



UNIVERSIDAD NACIONAL
de MAR DEL PLATA
.....

Facultad de Humanidades

Licenciatura en Ciencia Política

Tesis de grado

Entre el salvataje financiero y la reprimarización
económica: relaciones sino-argentinas durante
Alberto Fernández (2019-2023)

Director: Salas Oroño, Amílcar

Codirectora: García, Lila E.

Tesista: Chetelein, María Sol

Mar del Plata, junio de 2025

Resumen

China está generando cambios en el modelo actual del sistema internacional, y ofrece otra alternativa a la hasta ayer hegemónica globalización financiera y de mercado autorregulado. La globalización con características chinas perfila una dinámica global más equilibrada e incluyente, lo que facilita la posibilidad para los países emergentes tanto de recibir inversiones como de impulsar el comercio. Y si bien esta relación ha reconfigurado el panorama económico y político de la región latinoamericana, no ha dejado de generar debates en torno a la sostenibilidad y la diversificación económica argentina. Desde el surgimiento de China como potencia en la primera década del siglo, los sectores primarios han presentado un incremento notorio en productos como la soja, el ganado, minerales o petróleo, en detrimento del desarrollo de la industria nacional. La unilateralización hacia la producción de bienes de tipo primario conlleva a la desindustrialización, y la preocupación acerca de la tendencia a la reprimarización que le sigue a ella, crece. Este análisis contribuye a la amplia discusión sobre el papel de las potencias emergentes en la economía global a través de sus estrategias de influencia. Por este motivo, se enmarcará este trabajo en las teorías de la disciplina de las Relaciones Internacionales, tales como la Teoría de la Dependencia (Frank 1966; Dos Santos 1970; Halliday, 2006) y el Realismo Periférico (Escudé, 1992). El objetivo de este trabajo es analizar si el rescate financiero y las inversiones chinas durante el período 2019-2023 derivaron en una reprimarización de la economía argentina. Y se buscará alcanzar este objetivo a partir del empleo de una metodología de tipo cualitativa, para ahondar sobre el análisis, utilizando como fuentes la literatura especializada en el tema, el análisis de datos macroeconómicos provistos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina, y la entrevista a un especialista en la materia.

Palabras clave: Argentina – China – Reprimarización – Política Exterior – Economía

Agradezco;

A mi familia, raíz primera de todo lo que soy.

A mi mamá Jimena y a mi papá Luciano, por haber sido abrigo, empuje y ternura. A mi hermano Juan y a mi hermana Emma, compañeros del tiempo y del alma, que crecen a mi lado.

A mis abuelos —Peco, Pablo, Nora y Elsa— por el amor que no necesitó palabras para hacerse raíz. En cada paso de este camino los llevo conmigo, como quien guarda en el pecho una vieja canción que lo guía sin darse cuenta;

A mis amistades que eligieron que son refugio y trinchera. A quienes me abrazaron en las tormentas, me alentaron en los cansancios y celebraron cada paso como propio;

A la Escuela Número 11 de Ochandio, mi primer horizonte de saberes, donde entendí que la educación podía ser un acto de amor.

A la Universidad Nacional de Mar del Plata, que me ofreció una formación de excelencia y un lugar desde donde pensar críticamente, soñar colectivamente y forjarme como ciudadana comprometida;

A mis docentes, desde la infancia hasta este tramo final, por despertar en mí preguntas, pasiones y el coraje de mirar el mundo con ojos propios. Ustedes me enseñaron que estudiar no es acumular, sino transformar;

A Dios, que es argentino. A mi patria que me llena de orgullo y me inspira a creer que un futuro libre, justo y soberano no sólo es posible, sino necesario. Y al Papa Francisco I, por recordarnos con firmeza que no hay dignidad sin justicia social ni fe sin compromiso.

Gracias

Resumen	2
Agradezco;	3
Introducción	5
Construcción del problema de investigación	6
Marco conceptual	10
Metodología	18
Capítulo I: historia de la relación sino-argentina	19
I.I Comienzo y desarrollo de la relación bilateral	19
I.II El nuevo siglo y el auge de China como potencia	30
I.III La relación de Alberto Fernández y la RPCh	39
I.IV Problemas económicos contemporáneos al Frente de Todos	45
Capítulo II: problemas estructurales de la economía argentina	47
II.I El modelo agroexportador: el origen de la deuda externa	47
II.II El modelo sustitutivo de importaciones y el primer intento de desarrollo	49
II.III Los gobiernos de Perón y su industrialización inclusiva	51
II.IV El derrocamiento de Perón y la continuación del desarrollismo	52
II.V La valorización financiera y el aumento de la deuda externa	54
II.VI El retorno de la democracia y la hiperinflación	58
II.VII El Consenso de Washington y el neoliberalismo de Menem	61
II.VIII El kirchnerismo y su industrialización	65
II.IX El retorno del neoliberalismo: Macri y Cambiemos	70
II.X Alberto Fernández y el FDT: entre la estabilización económica y la pandemia	72
Capítulo III: análisis de la relación bilateral durante el gobierno de Alberto Fernández	77
III.I Canjes de moneda y salvataje financiero	78
III.II Inversión Extranjera Directa	82
III.III Ampliación del comercio de commodities	90
Conclusión	106
Anexo	113
Entrevista al especialista Schulz, Sebastián	113
Referencias bibliográficas	122

Introducción

En un mundo cada vez más interdependiente, la política exterior de los Estados no puede analizarse de manera aislada de sus dinámicas internas. La República Argentina, con su histórica oscilación entre modelos de desarrollo basados en la industrialización y la exportación de materias primas, enfrenta hoy un desafío central en su relación bilateral con la República Popular China: el impacto de esta asociación en la estructura productiva del país.

El desarrollo productivo argentino ha estado condicionado a lo largo de su historia por una serie de problemas estructurales que han limitado la capacidad del país para sostener un crecimiento económico equilibrado y sostenible. Entre estos desafíos, la persistente restricción externa ha sido un factor determinante. Además, se vio agravado por ciclos recurrentes de endeudamiento que han condicionado la autonomía de la política económica nacional. La deuda externa argentina, cuya acumulación se intensificó a partir de la última dictadura militar (1976-1983) con la liberalización financiera y la estatización de pasivos privados, encontró un nuevo punto de inflexión durante la administración de Cambiemos (2015-2019).

La toma masiva de deuda en moneda extranjera, con una marcada exposición al mercado financiero internacional y al Fondo Monetario Internacional (FMI), incrementó la vulnerabilidad macroeconómica del país. Esto tendió a restringir el margen de maniobra de los gobiernos sucesivos y a profundizar su dependencia de actores externos. Este contexto ha generado tensiones en la estrategia de inserción internacional de Argentina, lo que orientó al país a recurrir a alianzas económicas que le permitan garantizar estabilidad en su balanza de pagos, pero que a su vez representan la posibilidad de reforzar su dependencia estructural dentro del sistema-mundo.

En paralelo, la estructura productiva argentina presenta, en parte debido a su geografía, un sesgo primario-exportador. Este sesgo ha favorecido la concentración del capital en sectores vinculados al agro y a la explotación de recursos naturales con escasa o nula reinversión en el desarrollo industrial local. La élite agroexportadora es beneficiaria de este esquema económico basado en la extracción de rentas diferenciales de la tierra y del acceso privilegiado a los mercados internacionales. Este grupo económico ha mantenido una relación históricamente estrecha con el poder político, influyendo en la orientación de las políticas económicas y en la distribución de los incentivos estatales. Esta situación ha

obstaculizado la consolidación de un modelo de acumulación que promueva el valor agregado y la diversificación productiva, profundizando una dependencia tecnológica y financiera que tiende a limitar la soberanía nacional. En este escenario, la vinculación con China ha proporcionado una alternativa de financiamiento y acceso a nuevos mercados. Pero por otro lado, también ha tendido a consolidar una dinámica comercial basada en la exportación de materias primas a cambio de manufacturas e inversiones en infraestructura estratégica. La creciente presencia china en América Latina, impulsada por su estrategia de expansión económica y su necesidad de asegurar recursos estratégicos, ha reconfigurado los términos de intercambio y las oportunidades de financiamiento para naciones como Argentina.

Es menester para este trabajo dilucidar que la relación entre los intereses de las élites locales, la presión de los compromisos financieros externos y las oportunidades que ofrece la asociación con China configuran un dilema central en la política económica argentina. El desafío radica entonces, en equilibrar la necesidad de recursos externos con la construcción de un sendero de desarrollo soberano y sustentable. Esta relación bilateral plantea interrogantes sobre la posibilidad de la continuidad de la reprimarización económica, con implicaciones profundas en el desarrollo nacional a largo plazo. En este contexto, el presente análisis se propone evaluar hasta qué punto la profundización del vínculo con China (a través del salvataje financiero), particularmente durante el período 2019-2023, ha contribuido a consolidar o revertir esta tendencia estructural en la economía argentina.

Construcción del problema de investigación

Las relaciones internacionales y la política interna de los Estados están tan interrelacionadas que deberían ser estudiadas de manera simultánea (Gourevitch, 2007). En concordancia con los supuestos teóricos racionalistas, las condiciones estructurales propias del sistema internacional han propiciado el afianzamiento de los vínculos de carácter bilateral y multilateral entre los países del sistema-mundo, a partir de la creciente interdependencia económica y el mayor flujo de cooperación entre ellos en la medida en que puedan obtener ganancias a partir de esa interacción (Álvarez Fuentes, 2015).

La política exterior es el área de actividad gubernamental en la cual se desarrollan las relaciones entre el Estado y otros actores, preferentemente con otros Estados (pero no de manera exclusiva), enmarcados en este sistema internacional (Lasagna, 1995). Se considera propio del análisis en política exterior el vínculo dinámico entre los condicionantes externos, representados por el sistema internacional, y las políticas internas de los países. Por lo tanto,

para comprender las decisiones tomadas por los diferentes Estados en este sistema-mundo, es necesario tener en cuenta los diversos factores y motivaciones internas que llevan a dichos actores a tomar las diferentes decisiones respecto a su política exterior (Álvarez Fuentes, 2015).

A través del presupuesto de autonomía relacional como modo de inserción al sistema internacional, la República Argentina ha establecido relaciones bilaterales con innumerables países. Este análisis se centrará en la relación bilateral que ha desarrollado con la República Popular de China. Esta interacción data desde el año 1945, pero la relevancia de China en el actual contexto internacional es primordial para entender la profundización del vínculo económico-comercial-financiero durante las últimas décadas (Kapzsuk, 2022). La relación entre China y América Latina ha evolucionado significativamente en las últimas dos décadas, en las cuales China ha emergido como un socio comercial e inversor clave en la región. Para comprender las potencialidades de la expansión china en los últimos veinte años, es necesario diferenciarlo del proceso de expansión liderado por Estados Unidos, quienes supieron ser los arquitectos de la globalización en los años 1980s y 1990s (con sus propias características). A partir de 2008 es China quien ha comenzado a asumir un papel más protagónico (Bregolat, 2011), y perfila una dinámica global más equilibrada e incluyente que la resultante de la mundialización liberal (Ghiggino y Mallimaci, 2020). Tal es la magnitud del impacto, que ahora está moldeando con sus políticas los posibles caminos de “otra” globalización. Esto está generando un cambio en el modelo del actual sistema internacional que afecta al poder hegemónico de la financiarización.

La concentración de la política exterior estadounidense pos 11 de septiembre, respecto de la seguridad en Oriente Medio y en cuestiones económicas prevalentemente en Asia y Europa, fue acompañada de una cierta ausencia en el hemisferio americano, la cual generó un vacío estratégico (Hershberg, Serbin y Vigevani, 2014). Dado el contexto global descrito previamente, tal repliegue relativo permitió que otros jugadores globales se acercaran más a los países americanos, entre los que es necesario destacar la influencia de China y Rusia. Este resurgimiento de China como uno de los actores clave del orden político y económico pasó a ser aclamado mundialmente como uno de los eventos más importantes en la historia del mundo moderno. En cierto modo, China es cada vez más comparable al antiguo papel de los Estados Unidos como un “país indispensable” en el mundo (Li, 2010). Para hacer frente al cerco que le impusieron las potencias occidentales, en su entorno vecinal inmediato, que le condicionó a la potencia el acceso a recursos e insumos estratégicos, China se lanzó a la explotación económica de otras regiones de la semi-periferia y la periferia; primeramente en

América Latina y más tarde en África. Este proceso, iniciado hace unos quince años, coincidió con el ingreso de China al mercado latinoamericano. China ha desarrollado dos estrategias para avanzar en su posicionamiento sistémico: i) la continuidad de un discurso como país en desarrollo y de preferencia por las relaciones Sur-Sur; ii) la participación en agrupamiento de poderes emergentes: los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), como el paraguas de protección para sus políticas de expansión global (Bernal Meza, 2016).

Así pues, el país asiático se ha venido transformando en un importante prestamista, inversor y socio comercial de los Estados latinoamericanos e incluso ha diversificado su relacionamiento hacia temas como los aeroespaciales, como en el caso de la construcción de una estación espacial en Argentina (Arroyave Quintero, Pastrana Vuelvas, Bernal Meza, Castro, Coral, Defelipe Villa, & Vera Piñeros, 2017). Un ejemplo de esto es el papel que juega la iniciativa de la Franja y la Ruta que representa e identifica a la globalización con características chinas (Jiang y Mallimaci, 2018). Desde el aspecto comercial, productivo e inclusive el financiero, la iniciativa manifiesta la posición de Beijing ante la actual situación global y ofrece así otra alternativa a la hasta ayer hegemónica globalización financiera y de mercado autorregulado. Para los países emergentes, los planes de integración comercial facilitan la posibilidad tanto de recibir inversiones como de impulsar el comercio. La globalización con características chinas, acelerada por la pandemia, es una opción distinta que les permite sortear con menos riesgos los impactos de las tensiones y las crisis actuales (Ghiggino y Mallimaci, 2020). Y si bien esta relación ha reconfigurado el panorama económico y político de la región al establecer nuevas dinámicas de dependencia y colaboración (Bernal Meza, 2020), no ha dejado de generar debates en torno a la sostenibilidad y la diversificación económica argentina. Los desafíos que enfrenta nuestro país para diversificar sus industrias y no depender exclusivamente de la exportación de materias primas se posicionan como centro de este análisis.

Desde el surgimiento de China que se aceleró en la primera década del siglo, los sectores primarios han presentado un incremento en su producción y comercialización notorio en productos como la soja, el ganado, minerales o petróleo, en detrimento del desarrollo de la industria nacional. Esta tendencia constituye un reflejo de las prioridades de las políticas gubernamentales argentinas, fomentando el desarrollo de la infraestructura, muchas veces con la ayuda de China, pero destinada a la exportación de bienes primarios. La unilateralización hacia la producción de bienes de tipo primario conlleva a la desindustrialización (Laufer, 2020). La preocupación acerca de la tendencia a la reprimarización que le sigue a la desindustrialización crece, ya que perjudica a la población

argentina en el mediano y largo plazo. Sin embargo, este escenario resulta propicio para la élite local, relacionada con estos sectores productivos, y que cada vez están más y más transnacionalizadas (Cooney, 2020). China, convertida ya en primero o segundo socio comercial y fuente decisiva de inversiones, financiamiento y préstamos de buena parte de los gobiernos latinoamericanos, ha establecido en los últimos años fuertes vínculos con sectores empresariales, terratenientes y financieros de nuestros países. Esa es la base material de su creciente influencia económica, política y estratégica en la región (Laufer, 2020).

La CEPAL en su informe "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe" (2021) indica un incremento en la inversión extranjera directa (IED) proveniente de China, especialmente en los sectores de extracción y energía. China necesita esa expansión para asegurarse la provisión de alimentos para su gigantesca población y de materias primas para su vertiginoso crecimiento industrial, así como mercados de salida para su persistente sobrecapacidad productiva y sus enormes excedentes de capital; y esto requiere alianzas y vínculos políticos que respalden la posición china en el mundo frente a sus competidores, en primer lugar Estados Unidos (Laufer, 2020). En este sentido, en momentos en que la globalización económica y sus efectos están siendo cuestionados, China ve la necesidad de preservar las rutas comerciales y se propone liderar el proceso de integración de la economía mundial. Este escenario sin lugar a dudas presenta tanto desafíos como riesgos, como la posibilidad de que el incremento de la relación bilateral con China, basada en el comercio de materias primas, conduzca a la desindustrialización y consecuente reprimarización de la economía argentina. A partir de esta preocupación es que este trabajo intentará responder lo siguiente: ¿El rescate financiero y las inversiones chinas durante el período 2019-2023 derivaron en una reprimarización de la economía argentina?

El objetivo general de esta investigación es analizar las características de las relaciones bilaterales entre la RPCh y la Argentina y su vínculo con la reprimarización de la economía argentina. Por su parte, los objetivos específicos serán en primera instancia caracterizar las relaciones bilaterales entre la RPCh y Argentina durante el gobierno de Alberto Fernández. Describir los problemas estructurales de la economía argentina, en particular, su tendencia a la reprimarización, será el segundo objetivo específico. Y por último, analizar las inversiones y préstamos financieros chinos realizados durante el gobierno de Alberto Fernández y su vínculo con el aumento de la producción de bienes primarios en Argentina.

Marco conceptual

La política internacional es el ámbito de las decisiones y acciones de los Estados en su interacción con otros Estados y actores internacionales. Es el interés de esta investigación enmarcar, dentro de esta disciplina, dos corrientes a partir de las cuales nos posicionaremos, con el motivo de comprender cómo es la relación entre los Estados dentro del sistema internacional. Los enfoques escogidos para mirar la relación bilateral entre Argentina y China buscan percibir los aspectos “locales” de América Latina, tales como sus intereses nacionales, los problemas que afectan a la región en asuntos como el desarrollo y la seguridad, así como también su condición de sur global. La Teoría de la Dependencia resulta fundamental a nuestro análisis, porque tiene como base los supuestos fundamentales de la escuela de la CEPAL, como el carácter desigual de las relaciones de intercambio en la economía global; la división del mundo entre centro y periferia; la inserción desventajosa de América Latina en la división internacional del trabajo, con base en su especialización en bienes primarios.

La teoría de la dependencia floreció a mediados de los años sesenta del siglo XX, como exteriorización del pensamiento político, social y económico de América Latina, constituyéndose en un aparato intelectual y científico que permitiese estudiar las características del desarrollo socioeconómico iniciado después de la Gran Depresión. Esta teoría intenta explicar su pobreza y subdesarrollo a través de factores externos, que son el resultado del sistema económico internacional. Sus representantes parten desde los conceptos centro-periferia para especificar el tipo de relación predominante en ese entonces entre los países del primer mundo y los países del tercer mundo. El modelo centro-periferia pormenoriza la relación entre las economías centrales autosuficientes y prósperas, y las economías periféricas, aisladas, débiles y poco competitivas. Contrariando la teoría neoclásica en el supuesto de que el comercio internacional beneficia a todos los participantes, la teoría de la dependencia considera que solo las economías centrales se favorecen. Esta conceptualización, utilizando la dualidad metrópoli-satélite, describe que la economía mundial posee un diseño desigual y muy perjudicial para los países no desarrollados, que reciben un rol de subordinación de producción de materias primas con bajo valor agregado, en tanto que las decisiones fundamentales se realizan en los países centrales, con producción de alto valor agregado.

La teoría de la dependencia consideraba que el comercio internacional debilita a los países pobres incrementando la pobreza, mediante diversos mecanismos. Por ejemplo, la

teoría de la ventaja comparativa, mediante la especialización internacional establece para las economías periféricas el papel de productores-exportadores de materias primas como petróleo, carbón y productos agrícolas y consumidores-importadores de productos industriales y tecnológicamente avanzados, lo cual significa un deterioro de los términos de intercambio; en otras palabras, cada vez es necesario producir y vender más kilos de café para comprar un televisor con mayor valor agregado. Además, la monopolización de las economías centrales facilita que los desarrollos tecnológicos deriven en aumentos salariales y de precios, mientras en los países periféricos la mano de obra ilimitada mantiene salarios bajos.

Los países que ahora son desarrollados nunca fueron subdesarrollados. El subdesarrollo contemporáneo es en gran medida el producto histórico de relaciones económicas y de otras relaciones pasadas y que continúan, entre los satélites subdesarrollados y los ahora países metropolitanos desarrollados (Frank, 1966). La existencia de relaciones desiguales de poder permitiría subordinación no sólo en lo económico, sino en lo político, cultural, mediático, educativo y deportivo. En ese sentido, las naciones pobres del sur proporcionan a las metrópolis o naciones ricas sus recursos naturales, su mano de obra barata y un destino sublime, perfecto para la tecnología obsoleta, situaciones todas estas que permiten al centro mantener el elevado nivel de vida al que están acostumbrados.

Dos Santos (1970) agrega que no es la dependencia un fenómeno externo que podríamos cortar a través del desarrollo económico y una actitud política más independiente; esta explicación es posible porque desde las ciencias sociales hemos visto que la situación de dependencia que vivimos dentro del sistema capitalista condiciona las estructuras internas de nuestro país. Este autor, al preguntarse ¿qué es una sociedad desarrollada?, refería lo anunciado por expertos de la época, que los modelos conocidos eran Estados Unidos, Europa, Japón, Unión Soviética, agregando que se podía llegar a esos estadios repitiendo la experiencia histórica.

El desarrollo se podría reducir a un modelo formal, pero exige agentes impulsores como el empresario en el capitalismo y el estado en el socialismo. Agrega que fracasó el modelo de desarrollo autónomo con base en la industria o mercado que sustituyó a la dominación de la economía exportadora dirigida al mercado externo. Consideraba que ese tipo de desarrollo no nos liberaba de la dependencia, sino al contrario, nos convertía en objeto de un nuevo tipo de dependencia, o sea, un capital extranjero concertaba con el sector más dinámico que produce para el mercado interno de los países latinoamericanos. El autor consideraba que el supuesto del desarrollo y subdesarrollo no tenía validez científica, porque

se fundaba en principios ahistóricos y el tiempo histórico no es lineal. Consideraba que las sociedades capitalistas correspondían a una experiencia histórica completamente superada por condiciones imposibles de repetir, como fuentes básicas de capitalización privada basadas en la explotación del comercio mundial, incorporación de amplias masas de trabajadores a la producción industrial y la importación de desarrollo tecnológico.

En su libro clásico, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1996), proponen que el subdesarrollo (condición de la República Argentina en específico, y de América Latina en general), es producto directo de la expansión del sistema capitalista, el cual vincula diversas economías al sistema global según sus aparatos productivos. Esta dependencia se mantiene a través de esta división internacional del trabajo, así como por medio de las relaciones de dominación que genera en los países dependientes, al igual que las alianzas estratégicas que establecen los grupos dominantes de la periferia con los del centro. Es necesario traer a colación la aclaración que hace Tickner (2021) sobre el caso de América Latina, en donde afirma que la dependencia en esta parte del sur no se limitó a los países más pobres ni a los que producían bienes primarios, sino que entre las décadas de 1930 y 1950 se afianzó en las economías más avanzadas de la región, exclusivamente aquellas quienes tenían un mayor desarrollo capitalista y mercados de consumidores como, por ejemplo, Brasil, Argentina, Chile y México. Los países en desarrollo están en una posición de dependencia económica con respecto a los países del norte global, y su capacidad para progresar de manera autónoma se ve limitada por esta relación de dependencia (Halliday, 2006).

El Realismo Periférico desarrollado por Carlos Escudé (1992), por otra parte, resulta fundamental para nuestro análisis, puesto que es un enfoque teórico que se centra en los intereses de los países periféricos del sistema internacional, basado en los principios del realismo estadounidense. Según el autor, esta corriente analítica sostiene que los países periféricos tienen intereses y objetivos distintos de los países centrales, y que, a partir de este desencuentro de intereses, deben desarrollar estrategias propias para asegurar su seguridad y prosperidad. Esta corriente enfatiza la importancia de la autonomía y la cooperación entre países periféricos en el sistema internacional. Las premisas básicas del Realismo Periférico entrelazan los supuestos de que los países inmersos en la periferia deben definir los intereses nacionales en pos del desarrollo económico, buscando el bienestar general de la sociedad; eliminar las confrontaciones políticas con las potencias del centro en aquellos casos en que las políticas de éstas no afecten directamente los intereses materiales del país en cuestión, y

por otra parte, dichos países que conforman la periferia, deben examinar las ventajas de aliarse con el poder dominante o con una coalición de grandes potencias (Tickner, 2021).

Argentina desde el enfoque del Realismo Periférico utiliza una estrategia de carácter cauteloso con respecto a la alineación o asociación con China, debido a que el país asiático representa la posibilidad de ser uno de los mejores garantes de los intereses de los países periféricos, en especial con lo que respecta al desarrollo económico de la región. El cambio de poder a mediados del Siglo XX en el sistema-mundo dejó a las grandes mayorías populares del pueblo argentino en un rol subalterno, con una lenta y persistente desindustrialización, pérdida del salario real y destrucción de su estado social y las ciudadanías y derechos adquiridos para el pueblo y los trabajadores durante los “treinta gloriosos” de los 1940s a los 1970s (Ghiggino y Mallimaci, 2020). La reprimarización de la economía tiene su origen en la desindustrialización, por lo que podemos rastrear su origen en el Estado surgido con los golpes militares desde 1955 y en especial entre 1976-1983. Los nuevos sectores hegemónicos que se nutren de él, vienen colonizando ese nuevo Estado que propone un liberalismo económico y cultural que desregula, privatiza, endeuda y ajusta permanentemente, destruye derechos y aumenta el crecimiento constante de la pobreza hasta el día de hoy.

Pero con la llegada del nuevo siglo, estamos presenciando un cambio de poder global donde el surgimiento de una nueva potencia como China significa la oportunidad, no solo de posicionarse como socio comercial, sino también de insertarse en el escenario internacional aprovechando el multilateralismo que la nueva potencia promueve y, de ese modo, debilitar el poder económico concentrado en Argentina vinculado a la globalización liberal y los sectores primarios y financieros. Durante toda la primera década del siglo XXI, el aumento creciente de la demanda por las commodities por parte de China puede ser vista como una gran ventaja en términos de la capacidad de países, como Argentina, para exportar productos primarios, especialmente soja, carne, minerales y otras materias primas y también derivados como aceite de soja, correspondientes a la agroindustria (Cooney, 2020). El “going out” chino (Mora, 2019) impulsó el llamado “superciclo” de las materias primas que reportó elevados ingresos de exportación a muchos países pobres y dependientes de África y América Latina y Caribe (ALC) pero, en su mayor parte, al precio de reforzar estructuras de atraso y dependencia como la propiedad concentrada de la tierra y la extranjerización del aparato industrial y financiero.

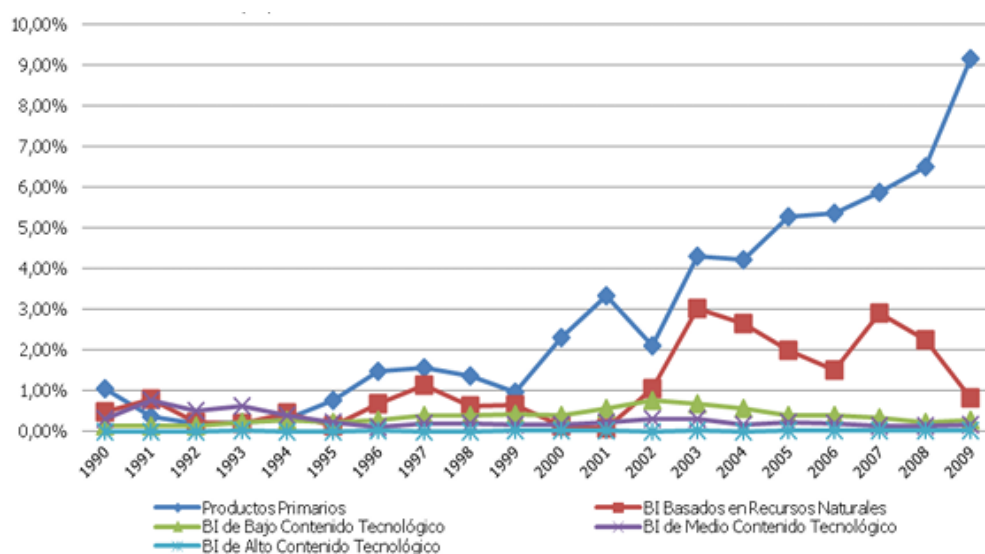
El vuelco exportador -acelerado tras su incorporación en 2003 a la Organización Mundial del Comercio (OMC)- posibilitó a China acumular enormes reservas en moneda

extranjera, particularmente bonos y valores estadounidenses. China se convirtió entonces en un jugador de peso en el mercado financiero global: se hicieron prominentes tanto sus inversiones de cartera en el exterior como la llamada “ayuda extranjera”; vías, ambas, constitutivas del llamado poder blando (Prado y Gachúz, 2015) con que la dirigencia de Pekín facilita vínculos económicos y políticos que se traducen luego en inversiones estatal-privadas chinas en grandes obras de infraestructura en países del llamado “tercer mundo”, y en negocios y alianzas con poderosos sectores de sus clases dirigentes.

Los lazos comerciales y la radicación de capitales de la potencia asiática en las economías locales son descritos como una oportunidad que permitiría a los países latinoamericanos desarrollar sus producciones, diversificar sus relaciones internacionales y disminuir su endeudamiento (Laufer, 2020). Pero esto podría representar un riesgo para la sostenibilidad y la diversificación económica argentina, al fomentar la desindustrialización y la dependencia de la exportación de materias primas. La reprimarización económica en Argentina ha sido ampliamente analizada dentro de la economía política del desarrollo y hace referencia a la especialización creciente en la producción y exportación de bienes primarios, particularmente de origen agroindustrial y extractivo, en detrimento de sectores con mayor nivel de industrialización y complejidad tecnológica (Svampa, 2019).

El alto nivel de crecimiento tanto de la agroindustria como de la minería, responde a la fuerte elevación de los precios internacionales de las principales commodities agrícolas y minerales en la última década, acarreado principalmente por el crecimiento de China. En el caso de Argentina, durante el período 2002-2004, las exportaciones de porotos y aceite de soja representaban más del 68% de los productos destinados a China. Para el período 2009-2011 los mismos pasan a ocupar más de un 75%. Cabe destacar que para cada una de las etapas estos productos totalizaron un 5,3% y un 9,12% sobre las exportaciones totales del país (Slipak, 2012).

Gráfico 1: Peso relativo de exportaciones Argentinas a China según contenido tecnológico 1990-2009
(sobre el total de exportaciones del país)



Fuente: Slipak (2012) en base a CEPAL

Cuadro 1: Exportaciones argentinas a China acumuladas durante el período 2002-2011

En miles de USD corrientes

Producto	Monto acumulado	Peso Relativo sobre exportaciones a China	Acumulado
TOTAL	41.859.008	100%	-
Soja	22.149.840	52,92%	52,92%
Aceite de soja	8.462.026	20,22%	73,13%
Aceites crudos de petróleo	3.909.274	9,34%	82,47%
Pescado congelado	889.690	2,13%	84,60%
Cueros	798.706	1,91%	86,50%
Minerales de cobre	431.985	1,03%	87,54%
Aceite de girasol	359.345	0,86%	88,39%
Trozos y despojos de ave	293.356	0,70%	89,09%
Tabaco	253.534	0,61%	89,70%
Pasta química de madera	201.118	0,48%	90,18%
Otros productos	4.110.134	9,82%	100,00%

Fuente: Slipak (2012) en base a COMTRADE

Esta dinámica de expansión del sector agroindustrial y otros bienes primarios, como minerales y petróleo, corresponde a la reprimarización de la economía asociada a la jerarquización de las ventajas comparativas estáticas (Cooney, 2020). La preocupación de este desarrollo es que el país está orientándose más y más a la expansión de las actividades

proveedoras de materias primas y a las industriales de bajo contenido tecnológico y basadas en recursos naturales.

Sin embargo, es necesario reconocer que las tendencias de desindustrialización han comenzado mucho antes del gobierno liderado por Alberto Fernández. La desindustrialización comenzó en Argentina en los años setenta, aunque lo peor llegó con el gobierno de Menem con la segunda ola de políticas neoliberales, y si bien recuperó su participación en el PBI durante los gobiernos kirchneristas, nunca retomó los niveles alcanzados durante la Industria Sustitutiva de Importaciones (Belini, & Korol, 2020).

Desde comienzos de los años noventa, las políticas económicas implementadas en el país se encuadraron en la globalización neoliberal, es decir, es el resultado de un determinado tipo de inserción de las economías nacionales en el mercado internacional, principalmente como productores y proveedores de bienes primarios de bajo valor agregado. En relación con la etapa menemista, el mantener el peso fuerte, con altas tasas de interés, es un gran desincentivo para la industria en términos de potencialidad para exportar, además de involucrar un mayor costo financiero (Cooney, 2020).

Al tener en cuenta la crisis mundial de 2008 debemos pensar que Argentina se acerca estratégicamente a China, país que se erige como emergente de la situación, ya que esta crisis replantea la configuración mundial y de ella emerge un nuevo mecanismo de acumulación, encabezado por los países asiáticos y sustentado por un ambiente de alta tecnología. A su vez, esta situación estructural ha provocado la modificación de la naturaleza del mercado mundial de commodities, arrastrado en forma irreversible por la demanda asiática (Castro, 2010). Dentro de esto debemos tener en cuenta la firma de la “Asociación Estratégica Integral” realizada en Julio de 2014 entre la entonces presidenta Cristina Fernández y el presidente Xi Jinping. Carlos Escudé también podría pensarlo como un posicionamiento del realismo periférico blando, comparándolo con la ortodoxia de la política exterior noventista (Escudé, 2009).

Durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se llevaron adelante numerosos acuerdos en los que por ejemplo se comienza con la construcción de represas hidroeléctricas que formarían parte de la infraestructura que el país necesita para su desarrollo. Esta construcción sería utilizada en diferentes ámbitos, como por ejemplo para la disminución de consumo de combustibles fósiles que deben ser importados, la provisión energética a producciones locales y de provincias cercanas. Además, esta relación también intensificó la exportación de materias primas y derivados de la soja que generó divisas muy importantes para la Argentina. Para este momento y en adelante China se convertirá en el

segundo socio comercial de la Argentina, teniendo en cuenta que alrededor de 2005 ocupaba el cuarto lugar comercial con un 7% del intercambio producido, llegando a 2015 a tener un proporcional de 9,2%.

