fabril con las matrices, o con las filiales en Brasil, que ampliaban las autoriza-

ciones para importar –a cambio de que las filiales exporten–, además de modificar impuestos y cargas especiales. Por otro lado, se estableció una rebaja de impuestos internos, junto a un compromiso de precios aceptado en 1991 por las terminales, para estimular al sector que, a partir de entonces, se encontró con un mercado ávido de sus productos. El crecimiento del número de automóviles vendidos fue mucho más enérgico que su producción real. Para atender la demanda, las empresas debieron modificar sus líneas fabriles y usar una mayor proporción de piezas importadas, que llegaron a representar la mitad del valor de cada unidad. Al mismo tiempo, y como parte de sus compromisos con el gobierno, impulsaron la producción de algunas piezas para exportar a otras filiales (especialmente a Brasil). En ese sentido, la rama se reorganiza en busca de mayor eficiencia con menor integración local (Schvarzer, 1998).

Las empresas automotrices mostraron el mayor dinamismo del conjunto a partir de 1991, medido por sus ventas y sus exportaciones, que llegó a “arrastrar” hacia arriba las cifras del producto fabril. Ese resultado en apariencia optimista se matiza al considerar que el alza de las ventas no refleja un aumento semejante en la producción; los cambios en el modo de funcionar de las plantas redujeron su valor agregado mientras aumentaban las unidades vendidas.

El complejo en su conjunto que incluye la fabricación de vehículos automotores y la de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores representó en promedio en los años 2001-2005 el 5% de las exportaciones totales y el 5% aproximadamente del PBI del sector industrial. A partir del año 2003, el sector recobra un nuevo impulso el cual queda evidenciado en las inversiones registradas en los últimos años, los aumentos en los niveles de producción y el intercambio comercial externo.

En los últimos tres años se observan inversiones en todas las terminales. Las más significativas fueron las de Volkswagen, Toyota y Peugeot, en menor medida Ford y Daimler Chrysler. Los primeros flujos de inversiones estuvieron orientados a reordenar los balances de las empresas, luego se destinaron principalmente al incremento de la capacidad de producción de las plantas ya instaladas, y en menor medida al lanzamiento de nuevos modelos que las diferentes empresas como Peugeot, Volkswagen, Daimler Chrysler, General Motors y Ford vienen realizando. Según esti-

maciones del CEP estas terminales invirtieron durante el período 2004-2006 aproximadamente US\$ 808 millones en ampliaciones, y US\$ 53 millones en desarrollo de nuevos proyectos.

A comienzos del período se registraron aportes en las empresas terminales destinados a cancelación de deuda. Para el período 2001-2005 se observaron capitalizaciones por un monto superior a los US\$ 1 000 millones, con una concentración de las cancelaciones de deuda de más del 60% del total en el año 2002. Durante los últimos años se ha producido un incremento sostenido de la producción del sector automotriz, aproximándose a los niveles récord de 1997-1998. Un desempeño similar se observa en las exportaciones, que fue acompañado por una mayor diversificación de los destinos de ventas. Mientras que para el año 2000 la dependencia de las ventas de unidades terminadas a Brasil era del 81%, en 2005 fue de 35.5%. Los destinos que mostraron mayor dinamismo fueron México y Chile con el 29 % y 10% respectivamente. El desarrollo de estos últimos destinos está vinculado a acuerdos de libre comercio con la Argentina (Bezchinsky, G. et al., 2007).

En tanto que la producción nacional de vehículos terminados se destina en un 55% a la exportación, las unidades importadas constituyen el 59% de las ventas en el mercado interno. Del total importado, el 90% corresponde a unidades producidas en Brasil. A partir de 2003 el comercio fue deficitario, recuperándose recién en 2006 como consecuencia tanto del aumento de unidades exportadas como de su precio promedio mayor debido a la especialización en modelos más sofisticados. En cambio, en el caso de las importaciones, no se han modificado sustancialmente los precios denotando el mantenimiento en la calidad de las unidades compradas.

Se observa una cierta especialización en la producción de automóviles que apuntan a un mercado más sofisticado y de un mayor poder adquisitivo. Se puede observar que entre el 2001 y el 2006 la producción aumenta más de 142 mil unidades. La composición de este incremento es interesante, dado que triplica la producción de la pick up Toyota Hilux, casi se duplica la producción de Ford Ranger, aumenta cinco veces la producción de Grand Vitara, duplica la producción del furgón Sprinter y también se inicia la producción del Peugeot 307 y de la Toyota Hilux SW4 (modelo de mayor categoría que anteriores modelos de Hilux). Por otro lado, se dejan de producir entre otros modelos, el Volkswagen Gol, el Ford Escort y el Fiat Siena.

En el sector productor de autopartes se anunciaron proyectos de inversión destinados al desarrollo de piezas locales con los objetivos de sustituir importaciones y comercializar en el exterior. Con un tipo de cambio que otorga mayores incentivos a direccionar la demanda hacia la industria nacional, y regulaciones que benefician el uso de partes locales, la demanda a este sector es creciente. Las autopartes dan cuenta de alrededor del 70% del costo de producción de un automóvil. Dado que el proceso de producción automotriz es crecientemente global, la red de proveedores directos está integrada por empresas vinculadas a las terminales o por empresas independientes con el tamaño suficiente para acompañar a las terminales en sus diferentes localizaciones.

En este sentido, las empresas autopartistas que son proveedoras de automotrices a escala internacional presentan algunas ventajas sobre los fabricantes locales. Esto se traduce en un proceso de creciente concentración y transnacionalización a través de adquisiciones, fusiones o nuevos ingresos de empresas extranjeras en el sector autopartista. Actualmente las empresas autopartistas destinan el 60% de las ventas al mercado interno y dan cuenta del 15.7 % de las ventas externas del sector industrial, (AFAC). Las exportaciones de autopartes tienen como destino principalmente a Brasil (47%), a USA (14%) y a México (6%), país con el que se espera aumentar el comercio por convenios. Por ejemplo, el "Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes Locales" suscriptos recientemente, y el resto de las exportaciones está distribuido en destinos atomizados. En cambio las importaciones de componentes provienen principalmente de Brasil (35%).

2.2. El desempeño de la IED en el sector lácteo

En las ramas de alimentos y bebidas el ingreso de IED significó la instalación de una nueva dinámica tecnológica asociada a la oferta de productos de consumo masivo. Kosacoff y Porta (1998) recrean el marco conceptual de Dunning (*op. cit.*) identificando que en la lógica de inserción en estas ramas no sólo está presente la disponibilidad de materia prima (ventajas de localización) sino también la posibilidad de hacer uso de sus propias capacidades en el desarrollo de productos y procesos que le permitan operar sobre demandas segmentadas (ventajas de propiedad). Estas capacidades residen en el acceso a tecnología de producto, campañas

de marketing, disponibilidad de marcas reconocidas internacionalmente y en la capacidad financiera para absorber o desplazar a los competidores locales.

La perspectiva de un consumo interno creciente, con proyección en el resto de los países del Mercosur, constituyeron el factor de atracción para el despliegue de esas ventajas y el logro de un fuerte posicionamiento en el mercado. El sector lácteo constituye un ícono de esa estrategia que resultó en la ampliación del *mix* de productos en el mercado doméstico y una reestructuración al interno de las firmas de la industria que generaría fuertes impactos en el resto de los eslabones de la cadena.

Las empresas transnacionales ingresaron en este sector comprando y/o participando del capital accionario de firmas ya establecidas, lo cual implica que esta IED está asociada con un bajo nivel de inversión en nueva capacidad productiva, tal como se replica en la mayoría de las ramas de la economía. Se destacan el *joint-venture* celebrado en 1995 entre Danone y Mastellone Hnos., la compra de La Vascongada y La Lactona por parte de Parmalat en 1992, la compra del 90% del capital accionario de Cabañas y Estancias Santa Rosa por la francesa Bongranin en 1990.

A partir del despliegue de sus capacidades endógenas, estas firmas contribuyeron al incremento en la oferta de productos lácteos durante la Convertibilidad. La adopción de métodos de gestión de calidad eficaces tendió a mejorar la calidad de producción, así como también la transferencia tecnológica implícita en la capacitación y entrenamiento del personal incrementaron la productividad y especialización del trabajo en el sector.

La industria láctea también genera una fuerte orientación exportadora, aunque ello estaría asociado a las oportunidades abiertas con la fijación de un alto AEC en la región y la disminución de los subsidios en la Unión Europea hacia mediados de la década del '90, que con una transformación en las condiciones de competencia del país frente a los mercados mundiales (Gutman, 1999; Gutman y Ríos, 2010). Entre 1995 y 2000 el 75% del valor exportado por la industria estaba explicado por la venta de commodities: la leche en polvo entera y descremada arrojaban una participación del 65% mientras que los quesos de pasta semidura del 10%, teniendo como destino bajo el mismo porcentaje promedio (76%) a los países del Mercosur (MAGyP, 2014). Como resultado de ese desempeño, Ko-

sacoff y Porta (*op. cit.*) sostienen que el aporte de la IED a la generación de encadenamientos productivos y la inserción de la filial en redes dinámicas de comercio internacional de la casa matriz fue débil.

Por otra parte, Gutman (*op. cit.*) focaliza el análisis en el impacto de la IED sobre la concentración de mercado en la industria láctea, considerando que su ingreso estuvo ligado a una política de desregulación sectorial. En efecto, en los años '90 se suprimieron las instituciones de concertación intersectorial de precios y comercio exterior que habían sido creados en la década del '80, lo cual implicó que la fijación de precios se traslade a un sistema de concertación privado.

En un mercado donde existen productores atomizados y una industria concentrada, la desregulación transfirió poder regulatorio a los actores económicos con mayor poder de mercado y desató fuertes transformaciones estructurales en la morfología del mercado. En la producción primaria se produjo una consolidación de los tambos medianos y grandes, con una desaparición de los pequeños tambos con baja capacidad para adaptarse a las nuevas exigencia, mientras que en la industria se posicionaron las grandes empresas multiplanta y multiproducto con gran participación del capital extranjero. Siguiendo a Gutman (*op. cit.*), eso generó un recrudescimiento de la competencia monopolística que, sumado a la consolidación del poder de compra en poderosas cadenas de venta minorista, terminó por configurar en la industria láctea un oligopolio de tipo bilateral.

La puja entre los industriales y la gran distribución minorista por el margen de ganancias terminó siendo reflejada en los precios de mercado de estos productos, implicando pérdidas para el productor primario y para la sociedad. En el período 1991-1996 el precio de los lácteos evolucionó por encima del precio pagado al productor, mientras que el IPC lácteo evolucionó por encima del IPC a nivel general.

Esta situación se profundizará en la posconvertibilidad, a partir del incremento en el precio internacional de la leche en polvo que en 2007 fue del orden del 150% interanual (USDA, 2014). Como resultado, el Estado debió recuperar el rol interventor en el mercado a partir de la fijación de precios internos al productor y la administración del comercio externo de leche por la vía del establecimiento

de derechos de exportación y sistemas de autorización de los volúmenes exportados.

Pese a estas medidas que podrían significar embates al sistema de mercado, así como también el impacto que significó la expansión de la soja sobre la actividad tambera, el sector lácteo argentino mantuvo en la posconvertibilidad su potencial de atracción de inversiones gracias a las oportunidades generadas en el ámbito internacional. En 2000 se produce una nueva oleada de IED obedeciendo a las oportunidades en los mercados internacionales, con precios en alza y las mayores demandas provenientes de China, Rusia, India y otros países emergentes. Entre las operaciones destacadas, Danone profundiza su control sobre el capital de Mastellone Hnos. comprando la marca de leche chocolatada y la línea de yogures. Sancor lleva a cabo inversiones conjuntas con Arla en 2002 y genera un *joint-venture* con Dairy Partners of América en 2004. La empresa chilena Santa Carolina compra La Suipachense y Bongrain se expande a través de una fusión con Milkaut S.A.

Si bien las estadísticas de exportación de 2012-2013 no registran un cambio significativo en la composición de las exportaciones, dado que la leche en polvo de bajo valor unitario continua siendo el principal producto exportado en términos de cantidad y valor, se ha registrado una diversificación en el destino de las ventas, disminuyendo la participación relativa del MERCOSUR e incrementándose la de destinos de extrazona.

En este sentido, cabe destacarse la mejora en la competitividad del sector que permite diversificar destino no sólo en respuesta al nuevo contexto demanda mundial sino también frente a la caída de la demanda de Brasil. En efecto, el sector se enfrentó la caída del consumo interno brasileño hacia fines de los años '90 y asiste a una continua merma en sus compras como resultado del incremento en los niveles de producción interna a partir de la implementación de una política sectorial de sustitución de importaciones (López y Oliveiro, 2002).

Argentina reorientó las exportaciones de productos lácteos principalmente hacia Venezuela desde 2003 y hacia otros destinos a partir de 2005. En 2012, el país registra entre sus primeros 10 destinos de exportación de acuerdo a la participación en el valor exportado total a países extrazona como Argelia, China, Rusia, Estados Unidos, México y Canadá, ubicándose Venezuela en el primer

lugar captando el 27,4% del valor exportado secundado por Brasil que mantiene una participación del 21%.

3. Rol de la IED en la posconvertibilidad

Tras la crisis del año 2001 se produjo un fuerte quiebre en la economía argentina y debieron implementarse una serie de nuevas medidas económicas que repercutieron sobre el conjunto de la economía y sobre el comportamiento de los flujos de IED. El fin de la Convertibilidad significó un cambio drástico en las condiciones locales que inciden en el funcionamiento y en las decisiones de inversión de las empresas transnacionales en el país.

La depreciación del tipo de cambio estuvo asociada con amplios movimientos de los precios relativos internos: disminuciones de los precios relativos de los servicios (privados y públicos), y de los salarios reales, mientras que se incrementaban los retornos sobre la producción agropecuaria (a pesar de los derechos de exportación) y los márgenes industriales. Los movimientos de precios relativos y la incidencia del desempleo determinaron un fuerte deterioro en la distribución del ingreso; a su vez, la valorización real de los activos en divisas probablemente contribuyó a ampliar adicionalmente la polarización en la distribución de la riqueza (Heymann, 2006).

Entre el primer trimestre de 1998 y el primer trimestre de 2002, el producto, medido en pesos de 1993, se contrajo 20%. Sin embargo, la recuperación fue no sólo rápida sino también sostenida y a tasas inusualmente altas para la Argentina. En efecto, desde el inicio de la recuperación hasta el primer trimestre de 2006, el crecimiento acumulado del producto fue del 40%.

La inversión bruta interna fija (IBIF) creció 170% a valores constantes entre el segundo trimestre de 2002 y el segundo trimestre de 2006 llevando la tasa de inversión IBIF/ PIB al 22% hacia finales de 2005. Sin embargo, recién a finales de 2003 la inversión neta pasó a ser positiva. Los componentes más dinámicos fueron la inversión en construcciones y la incorporación de material de transporte y principalmente de equipos y maquinaria importada. Entre 2002 y 2005 las importaciones anuales totales de bienes de capital aumentaron más de cuatro veces. Dentro de estas compras sobresalieron los equipos de telefonía celular, tractores y cosechadoras, maquinaria vial y para construcción y aviones, camiones y colectivos.

En lo que respecta a la relación con el exterior, la devaluación que terminó con el Plan de Convertibilidad estuvo acompañada

de la cesación de pagos de una parte de la deuda externa, lo cual implicó un cierre al acceso al crédito internacional, y sellearon a cabo medidas de regulación en el desempeño de la IED que debilitarían el contexto para el ingreso de nuevas inversiones.

Las medidas iniciales fueron llevadas a cabo en el marco de la Ley de Emergencia Económica N°25.561 y tuvieron como objetivo paliar la grave situación de crisis económica y social. Entre ellas se destacan la pesificación de las tarifas de servicios públicos privatizados y la nacionalización de las AFJP. Posteriormente, se establecieron medidas que buscaron modificar las condiciones del desempeño productivo de estas inversiones respondiendo no sólo al cambio de la pauta de crecimiento económico, sino también a la detección de graves incumplimientos en los términos de contratación o concesión con la cual se habían insertado los capitales extranjeros. En el caso de las empresas privatizadas, a lo largo de la década se impusieron nuevas exigencias y regulaciones en materia de inversión, se dieron por finalizadas concesiones y se efectuó la expropiación de YPF.

Por otra parte, se tomaron medidas que impactaron de manera generalizada para el capital extranjero. La administración del mercado de cambios, incluyendo mecanismos de aprobación de importaciones, los límites a la remisión de utilidades y las exigencias de reinversión, sumado a la injerencia del Estado en el Directorio de las empresas fueron las medidas más destacadas. En respuesta, luego de la devaluación del 2002 estas empresas abrieron 45 demandas contra el país ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial. Actualmente existen 23 demandas pendientes (CIADI, 2014).

En el año 2001 disminuyeron los flujos de IED, tendencia que continuó en el año 2002. Según CEPAL (2003) esto se debió a tres razones principales: a) baja en la cantidad de adquisiciones y fusiones transfronterizas, b) reducción en las cotizaciones bursátiles que disminuyeron el valor de dichas operaciones y 3) restricciones de acceso al financiamiento para las empresas transnacionales. Tras tres años de contracción, los flujos de IED comenzaron a recuperarse en el año 2004 por el impulso en el valor de las fusiones y adquisiciones. Los flujos de IED 2002-2005 se ubican por encima del 2% de producto, similares al promedio 1992-1998 y alcanzan más del 2.5% del producto en el período 2004-2005.

Se desliza de los datos que el contexto institucional poco propicio no impidió la afluencia de nuevos capitales, así como tampoco impidió que las IED que ingresaron en la década previa pudieran aprovechar las ventajas de la recuperación de la economía interna.

3.1. Rasgos del desempeño de la IED en el nuevo contexto económico

Una de las consecuencias del cambio ocurrido desde la crisis de la Convertibilidad es que el país pasó de recibir ahorro externo (déficit de cuenta corriente) en los años '90, a ahorrar en el exterior (superávit de cuenta corriente), a partir del año 2002. Similar comportamiento se replica en gran parte de las empresas: en los noventa predomina el aumento de activos *vis-à-vis* mayor endeudamiento externo; en los años recientes, se destaca en cambio la significativa reducción de la deuda externa de las empresas no financieras por alrededor de US\$ 20 000 millones entre fines de 2001 y fines de 2005.

El nivel de endeudamiento de las empresas de IED, medido por el coeficiente de pasivos / activos, a nivel agregado pasó del 51 % en 2001 al 67% en 2002. En el período 1995-98, en promedio, había sido de 45%. El impacto no fue igual para todas las empresas. Para poder comprender las respuestas de las empresas de IED a esta nueva situación, es conveniente hacer una discriminación básica. La depreciación de la moneda, con la consecuente baja de los costos de producción en dólares, y el aumento registrado en los precios externos de un grupo de commodities, por una parte, y la regulación de los precios de los servicios privatizados por el otro, reactualizó la importancia de la distinción entre aquellas empresas ligadas al sector no transable y al transable de la economía (Sacroisky, 2006).

El aumento del coeficiente de pasivos sobre activos, se verificó con más fuerza para las empresas del sector no transable, cuyo coeficiente pasó del 52% en 2001 al 81% en 2002. En el primer caso –que abarca principalmente a la gran mayoría de los productores de servicios–, el aumento del nivel de deuda en pesos y la caída de las ventas internas no pudieron ser compensadas con el aprovechamiento de las buenas condiciones para exportar. Las ventas de estas empresas cayeron simultáneamente con el crecimiento de los servicios en pesos de sus deudas, agravándose aún más la si-

tuación del subgrupo de empresas de esta categoría, con precios sujetos a la regulación del Estado.