En el caso de la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) la relación con China tuvo altibajos, y en este caso tuvo que ver con una alineación plena de esta gestión con los Estados Unidos. Ante cada una de las decisiones que se tomaban, la preeminencia la tenían las relaciones establecidas con occidente. Podemos inscribir estas formas de relacionamiento dentro del marco del globalismo, ya que se pretende obtener un posicionamiento en el tejido mundial con algo de incidencia, pero siempre con dependencia de los centros de poder hegemónicos. La dinámica de crecimiento de las actividades primarias y la agroindustria, como continuación de la misma cadena de valor, constituye la base del proceso de reprimarización de la economía. La preocupación es el aumento del grado de dependencia económica en relación con la agroindustria, la minería y otros sectores extractivistas con desempeño exportador, en virtud del mayor grado de simplificación de la estructura productiva. Por ejemplo, en la Argentina, entre 1980 y 2017, el porcentaje de todas las exportaciones de productos primarios, manufacturas de origen agropecuario, combustibles y energía se encuentra entre un 65% y un 89% (INDEC, 2019; Cooney, 2020).

El gobierno del Frente de Todos, liderado por Alberto Fernández (2019-2023) se desarrolló llevando sobre su espalda la deuda externa que ha sido profundizada durante la presidencia de Mauricio Macri, razón por la cual debió llevar adelante una negociación constante con el Fondo Monetario Internacional. Por lo tanto, la relación que se estableció con Estados Unidos es de un delicado equilibrio en el que Argentina debió buscar apoyos y asociaciones con países que lo acompañen en los pedidos de quita de sobrecargo o en la renegociación constante. El planteamiento conceptual que elaboró Alberto Fernández en su discurso se vio afectado con la llegada de la pandemia que obligó a reconfigurar las relaciones y repensar los posicionamientos internacionales en un mundo convulsionado. Las características de esta reconfiguración tienen que ver con las formas en que los diferentes países disputaron la existencia de los insumos sanitarios para la sobrevivencia de sus comunidades ante la ola de virus COVID-19. A su vez, fuimos espectadores de cómo los países con concentración de capital comenzaron a adquirir estos insumos dejando de lado a los países periféricos, exponiéndolos a la catástrofe que pudimos observar a través de los medios de comunicación. La reanudación de las relaciones con China también tuvo que ver con las necesidades, no solo sanitarias, sino económicas de la Argentina liderada por Alberto Fernández. Esto quiere decir que se ratificaron los acuerdos y compromisos contraídos

previamente, que tenían que ver con la inversión para el desarrollo de la infraestructura que China realizaría en Argentina.

Metodología

La metodología empleada en esta investigación partirá desde los supuestos del comprensivismo de la investigación cualitativa (Sautú, 2005), como base para realizar el análisis de la política exterior argentina durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), desde la variable de la reprimarización de la economía nacional fomentada (o no) por su vínculo acentuado con China. A partir del abordaje de literatura especializada, de los datos macroeconómicos provistos por el INDEC, y de una entrevista a un especialista, esta investigación analizará, desde una visión integral, la dinámica de esta relación bilateral, con el fin de realizar una apropiada descripción de la misma, y de cómo ha sido la interacción de las inversiones en la producción de bienes primarios y préstamos chinos en infraestructura funcionales a este modelo productivo, con la reprimarización de la economía argentina en este periodo.

Para analizar las distintas medidas tomadas por Alberto Fernández en materia de política exterior, específicamente con lo que respecta a las diferentes inversiones chinas en el país durante el periodo, recurriré al análisis de literatura especializada y de los datos macroeconómicos del comercio exterior argentino durante el período comprendido entre 2019 y 2023. Además, con el motivo de profundizar en este análisis, recurriré a entrevistar a un especialista en esta temática. En este trabajo se busca utilizar estas fuentes, por verse consideradas lo más simétricas posibles, sin ser neutrales. Éstas nos proporcionarán datos empíricos oficiales, lo que nos permitirá realizar un análisis apropiado sobre la correlación (existente o no) entre la reprimarización de la economía argentina y la profundización del vínculo bilateral con la República Popular de China, durante el gobierno de Alberto Fernández en la Argentina.

Capítulo I: historia de la relación sino-argentina

I.I Comienzo y desarrollo de la relación bilateral

La relación diplomática sino-argentina data de manera oficial desde el año 1945. Sin embargo, el contacto entre pueblos resulta siempre anterior, promovido por los vínculos comerciales que se dieron a principios del siglo XX. El comercio promueve las relaciones interestatales y éstas impulsan o constriñen el intercambio entre sociedades civiles. Según fuentes chinas, a principios del siglo XX mercaderes argentinos arribaron a China, dando apertura a las relaciones comerciales entre los dos países. Más tarde, cueros y lanas argentinas penetraron en el mercado chino. Recién en el año 1919, la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto registra la creación de un viceconsulado en Shanghai, durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen, además de la presencia constante en Hong Kong, subordinado por entonces a la dominación británica. En la década del treinta, el té chino, la famosa porcelana Jingdezhen y productos artesanales comenzaron a aparecer en Buenos Aires. Aunque estos contactos no fueron motivo suficiente para que la República Argentina estableciera relaciones diplomáticas con el Imperio del Centro durante el siglo XIX (Oviedo, 2008).

En efecto, Argentina y China comenzaron dichas relaciones a partir del 1° de junio de 1945¹, en el contexto de la conferencia internacional creadora de la Carta de Naciones Unidas. El contacto en San Francisco fue de fundamental importancia, pues se trata de una coyuntura china peculiar. La delegación con la cual los funcionarios argentinos negociaron el establecimiento de relaciones diplomáticas estaba compuesta por miembros del Guomindang y del Partido Comunista Chino, otorgando mayor legitimidad a dicho proceso. El tratado de Amistad² fue firmado el 10 de febrero de 1947, durante el gobierno de Juan Domingo Perón; mientras que su entrada en vigor debió esperar hasta el 5 de octubre de 1963, durante la presidencia de facto de José María Guido (Taiana, Xuedong y Girado, 2018).

El nuevo orden de posguerra y el ascenso de China, expresado en su carácter de miembro permanente del Consejo de Seguridad, fueron causales del establecimiento de

¹ Durante la presidencia de facto del general Edelmiro Farrell fue que la República Argentina acreditó su primer embajador el 4 de diciembre del año 1945; mientras que el primer embajador chino presentó cartas credenciales el 13 de abril de 1946.

² Como se observa claramente, el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1945 y el tratado de Amistad de 1947 son dos cosas diferentes. Incluso, de seguir el error de los académicos chinos, llegaríamos a la absurda conclusión de que las relaciones diplomáticas fueron establecidas recién en 1963, pues es precisamente ese el año en que se realizó el canje de los instrumentos de ratificación del tratado.

relaciones diplomáticas y la firma del tratado de Amistad de 1947. Tras la formación de la RPCh, la política exterior del presidente Perón no escapó a la presencia hegemónica estadounidense en América, siendo un caso testigo la cuestión del gobierno representante del Estado chino en las organizaciones internacionales. La alineación de China con las Naciones Unidas le valió también la firma de tratados de amistad con diversos países. De esta manera, Chiang Kai-shek obtenía amplio apoyo internacional para fortalecer su posición interna ante el inminente despertar de la guerra civil, reanudada con la ruptura de la llamada “segunda cooperación” entre comunistas y nacionalistas tras finalizar la guerra del Pacífico.

La instauración de estos vínculos y la posterior creación de la embajada argentina en China estaban motivadas por la victoria aliada y el nuevo rol que este país tendría en las Naciones Unidas. China fue miembro inicial de la alianza y –con el apoyo del presidente Franklin Delano Roosevelt– logró acceder como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la organización. Rol valorado por el gobierno argentino ya que era parte de la nueva pentarquía de los vencedores que imprimiría las pautas políticas del orden internacional post-bélico, aunque la disparidad de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética respecto de China, Gran Bretaña y Francia hará que dicho orden se torne cada vez más bipolar (Oviedo, 2008). Finalmente, el tratado de Amistad fue suscripto el 10 de febrero de 1947 en el Palacio San Martín de la ciudad de Buenos Aires, sede de la cancillería argentina, por el ministro de Relaciones Exteriores Juan Atilio Bramuglia y el embajador Chen Chieh. Su artículo primero estipulaba que “Habrá paz perpetua y amistad constante entre la República Argentina y la República de China, así como entre sus respectivos pueblos.”. El tratado reguló la acreditación de representantes diplomáticos y cónsules; los derechos y libertades inherentes a los nacionales de ambas partes; y preveía “celebrar, a la brevedad posible, un Tratado de Comercio y Navegación”, aunque nunca se llegó a firmar.

El tratado de 1947, simultáneo al comienzo de la Guerra Fría, fue la expresión de la cooperación política y económica en el marco de la alianza occidental. Debe recordarse, por entonces, que la guerra civil en China estaba en su punto más álgido tras el fracaso de la mediación del general Marshall y el comienzo del retiro nacionalista hacia el sur. Dos años después, el gobierno de Perón debió afrontar el problema de la revolución en China y la conformación de la RPCh el 1º de octubre de 1949. El Gobierno Nacional no reconoció al poder político revolucionario y retiró a los diplomáticos que, presos del pánico, habían presentado un recurso jerárquico ante el propio Perón. Las relaciones continuaron con el reconocimiento del gobierno nacionalista y se ejerció un comportamiento favorable a Taiwan al debatirse la cuestión de la representación del Estado chino en Naciones Unidas. La

posición argentina en la Asamblea General comenzó con la abstención de 1950, transformándose en voto en contra de la RPCh en los años siguientes, es decir, en 1951, 1952, 1953 y 1954 (Oviedo, 2000).

Como se observa en la cuestión del gobierno chino, y posteriormente en la guerra de Corea con la ratificación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la posición argentina ha sido de alineamiento con los Estados Unidos de América. Ante el caso del reconocimiento de la RPCh no existió "cierta independencia de opinión y acción" pues, como ha quedado demostrado, los hechos refutan dicho análisis. El retiro de la delegación argentina de la ciudad de Shanghai, el no reconocimiento de la RPCh y la posición argentina votando en contra del ingreso de ésta a las Naciones Unidas desde 1951 a 1954 son contundentes hechos que superan la simple abstención realizada en 1950 sobre la que intentan fundamentar su hipótesis. Inferir de estos hechos una posición no alineada es un juicio a priori, carente de contrastación empírica. La división entre "alta política" y "baja política", erróneamente asignada al enfoque del realismo político, puede ser aplicada al análisis del gobierno de Perón. Mientras en lo estratégico-político el gobierno admitió ser parte de la alianza hemisférica, en cuestiones económicas, especialmente comerciales, se registra un importante negocio de granos que llevó a cabo la empresa Melati y la oficina en Berlín de la Corporación de Importación y Exportación de China en 1954, además de aparecer en los registros chinos, con excepción del año 1952, operaciones comerciales anuales con la Argentina (Wimer y Hellmund, 2016).

Tras el derrocamiento de Perón, los gobiernos de facto de Lonardi y Aramburu recibieron no pocas delegaciones taiwanesas, expresando la continuidad en la orientación política. En una de esas visitas, el vicedirector chino, Shen Chang Huan, en representación del general Chiang Kai Shek, condecoró al presidente Aramburu con la Orden de las Nubes Propicias en su más alto grado de Gran Cordón Especial. El gobierno de Arturo Frondizi, respectivamente, implementó una política de apertura de nuevos mercados y de apoyo al proceso de descolonización, aunque continuó con la misma orientación en Naciones Unidas. Un ejemplo lo constituyó el bombardeo de Quemoy y Matzu al momento de la reunión de ministros de relaciones exteriores americanos de septiembre de 1958. El secretario de Estado estadounidense, John Foster Dulles, requirió la solidaridad de los países americanos como aliados a Taiwan, apoyo que se debería expresar en las Naciones Unidas. La política del gobierno de Frondizi aceptaba el resguardo de los intereses estratégicos estadounidenses en cualquier parte del mundo, aunque el hecho brindaba una oportunidad para multilateralizar realmente el funcionamiento de la organización, y sobre todo, para dar prioridad al problema

del desarrollo en América Latina. Dicha conferencia aprobó el proyecto presentado por la delegación argentina que creaba una institución financiera internacional, el actual Banco Interamericano de Desarrollo. La relación de alianza con Taiwán y su interrelación con los intereses económicos ante las perturbaciones provenientes del nordeste asiático era la más cabal expresión de la continuidad de la orientación de la política exterior argentina hacia China. Durante el interregno de Guido, pero a un mes de la asunción de Illia, se registra la realización de gestiones para la venta de carne vacuna y ovina congelada y conservada a la RPCh.

Por su parte, el gobierno de Illia intentó modificar la posición argentina en Naciones Unidas, hecho que no se materializó, por la presión interna proveniente de las fuerzas armadas. Pero, aunque el plan de cambiar la orientación política fracasó, las fuerzas armadas admitieron la venta de un millón de toneladas de trigo. En estos años, los proyectos presentados en la Cámara de Diputados relativos a la cuestión china expresaban la rivalidad interna entre los partidarios del reconocimiento de la RPCh y sus adversarios. El gobierno de Illia continuó con una política de equilibrio, orientada hacia el "doble reconocimiento", aunque esta posición era rechazada tanto por la RPCh como por Taiwán. Lo empíricamente comprobable fue el mantenimiento de relaciones diplomáticas con Taiwán y una relación comercial con la RPCh (Taiana, 2018).

El proceso de descolonización incorporó nuevos Estados al seno de la Organización que, paulatinamente, modificó la relación de fuerzas entre nacionalistas y comunistas chinos en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Así, en su vigésimo quinto período de sesiones, la representación de la RPCh obtuvo la cantidad de votos necesarios para que la cuestión no sea declarada cuestión importante y fue admitida en reemplazo de Taiwán. La delegación argentina votó a favor de la necesidad de ser considerada como cuestión importante el problema de la representación del Estado chino. La votación final rechazó el proyecto por 59 votos a favor, 55 en contra y 15 abstenciones. Inmediatamente, se votó el proyecto presentado por Albania, Argelia y otros veintitrés Estados, relativo a recobrar todos los derechos legítimos de la RPCh en Naciones Unidas e inmediatamente expulsar, de todos los órganos de la misma, a la representación del bloque del partido nacionalista. En este caso, la delegación argentina se abstuvo³ en la votación. Este hecho fue relevante para el éxito chino pues Argentina se desplazaba del voto en contra en 1970, a la abstención en 1971. El 16 de marzo de 1971, el representante argentino ante la Comisión de Desarme de las

³ La abstención argentina fue una sorpresa para los observadores extranjeros pues el gobierno argentino ya había expresado públicamente su interés en establecer relaciones más íntimas con Pekín.

Naciones Unidas pidió que se asociara a la RPCh a las negociaciones en dicha materia. El 16 de abril, durante el período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, se volvió a insistir en este tema. Ambos gestos manifestaban la intención de normalizar las relaciones con el país asiático.

Por otra parte, en septiembre del mismo año, el dictador Lanusse había opinado favorablemente sobre la visita de Nixon a China (Cesarín, 2007). La fundamentación de la posición argentina fue dada a conocer por su representante permanente en Naciones Unidas, el embajador Ortiz de Rozas. El voto a favor de considerar cuestión importante el ingreso del gobierno de la RPCh respetaba un criterio mantenido por el gobierno argentino en años anteriores. Sin embargo, Ortiz de Rozas admitía que "la decisión fue adoptada en Buenos Aires al más alto nivel". En cuanto a la abstención en el tema de fondo, se obró así pues aún se mantenían relaciones diplomáticas con Taiwán, estando en pleno desarrollo el proceso de normalización de las relaciones con la RPCh. Además, este problema era una cuestión interna del Estado chino como consecuencia directa del principio de integridad territorial; no estaba en juego la expulsión de nadie sino el problema de quien representaba a China en Naciones Unidas (Oviedo, 2000).

La normalización de las relaciones diplomáticas finalmente se da gracias a las alteraciones en las relaciones de poder mundial de principios de los años setenta, al crear márgenes de permisibilidad para la normalización. La alianza chino-estadounidense de contención del avance soviético en Asia del Pacífico y la ruptura del aislamiento con el ingreso a las Naciones Unidas generó condiciones de viabilidad para que el ministro argentino propusiera la idea de la normalización. Finalmente, se decidió realizar contactos diplomáticos en Bucarest, debido al buen estado de las relaciones entre Rumania y China y, además, por una supuesta relación especial entre el embajador chino en ese país y el presidente Mao. Aun así, Lanusse intentó mantener la doble representación en Beijing y Taipei. Esto provocó controversia con el ministro quien consideraba que, para Beijing, esta propuesta era inadmisibles. Una de las manifestaciones de este hecho, fue que el último embajador de Taiwán en Buenos Aires se retiró meses después de la normalización. El comunicado conjunto de normalización⁴ de las relaciones diplomáticas fue firmado en Budapest el 16 de febrero de 1972. Su contenido principal afirma la normalización de las

⁴ El concepto "normalización" implica que no es una decisión nueva, de acuerdo con Oviedo (2000), puesto que el Estado argentino ha mantenido relaciones con el Estado chino con anterioridad. Esto se remarca pues la parte china argumenta con asiduidad el "establecimiento" de relaciones diplomáticas entre los Estados, como una forma de oposición a los llamados "tratados desiguales" firmados con el Guomindang, vinculado al principio revolucionario de "hacer otro fogón" enunciado por Mao Ze Dong en 1949. El gobierno argentino en ese entonces daba igual valor a las relaciones diplomáticas y comerciales.

relaciones diplomáticas sobre la base de los principios de soberanía, integridad territorial, no intervención en los asuntos internos y externos, igualdad y beneficio mutuo, a partir del 19 de febrero de 1972. El gobierno argentino reconoció al gobierno popular central de la RPCh como único gobierno legal de China (Taiana, 2018).

Las expectativas de desarrollo de las relaciones comerciales con la potencia oriental atraían, fundamentalmente, a los funcionarios del ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Mientras que, para el Diario del Pueblo, órgano oficial del Partido Comunista Chino, en el párrafo final del editorial publicado con motivo de la normalización de relaciones diplomáticas, preveía el buen desarrollo de la amistad argentino-china: "Profundamente confiamos que, luego del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Argentina y China, a través del común esfuerzo de las partes, las relaciones entre los estados y la amistad de ambos pueblos indudable y progresivamente lograrán acrecentarse y desarrollarse".

La normalización era parte de la política exterior "pluralista" de destrucción de las "fronteras ideológicas" comenzada por Lanusse en el encuentro con el presidente chileno Salvador Allende Gossens en 1971. El ministro Pablo Pardo la fundamentó en la contribución al desarrollo de una estructura pluralista de la comunidad internacional, la tradición de universalidad de la política exterior argentina y la idea de las relaciones internacionales transideológicas (Ingaramo, 2011). El reconocimiento de Argentina era importante por su influencia regional y su capacidad para modificar comportamientos de otros Estados latinoamericanos menores.

Durante el tercer mandato del Gral. J. D. Perón, el proyecto de los sectores de la izquierda peronista aspiraba a intensificar la cooperación con la RPCh tras la firma del comunicado de Bucarest. La práctica muestra que tras la partida del embajador Bradley en mayo de 1973 pasaron dos años para que se nombrara su sucesor. Recién en noviembre de 1975 presentó cartas credenciales el embajador Katzenstein. Además, en este período no se celebró ninguna reunión de jefes de Estados y, por el contrario, surgió una diferencia en materia de calidades de los granos vendidos conforme al contrato firmado en 1974. En 1975, el estancamiento de las relaciones era un hecho públicamente reconocido. Aunque se debe destacar que durante los gobiernos peronistas comenzó a funcionar la Embajada Argentina en Beijing, se acordó la creación de agregadurías militares y en 1974 se inauguró la agencia de noticias "Nueva China" en Buenos Aires, el Gobierno Nacional argentino promovía las relaciones con la Unión Soviética y Vietnam con quienes China tenía pésimos vínculos. La apertura general hacia los países del Este entraba en conflicto con los casos particulares y las complejas relaciones en el bloque de países socialistas. Contrariamente a sus aspiraciones, los

gobiernos peronistas de los años setenta no promovieron las relaciones. Tampoco fueron relaciones conflictivas. Sólo quedaron en el estancamiento, por lo menos en relación al rápido desarrollo de otros vínculos con países de régimen político socialista. La "apertura hacia el Este" no consideró el conflicto chino-soviético y su repercusión en casos particulares al seno del bloque socialista, circunstancia que congeló las relaciones en el tiempo.

La orientación de la política exterior de la última dictadura militar en nuestro país fue realista y pragmática, aunque privaron nociones ideológicas en los dos primeros años del gobierno de facto de Videla. La etapa ideológica requirió una mayor integración con los aliados asiáticos del bloque Occidental y surge como una reacción a la política peronista de "apertura hacia el Este". En el caso de China, el inicio de la dictadura es simultáneo a la caída del comercio bilateral, y representó en 1976 el intercambio más bajo desde la normalización. Aunque las relaciones comerciales entre países sufrieron la influencia del mercado mundial, se observa que las situaciones políticas internas en ese año ayudaron al deterioro del comercio bilateral. El contexto en China era el de un vacío de poder tras la muerte del primer ministro Zhou En Lai, el presidente Mao y el jefe del Ejército Zhu De. En Argentina, por su parte, reinaba la incertidumbre del golpe de Estado y la posible continuidad de la inestabilidad política que se había profundizado durante los gobiernos peronistas. Al año siguiente, se observan señales de giro pragmático⁵ con la firma del convenio comercial y el inicio de otro sobre transporte marítimo. Estos convenios, cuyas negociaciones habían comenzado en 1973, fueron los primeros compromisos relevantes firmados entre ambos Estados.

El cambio de la orientación económica de China a partir de la implementación de las reformas, mentadas por Deng Xiao Ping, abrían el régimen al comercio internacional (Taiana, 2018). La apertura de la economía, simultánea a la permanencia del cierre del régimen político, se complementaba con la política económica liberal del ministerio de Economía argentino y la potencial comercialización de granos bajo la restauración del modelo agroexportador. La visita del ministro Martínez de Hoz en junio de 1978 fue señalada como "una neta división entre todo lo que puede ser político y lo económico y comercial". Para China la prioridad ya no era la "exportación" del modelo de revolución o ideología sino su desarrollo económico interno. Para alcanzar este objetivo, buscaba vincularse con potencias intermedias, de economías medias, que no signifiquen para ellos riesgos políticos y de las

⁵ El giro en la orientación política, se fundamenta en el deterioro de las relaciones con la potencia hegemónica y la necesidad de contrarrestar la política de derechos humanos implementada, hacia Argentina, por el gobierno estadounidense.

cuales podría tener cierto aprendizaje social y transferencia de tecnologías (Oviedo, 2000). Dos años después de la visita de Martínez de Hoz se produjo el anunciado viaje del presidente Videla a China. La apertura política de Occidente, reflejado en la normalización de las relaciones diplomáticas chinoestadounidenses de 1978, las reformas económicas y la sanción de leyes que generaban el cambio de la estructura jurídica, social y económica de China fueron condiciones favorables para la visita presidencial (Bolinaga, 2007). Así, Videla se convirtió en el primer gobernante (de facto) argentino, y de Latinoamérica, en visitar la potencia asiática. Videla fundamentó la visita en la búsqueda de "Un objetivo fundamentalmente político; afirmar la presencia argentina en una región tan distante como el Asia". Si bien las conversaciones políticas no fueron completamente exitosas, de ese viaje surgieron compromisos económicos que permitirían diversificar el comercio centralizado en la Unión Soviética. Estos acuerdos e intercambios de notas, más los firmados durante la visita de Martínez de Hoz, constituyeron la base jurídica de las relaciones económicas y culturales en las décadas siguientes. Sin embargo, hacia el final del gobierno de facto continuaba la alta concentración de las exportaciones argentinas hacia la Unión Soviética mientras que aún no se habían producido grandes cambios en la relación comercial con China.

Coincidente con la etapa final del orden bipolar y fase inicial de la restauración democrática, el objetivo de la política exterior del gobierno de Alfonsín fue reinsertar a la Argentina en el plano internacional, tras el aislamiento externo provocado por las violaciones a los derechos humanos y la guerra de Malvinas. Situación agravada por la necesidad de negociar una abultada deuda externa, principalmente, con los países que participaron de dicha política de aislamiento. Bajo esta premisa, Alfonsín definió a la República Argentina como una nación democrática, occidental, no alineada y en desarrollo. La práctica, por el contrario, tuvo como eje principal la confrontación con los EUA y el Reino Unido, más allá del llamado "giro realista" que el presidente se vio precisado a imprimir a mediados de su gobierno.

Esta política de confrontación fue independiente del grado de apoyo otorgado por los países del Atlántico Norte al régimen político argentino. De esta manera, los márgenes de acción externa quedaron limitados a las relaciones con escasos países europeos, América latina, otros Estados del Tercer Mundo y la vinculación comercial con la Unión Soviética. En este contexto, la promoción de las relaciones con China, Japón y otros países del este asiático era parte de la estrategia de reinserción internacional y la búsqueda de una mayor autonomía de acción. La orientación socialdemócrata del gobierno insertó a las relaciones con China en el marco de la "cooperación sur-sur" o entre países en desarrollo. El gobierno alfonsinista promovió las relaciones políticas a partir del intercambio de visitas oficiales, de las cuales se

destacan las realizadas por el primer ministro Zhao Zi Yang a la Argentina y la de Raúl Alfonsín a China. Además, la Unión Cívica Radical y el PCCh establecieron relaciones oficiales y se crearon grupos de amistad argentino-chino. El gobierno argentino apoyó el ingreso de China al Sistema del Tratado Antártico y el establecimiento de dos bases de investigaciones en la Antártida. También, apoyó su demanda de soberanía sobre las islas Nansha y el Mar del Sur de China y, ante los problemas del Tíbet y la violación de los derechos humanos, fundamentalmente durante los sucesos de Tiananmen, se adoptó una política de no intervención en asuntos internos (Taiana, 2018).

Por su parte, el gobierno de Beijing apoyó, en el ámbito multilateral, la demanda de restitución de la soberanía argentina sobre las islas Malvinas. El gobierno continuó con la creación de una base jurídica para la promoción de las relaciones bilaterales. En este sentido, se firmó un convenio cultural; otro de cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear; un protocolo adicional al convenio de cooperación económica de 1980 y los acuerdos en materia agropecuaria, aeroespacial y antártica firmados durante la visita de Alfonsín (De la Balze, 2014). Estos convenios, canjes de notas y programas conjuntos, promovieron el intercambio, superior al período anterior, aunque incipiente en términos de las relaciones tradicionales argentinas (Wimer y Hellmund, 2016). Durante la visita de Alfonsín en 1988, se desmintió la compra de armamentos, aunque los contactos militares ya se habían incorporado a la agenda bilateral. También, se firmaron otros documentos de índole económica y se acordó celebrar consultas políticas periódicas a fin de analizar la situación internacional. El gobierno de Alfonsín colocó las relaciones en el marco de la "cooperación sur-sur", constituyéndose en un actor importante para la diversificación de las relaciones externas y su reinserción internacional tras la cuestión de derechos humanos y la guerra de Malvinas. La orientación socialdemócrata de su gobierno llevó a la identidad de las posiciones políticas, visitas del más alto nivel y la expansión de los vínculos bilaterales (Bornacin, 2018).

La primera y segunda presidencias de Carlos Menem representan nuevas fases de la restauración democrática. Su contexto fue un nuevo orden internacional, perturbador del sistema político, que requirió la adaptación del mismo a su ambiente, expresada en el cambio de la orientación política. La orientación neoliberal priorizó las relaciones bilaterales con los EUA y se intentó construir una relación de alianza, aunque no se dejó de lado los vínculos con Europa y América latina. La creación del Mercosur amplió los modos de relacionamiento con otras regiones, entre ellas, el este asiático. Los "diálogos" del Mercosur con la ASEAN, China y Japón expresan la estrategia de inserción indirecta en la región, producto de la impropia participación individual en los organismos regionales del Asia Pacífico. La

política hacia el este asiático se considera amplia e integral pues, por primera vez, la estrategia se orientó hacia toda la región. Los dos poderes más importantes, China y Japón, concentraron las relaciones, pero el nuevo orden mundial, con escasos cambios en el este asiático respecto al otrora bipolar, limitó los problemas ideológico, otorgando márgenes mayores de viabilidad a los vínculos con determinados países (por ejemplo China, Vietnam y Myanmar).

El primer gobierno de Menem comienza pocos meses después de la normalización de las relaciones chinosoviéticas y la represión interna del 4 de junio de 1989. El viaje de Gorbachov a China modificó las relaciones estratégicas entre las superpotencias, mientras que, los sucesos de Tiananmen motivaron la reorganización de las políticas de los EUA y las grandes potencias europeas hacia China, condenando la violación a los derechos humanos. En este caso, la política de no intervención en asuntos internos comenzada por Alfonsín, continuó durante los gobiernos de Menem, siendo un aspecto divergente en la relación con los EUA, prescindiendo de la política de sanciones (Bornacin, 2018).

La política de Menem de expansión de los vínculos con China, por su orientación neoliberal, representó uno de los pocos distanciamientos de la política exterior argentina con respecto a la posición de la potencia hegemónica, generando perturbaciones que no llegaron a ser tensivas al seno de la alianza. Después de dos décadas de saldos favorables en la balanza comercial, el comercio argentino-chino incrementó su volumen total y surgió el hecho inédito del déficit argentino, provocado por el lento crecimiento de las exportaciones argentinas en relación al masivo ingreso de productos chinos (Wimer y Hellmund, 2016). De todas maneras, se profundizaron los vínculos económicos, comerciales, científicos, tecnológicos y culturales, incorporándose otras áreas como la cooperación política, jurídica y seguridad. El intercambio de visitas fue más frecuente y cualitativamente más importante, se firmaron casi una decena de acuerdos, se amplió la inmigración china, limitada posteriormente, y se establecieron relaciones entre el Partido Justicialista y el PCCh. Por otra parte, el Gobierno Nacional, desde la segunda visita de Menem en 1995, apoyó políticamente la aspiración china de ingresar a la Organización Mundial del Comercio.

El comercio entre Argentina y China ha sufrido enormes transformaciones durante las últimas dos décadas, tanto cuantitativa como cualitativamente. De hecho, a primera vista sobresale el cambio en la magnitud, pues a comienzos de la última década del siglo XX, el comercio bilateral era prácticamente inexistente y se circunscribía a unos pocos productos (Girado y Burgos, 2015). La República Popular China competía con Argentina en terceros

mercados con algunos productos, pues exportaba productos primarios -entre ellos granos de soja-.

Desde el último gobierno de Menem, pero con mucha velocidad en los últimos quince años, el comercio bilateral creció varias veces, alcanzando en 2014 un volumen de comercio de aproximadamente US \$15 mil millones. Sin embargo, y si bien el aspecto cuantitativo es relevante, el cambio en la calidad del comercio bilateral es el aspecto singular de la relación, cuestión íntimamente relacionada con la madurez de la relación bilateral. El comercio bilateral entre Argentina y China tiene por particularidad una marcada asimetría: las exportaciones chinas fueron y son casi totalmente productos no agrícolas, mientras que sus importaciones están concentradas en productos agroalimenticios⁶. Son sectores cuya demanda varía, por un lado, con el crecimiento del mercado interno chino (que precisa de más alimentos para su stock creciente de animales, para una población en aumento y materiales para el desarrollo de su infraestructura), y por el otro con la expansión de las exportaciones chinas ya que, por caso, el acero, cueros, lana y plásticos, son utilizados para la producción de bienes para el mercado externo.

Esto reafirma el rasgo intersectorial del comercio bilateral, que difiere del carácter intrasectorial del comercio de China con las economías más grandes del mundo. A partir de la debacle macroeconómica argentina de 2001/2002, con deterioro simultáneo de múltiples variables económicas y sociales, la recuperación y posterior crecimiento de la economía implicaron una obligada actualización del parque tecnológico local para adecuarse a una mayor competencia global y, fundamentalmente, porque el anclaje del tipo de cambio que caracterizó al programa económico vigente durante casi toda la década del noventa postergó aquella actualización. Desde ese piso, la recomposición del parque tecnológico ha sido una condición inherente al proceso de crecimiento. Sin embargo, las mayores (y crecientes) importaciones de capital reproductivo desde 2002/03 no han sido sencillas, especialmente por la ausencia de financiamiento tanto para el Estado nacional como para las empresas privadas que, en los casos más urgentes, recurrieron a financiamiento propio. A pesar de esa restricción, el escenario no impidió que las importaciones de Bienes de Capital y sus Piezas y Accesorios fueran los rubros de mayor crecimiento.

⁶ Los principales productos argentinos de exportación a China son rubros complementarios tanto desde el punto de vista productivo como comercial, pues presentan la característica común de ser utilizados como insumos, por la industria procesadora de alimentos para animales (soja y algunos derivados); la industria alimenticia (aceites vegetales); la curtidora (cueros); la textil (lana), y la petrolera (tubos de hierro y acero) (Girado, G. A., & Burgos, M., 2015).

En ese sentido, si algo ha caracterizado al comercio de Argentina con las economías de Asia del Pacífico hasta fines del siglo pasado, y con China en particular, fue el incremento de las importaciones argentinas de Bienes de Consumo en la medida que la economía argentina atravesaba una etapa de aumento de su demanda agregada. Los Bienes de Capital y sus Piezas y Accesorios eran provistos, fundamentalmente, por nuestro mayor vecino, las economías más grandes de Norteamérica y sólo algunas de las economías europeas más desarrolladas.

I.II El nuevo siglo y el auge de China como potencia

En los últimos 20 años esta relación bilateral presentó una profundización del vínculo económico-comercial-financiero durante los gobiernos kirchneristas, entre 2003 y 2015. El fortalecimiento de la relación bilateral a partir del año 2003 está en relación directa con un cambio importante en la política exterior argentina, que abandonó el “alineamiento automático” con los Estados Unidos y apostó al fin del unilateralismo y a la emergencia de un mundo más multipolar y a la defensa del multilateralismo. Esa política llevó a afianzar lazos con los países emergentes con los que se firmaron acuerdos bilaterales de Asociación Estratégica con el objetivo de diversificar el destino de nuestro comercio, el origen de las inversiones directas y las fuentes de recursos de financiamiento (Taiana, 2018).

La asociación estratégica que ambos países establecieron en 2004, a partir de las visitas oficiales recíprocas del entonces presidente Néstor Kirchner y su par chino Hu Jintao, marcó el inicio de una nueva etapa del vínculo entre ambas repúblicas. Un ejemplo de ello se da en el año 2008, cuando el volumen total del intercambio entre Argentina y China alcanzó los 14.400 millones de dólares, lo que representó un crecimiento del 45,5% respecto del año anterior (Laufer, 2009). Durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández pudimos observar que se llevaron adelante numerosos acuerdos en los que por ejemplo se comienza con la construcción de represas hidroeléctricas que formarían parte de la infraestructura que el país necesita para su desarrollo.