En tanto que para las empresas productoras de bienes transables, el mercado externo compensó en buena medida el deterioro sufrido por sus ventas internas. En este contexto, en muchos casos, los problemas financieros pudieron encuadrarse sólo como situaciones de caja o de liquidez. O sea, de descalce entre ingresos y obligaciones, no poniéndose en cuestión la viabilidad económica de la empresa.

En relación con la dinámica de los pasivos financieros, la característica general fue la estrategia de desendeudamiento. En muchos casos hubo cambios de accionistas relacionados con estas políticas, o en función de expectativas muy negativas sobre la evolución futura de la economía. Las políticas de desendeudamiento se llevaron a cabo a través de cancelaciones con fondos de las empresas o con aportes de los accionistas, y reestructuraciones de deuda.

En este sentido, los aportes de capital durante el período 2002-2005 constituyeron el componente más importante de IED, con montos anuales muy significativos, dedicándose principalmente a la cancelación. Las capitalizaciones de deuda fueron uno de los principales instrumentos para el reordenamiento de los pasivos de las empresas tras la devaluación y dieron cuenta de alrededor del 35% de la reducción de la deuda externa de las empresas no financieras entre fines de 2001 y fines de 2005.

Otro hecho para señalar es la rapidez con que, tras la crisis se observó el inicio de un rápido proceso de recuperación de las utilidades de las empresas de IED, y el mayor dinamismo que a partir de 2004 se observó en los flujos destinados a ampliaciones y nuevos proyectos de inversión.

3.2. Sectores receptores de los flujos de IED en la posconvertibilidad

Entre los factores de atracción para la IED en el período pos crisis se destaca, por un lado, el crecimiento sostenido del país, y por otro lado, el tipo de cambio competitivo, esquema que favorece principalmente a aquellos con actividades orientadas a la exportación, cuya rentabilidad se vio mejorada por la reducción de los costos internos en dólares y por la posibilidad de morigerar la contracción de las ventas por los ingresos en la moneda estadouni-

dense. Aquellos sectores vinculados a la exportación de productos intensivos en el uso de recursos naturales, la actividad extractiva y ciertas inversiones en agroalimentos han sido los primeros en mejorar tras la crisis. Por el lado de la industria, la actividad automotriz se vio también beneficiada por medidas específicas de incentivos (que venían generándose desde los años de la convertibilidad, donde se erigió como una de las industrias protegidas frente al avance de la apertura).

Los sectores que muestran mayor dinamismo si se considera la llegada de flujos de IED en el período post convertibilidad son: automotriz, minero, servicios transables, hotelería y petróleo. De cualquier modo, tomando específicamente el caso petrolero, se nota que si se comparan los períodos 1992-2001 y 2002-2004 la participación es prácticamente la misma (34% vis a vis 35%). De modo opuesto, se comporta la actividad minera que en los mismos períodos amplió su participación de un 1% a un 4%.

La incidencia de la industria manufacturera se duplicó en el período 2002-2004 por la expansión del rubro “metales comunes y elaboración de metales” (siderurgia y aluminio). Esta actividad se vio beneficiada tanto por la devaluación de la moneda local como por el aumento de la demanda china que impulsó el precio internacional de estas commodities.

La devaluación del año 2002 también modificó la procedencia de los flujos de la IED. Un informe de la CEPAL (2006) señala que la participación europea se redujo desde un 62% en 1992-2001 a un 14% en 2002-2004, hecho que es explicado por la reducción de la participación española (de un 39% a un 2%), francesa e inglesa. Estos dos últimos países pasaron de representar un 10% y un 2% de los flujos de inversión a desinvertir en el país (-9% y -11%). La inversión proveniente de EE.UU. también se redujo, cayendo desde un 24% a un 12%.

Este proceso se debió a distintos motivos: por un lado, una mayor importancia de los países de América Latina como origen de la IED y por otros países de América Central y el Caribe que pasaron de dar cuenta de un 1% a un 5% de los flujos, América del Sur, del 5% al 21% y otras regiones del 6% al 47%. Estos cambios en los flujos de inversión tras la devaluación argentina se vinculan con dos cuestiones: por un lado, que en contextos de alta incertidumbre las firmas regionales presentan una mayor propensión al riesgo

y además disponen de mejor información para poder tomar decisiones. Además, el valor de los activos nacionales había perdido valor y esto facilitó el acceso de inversores para quienes los valores de las firmas antes de la devaluación les resultaban prohibitivos (UNCTAD, 2006).

Considerando específicamente el caso de la IED brasilera, se puede señalar que los flujos provenientes de ese país fueron insignificantes hasta principios de los '90, tendencia que se revirtió a partir del año 2001, tornándose en una tendencia muy dinámica y Brasil se convirtió en uno de los principales orígenes de la IED en Argentina.

Esta afluencia de capitales extranjeros se vincula con la crisis acaecida en Argentina en el 2001, ya que en este contexto el valor de las empresas argentinas medido en dólares se redujo sensiblemente y otorgó buenas oportunidades a aquellas empresas en proceso de internacionalización. Como indicador de la fuerte expansión de las inversiones de las empresas brasileñas en el período 2002-2005, pueden consultarse las cifras estimadas por el CEP (Centro de Estudios para la Producción de la Secretaría de Industria, Comercio y PyMe). Estas muestran que los flujos de inversión directa de Brasil acumulados en el país entre 2002 y 2005, superaron los acumulados durante los 12 años anteriores (1990-2001). Por otra parte, la inversión extranjera brasileña en 2002-2005 se concentró sectorialmente mucho más. En dicho período, sólo tres sectores concentraron el total de los flujos de IED brasileños: alimentos y bebidas, materiales para la construcción y petróleo y gas.

Las principales inversiones realizadas a partir de 2001 comprendieron: la compra de la petrolera Pecom por parte de Petrobrás en 2002, la de la Cervecería Quilmes por parte de AmBev en 2002 y 2005, la de la cementera Loma Negra por parte de Camargo Correa en 2005 y la de la siderúrgica Acindar por parte de la compañía Belgo Mineira. A esta lista cabe agregar la del frigorífico Swift Armour por parte de Friboi. Según un Documento de trabajo de la CEPAL (2007), el 91% de la IED de Brasil del período 2002-2005 (US\$ 3 492 millones) se concentró en 3 sectores, y si se incluye el sector metalúrgico (con inversiones por US\$ 125 millones), cuatro sectores representaron casi el 95% de la IED de Brasil. Mientras que el otro 5 % (US\$ 206 millones) se distribuyó entre los siguientes sectores: automotriz y autopartes, comercio, comunicaciones, deri-

vados de petróleo y gas, editoriales e imprentas, energía eléctrica, fabricación de productos de caucho, maquinaria y equipo, minería, otros servicios, petroquímica, químicos, textiles y prendas de vestir, y transporte.

Según Sacroisky (2006), la importancia de Brasil a partir del 2001 se dio por la compra de empresas ya existentes y no por la creación de nuevos emprendimientos productivos. La circulación de flujos inversa no se registró ya que las empresas argentinas no generaron flujos importantes de IED hacia Brasil, con la sola exclusión del caso de ARCOR.

4. Perspectivas actuales de la IED para el país

A diferencia del período de la convertibilidad, en esta etapa el superávit de la balanza comercial ha sido una herramienta fundamental para financiar el proceso económico. Esto permitió revertir el esquema de financiamiento a través de la cuenta capital, a través de venta de activos, toma de deuda e IED; que financiaban una cuenta comercial negativa. No obstante, el impulso del proceso de industrialización se tradujo en un incremento de las importaciones reflejado en tres sectores fuertemente demandantes: energía, sector automotriz y bienes de capital, sumado a la incidencia de la industria ensambladora de productos electrónicos de Tierra del Fuego.

Sin incluir en el análisis los años 2002 y 2003, donde la crisis económica implicó una caída de las importaciones como de todos los componentes de la demanda agregada, las importaciones en la posconvertibilidad crecieron a una tasa anual de 15%. Pasaron de un total de 22.445 millones de dólares en 2004 a 68.507 millones en 2012, con un promedio de 47.317 millones de dólares. En el período de la convertibilidad (1991-2001), las importaciones habían crecido a una tasa de 9,4%, con un promedio de importaciones de 21.667 millones de dólares.

Combustibles y Lubricantes es el rubro que más creció en el período 2004-2012, mostrando una tasa del 32%. Otros rubros con alta tasa de crecimiento en el valor importado son vehículos automotores y las piezas y accesorios de bienes de capital, que arrojaron tasa del 21 y 19% respectivamente (Cuadro 2).

CUADRO 2: Argentina: evolución de las importaciones por usos económicos en la Convertibilidad y la posconvertibilidad. En millones de dólares y porcentajes

| Usos | 1991 | 2001 | Tasa de Crecimiento Anual 1991-2002 | 2004 | 2012 | Tasa de Crecimiento Anual 2004-2012 |
|--|-------|--------|-------------------------------------|--------|--------|-------------------------------------|
| Bienes de capital | 1.435 | 4.181 | 11,3% | 5.331 | 11.810 | 10,5% |
| Bienes intermedios | 3.419 | 7.343 | 7,9% | 8.632 | 19.994 | 11,1% |
| Combustibles y lubricantes | 452 | 841 | 6,4% | 1.003 | 9.267 | 32,0% |
| Piezas y accesorios para bienes de capital | 1.237 | 3.407 | 10,7% | 3.622 | 14.461 | 18,9% |
| Bienes de consumo | 1.514 | 3.998 | 10,2% | 2.501 | 7.292 | 14,3% |
| Vehículos automotores de pasajeros | 202 | 535 | 10,2% | 1.197 | 5.384 | 20,7% |
| Resto | 16 | 15 | -0,6% | 158 | 301 | 8,3% |
| Total | 8.275 | 20.320 | 9,4% | 22.445 | 68.508 | 15,0% |

FUENTE: Elaborado en base a datos del INDEC.

El avance del desendeudamiento, a través del cual se pagaron aproximadamente 43 millones de dólares a los organismos internacionales (BID, FMI y Banco Mundial) implicó una profundización de la situación financiera vinculada a las reservas. La restricción externa evidencia dos problemas que convergen: uno estructural relacionado con la necesidad de profundizar el proceso de sustitución de importaciones, y otro financiero, ligado a la necesidad de incrementar los medios de cambio para sostener el modelo de crecimiento sin que la restricción externa impacte sobre los precios y el salario.

En términos de respuesta de política, se destaca la promulgación en mayo de 2012 de la Ley 26.741 mediante la cual se declara de Interés Público Nacional el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos y se expropia el 51% del patrimonio de YPF que se encontraba en manos de la empresa española Repsol. La reestatización de YPF significó recuperar la administración de un recurso estratégico para la economía nacional, considerando que el incremento de la energía requerida por el sector industrial combinado con la tendencia declinante de la producción de hidrocarburos produjo un gran déficit energético que fue deteriorando los saldos de la balanza de pagos.

De acuerdo al último informe de Resultados publicado por YPF, el año 2013 cerró con aumento de Ingresos del 34%, de Utilidad Operativa del 52%, de Producción del 1,7% y de Reservas Probadas del 11%. El crecimiento de la producción marca el sendero de recuperación de la empresa, luego de la caída del 6,5% de la producción de crudo durante último año de la administración de Repsol. Asimismo, durante el año 2013 se perforaron más de 100 pozos con objetivos de formaciones no convencionales, cuya producción promedio alcanzó 15,1 Kbped en el último trimestre. Como corolario de este desempeño, la inversión anual en bienes de uso tuvo un incremento del 81,1% respecto a 2012, alcanzando los 29.848 millones de pesos (YPF S.A, 2014).

En febrero de 2014, Argentina signó un Convenio Solución Amigable y Avenimiento de la Expropiación con Repsol para el pago del 51% de las acciones de YPF. La compensación valuada en U\$S 5000 millones se cancelarán mediante tres tipos de bonos cuyos vencimientos operan en forma escalonada hasta un plazo de 20 años. La letra del convenio obliga a la firma española de desistir del derecho y de todas las acciones y reclamos extrajudiciales, judiciales y/o arbitrales. Esta condición es clave para dar por concluido el proceso de expropiación y que la empresa estatizada pueda atraer nuevos capitales.

Respecto al ingreso de nuevos capitales, se analizan a continuación el desempeño actual de la región en la atracción de nuevos capitales, así como también los proyectos de inversión para la Argentina. En términos generales, se visualiza una continuidad en los sectores de destinos de la IED actual que requiere ser convalidado con las prioridades sectoriales de cada país a fin de que efectivamente su aporte contribuya al progreso de estas economías.

4.1. Niveles actuales de IED en América Latina

La IED recibida por América Latina y el Caribe presenta una trayectoria de crecimiento sostenido desde 2010. Según la CEPAL (2013), en el año 2012 el crecimiento fue del 5,7% respecto al del año anterior, alcanzando así un nuevo récord histórico de 174.546 millones de dólares. Estos datos difieren de la situación avizorada en el contexto internacional, donde los flujos mundiales de IED mostraron una contracción del 13% como consecuencia de las crisis económicas en la Unión Europea y la incertidumbre respecto al futuro crecimiento de Estados Unidos.

Ese contexto podría explicar un posible desvío de fondos hacia Latinoamérica, pero la mayor atracción sigue siendo el prolongado ciclo de precios elevados de commodities y las economías internas de los países de la región que dan cuenta de varios años de crecimiento sostenido y ofrecen oportunidades de negocio para el desarrollo de servicios (telecomunicaciones, comercio y servicios financieros).

En lo que respecta al origen de la IED registrada en 2012, Estados Unidos y los países de la Unión Europea continúan siendo los principales inversores en América Latina, aunque también se registra un notable incremento en las inversiones realizadas por empresas de países latinoamericanos. Éstas originaron el 14% del total de la IED captada por la región, proviniendo mayormente de Brasil, Chile, Colombia y México; aunque dos de las mayores fusiones registradas en 2012 fueron llevadas a cabo por el grupo argentino Techint en Brasil. Esta empresa adquirió el 15% del paquete accionario de la acería Usiminas y el 56% de siderúrgica Confab, ambas de capitales brasileros. Las operaciones fueron realizadas por un valor de 3.390 millones de dólares.

La composición sectorial de la IED captada por América Latina y el Caribe continúa reforzando los patrones de especialización vigentes. Los sectores basados en los recursos naturales mantuvieron la misma participación que durante el período 2007-2011, cercana al 26%. Esta característica de la IED se profundiza en el caso de los países de América del Sur, sin incluir Brasil, donde el porcentaje dirigido hacia estas actividades llegó en 2012 al 51% mientras que en los cinco años anteriores había sido de un 44% en promedio. Las manufacturas y los servicios captaron el 12% y el 37%, respectivamente. En Brasil, el sector manufacturero concentra el 38% de la IED recibida en 2012, pese a que esta proporción se redujo respecto al promedio del último quinquenio (Chudnovsky y López, 2007).

Estas condiciones continúan representando una debilidad para las economías latinoamericanas, debido a que estas industrias generan menores niveles de encadenamientos productivos internos y disminuye su impacto en la creación de empleos de calidad. De acuerdo al informe de la CEPAL, las actividades intensivas en recursos naturales generan dos puestos por cada millón de dólares de inversión, mientras que en las actividades de comercio y de construcción se crean siete puestos por cada millón de dólares de inversión, y en el caso de la industria manufacturera y los servicios el

guarismo es de tres puestos. En este sentido, la CEPAL alerta sobre la necesidad de poner en marcha procesos que permitan conducir la IED hacia destinos que permitan mejorar la matriz productiva de los países, desarrollando actividades con un mayor contenido de valor agregado y conocimiento.

4.2. La IED en la Argentina de hoy

En 2012, Argentina se posicionó como uno de los países con mayor crecimiento de los flujos de IED junto con Perú, Chile y Colombia, mientras que Brasil continúa siendo el principal receptor explicando el 38% del total ingresado en la región. En Argentina las inversiones alcanzaron un valor de 12.551 millones de dólares, lo cual implicó un crecimiento del 27% respecto al año previo (Cuadro 3).

Si bien los aportes de capital disminuyeron un 9% hasta alcanzar los 3.358 millones de dólares, la reinversión de utilidades creció un 161% respecto al año anterior. Esto fue el resultado de la política nacional aplicada en 2011 para restringir el envío de utilidades al exterior, lo cual implicó que por ese concepto se registren inversiones por 7.984 millones de dólares mientras que el promedio anual en el período 2005-2011 se ubicaba en torno a los 2.100 millones de dólares (Cuadro 4).

CUADRO 3: Argentina: Ingresos de inversión extranjera directa, 2007-2012. En millones de dólares y porcentajes

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------|-------|--------|-------|-------|--------|
| IED Argentina | 6.473 | 9.726 | 4.017 | 7.848 | 9.882 | 12.551 |
| <i>Variación Interanual</i> | 16,9% | 50,3% | -58,7% | 95,4% | 25,9% | 27,0% |
| Participación en IED Total América del Sur | 9,0% | 10,4% | 7,1% | 8,5% | 7,7% | 8,7% |
| Participación en IED Total América Latina | 5,6% | 7,0% | 4,8% | 6,3% | 6,0% | 7,2% |

FUENTE: Elaborado en base a datos de la CEPAL 2013.

CUADRO 4: Argentina: ingresos de inversión extranjera directa por componentes, 2005-2012. En millones de dólares

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| Aportes de capital | 4.590 | 2.166 | 2.578 | 4.552 | 2.133 | 2.176 | 4.223 | 3.354 |
| Préstamos entre compañías | -481 | 263 | 1.846 | 4.777 | -1.010 | 2.607 | 2.600 | 1.214 |
| Reinversión de Utilidades | 1.156 | 3.108 | 2.050 | 396 | 2.894 | 2.273 | 3.059 | 7.984 |

FUENTE: Elaborado en base a datos de la CEPAL 2013.

En efecto, el ciclo económico expansivo de la región y el elevado precio de las materias primas de exportación son factores que favorecen altas tasas de rentabilidad de esas inversiones. Los beneficios que las empresas transnacionales obtienen de sus operaciones en América Latina y el Caribe se incrementaron 5,5 veces en 9 años, pasando de 20.425 millones de dólares en 2002 a 113.067 millones en 2011. Asimismo, en promedio estas empresas repatrián el 54% de estas rentas, lo cual tiende a neutralizar el efecto positivo que produce el ingreso de la inversión extranjera directa sobre la balanza de pagos. Durante los últimos años los egresos registrados como renta de IED alcanzaron casi el mismo nivel (92%) que los ingresos como flujos de IED.

En Argentina, ese efecto se potencia por la importancia que reviste los recursos naturales como destino de la inversión. Estas representan casi el 50% de los capitales ingresados en 2011, con una tasa de crecimiento anual 13,7% en el período 2005-2011 (Cuadro 6). El ingreso de IED se encuentra contrarrestado con el egreso de rentas para la mayor parte del período 2002-2010 (Cuadro 5). Este desempeño se revirtió como consecuencia de las regulaciones y acuerdos establecidos por el Gobierno Nacional en 2012 para limitar los giros de utilidades y dividendos. Hacia finales de 2013 se asistió a una flexibilización de esa medida que implicaría un notable incremento de los egresos respecto a 2012, pero de todas maneras no se recuperarían los pagos efectuados los años previos que habían alcanzado los 4.000 millones de dólares (BCRA, 2014).

CUADRO 5: Argentina: ingresos de capital y egresos de rentas de IED, 1990-2011.
En millones de dólares

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------|------|------|------|------|-------|------|------|-------|-------|------|
| Ingreso IED | 2149 | 1652 | 4125 | 5265 | 5537 | 6473 | 9726 | 4017 | 7055 | 8671 |
| Egresos de Renta de IED | 854 | 1626 | 3712 | 5456 | 7112 | 7283 | 7902 | 8360 | 8530 | 8956 |
| Saldo | 1295 | 26 | 413 | -191 | -1575 | -810 | 1824 | -4343 | -1475 | -285 |

FUENTE: Elaborado en base a datos de la CEPAL 2013.

CUADRO 6: Argentina: Ingresos de inversión extranjera directa por sector de destino, 2005-2011. En millones de dólares y porcentajes

| | Manufacturas | | Recursos Naturales | | Servicios | |
|------|--------------|-------|--------------------|-------|-----------|-------|
| 2005 | 1.766 | 26,2% | 2.092 | 42,8% | 2.890 | 31,0% |
| 2006 | 2.536 | 33,9% | 1.894 | 40,7% | 3.041 | 25,4% |
| 2007 | 2.470 | 30,8% | 2.251 | 41,0% | 3.286 | 28,1% |
| 2008 | 840 | 7,8% | 3.382 | 60,7% | 6.528 | 31,5% |
| 2009 | 751 | 25,2% | 1.870 | 12,1% | 360 | 62,7% |
| 2010 | 3.155 | 29,9% | 2.248 | 48,8% | 5.152 | 21,3% |
| 2011 | 1.082 | 9,8% | 4.517 | 49,4% | 5.477 | 40,8% |

FUENTE: Elaborado en base a datos de la CEPAL 2013.

Las adquisiciones y los proyectos de inversión anunciados en el país corresponden a los sectores tradicionales de IED. Las adquisiciones más importantes de 2012 fueron cambios de propiedad de filiales de empresas transnacionales del sector financiero: Industrial & Commercial Bank of China (ICBC) adquirió el 80% de Standard Bank Argentina, mientras que la compañía australiana QBE Insurance Group adquirió la empresa de seguros del grupo británico HSBC.

El grupo chino Chongqing Grain Group adquirió tierras destinadas a la producción sojera y en febrero de 2014 completó la adquisición del 51% de las acciones del trader holandés Nidera. Actualmente busca adquirir el brazo de agronegocios de Noble Group, uno de los principales exportadores de granos del país. Las estrategias de inversión que está llevando a cabo China pare-

cen convalidar la hipótesis de Bolinaga (2013), mediante la cual se alerta sobre la composición sectorial del comercio entre la región y ese país, la cual estaría evidenciando la reedición de la dicotomía centro-periferia. Así también en los proyectos de inversión de la estatal COFCO se observa cómo buscan integrar todas sus actividades en la cadena de valor, con miras a optimizar la exportación global de materias primas.

5. Conclusiones

En el transcurso de los años '90, América Latina y el Caribe consiguieron atraer un gran volumen de inversiones mediante la aplicación de políticas basadas en la apertura de la economía, la liberalización comercial y financiera, la desregulación de los mercados y la privatización de empresas estatales. Estas medidas permitieron atraer fundamentalmente inversiones destinadas a la búsqueda de mercados y de recursos naturales. Este tipo de inversiones se caracterizan por crear enclaves con escasa integración en las economías locales, ostentan cierta independencia de las condiciones macroeconómicas internas y no producen "derrames" hacia el interior de los países receptores. Por lo tanto, la región tuvo poco éxito en lograr la llegada de inversiones orientadas a la búsqueda de eficiencia, y sobre todo, a la búsqueda de activos estratégicos y tecnológicos vinculados a la globalización de las actividades de las empresas transnacionales.

Esto se debió a que fundamentalmente la forma de la IED se dio bajo el cambio de manos y si bien se realizaron ampliaciones de la capacidad productiva lo que se evidenció fue que los ingresos se tradujeron en adquisiciones de activos externos por parte de residentes locales en lugar de reinvertirlos en otras actividades productivas en el seno de la economía local. Además, la mayor parte de las utilidades de las empresas transnacionales fue remitida a los países de origen contribuyendo a explicar la falta de dinamismo de los flujos de IED para generar crecimiento y desarrollo genuino.

Pese a ello y en vistas del volumen de IED recibido en los últimos 20 años, se puede señalar que el ingreso de estos capitales es importante para la economía argentina en términos de inversión y flujo de divisas. Sin embargo, en las políticas de atracción de los flujos de IED no debe primar como criterio la maximización de dichos flujos. Estos deben ser incentivados de forma selectiva y no

horizontal y estar sustentados en una estrategia nacional de planeamiento de la política industrial, de inserción de la Argentina en los mercados internacionales, y en la generación de *spillovers* tecnológicos.

En la posconvertibilidad se destaca la recuperación de los aportes para nuevos proyectos a partir de 2004. En los años 2004-2005 y 2006 los flujos de IED superaron a los recibidos en la década de los '90 y esto pone en evidencia que los flujos de IED no han perdido relevancia en el nuevo modelo de crecimiento. Cabe resaltarse la evolución en algunos sectores, tanto tradicionales receptores de IED (agro, automotriz, hotelería) como "nuevos" (servicios transables, minería), que a partir de las condiciones macroeconómicas favorables muestran nuevos horizontes para la inversión extranjera.

No obstante, en ese dinamismo se evidencia que la orientación de los flujos de IED hacia las actividades que utilizan de forma intensiva la explotación de recursos naturales se mantuvo constante, mientras que la industria manufacturera duplicó su participación en perjuicio de infraestructura y otros servicios. En este sentido, es prioritario fomentar inversiones en I+D por parte de las empresas transnacionales y fortalecer los vínculos con las empresas locales en la provisión de insumos, así como también que el Estado enfrente los desafíos de política pública en áreas como la regulación ambiental o la formación de recursos humanos calificados.

En términos de balance de divisas y restricción externa, cabe considerar que la IED no es una respuesta financiera sino que debe ser una respuesta a las condiciones estructurales que generan esa problemática. En efecto, los flujos de IED representan un ingreso de divisas pero la renta de IED es un egreso. Además, las actividades de las empresas transnacionales en la economía también generan un saldo (positivo o negativo) en la balanza comercial dependiendo del coeficiente de importaciones de sus productos y de su inserción exportadora. En este sentido la nueva IED requiere de undireccionamiento específico a los sectores más demandantes de divisas y que completen la matriz industrial.

Por último, en lo que respecta a la influencia de la IED en el fortalecimiento y/o profundización de la integración regional, lo que parece claro es que prácticamente en ninguno de los casos destacados aparece una lógica vinculada con la profundización del Mercosur. Así, en un contexto de crecimiento en la región, en los últimos años el proceso de integración no sólo no ha avanzado,

sino que parece haber retrocedido: no sólo Argentina ha perdido participación en las importaciones brasileñas; las empresas brasileñas como inversores en el país no buscan generar esquemas de complementación regional, sino que responden casi exclusivamente a la lógica de la obtención de cuotas de mercado o de explotación de recursos naturales. Esto abre un campo de acción posible para la política pública, que hasta el momento no se ha explorado. Podría pensarse que es posible coordinar con el gobierno de Brasil un conjunto de incentivos para que la internacionalización de las empresas de ese país genere mayor complementación regional.

En esta línea, la profundización de las políticas de incentivo a las actividades de I+D, tanto para las empresas transnacionales como para las empresas de capital nacional es determinante. Promover que las empresas transnacionales radiquen en sus filiales en el Mercosur actividades de mayor contenido estratégico para ellas mismas y les adjudiquen responsabilidades, por ejemplo, en materia de desarrollo de "productos globales" que puedan ser exportados a todo el mundo. Asimismo, lograr mayor articulación con las empresas locales, generando derrames verticales en un esquema que tenga a dichas empresas como proveedoras.

Frente a esto, una intensificación del MERCOSUR y el acceso a nuevos mecanismos de financiamiento regional son aspectos a considerar por la política pública. En este sentido, el fortalecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado en 1989, podría constituir un aporte importante a la provisión de un bien público regional y global como lo es la estabilidad financiera. El FLAR fue creado en el año 1989 y está integrado por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. La ampliación hacia un mayor número de países, incluyendo así a Argentina, Brasil, Chile, México y Paraguay; permitiría reforzar sus fondos y proveer un instrumento de financiamiento contracíclico para enfrentar los efectos de shocks externos. No constituye una solución al problema de restricción externa, como tampoco parece serlo el ingreso de IED, pero contribuiría a densificar el entramado de instrumentos financieros disponibles dentro de una estructura de cooperación financiera en varios niveles que responda a principios de subsidiariedad.

Bibliografía

- Agmon T. y D. Lessard (1977). "Investor Recognition of Corporate International Diversification", *Journal of Finance*, 32. Citado en: Graham., E.; "Los determinantes de la inversión extranjera directa: teorías alternativas y evidencia internacional", en *Moneda y Crédito*, N° 194, España, 1992.
- Aliber, R. (1970). "A Theory of Direct Foreign Investment", en Kindleberger, editor, *The International Corporation*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. Citado en: Graham., E.; "Los determinantes de la inversión extranjera directa: teorías alternativas y evidencia internacional", en *Moneda y Crédito*, N° 194, España, 1992.
- Basuáldo, E. (2003). Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera, en *Revista Realidad Económica (IADE)*, N° 200, Buenos Aires.
- BCRA (2014). Evolución del Mercado Único y Libre de Cambios y el Balance Cambiario. Cuarto Trimestre y Año 2013. Link: <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/estadistica/InformeIVTrimestre2013.pdf>
- Bezchinsky, G. et al. (2007). *Inversión extranjera directa en la Argentina. Crisis, reestructuración y nuevas tendencias después de la convertibilidad*, CEPAL, Documento de Proyecto.
- Bolinaga, L. (2013). ¿Cooperación Sur-Sur o reprimarización productiva? Análisis del comercio entre China y América Latina a principios del siglo XXI". Colección ALADAA (Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África), Documento 1, XIV Congreso Internacional de ALADAA, Cecilia Onaha, C. y L. Rodríguez de la Vega (comp.), Agosto de 2013.
- Link: http://www.aladaa.com.ar/coleccionaladaa/ALADAA_XIV_Congreso_Internacional_2013-1.pdf
- Bouzas, R. y D. Chudnovsky (2004). "Foreign direct investment and sustainable development: The recent argentine experience". Documento de Trabajo N° 47, Departamento de Administración-Universidad de San Andrés.
- Calvo Vismara, J. P. (2008). *Evolución de la Inversión Extranjera Directa en Argentina. Una comparación entre la década del '90 y el período post-crisis*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
- CEPAL (2003). "Panorama regional" (Capítulo I), en *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2002, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresarias, ONU.

CEPAL (2006). "Panorama regional" (Capítulo I), en *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2005, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresarias, ONU.

CEPAL (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Año 2012.

Link: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/49845/LaInversionExtranjeraD2012.pdf>

Chudnovsky, D y López, A. (2001); "La inversión extranjera directa en el Mercosur. Un análisis comparativo", en Chudnovsky, Daniel (coord.), *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires.

Chudnovsky, D. y López, A. (2007). *Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur*, *Revista de la CEPAL* 92, Agosto 2007.

CIADI (2014). Listado de Casos Pendientes en la página web. Link: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>.

Dunning, J. H. (1988). "The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions", *Journal of International Business Studies*, 19. Citado en: Graham., E.; "Los determinantes de la inversión extranjera directa: teorías alternativas y evidencia internacional", en *Moneda y Crédito*, N° 194, España, 1992.

Graham., E. (1992); "Los determinantes de la inversión extranjera directa: teorías alternativas y evidencia internacional", en *Moneda y Crédito*, N° 194, España.

Gutman, G. (1999) "Desregulación, apertura comercial y reestructuración industrial. La industria láctea en Argentina en la década de los noventa", en Azpiazu, D. (comp.), *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo; las industrias lácteas, farmacéutica y automotriz*, Grupo Editorial Norma/FLACSO, Buenos Aires.

Gutman, G. y P. Ríos. (2010). Estudio Sectorial. Informe Final de Proyecto: Sector lácteo de Argentina. Proyecto: Políticas regionales de Innovación en el MERCOSUR: obstáculos y oportunidades Argentina-Uruguay. Número de Proyecto IDRC: 104958. Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (Redes) - Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Centro Redes. Link de acceso: <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/45333/1/131799.pdf>

Heymann, D. (2006), "Buscando la tendencia, crisis macroeconómica y recuperación en Argentina", Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Serie Estudios y Perspectivas 31, abril.

- Hymer, S. H. (1960). *The International Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*, Cambridge, Mass: MIT Department of Economics Doctoral Dissertation; publicado en Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1976. Citado en: Graham., E.; “Los determinantes de la inversión extranjera directa: teorías alternativas y evidencia internacional”, en *Moneda y Crédito*, N° 194, España, 1992.
- Hymer, S. (1972); “La corporación multinacional y la ley del desarrollo desigual”, en Hymer, S.; *Empresas multinacionales: la internacionalización del capital*, Ediciones Periferia, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y F. Porta (1997). La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina, CEP, *Estudios de la Economía Real*, N°3, Buenos Aires, Diciembre de 1997.
- Kosacoff, B. y F. Porta (1998): Apertura y estrategias de las empresas transnacionales en la industria argentina. En Kosacoff, B. (ed.), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio: el desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*. Universidad Nacional de Quilmes y CEPAL. ISBN: 9789879173268. 211 pp.
- Kulfas, M. (2001). “El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local”, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Levy, H. y M. Sarnat (1970). “International Diversification of Investment Portfolios”, *American Economic Review*, 60. Citado en: Graham., E.; “Los determinantes de la inversión extranjera directa: teorías alternativas y evidencia internacional”, en *Moneda y Crédito*, N° 194, España, 1992.
- Lopez G. y G. Oliverio (2002). “El sector Agropecuario y Agroindustrial en Argentina”. Fundación Producir. Buenos Aires.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2014). Estadísticas de la SubSecretaría de Lechería.
- Sitio web: http://64.76.123.202/site/_subsecretaria_de_lecheria/lecheria/index.php
- Mortimore, M.; Vergara, S. y Katz, J. (2001); “La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión extranjera Directa (IED) en América Latina”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Porta, F. (2007) *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. UNCTAD. Centro REDES. Buenos Aires, Julio de 2007.
- Regolini, M., Ivars, D. (2010). *Tendencias recientes de la IED en Brasil y*

Argentina, Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba, Septiembre 2010.

- Sacroisky, A. (2006). "La inversión extranjera directa en la pos-conver-
tibilidad. Principales tendencias en un nuevo patrón de crecimien-
to", *Documento de Trabajo N° 12*, CEFIDAR, octubre, 2006.
- Schvarzer, J. (1998). La industria argentina en la tormenta de los 90,
Nueva Sociedad N° 158, Noviembre-Diciembre, pp.139-159.
- Schorr, M. (2005). *Industria y Nación*, Editoria Edhasa, Buenos Aires,
Argentina.
- USDA. (2014). Agricultura Market Service. Sitio web: www.ams.usda.gov
- UNCTAD (2006). World investment Report 2006: FDI from developing
and Transitions Economies: Implications for development, United
Nations, Nueva York.
- Vernon, R. (1974). "The Location of Economic Activity", en J. Dunning,
editor, *Economic Analysis and the Multinational Enterprise*. Lon-
don: George Allen y Unwin. Citado en: Graham., E. 1992, "Los de-
terminantes de la inversión extranjera directa: teorías alternativas
y evidencia internacional", en *Moneda y Crédito*, N° 194, España.
- YPF S. A. (2014). Resultados Consolidados Año 2013 y 4T 2013. Link:
<http://www.ypf.com/InversoresAccionistas/InfoEconomicoFinanciera/YPF%20Nota%20de%20Analistas/Nota%20de%20resultados%20a%C3%B1o%202013%20y%204T%202013.pdf>

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR LÁCTEO ENTRE LA ARGENTINA Y BRASIL ENTRE 1990 Y 2012 EN EL MARCO DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS EN EL MERCOSUR

María Soledad Ordoqui y Lucía Longo¹

FACULTAD DE AGRONOMÍA - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA)

RESUMEN

El MERCOSUR y en especial la relación bilateral con Brasil, ha constituido para la Argentina la alternativa comercial regional por excelencia. Desde los inicios de esta integración se han detectado posibilidades de inserción en ese mercado y se han llevado a cabo acciones tendientes a cumplir con ese desafío. Este trabajo observa cómo ha evolucionado la relación comercial entre la Argentina y Brasil en cuanto al sector lácteo, desde la puesta en marcha del MERCOSUR. Este sector presentaba en la Argentina, al inicio del proceso de integración, un alto potencial de producción y consecuentes posibilidades de exportación a Brasil dada la dificultad de este país de satisfacer por completo su demanda interna. Transcurridos veinte años, si bien el bloque generó un ámbito propicio para el intercambio en general, el desempeño del sector lácteo ha sido dispar y se vio afectado por los vaivenes políticos y económicos de ambos países. Aunque las exportaciones lácteas argentinas a Brasil presentan una tendencia a la baja, aún continúa siendo el principal proveedor de esos productos. Se calculó el índice de Grubel Lloyd para observar la existencia de comercio intraindustrial pero no resultó significativo. Las alteraciones políticas y económicas sufridas por ambos impactaron en el proceso de integración y provocaron recurrentes inestabilidades en los niveles de intercambio.

Palabras clave: Integración; Sector lácteo; MERCOSUR; Índice de Grubel Lloyd.

¹ Cátedra de Economía General-Departamento de Economía, Desarrollo y Planeamiento Agrícola. Facultad de Agronomía UBA.

Abstract

MERCOSUR and the bilateral relationship with Brazil, has been for Argentina a regional commercial alternative. Since the beginning of this integration, there were big chances to integrate the markets and actions were done to reach that challenge. The investigation shows how the business relationship between Argentina and Brazil was in dairy sector since the beginning of MERCOSUR. This sector had in Argentina, at the beginning of the integration process, a high potential in production and consequently opportunities to export to Brazil because of the difficulty of this country to fully satisfy its domestic demand. Twenty years later, although the block trade generated a property atmosphere to deal, the performance of the dairy sector has been uneven and affected by political and economic fluctuations in both countries. Although Argentine dairy exports to Brazil show a downward trend, it continues being the main supplier of those products. A Grubel Lloyd index was been calculated to observe the existence of intra-industry trade but throw not significant values. The political and economic changes experienced by both countries affect the integration process and caused instability in trade levels.

Key words: *integration; dairy sector; MERCOSUR; Grubel Lloyd index.*

Introducción

La conformación del MERCOSUR y en especial la relación bilateral con Brasil han representado y aún hoy representan un importante avance en el comercio exterior de la Argentina. Desde los inicios de esta regionalización, se han explorado diversas posibilidades de inserción de la Argentina en el mercado brasileño y se han llevado a cabo acciones tendientes a cumplir con ese desafío. El impacto de la integración para los países del MERCOSUR fue notable en materia comercial. Entre 1990 y 2010 las exportaciones de la Argentina hacia los países del bloque se incrementaron en más de 8 veces al pasar de los 1832 millones de dólares a los 17.126 millones. El incremento de las importaciones argentinas más que se duplicó desde el comienzo de los noventa, alcanzando en 2010 los 18.681 millones de dólares. En ambas categorías Brasil se ubica como el principal socio comercial de la Argentina, significando durante el año 2010 el 21% del valor de las ventas y el 31% del valor de las compras realizadas por la Argentina.

Paralelamente, si se considera solamente lo intercambiado por la Argentina con el bloque MERCOSUR en el año 2010, el 84% de las ventas totales tuvieron como destino Brasil, mientras que la participación de ese país en el total de las importaciones realizadas desde MERCOSUR por parte de la Argentina asciende al 95%.

Según Barsky y Gelman (2003), la presencia del MERCOSUR y las medidas de desregulación de la economía argentina de la década de los noventa generaron cambios relevantes en las economías regionales del país. Estos cambios, que involucraron la incorporación de innovaciones tecnológicas, cambios en los procesos de manejo y gestión de las explotaciones o la incorporación de nuevos actores en las cadenas de producción, impactaron en el sector comercial y acrecentaron el intercambio. El sector agropecuario argentino experimentó fuertes transformaciones tanto a nivel productivo como comercial, lo que terminó de configurar una geografía productiva distinta de la que se tenía históricamente. Varios productos como el algodón, el arroz y las frutas se afianzaron como productos de exportación y se constituyen en ejemplos de ese dinamismo.