Esta construcción sería utilizada en diferentes ámbitos, como por ejemplo para la disminución de consumo de combustibles fósiles que deben ser importados, la provisión energética a producciones locales y de provincias cercanas y la proyección de instalación de industrias en la zona de Santa Cruz que descentralicen la producción industrial de los conglomerados alrededor de las grandes ciudades. Además, esta relación también intensificó la exportación de materias primas y derivados de la soja que generó divisas muy importantes para la Argentina (Bolinaga, 2007). Para este momento y en adelante China se convertirá en

el segundo socio comercial de la Argentina, teniendo en cuenta que alrededor de 2005 ocupaba el cuarto lugar comercial con un 7% del intercambio producido, llegando a 2015 a tener un proporcional de 9,2% (Bolinaga, 2014).

En este sentido, y también teniendo en cuenta la crisis mundial de 2008 debemos pensar que Argentina se acerca estratégicamente a China, país que se erige como emergente de la situación, ya que esta crisis replantea la configuración mundial y de ella emerge un nuevo mecanismo de acumulación, encabezado por los países asiáticos y sustentado por un ambiente de alta tecnología. A su vez, esta situación estructural ha provocado la modificación de la naturaleza del mercado mundial de commodities, arrastrado en forma irreversible por la demanda asiática (Castro, 2010). Dentro de esto debemos tener en cuenta que se da en un marco que tiene que ver con la firma de la “Asociación Estratégica Integral” realizado en Julio de 2014 entre la entonces presidenta Cristina Fernández y el presidente Xi Jinping.

La profundización de este vínculo se enmarca en un contexto de crecimiento exponencial chino. Tras las reformas políticas y económicas iniciadas en 1978, la República Popular de China ha experimentado desde entonces tasas de crecimiento económico comprendidas entre un 9% y un 12%. Este crecimiento consolidó una estrategia global de aseguramiento de recursos, clave para entender su vínculo con Argentina. Es una economía en la cual la sola posibilidad de una tasa de crecimiento económico del 7% es valorada negativamente y que todos los años incorpora población del oeste agrícola del país al este industrializado (Taraborrelli y Gonzalez Jauregui, 2018). Las elevadas tasas de crecimiento económico, el recambio de su sector industrial (orientado hacia la producción de manufacturas con alto contenido tecnológico) y una creciente presión social por mejorar las condiciones generales de la alimentación de la población, han generado que China se posicione como uno de los principales consumidores mundiales de minerales, hidrocarburos y alimentos (Slipak, 2012). Es en virtud de las dificultades eventuales que la carencia de estos bienes podría traer, el gobierno China ha pasado a considerar su abastecimiento como una política de Estado. A raíz de ello, se ha consolidado como el primer exportador y el segundo importador de bienes del mundo, la segunda economía del globo, el principal acreedor de EE.UU. y el cuarto país emisor de Inversión Extranjera Directa (IED). Esto abre el debate sobre si es Argentina un socio estratégico o solo un proveedor de recursos para el gigante asiático. “Para los países latinoamericanos, China es un mercado estable que sirve para reducir sus pesadas deudas y fortalecer su macroeconomía — asegura un artículo publicitario de una agencia vinculada al gobierno chino—. De ahí el carácter mutuamente beneficioso de la cooperación económica y el intercambio comercial entre ambas partes, como parte de

un vínculo que deberá ayudar a diversificar la economía y el comercio de las naciones latinoamericanas y a reducir su dependencia económica y comercial con respecto a Estados Unidos y Europa”. (“Fructífera gira de Hu Jintao por América Latina”, China Today, enero 2005).

Hacia el 2008 el Gobierno de China hace explícito su interés en incrementar sus vínculos con América Latina en base a las complementariedades de sus economías. En el documento conocido como “el libro blanco de las relaciones con América Latina”, se enuncia un interés del país oriental en los recursos naturales y energéticos de la región. Desde entonces, no solamente continuaron incrementándose los flujos comerciales, sino también se verifica un ingreso notoriamente creciente de IED proveniente de aquel país. Con posterioridad a la crisis alimentaria mundial de 2008, China privilegió la IED como mecanismo para garantizar su abastecimiento alimentario doméstico. Como resultado, la agricultura adquirió un lugar prioritario dentro de la estrategia de *Going Out* (Mora, 2019), diseñada para promover la expansión global de las empresas chinas. Reflejo de ello es el aumento de la IED agrícola china en más de cinco veces en el lapso 2010-2016.

De acuerdo con la CEPAL (2010), el principal destino son actividades primario-extractivas, donde se destacan el petróleo y el gas, el cobre y el mineral de hierro y oleaginosas como la soja. En un segundo lugar podemos ubicar a las actividades terciarias que dan apoyo a las primeras, desde actividades financieras y logística a obras de infraestructura. En esta cuestión se enmarca el interrogativo sobre qué implica esto para la autonomía tecnológica argentina, y cabe preguntar si este patrón reproduce la lógica centro-periferia en el vínculo bilateral. Porque si bien se registran algunas inversiones aisladas en el sector manufacturero, en la mayoría de los casos se trata de compras de empresas en marcha sin transferencia tecnológica ni incorporación de nuevos equipos.

El 18 de julio de 2014, bajo la presidencia de Cristina Fernández, Argentina y China firmaron la Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre ambos países, en la cual se expresó la visión compartida sobre la necesidad de reforma de las instituciones de gobernanza global, de gobernanza económica y sobre el cambio climático. A su vez, China se comprometió a acompañar a la Argentina en su reclamo sobre la necesidad de impedir que capitales especulativos obstaculicen la reestructuración de deuda soberana (Ramón-Berjano, Malena y Velloso, 2015).

En este marco, Argentina y China crearon la Comisión Binacional Permanente (CBP), un mecanismo bilateral de consulta y diálogo, y adoptaron el primer Plan de Acción Conjunta (PAC) 2014-2018. El PAC contenía objetivos comunes y orientaciones para el desarrollo de

la relación bilateral, entre ellas, la de consolidar la visión estratégica sobre la situación internacional, definir metas concretas para la relación bilateral, impulsar la complementación productiva de forma equilibrada, promover la innovación en ciencia y tecnología, etc. (Schulz, 2022).

El vínculo con China establecido durante los gobiernos de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández entre 2003 y 2015 podemos encuadrarlo en una matriz que, si bien fue fluctuante y dinámica, tuvo que ver con necesidades prácticas y posicionamientos ideológicos que llevaron a un reposicionamiento de Argentina ante el mundo. Desde el pensamiento de Carlos Escudé (2009) podría pensarse como un posicionamiento del realismo periférico blando, comparándolo con la ortodoxia de la política exterior noventista. Durante estos dos gobiernos peronistas aparece un proceso relativamente novedoso, cuyo reflejo es el aumento de las importaciones argentinas de Bienes de Capital y de sus partes y accesorios con origen en las economías del Asia Pacífico. Este proceso de actualización tecnológica mencionado anteriormente presenta una serie de cuestiones dignas de atención. En los últimos 15 años, la tendencia de la composición de las importaciones originarias de China muestran un cambio importante, desde los bienes de consumo que representaban la mitad de estas importaciones en el año 2000, hacia una mayor importancia de las importaciones clasificada como “bienes de capital” y de “piezas y accesorios para bienes de capital”, que representa en conjunto más de 50% en 2014. Este cambio de composición de las importaciones desde China es un reflejo, por un lado, de modificaciones a nivel del total de las importaciones argentinas, en las cuales los bienes de consumo representaban 18% del total importado hasta 2001, y caen abruptamente en 2002 a 11% del total, nivel en el cual se estabilizará a partir de entonces hasta llegar 13% del total en 2014 (Carrancio, 2016).

China fue cambiando la composición de sus exportaciones hacia la Argentina, desde bienes de consumo hacia bienes de capital, acompañando el movimiento en la estructura general de las importaciones argentinas, donde los bienes de consumo pasaron de representar 18% del total en 2000 a 13% en 2014. Por el lado externo, China lanzó nuevas iniciativas y muy importantes (y costosas), tales como el Banco de los BRICS en 2014, el Banco de Inversión e Infraestructura de Asia (AIIB, por sus siglas en inglés) en 2015 y el proyecto "Un cinturón, un camino" (“One belt, one road”), mientras paralelamente va desarrollando un mecanismo diplomático para expandir su influencia internacional, caracterizado por la creación de "asociaciones estratégicas".

El BRICS surgido en 2001 como acrónimo de artículos de investigadores de Goldman Sachs se transformó en una institución en 2008. Tal como señala Mario Guerrero, no se limita

a un Foro como otras instituciones globales: “El BRICS, es entendido como una institución debido a que cuenta con tres recursos característicos de ese tipo de organización: espacios de deliberación, sistemas de información comunes e incentivos positivos y negativos” (Guerrero 2023, p. 19). Según las estadísticas brindadas por los cinco países que lo conformaban hasta 2023, cuentan con el 29,4 % del territorio y el 47,2 % de la población mundial (BRICS 2022, p. 18), además de que sus países reúnen el 25,9 % del PBI global. También señala Guerrero: “El grupo comparte el objetivo central de reformar el sistema internacional a los fines de tornar las instituciones que lo componen en organismos multipolares, deliberativos y representativos” (Guerrero 2023, p. 354)

En el caso de la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) la llegada de Macri al poder significó una alternancia política normal de Argentina y tuvo poco impacto en el desarrollo holístico de las relaciones bilaterales. China y Argentina siguieron siendo importantes socios económicos y comerciales. De acuerdo con Lin (2017) no han cambiado las tres correlaciones importantes de dichos intercambios: la complementariedad, el beneficio mutuo y la interdependencia. Sin embargo, la relación si tuvo altibajos, relacionados con una alineación plena de esta gestión con los Estados Unidos. Ante cada una de las decisiones que se tomaban, la preeminencia la tenían las relaciones establecidas con occidente. Para esto podemos revisar hechos tales como el festejo del canciller Faurie ante el acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea o la firma del acuerdo Foradori-Duncan, en el que argentina amplía la capacidad de acción de Gran Bretaña sobre las Islas Malvinas en el ejercicio de su colonialismo. mostrando una clara tendencia a alejarse de China. Macri no estaba de acuerdo con los modelos cooperativos que se habían desarrollado entre los gobiernos anteriores y China, y propuso en varias ocasiones reconsiderar los acuerdos de cooperación firmados por el gobierno anterior, lo que llevó a mantener en suspenso a una serie de grandes proyectos (Lin, 2017). Pero esto cambió rápidamente y ambos países fortalecieron sus diálogos de alto nivel.

El presidente chino Xi Jinping se reunió con Macri en la IV Cumbre de Seguridad Nuclear, realizada en Washington, y los dos gobiernos reiteraron la voluntad común de fomentar la cooperación. La ministra de Relaciones Exteriores de Argentina, Susana Malcorra, visitó dicho país en mayo y llegó a un acuerdo con China sobre la profundización de la cooperación estratégica. Al mismo tiempo, el gobierno argentino fue adquiriendo gradualmente una comprensión integral sobre la cooperación sino-argentina, lo cual se visualizó en la reevaluación de los proyectos de cooperación firmados por ambas partes. En mayo de 2017 Macri fue uno de los dos jefes de Estado latinoamericanos invitados y viajó a

China para asistir a la Cumbre de "la Franja y la Ruta" en carácter de visita de Estado. Durante esa visita, ambos gobiernos suscribieron 16 acuerdos de cooperación económicos y comerciales por unos 17 mil millones de dólares estadounidenses (Lin, 2017). En junio, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura anunció la aprobación del ingreso (pero no así la formalización) de la Argentina, que se convirtió en uno de los seis Estados miembros latinoamericanos.

En cuanto a la iniciativa de "la Franja y la Ruta", Macri propuso que ésta colabore con la Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) para conectar Asia y los países a lo largo de "la Franja y la Ruta" con la región (Lin, 2017). Una realidad ineludible es que la soja ocupa una posición muy importante en el comercio entre los dos países, pero existe algún conflicto de interés en la industria de procesamiento de soja. China en los últimos 20 años, y Argentina en los últimos 10 años, han aumentado rápidamente la capacidad de *crushing*⁷ de soja. La capacidad de *crushing* de China ocupa el primer lugar en el mundo, alcanzando 430 mil toneladas de soja por día (Pontón, 2009). Mientras que el *crushing* de Argentina ya ha superado a los Estados Unidos, ocupando el segundo lugar en el mundo. Como la producción de soja de China es tan baja que no puede satisfacer la demanda, necesita importaciones de gran cantidad del grano de soja. Pero en comparación con los porotos de soja, Argentina prefiere exportar aceite de soja a China, porque el aceite de soja pertenece a un producto procesado con un valor agregado mucho mayor que el poroto de soja. Además, la soja es un recurso relevante en Argentina, mientras que el *crushing* de soja es una herramienta importante para la reindustrialización tomando esta ventaja natural. Esta estrategia china de importar porotos de soja, realizar el *crushing* de soja en el mercado doméstico y autoabastecerse del aceite de soja, genera conflictos.

Las actividades de inversión de China en Argentina, por su parte, han sufrido un dilema. Tomando la infraestructura como ejemplo, el gobierno argentino respaldó y estimuló la inversión en dicho sector, procurando impulsar la economía mediante la construcción de infraestructura. En julio de 2016, el gobierno argentino emitió el "Plan Nacional de Transporte e Infraestructura ", que implicó 33.200 millones de dólares para la construcción de infraestructura durante la administración de Macri. Pero por otro lado, los proyectos de infraestructura ya existentes no lograron un avance rápido: el Complejo Hidroeléctrico Jorge

⁷ El *crushing* de soja es el proceso industrial mediante el cual los granos de soja se transforman en dos productos principales: harina y aceite de soja. Este procedimiento implica la trituration, desactivación de enzimas, extracción con solventes y refinación. La harina resultante se utiliza principalmente como alimento proteico para ganado y aves, mientras que el aceite se destina tanto al consumo humano como a la producción de biodiesel (CME Group. (s.f.). *Molienda de Soya*)

Cepernic-Néstor Kirchner ha sufrido varias suspensiones. Otros proyectos, como la estación espacial y la central nuclear fueron cuestionadas e incluso rechazadas por un grupo de organizaciones sociales y algunos funcionarios locales (Lin, 2017).

El comercio bilateral sufrió, durante este gobierno, un cuello de botella luego de 10 años de rápido crecimiento. Esto tiene que ver con la disminución de los precios de productos básicos. En otras palabras, la cooperación económica y comercial ya no puede depender únicamente del comercio tradicional. Fue necesario crear nuevos espacios y plataformas de cooperación. Pero vale la pena señalar que el motor del desarrollo de las relaciones económicas y comerciales sino-argentinas se ha transformado. Durante la primera década de este siglo, el comercio bilateral era el impulsor predominante de esas relaciones. Pero en los últimos años, la inversión y la cooperación financiera se han convertido en otros dos motores muy importantes. China se convirtió en un actor de peso en el sistema financiero internacional⁸, al convertirse en el mayor poseedor de reservas mundiales. Todo esto contribuye a que China cuente con enormes recursos financieros, los cuales invierte en proyectos de desarrollo tecnológico y en infraestructura y otorga apoyo financiero a las empresas chinas en el extranjero.

Al compás de estos procesos, China se convirtió en el principal prestamista del mundo en desarrollo superando al BM y al FMI. Tal como marcan los especialistas en la estrategia del “going global” de China, uno de los principales propósitos de esta política es asegurar las fuentes de abastecimiento de recursos naturales. En su gran mayoría, se trata de créditos que tienen como garantía determinada cuantía de alimentos, gas, petróleo, minerales, etc. Esta situación brinda seguridad a la RPC al garantizar sus provisiones, pero genera una dependencia de parte de los países sudamericanos con respecto a China. Otro tipo de crédito es el que vincula el préstamo con la compra de equipos, manufacturas y servicios chinos, Si bien China no exige condicionalidades como los organismos multilaterales de crédito con sede en Washington, sus préstamos responden a un patrón de vinculación bilateral, que parte siempre del reclamo a la contraparte de reconocer el principio de “una sola China”. Esta clase de financiamiento resulta atractiva para países con dificultades financieras que no pueden acceder a créditos internacionales. De este modo, se expone el entrecruzamiento de cuestiones propias de la diplomacia financiera entre los países periféricos.

⁸ Las reservas de divisas chinas, que sumaban 2,85 billones de dólares al cierre de 2010, provienen de cuatro flujos: la inversión extranjera directa en China, el superávit comercial, el turismo y el llamado proceso de esterilización de su moneda (compra de dólares para mantener un determinado tipo de cambio).

Si se observan los datos de las reservas internacionales en el Banco Central Argentino, es posible comprobar que los desembolsos realizados por el FMI entre junio de 2018 y julio de 2019 fueron seguidos de una salida de divisas, prácticamente, por montos similares, tanto como estrategia de fuga como en concepto de utilidades y dividendos de inversiones de cartera de extranjeros (Magdalena Rua, 2021). El crédito stand by que el Fondo Monetario otorgó a la Argentina en el mes de julio de 2018 implicó un desembolso de 44 700 millones de dólares (Fondo Monetario Internacional, 2018, 20 de junio), que se hizo efectivo en el plazo de algo más de un año. El monto para el caso de la Argentina superaba largamente los límites asequibles al país, siendo 1.277% (Fondo Monetario Internacional, 2018, 20 de junio) de la cuota, frente al máximo previsto de 435 % para los stand by de “acceso normal” (Brenta, 2020). Se trató del más grande en la historia del organismo, y las razones del apoyo de Trump a esa excepcionalidad fueron políticas, tal como admitió públicamente Mauricio Claver Carone que, en ese momento, se desempeñaba como representante de los Estados Unidos en el FMI (Míguez, 2024).

Las gestiones de la administración Macri en torno a la búsqueda de financiamiento externo con fuentes crediticias no tradicionales se contextualizaron en un escenario de liquidez internacional en el que actores estatales identificados históricamente como “periféricos” y recientemente como “emergentes”, habida cuenta de su desempeño reciente y potencial económico en el futuro, tal como es la República Popular China, estuvieron dispuestos a realizar operaciones en (y con) Estados “pares”, como es el caso de la República Argentina. Del mismo modo, y como contracara del fenómeno recién mencionado, se trató de un escenario internacional en el que las instituciones financieras internacionales tradicionales redujeron su participación como proveedoras de créditos a Estados urgidos por necesidades financieras.

La cuestión de la deuda soberana operó cual omnipresente “espada de Damocles” en la historia argentina reciente, siendo la declaración de cesación de pagos de diciembre de 2001 el epítome más acabado de ello (Fernández Alonso, 2017). La asunción de Macri a la primera magistratura de la Nación no estuvo ajena a tal condicionante. En este sentido, conviene señalar que, pese al proceso de reestructuración iniciado por Kirchner en 2005 con la primera operatoria de canje, y continuado luego por su predecesora Fernández de Kirchner en el canje de 2010, la problemática de la deuda continuó erigiéndose como un eje rector de la agenda política nacional. Merced a la resistencia de las administraciones mencionadas de doblegar su posición frente a lo que consideraban como fallos desestabilizadores del ordenamiento financiero internacional, las autoridades político-económicas nacionales

rehusaron cumplir con los pagos ordenados por la justicia norteamericana a los holdouts, todo lo cual habilitó un set de medidas restrictivas para el país y la apertura de un default “técnico” (Fabani y Fernandez Alonso, 2018).

En afán de sortear tal escenario de marginación financiera internacional, la presidencia de Fernández de Kirchner impulsó una serie de iniciativas que procuraban reparar la reputación internacional del país: el arreglo en torno a la reestructuración de la deuda con el Club de París y el pago de cinco laudos condenatorios del país emanados de tribunales arbitrales del Centro Internacional de Arreglo de Controversias relativas a Inversiones, verbigracia. Ante este panorama, su administración debió seguir explorando mecanismos y fuentes no tradicionales de financiamiento externo. Cabe aclarar que los canales y mecanismos de financiamiento provistos por la RPC traspasaron la alternancia de gobierno en Argentina cuando Mauricio Macri, candidato de la alianza electoral de centro-derecha “Cambiamos”, llegó a la primera magistratura del país con la premisa de cambiar el modo de inserción internacional (Busso y Zelicovich, 2016).

Si bien durante la campaña electoral Macri había realizado declaraciones respecto a una revisión eventual de los acuerdos firmados entre el gobierno de Fernández de Kirchner con la RPC, llegando a enviar una carta al embajador de China en el país, Yang Wanming, a tales efectos, apenas asumió como presidente debió dejar de lado aquellas expresiones de reserva (Oviedo, 2017). Ciertamente, el complejo de condicionantes domésticos y externos que signaron su asunción llevó a que el presidente enviara a su primer ministro de Hacienda, Alfonso Prat Gay, y al entonces Secretario de Finanzas, Nicolás Caputo, a la RPC a negociar la ampliación del Swap negociado en la gestión anterior, lo que generó la firma de un Acuerdo Suplementario del Swap el 16 de diciembre de 2015. Tal gesto buscó sumar reservas internacionales ante la inminencia del acuerdo con los tenedores de títulos públicos en situación irregular, y al mismo tiempo mostrar la solidez de la nueva gestión (Fabani y Fernandez Alonso, 2018).

En el caso específico de Argentina, la diplomacia financiera se canalizó mediante dos mecanismos específicos: por una parte, préstamos directos para financiar la compra de productos manufacturados en la RPC; por otra parte, Swaps, o intercambios de monedas entre los bancos centrales respectivos, lo que, a la postre, implica préstamos indirectos. Fruto de estos acuerdos, el gobierno pudo convertir 20.000 millones de yuanes que estaban depositados a nombre del BCRA en dólares. Del mismo modo, la persistencia de las necesidades de financiamiento marcó que, en julio de 2017, las autoridades político-monetarias nacionales solicitaran una extensión por tres años más del mentado Swap.

Las condiciones que enmarcaron la continuidad de este acuerdo evidenciaron el rasgo coercitivo subyacente en la diplomacia financiera sino-argentina. En este sentido, se sostiene que, tras advertir que la revisión de un acuerdo en un área específica conllevaría a la revisión de toda la agenda de cooperación bilateral (los canales y dispositivos de diplomacia financiera, desde luego, entre ellos), la administración Macri debió dar marcha atrás con aquellas expresiones tendientes a renegociar acuerdos firmados por la gestión anterior. Habida cuenta de estos condicionantes de orden doméstico y externo, el flamante presidente debió rever lo expresado en su campaña y asumir, en todo caso, el presupuesto de que la vuelta a los mercados voluntarios de deuda reduciría la dependencia financiera con la RPCh. De este modo, encuentra explicación el hecho de que el país continuara accediendo al financiamiento pese al distanciamiento político-ideológico abierto tras la asunción del nuevo gobierno (Fabani y Fernandez Alonso, 2018).

I.III La relación de Alberto Fernández y la RPCh

Durante la gestión de Alberto Fernández se firmaron un total de 14 acuerdos diplomáticos que incluyen una gran diversidad de asuntos: investigación espacial, medios de comunicación, investigaciones geológicas, intercambios educativos, comercio e inversiones. Desde el inicio de su gestión, la prioridad de la política exterior giró alrededor de la búsqueda de apoyos para una futura negociación de la deuda externa con los acreedores internacionales, que se logró en el mes de agosto de 2020. Según los datos oficiales del INDEC, entre finales de 2015 y finales de 2019, la deuda bruta creció el 76% (Ámbito, 2020). En cuanto a las acciones diplomáticas iniciales, se destacaron las visitas realizadas por el presidente a Jerusalén, donde se entrevistó con el Papa Francisco, con el -en ese momento vicepresidente- de los Estados Unidos, Mike Pence y con Benjamín Netanyahu. Los viajes relámpagos en Italia, Alemania, España y Francia también tenían como objetivo generar apoyos para la renegociación⁹.

En las reuniones con los mandatarios de estos países en 2020, Fernández comunicó su compromiso de pagar la deuda, pero aspirando a una quita de intereses y de capital, en el caso de los bonistas, bajo jurisdicción extranjera. El objetivo fue mostrar un perfil pragmático, basado en valores, tal como lo definió Fernández en la apertura de sesiones ordinarias de marzo de 2021 (Simonoff, 2023).

⁹ La renegociación de la deuda con acreedores privados se realizó a lo largo de varios meses, en plena pandemia. Finalmente, la propuesta argentina fue aceptada el 28 de agosto de 2020, por el 93,55%, lo que equivale al 99% de los acreedores, por efecto de las cláusulas de acción colectiva.

En el caso del FMI, la reestructuración se demoró mucho más. Las consecuencias de este proceso fueron un verdadero desafío para la nueva administración. Por ende, esta priorizó buscar el desendeudamiento del país como objetivo estratégico; puesto que entendía que la deuda externa se traducía en falta de soberanía nacional. Estar bajo acuerdo del FMI implica, bajo esta mirada, condicionalidades que recortan el poder decisorio y soberano (Coscarelli, 2020; Busso, 2022). El plan inicial acordado se fue modificando, y la política económica sí inició para la segunda mitad de 2022 un programa de ajuste económico que no logró frenar el proceso inflacionario. En agosto de 2022 asumió Sergio Massa hasta el fin de la gestión presidencial y, a partir de esta gestión, la constante dependencia de la aprobación de las metas fiscales y de reservas pautadas en el EFF fueron el trasfondo de algunas decisiones concretas en el ámbito de la política exterior donde pudo observarse un acercamiento obligado a China para sortear dificultades financieras. El swap de China alcanzaba, para diciembre de 2019, 18.600 millones de dólares condicionados al cumplimiento del acuerdo con el FMI. El primer logro del Gobierno argentino fue quitar esa condicionalidad en agosto de 2020 y luego, ampliar la cantidad de divisas en marzo y noviembre de 2022. El aumento de 5.000 millones de ese mes fue de libre disponibilidad. Eso habilitó a que el Banco Central pueda usar esos yuanes para que los importadores argentinos accedan a ellos para cancelar pagos a las empresas chinas (González, 2024).

Finalmente, en 2022 se cumplieron las metas de ajuste fiscal y monetario y la de acumulación de reservas acordadas en el plan con el fondo. Pero, para mayo de 2023, las tres estaban incumplidas por efecto de la sequía histórica que estaba atravesando el país. El Gobierno argentino negoció con el directorio del FMI para que el organismo multilateral adelantara los desembolsos que tenía previstos para lo que restaba del año. En el mes de octubre de 2023, en plena dificultad financiera de la Argentina, en contexto de campaña electoral, y de una visita de Alberto Fernández a China, hubo un nuevo aumento de fondos de libre disponibilidad con ese país, que fueron utilizados para cancelar vencimientos con el FMI (Míguez, 2024).

Por otra parte, se observa una continuidad en la dimensión económica, más allá de los recambios gubernamentales, lo que da cuenta del carácter estructural del vínculo. En febrero de 2022 cuando el presidente Alberto Fernández visitó Beijing al conmemorarse 50 años de la relación bilateral se dio el hito histórico de la incorporación formal de Argentina a la IFR a partir de la firma del Memorándum entre ambos cancilleres. Esta decisión tuvo una gran implicación geopolítica en tanto que Argentina se convirtió en el país de mayores

dimensiones económicas del continente americano en avanzar en la firma del Memorándum de incorporación a la IFR. Simultáneamente a la firma de ese documento (y otros siete más) el Gobierno argentino anunció la futura concreción de inversiones por un monto total de 23 mil millones de dólares (Villasenin, 2024).

En febrero de 2022 Argentina se incorporó a la iniciativa One Belt One Road, por la que China financia proyectos de infraestructura y transporte. También se concretó el ingreso de la Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) que se había comenzado a negociar en la gestión anterior. Desde ese momento, comenzó a negociar su ingreso al grupo BRICS. En el mes de agosto la Argentina fue formalmente invitada a incorporarse el 1 de enero de 2024 (que terminó siendo rechazada por su sucesor).

China ha logrado un protagonismo cada vez mayor en diversas áreas de la economía argentina. Es el segundo socio comercial y nuestro país se ubica entre los principales receptores del financiamiento. En 2022 representó el 9,1% de las exportaciones y el 21,5% de las importaciones (INDEC 2023). Lo que ubica a la Argentina como una puerta de acceso a América Latina, de la misma forma que recíprocamente se promueve el acercamiento de Argentina a los BRICS y sus mercados: “En el plano de la inserción global vamos a avanzar con una agenda sin exclusiones en la que avancemos en esquemas de asociación con países desarrollados, con países emergentes y con países en desarrollo. Por eso, al tiempo que hemos abierto nuevos canales de diálogo con potencias de América y Europa estamos trabajando activamente en reafirmar nuestras asociaciones estratégicas integrales con China y Rusia.” (Fernández 2020).

El planteamiento conceptual de tipo pragmático que elaboró Alberto Fernández en su discurso se vio afectado con la llegada de la pandemia que obligó a reconfigurar las relaciones y repensar los posicionamientos internacionales en un mundo convulsionado (Treacy, 2021). Las primeras características de esta reconfiguración tienen que ver con las formas en que los diferentes países comenzaron a disputar la existencia de los insumos sanitarios para la supervivencia de sus comunidades ante la ola de virus COVID-19; a su vez, pudimos ser espectadores de cómo los países con concentración de capital comienzan a adquirir estos insumos dejando de lado a los países periféricos, exponiéndolos a la catástrofe que pudimos observar a través de los medios de comunicación.

Ante este frente es que la relación de la Argentina con la República Popular China se fortalece y comenzó a profundizarse. Durante los primeros meses de cerramiento global, la Argentina pudo enviar varios aviones de la aerolínea de bandera, con una ruta única, para poder buscar en la república asiática los insumos que se adquirieron a través de negociaciones

diplomáticas. A través de estos convenios podemos ver, a lo largo de todo el 2020, en los informes de gestión de la Cancillería argentina como las comunicaciones entre ambas naciones se van haciendo asiduas y van retomando los acuerdos generados, sobre todo, durante el gobierno de Cristina Fernández y que habían sido dejados de lado o pausados durante el gobierno de Mauricio Macri (Treacy, 2021).

También debemos destacar el envío de vacunas que llegó a Argentina de manera fluida desde 2021 y acompañó en el cuidado propuesto como política de Estado del gobierno argentino a su pueblo. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2020). Durante la pandemia COVID-19 arribaron a la Argentina barbijos, máscaras, guantes, entre otros insumos, desde Shanghái. En febrero de 2021, llegó la vacuna Sinopharm, que, además, sería la única autorizada para ser aplicada en niños de entre 3 y 11 años (Zelicovich y Romero, 2020).

El gobierno de Alberto Fernández, a través de la Cancillería y sobre todo con la llegada de Vaca Narvaja como embajador, ha podido desarrollar y ampliar las relaciones, y restablecer los acuerdos que habían sido apartados por la gestión anterior. Como efecto de ello se retrasaron las posibilidades de desarrollo de infraestructura que, con inversión a tasas más bajas que las de cualquier otro organismo de crédito, podría haber financiado China. En este mismo contexto, Fernández asistió a los Juegos Olímpicos de Invierno llevados adelante en China. Durante este viaje se afianzaron las relaciones directas entre el presidente argentino y Xi Jinping, lo que le permitió a la Argentina bregar por su estabilidad económica.

En el encuentro de ambos cancilleres y ante la firma del “Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación en el Marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI¹⁰” (MoU), “se subrayó el apoyo de China a los esfuerzos para preservar la estabilidad económica y financiera de la Argentina, valorando la renovación del Acuerdo de SWAP de 2020. La parte china manifestó estar dispuesta a estudiar proyectos de canalización de derechos especiales de giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional y de expansión del uso de los mismos con el objeto de fortalecer el desarrollo económico, la estabilidad financiera y el comercio bilateral”. (Ministerio de relaciones exteriores, comercio internacional y culto, 2022). La firma de dicho memorándum resulta fundamental para entender el ingreso de Argentina en este circuito comercial. Su objetivo es reforzar la promoción de acciones y obras que

¹⁰ Las relaciones bilaterales que China ha emprendido con prácticamente todos los países latinoamericanos han ido ganando en cercanía y entendimiento con la región. Incluso ha firmado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Chile, Perú y Costa Rica (Salas Oroño, 2015)

fortalezcan, innoven y diversifiquen la relación económica mientras consoliden la conectividad entre las regiones para establecer en forma conjunta un marco de cooperación económica inclusivo y que contribuya al desarrollo sostenible

A mediano plazo, el Memorándum buscó obtener resultados tangibles que permitieran impulsar el comercio bilateral en materia de bienes y servicios, y concretar inversiones para el sector productivo¹¹, además del desarrollo de capacidades tecnológicas. El megaproyecto económico más ambicioso de la República Popular China, que es el desarrollo de la Nueva Ruta de la Seda, mediante la que integra a más de 140 países para generar una movilización y desarrollo del comercio mundial que reedite y potencie los vínculos comerciales de las dinastías Han (206 a.c.-220 d.c.) y Tang (618-907 d.c.). El mismo fue firmado entre el canciller argentino Santiago Cafiero y He Lifeng, presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de la República Popular China.

De acuerdo con Schulz (2022), el ingreso de Argentina a la BRI no debe ser leído solamente en términos económicos. Si bien la firma del MoU tendió a aumentar las inversiones de China en el país (focalizándolas, a su vez, en áreas estratégicas para el desarrollo nacional), así como también diversificar e incrementar el vínculo comercial, la inclusión de Argentina en la BRI implicaba el respaldo del país a un formato específico de cooperación internacional, caracterizado como “sur-sur”, cuyo objetivo es la búsqueda de la ganancia compartida, la prosperidad común, el respeto por las estrategias de desarrollo nacionales, el diálogo fraterno, etc. De este modo, la firma del Memorándum de Entendimiento no sólo establece el ingreso de Argentina a la BRI, sino también reafirma la voluntad del país de participar de la construcción de una Comunidad de Destino Compartido para la Humanidad, donde la coexistencia pacífica, el diálogo de civilizaciones y felicidad de las personas están en corazón mismo de los acuerdos de cooperación bi y multilaterales (Guo, 2018).

En adición al Memorándum del BRI, se suscribieron trece diferentes documentos de cooperación de carácter interinstitucional en distintos ámbitos y entre diversas contrapartes. En ese sentido, es importante reconocer el tipo de vínculo más allá del contenido que establece China con nuestro país; un país que, en comparación con otros de América Latina, presenta un interés relevante para la República Popular China. Se trata de un tipo de vínculo

¹¹ El financiamiento para obras de infraestructura estratégicas en la Argentina consta de dos tramos, uno ya aprobado por 14 mil millones de dólares, acordado en la V Reunión del Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica (DECCE); y un segundo paquete por 9.700 millones de dólares, que la Argentina logró que se aprobara en el Grupo Ad Hoc, creado entre ambos países para trabajar en el Plan de Cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda (Pasos, Zurita, & Russo, 2022).

que se va reforzando progresivamente durante el tiempo: donde se van superponiendo acuerdos sobre acuerdos, proyectos sobre proyectos, de forma constructiva y gradual (Salas Oroño, 2015) Las materias de estos acuerdos se refieren a desarrollo verde, economía digital, desarrollo espacial, tecnología e innovación, educación y cooperación universitaria, agricultura, ciencias de la tierra, medios públicos de comunicación y energía nuclear.