En los inicios de funcionamiento del bloque se generaron altas expectativas para el sector lácteo argentino, ya que Brasil se postulaba como un fuerte mercado para ubicar los excedentes productivos. En aquel momento Brasil tenía una marcada necesidad de importar productos lácteos ya que no cubría satisfactoriamente su consumo interno y presentaba agudas dificultades para aumentar su producción. Para la Argentina, abastecer el déficit de consumo lácteo brasileño le hubiera significado un volumen equivalente a casi la totalidad de su producción para esos años, mostrando así la dimensión de la potencial demanda que se dirigiría al sector lácteo argentino. Sumado a esto, el consumo per cápita que se registraba en Brasil en los primeros años de la década de los noventa –alrededor de 100 litros por habitante y por año– más la gran densidad poblacional y su acelerado crecimiento demográfico, auguraban un crecimiento sin precedentes para el mercado lácteo a nivel regional.

Esta situación planteaba un doble desafío para la Argentina ya que por un lado se debían cubrir las crecientes necesidades del mercado local y por el otro, se debía aumentar significativamente la productividad del sector para obtener ese saldo exportable necesario y aprovechar así las ventajas que ofrecía el mercado ampliado. En este sentido, cabe tener en cuenta que el récord de exportaciones lácteas argentinas se había producido en 1990 con tan sólo 813 millones de litros, muy por debajo del requerimiento del socio brasileño. Fue así como esta situación colocó a la lechería argentina en la agenda de debate del gobierno y de los decisores políticos a fin de cumplir con los retos y las oportunidades que se planteaban.



Durante los años noventa, la producción láctea de la Argentina logró tasas de crecimiento del 5% anual acumulativo cuando pasó de los 6,30 millones de litros de 1989/90 a los 10,31 millones en 1999. La suplementación del pastoreo que permitió garantizar el alimento al rodeo a lo largo de todo el año fue un factor decisivo para este espectacular salto (Barsky y Gelman, *op. cit.*).

Sin embargo, entre 1998 y 2002 la economía argentina experimentó una caída del nivel de actividad interna que terminó en una profunda crisis marcando el fin de la convertibilidad con una fuerte devaluación del peso. La crisis impactó no solo en la actividad económica sino también en los aspectos políticos y sociales de la Argentina, creándose un estado de extrema inestabilidad. A partir de ese momento se inicia la búsqueda de una identidad económica tanto productiva como comercial que, por una parte restablezca como mínimo los niveles de actividad perdidos con la crisis y por la otra logre una inserción comercial que haga sustentable el proceso de crecimiento.

En este sentido vale la pena preguntarse, ¿es posible inferir la trayectoria futura de las relaciones comerciales de productos lácteos entre la Argentina y Brasil a partir del análisis de la experiencia tenida durante las dos primeras décadas de vida del MERCOSUR? ¿Cuál es el tipo de intercambio lácteo que presenta la Argentina? ¿Tiene este un componente intraindustrial relevante o se refiere a un comercio predominantemente interindustrial basado en sus ventajas comparativas?

Frente a estos interrogantes se plantea como objetivo del presente estudio, *examinar la evolución del sector lácteo en Argentina y Brasil en el contexto del MERCOSUR, entre 1990 y 2012, identificando los estímulos y obstáculos que conformaron las características actuales de producción y comercialización de leche y derivados determinando la existencia y magnitud de comercio intraindustrial o interindustrial de estos productos.*

La investigación se desarrolló sobre la base de la búsqueda, sistematización y análisis de diversas fuentes bibliográficas. Asimismo se utilizó material periodístico y datos estadísticos provenientes tanto de organismos públicos como privados a fin de conocer los impactos cuantitativos de las variables bajo estudio. Con ellos se realizó un análisis descriptivo sobre la evolución de la producción, el consumo y sobre la magnitud del intercambio entre ambos

países. Con el fin de determinar la existencia de comercio intraindustrial o interindustrial en el sector lácteo argentino se aplicó el índice Grubel y Lloyd.

Entendiendo el MERCOSUR

El 26 de marzo de 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscriben el Tratado de Asunción, el cual es aprobado por el gobierno argentino con la Ley Nro. 23.981 dejando asentado de ese modo su participación formal dentro del bloque y su compromiso de cumplir las normas emanadas de él. El propósito fundamental de los cuatro socios fundadores era crear entre ellos un Mercado Común el cual debía estar plenamente conformado al 31 de diciembre de 1994. De esta forma y a través de la conformación del MERCOSUR, América del Sur se inserta en la nueva dinámica integracionista que se extiende a lo largo de toda América Latina y el mundo con el fin de dar respuesta a la realidad de apertura económica y a los desafíos que la globalización y la regionalización imponen (Bianculli, 2004).

Según quedó establecido en el Tratado, los Estados Parte ampliarían sus mercados nacionales a través de la integración como condición fundamental para acelerar los procesos de coincidencia y lograr el desarrollo económico y la justicia social. Entendiendo que esta meta sólo sería alcanzable a través de un aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles, preservando el medio ambiente y coordinando políticas macroeconómicas. Para ello, se avanzaría en el proceso de libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción a través de la eliminación de los derechos aduaneros y de las restricciones no arancelarias, el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial cuatриpartita en relación con terceros. Asimismo, los países firmantes del acuerdo asumieron el compromiso de armonizar sus legislaciones como forma de fortalecer el proceso de integración naciente.

A pesar de estas primeras intenciones, las divergencias en materia de política comercial se hicieron cada vez más explícitas, lo que desencadenó en crecientes dificultades para poner en marcha los instrumentos acordados. El deterioro en el ambiente macroeconómico regional y nacional, condujo a una intensificación en el uso de medidas restrictivas al comercio y degradó el clima político. En

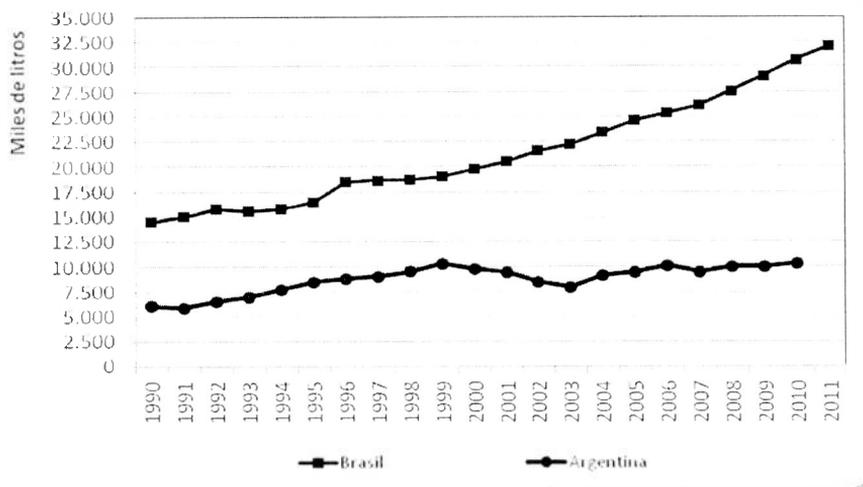
efecto, hacia fines de los años noventa era necesaria una mayor flexibilidad en el manejo de la política económica por parte de cada uno de los países (Bouzas, 2001). Sumado a esto, durante la década pasada tanto el cambio en el estilo político de los países del MERCOSUR sucedido a partir de las presidencias de Néstor Kirchner en la Argentina y de Lula Da Silva en Brasil como la situación provocada por la irrupción de Venezuela dentro del MERCOSUR, se tradujeron en constantes oscilaciones de las relaciones comerciales de la Argentina y Brasil e incluso, por momentos, tornaron dudosas las posibilidades de supervivencia del bloque.

Sector lácteo en la Argentina y Brasil

El sector lácteo se presenta en la Argentina como uno de los complejos agroalimentarios más importantes y dinámicos de la economía dada su distribución territorial y su condición de actividad generadora de empleo (Mancuso y Teran, 2008). Según Gutman, et. al. (2005) el complejo presenta como características principales una estructura de producción primaria atomizada y diferenciada, una estructura industrial marcadamente dividida en tres estratos donde unas pocas empresas se ubican en el nivel superior, la gran mayoría se encuentra en el inferior en general operando en circuitos marginales, y el estrato intermedio con un limitado conjunto de empresas medianas. Asimismo, los canales de comercialización minoristas se encuentran fuertemente concentrados en pocas cadenas de hiper y supermercados los que en su mayoría son de capitales transnacionales.

Durante la década de los años noventa, la producción láctea argentina tuvo un aumento sin precedentes. Entre 1990 y 2000 la producción de leche entera fresca en la Argentina presentó un incremento del 61% al pasar de los 6 millones de litros por año a un total de 9,8 millones. Durante la última década el avance no fue tan significativo ya que, entre el año 2000 y 2010, el incremento en la producción nacional se ubicó en el orden del 5%. Brasil, en cambio, entre 1990 y 2010 aumentó su producción un 36%, mientras que en la última década presentó un crecimiento del 54%. Si se considera la serie tota de datos analizados, Brasil presenta un crecimiento total del orden del 110% mientras que la Argentina lo hizo a menos del 70% lo que muestra a las claras el dinamismo que presentó el sector lácteo durante los últimos 20 años en el principal socio comercial de la Argentina.

GRÁFICO 1: Producción de leche entera fresca (en miles de litros) para la Argentina y Brasil. Serie 1990-2011.



FUENTE: Elaboración propia con datos de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MINAGRI) y de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Este potencial productivo también se refleja en la estimación que el USDA (United State Department Agricultural) realizó para el año 2011 en la cual ubicaba a Brasil como quinto productor mundial de productos lácteos, luego de la India, la Unión Europea, Estados Unidos y China, mientras que la Argentina se ubica como el productor número 12 en ese mismo ranking (USDA, 2010).

La producción de leche en Brasil resulta ser en la actualidad por su volumen, la más importante de toda América Latina y casi triplica los volúmenes producidos en la Argentina. Según datos de la FAO, la leche en Brasil es uno de las 6 principales producciones agropecuarias de ese país ubicándose por delante, incluso, de productos tradicionales como el café procesado, el arroz, la carne de cerdo, las naranjas y los huevos. Esto da cuenta de la importancia que la producción lechera tiene en el país tanto en el nivel primario como en la agroindustria de los derivados. Toda la cadena juega un rol destacado en la generación de empleo y de ingresos en la población. Guiguet y Capellini (1997) destacan que el sector presenta una alta heterogeneidad y diversidad. Factores como la diferencia agroclimática de las regiones productivas, diferentes grupos

de productores con dispares niveles tecnológicos, desigualdad en la distribución de la renta, convivencia de grandes empresas con empresas artesanales poco competitivas son algunas de las características principales que presenta el sector en Brasil. La principal zona productora de leche es la región del sudeste. Minas Gerais es el estado de mayor importancia, el cual, durante 2010, produjo el 27% del total (8.231.295 mil litros), le siguen Río Grande do Sul y Paraná con el 12% cada una, Goiás con 3.139.378 mil litros (10,3%) y Santa Catarina que representa el 8% de la producción brasileña, según datos extraídos de EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). En la mayor parte del territorio donde se desarrolla la actividad, la misma se lleva a cabo en sistemas del tipo pastoriles que en temporada de lluvias presentan pastos forrajeros de alto valor nutricional y pueden satisfacer las necesidades nutricionales de las vacas. Sin embargo, Brasil tiene dos estaciones climáticas bien definidas: una de lluvias y otra seca, lo que da lugar a la estacionalidad en la producción de forraje. En épocas donde las lluvias no son suficientes y las temperaturas son menores, es común el uso de la suplementación con concentrados y forrajes.

Los ingresos por la venta de leche aportan aproximadamente el 15% del PBI ganadero brasileño según estimaciones de la Encuesta Pecuaria Municipal (IBGE, 2008). Sin embargo, a pesar de la evolución sin precedentes de la producción láctea en Brasil, ese cuantioso volumen aún resulta insuficiente para el abastecimiento de los más de 190 millones de habitantes que posee el país.

La tendencia mundial en lo que se refiere al consumo de leche fluida y de productos frescos (helados o productos fermentados) ha ido en aumento desde mediados de la década de los noventa. El consumo de leche líquida se vio favorecido por la disponibilidad de leche Ultra Alta Temperatura -UAT-, es decir "larga vida", lo que repercutió en mayores ventas de este producto a nivel minorista. Estos cambios suceden en paralelo con el aumento de la injerencia que las empresas multinacionales de lácteos comienzan a tener en todo el mundo, lo que se expresa en unacreciente concentración de la transformación y la comercialización de estos productos en pocas empresas grandes. Al mismo tiempo, la gama de productos lácteos por los que los consumidores pueden optar se amplía constantemente y la tendencia a preferir productos saludables se



refleja en un aumento del consumo de una variedad importante de productos bajos en grasa (Burrell, 1997).

En cuanto al consumo brasileño, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Brasil ha proyectado que para el bienio 2019/2020, el consumo interno sea de 33,27 mil millones de litros, es decir unos 3 mil millones más de litros que la producción brasileña del año 2010 y más de un 220% por encima del pico histórico de producción de la Argentina.

Esta situación hace imprescindible aumentar la productividad de los rodeos de ordeño de Brasil o aumentar las importaciones de este producto a fin de satisfacer la creciente demanda y poder cubrir los litros de déficit. Es aquí donde resultan cruciales las decisiones de política que se tomen en la Argentina a fin de aumentar la productividad láctea y lograr satisfacer sino totalmente, gran parte de esa creciente e insatisfecha demanda.

Resulta interesante tener en cuenta que en los últimos años, el importante aumento productivo desarrollado por Brasil ha sido producto tanto de un mayor número de cabezas de ganado lechero en producción como de una mayor productividad de la vacas en ordeño. Tal como se observa en el Gráfico 2 se registra, entre el año 1990 y 2010, un salto del 20,57% en el número de vacas en ordeño mientras que la cantidad de litros de leche obtenidos por vaca y por año, en el mismo período, aumentó casi un 75%. Puede entonces estimarse, a priori, que los cambios en los incentivos a la producción y en las inversiones en equipos e infraestructura han provocado tales avances.

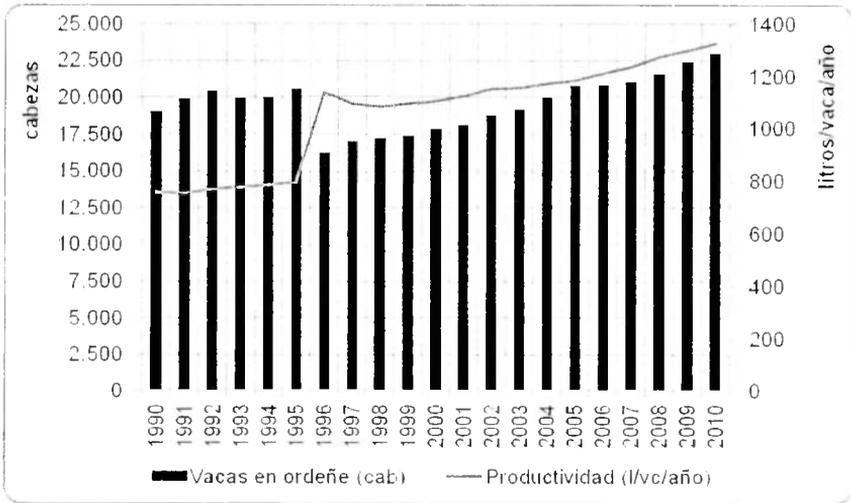
Intercambio comercial de leche y derivados entre la Argentina y Brasil

En el período bajo análisis el intercambio comercial de productos lácteos entre la Argentina y Brasil ha ido perdiendo dinamismo. Históricamente la Argentina exportaba solamente excedentes ya que el mercado interno de productos lácteos se constituía como el principal destino de la leche tanto fluida como de los productos elaborados. Sin embargo, en los últimos años, los niveles de consumo medidos en litros de leche por habitante por año variaron significativamente acompañando los momentos de crisis y crecimiento económico del país.

Según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, entre el año 1991 y 2000, se exportaron productos lácteos por un valor de 218 millones de dólares que totalizaron poco más de 100 mil toneladas. La década que va entre 2001 y 2010 presenta valores muy superiores ya que el promedio anual en toneladas exportadas asciende a 258 mil, mientras que en valor supera los 649 millones de dólares. Esta situación deja evidencia como, luego de la crisis argentina del año 2001 y con un tipo de cambio más competitivo, las colocaciones en el exterior se incrementaron notablemente.

Durante el año 2011, las exportaciones del sector lácteo tuvieron un importante salto ya que aumentaron un 42% en total y un 66% en valor respecto del año anterior. Sin embargo, durante el año 2012 se registraron exportaciones por 429.108 toneladas por un valor de 1.595 miles de dólares, lo que representa un aumento del 9,54% en cantidad pero una disminución de más del 29% en valor si se lo compara con el año anterior (Gráfico 3).

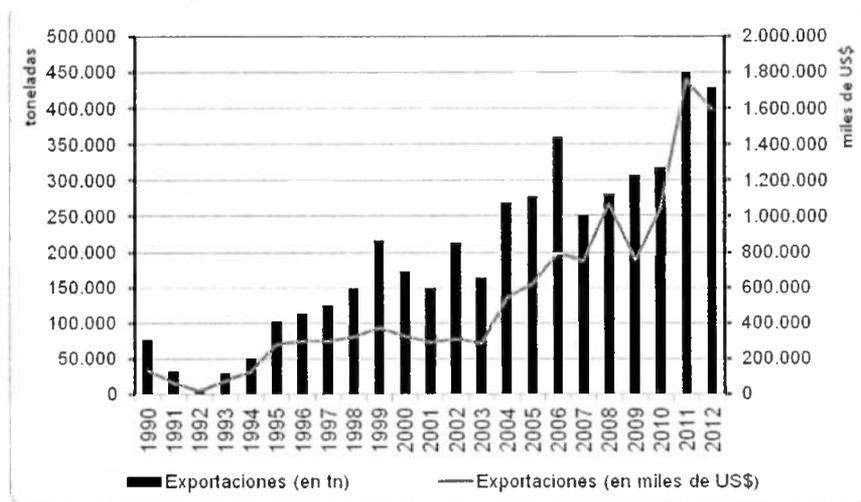
GRÁFICO 2: Evolución de la cantidad de vacas en ordeño (en cabezas) y de la productividad (litros/vaca/año). Serie 1990-2010.



FUENTE: Elaboración propia con datos de EMBRAPA.

El principal producto exportado durante 2012 fue la leche en polvo entera que representó el 47,7% del total exportado en toneladas y el 48,23% en valor. Le siguen en orden de importancia, el suero con el 15,13% y los quesos de pasta blanda y semidura con el 6% y 4% respectivamente (Tabla 1). Más atrás se ubican, la manteca y la leche en polvo descremada con valores en toneladas que no superan los 4 puntos porcentuales. Del total de las exportaciones en toneladas registradas durante el año 2012, los primeros 5 productos representan casi el 80% del total de los envíos al exterior.

GRÁFICO 3: Evolución de las exportaciones argentinas de productos lácteos, en toneladas y en miles de US\$. Serie 1990-2012.



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección de Industria Alimentaria de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) del MINAGRI.

TABLA I: Composición de las exportaciones argentinas de leche y productos lácteos en toneladas y como porcentaje del total. Año 2012.