Los capitales chinos han entrado en el mercado de renovables, incluso antes del ingreso de la Argentina al proyecto de la Franja y la Ruta. Las empresas chinas han participado en el sector de renovables como proveedoras de tecnologías, como turbinas eólicas, células fotovoltaicas y módulos solares. Ha puesto en marcha importantes proyectos a través de la relación directa con las provincias argentinas. En la provisión de tecnologías, se destaca el caso de la fotovoltaica (González Jáuregui, 2023; Míguez, 2024). China tiene en marcha las represas hidroeléctricas de Santa Cruz y está interesada en concretar la construcción de la cuarta central nuclear en el país, su central insignia la Hualong-1. La petrolera Sinopec es la segunda más importante del rubro en el país, detrás de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Cofco es el mayor exportador de granos del país, Shandong Gold y Shanghái Potash Engineering ya invierten en la industria minera argentina (Laufer, 2019).

De acuerdo con lo consultado con el especialista Sebastián Schulz, el gobierno de Alberto Fernández es una etapa marcada en términos nacionales y globales por la pandemia de COVID 19. Por lo que, si bien hay una decisión del gobierno argentino de profundizar sus acuerdos estratégicos con la República Popular China, (lo que efectivamente se materializa entre otras cuestiones, con el ingreso de Argentina la Iniciativa de la Franja y la Ruta), se observa un proceso quizás contradictorio. Esto se debe a las situaciones derivadas de la pandemia, una merma del comercio internacional y de las cadenas globales de valor, principalmente marítimas, pero también es un proceso en el cual China se posiciona como el primer socio comercial de Argentina durante varios meses superando a Brasil. Considera que hay una política del gobierno argentino de profundizar algunos lazos estratégicos, porque hay una mirada del gobierno argentino sobre la necesidad de corregir dos cuestiones puntuales: el déficit en balanza comercial y la necesidad de diversificar nuestras exportaciones, que no se compongan fundamentalmente de bienes primarios, sino también de importar productos manufacturados de media y alta tecnología. Pero como observa Schulz, con la pandemia de COVID 19 esto no logra visualizarse, sino que continuó la misma composición de la canasta comercial.

I.IV Problemas económicos contemporáneos al Frente de Todos

El gobierno de Alberto Fernández estuvo marcado por una doble crisis: por un lado, el impacto de la pandemia de COVID-19, que generó una crisis global sin precedentes, y por otro, el complejo escenario económico heredado de la administración anterior. La gestión de Mauricio Macri representó un intento de configurar un nuevo espacio político dentro de la centroderecha argentina, diferenciado de experiencias previas. Sin embargo, al término de su mandato, el país atravesaba un período de recesión económica, con una contracción del PBI del 2,5% en 2018, un aumento de la pobreza al 35,5% y una inflación anual del 53,8% (Brenta, 2021). En el ámbito financiero, el peso sufrió una devaluación cercana al 550%, lo que llevó al gobierno a implementar controles de cambio y declarar un reperfilamiento de la deuda. En términos productivos, sectores como la industria, la construcción y el comercio interno registraron un desempeño negativo, afectados por la contracción del mercado doméstico y la pérdida de poder adquisitivo de los salarios y otros ingresos fijos. A esto se sumó un incremento del desempleo y el impacto de medidas como la reducción de subsidios y el aumento de tarifas y tasas de interés, que elevaron los costos de producción. La apertura comercial también generó desafíos adicionales para la industria local, en un contexto de creciente competencia externa, lo que contribuyó a un proceso de contracción industrial.

Uno de los aspectos más significativos del período fue el aumento de la deuda pública, que pasó de representar menos del 40% a más del 100% del PBI (Brenta, 2021), con un cronograma de pagos que generó preocupaciones sobre su sostenibilidad. En abril de 2016, el Congreso aprobó un acuerdo con los fondos de inversión litigantes, poniendo fin a un conflicto que había restringido el acceso de Argentina al mercado internacional de capitales durante varios años. Este acuerdo implicó la emisión de bonos por 16.500 millones de dólares (mdd), marcando el inicio de un proceso de fuerte incremento del endeudamiento. La deuda pública total ascendió de 240.665 mdd en 2015 a 323.065 mdd en 2019, pasando del 53% al 89% del PBI en ese período (Lampa y Zeolla, 2022). Además, la composición del endeudamiento mostró un incremento de la deuda en moneda extranjera, que representaba el 36% del PBI en 2015 y alcanzó el 70% en 2019, en su mayoría bajo jurisdicción extranjera (Nemiña y Val, 2020). Estos montos estuvieron vinculados a distintos mecanismos de salida de divisas de la economía, incluyendo el movimiento de capitales en el sector financiero.

Durante este período, Argentina se posicionó como uno de los países con mayor emisión de deuda a nivel global. Según el Banco Central de la República Argentina (2020), entre enero de 2016 y abril de 2018, el país fue el principal emisor de títulos soberanos en los

mercados internacionales. La emisión de deuda no estuvo orientada principalmente al financiamiento de la industria nacional, un sector clave en términos de progreso técnico, empleo y generación de valor agregado. En cambio, tuvo como principales objetivos la cobertura del déficit de cuenta corriente y la compensación de la reducción en la recaudación fiscal derivada de la modificación del esquema impositivo. En particular, la reducción de los derechos de exportación (retenciones) generó una disminución de los ingresos fiscales, que fue compensada en parte mediante la toma de deuda.

Esta estrategia de financiamiento basada en la colocación de deuda en los mercados internacionales no solo incrementó la vulnerabilidad macroeconómica del país, sino que también reprodujo patrones históricos de dependencia financiera. La falta de reinversión en sectores estratégicos, como la industria nacional, y la orientación de los recursos hacia la cobertura de desequilibrios fiscales y externos replicaron dinámicas previas de fragilidad estructural. En este sentido, el endeudamiento asumido durante la administración de Mauricio Macri no puede analizarse de manera aislada, sino como parte de una trayectoria histórica en la que la Argentina ha recurrido de manera recurrente al crédito externo para sostener modelos económicos caracterizados por la primacía del sector agroexportador y la volatilidad de los flujos de capital. Esta continuidad histórica permite comprender el endeudamiento como un fenómeno estructural, cuya dinámica se ha manifestado a lo largo de distintas etapas del desarrollo económico del país.

De acuerdo con la consulta con un especialista, en este periodo China tiene un rol destacable, no solo con el sostenimiento del SWAP de divisas, que China había acordado con la Argentina durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y se amplió durante el gobierno de Mauricio Macri. Pero durante el gobierno de Alberto Fernández, en un contexto de pandemia y de fuerte gasto público para hacer frente a los efectos de la pandemia y de la cuarentena sobre la economía nacional, el SWAP de divisas llegó a representar prácticamente la mitad de las reservas del Banco Central. La cooperación financiera cumplió un rol fundamental para Argentina en un contexto de decisión de la República Popular China de impulsar el SWAP de divisas a nivel mundial. Podemos decir, de acuerdo con Schulz, que China cumple un rol importante para la estabilización macroeconómica en la República Argentina. De acuerdo con el especialista, sin el SWAP de divisas la economía argentina no hubiese resistido los efectos de la pandemia, es decir, las situaciones derivadas de las cuarentenas hubiesen sido catastróficas para la economía nacional. Agrega, a lo largo de la entrevista, que si la economía Argentina no colapsó fue en gran medida debido a la cooperación financiera con China.

Capítulo II: problemas estructurales de la economía argentina

II.I El modelo agroexportador: el origen de la deuda externa

El modelo de economía primaria exportadora se consolidó alrededor de 1880, cuando Argentina comenzó a integrarse de manera más activa en el comercio internacional, y se mantuvo hasta la crisis económica mundial de 1930. Durante este período, la expansión de las exportaciones agropecuarias, el arribo de grandes contingentes migratorios y la inversión de capitales extranjeros generaron transformaciones significativas en la estructura económica y social del país (Ferrer y Rougier, 1963). Este modelo se caracterizó por un fuerte crecimiento de la producción agrícola, especialmente de cereales y lino. En 1870, las exportaciones de productos agrícolas representaban menos del 1% del total, mientras que los productos ganaderos alcanzaban el 95%. Hacia 1890, la participación de la agricultura en las exportaciones había aumentado a aproximadamente el 20%, mientras que la ganadería representaba cerca del 80%. En el primer quinquenio del siglo XX, ambos sectores habían alcanzado una participación similar en las exportaciones totales, con aproximadamente el 48% cada uno.

En términos agregados, en las condiciones de la década de 1920, la Argentina tenía la capacidad de financiar con sus exportaciones la importación de bienes de capital, combustibles, bienes intermedios y bienes de consumo necesarios para su crecimiento. Durante el siglo XIX cuando Gran Bretaña requería exportar capitales debido a una disminución en la rentabilidad de sus empresas, estos flujos financieros llegaban a la Argentina, incentivados por las condiciones ofrecidas por los gobiernos de turno. Esto dio inicio a un ciclo de endeudamiento externo. Cuando la coyuntura económica británica demandaba el retorno de esos capitales, el Banco de Inglaterra elevaba las tasas de interés para traerlos de regreso, generando niveles de deuda difíciles de afrontar. La simultaneidad de estas obligaciones con el servicio de la deuda externa generó una acumulación progresiva del endeudamiento. Este fenómeno ha sido señalado como un obstáculo recurrente para el desarrollo económico y social del país desde sus primeras etapas, y constituyó una característica estructural del modelo agroexportador (Rapoport, 2007).

El final de la Primera Guerra Mundial marcó el cierre de una etapa de crecimiento relativamente estable en la economía argentina. En este sentido, se ha señalado que, tras la recuperación de la crisis de 1890 y especialmente desde comienzos del siglo XX, la

estructura económica del país comenzó a diferenciarse de la fase previa. Aunque el sector agroexportador siguió siendo clave debido a las ventajas comparativas del país, el mercado interno adquirió un peso creciente en la dinámica del desarrollo económico (Míguez, 2012). Durante este período, se observa una mayor inversión del sector agropecuario en la industria, lo que evidencia la posibilidad de impulsar el crecimiento económico a través de la diversificación productiva, al mismo tiempo que se lograban ciertos márgenes de autonomía respecto de las condiciones impuestas por los acreedores externos.

Argentina, cuya economía estaba fuertemente integrada al comercio internacional, experimentó el impacto de la crisis de 1930 con una marcada caída en sus exportaciones y un déficit en su balanza comercial. Esto se debió, en parte, a la dificultad de reducir su dependencia de las importaciones de bienes industriales y de consumo masivo. A partir de esta crisis, la industria comenzó a desempeñar un papel más relevante en el crecimiento económico, favorecida por transformaciones en la estructura productiva que aceleraron el proceso de sustitución de importaciones. Hasta entonces, la actividad industrial había crecido en paralelo al resto de la economía, aunque subordinada al modelo agroexportador. Los sectores más dinámicos en esta etapa fueron aquellos que utilizaban insumos locales, como la industria textil y la metalurgia liviana. La expansión de estos sectores permitió reducir el impacto del déficit comercial, canalizar parte de la renta agraria hacia la inversión industrial y generar una alternativa para la producción agropecuaria, disminuyendo así la vulnerabilidad ante las fluctuaciones de los mercados externos.

La transformación económica que se evidencia tras la Primera Guerra Mundial se inserta en un contexto de tensiones inherentes a la configuración histórica y social del país. En efecto, mientras la creciente inversión del sector agropecuario en la industria abría posibilidades para diversificar la base productiva y reducir, en cierta medida, la dependencia de las condiciones impuestas por acreedores externos, esta perspectiva se desarrollaba en paralelo a una herencia política y económica profundamente arraigada. Los sectores privilegiados, estrechamente vinculados a intereses externos, especialmente británicos, y partícipes de la división internacional del trabajo imperante, se mostraron reticentes a abandonar el modelo de libre comercio que les había beneficiado históricamente. Esta dualidad configuró un escenario en el que la ambición de modernizar y ampliar el mercado interno chocaba con un entramado de intereses que favorecían la concentración fundacional del poder y la propiedad de la tierra, legado de procesos históricos como la Conquista del Desierto y otras políticas coloniales. Así, el impulso hacia la diversificación productiva se

erige tanto como una oportunidad para reorientar el desarrollo nacional como un campo de disputa ideológica y económica entre fuerzas conservadoras y modernizadoras.

Cabe mencionar que las políticas económicas del período agroexportador contaron con el respaldo de los sectores que participaban activamente en la producción vinculada a la división internacional del trabajo imperante. A lo largo de la historia argentina, se ha señalado la existencia de una estrecha relación entre ciertos sectores de la élite local y los intereses económicos externos, particularmente británicos. En función de sus intereses económicos, estos grupos promovieron una política de libre comercio, en contraposición a estrategias que incentivarán la diversificación productiva y el desarrollo de sectores industriales básicos. Asimismo, se opusieron a iniciativas de reforma en el régimen de tenencia de la tierra (Tohmé, 2001). El modelo económico se sostenía sobre una estructura socioeconómica caracterizada por una alta concentración de la propiedad de la tierra, a pesar de ser un recurso abundante. Este proceso de concentración se remonta al período colonial y se vio reforzado por distintas políticas y medidas, como las primeras campañas militares para la ocupación de territorios habitados por pueblos indígenas, la Ley de Enfiteusis impulsada por Bernardino Rivadavia —que permitió el arrendamiento de grandes extensiones de tierras públicas a un grupo reducido de individuos—, y posteriormente, nuevas campañas de expansión territorial. Este proceso culminó con la llamada "Conquista del Desierto", liderada por el general Julio A. Roca, que resultó en la incorporación de vastas extensiones de tierras a la estructura productiva del país y en su distribución entre un número reducido de propietarios.

II.II El modelo sustitutivo de importaciones y el primer intento de desarrollo

El gobierno de facto y la protección que generó la Primera Guerra Mundial impulsaron una primera etapa de industrialización por sustitución de importaciones, debido a las dificultades de abastecimiento. Sin embargo, este proceso comenzó siendo localizado e incipiente, beneficiando principalmente a aquellas industrias que procesaban materias primas nacionales, mientras que las que dependían de insumos importados enfrentaron mayores dificultades. En términos relativos, el impacto neto de la guerra sobre el sector industrial fue positivo en comparación con el resto de la economía, que se encontraba en recesión. No obstante, una vez finalizado el conflicto, se reanudaron las importaciones sin que el gobierno

radical implementara medidas de protección o promoción. A pesar de ello, este cambio no implicó el fin de la exportación de productos agropecuarios, sino su progresiva pérdida de relevancia respecto del período anterior (Cattaruzza, 2019). En línea con una tendencia ya visible antes del conflicto, la década de 1920 fue testigo de la expansión y consolidación de ciertos desarrollos industriales regionales, en el marco de un mercado interno en crecimiento. Aunque los niveles tarifarios eran relativamente altos, Argentina representaba un mercado de creciente importancia, capaz de generar una demanda que justificaba la inversión en su acceso (Míguez, 2012). Además, el país contaba con un saldo favorable en su balanza comercial, producto de años de restricción en las importaciones durante la guerra y de la recuperación de los precios de los productos agropecuarios tras el conflicto.

El proceso de sustitución de importaciones, comenzó a posicionar al sector industrial en un rol protagónico con el tiempo y marcó una nueva etapa en la historia económica argentina. Este surgió en gran medida como una respuesta a la crisis internacional, más que como el resultado de una decisión política deliberada. Su consolidación coincidió con el retorno al poder de sectores conservadores a partir del golpe de Estado de 1930, lo que significó un cambio en la conducción del país respecto de la administración anterior, que había gobernado desde 1916. A pesar de que estos sectores mantenían una orientación liberal en términos ideológicos, implementaron una creciente intervención del Estado en la economía. Entre las medidas adoptadas se incluyeron el control de cambios, la creación de juntas reguladoras, políticas proteccionistas y diversas iniciativas fiscales y financieras. Estas estrategias buscaron mitigar los efectos de la crisis, al tiempo que resguardaban los intereses vinculados al sector agropecuario (Rapoport, 2007).

Sin embargo, la industrialización, con su consecuente sustitución de producción importada por producción nacional, fue percibida como una amenaza para los intereses de los productores agropecuarios, quienes veían reducido su acceso a mercados externos. Desde esta perspectiva, la producción agropecuaria era considerada más eficiente y económica que la industrial, permitiendo a los consumidores nacionales acceder a bienes manufacturados en mayor cantidad y a menor precio mediante el comercio internacional. Así, la sustitución de importaciones se interpretaba como un perjuicio tanto para los productores agropecuarios como para la economía en su conjunto. Diversos estudios coinciden en que, tras la protección circunstancial que brindó la guerra, no se implementaron medidas oficiales para consolidar el desarrollo de las industrias emergentes, lo que debilitó su competitividad.

II.III Los gobiernos de Perón y su industrialización inclusiva

El período de entreguerras estuvo marcado por cambios en la estructura social, derivados de la expansión del empleo industrial y urbano, impulsada por la migración interna del campo a las ciudades. Paralelamente, el escenario político se caracterizó por gobiernos que, apartados de los derechos y aspiraciones ciudadanas, recurrieron a prácticas fraudulentas y represivas. En este contexto, emergió el peronismo, un fenómeno social, político y económico que promovió la industrialización sobre la base de la participación social de nuevos sectores y la ampliación del mercado interno, al tiempo que buscó mayores márgenes de autonomía en el ámbito internacional. La industrialización promovida por el primer gobierno peronista contrastó con la anterior, dominada por la élite agroexportadora. En lugar de mantener un modelo excluyente, el peronismo basó su estrategia en tres factores preexistentes: la creciente tensión entre la expansión del mercado interno y el bajo nivel de consumo de las masas; la ausencia de legislación laboral que garantizara mejores condiciones de vida y trabajo; y la creciente intervención del Estado en la economía, lo que expandió su rol tanto político como social.

En sus primeros años, la política económica de Perón se vinculó con estos factores, consolidándose en el Primer Plan Quinquenal de 1947, que estableció los marcos legales para su implementación (Cattaruzza, 2019). Durante este proceso de industrialización, Argentina evitó el endeudamiento externo característico de la etapa agroexportadora, aunque enfrentó crisis recurrentes en la balanza de pagos, conocidas como ciclos de stop-go. Estos ciclos respondieron a las necesidades del proceso industrializador, en conflicto con una estructura económica aún dependiente de las exportaciones agropecuarias. Durante los períodos de auge, el incremento de la producción industrial orientada al consumo local estimulaba las importaciones de bienes de capital e insumos básicos, al tiempo que la mayor demanda interna reducía las exportaciones. En general, el crecimiento industrial se concentró en la producción de bienes de consumo finales, intensivos en mano de obra, mientras que la fabricación de bienes de capital continuó dependiendo en gran medida de la importación de maquinaria e insumos intermedios. En este contexto, las actividades vinculadas al modelo agroexportador, como la producción agrícola y ganadera, crecieron a un ritmo más lento, perdiendo participación relativa en el PBI. En 1944, por primera vez, el PBI industrial superó al agropecuario (Rapoport, 2007).

A medida que el proceso de industrialización avanzó, su dinámica se modificó en la década de 1950, con una mayor orientación hacia la creación de industrias básicas, la

atracción de capitales externos y la necesidad de vincular el aumento salarial con la productividad. En 1952, Perón presentó al Congreso el Segundo Plan Quinquenal, lanzado en 1953, que tenía como objetivo la industrialización de sectores estratégicos, como la siderurgia, la maquinaria y la petroquímica. Además, contemplaba la incorporación de inversión extranjera, una medida que generó críticas tanto desde la oposición como desde ciertos sectores del propio peronismo, especialmente tras la firma de acuerdos petroleros con empresas estadounidenses. El plan ponía en el centro de su estrategia el aumento de la productividad, promovido ampliamente a través de la propaganda oficial.

Perón fue reelegido por una amplia mayoría de votos al término de su primer mandato y se produjeron cambios en la política económica. Estos cambios permitieron superar la crisis a través del Plan de Estabilización, que buscaba frenar la inflación. El recurso central elegido fue novedoso en el repertorio del gobierno, ya que se congelaron precios, salarios y tarifas por el término de dos años. Además, se estableció que luego de ese plazo, cuando volvieran a tener lugar las discusiones entre empresarios y sindicatos por salarios, éstas quedarían supeditadas a la productividad. En lo inmediato, la nueva política resultó eficaz, puesto que las inflaciones de 1953 y 1954 descendieron (Cattaruzza, 2019). En su etapa final se agregó también un tímido intento de exportación de manufacturas. El gran problema en este período no fue principalmente económico sino político, por el hecho de que el partido peronista, a través de un atentado y un golpe de Estado, fue proscripto.

II.IV El derrocamiento de Perón y la continuación del desarrollismo

La fragilidad del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, frecuentemente interrumpido por crisis de balanza de pagos y restauraciones del esquema agroexportador, no solo condicionó el desarrollo económico, sino que también se entrelazó con una inestabilidad política que derivó en ciclos de autoritarismo y democratización. En este contexto, la disputa entre un proyecto de desarrollo con mayor integración industrial y otro orientado a la especialización primaria se expresó en conflictos que trascendieron lo económico para manifestarse en enfrentamientos políticos y sociales de gran envergadura.

El 16 de junio de 1955, aviones de la Marina y de la Fuerza Aérea, con la complicidad de sectores políticos y eclesiásticos, llevaron adelante un ataque, que representó su bautismo de fuego, sin declaración previa sobre la Plaza de Mayo y otros puntos del centro de la ciudad de Buenos Aires. Con el objetivo de sembrar el terror y derrocar al gobierno constitucional de Perón, esta acción criminal, embrión del terrorismo de Estado, dejó más de 300 muertos y centenares de heridos. Finalmente, el 16 de septiembre del mismo año, fracciones de las

Fuerzas Armadas lanzaron una serie de acciones en distintos puntos del país con el objetivo de derrocar al presidente Juan Domingo Perón. La operación contó nuevamente con el apoyo de los sectores opositores al gobierno y, tras una semana de cruentos combates, el golpe triunfó, con un saldo de más de 150 víctimas mortales. Este hecho inauguró una etapa de inestabilidad política que se extendió hasta la última dictadura militar de 1976.

A lo largo de la historia económica argentina, las dinámicas estructurales han consolidado un patrón de acumulación caracterizado por una inserción subordinada en la economía global. En este tipo de inserción, la producción primaria ha ocupado un rol preponderante en detrimento del desarrollo industrial sostenido. Los momentos de expansión manufacturera, impulsados por factores coyunturales como guerras, crisis externas o decisiones políticas específicas, han demostrado ser frágiles ante la constante presión por la restauración de un modelo basado en la exportación de materias primas. Esta tendencia podría responder a la estructura histórica de poder económico y político, donde los sectores vinculados a la producción agropecuaria han logrado preservar su capacidad de influencia en las políticas económicas.

A pesar de los intentos de diversificación productiva, la estructura económica ha reproducido una dependencia tecnológica y financiera. La dificultad de sostener una industrialización con alta integración local ha derivado en recurrentes crisis del sector manufacturero, con el consecuente retroceso hacia un esquema primario-exportador cada vez que se presentan restricciones externas. Este fenómeno, lejos de ser una simple consecuencia de factores exógenos, responde a una matriz de poder que perpetúa una estructura de dependencia, donde la generación de valor agregado es continuamente desplazada en favor de una producción orientada a mercados externos en términos de ventajas comparativas, profundizando así las condiciones de vulnerabilidad económica.

Cabe destacar que, a pesar de los cambios de gobierno, el período que se extiende desde mediados de los años 40 hasta mediados de los 70 se caracterizó por un crecimiento económico sostenido y una distribución del ingreso que, si bien no mejoró de manera sustancial después de Perón, tampoco se deterioró drásticamente. Sin embargo, la inestabilidad política, iniciada con la proscripción del peronismo, marcó el devenir del país. La radicalización de amplios sectores populares, influenciada por la Revolución Cubana y otros movimientos contestatarios internacionales, contrastó con el endurecimiento del "partido de derecha", expresado a través de las Fuerzas Armadas. Este antagonismo condicionó el desarrollo de proyectos económicos y políticos, impidiendo la consolidación de una estrategia de desarrollo industrial autónomo.

La sucesión de golpes de Estado, como los sufridos por Frondizi en 1962 e Illia en 1966, reafirmó la fragilidad del orden democrático y la imposibilidad de sostener un modelo económico estable en un contexto de conflictividad creciente. Así, el retorno del peronismo en 1973, aunque respaldado por un amplio apoyo popular, se vio rápidamente envuelto en profundas contradicciones internas, en las que convergieron sectores armados de izquierda y fuerzas paramilitares de derecha. Estas tensiones, lejos de resolverse en el plano político, derivaron en una nueva crisis sistémica que pavimentó el camino hacia la dictadura militar de 1976 y la consolidación de un modelo económico abiertamente neoliberal, que profundizó la dependencia estructural del país.

Desde el punto de vista económico vemos un proceso de crecimiento, que entre 1945 y 1963 padeció diversas crisis en la balanza de pagos y brotes inflacionarios. Pero luego, entre 1964 y 1974, tuvo un período de ascenso ininterrumpido y superó esos problemas cíclicos, con una tasa promedio del cerca de 5% anual. Sin embargo, desde el punto de vista político lo que se observa es una grave y seria inestabilidad que termina con el golpe de Estado de 1976. En marzo de 1976 irrumpió una nueva dictadura militar en la Argentina que produjo un giro en el funcionamiento económico tan profundo que implicó un cambio en el patrón de acumulación de capital, y dejó atrás la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986). Su instauración, basada en la valorización financiera, se sustentó en una reorganización productiva a nivel internacional, de carácter neoliberal, que acabó con la fase económica y social surgida de la posguerra, la denominada "edad de oro" del capitalismo¹².

II.V La valorización financiera y el aumento de la deuda externa

La crisis económica internacional que comenzó a desarrollarse en los inicios de la década de 1970, con la crisis del dólar primero y la del petróleo después, creó una amplia disponibilidad de capitales (eurodólares y petrodólares) dispuestos a reciclarse en los países del Tercer Mundo. Esto permitió a las dictaduras de Pinochet y Videla disponer del financiamiento necesario para hacer prevalecer sus políticas económicas, precursoras del neoliberalismo en el mundo, antes aún de la llegada de Margaret Thatcher y Ronald Reagan. En esto tenían también un peso decisivo los organismos financieros internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, que querían facilitar la inserción de los países en desarrollo a los

¹² La nueva etapa estuvo marcada por un aumento en la integración productiva global, impulsado por la expansión de la inversión extranjera directa a través de empresas transnacionales. Este proceso, sin embargo, estuvo subordinado a una intensificación sin precedentes de la internacionalización financiera (Basualdo, E., 2020).

nuevos circuitos financieros. Pero los factores internos no fueron menos importantes. La Argentina vivió, desde fines de los años sesenta y principios de los setenta, un proceso de agudos conflictos sociales y políticos. Los levantamientos sociales (tales como el «Cordobazo» y el «Viborazo») así como la existencia de fuertes grupos radicalizados en la escena política nacional entrañaban una seria dificultad para la persistencia de los modos de producción vigentes.

En 1976 se produjo un verdadero punto de inflexión en la historia del país, que significó no sólo el terrorismo de Estado, sino también la convicción por parte de las élites tradicionales de que las proscripciones políticas ya no servían para eliminar las alianzas populistas. Y que, como éstas se asentaban sobre el aparato productivo industrial, era imprescindible modificar radicalmente la estructura económica. La intención explícita de sus promotores fue la de eliminar de forma definitiva a actores mayoritarios de la escena política nacional debilitando sus bases económicas y sociales. El “disciplinamiento social y político”, encarnado por la represión, será la contracara del “disciplinamiento económico”. (Rapoport, 2007). Ello suponía también la reformulación del papel del Estado, hasta allí involucrado en impulsar ese tipo de desarrollo. Esta fue la tarea principal que realizó la dictadura militar inaugurando los 30 años de predominio de un modelo neoliberal en el país.

La Argentina tenía hasta mediados de los ‘70 un aparato industrial con problemas pero de dimensiones respetables: ciertos niveles de protección, controles de cambio, tasas reguladas de interés, un sistema financiero bastante controlado y, a pesar de diversas crisis en la balanza de pagos y procesos inflacionarios, tasas de crecimiento relativamente buenas y sostenidas (especialmente entre 1964 y 1974). Todo eso se destruyó: se promovió la desregulación financiera y la apertura indiscriminada de la economía, que afectó a la balanza comercial y la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se produjo un fuerte proceso de desindustrialización de la economía, y se estableció un sistema de preconvertibilidad que se llamó «tablita cambiaria». En particular, a principios de 1977 se implementó una reforma que ubicaría al sector financiero en una posición hegemónica en términos de absorción y asignación de recursos, mediante su liberalización, el alza de las tasas de interés y una mayor vinculación con los mercados internacionales.

La especulación financiera pasó a ser un factor fundamental: se traían del exterior dólares que se convertían en pesos a un cambio sobrevaluado, se colocaba esos pesos a altas tasas de interés y cuando se pensaba que el dólar iba a subir, se volvía a cambiar pesos por dólares y se los fugaba al exterior. Se hacían así negocios fáciles y altamente rentables (Rapoport, 2007). Veamos en el cuadro 2 los principales indicadores del período 1975-1983.

Cuadro 2: indicadores económicos del período 1975-1983

1975-1983										
Año	Var PBI	Inflación	Saldo tra. comercial	Deuda Externa	Varación de Reservas	Gasto público/PBI	Déficit fiscal/PBI	Intereses deuda/PBI	Deuda/ Export.	Intereses externos/exp
1975	-0,9	182,6	-	8.085	-791,1	38,95	15,15	1,24	270	14
1976	-0,2	444,0	882	9.739	1.182,4	39,71	11,73	2,02	210	11,9
1977	6,0	176,0	1.490	11.762	2.226,5	38,04	5,13	2,02	170	6,5
1978	-3,9	175,5	2.565	13.663	1.998,4	44,08	6,83	3,07	200	6,3
1979	6,8	159,5	1.102	19.034	4.442,4	42,13	6,26	3,19	240	6,3
1980	0,7	100,8	-2.527	27.153	-2.796,1	44,16	7,55	3,44	340	11,8
1981	-6,2	104,6	-287	36.671	-3.433,1	51,53	15,62	9,75	360	32,4
1982	-5,2	164,7	2.289	43.634	-5.080,5	48,56	16,52	11,94	570	57,8
1983	3,1	343,3	3.334	45.067	-4.204,3	49,72	15,77	5,79	580	63,6
				millones de dólares	millones de dólares		mil de pesos			

Año	Empleo	Salario	Masa salarial	Actividad industrial
1975	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	97,6	66,4	64,8	97,0
1977	99,0	51,4	50,9	104,5
1978	100,4	53,9	54,1	93,5
1979	101,6	57,7	58,7	103,1
1980	101,4	66,3	67,2	99,2
1981	103,6	61,9	64,1	83,3
1982	-	-	-	79,4
1983	-	-	-	88,0

Año	Hogares pobres / total de hogares	Población en hogares pobres / población
1970	5,0	-
1974	2,6	3,2
1980	7,5	10,1
1982	25,3	28,0

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación. Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. FIDE

Este patrón de acumulación que se inició con la dictadura militar interrumpió la industrialización basada en la sustitución de importaciones y constituyó un caso particular (quizás el más profundo y excluyente en América Latina) del nuevo funcionamiento de la economía mundial. Tal como ocurrió de manera general en la economía mundial capitalista, en la sociedad argentina se impuso un patrón, en función del cual la valorización financiera del capital devino en eje ordenador de las relaciones económicas. Esta cualidad no aludió sólo a la importancia que adquirió el sector financiero en la absorción y la asignación del excedente económico, sino a un proceso más abarcativo que revolucionó el comportamiento microeconómico de las grandes firmas, así como el de la economía en su conjunto (Basualdo, 2020). En la Argentina, la expansión del capital productivo y financiero a escala internacional se articuló en un primer momento con el intento refundacional, políticamente represivo y socioeconómicamente regresivo, de la dictadura cívico-militar que gobernó el país entre 1976 y 1983. El nuevo régimen social de acumulación, la valorización financiera del capital, no se debió al agotamiento económico de la industrialización sustitutiva, sino a su interrupción forzada cuando estaba en los albores de su consolidación.

En este contexto, y junto con el auge de los flujos financieros a nivel mundial, tuvo lugar también un drástico viraje tanto en las características de los deudores y los acreedores externos como en la dimensión y el papel que cumplía el endeudamiento externo en la economía argentina. Para el sector oligopólico de la economía, la deuda externa dejó de ser fundamentalmente un modo de financiamiento de la inversión o la formación de capital de trabajo y se convirtió en una vía para obtener renta financiera. El endeudamiento externo, una

vez que dejó de ser una forma de financiamiento de la expansión industrial y devino en un instrumento para la obtención de renta financiera, produjo su escisión con respecto a la evolución de la economía real. Esta discordancia no sólo trajo aparejadas recurrentes crisis económicas que desencadenaron la destrucción de capital ficticio, tal como ocurrió en la economía internacional, sino que también provocó al menos dos procesos que restringieron severamente el crecimiento económico.

La primera de esas restricciones fue la salida de divisas al exterior en concepto de pago de intereses a los acreedores externos (los organismos internacionales de crédito, los bancos transnacionales y los tenedores de bonos o títulos emitidos tanto por el sector público como por el privado). La evolución de los intereses pagados durante la etapa 1975-2001 fue inédita no sólo por su monto, sino además por su ritmo de crecimiento: se expandió al 16% anual y acumuló, al final del período, 117.000 millones de dólares -cifra que superaba el producto bruto interno (PBI) de 2002- (Basualdo, 2020). La segunda restricción al crecimiento fue la fuga de capitales, cuya tasa de expansión a lo largo de las últimas décadas fue más reducida que el pago de los intereses devengados (13%), pero su monto acumulado al final del período llegó a 138.000 millones de dólares, lo que superó dichos intereses en un 18%.

La redistribución del ingreso contra los asalariados fue la condición previa que posibilitó la valorización financiera. Este hecho consistió en una caída abrupta del salario real (superior al 40%, incluido 1977) que resultó en una reducción de la participación de los asalariados en el ingreso nacional (descendió del 45% al 30% aproximadamente). El nuevo y menor nivel de la participación de los asalariados en el ingreso fue irreversible, aunque las modalidades mediante las cuales se mantuvo fueron diferentes a lo largo del tiempo. En los primeros años de la dictadura militar, la concentración del ingreso avanzó, exclusivamente, mediante una brutal caída del salario real promedio. Mientras que, en la década de los ochenta, comenzó a incidir la desocupación y, sobre todo, la subocupación de la mano de obra.