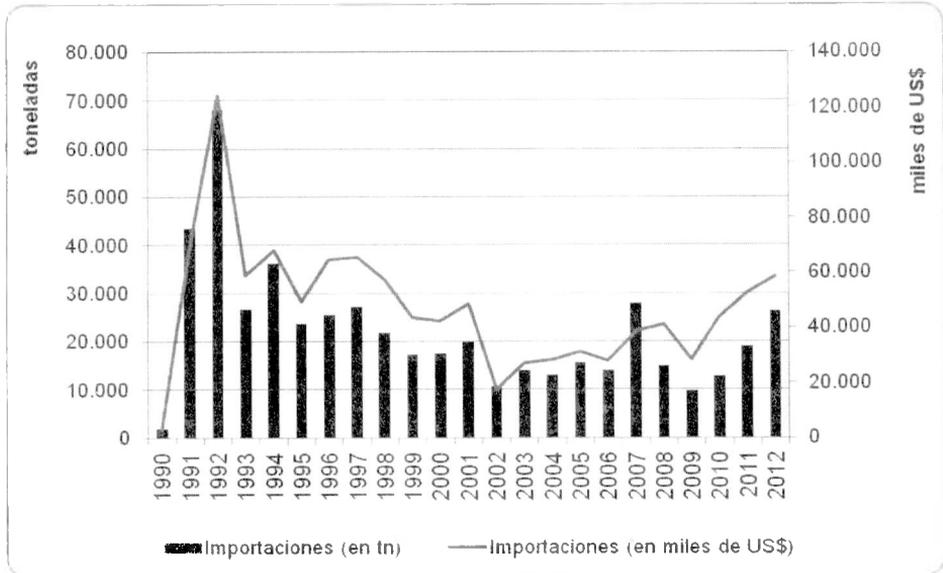
| Composición de las exportaciones lácteas 2012 | toneladas | % del total | en miles de US\$ | % del total |
|---|-----------|-------------|------------------|-------------|
| Leche en Polvo Entera | 204.672 | 47,70% | 769.303,71 | 48,23% |
| Suero | 64.905 | 15,13% | 133.609,86 | 8,38% |
| Leche Maternizada | 27.533 | 6,42% | 112.161,40 | 7,03% |
| Queso Pasta Blanda | 26.964 | 6,28% | 109.567,43 | 6,87% |
| Queso Pasta Semidura | 18.555 | 4,32% | 77.907,62 | 4,88% |
| Manteca | 17.123 | 3,99% | 59.276,52 | 3,72% |
| Leche en Polvo Descremada | 14.153 | 3,30% | 49.887,57 | 3,13% |
| Otros (leche concentrada y otros) | 11.990 | 2,79% | 76.531,01 | 4,80% |
| Queso Pasta Dura | 8.513 | 1,98% | 56.775,80 | 3,56% |
| Caseína | 7.909 | 1,84% | 65.458,65 | 4,10% |
| Yogur | 5.462 | 1,27% | 6.442,26 | 0,40% |
| Otros quesos | 5.310 | 1,24% | 22.502,19 | 1,41% |
| Dulce de Leche | 4.762 | 1,11% | 10.647,99 | 0,67% |
| Aceite butírico | 3.503 | 0,82% | 15.108,49 | 0,95% |
| Helados | 3.094 | 0,72% | 10.935,23 | 0,69% |
| Lactosa | 1.337 | 0,31% | 2.725,12 | 0,17% |
| Queso Rallado | 1.105 | 0,26% | 9.298,95 | 0,58% |
| Otros fermentos | 846 | 0,20% | 1.232,39 | 0,08% |
| Crema | 670 | 0,16% | 933,66 | 0,06% |
| Leche Fluida | 497 | 0,12% | 3.729,86 | 0,23% |
| Queso Fundido | 195 | 0,05% | 884,76 | 0,06% |
| Caseinatos | 10 | 0,00% | 206,11 | 0,01% |
| Leche Condensada | 0 | 0,00% | 0,00 | 0,00% |
| Derivados suero | 0 | 0,00% | 0,00 | 0,00% |
| Total | 429.108 | 100% | 1.595.126,58 | 100,00% |

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección de Industria Alimentaria de la SAGPyA del MINAGRI.

Por el lado de las importaciones, según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, entre el año 2000 y 2012 ingresaron al país 215.559 toneladas de productos lácteos por un valor de US\$489 millones de dólares, es decir un 26% menos de lo ingresado, en promedio, entre 1990 y 1999 (290 mil toneladas) y un 20% menos en valor para el mismo período (US\$ 605 millones). Solo a principios de la década de los años noventa se registraron valores altos en las importaciones de lácteos debido, principalmente, al bajo tipo de cambio de ese período que favoreció el ingreso de pro-

ductos desde el exterior a menores valores. No obstante ello, puedo observarse que los ingresos de productos lácteos a la Argentina tanto en valor como en toneladas a partir del derrumbe sucedido durante 2009. Durante 2012 la cantidad ingresada al país fue un 28% superior en peso y un 10% mayor en valor respecto de 2011.

GRÁFICO 4: Evolución de las importaciones argentinas de productos lácteos, en toneladas y en valor (miles de US\$). Serie 1990-2012.

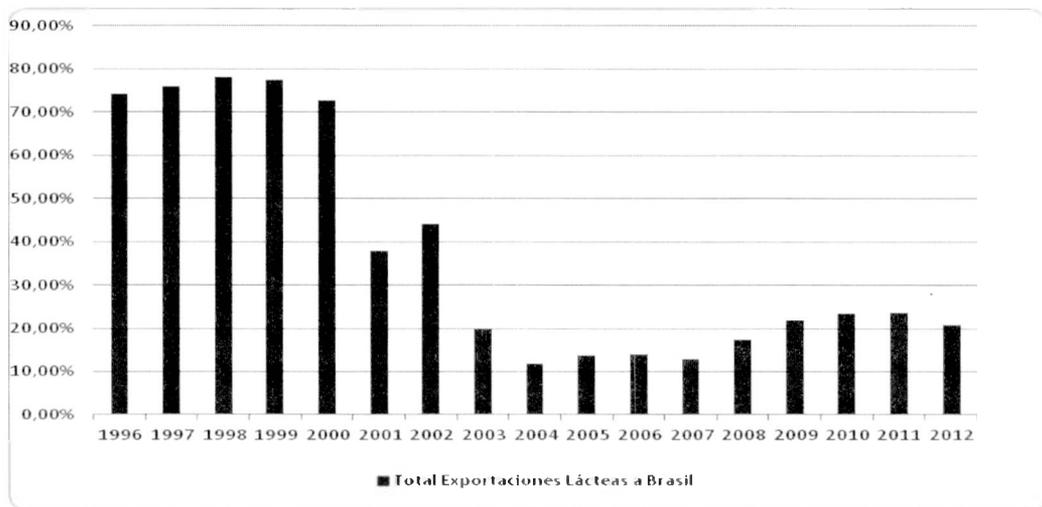


FUENTE: Elaboración propia con datos de la Dirección de Industria Alimentaria de la SAGPyA del MINAGRI.

En lo que a la participación de Brasil en el total de los envíos al exterior se refiere, tal como puede observarse en el Gráfico 5, ese país ha ido disminuyendo sus compras durante los últimos años. La serie presenta un máximo histórico en el año 1999, momento en el cual las exportaciones hacia el principal socio argentino en el MERCOSUR fueron de 175.687 toneladas (77% del total). A partir del año 2001 comienza un marcado comportamiento cíclico en los envíos a Brasil y no se superaron los niveles de exportación que se observaron en la década anterior. Durante 2012 los envíos a Brasil de productos lácteos totalizaron poco más de 80 mil toneladas lo que representó tan solo el 20% del total de las salidas lácteas argentinas. Cabe mencionar que los datos del Servicio Nacional de

Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) pueden diferir de los ofrecidos por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca debido a que en el primer organismo se incluyen únicamente los datos de los volúmenes de los productos fiscalizados por la Dirección de Tránsito Internacional (DTI) y por la Dirección Nacional de Protección Vegetal (DNPV). De todas formas esta diferencia de cálculo, no representa un impedimento ni se manifiesta en conclusiones distintas respecto de la trayectoria y el comportamiento de los envíos hacia ese país.

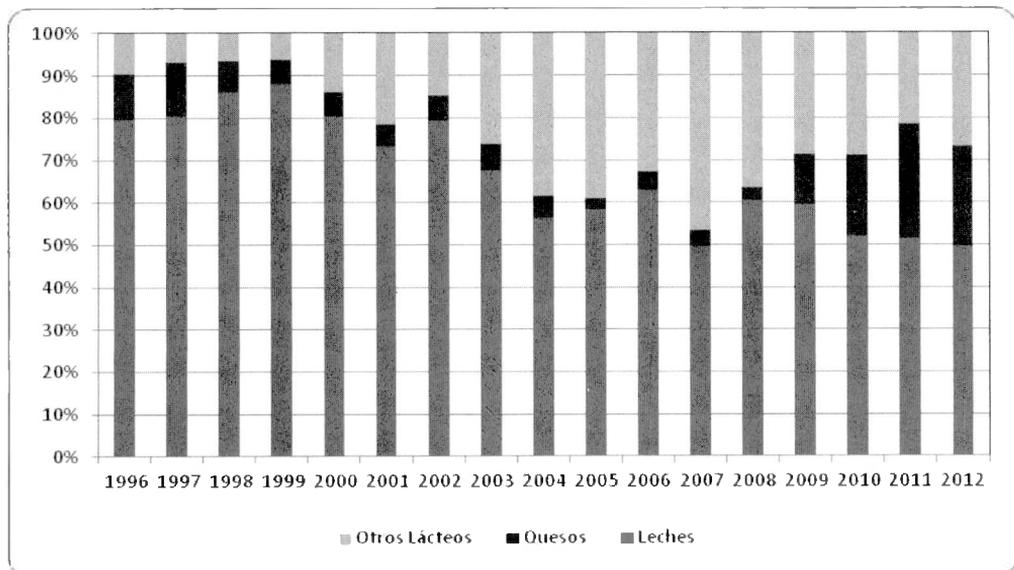
GRÁFICO 5: *Porcentaje de participación de Brasil en las exportaciones lácteas* totales argentinas. Serie 1996-2012.*



FUENTE: Elaboración propia con datos del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). (*Incluye leches en polvo y fluida enteras y descremadas, quesos de pasta blanda, semidura y dura y otros productos lácteos como manteca, suero, caseína, dulce de leche, yogur, lactosa, etc.).

La evolución de los envíos lácteos para las leches, quesos y otros lácteos hacia Brasil contabilizados por SENASA puede observarse en el Gráfico 6. Del total de los envíos realizados durante 2012 el producto que mayor participación tuvo fue la leche con el 49,53% del total, luego se ubicaron el resto de los productos lácteos con el 26,73% y el restante 23% estuvo compuesto por los quesos.

GRÁFICO 6: Evolución de la distribución de las ventas a Brasil según porcentaje del total de los envíos. Serie 1996-2012.



FUENTE: Elaboración propia con datos del SENASA.

Cabe destacar la notable merma que han sufrido los envíos de leche hacia el país vecino durante la última década. Estos envíos pasaron de representar casi el 88% del total durante el año 1999, al 49,53% en 2012. Con algunos altibajos, los otros dos grandes rubros de exportación han tendido a tener un comportamiento creciente. Los quesos aumentaron su participación, entre el año 1996 y 2010, en un 118% mientras que “otros lácteos” tuvo un salto participativo muy significativo al pasar de las 7709 toneladas a las 21.425 toneladas, es decir un 178% superior. Históricamente, Brasil ha sido un importador neto de productos lácteos, sin embargo la evolución de las exportaciones hacia ese país han mostrado una marcada tendencia a la baja.

Esta merma en las compras brasileñas pueden responder tanto a la devaluación del real ocurrida en enero de 1999 que encareció los productos argentinos en ese país, a la tendencia alcista de los precios internacionales de los productos lácteos y fundamentalmente al importante crecimiento de la producción que experimentó Brasil como parte de la política estatal de sustituir este rubro de importación por producción local. A su vez, cabe destacar, la

importante presencia gradualmente en aumento que los productos lácteos brasileños están teniendo en los mercados de exportación mundiales. Sin embargo, según datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil (MDIC) el saldo de la balanza comercial de lácteos para el año 2009 fue deficitario en US\$ 98 millones.

¿Comercio intraindustrial o interindustrial?

Se entiende por comercio intraindustrial a aquellas exportaciones e importaciones de mercancías que se dan de manera simultánea y que se agrupan en una misma actividad industrial. Este tipo de comercio ha recibido una gran atención por parte de la comunidad científica fundamentalmente porque su existencia está vinculada con las decisiones de política económica. El comercio intra-industrial se relaciona con las economías de escala en la producción y con la diferenciación de productos. Los beneficios de este tipo de comercio se asocian, por un lado, con el aumento de la productividad y, por tanto, con la reducción de los costos de producción y, por otro, con la mayor variedad de bienes disponibles para los consumidores. Por sus características, se observa mayor nivel de comercio intra-industrial dentro de la industria manufacturera.

Generalmente, estas decisiones pueden diferir de aquellas que se fundamentan en los modelos productivos basados en las ventajas comparativas de cada país (D'Elia y Berrettoni, 2013).

El comercio interindustrial, es aquel que se da cuando se intercambian productos de la misma industria y los países actúan de acuerdo con una lógica dada por la abundancia de factores de la producción y de tecnología. Este tipo de comercio puede identificarse con el valor absoluto del saldo comercial y se explica por la Teoría de las Ventajas Comparativas de David Ricardo y/o la tesis de dotación factorial de Heckscher-Ohlin.

El índice de Grubel Lloyd (GL), publicado en 1975, mide la proporción de comercio intraindustrial de un producto en particular respecto del comercio total para una producción determinada. Este índice fue ampliamente utilizado durante los años sesenta a fin de fundamentar, de cierta forma, que el acelerado

aumento del comercio internacional entre los países industrializados estaba basado en la dotación de factores y recursos naturales dentro de cada nación. El índice relaciona las exportaciones y las importaciones de un bien en cuestión. Su fórmula de cálculo es:

$$IGL = \frac{(X_i + M_i) - [X_i + M_i]}{X_i + M_i}$$

Donde X representa el valor de las exportaciones y M el valor de las importaciones de un bien i determinado. El índice puede tomar valores entre 0 y 1. Si el resultado es 1 significa que solamente existe comercio intraindustrial, es decir en el país las exportaciones de un bien se equiparan completamente con las importaciones. Por el contrario, si el índice es 0 no existe comercio intraindustrial y solo existe comercio interindustrial. Esto significa que el país en estudio sólo importa ó exporta el bien en cuestión.

Lucángeli (2007) ha demostrado la existencia de comercio del tipo intraindustrial entre los dos principales socios del MERCOSUR. En su trabajo se destaca que al menos la mitad del intercambio comercial de manufacturas entre ambos países es de este tipo desde fines de los años ochenta y con mayor intensidad a partir de la puesta en marcha del proceso de integración. En 2010-11el comercio intra-industrial con el MERCOSUR, alcanzó el 67%, es decir, 9 puntos porcentuales más que a comienzos de la década de los noventa. De ese porcentaje, más de la mitad del comercio intraindustrial de manufacturas con el MERCOSUR se concentró en el sector automotriz (D'Elia y Berrettoni, *op. cit.*).

A partir de la fórmula presentada y con los datos de exportación e importación de productos lácteos que ofrece el MINAGRI se calculó el respectivo índice para la serie 2000-2012 el cual arrojó un comportamiento distinto. Los resultados obtenidos se muestran en la tabla 2.

TABLA 2: Cálculo del Índice de Grubel y Lloyd para productos lácteos 2000-2012.

| Año | Importaciones (miles de US\$) | Exportaciones (miles de US\$) | Índice Grubel y Lloyd |
|------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| 2000 | 42.519.000 | 276.266.405 | 0,27 |
| 2001 | 48.573.000 | 289.692.645 | 0,29 |
| 2002 | 17.499.000 | 312.760.981 | 0,11 |
| 2003 | 27.172.000 | 289.388.649 | 0,17 |
| 2004 | 28.371.000 | 543.581.651 | 0,10 |
| 2005 | 31.196.000 | 624.293.348 | 0,10 |
| 2006 | 27.999.000 | 798.118.951 | 0,07 |
| 2007 | 38.522.000 | 749.674.868 | 0,10 |
| 2008 | 41.012.000 | 1.068.910.044 | 0,07 |
| 2009 | 28.503.000 | 756.584.774 | 0,07 |
| 2010 | 47.338.146 | 1.057.353.200 | 0,09 |
| 2011 | 52.586.335 | 1.758.653.504 | 0,06 |
| 2012 | 58.595.498 | 1.595.126.582 | 0,07 |

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINAGRI.

Asimismo, para una mejor interpretación de la trayectoria del índice, se muestra en el gráfico 7 su evolución para esos años. Según puede observarse, el índice, cae abruptamente a partir del año 2001, se recupera en 2003 pero nuevamente empieza a tomar valores pequeños y cercanos a 0,10 durante los años siguientes.

Este desempeño del IGL evidencia la existencia de comercio interindustrial en el sector lácteo argentino. Según Román et al (2012), la caída en el índice puede explicarse por causas tanto microeconómicas como macroeconómicas, entre ellas, la incorporación de nuevas tecnologías y el aumento del tipo de cambio real permitieron explotar el potencial del sector tornando la actividad más competitiva.

Comentarios finales

El MERCOSUR representó en un primer momento un ámbito propicio y una interesante oportunidad para el intercambio comercial en general entre los países parte, en especial en la relación bilateral entre la Argentina y Brasil. Sin embargo, los vaivenes políticos y económicos sufridos por ambos impactaron en el proceso de integración y provocaron ciertas inestabilidades en los niveles

de intercambio.

En lo que se refiere al sector lácteo, durante la década delnoventa, la existencia del MERCOSUR, y particularmente la demanda brasileña de productos lácteos, dieron un impulso importante a la actividad en la Argentina. Sin embargo, a fines de 2001 y comienzos de 2002 el nuevo contexto macroeconómico planteó reglas de juego diferentes para ambos países, con la consecuente caída en el consumo y en el intercambio comercial. Si bien las compras brasileñas de productos lácteos argentinos se han comportado en los últimos años con marcadas disminuciones, la Argentina sigue siendo su principal proveedor. Brasil ha intensificado su producción y aumentado su productividad, obteniendo niveles de producción que hacen posible generar excedentes exportables. Todo ello en conjunto resulta en que –pese a no satisfacer completamente su demanda interna y que sus niveles de consumo aún son menores a los recomendados por la Organización Mundial de la Salud– Brasil ha comenzado a tener presencia en los mercados externos. Esta situación da cuenta de un cambio de rumbo en las políticas sectoriales aplicadas que estimulan con fuertes incentivos y mecanismos de fortalecimiento a la producción y deja a la luz la disparidad de las mismas con respecto a los instrumentos aplicados en la Argentina.

En lo que respecta a la existencia de comercio interindustrial o intraindustrial en el sector lácteo, el indicador utilizado para medir el mismo, devuelve un valor muy cercano a cero por lo tanto evidencia la existencia de comercio interindustrial en el sector. Muy probablemente la dependencia de ventajas comparativas y el rol del nivel del tipo de cambio sean factores influyentes en la rentabilidad del sector a nivel local y en el nivel de penetración que tienen los productos importados.

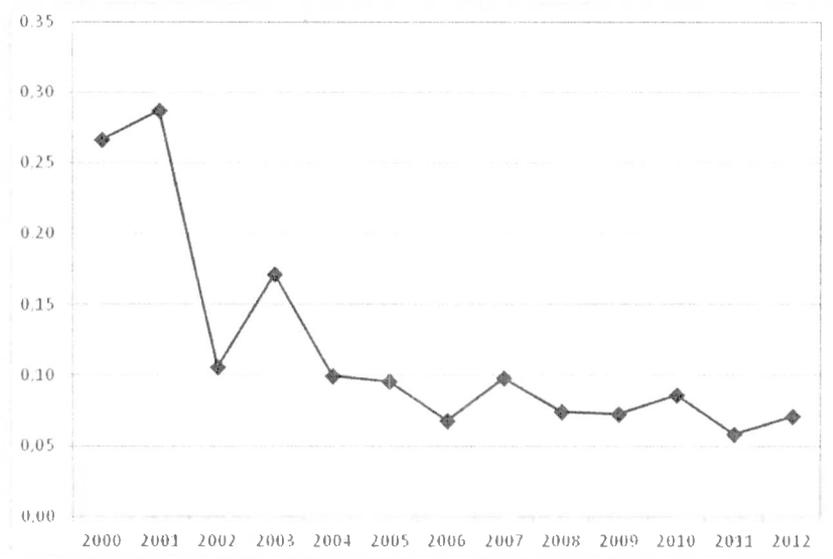
Si bien se prevé que los flujos de comercio continúen intensificándose, éstos no serán ajenos a las fluctuaciones. Por tal motivo deberá prestarse especial atención al aumento productivo de Brasil –sus causas y consecuencias– si la Argentina desea conservar ese mercado.