Por otra parte, operaron transformaciones igualmente relevantes en cuanto a los acreedores externos. Ya durante los primeros años de la dictadura los organismos internacionales de crédito dejaron de ser los principales acreedores externos del país y de la región latinoamericana, y los grandes bancos transnacionales de los países centrales ocuparon ese papel. Sin embargo, el peso cuantitativo que perdieron los organismos internacionales de crédito estuvo compensado por un cambio cualitativo de sus funciones, porque se transformaron en lo representantes políticos de los bancos acreedores y, como tales, en los

negociadores "naturales" de las políticas de ajuste con los gobiernos latinoamericanos en las etapas posteriores. Estos organismos fueron los que impusieron, durante los años ochenta, la retirada de los bancos comerciales como los principales acreedores externos -a partir primero del Plan Baker y luego del Plan Brady-, lugar que fue ocupado por los grandes operadores financieros a nivel internacional, como el caso de los fondos de pensión y los de inversión.

En efecto, la deuda externa¹³ -y en particular la del sector privado- cumplió un papel decisivo en esta etapa, debido a que el núcleo central del nuevo patrón de acumulación estuvo basado en la valorización financiera que realizó el capital oligopólico local (es decir, los grupos económicos locales y los intereses extranjeros radicados en el país). Se trató de un proceso en el cual las fracciones del capital dominante contrajeron deuda externa y colocaron esos recursos en activos financieros en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos, etc.). Esto fue con el propósito de apropiarse del excedente a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna e internacional y, posteriormente, fugarlos al exterior. De esta manera, a diferencia de lo que ocurría durante la segunda etapa de la industrialización sustitutiva, la fuga de capitales al exterior estuvo intrínsecamente vinculada al endeudamiento externo (Basualdo, 2020). Vemos nuevamente en esta etapa de nuestra historia cómo la élite local busca y logra confundir sus intereses personales con los del país, adhiriendo ahora de manera directa la gran cuestión de la deuda externa.

II.VI El retorno de la democracia y la hiperinflación

Desde fines de los años '70 y principios de los '80, se produjo otro ciclo recesivo mundial, cuando la Reserva Federal, frente a los crecientes déficits fiscales en EE.UU., comenzó a elevar las tasas de interés, aumentadas aún más con la llegada al gobierno de Reagan. Operaba aquello que señalaba Prebisch respecto a la política del Banco de Inglaterra en el siglo XIX: las tasas de interés pasaron del 6% al 14%, lo que volvió a captar capitales de los países centrales. Esto expandió notablemente el endeudamiento externo de la región latinoamericana, que había tomado préstamos en los años anteriores y ahora debía pagar intereses mucho mayores. Esta situación llevó, en agosto de 1982, a la declaración de moratoria de México, uno de los principales deudores, desatando una generalizada crisis de la deuda en el subcontinente. Sin embargo, en 1981, había estallado la crisis en la Argentina, con una fuerte devaluación de la moneda y el retorno de procesos inflacionarios y, sobre todo,

¹³ Para una comprensión integral de la deuda externa y su dinámica, es clave reconocer que esta no genera renta por sí misma. El excedente transferido a los acreedores externos no provino de su propia valorización, sino de una redistribución regresiva del ingreso, iniciada con la Reforma Financiera de 1977 y la apertura del mercado de bienes y capitales (Basualdo, E., 2020).

con la inmensa carga del endeudamiento externo, que pasó de 8 mil millones de dólares en 1975 a 45 mil millones en 1983 cuando la dictadura militar dejó el poder. Ese endeudamiento había tenido que ver, sobre todo, con la especulación financiera, los autopréstamos, los gastos militares y la corrupción. Incluso la deuda privada fue beneficiada con un seguro de cambio que de hecho lo transformó en deuda pública.

Sobre el origen del conjunto de esa deuda se hizo más tarde una presentación ante la justicia, la que dictaminó que una parte de ella era ilegítima. La derrota en la guerra de las Malvinas terminó por hundir al régimen militar (Rapoport, 2007), y fue en ese momento crítico en el que retornó la democracia. Pero el gobierno de Alfonsín, en el terreno político, luego de realizar severos juicios a los militares terminó cediendo ante ellos y decretando las primeras leyes del perdón, ahora derogadas y, en el terreno económico, a pesar de algunos esfuerzos iniciales por trazar un rumbo diferente, reconoció y sostuvo el endeudamiento anterior con más endeudamiento y a costos más altos, impidiendo que el país pudiera volver a recuperarse económicamente.

A partir de 1983, con el retorno a la democracia y el gobierno de Raúl Alfonsín, se evidenciaron las limitaciones estructurales que condicionaron la capacidad de transformación económica. El país permaneció bajo la influencia de la deuda externa, las restricciones fiscales y las presiones de organismos internacionales como el FMI. La combinación de un enfoque keynesiano y la posterior implementación de políticas ortodoxas reflejaron tensiones inherentes al modelo económico, sin lograr estabilizar la inflación ni alterar las dinámicas estructurales existentes. En este contexto, la firma de un acuerdo stand-by con el FMI, orientado a reducir el déficit, la inflación y la emisión monetaria, y a refinanciar la deuda, constituyó una respuesta a los desafíos financieros sin modificar la orientación predominante hacia sectores primarios. Este proceso evidencia la persistencia de una tendencia a la reprimarización, en la que la estructura productiva y el crecimiento económico continúan estando determinados, en gran medida, por la dependencia de los sectores agroexportadores y la financiación externa.

Además, el problema de la deuda y sus altas tasas de intereses internacionales, la caída de los términos de intercambio y el escaso financiamiento comenzaban a ser reconocidos como un potencial peligro que, junto con el avance irrefrenable de la inflación, podrían desembocar en una hiperinflación. En este marco, un recambio ministerial en economía dio lugar a la instrumentación de un plan antiinflacionario. Este plan venía siendo elaborado por funcionarios de una raíz intelectual diferente a la clásica de la Unión Cívica Radical en la Secretaría Económica: el Plan Austral. La necesidad de financiación llevó al

gobierno a cerrar un acuerdo stand-by con el FMI (aprobado en diciembre) donde el primero se comprometía a bajar el déficit y la inflación, bajar la emisión y generar crecimiento económico (Rossi, 2022). Asimismo, el gobierno se comprometía también a refinanciar la deuda impaga desde 1982, que estaba por vencerse, y a cancelar los atrasos acumulados en el pago de intereses al 30 de junio de 1985, fecha en que se comprometía a concluir la renegociación de la deuda con los acreedores y el Club de París.

Este plan antiinflacionario podría entenderse como una de las últimas iniciativas heterodoxas desarrolladas en la región de cara al advenimiento del llamado consenso neoliberal. Este, mediante nuevas élites de poder y organismos financieros internacionales, promovía estabilizaciones de normas ortodoxas caracterizadas principalmente por ajustes fiscales, la no emisión monetaria contracíclica, la independencia del BCRA respecto al gobierno, cambios en la estructura impositiva y reformas desreguladoras que propiciaran una reactivación económica con mayor apertura e integración a las redes del comercio mundial (Massano, 2018). En este marco, el Plan Austral se presentó como una alternativa, caracterizado por el compromiso de la no emisión ni el financiamiento del BCRA al Tesoro (es decir, era una política fiscal y monetaria estricta); el cambio de signo monetario, un desagio para evitar las previsiones inflacionarias en los contratos ya firmados en pesos; reducción de las tasas de interés reguladas; devaluación del 15% de la moneda; impuestos a las exportaciones; y el congelamiento de productos de consumo popular como los principales de la economía: tipo de cambio, tarifas y salarios.

Como sostiene Rapoport (2020), el Plan significó un ajuste aún mayor de lo que exigía el FMI, pero dado su originalidad logró detener la inflación evitando una recesión profunda. El plan tuvo un éxito inicial al lograr descender la inflación hasta niveles inéditos del 2% mensual y controlar el déficit fiscal, aunque sobre bases poco sólidas, lo que le permitió al gobierno ganar elecciones legislativas en noviembre de 1985. Su evolución se vio caracterizada por un progresivo deterioro político como el conflicto distributivo con el sindicalismo, la oposición del sector agropecuario y el bloqueo político de la oposición justicialista en concertar reformas. Así, el endeble financiamiento del FMI y sus constantes monitoreos y condiciones en un marco de altas tasas de interés (Brenta, 2019), rompieron las metas de financiamiento del balance de pagos. Esto condujo nuevamente a la incontrolabilidad del déficit fiscal y a los problemas de financiamiento del sector público.

En este contexto, la falta de una estrategia sostenida de desarrollo industrial, sumada a las presiones del endeudamiento externo y las condicionalidades del FMI, empujaron a la Argentina a un retorno progresivo a su histórica dependencia del sector primario exportador.

Este retroceso, más allá de responder a exigencias coyunturales de estabilización macroeconómica, implicó una renuncia tácita al impulso de sectores industriales con mayor valor agregado, diversificación productiva y capacidad de generar empleo de calidad. El predominio de un modelo basado en las ventajas comparativas tradicionales –particularmente el agroexportador– limitó la posibilidad de consolidar una estructura económica más autónoma y resiliente frente a los shocks externos. De este modo, la política económica de mediados de los años 80, si bien exitosa en su fase inicial para contener la inflación, terminó reproduciendo la vulnerabilidad estructural del país al dejar de lado un proceso de industrialización que podría haber sentado las bases para un crecimiento sostenido y con mayor equidad.

Este patrón de reprimarización y debilitamiento del aparato productivo industrial, lejos de revertirse en los años posteriores, se profundizó con el viraje ideológico que trajo consigo la década de 1990. La ausencia de un proyecto nacional de desarrollo económico facilitó la adopción de estrategias de corte neoliberal como respuesta a las crisis recurrentes, consolidando una lógica de inserción subordinada en la economía global. Bajo esta orientación, la prioridad dejó de estar en la construcción de una estructura productiva sólida y diversificada, para dar paso a políticas centradas en la estabilidad nominal y la liberalización financiera. Es en este marco donde se entiende el giro radical de la administración de Carlos Menem hacia el neoliberalismo más ortodoxo, cuyas implicancias se plasmaron de manera contundente en la implementación del régimen de convertibilidad.

II.VII El Consenso de Washington y el neoliberalismo de Menem

A principios de la década de 1990, la administración de Carlos Menem adoptó con firmeza el paradigma neoliberal, evidenciando un compromiso que se manifestó con mayor profundidad que en otros países de América Latina y a nivel internacional. Con la aplicación del régimen de convertibilidad se produjo la dolarización del sistema monetario y se renunció a toda forma posible de tener una política económica nacional; de este modo, la marcha de la economía quedaba sujeta al movimiento de capitales especulativos. Al mismo tiempo, la venta de los principales activos públicos (llámese privatizaciones), transfirió a manos privadas los servicios energéticos, el transporte, las telecomunicaciones, el petróleo y otros activos principales, a filiales de empresas multinacionales. Los ingresos generados por dichas privatizaciones, más el reinicio de la corriente de capitales especulativos generaron un incremento inicial de la economía, ya que se vivía un período en el que el tipo de cambio fijo

permitió estabilizar el nivel general de precios (teniendo en cuenta que años anteriores se sufrieron los efectos de la hiperinflación).

Pero aun así, la restricción externa se multiplicaba debido a tres factores: al valor que tenía el peso argentino (un peso = un dólar), a la pérdida de competitividad de la producción nacional y al aumento de la deuda externa. La política industrial en la década del '90 desarrolló algunos mecanismos para impulsar la inversión mediante subsidios a la adquisición de plantas “llave en mano” y bajas de aranceles a la importación, como también algunos aislados esquemas de promoción regional, y la creación de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Industria (SEPYME)¹⁴. Así y todo, las restricciones tanto externa como fiscal bajo el período de la ISI, no impidieron un crecimiento considerable de la economía argentina y una mejora de las condiciones sociales. En cambio, bajo el paradigma neoliberal, el periodo 1976-2001/02, fue el peor de la historia económica argentina (Bonfanti, 2015; Ferrer, 2010).

En el contexto internacional de la década de 1990, coexistían una cierta euforia política, derivada de la caída del muro de Berlín y la disolución del bloque soviético, y un proceso de globalización financiera, impulsado tanto por avances tecnológicos como por la expansión de los mercados especulativos. Estas condiciones propiciaron una sobreabundancia de capitales en el norte, que fluyeron hacia la Argentina en busca de mayores rendimientos, sin considerar los riesgos asociados a su fragilidad económica. La ideología desempeñó un papel clave, orientada por las directrices del denominado «Consenso de Washington», que promovía políticas económicas centradas en el control del gasto público y la disciplina fiscal; la liberalización del comercio y el sistema financiero; el fomento de la inversión extranjera; la privatización de empresas públicas; y la desregulación y reforma del Estado. Según este enfoque, los gobiernos debían limitarse a establecer el marco necesario para permitir el funcionamiento del mercado, el cual, en su visión, era el mejor mecanismo para distribuir los recursos productivos, las inversiones y el trabajo de manera eficiente.

En 1989, se observó una confluencia de factores que evocaron, en apariencia, el electorado populista de 1945, cuando un líder político—en este caso Carlos Menem—ascendió al poder con el apoyo mayoritario de la ciudadanía y el respaldo del establishment neoliberal. Esto marcó el inicio de una etapa intensa del neoliberalismo en el

¹⁴ Creada a mediados de los años noventa dentro de la órbita del Ministerio de Economía y con una serie de programas regulados por ley a fin de estimular el desarrollo del sector de PYMES industriales en la argentina, que sin duda fue el menos beneficiado de los sectores por el esquema de incentivos del modelo económico. Tuvo una trayectoria fallida, pobre y errática; y recién en el año 2004 pudo poner en marcha el conjunto de todos sus programas.

país, caracterizada por la implementación de un sistema de convertibilidad, que fijó el tipo de cambio (un dólar igual a un peso)¹⁵ y llevó al abandono de la política monetaria autónoma, a la sobrevaluación de la moneda, a la apertura irrestricta de la economía—especialmente en la cuenta de capital—y a la desregulación total del sector financiero. Paralelamente, se impulsó la flexibilización laboral, el ajuste salarial y un amplio proceso de privatizaciones que incluyó activos estratégicos, como la compañía estatal petrolera YPF, y la privatización de la previsión social, lo cual generó un importante déficit fiscal y contribuyó al aumento del endeudamiento del Estado.

Estas medidas, implementadas en un entorno de corrupción documentada, afectaron particularmente al sector industrial, cuya participación en el PBI se redujo significativamente, y evidenciaron que el modelo de convertibilidad—funcionando en cierto modo como un patrón oro moderno—permitía controlar los déficits únicamente mediante políticas recesivas y de ajuste, a la espera de flujos de capital que finalmente demostraron ser insostenibles. Los resultados económicos, inicialmente alentadores, beneficiaron sólo a sectores reducidos y resultaron frágiles, culminando en la crisis de 2001-2002.

Cuadro 3: indicadores económicos del período 1990-2002

1990-2002										
Año	Var PBI	Inflación minorista	Saldo bza. comercial	Deuda externa	Deuda externa/PBI	Variación de Reservas	Var. Gasto público	Resultado Fiscal	Capitales argentinos exterior	IED
1990	-	1343,9	8.275	-	-	3.566,0	-	-	-	-
1991	10,6	84,0	3.703	61.334,0	33,1	2.728,0	100	3.666,0	60.416	-
1992	9,6	17,5	-2.637	62.766,0	27,7	3.826,0	110	4.922,4	53.583	4.384,0
1993	5,7	7,4	-2.364	72.209,0	30,5	4.250,0	147	2.730,5	62.867	2.763,0
1994	5,8	3,9	-4.139	85.656,0	33,3	682,0	157	-285,9	74.976	3.489,0
1995	-2,8	1,6	2.357	98.547,0	38,2	-102,0	158	-1.373,3	78.973	5.341,0
1996	5,5	0,1	1.760	109.759,0	40,3	3.882,0	162	5.624,4	84.310	6.523,0
1997	8,1	0,3	-2.123	124.382,0	42,5	3.273,0	183	-4.276,6	96.155	8.755,0
1998	3,9	0,7	-3.117	138.844,0	46,6	3.234,0	190	-4.073,5	99.231	6.510,0
1999	-3,4	-1,8	-2.199	145.288,9	51,2	898,2	196	-8.536,0	91.228	23.988,0
2000	-0,8	-0,9	1.061	146.575,1	53,07	-505,0	201	-7.763,5	94.249	10.418,0
2001	-4,4	-1,1	6.223	168.544,5	51,57	-9.862,6	203	-6.975,5	107.114	2.166,0
2002	-10,9	25,9	16.719	173.207,1	142,95	-7.922,0	-	-	117.654	785,0
			Millones de Dólares	Millones de Dólares		Millones de Dólares		Millones de pesos	Millones de Dólares	Millones de Dólares

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación. Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. FIDE.

Las políticas neoliberales impulsadas por el gobierno de Carlos Menem, y luego continuadas bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, generaron una profunda crisis

¹⁵ En Argentina, el dólar se configura como el principal indicador de estabilidad económica, debido a la naturaleza desequilibrada de su estructura productiva. A diferencia de otros países de la región, Argentina no genera suficientes divisas mediante exportaciones para satisfacer sus necesidades, lo que genera una dependencia crítica del dólar. En períodos de crecimiento, las importaciones superan las exportaciones agropecuarias, llevando a la escasez de divisas, lo que provoca restricciones externas, devaluación e inflación. Además, el dólar se convierte en un factor central en la disputa distributiva, pues un tipo de cambio bajo favorece la industria y el consumo, mientras que uno alto beneficia al sector agropecuario y mejora la balanza comercial. Este doble rol del dólar, como instrumento económico y político, es clave para entender las dinámicas sociales y de gobernabilidad de Argentina.

económica, caracterizada por una fenomenal fuga de capitales y un aumento exponencial de la deuda externa. De 45 mil millones de dólares en 1991, la deuda alcanzó los 170 mil millones para 2001, reflejando la incapacidad de la economía argentina para generar los recursos necesarios para su propio funcionamiento. A su vez, este proceso estuvo marcado por una continua presión de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), que instaron a la implementación de políticas de ajuste fiscal en un contexto de creciente fragilidad económica. La combinación de la crisis del tequila, la crisis de Rusia, la crisis del sudeste asiático, y la devaluación en Brasil creó un caldo de cultivo para una depresión económica profunda, que culminó en la crisis financiera de 2001. En este contexto, la convertibilidad, una estrategia de tipo de cambio fijo, colapsó, provocando el "corralito" y un ajuste fiscal abrupto que profundizó las desigualdades sociales, con la explosión de una gran crisis de gobernabilidad que resultó en la caída del gobierno de la Alianza.

Desde una perspectiva más estructural, este fenómeno refleja la persistente tendencia a la desindustrialización de la economía argentina. El modelo económico basado en la explotación de recursos naturales y la dependencia de un sistema financiero globalizado sin una articulación genuina con la producción de valor agregado, deja a la economía vulnerable a los vaivenes internacionales y a una constante necesidad de financiamiento externo. La fuga de capitales y el endeudamiento excesivo, en lugar de ser resultado de un desarrollo económico autónomo, evidencian cómo la estructura productiva argentina sigue anclada a un modelo extractivista y dependiente. En lugar de invertir en sectores estratégicos que promuevan el desarrollo industrial y la creación de empleo, el país continúa en una espiral de endeudamiento y fuga de capitales, lo que refuerza las estructuras de desigualdad social. Este fenómeno se relaciona con el proceso de reprimarización, donde la economía sigue dependiente de las exportaciones de productos primarios, sin generar los mecanismos necesarios para un crecimiento sostenido y diversificado. El endeudamiento y la dependencia externa son, por lo tanto, dos caras de la misma moneda, que tienden a perpetuar la vulnerabilidad estructural de la economía argentina.

Los primeros síntomas de la crisis de 2001 se evidenciaron con las recetas ortodoxas del FMI, bajando sueldos y jubilaciones, aumentando impuestos a sectores medios, proclamando el déficit cero pero pagando los intereses de la deuda y realizando un ruinoso megacanje de títulos públicos que incrementó notablemente el endeudamiento futuro. Todo lo cual tuvo su desenlace a fines de aquel año, cuando el sistema bancario y financiero basado en la convertibilidad, que tenía por fundamento la presunta dolarización de los depósitos

bancarios a través de un tipo de cambio artificial, no se sostuvo. Esto provocó el colapso del sistema bancario, el «corralito», es decir la bancarización forzosa que impidió al público retirar sus ahorros y llevó al fin de la convertibilidad y del tipo de cambio fijo. La explosión social del 19 y 20 de diciembre de 2001 produjo por primera vez la caída de un gobierno, el de la Alianza, que había sucedido a Menem, sin ninguna intervención militar. La devaluación posterior y el cese del pago de la deuda externa fueron una consecuencia de estos procesos.

II.VIII El kirchnerismo y su industrialización

Tras la crisis económica de 2001 y el posterior default, la elección de Néstor Kirchner en 2003 representó un punto de inflexión en un contexto de incertidumbre política y económica. El nuevo gobierno asumió en un momento en el que la estabilidad económica aún no se había restaurado, pero logró, en los primeros años de su mandato, encaminar una serie de transformaciones clave que resultaron en una notable recuperación. La política de derechos humanos, encabezada por la anulación de las «leyes del perdón» para los militares, representó una reconexión con la memoria histórica y un fortalecimiento del sistema de justicia, marcando una diferencia en relación a los gobiernos previos que habían sido más tolerantes con los responsables de crímenes de lesa humanidad.

Durante el período kirchnerista se evidenció una estrategia dual en el ámbito internacional que combinó una postura autónoma con un viraje en la política exterior. Por un lado, la negativa a suscribir al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y otras iniciativas impuestas por Estados Unidos proyectó un claro desafío al orden económico global y al predominio de las potencias occidentales, en un contexto regional marcado por las tensiones de la globalización. Por otro lado, la recuperación económica (2003-2007) —caracterizada por un crecimiento del PBI cercano al 9% anual y reducciones significativas en pobreza y desempleo—, si bien trajo avances inmediatos, dejó sin resolver las profundas debilidades estructurales de la economía argentina. En respuesta a esta vulnerabilidad, el gobierno adoptó un viraje en la política exterior hacia China, buscando diversificar las fuentes de financiamiento y la demanda externa.

El viraje en la política exterior hacia China durante los gobiernos kirchneristas, y su inclinación hacia el fortalecimiento de relaciones con el bloque asiático en detrimento de los mercados tradicionales de Estados Unidos y Europa, estuvo justificado por varias razones estratégicas. Primero, la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento y la demanda externa en un contexto de creciente dependencia de los mercados internacionales. La crisis de 2001-2002 había dejado al país con un alto nivel de vulnerabilidad frente a los vaivenes del

mercado global, particularmente aquellos dominados por los intereses de las potencias occidentales. China, con su ascendente poder económico y su política de cooperación en términos de financiamiento e inversión, ofrecía una alternativa estratégica frente al FMI y a las políticas de ajuste fiscal impuestas por los actores internacionales tradicionales.

Sin embargo, tras la devaluación de 2002, comenzó un ciclo expansivo que mostró resultados sin precedentes en la actividad industrial. Durante los seis años siguientes, Argentina experimentó un crecimiento manufacturero continuo que, por su intensidad y duración, se destacó en la historia económica reciente del país. Esta expansión de la industria, con una tasa media acumulativa superior al 10,5 % anual entre 2002 y 2008, evidencia que el gobierno kirchnerista consiguió, por un tiempo, reactivar sectores clave de la economía, contribuyendo a mitigar los efectos de la crisis y fortaleciendo algunos sectores productivos, aunque sin lograr una transformación estructural profunda.

A pesar de los términos más favorables (plazos más largos e intereses más bajos), el nivel de endeudamiento seguía siendo considerable, alcanzando los 125 mil millones de dólares. Este endeudamiento, aunque manejado de forma más estratégica, plantea la cuestión central de si el modelo de crecimiento alcanzado fue sostenido en una diversificación productiva genuina o si estuvo, nuevamente, basado en un modelo dependiente de la deuda externa, de la extracción de recursos naturales y de las exportaciones, lo cual sigue configurando una estructura económica vulnerable. De esta manera, aunque la recuperación económica bajo Kirchner logró paliar los efectos inmediatos de la crisis, las bases estructurales de la economía argentina seguían, en gran medida, ancladas en dinámicas que reforzaban su dependencia externa y la reprimarización del modelo productivo.

Para nuestro país fue significativo lo que sucedió en la etapa posterior a las privatizaciones de empresas públicas, donde el Estado comenzó a idear una Política Industrial Nacional para federalizar la industria a través del apoyo a la creación de más parques industriales en todo el territorio nacional¹⁶, apuntando a que las pymes instaladas en estos predios jerarquicen su producción, reduzcan costos en logística, agreguen valor en origen y aumenten su competitividad. Luego de la salida de la Convertibilidad, la industria se ha convertido en uno de los motores del crecimiento agregado de la economía, esto se dio así porque el establecimiento de un tipo de cambio diferenciado mediante retenciones ha posibilitado su mayor incidencia en el PBI frente a una coyuntura internacional de persistente

¹⁶ Hasta el 2003 había sólo 80 parques industriales, pero desde esa fecha hasta la actualidad se han incrementado hasta llegar a 371 en todo el territorio nacional, lo cual ha representado la creación de más puestos de trabajo, el funcionamiento de casi 4.000 nuevas empresas y la ocupación de cerca de 20.000 hectáreas que en épocas pasadas estaban sin ocupar o abandonadas y que hoy están destinadas al uso industrial.

elevada cotización en los precios de las materias primas, que tensiona en sentido contrario a la industrialización. Lo propio puede decirse de la incidencia de la industria en el comercio exterior, con una participación de las manufacturas de origen industrial en el saldo total exportable cercano al 35% (INDEC, 2010), hecho sin precedentes en la historia económica argentina reciente.

Este leve crecimiento industrial se vio afectado por la crisis internacional de fines de 2009, que reflejó una caída en el sector, aunque es importante destacar que el retroceso solo fue temporal, ya que posterior a esa crisis, la actividad industrial mostró un claro crecimiento, fue recuperándose de a poco e incluso incrementó su producción y mantuvo niveles récords de producción desde 2011 hasta 2013, posicionándose como uno de los líderes de América del Sur, dejando atrás a Brasil e inclusive a México, sosteniéndose todo esto también con una política de gobierno que permitió generar más puestos de trabajo y liderando el proceso de cambio estructural en la región.

En este período también han jugado un rol importante las importaciones industriales (tanto de productos intermedios como finales) ya que comienzan a ganar participación progresiva en el consumo aparente de este segmento de bienes. La industria argentina comenzó a disminuir sus niveles de producción hacia finales del año 2008, momentos en que comienzan a sentirse los cimbronazos de la crisis financiera internacional, que produjo la abrupta caída del comercio exterior (tanto en precios como en cantidades), y que en nuestro país tuvo su efecto multiplicador sobre el mercado local. Esta situación le puso un paréntesis al crecimiento de la industria argentina, afectando al consumo de bienes durables (disminuyó el consumo privado ante la pérdida de ingresos) y a la inversión (fundamentalmente por la creciente incertidumbre). Aunque, debe aclararse también que, al producirse la contracción del mercado interno, la mayoría de los sectores productivos afrontaron reducciones en la producción. Para el año 2009 las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario se redujeron un 11%, mientras las manufacturas de origen industrial lo hicieron en un 15%. Por otro lado, el empleo industrial cayó un 2,5% -según expresan estos autores-, dejando sin empleo a alrededor de 45 mil trabajadores registrados (Rappoport).

La crisis internacional, que se tradujo en recesión local, llevó al gobierno a adoptar una serie de medidas para mitigar sus efectos socioeconómicos, destacándose por su enfoque contracíclico. Esta política macroeconómica, centrada en el uso de la demanda estatal para contrarrestar la caída del gasto privado, y en la protección del mercado interno, fue un intento por estabilizar la economía en el corto plazo. Sin embargo, si bien estas acciones permitieron una recuperación en el ámbito social y laboral, también revelaron la persistencia de una

estructura económica vulnerable y dependiente. El énfasis en la demanda interna y la protección del mercado nacional, lejos de fomentar una diversificación productiva, contribuyó a reforzar una economía dependiente de sectores primarios y extractivos, acentuando la tendencia a la reprimarización de la economía argentina. Este modelo, aunque permitió paliar los efectos inmediatos de la crisis, no modificó las dinámicas subyacentes que siguen ancladas en la exportación de recursos naturales, una estructura que limita el potencial de desarrollo de sectores más sofisticados y que, a largo plazo, sigue expuesta a las fluctuaciones de los precios internacionales de los commodities. Por lo tanto, la recuperación observada, aunque significativa, no resolvió el desafío estructural de transformar la base productiva del país hacia un modelo más diversificado y menos dependiente de los vaivenes del mercado global de recursos naturales.

Las medidas de mayor impacto fueron el incremento de la inversión pública y la asignación universal por hijo, que impactaron de lleno en la actividad de la construcción y en el consumo de bienes de primera necesidad como alimentos e indumentaria, entre otros. Otra medida adoptada por el gobierno de Cristina Fernández fue la extensión del Programa de Recuperación Productiva, mediante el cual se otorgaban subsidios a numerosas empresas con el fin de reducir las pérdidas de rentabilidad generadas por la crisis y evitar despidos masivos. Asimismo, se reactivó el régimen de promoción fiscal a la producción nacional de bienes de capital, con un impacto significativo en sectores estratégicos, como el electrónico en la provincia de Tierra del Fuego, que experimentó una importante recuperación. Además, la política de administración del comercio exterior adquirió un rol central, destacándose la aplicación de licencias no automáticas de importación y derechos antidumping, herramientas que permitieron al gobierno intervenir en los flujos comerciales y fomentar la producción industrial local.

En términos estructurales, estas medidas representaron un intento de revertir la dependencia histórica de Argentina de la exportación de materias primas y su tendencia a la reprimarización. La promoción de la industria nacional y la protección del mercado interno no solo permitieron sostener el empleo y la actividad productiva en un contexto de crisis, sino que también sentaron las bases para una mayor diversificación de la matriz productiva. Si bien estas políticas no eliminaron completamente la vulnerabilidad externa del país, constituyeron un esfuerzo significativo por fortalecer sectores industriales estratégicos y generar mayor valor agregado en la economía, alejándose –al menos temporalmente– del modelo basado en la explotación de recursos naturales y la dependencia de las exportaciones primarias.

Hasta el estallido de la crisis, esta política había estado concentrada fundamentalmente en una serie de sectores considerados “sensibles” (cuero, calzado, indumentaria, juguetes, etc.) por su fuerte capacidad de creación de puestos de trabajo y su fragilidad ante la competencia externa. Luego, en el contexto de fuerte caída de la demanda mundial, esta política se extendió (principalmente las licencias no automáticas de importación) para defender el empleo y el nivel de actividad ante la amenaza que existía por parte de ciertos países exportadores para que volcaran sus excedentes en el mercado local. A su vez, la caída de las exportaciones y la fuga de divisas redoblaron la necesidad de contener la entrada de bienes importados. Al disminuir el nivel de las importaciones, desplazadas por la producción local, se han generado mayores posibilidades para el ahorro de divisas. Esta estrategia no solo permite reducir la dependencia de bienes importados, sino que también contribuye a mitigar uno de los problemas estructurales de la economía argentina: la presión constante sobre el balance de pagos y la necesidad de endeudamiento externo para financiar el déficit comercial. Al fortalecer la industria nacional y sustituir importaciones, se reduce la salida de dólares del país, lo que, en el largo plazo, podría contribuir a una mayor estabilidad macroeconómica y a una menor vulnerabilidad frente a ciclos de endeudamiento que históricamente han condicionado el desarrollo económico de Argentina.

Los segmentos de la industria que habían sido más afectados por la crisis internacional fueron luego los que pasaron a encabezar el crecimiento, al comenzar a recuperar (y luego superar) los niveles de producción máximos alcanzados previamente. El incremento de la producción impulsó el alza del empleo, desandando de esta manera la caída previa. Hacia el primer trimestre del 2011 (según el INDEC) ya se habían recuperado prácticamente la totalidad de los puestos de trabajo perdidos en la crisis. El ritmo de absorción de nueva mano de obra se fue incrementando a medida que se consolidaba el crecimiento de la producción. Otro fenómeno que se produjo en este período ha sido el alza de la productividad, que se convirtió en un factor fundamental de la continuidad del proceso de expansión industrial (Bonfanti, 2015). Este crecimiento fue impulsado especialmente por el desempeño del sector automotriz, que registró de enero a junio de 2013 un incremento de la producción del 19,8%, cerrando el mejor semestre del ciclo histórico, con el logro de una industria automotriz sustentable, con agregación de valor, tecnología e incremento de integración de partes nacionales. Sin embargo, el año 2014 no ha sido bueno, puesto que la producción de este segmento de empresas se derrumbó 5,5% (INDEC, 2015).

En síntesis, la primera etapa de los gobiernos kirchneristas estuvo marcada por una estrategia de crecimiento basada en la expansión de la economía real, desplazando a un

segundo plano la lógica de la valorización financiera. La reestructuración de la deuda externa, con una quita sin precedentes de capital e intereses, permitió reducir las presiones sobre el balance de pagos y otorgó margen de maniobra para implementar políticas que mejoraron la participación de los trabajadores en el ingreso, reduciendo significativamente los niveles de pobreza e indigencia.

La segunda etapa de este ciclo estuvo atravesada por un énfasis en la cuestión nacional y popular, profundizando el rol del Estado como actor central en la regulación de la economía y la redistribución del ingreso. Sin embargo, este proceso generó tensiones con sectores concentrados del poder económico, que veían amenazada su participación en la renta. Los procesos inflacionarios deben ser interpretados en este contexto, como la manifestación de una disputa entre fracciones del capital por la apropiación del excedente, en respuesta al fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores. Si bien el kirchnerismo logró avanzar en la diversificación de la matriz productiva y en el fortalecimiento de sectores industriales estratégicos, el proceso no alcanzó a desarticular completamente las tendencias estructurales de la economía argentina, en particular su dependencia de la renta agroexportadora y su vulnerabilidad ante el ciclo de endeudamiento externo. La valorización financiera continuó operando como un factor que limitó la consolidación de un modelo de desarrollo plenamente autónomo. No obstante, las políticas implementadas en este período representaron un intento significativo por revertir la reprimarización económica y avanzar hacia una mayor autonomía productiva, con el objetivo de sentar las bases para un crecimiento más equitativo y sostenible.

II.IX El retorno del neoliberalismo: Macri y Cambiemos

Durante la primera etapa del gobierno de Cambiemos se produjo una profunda mutación del régimen de acumulación¹⁷, cuyos objetivos fueron asegurar el funcionamiento estatal mediante un masivo endeudamiento externo, pero también garantizar al capital

¹⁷ El proceso de acumulación basado en el endeudamiento y la valorización financiera tuvo múltiples efectos adversos en la economía y la sociedad argentina. Entre ellos, destacan el incremento acelerado de la deuda externa y la fuga de capitales, el deterioro de la balanza comercial, el aumento del déficit fiscal –principalmente debido a la reducción de la carga impositiva sobre sectores concentrados– y una creciente presión de los intereses de la deuda sobre las cuentas públicas. A esto se sumaron políticas de ajuste estructural, como la eliminación de subsidios que derivaron en tarifazos, una reforma tributaria regresiva, corridas cambiarias y una fuerte devaluación del peso, todo lo cual condujo a un escenario de recesión e inflación. En el plano social, el modelo implementado generó un debilitamiento del sector industrial y de servicios, un deterioro de la red de protección social y la caída del salario real, acentuando la desigualdad. Paralelamente, la agenda gubernamental incluyó intentos de reforma laboral en desmedro de los trabajadores, la persecución a sindicatos y organizaciones sociales, y el uso del aparato represivo del Estado para disciplinar la protesta. En conjunto, estas transformaciones consolidaron un esquema de exclusión social creciente, favoreciendo la concentración de la riqueza y agravando la desigualdad estructural.

oligopólico una mayor tasa de ganancia mediante la valorización financiera, tanto externa como interna. Solo en el 2016, se fugaron del país 11.666 millones de dólares. Durante el primer año de Cambiemos la deuda externa creció 43.000 millones de dólares, más del doble de la deuda contraída por el gobierno nacional cuando llegó a su auge histórico durante la Guerra de Malvinas. Un elemento central a destacar, a partir del predominio de los sectores vinculados al capital financiero internacional en la conducción del Estado, es que este proceso marcó un punto de inflexión en la historia argentina. Nunca antes se había observado con tanta claridad una difuminación de los límites entre el Estado y el mercado, lo que llevó a una integración sin precedentes de los intereses de ciertos grupos económicos en la formulación de políticas públicas (Basualdo, 2020). En este contexto, tanto el incremento de la deuda externa como los procesos de redistribución regresiva del ingreso se consolidaron como mecanismos esenciales dentro de un régimen de acumulación basado en la valorización financiera, en el que el sistema financiero operó como el eje estructurante de las relaciones económicas y políticas.

Desde la perspectiva de la teoría de la dependencia y el realismo periférico, el sector productivo en economías subordinadas como la argentina no solo genera excedentes, sino que estos son apropiados de manera creciente por los sectores dominantes en detrimento de los trabajadores. Este proceso no es un efecto no deseado ni una simple consecuencia de la ineficiencia estatal, como sugieren ciertos enfoques institucionalistas y desarrollistas, sino que responde a una lógica estructural de acumulación vinculada a la inserción periférica de Argentina en el sistema económico global. La redistribución regresiva del ingreso y el endeudamiento externo operan como mecanismos funcionales a este régimen, facilitando la concentración del capital y la reproducción de una estructura económica dependiente y primaria.

En este contexto, la reprimarización de la economía aparece como una manifestación de esta dinámica, reforzando el lugar de Argentina como proveedor de materias primas en el mercado global y limitando su capacidad de desarrollo autónomo. La dependencia del endeudamiento externo no sólo viabiliza la valorización financiera del capital, sino que también profundiza la exclusión social al restringir las posibilidades de industrialización y diversificación productiva. Además, este modelo requiere dispositivos de control y disciplinamiento social que garanticen su continuidad, como la flexibilización laboral, la criminalización de la protesta y la connivencia de ciertos sectores del Poder Judicial. En última instancia, la combinación de endeudamiento, fuga de capitales y exclusión social consolida una inserción subordinada en la economía global, perpetuando los ciclos de crisis y

reforzando las barreras estructurales que obstaculizan un desarrollo nacional autónomo, y fomentando una “misericordia planificada” como lo definió Rodolfo Walsh.

El crédito stand by que el Fondo Monetario otorgó a la Argentina en el mes de julio de 2018 implicó un desembolso de 44.700 millones de dólares¹⁸, que se hizo efectivo en el plazo de algo más de un año (Brenta, 2021). Se trató del más grande en la historia del organismo, y las razones del apoyo de Trump a esa excepcionalidad fueron políticas, tal como admitió públicamente Mauricio Claver Carone que, en ese momento, se desempeñaba como representante de los Estados Unidos en el FMI. Si se observan los datos de las reservas internacionales en el Banco Central Argentino, es posible comprobar que los desembolsos realizados entre junio de 2018 y julio de 2019 fueron seguidos de una salida de divisas, prácticamente, por montos similares, tanto como estrategia de fuga como en concepto de utilidades y dividendos de inversiones de cartera de extranjeros (Míguez, 2024). Por esta razón, desde el inicio de la gestión de Alberto Fernández, la prioridad de la política exterior giró alrededor de la búsqueda de apoyos para una futura negociación de la deuda externa con los acreedores internacionales, que se lograría en el mes de agosto de 2020.

II.X Alberto Fernández y el FDT: entre la estabilización económica y la pandemia

La pandemia de COVID-19, declarada oficialmente en marzo de 2020, tuvo un impacto significativo en la economía argentina, exacerbando vulnerabilidades estructurales preexistentes y profundizando la recesión económica que el país ya enfrentaba. Según datos del Fondo Monetario Internacional, se estimó una contracción del Producto Interno Bruto (PIB) del 11,8% para el año 2020. Esta situación incrementó la pobreza, afectando a más del 40% de la población (Nemiña y Val, 2020). En este contexto, el gobierno argentino priorizó la renegociación de la deuda externa como una estrategia para estabilizar la economía y sentar las bases para una recuperación sostenible.

La renegociación de la deuda con acreedores privados se realizó a lo largo de varios meses, en plena pandemia. Finalmente, la propuesta argentina fue aceptada el 28 de agosto de 2020, por el 93,55%, lo que equivale al 99% de los acreedores, por efecto de las cláusulas de acción colectiva. En el caso del FMI, la reestructuración se demoró mucho más. En el camino, el oficialismo sufrió una importante pérdida de caudal de votos en las elecciones legislativas de medio término, en noviembre de 2021. Varios sucesos

¹⁸ El monto para el caso de la Argentina superaba largamente los límites asequibles al país, siendo 1.277% de la cuota, frente al máximo previsto de 435% para los stand by de “acceso normal” (Brenta, 2021).

explican esa derrota: la pandemia COVID-19 signó la baja asistencia (votó el 71,6% de las personas habilitadas para hacerlo, lo que significó el registro más bajo de participación en elecciones generales, desde el retorno de la democracia en 1983), y la caída de la actividad económica, con el consiguiente descontento social.

Las fracturas dentro de la coalición gobernante, exacerbadas tras la derrota electoral de 2021, representaron un obstáculo significativo para la estabilización económica y la construcción de un proyecto nacional con mayor autonomía. La pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados debilitó la capacidad de negociación del gobierno y profundizó las tensiones internas dentro del Frente de Todos, afectando la gestión económica en un contexto de crisis. La firma del acuerdo de facilidades extendidas (EFF) con el FMI en marzo de 2022 expuso estas divisiones, al punto de provocar la renuncia de Máximo Kirchner a la presidencia del bloque oficialista en Diputados, así como el voto en contra de numerosos legisladores del propio espacio. Esta falta de cohesión interna obstaculizó la posibilidad de consolidar una estrategia económica soberana, y en cambio, derivó en una inestabilidad institucional que dificultó la ejecución de políticas de largo plazo.

Desde una perspectiva estructural, la crisis política dentro del oficialismo tuvo consecuencias directas sobre la economía, particularmente en términos de dependencia externa. La sucesión de ministros de Economía –con la breve gestión de Silvina Batakis y la posterior asunción de Sergio Massa en agosto de 2022– evidenció la dificultad del gobierno para establecer un rumbo económico claro. Esta incertidumbre, sumada a la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos con el FMI, limitó la capacidad de implementar políticas industriales y tecnológicas orientadas a una diversificación productiva, reforzando así la tendencia a la reprimarización de la economía. En este contexto, la fragmentación del oficialismo no sólo debilitó la gobernabilidad, sino que también condicionó la posibilidad de avanzar hacia un desarrollo autónomo, incrementando la vulnerabilidad del país frente a las presiones del mercado financiero internacional y los actores ligados a la producción de materias primas.

Tal como afirmó la académica especialista en el tema Noemí Brenta (2022), estar bajo acuerdo del FMI siempre implica condicionalidades que recortan el poder decisorio y soberano. Sin embargo, ella sostuvo que, a diferencia de otros acuerdos firmados por nuestro país, este “no lo obliga a cortar gastos y no lo obliga a políticas de austeridad que recortan el crecimiento”. El plan inicial acordado se fue modificando, y la política económica sí inició para la segunda mitad de 2022 un programa de ajuste económico que no logró frenar el proceso inflacionario.

Principalmente, a partir de la gestión de Massa, la constante dependencia de la aprobación de las metas fiscales y de reservas pautadas en el EFF fueron el trasfondo de algunas decisiones concretas en el ámbito de la política exterior, donde pudo observarse el aumento de la gravitación de los Estados Unidos. Y, al mismo tiempo que se observaba un acercamiento obligado a la potencia del norte, producto de la constante restricción externa provocada por los pagos de la deuda, en ese último período se advirtió una orientación que buscó manejarse con pragmatismo y se apoyó en el vínculo con China para sortear dificultades financieras (Míguez, 2024). El swap de China alcanzaba, para diciembre de 2019, 18.600 millones de dólares condicionales al cumplimiento del acuerdo con el FMI. El primer logro del Gobierno argentino fue quitar esa condicionalidad en agosto de 2020 y luego, ampliar la cantidad de divisas en marzo y noviembre de 2022. El aumento de 5.000 millones de ese mes fue de libre disponibilidad. Eso habilitó a que el Banco Central pueda usar esos yuanes para que los importadores argentinos accedan a ellos para cancelar pagos a las empresas chinas.

En 2022 se cumplieron las metas de ajuste fiscal y monetario y la de acumulación de reservas acordadas en el plan con el fondo. Pero, para mayo de 2023, las tres estaban incumplidas por efecto de la sequía histórica que estaba atravesando el país. El Gobierno argentino negoció con el directorio del FMI para que el organismo multilateral adelantara los desembolsos que tenía previstos para lo que restaba del año. En abril de 2023 se agilizaron los trámites para importar desde China directamente, utilizando los fondos del swap. Para mayo de 2023, el intercambio de monedas era de 19.000 millones, de los cuales 5.000 continuaban siendo de libre disponibilidad (Míguez, 2024). En el mes de octubre de 2023, en plena dificultad financiera de la Argentina, en contexto de campaña electoral, y de una visita de Alberto Fernández a China, hubo un nuevo aumento de fondos de libre disponibilidad con ese país, que fueron utilizados para cancelar vencimientos con el FMI.

Durante el gobierno Fernández se concretó el ingreso de la Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) que se había comenzado a negociar en la gestión anterior. Desde ese momento, comenzó a negociar su ingreso al grupo BRICS. En el mes de agosto la Argentina fue formalmente invitada a incorporarse, el 1 de enero de 2024. También se ratificó, en agosto de 2020, el acuerdo de cooperación espacial con China para la utilización de la base ubicada en la provincia de Neuquén. En este sentido, se observa continuidad en la dimensión económica, más allá de los recambios gubernamentales, lo que da cuenta del carácter estructural del vínculo. En febrero de 2022 Argentina se

incorporó a la iniciativa One Belt One Road, por la que China financia proyectos de infraestructura y transporte.

La gestión económica y la política exterior durante el gobierno de Alberto Fernández estuvieron marcadas por una tensión constante entre la necesidad de cumplir con las metas acordadas con el FMI y la búsqueda de alternativas que redujeran la dependencia de los organismos multilaterales de crédito dominados por Occidente. En este contexto, la administración de Sergio Massa al frente del Ministerio de Economía adoptó una estrategia pragmática que combinó la negociación con el Fondo con un fortalecimiento del vínculo con China, lo que permitió acceder a financiamiento clave para sostener el equilibrio de reservas en un contexto de crisis. La ampliación y flexibilización del swap con China, el uso de yuanes para el comercio bilateral y el ingreso de Argentina a organismos como el BAII y los BRICS evidenciaron una estrategia orientada a diversificar las fuentes de financiamiento y reducir la vulnerabilidad externa del país.

Sin embargo, estas iniciativas, si bien ampliaron el margen de maniobra en el corto plazo, no lograron revertir las condiciones estructurales que perpetúan la dependencia económica y la tendencia a la reprimarización. La necesidad de cumplir con las exigencias del FMI obligó a sostener políticas de ajuste fiscal y monetario que, lejos de promover un desarrollo productivo autónomo, profundizaron la fragilidad del modelo económico. A su vez, la inserción en esquemas de financiamiento alternativos, como los ofrecidos por China, permitió sortear algunas restricciones inmediatas, pero no modificó la estructura de inserción internacional de Argentina, aún basada en la exportación de materias primas y la dependencia de divisas externas. Cabe preguntarse si el fortalecimiento del vínculo con China representa una verdadera alternativa a la subordinación financiera, o simplemente cambia el actor dominante sin alterar la lógica de dependencia. En este sentido, la experiencia del gobierno de Fernández puso de manifiesto las dificultades para consolidar un modelo de desarrollo soberano en un escenario global donde las relaciones de poder siguen condicionando las estrategias nacionales, y donde la falta de cohesión interna debilita la capacidad del Estado para avanzar en una transformación estructural del aparato productivo. Se abre entonces la incógnita sobre si es suficiente la diversificación de alianzas internacionales para salir del ciclo de endeudamiento y crisis recurrentes, o es necesario un cambio más profundo en la matriz productiva.

En este marco, la inserción internacional de Argentina sigue determinada por la necesidad de obtener financiamiento externo para sostener su estructura económica, lo que refuerza un patrón de vulnerabilidad y dependencia. Si bien la diversificación de socios

comerciales y financieros ha permitido cierto margen de maniobra, la estructura productiva del país continúa respondiendo a incentivos que privilegian la exportación de materias primas por sobre el desarrollo industrial y tecnológico. Esta realidad refleja la persistencia de un modelo económico en el que los ciclos de endeudamiento y ajuste restringen la capacidad del Estado para implementar estrategias de crecimiento sostenido y con mayor autonomía. Analizaremos en el próximo capítulo si la consolidación del vínculo con China, en este sentido, ha implicado o no, un quiebre con esta lógica histórica. Así, el desafío central radica en comprender si las inversiones y el financiamiento provenientes del gigante asiático han contribuido a fortalecer sectores estratégicos con potencial de desarrollo interno o si, por el contrario, han profundizado las tendencias preexistentes de reprimarización y especialización en actividades de escaso valor agregado.

Capítulo III: análisis de la relación bilateral durante el gobierno de Alberto Fernández

En este apartado se analizará cómo transcurrió la profundización del vínculo económico-comercial-financiero entre China y Argentina durante el gobierno de Alberto Fernández. Podemos dividirlo esquemáticamente para mejor comprensión en tres puntos, que a su vez están interrelacionados entre sí.

En primer lugar, analizaremos los canjes de moneda y el salvataje financiero. En el marco de una economía argentina frecuentemente condicionada por restricciones externas y limitaciones en el acceso al crédito internacional, los acuerdos de swap de monedas con la República Popular China han adquirido una relevancia creciente en los últimos años. Estas operaciones, inicialmente concebidas como herramientas para facilitar el comercio bilateral en moneda local, han evolucionado hacia instrumentos de contingencia financiera utilizados por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) para reforzar sus reservas internacionales. El presente apartado analiza la evolución, el funcionamiento y las implicaciones político-económicas de estos canjes, así como su papel en la configuración de una estrategia alternativa de salvataje financiero frente a los organismos multilaterales tradicionales.

En segundo lugar, será analizada la inversión extranjera directa (IED) proveniente de China. Ésta ha ocupado un lugar destacado en la matriz de financiamiento e infraestructura de Argentina durante las últimas décadas. Además de su aporte económico, estos flujos de capital serán también comprendidos en su dimensión estratégica, como parte del despliegue internacional de Beijing y de su vínculo asimétrico con países en vías de desarrollo. En este sentido, el análisis de los principales proyectos de inversión china en territorio argentino permite evaluar no solo su impacto económico, sino también los condicionamientos políticos y los desafíos asociados a la recepción de capitales bajo modalidades bilaterales diferenciadas.

En tercer lugar, analizaremos la ampliación del comercio de commodities. El sector agroganadero argentino ha despertado un interés particular por parte de China, en consonancia con su estrategia de seguridad alimentaria y expansión global. Las inversiones chinas se han orientado tanto a la adquisición de insumos, como a la posible producción directa a gran escala, generando expectativas y resistencias en distintos sectores de la sociedad argentina. Este apartado se propone contextualizar el aumento del comercio en el agro nacional, examinando los principales proyectos impulsados, su justificación estratégica

y las tensiones que emergen en torno a la soberanía alimentaria, el uso del territorio y la sostenibilidad ambiental.

III.I Canjes de moneda y salvataje financiero

Los canjes de monedas entre China y la Argentina es un tipo de acuerdo que se introdujo en 2009 como un resguardo frente a la incertidumbre y posible iliquidez internacional tras la crisis iniciada en 2008¹⁹. Por entonces, las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina (BCRA) ascendían a 47.000 millones de dólares, y tras tres años el instrumento venció sin haberse utilizado. La situación fue distinta en 2014, cuando se firmó un nuevo canje por el equivalente a 11.000 millones de dólares. Para octubre de 2015, ya se había ejecutado la totalidad del canje, que llegó a representar aproximadamente el 40% de las reservas internacionales (Almeida Gentile, Jara Musuruana y Tessmer, 2015). Pocos días después de asumir el poder, en diciembre de 2015, el gobierno de Mauricio Macri transformó 20.000 millones de yuanes en 3.086 millones dólares. Posteriormente, tras la caída de las reservas como resultado de la crisis cambiaria que sufrió la Argentina en 2018, Cambiemos acordó un nuevo canje con China por un valor aproximado de 9.000 millones de dólares (Brenta y Larralde, 2018).

En agosto de 2020 se realizó la renovación del intercambio de monedas con una extensión por un plazo de tres años. Alberto Fernández confirmó un acuerdo con China para la ampliación del swap de monedas. A los 20.500 millones anteriores, se sumaron unos 3.000 millones extra. El nuevo swap con China habilitó pagos de importaciones y deuda. Más allá del volumen, lo fundamental es que también se extendieron los usos de esta herramienta. De acuerdo a lo que expresaron fuentes oficiales, se habilitó la cancelación de compras realizadas al país asiático a través de yuanes y también se cubrieron los vencimientos de los créditos de infraestructura para las inversiones que el gigante asiático promueve en el país (Lerner, 2022).

El Gobierno del Frente de Todos buscó cubrir con yuanes la mitad del déficit comercial con el gigante asiático. También apuntaron a cubrir vencimientos del financiamiento para obras de infraestructura a gran escala. Según un informe de la Cámara

¹⁹ Un Swap es un acuerdo entre dos partes para intercambiar flujos de fondos en fechas establecidas y durante un período de tiempo en el futuro. Proviene de “to swap” que significa intercambiar. Las características que se deben tener en cuenta para la caracterización del mismo son: el monto, la tasa de interés, la fecha de negociación, la vida del swap, la fecha de determinación, la fecha de pago y la fecha de vencimiento (Almeida Gentile, P. H., Jara Musuruana, L. A., & Tessmer, G. A., 2015). Este canje de monedas es una herramienta que utilizan muchos bancos centrales del mundo para incrementar sus reservas sin costos, ya que técnicamente no es un préstamo.

Argentina de Comercio (CAC), en base a datos oficiales, el déficit comercial bilateral con el gigante asiático alcanzó los 7.365 millones. La intención fue que parte de ese déficit se cubriera con yuanes y evitar así la salida de una mayor cantidad de dólares del Banco Central. En este caso, la operación consistió en un canje de 130.000 millones de yuanes por pesos argentinos. Eso hace incrementar las reservas brutas del BCRA (Meaños, 2020) Los fondos del swap no forman parte de las reservas netas, por lo que en lo inmediato no hubo un efecto sobre ese punto. Pero la expectativa fue que, al reducir la salida de dólares vía intercambio comercial, se liberaran esas divisas para aumentar las reservas del BCRA. “Pronto tendremos la autorización técnica correspondiente. Con ello también fortaleceremos la estabilidad cambiaria” (Fernández, 2020).

En aquel momento, se acordó otro punto que toma relevancia en este contexto: el swap no depende ni dependerá de la situación que Argentina atravesase con el Fondo Monetario Internacional. Si el Banco Central quisiera convertir esos yuanes o una parte de ellos en dólares para utilizarlos a la hora de intervenir en el mercado de cambios, tendría que solicitarlo al Banco Central de China. Solamente en ese caso, debería pagarle una tasa de interés a su contraparte que alcanzaría el 7% aproximadamente (Meaños, 2020). El BCRA logró sostener el volumen de sus reservas sin mayor esfuerzo, pero deberá pagar si quiere aumentar su liquidez. El primer swap, firmado en 2009, sembró algunas dudas acerca de si era viable transformar los yuanes en dólares para poder usarlos en el mercado de cambios. Esas dudas se despejaron a fines de 2015, cuando en los primeros días de su gestión, Sturzenegger negoció la conversión de yuanes por el equivalente a USD 3.000 millones, para ganar “poder de fuego” en la salida del cepo cambiario, que luego fueron reconvertidos a yuanes (Meaños, 2020).

Finalmente, en 2022 se cumplieron las metas de ajuste fiscal y monetario y la de acumulación de reservas acordadas en el plan con el fondo. Pero, para mayo de 2023, las tres estaban incumplidas por efecto de la sequía histórica que estaba atravesando el país. El Gobierno argentino negoció con el directorio del FMI para que el organismo multilateral adelantara los desembolsos que tenía previstos para lo que restaba del año. En el mes de octubre de 2023, en plena dificultad financiera de la Argentina, en contexto de campaña electoral, y de una visita de Alberto Fernández a China, hubo un nuevo aumento de fondos de libre disponibilidad con ese país, que fueron utilizados para cancelar vencimientos con el FMI (Míguez, 2024).

China ha establecido acuerdos de este tipo con distintos países con el fin de promover el yuan como medio de pago internacional. Además, los canjes funcionan como facilitadores

del comercio bilateral, al intercambiar divisas que pueden utilizarse para el pago de importaciones futuras. Sin embargo, esta función se desnaturaliza si los yuanes se cambian posteriormente por dólares, lo que implica un considerable costo de conversión (Bekerman, Dulcich, Gaite, 2022). El objetivo declarado en estos acuerdos ha sido la internacionalización de su moneda para conseguir que el yuan comience a quitarle espacio al dólar como moneda de reserva de valor. No obstante, no es un secreto que también utiliza estos acuerdos para apoyar su comercio exterior, llevar sus empresas a los mercados internacionales y defender sus intereses geopolíticos (Meaños, 2020).

El Gobierno argentino apuntó a que parte de esos fondos pudieran utilizarse para el pago de importaciones y de los créditos de infraestructura, como el proyecto de la cuarta central nuclear, Atucha III, o como las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic (Lerner, 2022). “Las contribuciones de China a la cooperación bilateral no son palabras, sino hechos”, afirmó Alberto Fernández refiriéndose al compromiso inquebrantable de China con Argentina en materia de cooperación y construcción conjunta de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. El mandatario argentino hizo las declaraciones durante su discurso en la ceremonia de apertura del III Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional.

El jefe del Estado argentino expresó su apoyo a los objetivos para la construcción de alta calidad de la iniciativa "que el presidente Xi Jinping nos ha hecho conocer". Según Fernández, el multilateralismo busca afianzarse. "Para nosotros, respetuosos del multilateralismo, la iniciativa se nos presenta como un mecanismo de relacionamiento entre países, que no compite con las estructuras regionales existentes, sino que se alinea con ellas y aprovecha sus fortalezas", dijo. El expresidente agradeció a China por asistir a Argentina con materiales antiepidémicos y vacunas tras el brote de la pandemia de la COVID-19, y por el apoyo cuando Argentina sufrió la peor sequía en un siglo, y sus consecuentes dificultades financieras. Para el mandatario argentino, "China ha sido un socio clave", además de "un hermano que nos acompañó en la pandemia". En concreto, Fernández recordó que China "nos aprovisionó de vacunas cuando los países centrales las acaparaban para sus habitantes". Las vacunas chinas, continuó, "fueron imprescindibles para poder recuperar la normalidad perdida luego de meses de aislamiento y contracción de la actividad económica, con consecuencias severas en los ingresos familiares", por lo que quiso agradecer en su discurso "la solidaridad del presidente Xi Jinping y del pueblo chino".

Por otro lado, la intensificación de la supervisión financiera por parte de China como prestamista de Argentina puede generar beneficios significativos en términos de mitigación de riesgos macroeconómicos y financieros (Becerra, Guzmán y Trujillo, 2006). En primer

lugar, una mayor fiscalización por parte de los organismos financieros chinos, como el Banco de Desarrollo de China (CDB) o el Banco de Exportación e Importación de China (EximBank), podría inducir a una mayor disciplina fiscal y mejorar la gestión de la deuda soberana, reduciendo el riesgo de descalces de moneda y vencimientos insostenibles²⁰. Además, el fortalecimiento de los mecanismos de auditoría y monitoreo de los flujos de capital podría contribuir a una asignación más eficiente de los recursos financieros, limitando externalidades negativas asociadas a la sobreexposición sectorial o la mala praxis en la ejecución de proyectos de inversión (BCRA, 2009).

China se ha convertido en los últimos años, a través de su banca estatal, en el principal socio financiero de los gobiernos de América Latina. Desde 2005 el CDB y el Eximbank ofrecieron a la región cerca de 150.000 millones de dólares de financiamiento, un monto que supera al del Banco Mundial y el BID. Dentro del total de préstamos extendidos por la banca estatal hacia la región, el CBD concentra el 72% y el Eximbank el 19%. Los sectores a los que se han destinado estos préstamos han sido principalmente el de energía (68%) e infraestructura (17%) (Treacy, 2022). Esto se enmarca en el programa nacional de desarrollo que el gobierno de China ha lanzado, a través de una estrategia de política exterior. Esta contempla tanto la Belt and Road Initiative (BRI), como diversas líneas de financiamiento externo. La ayuda exterior de China, que incluye préstamos bilaterales, se vincula íntimamente con los objetivos de inversión, comercio y política exterior del país (CEPAL, 2021). El gobierno de China ha impulsado de forma sostenida la expansión de su banca de desarrollo mediante el otorgamiento de préstamos a los países del sur global.

Como hemos podido observar, la activación de préstamos financieros no sólo permitió al gobierno argentino fortalecer las reservas contables, sino que también ofreció respaldo frente a vencimientos críticos de deuda y tensiones cambiarias. En este sentido, el swap funcionó como un salvataje financiero indirecto, brindado por China, que contribuyó a evitar un escenario de mayor inestabilidad macroeconómica y una posible cesación de pagos. Este mecanismo, sin ser un préstamo tradicional, actuó como una válvula de alivio en momentos de alta fragilidad, reflejando además el creciente peso geopolítico de China en la región.

²⁰ Desde una perspectiva sistémica, la adopción de estándares más rigurosos en la concesión y uso del financiamiento chino podría fomentar una mayor estabilidad financiera al reducir el riesgo de volatilidad en la balanza de pagos y mejorar la sostenibilidad de los esquemas de repago, favoreciendo la credibilidad crediticia de Argentina en los mercados internacionales.

III.II Inversión Extranjera Directa

Asimismo, Alberto Fernández, dio la bienvenida a las inversiones chinas, subrayando que "invierte en nuestro país generando trabajo para argentinos y argentinas". China estuvo colaborando en la transición energética argentina a través de la financiación y construcción de centrales hidroeléctricas, parques eólicos y parques fotovoltaicos. Solamente las represas que se estuvieron construyendo en la Patagonia de Argentina "implican una inversión cercana a los 5.000 millones de dólares", (Fernández, 2022). De acuerdo con sus asesores, el mundo transita por un momento en el que las finanzas dejan su función esencial, que es la promoción del crédito para la inversión, la movilización general de la economía y la promoción del consumo, para pasar centralmente a ser especulativa. De allí que China está atenta a este tema, trabajando y planteando un objetivo de desarrollo financiero que se adapte al crecimiento económico y a los cambios que requiere la sociedad. Respecto a la minimización de riesgos a través de una mayor supervisión financiera, el exdirector de Promoción de Exportaciones de la Cancillería argentina (2010) y actual director de la empresa Yi Consulting, Mario Quinteros (2020), refirió que es un planteamiento "positivo y necesario, dada la fragilidad y complejidad de la situación mundial".

La IED china a escala mundial y regional ha crecido notablemente en las últimas décadas. Asia es con diferencia la principal receptora de IED de origen chino (74,4% del total), seguida por América Latina y el Caribe (8,6%) (Oviedo, 2017). De acuerdo con Salas Oroño (2015) ha habido un aumento constante de parte de China en relación con diferentes lugares del planeta, inversiones que hoy en día alcanzan, en promedio, los 200.000 millones de dólares anuales. Cifra que aún es menor, es cierto, a las inversiones de EE. UU. alrededor del globo —calculadas en 360.000 millones de dólares anuales— pero que si se compara con otros períodos de la economía mundial, de acuerdo con el autor, en monto y tiempo de expansión, no encuentran un ritmo tan intenso de crecimiento desde un mismo país.

Cuadro 4: flujo de la OFDI china y su participación en diversos indicadores macroeconómicos en América Latina y el Caribe (2000-2023)

Cuadro 2					
ALC: flujo de OFDI china y su participación relativa en diversos indicadores macroeconómicos (2000-2023)					
	OFDI china (millones de dólares)	IED / PIB regional (porcentaje)	OFDI china (porcentaje, sobre el respectivo total)		
			IED regional	Formación bruta de capital fijo	PIB
2018	13,420	2.82	8.69	1.32	0.24
2019	19,231	3.02	12.16	1.93	0.35
2020	9,277	1.98	10.32	1.14	0.20
2021	12,704	2.69	9.21	1.23	0.24
2022	15,491	3.47	7.43	1.31	0.26
2023/p	8,748	3.42	4.19	--	0.14
2000-2004	2,639	2.97	0.82	0.13	0.02
2005-2009	16,447	2.61	3.34	0.44	0.09
2010-2014	59,285	3.04	6.48	0.95	0.20
2015-2019	68,645	3.60	6.95	0.99	0.25
2020-2023	46,220	2.75	10.60	--	0.29
2000-2023	193,235	3.19	6.60	1.02	0.21

Fuente: elaboración propia con base en *Monitor (2024)* y UNCTAD (2024/b/c).

Fuente: elaboración propia a partir de Monitor (2024) y UNCTAD (2024)

Cuadro 5: OFDI china por principales países (2000-2023) en millones de dólares

Cuadro 4

ALC: OFDI china por principales países (2000-2023)
(millones de dólares)

	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020-2023	2000-2023
Argentina						
Número de transacciones	0	1	12	23	29	65
Monto de OFDI (millones de dólares)	0	4	10.422	2.998	10.411	23.834
Empleo (número de empleados)	0	200	6.075	13.748	16.940	36.963
Brasil						
Número de transacciones	5	9	45	76	28	163
Monto de OFDI (millones de dólares)	1.565	667	25.815	21.938	15.623	65.608
Empleo (número de empleados)	3.303	6.657	49.032	74.191	27.891	161.074
Chile						
Número de transacciones	0	5	10	22	16	53
Monto de OFDI (millones de dólares)	0	2.789	603	13.173	4.034	20.599
Empleo (número de empleados)	0	628	1.114	18.432	5.226	25.400
Colombia						
Número de transacciones	2	4	9	8	5	28
Monto de OFDI (millones de dólares)	298	2.316	1.446	1.567	779	6.406
Empleo (número de empleados)	32	899	2.214	2.028	103.875	109.048
México						
Número de transacciones	3	11	25	73	54	166
Monto de OFDI (millones de dólares)	500	601	1.554	12.854	6.961	22.470
Empleo (número de empleados)	5.721	7.135	9.835	87.332	112.657	222.680
Perú						
Número de transacciones	0	11	13	10	5	39
Monto de OFDI (millones de dólares)	0	4.835	11.093	10.651	5.242	31.820
Empleo (número de empleados)	0	9.605	8.982	12.629	11.550	42.766
Venezuela						
Número de transacciones	1	4	9	2	0	16
Monto de OFDI (millones de dólares)	13	382	1.998	827	0	3.219
Empleo (número de empleados)	350	1.251	3.858	6.214	0	11.673
Caribe						
Número de transacciones	0	0	11	13	7	31
Monto de OFDI (millones de dólares)	0	0	4.439	1.146	2.789	8.374
Empleo (número de empleados)	0	0	6.533	14.350	3.008	23.891
Centroamérica						
Número de transacciones	0	3	4	10	0	17
Suma de Investment (millions of dollars)	0	38	272	1.195	0	1.505
Suma de Employment (number of workers)	0	275	778	6.895	0	7.948
TOTAL ALC						
Número de transacciones	14	62	154	254	149	633
Monto de OFDI (millones de dólares)	2.639	16.447	59.285	68.645	46.220	193.235
Empleo (número de empleados)	10.104	34.769	93.983	241.277	283.343	663.476

Fuente: elaboración propia a partir de Monitor (2024) y UNCTAD (2024)

Su presencia es creciente, ya que la entrada neta de IED desde China se ha acelerado en los últimos años, especialmente a partir de 2012, y alcanzó una participación alta en 2016 ante la importante reducción del ingreso neto de IED de otros orígenes (Bekerman, Dulcich y Gaité, 2022). La IED de las empresas chinas es otra de las facetas de su posicionamiento como potencia global que debe ser analizada. Las grandes empresas chinas han tenido diversas motivaciones para invertir en el exterior: la búsqueda de recursos naturales y energía; la búsqueda de activos tecnológicos; conocimientos y marcas; la presión competitiva del mercado nacional; la elusión de barreras comerciales; y la incidencia de las políticas económicas de China que incentivan la salida de IED. Cabe destacar que la gran mayoría de

estas grandes empresas está bajo control estatal chino, por lo que, en su toma de decisiones sobre la IED, al objetivo de maximizar beneficios se añaden los objetivos de desarrollo económico del propio Gobierno chino, que actúa como instrumento de dicho proceso (Slipak, 2012).

De acuerdo con la entrevista realizada al especialista Schulz, hubo una merma sustancial de las inversiones de China en grandes proyectos, lo cual tuvo que ver con la pandemia de COVID 19. Si bien es cierto que Argentina y China habían firmado un plan estratégico de cooperación cuando Argentina ingresó a Iniciativa de la Franja y la Ruta, que consistía en un listado de proyectos prioritarios que China se comprometía a financiar y que tenían que ver principalmente con conectividad, principalmente puentes e inversiones en el sector ferroviario; estas eran inversiones que ya venían del gobierno de Cristina Fernández. A partir de lo reconstruido de la entrevista, podemos decir que los proyectos en general, no sólo de infraestructura, se concentraron más bien en el sector litífero en el norte argentino y en el sector ferroviario nacional.