La falta de armonización de políticas en general y la ausencia de una aplicación conjunta de instrumentos comerciales como el Arancel Externo Común, repercuten considerablemente en el sector. Su implementación redundaría en beneficios superiores para ambos países y permitiría hacer frente a las oportunidades que se

presentan tanto dentro del bloque como en los mercados externos. Ambas condiciones resultan necesarias para la profundización de los beneficios del bloque.

El gran desafío que se le presenta al MERCOSUR es lograr la complementariedad productiva para lo cual es indispensable consolidarse como bloque a través de la construcción y coordinación no sólo de las políticas macroeconómicas, sino también las que atañen los aspectos productivos de sus cadenas de valor para que en consecuencia incidan favorablemente en el comercio recíproco.

GRÁFICO 7: Evolución del Índice de Grubel y Lloyd para el sector lácteo. Serie 2000-2012.



FUENTE: Elaboración propia con datos de MINAGRI.

Bibliografía

Barsky, Osvaldo y J. Gelman (2003). *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Argentina.

Bianculli, Andrea Carla (2004). *El Mercosur: una lectura "federal"*. Serie Relaciones Internacionales, Documento de Trabajo Nro. 2, FLACSO Argentina.

- Bouzas, Roberto (2001). "El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?". Revista *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 41, Nro. 162 julio-septiembre de 2001. Argentina.
- D'Elía Carlos y Daniel Berrettoni (2013). El comercio de la Argentina por regiones en el período 1990-2011 Revista *Argentina de Economía Internacional - Número 1*. Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina
- Grubel, Herbert G. y Peter J. Lloyd (1975). *Intra Industry trade: The theory and measurement of internationally trade in differentiated products*. Wiley: Nueva York.
- Lucángeli, Jorge (2007). *La especialización intraindustrial en el MERCOSUR*. Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 64. CEPAL. Santiago de Chile.
- Román, Mergá; J. Barruti; M. Rodríguez y G. Lazo (2012). *Caracterización del comercio exterior de la industria láctea argentina*. Estudio Especial Nro. 9. Universidad del Salvador. Argentina.

AGROALIMENTOS: ENFOQUE NORMATIVO ARGENTINO

Leila Devia y María José Alzari¹

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Resumen

El trabajo pretende esbozar el estado de situación de la normativa argentina en materia de agroalimentos así como su tratamiento a nivel del MERCOSUR, en el marco del convenio de diversidad biológica. Se tuvo en cuenta su relación con las medidas sanitarias y fitosanitarias dispuestas por la Organización Mundial del Comercio, a fin de armonizar criterios y principios en el sistema legal alimentario.

Palabras clave: Agroalimentos; MERCOSUR; Convención de Diversidad Biológica; Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Organización Mundial del Comercio.

Abstract

The work aims to outline the state of affairs of the Argentina agrifood legislation on their treatment at the level of MERCOSUR, under the Convention on Biological Diversity. Its relation to sanitary and phytosanitary measures issued by the World Trade Organization, to harmonize standards and principles in the food legal system was taken into account.

Key words: Food; MERCOSUR; Biodiversity Convention; Agreement on Sanitary and Fitosanitary Measures; World Trade Organization.

Constitución Nacional y Recursos Naturales

En 1994 la República Argentina ha incorporado a nuestra Carta Magna -bajo el título de "nuevos derechos y garantías"- el derecho deber de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano,

¹ Recopilación de información a cargo de **Micaela Bonafina**.

equilibrado y apto para el desarrollo humano (artículo 41). Simultáneamente, consagra el concepto de “Desarrollo Sostenible” estableciendo que las actividades productivas deberán satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la de las generaciones futuras. Esta solidaridad intergeneracional es una de las características inherentes a la protección del medio ambiente y a esta visión de desarrollo.

Asimismo, el artículo 41 en su segundo y tercer párrafo contiene las obligaciones que el Estado (en su conjunto) deberá asumir, exigiendo así una importante labor de tipo legislativa y administrativa ya que será la Nación la encargada de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y las Provincias, las necesarias para complementarlas. Argentina es un país federal con un desarrollo legislativo provincial heterogéneo en materia ambiental, por lo que resulta vital y necesario contar con una base de protección mínima que sea común en todo el territorio nacional, y así evitar situaciones de inequidad entre las Provincias con diferentes niveles de protección ambiental.

La atribución de competencias se hace sobre la base de que el dominio y la jurisdicción siempre serán locales en materia ambiental. Junto a lo establecido en el artículo 41 (tercer párrafo) de la Constitución Nacional se aplican los principios del artículo 121 que estipulan que las Provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación, infiriéndose que la Nación solo posee una competencia de excepción. En concordancia, el artículo 124 dispone expresamente que “corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, implicando tácitamente el ejercicio de la jurisdicción.

Las Provincias han efectuado una delegación a la Nación para que establezca los “presupuestos mínimos de protección ambiental”, pero será primordial que esta delegación no implique, ni expresa ni tácitamente, una invasión al dominio originario que poseen las Provincias.

Luego de las consideraciones formuladas, resulta necesario establecer algunas precisiones en torno a definir cuáles son las atribuciones, deberes y/o competencias que tienen las diferentes Autoridades sobre las materias ambientales.

Es el Estado en todos sus órdenes (Nacional, Provincial y Municipal), a quien le corresponde garantizar el derecho de todos los

habitantes a un ambiente sano. Ahora bien, si bien se establece la concurrencia de facultades, serán las Provincias y los Municipios quienes legislen sobre las diferentes materias y actividades, complementando los presupuestos mínimos dictados por la Nación. Ello, en razón de la autonomía y de la competencia territorial y material que ostentan.

El artículo 123 establece en forma clara que “cada provincia dictará su propia Constitución [...] asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Se ha dicho que la concurrencia de potestades entre la Nación y las provincias impone considerar dos áreas: lo mínimo y lo máximo. En lo primero la competencia es federal; en lo otro, provincial. Podrá en lo mínimo dársele a la legislación la forma codificada, o la de una ley marco; y en lo máximo podrán las provincias ampliar y desarrollar para sus respectivas jurisdicciones aquel mínimo legislado por el Congreso, asumiéndolo sin contravenirlo.

Asimismo, ellas serán quienes ejerzan el poder de policía ambiental, sobre toda actividad que se desarrolle dentro de sus territorios, en función de la situación y necesidades locales. Las cuestiones ambientales requieren de una atención inmediata y cercana conforme a sus características puntuales.

Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental

“Se entiende por presupuesto mínimo [...] a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable” (Ley General del Ambiente de la Nación n° 25.675, art. 6).

En el año 2002, se sanciona la ley de presupuestos mínimos más significativa de todas, la que reglamenta los preceptos contenidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional: la Ley General del Ambiente N° 25.675. El bien jurídico que se busca tutelar es la política ambiental y para lograr ello recepta los principios de cooperación, solidaridad, progresividad y congruencia; además de una serie de instrumentos de política y gestión ambiental como ser el

ordenamiento territorial, el procedimiento técnico-administrativo de evaluación de impacto ambiental, participación ciudadana y educación e información ambiental.

Esta norma marco, también establece el Sistema Federal Ambiental cuyo objetivo será desarrollar la coordinación de la política ambiental, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El sistema aludido se instrumenta a través del Consejo Federal de Medio Ambiente o COFEMA.

Además de la Ley General del Ambiente, al día de hoy existen otras ocho leyes de presupuestos mínimos ambientales vigentes, a saber: Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios; Ley 25.670 de Gestión y Eliminación de los PCBs, Ley 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas; Ley 25.831 de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental en Poder del Estado; Ley 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; Ley 26.562 de Control de las Actividades de Quema; Ley 26.339 de Protección Ambiental de Glaciares y por último la Ley 26.815 de Manejo del Fuego.

Ahora bien, resulta cuanto menos llamativo la inexistencia de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de protección y degradación de suelos. Las existentes, no se ocupan de él en forma directa, sino más bien protegiendo otros bienes jurídicos (bosques).

En la actualidad, son las provincias quienes dictan sus propias leyes de protección y conservación del suelo, teniendo en cuenta el desarrollo productivo y las actividades principalmente agropecuarias pero también industriales que se desarrollen en los territorios de cada una de ellas.

Ley de Tierras Rurales: régimen de protección

A finales de 2011, se sancionó la Ley N° 26.737 de Tierras Rurales. Se trata de una ley de orden público, que rige en todo el territorio de la República Argentina y que se aplicará a todas las personas físicas y jurídicas que, por sí o por interpósita persona, posean tierras rurales, sea para usos o producciones agropecuarias, forestales, turísticas u otros usos. Se define a las tierras rurales como todo predio ubicado fuera del ejido urbano, independientemente de su localización o destino.

El objeto de esta regulación es determinar la titularidad, catastral y dominial, de la situación de posesión de las tierras rurales, y establecer las obligaciones que nacen del dominio o posesión de dichas tierras; y regular respecto de las personas físicas y jurídicas extranjeras, los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales, cualquiera sea su destino de uso o producción.

La ley y sus decretos reglamentarios establecen un porcentual máximo de tierras rurales que podrán adquirir de aquí en adelante los diferentes capitales extranjeros. Debido a la descentralización de la información dominial, resultaba imposible saber a priori cual era la cantidad y extensión de tierras que estaba en mano de extranjeros, por lo que la ley dispuso la creación del Registro Nacional de Tierras Rurales, instituyéndolo como autoridad de aplicación y para que realice un relevamiento integral de la propiedad de los inmuebles rurales de todo el territorio argentino. Al mes de Abril del 2014, el relevamiento indica que hay cuarenta y nueve (49) Municipios de dieciséis (16) Provincias que ya superaron los límites establecidos en la Ley en cuestión.

Asimismo, la ley prevé un procedimiento habilitatorio previo, para todas aquellas personas físicas o jurídicas extranjeras que deseen adquirir tierras rurales, modificándose así por completo y para siempre toda la dinámica comercial y operacional en materia inmobiliaria, pues estas medidas no solo afectan la compra, sino también las futuras ventas de tierras rurales.

Procesos internacionales

1. *Mercosur*

Es sabido que los Estados Partes que conforman el MERCOSUR (Uruguay, Argentina, Brasil, Venezuela y Bolivia) se esfuerzan en compartir valores que se representarán en sus sociedades democráticas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable.

Conforme surge del tratado constitutivo del grupo, el MERCOSUR apunta a consolidar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países mediante –entre otras– la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías; el establecimiento de un arancel

externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales (agrícolas, aduaneras, industriales, etc.); y el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.

Dentro de la normativa que regirá a los Estados Partes del grupo, encontramos las Decisiones, Resoluciones, Directivas y Recomendaciones.

1. 1. Decisiones del Consejo del Mercado Común

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común. Se pronuncia mediante Decisiones, que son obligatorias para los Estados Partes.

1. 2. Resoluciones del Grupo Mercado Común

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y como tal se pronuncia mediante Resoluciones, que también son obligatorias para los Estados Partes.

1. 3. Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR

La Comisión de Comercio del MERCOSUR es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, y le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países. Esta Comisión se pronuncia mediante Directivas o Propuestas. Únicamente las Directivas son obligatorias para los Estados Partes.

1. 4. Recomendaciones del Consejo del Mercado Común

El Consejo podrá formular Recomendaciones, de carácter no vinculante, con el objetivo de establecer orientaciones generales, planes de acción o incentivar iniciativas que contribuyan a la consolidación del proceso de integración. Las Recomendaciones no son obligatorias para los

Estados Partes y la incorporación a sus ordenamientos jurídicos no es necesaria, sino que podrá ser discrecional.

1. 5. *Temática agropecuaria en el MERCOSUR*

Existen dos grupos del trabajo que abarcan y trabajan continua e ininterrumpidamente en esta temática: el Sub Grupo de Trabajo N° 6 referido al Medio Ambiente, y el Sub Grupo de Trabajo N° 8 referido a la Agricultura.

Cabe destacar el dictado del laudo arbitral del año 2002, en el marco del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, cuyo objeto refiere a obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios Argentinos en el mercado Brasileño. En el mismo se discutió sobre el incumplimiento de Brasil de incorporar a su ordenamiento positivo interno la normativa MERCOSUR en materia de facilitación del comercio de productos fitosanitarios; produciéndose una violación al principio de libre circulación de bienes en la región, y también a la obligación de reciprocidad dado que la Republica Argentina y los demás Estados partes han observado los compromisos sobre facilitación de comercio de productos fitosanitarios. El tribunal arbitral por unanimidad falla a favor de la Argentina y ordena a Brasil a tomar las medidas necesarias para que se produzca el cese de la actitud que dio origen al planteamiento de la controversia.

2. Convenio de Diversidad Biológica

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) es un tratado internacional jurídicamente vinculante cuyos tres objetivos primordiales consisten en la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Su objetivo general es promover medidas que conduzcan a un futuro sostenible.

La conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad. El Convenio sobre la Diversidad Biológica cubre la diversidad biológica a todos los niveles: ecosistemas, especies y recursos genéticos. También cubre la biotecnología, entre otras cosas, a través del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. De hecho, cubre todos los posibles dominios

que están directa o indirectamente relacionados con la diversidad biológica y su papel en el desarrollo, desde la ciencia, la política y la educación a la agricultura, los negocios, la cultura y mucho más.

El órgano rector del CDB es la Conferencia de las Partes (COP). Esta autoridad suprema de todos los Gobiernos (o Partes) que han ratificado el tratado se reúne cada dos años para examinar el progreso, fijar prioridades y adoptar planes de trabajo. La duodécima reunión de la Conferencia de las Partes se realizará en Pyeongchang, República de Corea.

La Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (SCDB) tiene su sede en Montreal, Canadá. Su principal función es ayudar a los Gobiernos a aplicar el CDB y sus programas de trabajo, organizar reuniones, redactar borradores de documentos, coordinar la labor del Convenio con la de otras organizaciones internacionales y recopilar así como difundir información. El Secretario Ejecutivo es el director de la Secretaría.

2.1. Claves sobre la CBD

- El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) quedó listo para la firma el 5 de junio de 1992 en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.
- Hasta la fecha hay 193 Partes. Argentina lo ratificó en 1994.
- Los componentes de la diversidad biológica son todas las formas de vida que hay en la Tierra, incluidos ecosistemas, animales, plantas, hongos, microorganismos y diversidad genética.
- Con sus tres objetivos, el CDB es considerado a menudo como el principal instrumento internacional para el desarrollo sostenible.
- Los ecosistemas, las especies y los recursos genéticos deberían ser utilizados en beneficio del ser humano, pero de manera que no lleve a la pérdida de diversidad biológica.
- Para conservar la diversidad biológica hacen falta cuantiosas inversiones, pero se obtendrán considerables beneficios ambientales, económicos y sociales
- El enfoque por ecosistemas, una estrategia integrada para gestionar recursos, es el marco de acción del Convenio.
- Según el principio de precaución, cuando haya peligro de considerable reducción o pérdida de diversidad biológica, la falta de certeza

científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas que impidan o minimicen dicho peligro.

Incidencia del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en la legislación argentina

En los últimos años, la incidencia creciente, así como la mayor difusión mediática de emergencias sanitarias relacionadas con los alimentos (ej. BSE, H5N1, H1N1, E-coli) han acrecentado la conciencia de los consumidores sobre la inocuidad de lo que compran. Esto ha facilitado que en las agendas públicas de muchos países se hayan instalado estas mismas preocupaciones, lo que ha derivado en una profusión de normas relativas a los requisitos sanitarios y fitosanitarios que deben cumplir los productos importados para su ingreso.

Argentina no ha quedado al margen del proceso señalado anteriormente. Es más, la posición como exportadores netos de alimentos, así como las elevadas exigencias en los principales mercados de destino han conducido a asimetrías entre los productos destinados al comercio local e internacional.

En este sentido, Argentina, se enfrenta a dos retos esenciales: garantizar la inocuidad y la calidad alimentaria en sus mercados internos y, a la vez, apoyar a sus productores en el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). Este último reto puede ser visto también como una oportunidad de mejora en el acceso a los mercados. En ese orden de ideas, FAO, Cepal & IICA sostienen que la diversificación de productos de acuerdo a los requisitos de los importadores es una de las oportunidades más importantes del sector agroalimentario regional.

1. Argentina en el contexto del Acuerdo MSF

El acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias supuso un importante hito en la garantía de que los países de la OMC puedan imponer dichos requisitos, pero siempre que no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable o actúen como una restricción encubierta al comercio. Para ello, el Acuerdo MSF se basa en la aplicación de una serie de principios, a saber: no discriminación, armonización, equivalencia, evidencia científica, regionalización, transparencia y asistencia técnica y trato diferenciado a los países en desarrollo.

En lo que respecta al principio de transparencia, los miembros están obligados a informar sobre su intención de introducir nuevas normas (o sobre los cambios en las ya vigentes). El contenido de dichas normas debe ser notificado a la Secretaría de la OMC, facilitando su detalle a los miembros que así lo soliciten. A partir de dicha notificación se establece un periodo de discusión, cuyos resultados deben ser considerados en el texto final de la norma.

Con el fin de apoyar la transparencia y construcción de consenso, el Acuerdo MSF establece un Comité que le permite a sus miembros exponer sus preocupaciones sobre los requisitos impuestos por otros países; estas se conocen como Preocupaciones Comerciales Específicas (PCE). No obstante, en el caso de que un país considere que se están violando los principios del Acuerdo MSF en su contra, este puede plantear dicha controversia ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

En lo que respecta a las notificaciones sobre MSF, según registra la base de datos I-TIP de la OMC, entre 1995 y 2012 se informaron más de 11 mil, siendo Brasil, Perú, Chile, Colombia, México, Argentina y Costa Rica los países de América Latina con mayor número de notificaciones. Todos estos se sitúan entre los 20 primeros de la OMC, destacando Brasil como el segundo a nivel mundial solo por detrás de Estados Unidos.

En lo que refiere a las Preocupaciones Comerciales Específicas presentadas al Comité de MSF, el total registrado entre 1995 y 2012 fue de 344, las cuales se concentraron principalmente en el periodo 2000-2004. Los países de América Latina con mayor participación fueron Argentina (39 PCE), Brasil (25 PCE) y Chile, Ecuador y México con 8 PCE.

Como se observa, algunos países de América Latina, entre ellos la Argentina, junto con Brasil, Chile y México se destacan por su participación en los distintos mecanismos sobre MSF dispuestos por la OMC, mientras que otros están muy rezagados en la materia. Sin embargo, para cualquier país miembro en el cual el sector agroalimentario cumpla un rol relevante en sus exportaciones es importante estar inserto en esta institucionalidad. Por ello, apoyar dicha inserción es una tarea esencial desde los organismos de cooperación y los propios gobiernos nacionales.

2. Impacto en el desarrollo de la actividad agropecuaria argentina

De acuerdo al “Cuarto Informe Nacional para la Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)” una de las principales amenazas a la diversidad biológica Argentina es el avance de la frontera agropecuaria sobre ecosistemas naturales, conjuntamente con la contaminación y el cambio climático.