Son particularmente relevantes las inversiones en el sector ferroviario, porque si bien hay muchas que tienen que ver con el transporte de pasajeros, sobre todo en el sector del gran Buenos Aires, las mayores inversiones en el sector ferroviario se dieron en el Belgrano Cargas, utilizado para el transporte de materias primas. Estas cargas se dirigen hacia el puerto de Rosario, que es donde China tiene sus principales terminales portuarias, de acuerdo con el especialista. Sin embargo, esto no se dio durante el gobierno de Alberto Fernández, sino que China ha invertido en la modernización de sus terminales portuarias en Rosario a través de su empresa COFCO desde los gobiernos de Cristina Fernández. De acuerdo con el entrevistado, las inversiones ferroviarias redituaron en un aumento de la capacidad de recolección de granos para la exportación hacia China.

En conclusión, a partir de lo recolectado en la entrevista realizada, el rol del sector primario en la agenda de cooperación económica bilateral con China es fundamental. Esto es debido a que dentro de la canasta exportadora argentina tres principales ítems se llevan entre el 70 y 80% de los bienes que exporta Argentina a China son: soja, aceite de soja y carnes. Esos productos agropecuarios principalmente se producen en la región Pampeana.

El 3 de septiembre de 2020, el Senado argentino aprobó por unanimidad (69 votos afirmativos) el ingreso de nuestro país al Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés). La propuesta de ingresar al Banco había sido realizada por primera vez por el ex presidente Mauricio Macri durante su participación en el 1° Foro “Una Franja y Una Ruta para la Cooperación Internacional”, realizado en Beijing en mayo de 2017.

En esa ocasión, afirmó que Argentina deseaba formar parte del AIIB, y en junio de ese mismo año el Directorio del Banco aprobó el ingreso de nuestro país al organismo. La creación del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura fue anunciada por el presidente chino Xi Jinping en octubre de 2013 en Indonesia. En el mismo discurso, también llamó a construir mancomunadamente la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI. Un año después, en octubre de 2014, veintiún países asiáticos firmaron el Memorándum de Entendimiento que aprobaba la creación del AIIB (Senado Argentina, 2020).

A su vez, el AIIB está íntimamente ligado con la Iniciativa de la Franja y la Ruta (denominada “Ruta de la Seda”); no sólo porque los anuncios de creación de estos dos instrumentos se dieron en simultáneo, sino porque ambos son parte de un proceso de reconfiguración geopolítica donde el centro de gravedad de la economía mundial comienza a desplazarse paulatinamente hacia el Asia Pacífico. Tanto la Ruta de la Seda como el AIIB (junto con otras herramientas como el BRICS o la Organización para la Cooperación de Shanghái, por ejemplo) son parte de este proceso. Desde su puesta en funcionamiento, el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura ha financiado o está financiando 138 proyectos de infraestructura en 30 países. Sus sectores de interés son energía, transporte, telecomunicaciones, infraestructura en áreas rurales, desarrollo agrícola, desarrollo urbano, abastecimiento de agua, servicios sanitarios, protección ambiental y logística, entre otros. Hasta ahora, entre los montos totales aprobados y solicitados, el capital invertido del banco asciende a casi 31 mil millones de dólares, en un promedio de 226 millones de dólares por proyecto (Schulz, 2021).

El Banco ofrece financiamiento soberano (a países), subsoberano (provincias) y no soberanos (empresas) para proyectos de infraestructura a través de distintos medios, principalmente préstamos, pero también inversiones de capital y garantías. El mismo ha sido catalogado por muchos analistas como un “Banco Mundial oriental” o “una alternativa al Fondo Monetario Internacional”. Estas catalogaciones se vinculan a que su nacimiento está relacionado con las escasas respuestas de las potencias occidentales a la demanda de los países emergentes de reforma de las organizaciones financieras tradicionales, lo que habría hecho recurrir a la República Popular China a la creación de instituciones nuevas, entre ellas el AIIB o el Banco del BRICS.

Por otro lado, el Eximbank y el CDB también ofician como los brazos financieros ejecutores de la estrategia de política exterior china, garantizando el acceso a materias primas, bienes y servicios claves para su desarrollo nacional. La Argentina es el tercer mayor receptor de financiamiento del CDB en América Latina, y, al igual que otros países de la

región, ha solicitado préstamos para el desarrollo de grandes proyectos de inversión real y también swaps financieros para equilibrar las cuentas fiscales o conseguir respaldo financiero para sus reservas internacionales. Según un estudio de la consultora GRA a fines de enero de 2022 el swap con la República Popular China representa alrededor de USD 20.744 millones, cerca del 52% de las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina (Gallagher y Myers, 2022).

En la Argentina la composición sectorial de la IED repercute en la difusión indirecta de producción y tecnología de estas inversiones, por lo que es necesario identificar en qué sectores se concentra la IED china en nuestro país. Entre 2015 y 2018, el sector de transporte e infraestructura es el que recibió el mayor volumen de anuncios de inversión en la Argentina por parte de China, si bien fue a raíz de un único proyecto de inversión. Se trata de la adjudicación de una licitación de 1.175 millones de dólares a la empresa China Construction America para construir rutas entre Luján (Provincia de Buenos Aires) y la ciudad de Santa Rosa (La Pampa), con la modalidad de contrato de participación público-privada. Cabe destacar que estas inversiones en transporte e infraestructura se realizan en el sector geográfico de mayor productividad agroganadera de nuestro país.

Aparte de este anuncio de inversión, predominan inversiones motivadas por la búsqueda de recursos naturales y energía (el principal recurso que buscan las empresas chinas cuando inyectan IED en América Latina): energías renovables, minería, petróleo y gas. Dentro de las energías renovables, cabe destacar los anuncios de inversión de Goldwind en energía eólica por un valor de 525 millones de dólares en 2017. En minería, con hincapié en el litio, la empresa Ganfeng Lithium Group anunció inversiones por valor de 675 millones de dólares en 2018 en los siguientes cuatro años para la explotación de dos salares y la construcción de dos plantas de carbonato de litio en Salta y Jujuy (Goonan, 2012). Este metal es un insumo clave de las baterías de productos electrónicos y vehículos eléctricos que se producen en China (Bekerman, Dulcich y Gaité, 2022).

China considera a nuestro país como economía complementaria, a partir del objetivo no declarado de abastecer a su gran población de productos de tipo primario. Y para ello, busca reducir cada vez más los costos de la producción y distribución de los mismos, lo que podría explicar la inversión extranjera directa del gigante asiático en el sector de transporte e infraestructura en la mayor zona productiva de Argentina. Pero, en cambio, sí declaran como objetivo el progresivo acercamiento entre ambos países. Como cuando, por ejemplo, declaró el viceministro de comercio de la República Popular de China el 23 de noviembre de 2020, Wang Bingnan. En el marco de la Reunión de Emparejamiento en Línea del Vino Tinto

China-Argentina de la 3ª Exposición Internacional de Importaciones de China dijo que el presidente Xi Jinping señaló que China y Argentina son buenos amigos, buenos socios y buenos compañeros del alma. De acuerdo con el viceministro, China y Argentina tienen una fuerte complementariedad económica y un gran potencial de cooperación. De enero a septiembre del año 2020, la exportación de Argentina a China se incrementó contra la tendencia, con un crecimiento interanual del 8,3%, y los productos agrícolas de alta calidad como limón, cordero y guisante entraron en China (Ministerio de Comercio de la República Popular China, 2020).

En la misma línea, con el propósito de la incorporación formal de Argentina a la cumbre de los BRICS, el mandatario Xi Jinping le ha extendido una invitación oficial al presidente argentino para que visite Beijing. En este sentido, la firma del *“Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación en el Marco de la Iniciativa de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI”* resulta fundamental para entender el ingreso de Argentina en este circuito comercial. Su objetivo es reforzar la promoción de acciones y obras que fortalezcan, innoven y diversifiquen la relación económica mientras consoliden la conectividad entre las regiones para establecer en forma conjunta un marco de cooperación económica inclusivo y que contribuya al desarrollo sostenible. A mediano plazo, el Memorándum buscó obtener resultados tangibles que permitan impulsar el comercio bilateral en materia de bienes y servicios, y concretar inversiones para el sector productivo argentino, además del desarrollo de capacidades tecnológicas. En este sentido, el financiamiento para obras de infraestructura estratégicas en la Argentina²¹ constó de dos tramos, uno ya aprobado por 14 mil millones de dólares, acordado en la V Reunión del Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica (DECCE); y un segundo paquete por 9.700 millones de dólares, que la Argentina logró que se aprobara en el Grupo Ad Hoc, creado entre ambos países para trabajar en el Plan de Cooperación en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda (Pasos, Zurita, y Russo, 2022).

La IED china en la Argentina muestra una tendencia creciente, impulsada por la búsqueda de recursos naturales relativamente escasos en China, como los alimentos, el

²¹ Algunos de los proyectos son los siguientes: Central nuclear Atucha IV - Represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic - Obras sistema de gasoductos Transport.Ar y Néstor Kirchner - Rehabilitación sistema de Ferrocarriles línea San Martín, Roca y Belgrano Cargas - Plan de modernización de redes ferroviarias - Plantas de tratamiento de agua potable y acueductos - Ampliación del Parque fotovoltaico Cauchari IV y V - Puentes: Chaco/Corrientes-Santa Fe/Paraná - Corredores viales y mejoramientos - Programas de conectividad y fibra óptica - Obras de transmisión y distribución eléctrica en AMBA - Argentina Polo Energético Zarate-Centrales eléctricas - Programas de vivienda y hábitat - Parque eólico Cerro Arauco.

petróleo y la minería. En este sentido, la motivación de la IED china en la Argentina se diferencia de la que caracteriza a la IED en los países desarrollados, es decir, la adquisición de tecnología y marcas, la búsqueda de nuevos mercados y la elusión de barreras arancelarias y paraarancelarias al comercio. En definitiva, China invierte en general en sectores que refuerzan la especialización internacional de la Argentina —basada en productos primarios y sus primeras etapas de elaboración— impulsada por sus ventajas comparativas estáticas. Este efecto se intensifica ante la creciente demanda por parte de China de estos productos de exportación argentinos.

Al igual que destaca Slipak (2012), es interesante observar como mediante la IED y otras estrategias de negociación diplomáticas pacíficas, Argentina pierde grados de libertad sobre la determinación del uso de sus recursos naturales. Los casos estudiados nos permiten afirmar que el ingreso de IED china a la Argentina por el momento: condiciona el uso soberano de los recursos naturales; reduce el control sobre la infraestructura y redes de transporte locales; las inversiones no implican transferencia de tecnología o nuevos saberes; no ha evidenciado desarrollar encadenamientos productivos (hacia atrás o hacia adelante). Como señala el autor, las nulas transferencias de tecnología y obligatoriedad de contratar proveedores foráneos no son potenciadoras de generar eslabonamientos productivos en nuestro país. Al mismo tiempo las diferentes estrategias que sigue China en relación al control de los usos de la tierra, ponen en jaque aspectos vinculados a la soberanía alimentaria.

Ante este panorama, cabe preguntarse qué lineamientos de la política económica serían necesarios para que la Argentina se reposicionara en la relación bilateral y obtuviera mayores beneficios económicos de ella (Bekerman, Dulcich y Gaité, 2022). Por tanto, si la estrategia de la IED china se redujera al eslabón primario o secundario de dichas cadenas, sin inversiones en la comercialización, terminaría dependiendo en gran medida de estas grandes empresas multinacionales (Da Rocha y Bielschowsky, 2018). De forma complementaria, esta estrategia explica el interés chino por mejorar la infraestructura y la logística en la región. Los bancos chinos China Development Bank (CDB) e Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) prestaron 2.100 millones de dólares al Belgrano Cargas para la restauración y el mejoramiento de vías férreas y puertos, obras cuya empresa constructora también era de origen chino.

Como podemos observar, si bien la inversión extranjera directa (IED) china en Argentina ha representado una fuente relevante de financiamiento en un contexto de restricciones externas, su impacto estructural sobre el desarrollo económico nacional presenta matices que merecen una evaluación crítica. La provisión de capital ha estado mayormente

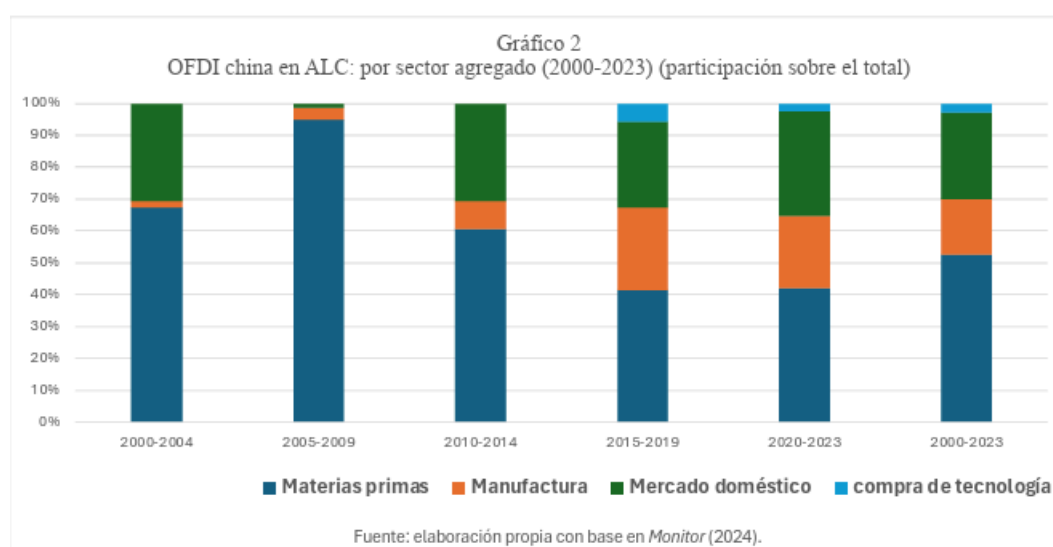
orientada a sectores extractivos o de infraestructura con escasa articulación con la industria local, lo cual ha tendido a limitar la generación de encadenamientos productivos y el efecto multiplicador interno. A su vez, la ejecución de grandes obras ha dependido en muchos casos del uso de tecnología, financiamiento y mano de obra provenientes de China, reduciendo las posibilidades de transferencia efectiva de capacidades y conocimientos (Slipak, 2012). El fortalecimiento de los vínculos comerciales bilaterales, si bien relevante, ha tendido a consolidar un patrón exportador basado en bienes primarios, con escasa diversificación y alto grado de dependencia. Esto es así debido a que las inversiones en transporte e infraestructura están estrechamente ligadas a zonas de producción agroganadera de nuestro país, lo que implica que estén dirigidas a innovar en tecnología en el sector, mejorar la productividad, y como consecuencia, abaratar los costos de producción y comercio. En este marco, el impacto de la IED china sobre el desarrollo argentino no puede considerarse lineal ni automático, sino que está condicionado por la capacidad del Estado para orientar estas inversiones hacia objetivos estratégicos, mediante marcos regulatorios sólidos, planificación sectorial y políticas públicas coherentes con un modelo de desarrollo inclusivo y sustentable.

III.III Ampliación del comercio de commodities

En el último decenio, América Latina realizó el pasaje del consenso de Washington, asentado sobre la valorización financiera, al *Consenso de los Commodities*, basado en la exportación de bienes primarios a gran escala. Si bien la explotación y exportación de bienes naturales no son actividades nuevas en la región, en un contexto de cambio del modelo de acumulación, se ha intensificado la expansión de proyectos tendientes al control, extracción y exportación de bienes naturales, sin mayor valor agregado (Svampa, 2012). Así, lo que denominó la autora como *Consenso de los Commodities* apunta a subrayar el ingreso a un nuevo orden económico y político, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo anteriormente descrito, demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes, como lo es China.

Una rápida caracterización acerca de los bienes y servicios que se disponen en este intercambio muestra que no ha habido grandes modificaciones en los diferentes ítems transables, pese al aumento de la magnitud y constancia de lazos comerciales que son cada vez más cercanos: China exporta diferentes tipos de productos industriales —con un rango creciente de valor agregado— mientras que las exportaciones de América Latina hacia China se concentran en aquellos productos provenientes de las actividades primario-extractivas y productos industriales basados en recursos naturales (Salas Oroño, 2015). Tal como lo

muestran los datos de la CEPAL (2011a), la mayoría de los productos básicos de exportación de la región mostraron un crecimiento vertiginoso en los últimos años: los precios de los alimentos alcanzaron su máximo histórico en abril de 2011 (maíz, soja, trigo); los metales y minerales superaron el máximo registrado antes de la crisis de 2008, y algo similar puede decirse sobre los hidrocarburos.

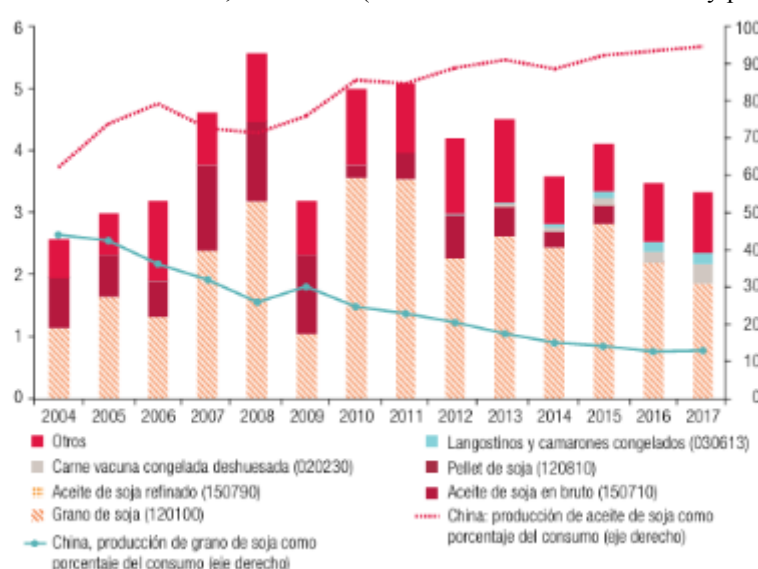


Aún en un contexto de crisis económica y financiera internacional, que anuncia mayor incertidumbre y volatilidad de los mercados, las economías latinoamericanas continuaron en esa época con un desempeño positivo: así, los datos de 2011 proyectaban una tasa de crecimiento del PIB regional del 4,7%, contra el 6% de 2010 (CEPAL, 2011). Por otro lado, hay elementos importantes de diferenciación y ruptura. Recordemos que en los años '90, el Consenso de Washington colocó en el centro de la agenda la valorización financiera y conllevó una política de ajustes y privatizaciones, lo cual terminó por redefinir al Estado como un agente meta-regulador. Asimismo, operó una suerte de homogeneización política en la región, marcada por la identificación o fuerte cercanía con las recetas del neoliberalismo. A diferencia de ello, en la actualidad, el *Consenso de los Commodities* pone en el centro la implementación masiva de proyectos extractivos orientados a la exportación, estableciendo un espacio de mayor flexibilidad en cuanto al rol del Estado.

Este fenómeno llamado “*Consenso de Commodities*” (Svampa, 2012) impactó en la mejora de los términos de intercambio de Argentina, ya que su demanda hizo aumentar el precio de los productos primarios exportables a la vez que su industrialización redujo el precio relativo de diversas manufacturas importadas por la Argentina (López y Ramos, 2008).

En el trienio de 2004 a 2006, por ejemplo, los productos primarios de todos los orígenes suponían poco más del 60% de las exportaciones argentinas a China. Entre 2015 y 2017, dicha participación había aumentado casi 10 puntos porcentuales, impulsados principalmente por los productos primarios agropecuarios y a costa de los alimentos y bebidas, cuyas exportaciones se redujeron incluso en valores absolutos. Al analizar la composición de los sectores exportadores hacia China, los productos primarios agropecuarios se componen principalmente de la soja en grano, mientras que los alimentos y bebidas están representados principalmente por el aceite de soja en bruto en la primera década del siglo XXI, y por la carne vacuna, los langostinos y los camarones en los últimos años.

Gráfico 3: Exportaciones argentinas a China por producto e incidencia de la producción del complejo sojero chino en su consumo interno, 2004-2017 (en millones de dólares de 2004 y porcentajes)

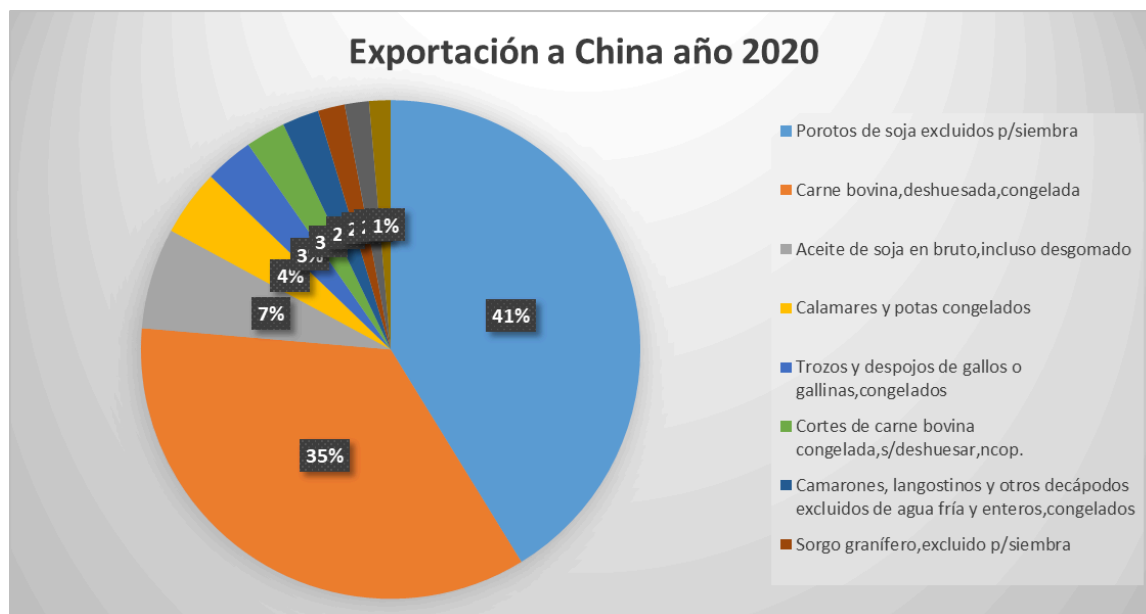


Fuente: Elaboración propia sobre la base de UN Comtrade. Departamento de Agricultura y Banco Mundial, indicadores del Desarrollo Mundial

Durante el año 2020, el primero de la administración de Alberto Fernández, China consolidó su posición como el segundo socio comercial de Argentina, considerando el volumen total de exportaciones e importaciones. Sin embargo, la relación comercial estuvo marcada por un significativo déficit, reflejo de la creciente asimetría entre ambas economías. Según datos de la Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo y Cuentas Internacionales (DNESE), perteneciente al INDEC, las exportaciones argentinas hacia China alcanzaron los 259 millones de dólares, lo que representó una drástica caída del 55% en comparación con el mismo período del año anterior, equivalente a una reducción de 317 millones de dólares (DNESE, INDEC, 2021). Este retroceso estuvo vinculado a la alta dependencia de un reducido grupo de productos primarios, particularmente carne bovina

deshuesada congelada y aceite de soja en bruto, que en conjunto representaron el 53,6% de los envíos (DNESE, INDEC, 2021).

Gráfico 4: exportación argentina a China, año 2020.



Fuente: elaboración propia en base al INDEC - COMEX Argentina (2021)

En contraposición, las importaciones provenientes de China totalizaron 986 millones de dólares, evidenciando un incremento del 60,1% respecto al año anterior, lo que supuso un aumento de 370 millones de dólares (DNESE, INDEC, 2021). La estructura de estas importaciones estuvo dominada por bienes de capital y tecnología, incluyendo máquinas automáticas para procesamiento de datos, circuitos impresos con componentes electrónicos, insumos para telecomunicaciones, glifosato y piezas para motores y generadores. Este desbalance comercial, con un déficit acumulado de 727 millones de dólares (DNESE, INDEC, 2021), no solo fue el más elevado entre los registrados con distintos países y bloques económicos, sino que también puso de manifiesto la dependencia argentina de productos de alto valor agregado importados desde China, en contraste con la limitada diversificación y el carácter primario de sus exportaciones. En este sentido, el comercio bilateral reflejó una relación estructuralmente desigual, en la que Argentina enfrenta dificultades para ampliar su oferta exportadora hacia bienes con mayor nivel de industrialización, mientras que China mantiene una posición dominante en la provisión de insumos estratégicos para el aparato productivo argentino.

Gráfico 5: importaciones argentinas desde China, año 2020.



Fuente: elaboración propia en base al INDEC - COMEX Argentina (2021)

En el segundo año de la administración de Alberto Fernández, el intercambio comercial entre Argentina y China mantuvo la tendencia deficitaria observada en períodos anteriores. En diciembre de 2021, el saldo comercial con el país asiático registró un déficit de 1.160 millones de dólares, según datos del DNESE. Las exportaciones argentinas hacia China alcanzaron los 377 millones de dólares, reflejando un incremento interanual del 43,9% (115 millones de dólares) con respecto a diciembre de 2020 (DNESE, INDEC, 2022). La estructura de estas exportaciones continuó concentrándose en productos primarios, particularmente carne bovina deshuesada y congelada, junto con cebada en grano (excluida la de uso cervecero), que en conjunto representaron el 57,2% del total exportado.

Gráfico 6: exportaciones argentinas a China, año 2021.



Fuente: elaboración propia en base al INDEC - COMEX Argentina (2022)

Por otro lado, las importaciones procedentes de China sumaron 1.537 millones de dólares, marcando un aumento del 55,9% en comparación con el mismo mes del año anterior, equivalente a 551 millones de dólares adicionales. Dentro de la composición de estas importaciones, el 13,2% estuvo conformado por unidades de máquinas automáticas para procesamiento de datos, glifosato, componentes para equipos de telecomunicaciones, ácido fosfonometiliminodiacético y otros bienes tecnológicos e industriales (DNESE, INDEC, 2022).

Gráfico 7: importaciones argentinas desde China, año 2021.



Fuente: elaboración propia en base al INDEC - COMEX Argentina (2022)

En términos de participación dentro del comercio exterior argentino, en diciembre de 2021, China representó el 5,7% de las exportaciones totales del país y el 24,7% de las importaciones. A lo largo de los doce meses de 2021, el déficit comercial con China alcanzó los 7.239 millones de dólares, consolidándose como el de mayor magnitud entre los registrados con distintos países y bloques económicos por segundo año consecutivo. En términos de destino de exportaciones, China se ubicó nuevamente como el segundo socio comercial de Argentina, mientras que, en materia de importaciones, fue el principal país de origen, seguido por Brasil y Estados Unidos (DNESE, INDEC, 2022). Estos datos reflejan la persistencia de un patrón de intercambio comercial en el que China desempeña un papel central en el abastecimiento de bienes de capital, insumos industriales y productos químicos, mientras que las exportaciones argentinas mantienen una alta concentración en productos agropecuarios y recursos naturales.

En el tercer año de mandato del gobierno del Frente de Todos, el intercambio comercial entre Argentina y China continuó registrando un saldo negativo, aunque con una reducción del déficit en comparación con períodos anteriores. En diciembre, el saldo comercial bilateral reflejó un déficit de 831 millones de dólares, según datos del INDEC. Las exportaciones argentinas hacia China totalizaron 365 millones de dólares, lo que representó una leve caída del 2,1% (-8 millones de dólares) en términos interanuales, atribuida principalmente a la disminución en las ventas de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA). La concentración de exportaciones se mantuvo en un grupo reducido de productos, con la carne bovina deshuesada y congelada, el carbonato de litio y la cebada en grano (excluida la cervecera) representando el 51,7% del total exportado (DNESE, INDEC, 2023).

Gráfico 8: exportaciones argentinas a China, año 2022.



Fuente: elaboración propia en base al INDEC - COMEX Argentina (2023)

En cuanto a las importaciones, estas alcanzaron los 1.196 millones de dólares, lo que significó una reducción del 22,2% (-341 millones de dólares) respecto a diciembre de 2021. A nivel de composición, el 14,4% de las importaciones estuvo integrado por bienes de capital e insumos industriales, incluyendo generadores de energía eólica, circuitos impresos con componentes eléctricos o electrónicos, partes para sistemas de telecomunicaciones, componentes para equipos de radiodifusión y motocicletas con motor de émbolo alternativo. En términos de participación dentro del comercio exterior argentino, China representó el 6,0% de las exportaciones y el 23,8% de las importaciones totales (DNESE, INDEC, 2023).

Gráfico 9: importaciones argentinas desde China, año 2022.

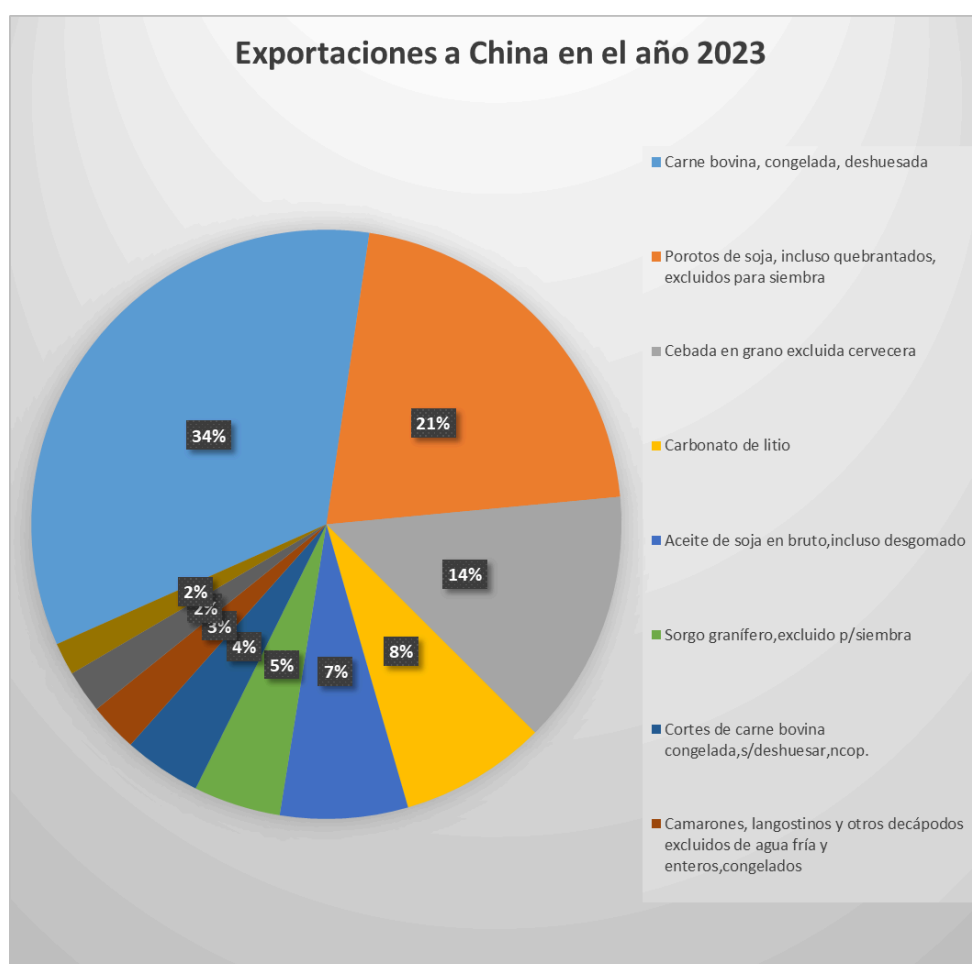


Fuente: elaboración propia en base al INDEC - COMEX Argentina (2023)

Si bien el intercambio bilateral mantuvo su patrón estructural de déficit para Argentina, la disminución de las importaciones sugiere un ajuste en la demanda de bienes chinos, lo que podría estar vinculado a factores como restricciones cambiarias, menor actividad económica o estrategias de sustitución de importaciones.

Las estimaciones para el año 2023 indicaron que el intercambio comercial entre Argentina y China continuó con un saldo negativo, aunque con una reducción del déficit en comparación con años anteriores. Según datos de la DNESE, el saldo comercial con China fue de -448 millones de dólares. Las exportaciones argentinas alcanzaron los 337 millones de dólares, reflejando una caída interanual del 5,6% (-20 millones de dólares). La composición de las exportaciones mantuvo una alta concentración en bienes primarios, con la carne bovina deshuesada y congelada y el carbonato de litio representando el 51,9% del total exportado. Por otro lado, las importaciones totalizaron 785 millones de dólares, evidenciando una disminución del 34,4% (-411 millones de dólares) en comparación con diciembre de 2022 (DNESE, INDEC, 2024).

Gráfico 10: exportaciones argentinas a China, año 2023.



Fuente: elaboración propia en base al INDEC - COMEX Argentina (2024)

A nivel de productos, el 7,6% de las importaciones estuvo compuesto por artículos de plástico o materias textiles, glifosato y su sal de monoisopropilamina, componentes para equipos de telecomunicaciones y radiodifusión, ácido tereftálico y sus sales, y polímeros

acrílicos. En términos de participación dentro del comercio exterior argentino, China representó el 6,4% de las exportaciones y el 18,4% de las importaciones totales (DNESE, INDEC, 2024). La reducción del déficit comercial estuvo impulsada por una caída significativa en las importaciones, lo que podría estar asociado a factores como la menor demanda de bienes chinos, políticas de administración del comercio exterior o restricciones en el acceso a divisas para la adquisición de insumos y productos manufacturados.

Gráfico 11: importaciones argentinas desde China, año 2023.