El avance de la frontera agropecuaria sobre las tierras forestales de diferentes cultivos, en especial el de soja, ha sido muy significativo en estos últimos decenios. Para combatir este crecimiento exponencial, será necesario –entre otros– fortalecer el sistema de ordenamiento territorial promoviéndose así un uso adecuado y acorde a las aptitudes de cada zona. Asimismo, resultan vitales las tareas de control, educación e información ambiental, como así también políticas de incentivos y facilidades económicas para la inversión en tecnología e infraestructura. Respecto al creciente uso agrícola de Organismos Genéticamente Modificados (OGM), se han tomado una serie de medidas integrales, que regulan todo lo referente a su utilización. Hace mucho tiempo ya, se creó en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA). Está integrada por un grupo interdisciplinario e interinstitucional, con miembros tanto del sector público como del privado, para servir de órgano de evaluación y consulta en materia de detalles organismos. El enfoque regulatorio argentino se basa en las características y riesgos de los productos de labiotecnología, y no en el proceso mediante el cual ellos fueron producidos. Considera riesgos para el ambiente, la producción agropecuaria y la salud pública. La comisión definió las condiciones para permitir la liberación al medio de OGM, acción que requiere obtener autorización oficial caso por caso. La CONABIA evalúa cada solicitud presentada en un proceso que tiene cierta complejidad.

Conclusiones y recomendaciones

Resultará vital promover y fomentar métodos de agricultura sostenible que empleen prácticas de manejo, tecnologías y políticas que promuevan los impactos positivos y mitiguen los negativos de la agricultura sobre la biodiversidad.

De lo analizado hasta ahora se pone en evidencia la existencia de importantes brechas en la participación en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y su relación con la legislación alimentaria argentina.

Considerando el escenario actual, donde los aranceles tienen cada vez menor impacto, mientras que las medidas no arancelarias se incrementan, una de las principales consecuencias de la existencia de estas brechas es que las oportunidades de acceso de los productos alimentarios regionales a los principales mercados internacionales también es diferenciada. Esto derivaría en una desviación de las exportaciones que no cumplan los requisitos hacia el mercado local u otros menos exigentes. Asimismo, en los mercados que no puedan absorber esta oferta adicional, el cierre en destino resultaría en dramáticas pérdidas de ingresos.

Del mismo modo, la existencia de mecanismos para la imposición y cumplimiento en MSF afecta a los países en su propia seguridad alimentaria, entendiendo esta como disponibilidad, acceso, pero también como calidad e inocuidad de los productos ingeridos. Bajos niveles derivarían en una mayor incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos, lo que supondría un gasto médico y un costo de oportunidad en lo relativo a la pérdida de horas de trabajo.

Es vital el fortalecimiento de los organismos de cooperación regionales en materia de alimentos y la armonización de la legislación alimentaria alineada con la legislación ambiental. Es decir compatibilizar los retos ambientales con las exportaciones de alimentos a la luz de los Acuerdos de Agricultura, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias junto con el Convenio de Diversidad Biológica y sus respectivos Protocolos.

Bibliografía

Devia, Leila y María José Alzari, "Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC: Su impacto en el ámbito del MERCOSUR, en especial respecto de Argentina", 2013.

Organización Mundial del Comercio, Folleto "Medidas Sanitarias y Fitosanitarias", 2003; 2005.

Sabsay, Daniel A. y M. E. Di Paola, "Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Recomendaciones para su reglamentación". Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2003.

Sabsay, Daniel A., "Constitución y Ambiente en el marco del Desarrollo Sustentable". Publicado en Walsh, Juan Rodrigo; Di Paola, María Eugenia. *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, pp. 67-82. Buenos

Aires: La Ley, 2000.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS). "Cuarto Informe Nacional para la Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica", 2010. Disponible en <http://www.cbd.int/reports/search>.

<http://www.minagri.gob.ar/site/index.php>

<http://www.wto.org/indexsp.htm>

<http://www.mercosur.int/>

<http://www.un.org/es/events/biodiversityday/convention.shtml>

<http://www.cbd.int/>

<http://www.infoleg.gov.ar/>

POLÍTICAS AMBIENTALES EN EL MERCOSUR: LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE BIODIVERSIDAD PARA CONTROLAR EL AVANCE DE LA FRONTERA AGROPECUARIA SOBRE BOSQUES NATIVOS

*Florencia Casas¹, Vanina Pietragalla², Ulises Martínez
Ortiz y Lucía Longo³*

FACULTAD DE AGRONOMÍA (UBA)

Resumen

La transformación de ecosistemas naturales en tierras de cultivo es una de las principales amenazas para la biodiversidad a escala global. En los países del MERCOSUR, la expansión agropecuaria afectó principalmente a ecosistemas boscosos, generando la pérdida de más de 67 millones de ha de bosques nativos en los últimos 20 años. En este contexto todos los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR han suscripto el Convenio sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas (CBD), y el propio MERCOSUR ha desarrollado una Estrategia de Biodiversidad como bloque. El presente trabajo muestra la preocupación y acción de parte de las instituciones de Argentina, Brasil y Paraguay, a partir de los documentos presentados en el marco de los compromisos asumidos ante la CBD. Se identificaron similitudes en el abordaje con el que los tres países enfrentan el problema de la deforestación por avance agropecuario. Se observan acciones comunes que incluyen restricciones a la deforestación, por diferentes procedimientos, pero con énfasis en el ordenamiento territorial, así como la elaboración e implementación de mecanismos incipientes de incentivos y compensaciones económicas por servicios ecosistémicos. La Estrategia MERCOSUR de Biodiversidad constituye un esfuerzo valioso por fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación de políticas entre los Estados Parte. No obstante, las similitudes encontradas entre las acciones llevadas a cabo por los países no reflejan una articulación de políticas, sino más bien la preocupación común por la amenaza que la degradación ambiental constituye en el núcleo del aparato productivo nacional.

¹ Tesista.

² Cátedra de Economía General.

³ Codirectora del Proyecto por la Facultad de Agronomía (UBA).

Palabras clave: Biodiversidad; MERCOSUR; expansión agrícola; política ambiental; Convención de Biodiversidad.

Abstract

The conversion of natural ecosystems into crops is a major threat to global biodiversity. In MERCOSUR countries, agricultural expansion mainly affected forest ecosystems, generating the loss of more than 67 million hectares of native forests in the last 20 years. In this context all MERCOSUR Parties and Associated States have signed the United Nations Convention on Biological Diversity (CBD), and MERCOSUR itself has developed a common Biodiversity Strategy. This paper analyzes specific policies developed by Argentina, Brazil and Paraguay, from the documents submitted as part of their commitments to the CBD. Similarities were identified in the way the three countries face the problem of deforestation due to agricultural expansion. The common lines of action include restrictions on deforestation by different mechanisms, but with emphasis on land use planning, and incentives and compensation for ecosystem services. The MERCOSUR Biodiversity Strategy is a valuable effort to strengthen mechanisms for cooperation and policy coordination among Parties. However, the similarities found in the policies adopted by the countries do not reflect a coordinated policy, but rather a shared environmental problem and its drivers.

Key words: Biodiversity; MERCOSUR; agriculture expansion; environmental policy; Biodiversity Convention.

Introducción

El Mercado Común del Sur MERCOSUR es uno de los acuerdos regionales más importantes de América, cuyo objetivo es la integración de los países miembros, especialmente en el plano comercial, buscando además lograr una supranacionalidad regional a través de diversos subgrupos de trabajo. El subgrupo de trabajo número seis (SGT N°6), que se ocupa de las cuestiones ambientales, fue creado en el año 1995 a partir de la Resolución 20/95⁴, y tiene como objetivo general garantizar la protección e integridad del medio ambiente de sus Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Es un órgano técnico de la estructura del MERCOSUR. Su tarea es promover el desarrollo sostenible, mediante acciones que garanticen la transversalidad de la temáti-

⁴ Mediante el artículo 13 del Tratado de Asunción, el GMC cuenta con la posibilidad de constituir "los Subgrupos de Trabajo (SGT) que sean necesarios para el cumplimiento de sus cometidos". De esta forma, existen 14 SGT, entre los cuales se encuentra el SGT-6 "Medio Ambiente".

ca ambiental en el proceso de integración, impulsando medidas ambientales efectivas, económicamente eficientes y socialmente equitativas. El SGT N° 6 está integrado por representantes de los organismos ambientales nacionales de los Estados Parte, en el rol de Coordinador Nacional/Alterno⁵.

Asimismo, en junio de 2001 se aprueba el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (Dec. 02/01 del Consejo del Mercado Común). Se pone así el acento en la coordinación y la cooperación estableciendo por objeto *“el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población”*. El acuerdo establece cuatro áreas temáticas: gestión sustentable de los recursos naturales; calidad de vida y planeamiento ambiental; instrumentos de política ambiental; y actividades productivas ambientalmente sustentables.

El SGT N° 6 aborda estos temas en diferentes líneas de trabajo tales como: emergencias ambientales, residuos, sustancias y productos químicos, producción y consumo responsable, biodiversidad, lucha contra la desertificación, y cambio climático. Para algunos de estos temas se constituyen Grupos de Trabajo *Ad Hoc*, como fue el caso del grupo *Ad Hoc* sobre Biodiversidad que se ha reunido en dos ocasiones en el 2005 con el propósito de proponer a la Reunión de Ministros de Medio Ambiente la elaboración de una Estrategia MERCOSUR sobre Biodiversidad. Finalmente, en marzo de 2006 en la ciudad de Curitiba, Brasil, se aprueba la Declaración de los Ministros de Medio Ambiente sobre Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR (MERCOSUR, 2006).

Lo anterior se inscribe en el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CBD⁶), que en su artículo primero establece como objetivos la *“conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”*. La CBD fue establecida en 1992, y fue rápidamente ratificada por ley en todos los países miembros del MERCOSUR, incluyendo a los estados asociados⁷.

⁵ Sistema de información Ambiental del MERCOSUR (SIAM): http://www.MERCOSURambiental.net/p_6/Quienes_Somos.html

⁶ <http://www.cbd.int/> - 17/10/2013

⁷ Esta situación no ocurrió con respecto al Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad en el Transporte y Uso de Organismos Vivos Modificados, el

En todas estas instancias se reconoce el hecho de que en muchos casos los conflictos ambientales tienen características transnacionales, tanto por el origen de las presiones, como por los efectos sobre los ecosistemas y las sociedades; en donde las respuestas de política frente a estos conflictos deben desarrollarse desde un marco regional (Frías et al., 2000, Carenzo et al., 2008).

Los principales instrumentos utilizados para la implementación de la CBD en los países son las Estrategias y Planes de Acción Nacionales.

El Artículo 6 del Convenio compromete a los países a desarrollar una Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) y a asegurar que esta estrategia se integre a otros planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales pertinentes. En relación con el desarrollo sustentable, el Artículo 10 enumera una serie de medidas que deberán realizarse para el uso sustentable de los componentes de la biodiversidad, tales como la integración dentro de las políticas de decisión, la minimización de los efectos adversos y la protección de las prácticas tradicionales. En el artículo 26 se establece que cada Parte debe presentar periódicamente *“informes sobre las medidas que haya adoptado para la aplicación de las disposiciones del presente Convenio y sobre la eficacia de esas medidas para el logro de los objetivos del Convenio”*. Además, de forma continua y a través de distintos instrumentos, en la Convención se destaca la importancia de la cooperación, tanto en los aspectos técnicos como los financieros y políticos

En la décima Conferencia de las Partes (COP/10), llevada a cabo en Nagoya, Japón, se acordó adoptar un Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. Dentro del mismo se encuentran las Metas de Aichi, una serie de cinco objetivos estratégicos que contienen en total 20 metas a alcanzar (CDB, 2010). Uno de esos objetivos busca reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover su utilización sostenible. Asimismo se mencionan metas directamente relacionadas con la expansión agropecuaria observada en los países de la región.

A continuación se presentan a modo de guía, las metas seleccionadas para actuar como eje del presente estudio:

Meta 3: *“Para 2020, a más tardar, se habrán eliminado, eliminado gra-*

— cual no ha sido ratificado ni por Argentina, ni por Chile.



dualmente o reformado los incentivos, incluidos los subsidios, perjudiciales para la diversidad biológica, a fin de reducir al mínimo o evitar los impactos negativos, y se habrán desarrollado y aplicado incentivos positivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica [...]”.

Meta 5: *“Para 2020, se habrá reducido por lo menos a la mitad y, donde resulte factible, se habrá reducido hasta un valor cercano a cero, el ritmo de pérdida de todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, y se habrá reducido de manera significativa la degradación y fragmentación”.*

Meta 7: *“Para el 2020 las zonas destinadas a agricultura, acuicultura y silvicultura se gestionarán de manera sostenible, garantizándose la conservación de la diversidad biológica”.*

También se pueden mencionar las siguientes:

Meta 14: *“Para 2020, se habrán restaurado y salvaguardado los ecosistemas que proporcionan servicios esenciales, incluidos servicios relacionados con el agua, y que contribuyen a la salud, los medios de vida y el bienestar, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres, las comunidades indígenas y locales y las personas pobres y vulnerables”.*

Meta 17: *“Para 2015, cada Parte habrá elaborado, adoptado como un instrumento de política, y comenzado a poner en práctica una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de diversidad biológica eficaces, participativos y actualizados”.*

En este marco los tres países analizados han comenzado el proceso de actualización de sus ENB para adecuarse a las decisiones de Nagoya. Argentina y Brasil se encuentran en una etapa avanzada de este proceso mientras que Paraguay lo ha iniciado recientemente.

De acuerdo con las ventajas comparativas de los países parte, y a su inserción en el mercado internacional, el MERCOSUR se posiciona fuertemente como exportador de *commodities*, principalmente agropecuarios. En particular los países fundadores del MERCOSUR⁸, se encuentran entre los mayores productores y exportadores de soja y sus derivados. La producción conjunta de Brasil, Argentina y Paraguay contribuyó en la campaña 2012/13 con el 54% de la producción mundial de soja (USDA-FAS, 2013).

⁸ Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

En este marco en los últimos 20 años el crecimiento del mercado global de la soja determinó una expansión sin precedentes de este cultivo en la región, junto con la transferencia de un mercado paquete de insumos biotecnológicos y químicos. En efecto, mientras que la producción global de soja creció un 58% entre 1996 y 2004, en Sudamérica el crecimiento fue del 123% en el mismo período (FAO, 2007). La expansión agrícola en estos países demandó por su parte la transformación de grandes superficies de bosques y pastizales naturales.

La transformación de ecosistemas naturales en tierras de cultivo es junto con el cambio climático, la principal amenaza para la biodiversidad a escala global. En los casos de Argentina, Brasil y Paraguay la expansión agropecuaria afectó principalmente a ecosistemas boscosos, generando la pérdida de más de 67 millones de ha de bosques nativos (Tabla 1). Siendo los bosques los ecosistemas que concentran la mayor biodiversidad terrestre, su pérdida por deforestación resulta un indicador sensible para evaluar el grado de amenaza para la diversidad biológica.

TABLA 1: Superficie y pérdida de bosques nativos en países seleccionados (en miles de ha)

| Países | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | Variación 1990-2010 |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------------------|
| Argentina | 34.027 | 30.785 | 29.396 | 28.006 | -6.021 |
| Brasil | 569.855 | 540.767 | 524.729 | 512.104 | -57.751 |
| Paraguay | 21.134 | 19.332 | 18.432 | 17.534 | -3.600 |
| Total | 625.016 | 590.884 | 572.557 | 557.644 | -67.372 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de FAO, 2010.

De esta manera, resulta evidente que ante la semejanza entre los países de la región en cuanto a sus estructuras productivas y a su rol de agroexportadores, se deriven similares efectos sobre la pérdida y degradación de ecosistemas.

MAPA 1: Pérdida de cobertura forestal entre 2000 y 2013.



FUENTE: Hansen et al., 2013. A través de Global Forest Watch, www.globalforestwatch.org 15/4/2014.

En este sentido se hace necesario conocer y analizar las ENB de Argentina, Brasil y Paraguay, países en los que la expansión del cultivo de soja se ha expresado con mayor dinamismo, y ha sido asociado con altas tasas de deforestación. Mediante el análisis comparativo se espera identificar diferencias y similitudes en cuanto al abordaje de cada una de las ENB sobre el avance de la frontera agrícola y la deforestación estimando el nivel de observancia de las Metas de Aichi.

Finalmente se presentarán las acciones más relevantes reportadas en los Informes Nacionales presentados a la CBD, intentando

rescatar lo correspondiente a las mencionadas metas estratégicas, aun cuando los informes sean anteriores a las mismas⁹.

Análisis de los informes y de las Estrategias Nacionales de Biodiversidad (ENB) por país

El caso de Argentina

La Argentina es considerada un país con una alta diversidad de especies, siendo el séptimo país con mayor número de especies de América del Sur (SAyDS, 2010). En 1997 se crea la Comisión Nacional que asesora para la conservación y utilización sostenible de la Diversidad Biológica - CONADIBIO (Dec. 1347/97) bajo la cual se reconoce formalmente a la diversidad biológica como *“necesaria para la evolución y para el mantenimiento de los sistemas que conforman la vida en el planeta”*, cuya conservación tiene implicancias ambientales, así como económicas y sociales, y sólo *“puede lograrse a través de un desarrollo sostenible que permita una adecuada consideración de las cuestiones ambientales implicadas en el mismo”*.

Asimismo, la Ley General del Ambiente¹⁰ presenta como uno de sus objetivos de política ambiental nacional *“asegurar la conservación de la biodiversidad”*. Por otro lado, en el marco de la Ley Nacional 24.375 que aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD), se le da un rol preponderante a esta Comisión en el desarrollo de las ENB.

En este marco, la primer ENB Argentina (Resolución N° 91/2003¹¹) fue realizada conforme con lo establecido en el artículo 6 de la CBD y coordinada por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable¹² en colaboración con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Administración de Parques Nacionales (APN) y el Comité Argentino de Instituciones Adheridas a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), mediante un ejercicio consultivo y participativo, que involucró tanto al ámbito sectorial como regional.

Esta primera estrategia *“procura contribuir, en primer lugar, a capita-*

⁹ De la misma manera, el análisis de la ENB de Paraguay, se realizó equiparando los objetivos previstos con las nuevas Metas de Aichi.

¹⁰ Ley N°25.675, sancionada el 28/11/2002.

¹¹ http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/biodiversidad/res91_03.htm

¹² Actualmente Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

lizar las acciones en marcha, vertebrando los numerosos esfuerzos ya existentes en el país, así como a identificar las deficiencias o vacíos y planificar los próximos pasos necesarios...". El cuerpo substancial de la estrategia se compuso de 6 secciones, donde los principales ítems, fueron: el "marco general para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica", donde se detallan los arreglos institucionales, legales y políticos para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad; la "utilización sostenible de la diversidad biológica" que contempla el uso sostenible de los recursos biológicos, los agroecosistemas y la restauración y prevención de la degradación de los mismos; y "la conservación de la diversidad biológica" que tienen como eje la planificación biorregional, la definición de las áreas protegidas, la prevención y control de especies exóticas e invasoras, entre otros.

En el 4to. Informe Nacional se destaca la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos¹³ y sus instrumentos. Esta Ley instituye el ordenamiento territorial de bosque nativo en cada provincia, el cuál debe realizarse siguiendo procesos participativos. Se crean el Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos y el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos. Con el primero se espera desarrollar un régimen de compensación por los servicios ambientales que brindan los bosques, mientras que el segundo tiene el objetivo de generar una política estratégica, de orden nacional, sobre el patrimonio forestal nativo a largo plazo.

Con posterioridad a la COP 10 en donde se adoptó el nuevo Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020, la Argentina se comprometió a revisar su ENB para implementar desde la visión nacional las Metas Aichi. El proceso se alimenta a su vez de otras iniciativas como la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación, el Plan Estratégico Agroalimentario, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros.

De esta manera, bajo la coordinación de la CONADIBIO se ha iniciado el diseño de la nueva Estrategia Nacional de Diversidad Biológica (ENB 2014-2020), para la cual se presenta una estructura apoyada en 10 ejes centrales, que buscan integrar las Metas de Aichi a cada uno de ellos conforme los objetivos planteados para el

¹³ Ley N° 26.331.

país¹⁴. En el caso de Argentina, los ejes estratégicos que se vinculan con las metas 5 y 7 de Aichi son los referidos a la conservación, restauración y uso sustentable de la biodiversidad; y el que trata de las prácticas productivas sustentables.

Estos ejes buscan establecer en forma consensuada cuáles son las prácticas productivas sustentables, definidas como *“aquellas que mantienen y preservan los procesos biológicos que viabilizan la capacidad productiva del agroecosistema y de los ecosistemas aledaños, así como la calidad de los recursos renovables y no renovables y que no comprometen la continuidad en el tiempo del sistema”*.

El caso de Brasil

La importancia de Brasil, a nivel mundial, radica, entre otros aspectos, en que encabeza la lista de países “mega diversos” albergando entre un 15 y un 20% del total de especies conocidas en el planeta (Mittermeier, et al., 1997). El último informe nacional fue presentado en el año 2010 y en la actualidad se encuentra desarrollando la nueva Estrategia de Biodiversidad para el año 2020, la cual contempla las 20 metas de Aichi a través de 20 Objetivos Nacionales que se corresponden directamente con cada una. Para ello, tal como se mencionó en el caso de Argentina, se trabajó de manera participativa, contemplando los diversos actores e intereses sectoriales, realizándose cinco grandes reuniones con los principales grupos: estatales, aborígenes, agrupaciones ambientales, empresas y sociedades civiles. Como resultado, se obtuvieron una serie de documentos orientados a cumplir los objetivos esperados para el 2020 y a su vez, una serie de objetivos intermedios para el período 2013-2017¹⁵.

¹⁴ Los ejes de la nueva ENB son: 1. Conservación, restauración y uso sustentable de la biodiversidad (se focaliza en 7 de las metas de Aichi: 5, 9, 10, 11, 12, 14 y 15); 2. Conocimiento y gestión de la información sobre la biodiversidad (foco en la meta 19); 3. Conciencia, divulgación y educación sobre la biodiversidad (vinculada a la meta 1); 4. Prácticas productivas sustentables (considera 6 metas: 4, 6, 7, 8, 13 y 14); 5. Recursos genéticos (se focaliza en las metas: 13 y 16); 6. Valoración de la biodiversidad (se articula con 3 metas: 2, 14 y 18); 7. Control y fiscalización de la biodiversidad (las 6 metas con las que trabaja son: 4, 6, 7, 8, 9 y 11); 8. Coordinación interinstitucional e intersectorial (vinculada a la meta 2); 9. Cooperación internacional (sin meta asociada); y 10. Mecanismos financieros (asociadas a 3 metas: 2, 3 y 20).

¹⁵ <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica/dialogos-sobre-biodiversidade-construindo-a-estrategia-brasileira-para-2020>
30/10/2013

Al considerar la Meta 5, en el caso de Brasil su cumplimiento puede registrarse a través del indicador deforestación de biomas continentales, en el que se delimitan cinco biomas principales: Mata Atlántica, Amazonas, Cerrado, Caatinga, Pantanal y Pampa. Las tasas de deforestación más altas se registran en el Cerrado (7.637 km²/año), donde se concentra la expansión reciente de la agricultura brasileña, y en el Amazonas (6.451 km²/año). En el caso del Cerrado los niveles medios de deforestación se redujeron casi a la mitad respecto al período 2002-2008, cumpliendo con las metas previstas en el Plan Nacional de Cambio Climático. Por lo tanto en la ENB se propone una meta más ambiciosa para esta ecorregión. Lo mismo sucede en el Amazonas, donde la pérdida de cobertura se redujo a una cuarta parte en la última década. A pesar de estos logros los niveles de deforestación en Brasil siguen siendo alarmantes (Weigand, 2011).

En relación con lo planteado en la Meta 7 el Plan Sectorial para la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, se propone promover una economía de bajas emisiones de carbono. En el sector agropecuario esto se implementaría a través de la recuperación de 15 millones de hectáreas de pastizales, aumentando la captura de carbono a través de un sistema integrado que incluya a las forestaciones, ampliando las plantaciones y aumentando la fijación biológica (Weigand et al., *op. cit.*).

En el 4° Informe Nacional brasileño, se destaca el instrumento del ordenamiento territorial a través del desarrollo de Zonificaciones Ecológico Económicas, que ya alcanzan al 50% del territorio nacional. También se implementaron mecanismos de compensación de reservas legales¹⁶, por el cual se financian acciones de conservación y de restauración en corredores ecológicos. Así mismo se mencionan los programas relativos al fortalecimiento de la agricultura familiar y de la producción orgánica (MMA, 2010).

En octubre del año 2012, el Código Forestal fue modificado Este instrumento, establecido en 1965, había constituido el principal sistema normativo de control y uso de los recursos forestales, y entre otras cosas establecía el sistema de reservas legales mencionado

¹⁶ La reserva legal es una superficie mínima de bosque que el propietario debe mantener a su cargo, varía desde el 80% de la finca en los Estados Amazónicos, hasta el 20% en el Cerrado.

anteriormente. La modificación del Código provocó una fuerte oposición por flexibilizar de forma significativa la protección de los bosques nativos, establecer una amnistía con los infractores de la Ley anterior, y disminuir la superficie de tierras destinadas a la conservación¹⁷.

El caso de Paraguay

La ENB vigente corresponde al período 2004-2009. La misma, propone objetivos estratégicos generales, dentro de los cuales se destaca el de Manejo Forestal Sostenible, que busca *“Elaborar e implementar una política y estrategia forestal nacional que contemple los beneficios sociales y económicos, conservando la diversidad biológica y promoviendo la participación de las comunidades locales”*. También se destaca el objetivo específico relacionado al desarrollo agropecuario: *“Desarrollar y aplicar un sistema de producción agropecuaria sostenible tomando en consideración aspectos económicos, sociales y ambientales, fundamentados en el ordenamiento territorial”*

Como conflicto principal se identifica a la ocupación de las tierras boscosas con fines agropecuarios, y las acciones propuestas tratan a su vez de integrar a las comunidades locales a la problemática. Como amenazas a la conservación y uso sostenible de la producción agropecuaria, se destaca la escasa diversificación de cultivos y el predominio de cultivos anuales, así como la expansión agropecuaria desorganizada. Todo esto se asocia al avance del cultivo de soja en tierras de uso ganadero y agrícola. En ambos objetivos se identifica como factor relevante los altos niveles de pobreza y los conflictos socioeconómicos ante la falta de una distribución equitativa de la tierra, así como la necesidad de encarar procesos de ordenamiento territorial (SEAM, 2003).

En el año 2006 Paraguay presentó el Segundo Informe Nacional a la CBD (SEAM, 2006). Según el mismo, y en relación a la meta 5 de Aichi, el Gobierno de Paraguay sancionó la Ley N° 2524/04 de Deforestación Cero. La misma, establece la prohibición temporal de la transformación de tierras forestales a agrícolas o ganaderas en el sector Oriental del Paraguay (ecorregión del Bosque Atlántico)¹⁸. Su implementación permitió disminuir la tasa de deforestación en un 92% en esa región. Sin embargo la protección legal en el Bosque Atlántico ha

¹⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm
14/11/13

¹⁸ <http://araucaria.seam.gov.py/images/stories/documentos/ley2524.pdf>

llevado a un incremento sustancial de la deforestación en el Chaco Paraguayo (WWF, 2014).

En el año 2006 se sancionó la Ley de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales. Establece un marco para la emisión de certificados por servicios ambientales, y entre los destinatarios obligados a adquirir dichos certificados figuran los propietarios de fincas en las que no se haya respetado la reserva legal.

Finalmente, con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de los Estados en materia ambiental, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente lanzó en el año 2001 el Programa NCSA para la auto evaluación de las capacidades nacionales (GEF, 2001). Los resultados de esta evaluación en la República del Paraguay concluyen que a pesar de la extensión y consolidación de un buen marco legal, la implementación del CBD se encuentra en estado medio o bajo en la mayoría de los casos (SEAM, 2012).

La Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR

En Marzo de 2006 se aprueba la Declaración de los Ministros de Medio Ambiente que establece una Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR. El objetivo de la misma es *“establecer directrices y lineamientos prioritarios para la integración de políticas y acciones de los Estados Partes...”* orientados al cumplimiento de los objetivos de la CBD. *“Los principios, objetivos y directrices de la Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR, se basan”,* entre otras cosas, *“en las orientaciones contenidas en las Estrategias Nacionales de Biodiversidad de los Estados Partes”*.

Posee una estructura con siete ejes temáticos con sus respectivas directrices. A continuación se detallan los ejes y directrices relacionados con la sustitución de bosques por producción agrícola

Eje Conservación de la Biodiversidad

- a) Los Estados Partes desarrollarán acciones integrales para la protección de los ecosistemas y ecorregiones del MERCOSUR, especialmente en áreas consideradas estratégicas y críticas para la biodiversidad y en áreas que están afectadas por procesos significativos de conversión de ecosistemas naturales a otros usos. Promueve la identificación de áreas críticas y prioridades de conservación regional, y sienta las bases para un ordenamiento territorial conjunto en ecosistemas compartidos.

- b) Los Estados Partes promoverán acciones con miras a desarrollar, identificar y evaluar la efectividad de distintos instrumentos económicos que contribuyan a las acciones conjuntas de conservación de la biodiversidad. Propone evaluar la efectividad del uso de instrumentos económicos, y armonizar los instrumentos económicos considerados relevantes a la protección de la biodiversidad en el MERCOSUR,

Eje Uso sostenible de los componentes de la biodiversidad

- a) Los Estados Partes promoverán el intercambio y la cooperación en agrobiodiversidad, identificando y difundiendo prácticas, experiencias y cultivos destinados a la agricultura y a la alimentación, que sean adecuados ambientalmente, viables económicamente y relevantes socialmente. Pone énfasis en el aprovechamiento de las variedades criollas, en el desarrollo de sistemas agroforestales y en el apoyo a la agricultura familiar sostenible y adaptada a los Estados Partes y sus realidades locales.

Conclusión

El proceso acelerado de expansión agropecuaria con reemplazo de bosques en estos tres países se inició en el mismo período en que se conformaban el MERCOSUR y la Convención de Biodiversidad. Las ENB y los Informes Nacionales analizados dan cuenta de muchos avances, pero en definitiva es evidente que la conversión de bosques no se ha detenido ni ralentizado.

Las políticas más valoradas en los Informes Nacionales respecto a esta problemática abordan herramientas de compensación por servicios ecosistémicos, y diferentes formas de limitar el cambio en el uso del suelo (ordenamiento territorial, reserva legal y prohibiciones). En este sentido se puede encontrar cierta congruencia en las estrategias y políticas principales adoptadas por los países. Sin embargo, respuestas similares ante el mismo problema, no indican necesariamente que las mismas hayan sido el producto de una estrategia coordinada.

Adicionalmente se debe mencionar que estas políticas, tienen en cada uno de los países déficits de implementación que opacan su innegable valor.

En cuanto a las ENB, es interesante señalar que el proceso de actualización que Argentina y Brasil están llevando a cabo, refleja más las directrices de la CBD, incluyendo un fuerte componente de participación y consenso interno, que la integración y cooperación regional plasmada en la Estrategia de Biodiversidad MERCOSUR.

Bibliografía

- Carenzo, S. M. Caratozzolo, M. Galinkin, E. Gudynas, G. Honty, N. Miranda, A. Soutullo y R. Tejera. 2008. *GEO MERCOSUR. Integración, comercio y ambiente en el MERCOSUR*. PNUMA - CLAES. Ed Coscorba. Montevideo, 188 pp.
- CBD (Convención sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas). 2010. *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. Viviendo en Armonía con la naturaleza*. CDB - PNUMA.
- CBD (Convención sobre Diversidad Biológica de Naciones Unidas). 1992. *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Naciones Unidas.
- FAO. 2007. *Future Expansion of Soybean 2005-2014*. FAO Regional Office for Latin America and the Caribbean, Rome, Italy.
- FAO. 2010. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales (FRA 2010). Informe Principal*. Estudio FAO: Montes 163. Roma
- Frías, P., G. M. Pérez, y A. Zarza Mensaque. 2000. La Protección del Medio Ambiente en la Normativa MERCOSUR. En: I Jornadas de Reflexión sobre regionalización y MERCOSUR. Ed Córdoba.
- Hansen, M. C., P. V. Potapov, R. Moore, M. Hancher, S. A. Turubanova, A. Tyukavina, D. Thau, S. V. Stehman, S. J. Goetz, T. R. Loveland, A. Kommareddy, A. Egorov, L. Chini, C. O. Justice, and J. R. G. Townshend. 2013. "UMD Tree Cover Loss and Gain Area." University of Maryland and Google. Accessed through Global Forest Watch. www.globalforestwatch.org, 15/4/2014
- Lapitz, R., G. Evia, y E. Gudynas. 2004. *Soja y Carne en el MERCOSUR. Comercio, ambiente y desarrollo agropecuario*. Ed. Cosecoroba. Montevideo. 192 pp.
- MERCOSUR. 2006. *Declaración de los Ministros de Medio Ambiente sobre Estrategia de Biodiversidad del MERCOSUR*. I Reunión Extraordinaria de Ministros de Medio Ambiente. Curitiba
- Mittermeier, R. A., P. R. Gil y C. G. Mittermeier. 1997. *Megadiversity: Earth's Biologically Wealthiest Nations*. Cemex. México.
- MMA (Ministerio do Meio Ambiente). 2010. *Quarto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica, Brasil*. MMA,

- Secretaría de Biodiversidade e Florestas, Diretoria do Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. Brasília. 295 pp.
- Novelli, M. 2010. *El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR y sus instrumentos jurídicos derivados*. En Herrera A. (coord.) Ambiente sustentable II. Obra colectiva del Bicentenario. Orientación Gráfica Editora. Buenos Aires, pp. 127 -135.
- SAYDS (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable). 2010. *Convenio sobre Diversidad Biológica: Cuarto Informe Nacional*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires, 112 pp.
- GEF (Global Environmental Facility). 2001. *Operational Guidelines for Expedited Funding of National Self Assessment of Capacity Building Needs*. 11 pp.
- SEAM (Secretaría del Ambiente). 2003. *Estrategia nacional y plan de acción para la conservación de la biodiversidad del Paraguay, 2004-2009*. SEAM, PNUD, GEF. Asunción, Paraguay.
- SEAM (Secretaría del Ambiente). 2006. *Segundo Informe Nacional al Convenio Diversidad Biológica*. SEAM, PNUD, GEF. Asunción, Paraguay. 170 pp.
- SEAM (Secretaría del Ambiente). 2012. *Proyecto Autoevaluación de las capacidades nacionales (NCSA) para el cumplimiento de los compromisos ambientales en el Paraguay*. SEAM, PNUD, GEF. Asunción, Paraguay.
- USDA - FAS (United States Department of Agriculture - Foreign Agricultural Service). 2013. *Circular Series. Oilseeds 13-01*.
- Weigand, R.; D. C. da Silva, y D. de Oliveira e Silva. 2011. *Metas de Aichi: Situação atual no Brasil*. Diálogos sobre Biodiversidade: Construindo a Estratégia Brasileira para 2020. UICN, WWF-Brasil, IPÊ. Brasília. 67 pp.
- WWF. 2014. *El crecimiento de la soja: impactos y soluciones*. WWF International, Gland, Suiza. 50 pp.

Para publicar en *Latitud Sur*

❖ Se recibirán para su publicación trabajos originales, producto de investigaciones empíricas o ensayos teóricos que impliquen un aporte al análisis de la realidad socioeconómica, política o cultural latinoamericana.

❖ Los trabajos deben ser enviados en versión digital, a la dirección del CEINLADI (ceinladi@gmail.com) con especial aclaración de que el trabajo está destinado a la revista *Latitud Sur*, en formato Word, letra Times New Roman cuerpo 12, interlineado simple.

❖ Las notas deben estar al final del documento con numeración correlativa arábica. El número de caracteres con espacio de los artículos debe ser entre 24.000 y 45.000 incluyendo notas y bibliografía.

❖ Los gráficos, mapas o ilustraciones se enviarán en archivo aparte, en formato JPG, TIFF, o PDF con resolución suficiente para la impresión. En todos los casos deben mencionarse las fuentes autorizadas de los datos o ilustraciones.

❖ Los originales deben remitirse ya revisados y adjuntando una síntesis del trabajo en no más de 300 palabras, en el idioma del artículo y en inglés, con indicación de las palabras-clave (también en ambos idiomas) y una pequeña biografía del autor, sintetizada en cinco líneas. Las palabras clave deben recoger el contenido exacto del manuscrito, puesto que se utilizan con fines de indexación.

❖ *Latitud Sur* es una revista multidisciplinar, por lo tanto acepta los diversos sistemas de notas correspondientes a cada tradición intelectual.

❖ Las reseñas bibliográficas no podrán superar los 2800 caracteres y figurarán con claridad los datos del libro reseñado: nombre y apellido del o los autores del libro reseñado, título del libro en itálica, lugar de publicación, editorial y año de publicación, número de páginas; al final del comentario los datos del autor. Se recibirán también notificaciones sobre eventos académicos del ámbito de las ciencias sociales.

❖ La recepción de un trabajo no implica ningún compromiso de publicación por parte de *Latitud Sur*. Una vez recibido un trabajo se procederá a hacer acuse de recibo del mismo al autor correspondiente, a quien se informará del plazo que circunstancialmente deberá esperar antes de su eventual aparición. Si el autor, una vez informado, confirma su deseo de publicación en *Latitud Sur*, se procederá de inmediato al envío de dicho artículo a uno o dos especialistas en la materia para que dictaminen acerca de la procedencia o no de su publicación. Si los juicios de ambos fueran contradictorios se enviará a un tercero, cuyo juicio será definitivo (e inapelable cuando es negativo). El autor será informado lo antes posible de la confirmación o rechazo de la misma; en este último caso habrá explicación del motivo del rechazo. El trabajo será enviado para su evaluación por el Consejo editorial

y los evaluadores externos que decidirán sobre su publicación. Dentro de un plazo no mayor a seis meses, el Consejo editorial notificará al autor la decisión sobre la publicación o no del artículo enviado. En algunos casos se podrán solicitar modificaciones al texto. Con la publicación de su trabajo el autor recibirá un ejemplar de la revista.

Latitud Sur es una revista plural, por lo que no necesariamente comparte las opiniones expresadas en los artículos firmados que aparecen en sus páginas.

Esta edición de
400 ejemplares
se terminó de imprimir en
Al Sur Producciones Gráficas S.R.L.,
Wenceslao Villafañe 468,
Buenos Aires, Argentina,
en marzo de 2014.

SUMARIO

PABLO CALLEGARIS / LUCÍA LONGO

Semejanzas y diferencias en el sector de la agricultura familiar entre Brasil y Argentina. Una reflexión hacia la toma de decisiones públicas

SILVINA DAL PONT / MARINA DOSSI

El rol de la IED en la economía argentina de la posconvertibilidad: aspectos de su desempeño y perspectivas

MARÍA SOLEDAD ORDOQUI/ LUCÍA LONGO

Evolución del comercio exterior lácteo entre la Argentina y Brasil entre 1990 y 2012 en el marco de las relaciones económicas en el MERCOSUR

LEILA DEVIA / MARÍA JOSÉ ALZARI

Agroalimentos: enfoque normativo argentino

FLORENCIA CASAS / VANINA PIETRAGALLA / ULISES MARTÍNEZ ORTIZ / LUCÍA LONGO

Políticas ambientales en el MERCOSUR: Las estrategias nacionales de biodiversidad para controlar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques nativos