Fuente: elaboración propia en base al INDEC - COMEX Argentina (2024)

Cuadro 6: intercambio comercial argentino con China entre enero de 2022 y diciembre de 2023

Período	Exportación		Importación		Saldo	
	2023 ^a	2022 ^a	2023 ^a	2022 ^a	2023 ^a	2022 ^a
Millones de dólares						
Enero	410	369	1.145	1.508	-735	-1.139
Febrero	405	403	922	1.271	-517	-868
Marzo	409	480	1.095	1.622	-686	-1.142
Abril	309	371	967	1.253	-658	-882
Mayo	705	587	1.244	1.429	-539	-842
Junio	471	616	1.269	1.579	-798	-963
Julio	448	746	1.320	1.487	-871	-741
Agosto	400	578	1.677	1.589	-1.277	-1.011
Septiembre	475	1.054	1.421	1.618	-946	-565
Octubre	578	1.609	1.382	1.501	-804	107
Noviembre	323	846	1.269	1.462	-946	-616
Diciembre	337	357	785	1.196	-448	-839

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo y Cuentas Internacionales

A lo largo del período analizado, el intercambio comercial entre Argentina y China ha mantenido un saldo deficitario para la economía argentina, aunque con variaciones en la magnitud del déficit según el año. Esto, de acuerdo con Taiana (2018) no es un fenómeno nuevo, ya que en el período comprendido entre 2001 y 2017, el comercio bilateral entre Argentina y China tiene por particularidad una marcada asimetría: las exportaciones chinas fueron y son casi totalmente productos no agrícolas, mientras que sus importaciones desde Argentina están concentradas en productos primarios, básicamente agroalimenticios.

Si bien el déficit comercial con China se ha mantenido a lo largo del período, su reducción en 2023 estuvo asociada principalmente a la caída en las importaciones, más que a un crecimiento de las exportaciones. Esto podría responder a distintos factores, como cambios en la demanda interna, restricciones en el acceso a divisas, modificaciones en la política comercial o variaciones en el contexto macroeconómico. En términos de participación dentro del comercio exterior argentino, China ha ocupado una posición estable como segundo destino de exportaciones y principal origen de importaciones, consolidándose como un socio estratégico en el abastecimiento de insumos y bienes tecnológicos. Esta evolución del comercio bilateral plantea desafíos en términos de diversificación exportadora y equilibrio en la balanza comercial, dentro de un contexto de creciente dependencia económica argentina.

El modelo de crecimiento basado en la exportación de materias primas presenta desafíos estructurales significativos para América Latina, en particular, en lo que respecta a la tendencia hacia la reprimarización económica. Desde la perspectiva de la Teoría de la Dependencia, este fenómeno puede interpretarse como una profundización de los vínculos asimétricos con las economías centrales y emergentes, donde los países latinoamericanos

continúan insertándose en el mercado global como proveedores de recursos naturales, mientras que los bienes manufacturados y de alto contenido tecnológico provienen de las principales potencias industriales. En este contexto, la expansión de China como actor clave en la economía regional ha redefinido las relaciones comerciales. Mientras que en 1990 su participación en el comercio exterior de América Latina era apenas del 0,6%, en 2009 ya alcanzaba el 9,7%, en parte a expensas de la tradicional influencia de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón (DNESE, INDEC, 2012). En la actualidad, China se ha consolidado como el segundo socio comercial de la región, lo que ha generado nuevas dinámicas de interdependencia económica.

El perfil de este intercambio comercial ha reforzado la especialización productiva de América Latina en sectores extractivos y agroindustriales. Para 2009, el 55,7% de las exportaciones latinoamericanas hacia China se concentraban en cobre, hierro y soja, mientras que las importaciones desde el gigante asiático consistían principalmente en manufacturas con creciente valor agregado y contenido tecnológico (Slipak, 2011). Este patrón de intercambio desigual ha generado efectos múltiples: por un lado, ha contribuido al aumento de los precios de los commodities, dinamizando sectores clave de las economías exportadoras; por otro, ha consolidado una estructura productiva dependiente de la demanda externa de recursos naturales, con consecuencias sobre la diversificación y el desarrollo industrial (Svampa, 2012).

En el caso de Argentina, la profundización de la relación comercial con China plantea tanto oportunidades como desafíos en el marco del actual escenario de reconfiguración del multilateralismo global. La posibilidad de diversificar mercados y reducir la dependencia de los tradicionales centros financieros occidentales podría representar un margen de maniobra estratégico para la política exterior argentina. No obstante, ello requiere una inserción internacional que no reproduzca esquemas históricos de subordinación económica, sino que fortalezca la autonomía del país en la toma de decisiones comerciales y productivas. La soberanía económica, entendida como la capacidad de definir políticas de desarrollo acordes a los intereses nacionales, dependerá de la habilidad de Argentina para negociar acuerdos que prioricen la agregación de valor en su matriz exportadora, fomenten la transferencia tecnológica y permitan una participación más equilibrada en las cadenas globales de producción.

De acuerdo con la entrevista realizada al especialista Sebastián Schulz, el rol del sector primario en la agenda de cooperación económica bilateral con China representa una situación contradictoria. Porque son fundamentales para el ingreso de divisas, pero yo

revisando la canasta exportadora o balanza comercial en general, hay una situación en donde la relación comercial con China está completamente subutilizada. El sector exportador argentino tiene un problema, de acuerdo con él, y esto incumbe a los empresarios y a los productores agrícola que venden a China, pero también a la falta de una estrategia de Estado desde Argentina hacia China, que había sido planteada en el Memorándum de Entendimiento para ingresar a la Ruta de la Seda la necesidad de corregir los, desequilibrios en la balanza comercial y diversificar las exportaciones.

Aunque después no se llevó a la práctica. Porque si se mira cómo es la composición de las canastas comerciales del resto de los países de Sudamérica, principalmente la totalidad de los países de Sudamérica son superavitarios con China. Brasil tiene un superávit de 40.000 millones de dólares con China anuales, lo que significa casi un préstamo con el Fondo Monetario Internacional completo por año. Chile también tiene un superávit comercial con China de 14.000 millones de dólares. Y lo mismo Colombia que también tiene superávit comercial con China. Argentina, de acuerdo con el especialista, es el único de los grandes países que tiene déficit comercial con China y eso nos habla de una situación en la cual Argentina no ha explotado el comercio bilateral con China.

Es cierto que tanto Brasil, Chile, Colombia y Argentina comparten un patrón comercial de exportar productos primarios y comprar productos manufacturados. Pero a pesar de mantener ese patrón, tanto Chile, Brasil, Colombia, entre otros, incluso Perú tienen un superávit comercial con China. Esto les reditúa, ya que el ingreso de divisas que el Estado nacional podría utilizar para la industrialización, en el marco de una estrategia acordada con China. En Argentina esto no ocurre, debido a que tiene déficit comercial con China en el marco de una canasta exportadora completamente primarizada.

El actual modelo de inserción económica basado en la exportación intensiva de materias primas podría estar vinculado con una progresiva pérdida de soberanía alimentaria, entendida como la capacidad de un país para definir políticas de producción, distribución y consumo de alimentos en función de sus propias necesidades (Svampa, 2012). Este fenómeno se relaciona no solo con la expansión de las exportaciones agroindustriales a gran escala, sino también con la reorientación de la demanda global de bienes primarios, donde una proporción creciente de estos productos no se destina directamente al consumo humano, sino a la producción de biocombustibles y la alimentación del ganado en mercados internacionales.

Desde una perspectiva estructural, el auge del denominado *Consenso de los Commodities* ha profundizado dinámicas de apropiación y redistribución del acceso a los recursos, en un proceso que algunos autores han conceptualizado como acumulación por

desposesión (Harvey, 2004). Este fenómeno no solo implica una concentración de tierras en manos de grandes actores del agronegocio, sino que también reconfigura los territorios mediante la consolidación de un modelo productivo monoespecializado, que reduce la diversificación agrícola, transforma ecosistemas y contribuye al proceso de acaparamiento de tierras. En este marco, el avance del extractivismo no se limita a la producción agropecuaria, sino que se extiende a proyectos estratégicos de infraestructura orientados a mejorar la eficiencia en la extracción y exportación de recursos naturales.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), impulsada a partir del año 2000 con el respaldo de varios gobiernos de la región, ejemplifica esta lógica mediante el desarrollo de corredores bioceánicos, hidro vías, puertos y represas hidroeléctricas, cuyo objetivo central es optimizar el tránsito de bienes primarios hacia los mercados globales. Estas inversiones, si bien pueden fortalecer la conectividad regional y la competitividad exportadora, también plantean interrogantes sobre el grado de autonomía de los países sudamericanos en la planificación de sus modelos de desarrollo. En este sentido, la participación de Argentina en un escenario de multilateralismo emergente requiere estrategias que compatibilicen la inserción en las cadenas globales de valor con la protección de su soberanía sobre los recursos estratégicos. El desafío radica en la capacidad de negociar términos de intercambio que favorezcan la agregación de valor, el desarrollo tecnológico y la diversificación productiva, evitando la reproducción de esquemas históricos de dependencia.

La megaminería a cielo abierto, la expansión de la frontera petrolera y energética (que incluye también el gas no convencional o shale gas), la construcción de grandes represas hidroeléctricas, la expansión de la frontera pesquera y forestal, en fin, la generalización del modelo de agronegocios (soja y biocombustibles), constituyen las figuras emblemáticas del extractivismo en el marco del consenso de los commodities (Svampa, 2012). Uno de los rasgos centrales del estilo extractivista, de acuerdo con la autora, es la gran escala de los emprendimientos, lo cual nos advierte tanto sobre la gran envergadura en términos de inversión de capitales (en efecto, se trata de actividades capital-intensivas, y no trabajo-intensivas), el carácter de los actores involucrados y la concentración económica (grandes corporaciones transnacionales), la especialización productiva (commodities), así como de los mayores impactos y riesgos que dichos emprendimientos presentan en términos sociales, económicos y ambientales.

Asimismo, este tipo de emprendimientos tienden a consolidar enclaves de exportación, que además de generar escasos encadenamientos productivos endógenos, operan una fuerte fragmentación social y regional, y terminan por configurar espacios

socio-productivos dependientes del mercado internacional. Tanto el alza de precios de los commodities, como así también los crecientes vínculos comerciales con China, reorientan los recursos hacia actividades primario extractivas. En otras palabras reprimarizan la economía argentina.

Por último, en el caso específico de la soja, es importante recalcar algunos proyectos colaborativos incipientes de transferencia de tecnología entre empresas chinas y argentinas. Por ejemplo, la empresa biotecnológica argentina Bioceres se asoció con la empresa china Beijing Dabeí Nong Biotechnology (BDN) y gestionó la aprobación en la Argentina de una soja modificada genéticamente desarrollada en China. Por su lado, BDN está gestionando la aprobación en el mercado chino de una soja modificada genéticamente resistente a la sequía desarrollada por Bioceres (LA NACIÓN, 2019, 18 de mayo). Cabe destacar que la biotecnología está muy difundida en la agricultura argentina, y el país tiene además el potencial para generar desarrollos biotecnológicos a escala nacional (Gutman y Lavarello, 2007; Bekerman, Dulcich y Gaite, 2022).

El consumo chino de soja argentina (nuestro principal producto exportado) aumentó de unos 10 millones de toneladas a comienzos de los años noventa a 83 millones de toneladas en 2014 (Da Rocha y Bielschowsky, 2018), y continuó creciendo de manera pronunciada durante todo el gobierno de Alberto Fernández, como pudimos observar en los datos administrados por el INDEC. Las inversiones chinas más significativas en el complejo sojero latinoamericano se dieron entre 2014 y 2015, cuando la empresa estatal China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO) compró el 51% de Nidera (1.200 millones de dólares) y el 100% de Noble Agri (2.250 millones de dólares) (Wilkinson, Wesz Junior y Lopane, 2015). La primera representa alrededor del 5% de las exportaciones argentinas de granos de soja y la segunda supone el 10%. Con estas adquisiciones, la facturación de COFCO se equipara a las otras cuatro grandes empresas que dominan el mercado sojero latinoamericano: Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus, conocidas como las ABCD. El objetivo de COFCO es participar en toda la cadena productiva de la soja, es decir, proporcionar servicios e infraestructura al igual que las empresas ABCD. Estas empresas son principalmente comercializadoras y proveen acopio, financiamiento, insumos y asistencia técnica a los productores locales, además de llevar adelante el procesamiento de cereales y oleaginosas (Myers y Jie, 2015).

A largo plazo, la demanda sostenida de soja por parte de China podría representar una oportunidad para el incremento de las exportaciones argentinas, siempre que el país logre consolidar su capacidad productiva y optimizar su inserción en las cadenas globales de valor .

La creciente participación de COFCO en el complejo sojero latinoamericano sugiere una integración más profunda de China en la cadena de suministro, lo que podría traducirse en mayores inversiones en infraestructura, financiamiento y asistencia técnica para los productores locales (Bekerman., Dulcich y Gaite, 2022). En este contexto, Argentina podría beneficiarse de una mayor estabilidad en la demanda externa y de la posibilidad de diversificar su oferta exportable dentro del sector oleaginoso. No obstante, el desafío radica en asegurar que esta expansión se traduzca en un desarrollo productivo equilibrado, con mejoras en la industrialización de la soja y una mayor generación de valor agregado dentro del país. En un escenario de multilateralismo emergente, la relación bilateral con China podría evolucionar hacia un esquema más cooperativo, en el que Argentina fortalezca su posición como proveedor estratégico, sin perder autonomía en la gestión de sus recursos agroindustriales.

A partir de lo analizado en este apartado, podemos decir que durante el gobierno de Alberto Fernández, la inversión china en el sector agrícola argentino se incrementó, con un fuerte énfasis en la producción y exportación de soja. Este proceso se enmarca en una tendencia hacia la consolidación de un perfil exportador basado en materias primas, que refuerza la especialización en productos de bajo nivel de procesamiento. Aunque dichas exportaciones han contribuido a la generación de divisas, la balanza comercial bilateral con China ha permanecido estructuralmente deficitaria durante los cuatro años, lo que sugiere un esquema comercial asimétrico.

Conclusión

A partir del análisis de la literatura especializada, de los datos macroeconómicos y de la entrevista realizada, podemos decir que en el escenario global contemporáneo, el ascenso de China como potencia económica ha reconfigurado los equilibrios de poder y ha generado nuevas oportunidades de inserción internacional en un contexto de creciente multilateralismo. Desde esta perspectiva, algunos análisis sugieren que este proceso podría haber debilitado la influencia de los sectores económicos y financieros más vinculados a la globalización liberal en Argentina. No obstante, la evidencia muestra que la estrategia predominante ha sido la reafirmación del modelo agroexportador como vía principal de desarrollo, lo que ha conducido a un esquema de inserción internacional caracterizado por nuevas formas de dependencia. Según Halliday (2006), este tipo de vínculo no altera las estructuras históricas de concentración de la tierra ni la extranjerización del aparato industrial y financiero, sino que refuerza patrones preexistentes de especialización productiva.

Los mecanismos de política exterior utilizados por Argentina durante el gobierno de Alberto Fernández en relación a la profundización del vínculo con China, fueron el canje de monedas, la inversión extranjera directa en proyectos de desarrollo, y la ampliación del comercio de commodities. Estos constituyeron posibilidades relevantes para abordar la crisis de deuda externa y fomentar el crecimiento económico. No obstante, la composición de estos flujos comerciales evidencia una asimetría estructural: mientras que América Latina, y Argentina en particular, exportan mayoritariamente productos primarios, las importaciones provenientes de China consisten en su mayoría en manufacturas industriales (Da Rocha y Bielschowsky, 2018; Bekerman, Dulcich y Gaité, 2022). A pesar de que China fue el segundo socio comercial de Argentina en tres de los cuatro años de gobierno de Fernández (2019-2023), la persistencia de un saldo comercial negativo con cifras significativas refleja un patrón de inserción internacional que presenta desafíos para la diversificación productiva y la reducción de la dependencia de la exportación de bienes primarios.

El comercio bilateral entre Argentina y China, como hemos analizado a lo largo de este trabajo, se caracteriza por una marcada concentración en la exportación de productos primarios con bajo nivel de procesamiento. Aproximadamente el 90% de las exportaciones argentinas hacia China corresponden a bienes agropecuarios, así como a recursos de origen forestal, pesquero, petrolero y minero, además de alimentos y bebidas. De acuerdo con Svampa (2012), el incremento de los precios de los commodities ha generado en ciertos sectores gubernamentales la percepción de que la tendencia histórica al deterioro de los

términos de intercambio de estos productos podría haberse revertido. En este contexto, la integración de Argentina al comercio mundial mediante la especialización en actividades primario-extractivas ha sido interpretada como una vía para sostener un proceso de acumulación basado en la explotación intensiva de los recursos naturales (Slipak, 2012).

Un ejemplo de esta tendencia es la creciente participación de la exportación de grano de soja en detrimento de productos con mayor procesamiento, como el aceite de soja. En este sentido, la significativa reducción de las exportaciones argentinas de aceite de soja en 2010 se asocia con la aplicación de medidas de protección paraarancelarias por parte del Gobierno chino, justificadas en el cumplimiento de la norma GB 1535/2003, que establece límites para residuos de hexano en aceites comestibles. Aunque en 2005 ambos gobiernos habían alcanzado un acuerdo para que esta regulación no afectara las exportaciones argentinas, en 2010 China reactivó su aplicación, restringiendo la importación de aceite de soja argentino mientras mantenía la compra de este producto a Brasil y Estados Unidos, a los cuales no aplicó la misma exigencia (Oviedo, 2012; Bekerman, Dulcich y Gaite, 2022).

Diversos estudios han señalado que esta medida se enmarcó en un contexto de tensiones comerciales, en el que China habría respondido a las restricciones impuestas por el Gobierno argentino a la importación de productos industriales chinos, como las licencias no automáticas y otras políticas antidumping adoptadas tras la crisis financiera internacional. Frente a esta situación, Argentina ha reducido la aplicación de estas medidas para evitar represalias comerciales, al tiempo que ha fortalecido su relación con China a través de acuerdos de inversión y financiamiento en el ámbito provincial, en algunos casos sin una alineación clara con los planes de desarrollo nacionales. Asimismo, se han otorgado concesiones estratégicas, como la instalación de una estación de observación espacial en la provincia de Neuquén por parte de una empresa estatal china con vínculos con el Ejército Popular de Liberación (Laufer, 2019).

En términos comparativos, otros países como Brasil, India y la Federación de Rusia han implementado políticas proteccionistas frente a productos chinos sin haber enfrentado medidas de represalia equivalentes (Miranda, 2015; Bekerman, Dulcich y Gaite, 2022). Estos hechos evidencian la existencia de relaciones comerciales asimétricas que pueden condicionar la capacidad de Argentina para aplicar medidas de protección a su industria sin afectar su acceso a mercados estratégicos. Esta dinámica no sólo refuerza el proceso de desindustrialización local, sino que también introduce en el mercado interno argentino un volumen significativo de manufacturas y maquinarias chinas. Además, el impacto de estas importaciones no se limita a Argentina, sino que también afecta a los países vecinos,

generando una competencia que dificulta la colocación de productos industriales argentinos en mercados clave como Brasil.

En lo referido a la estrategia del canje de monedas, como alternativa para aliviar la presión sobre las reservas internacionales, presentó una solución coyuntural, especialmente en un contexto de restricción financiera derivada de los compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional. Aunque sea un efecto indirecto, el apoyo financiero de China ha dado algo de “oxígeno” a los Gobiernos que se han caracterizado por sus posturas críticas y autonomistas frente a Washington. Además, hay evidencias (Strüver, 2016) acerca del aumento en las convergencias de las votaciones en la Organización de las Naciones Unidas entre China y los países de la región más comprometidos financiera y comercialmente con esa potencia (Arroyave, Meza, Castro, Coral, Villa, Figueredo, y Piñeros, 2017). Más allá de su función como herramienta de liquidez y estabilidad financiera, estos acuerdos han contribuido al fortalecimiento de la relación bilateral con China, un actor clave en la reconfiguración de los equilibrios del sistema internacional. En este marco, el acuerdo de swap de 2020 facilitó un mayor nivel de interlocución entre ambas naciones, lo que posteriormente dio lugar a la firma de acuerdos de inversión extranjera directa (IED) en infraestructura y promovió una mayor integración de Argentina en un esquema productivo centrado en la exportación de bienes primarios.

Desde la perspectiva de la teoría de la dependencia y el realismo periférico, el apoyo financiero brindado a Argentina a través del acuerdo de intercambio de divisas en 2020, complementado con la asistencia material recibida durante la pandemia de COVID-19, representó un alivio para la coyuntura económica, pero al mismo tiempo profundizó una dinámica de interdependencia con características estructurales de subordinación (Miranda, 2015). Los flujos de IED asociados a esta relación han respondido en gran medida a intereses alineados con la reducción de costos en el sector agroexportador y a la expansión de actividades extractivas, consolidando así un patrón productivo basado en la exportación de bienes primarios (Bekerman, Dulcich y Gaite, 2022). Si bien esta interdependencia ha permitido mitigar restricciones externas en el corto plazo, también ha replicado esquemas históricos de dependencia que limitan la capacidad de acción en la formulación de políticas económicas y estratégicas, restringiendo las posibilidades de un modelo de integración internacional más equilibrado. No obstante, este intercambio continuo implica una creciente dependencia de la relación con esta potencia emergente, lo cual puede acentuar la vulnerabilidad estructural de la economía argentina frente a crisis globales si no se cumple lo establecido por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en los primeros acercamientos.

A lo largo de la historia, para América Latina, la noción de poder no ha estado centrada principalmente en la influencia, sino en la autonomía. Como señala Benjamin Cohen, la influencia es poder sobre otros, la autonomía es poder para implementar políticas y resistir presiones (Cohen, 2015; Actis y Malacalza, 2021).

Las IED principalmente orientadas hacia los sectores de transporte y telecomunicaciones (relacionadas estrechamente con la zona de mayor productividad agroganadera de nuestro país) han sido presentadas como una oportunidad para impulsar el desarrollo económico. Pero este tipo de inversión, si bien puede contribuir a un aumento de la producción y de las exportaciones, podría reforzar una estructura económica centrada en la exportación de recursos naturales, lo que puede profundizar la reprimarización de la economía. Si bien la IED representa una potencial herramienta para el desarrollo económico, su orientación en Argentina no ha estado enfocada en la generación de empleo ni en la promoción de un cambio estructural en la especialización productiva del país. En su lugar, los acuerdos de inversión han estado dirigidos principalmente a fortalecer el sector agropecuario y a facilitar su integración con la demanda china, lo que refuerza la estructura exportadora basada en bienes primarios. Adicionalmente, China ha incrementado la adquisición de empresas vinculadas a este proceso productivo, lo que le permite competir con empresas nacionales y reducir aún más los costos en el sector (Bekerman, Dulcich & Gaite, 2022). En este sentido, el estado actual de las relaciones comerciales y de inversión entre Argentina y China plantea desafíos en términos de planificación productiva de largo plazo, lo que sugiere la necesidad de establecer estrategias y mecanismos que reduzcan las asimetrías y contribuyan a una mayor diversificación del perfil exportador.

De acuerdo con lo que plantean Actis y Malacalza (2021) la región experimenta una impotencia, consistente con una tendencia que persiste hacia la desintegración y la fragmentación política y económica. El menor volumen del mercado regional y la escasa participación en cadenas de valor regionales se explican por el perfil de especialización productiva y de los socios comerciales predominantes de los países de la región. La especialización se centra en «cadenas cortas» (de pocos países) y de baja complejidad económica, con escaso o nulo valor agregado, como las agroindustriales, en las que el grueso de las exportaciones son bienes finales o intermedios que suelen ser consumidos en el país de destino, lo que disminuye la participación regional «aguas abajo» o en futuras exportaciones de los países que compran a la región. Las dinámicas comerciales empujadas por el ascenso económico de China refuerzan la «reprimarización» o la escasa diversificación de las

economías e incrementan los incentivos para buscar atajos bilaterales fuera de los espacios de convergencia regionales.

Desde una perspectiva teórica, este tipo de relación bilateral se alinea con algunos de los planteamientos centrales de la Teoría de la Dependencia, en particular con respecto a la inserción periférica de América Latina en la división internacional del trabajo. En este contexto, la aplicación del principio de ventaja comparativa ha reforzado la especialización de Argentina como exportador de materias primas y consumidor de productos manufacturados, un modelo que China ha denominado "complementariedad económica" en el marco de su expansión global. Esta configuración presenta desafíos estructurales para la economía argentina, en la medida en que limita la capacidad de desarrollar sectores estratégicos de mayor complejidad tecnológica y con mayor impacto en el empleo y la innovación nacional.

La literatura sobre dependencia y desarrollo ha documentado cómo esta dinámica refuerza una estructura socioeconómica concentrada, donde el acceso a los recursos estratégicos y la capacidad de incidir en la orientación de la política económica están restringidos a un grupo reducido de actores con intereses específicos (O'Donnell, 1977). En este contexto, los gobiernos, independientemente de su orientación ideológica, enfrentan restricciones estructurales que limitan su margen de maniobra para implementar modelos alternativos de desarrollo, lo que explica la recurrencia de ciclos de reprimarización en el país.

Desde una perspectiva estructuralista, esta configuración del poder económico ha contribuido a perpetuar un esquema de especialización productiva dependiente, caracterizado por la vulnerabilidad ante fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas y la consecuente restricción externa, lo que limita la capacidad del país para sostener procesos de industrialización sostenida (Schteingart, Santarcangelo, y Porta, 2017). Asimismo, la captura del Estado por parte de estos actores ha derivado en la implementación de políticas fiscales y cambiarias que favorecen la rentabilidad de los sectores primarios, al tiempo que han desincentivado el desarrollo de encadenamientos productivos con mayor valor agregado. Esto se ha manifestado, por ejemplo, en la persistencia de un régimen tributario regresivo en el que los impuestos indirectos y las retenciones a la exportación conviven con regímenes de incentivos a la inversión en sectores estratégicos que, en muchos casos, han beneficiado de manera asimétrica a los grandes conglomerados en detrimento de pequeñas y medianas industrias nacionales.

Sin embargo, estos procesos deben analizarse en el marco de una trayectoria histórica más amplia, que incluye la desindustrialización iniciada durante la última dictadura militar y profundizada por las reformas estructurales de las décadas siguientes. En particular, las políticas de privatización de activos estratégicos durante la década de 1990 establecieron un marco normativo y jurídico que facilitó la expansión del modelo extractivista, garantizando estabilidad para las inversiones extranjeras y consolidando condiciones de alta rentabilidad empresarial, en un contexto definido por la literatura como el “*Consenso de los Commodities*”.

Además del impacto de la reprimarización en la estructura productiva, la expansión del cultivo de soja en Argentina ha generado dinámicas de transformación territorial con implicaciones socioambientales y en la soberanía alimentaria (Svampa, 2012; Slipak, 2012). Uno de los efectos más significativos de la actual fase extractivista ha sido el aumento de los conflictos socioambientales, evidenciado tanto en la intensificación de las disputas por el acceso a la tierra—protagonizadas por comunidades indígenas y campesinas—como en el surgimiento de nuevas formas de movilización ciudadana orientadas a la defensa del ambiente, la biodiversidad y los bienes naturales (Svampa, 2012).

Estas conclusiones evidencian la persistencia de relaciones económicas en las que los países con menor capacidad de negociación se ven condicionados por dinámicas de poder estructurales que limitan sus posibilidades de desarrollo autónomo. Sin embargo, también resulta relevante considerar que la relación con China ha abierto espacios de articulación económica que podrían ser aprovechados mediante estrategias orientadas a una mayor diversificación productiva y tecnológica. En este sentido, la construcción de una política comercial más equilibrada requeriría un diseño institucional que priorice la agregación de valor en la matriz exportadora y una planificación estratégica de las inversiones extranjeras con criterios de desarrollo a largo plazo.

Se abre entonces un amplio espectro de interrogantes respecto al papel de Argentina en el nuevo contexto geopolítico global, con el ascenso de China como potencia emergente. La estructura productiva argentina, como hemos podido analizar, ha sido funcional a los intereses de grupos económicos con una alta capacidad de incidencia en la formulación de políticas públicas, lo que ha restringido los márgenes de maniobra para implementar estrategias de diversificación económica. La irrupción de China en la escena internacional, con su propuesta de multilateralismo y un modelo de desarrollo orientado a la cooperación Sur-Sur, plantea una disyuntiva crucial para las economías periféricas como la argentina. Se abre la cuestión sobre si es posible, en el marco de esta nueva realidad global, una

reconfiguración de las relaciones económicas que permita diversificar las estructuras productivas de nuestro país y, en última instancia, reducir la dependencia de sectores primarios y financieros.

Por otra parte, subyace además la incógnita sobre el tipo de inserción que Argentina puede lograr en este nuevo escenario. Si bien la colaboración con China abre oportunidades de diversificación a través de inversiones en infraestructura y la creación de proyectos estratégicos, surge la pregunta de si estos vínculos favorecen una real transformación estructural de la economía argentina, o si, por el contrario, profundizan su rol de proveedor de materias primas para una potencia extranjera. En este sentido, nos cuestionamos si la economía argentina será capaz de pasar de una relación subordinada basada en la exportación de recursos naturales, como la descrita en este trabajo, a una integración más equilibrada que le permita desarrollar capacidades productivas de mayor valor agregado a través de una mayor intervención del Estado.

Se podría considerar que el multilateralismo promovido por China ofrece un campo fértil para contrarrestar la hegemonía económica impuesta por las estructuras de poder de la globalización liberal. Sin embargo, ¿realmente este nuevo paradigma multipolar supone una ruptura con el poder económico concentrado en las grandes potencias occidentales, o más bien una nueva modalidad de integración económica que perpetúa estructuras de dependencia, aunque bajo otras formas? ¿Es posible que, al fortalecer vínculos con China, Argentina logre reducir la hegemonía de los sectores primarios y financieros, o terminará más bien consolidando una nueva forma de dependencia, aunque con un jugador distinto en el tablero internacional?

Finalmente, se puede cuestionar si este cambio en el poder global, en el que China juega un papel cada vez más relevante, será suficiente para modificar la arquitectura económica internacional, o si, por el contrario, la tendencia global hacia el fortalecimiento de grandes bloques comerciales terminará replicando los mismos patrones de concentración de poder económico, ya sea en Occidente o en Oriente. En este sentido, nos cuestionamos si es posible, en este contexto, una verdadera emancipación económica, o simplemente asistiremos a una reconfiguración de las relaciones de poder globales que continuará perpetuando la inserción de los países periféricos en un papel subordinado dentro de la economía mundial. Consideramos que la evolución de esta relación dependerá de la capacidad del Estado argentino para diseñar políticas que reduzcan las asimetrías y fomenten la soberanía nacional.

Anexo

Entrevista al especialista Schulz, Sebastián

Marco general: relaciones bilaterales y contexto económico

1. ¿Cómo caracterizaría las relaciones económicas entre Argentina y China durante el gobierno de Alberto Fernández?

-Bueno, la primera temática es sobre el Marco general y de las relaciones bilaterales entre Argentina y China y su contexto económico.

La primera pregunta es cómo caracterizaría las relaciones económicas entre Argentina y China durante el gobierno de Alberto Fernández.

+Es una etapa sobre todo porque es una etapa marcada en términos nacionales y globales por la pandemia de COVID 19 no entonces si bien hay una decisión del gobierno argentino de profundizar sus acuerdos estratégicos con la República Popular China, que esto se materializa entre otras cuestiones en el ingreso de Argentina la iniciativa de la franja de la ruta si se observa un proceso quizás contradictorio en el cual bueno por la la situaciones derivadas de la pandemia, una una merma del comercio internacional y de las cadenas globales de valor, principalmente marítimas, pero también es un proceso en el cual China se posiciona como el primer socio comercial de Argentina durante varios meses superando a Brasil creo que hay una una una política del gobierno argentino de profundizar algunos lazos estratégicos esos impacta sin dudas en el comercio exterior y creo que si bien esto se ven el memorándum de entendimiento por el cual Argentina ingresa la iniciativa de la franja y la ruta hay una mirada del gobierno argentino sobre la necesidad de corregir dos cuestiones puntuales el déficit en balanza comercial digamos que creo que de 2009 a esta parte es deficitaria para la República Argentina en el memorándum C explicita la necesidad de equilibrar esa balanza y en segundo lugar también de diversificarla, es decir, hay un planteo de la República Argentina hacia China de la necesidad de diversificar las nuestras exportaciones, digamos que no solo se compongan fundamentalmente de bienes primarios, sino también de importar productos de manufacturados de media y alta tecnología ahora eso con la pandemia de COVID 19 digamos no se termina visualizando después en algo en algo práctico digamos continua la misma composición de la canasta comercial.

-¿Cuál considera que es el papel que jugó China como actor financiero frente a las restricciones externas de Argentina en ese período?

+en este periodo un rol destacable, no solo el sostenimiento del suap de divisas, que China había acordado con la Argentina durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner eso se había ampliado durante el gobierno de Mauricio Macri, pero durante el gobierno de Alberto Fernández en un contexto de pandemia y de fuerte gasto público para hacer frente a los efectos de la de la pandemia y de la cuarentena sobre la economía nacional El Subte divisa llegó a representar si no recuerdo mal prácticamente la mitad de las reservas del Banco Central entonces la cooperación financiera cumple un rol fundamental para Argentina en un contexto de de decisión de la República Popular China de impulsar s app de divisas a nivel mundial. digamos China nosotros tiene un su de divisas con Argentina esto es parte de política de reposicionamiento del yuan como moneda de divisas internacional, no necesariamente todavía para disputarle al dólar pero sí, para quizás obtener mayores ventajas de del rol que ocupa China como principal importador y exportador global digamos China es el país que más le compra y que más le vende al mundo pero es intercambios se hacen principalmente en dólares el ste de divisas permite recurrir a yuanes en el caso de volatilidades en en el sector financiero nacional creo que que en ese Marco la la política de ayuda o de cooperación financiera, podemos decir de China cumple un rol importante para la estabilización macroeconómica en la República Argentina digamos sin el SAP de divisas la economía argentina no hubiese resistido los efectos de de la pandemia, digamos la la situaciones derivadas de las cuarentenas de los cerramientos hubiesen sido catastróficos para la economía nacional si la economía Argentina no colapsó fue en gran medida debido al a la cooperación financiera con China y particularmente a swap de divisas sobre el financiamiento chino y sus condicionamientos.

El reposicionamiento del del y de incluso fortalecer la el posicionamiento de China como una un un país en desarrollo que ofrece bienes públicos globales párala estabilidad macroeconómica internacional, sobre todo para los países del sur global creo que el SV de divisas en el caso de Argentina puede ser leído desde dos dimensiones principales, digamos haciendo una distinción entre los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y de Alberto Fernández y el gobierno de Mauricio Macri, por otro lado, que son digamos los tres gobiernos que que utilizaron de alguna manera los SWAP de divisas.

Yo creo que en los gobiernos de Cristina Fernández y de Alberto Fernández hay una decisión de fortalecer una alianza estratégica con la República Popular China en el Marco de

una tendencial transición hacia un orden multipolar en el cual Argentina apuesta por su acercamiento con los países revisionistas o con los países del Brisen en general propiciando un distanciamiento de los Estados Unidos creo que en el caso de Mauricio Macri es distinto porque no hay una o sea no no si bien Mauricio Macri incluso participa de las reuniones del BRICS del en Sudáfrica y e incluso Mauricio Macri participa del foro de la iniciativa de la Franja de la ruta o sea no no hay un un distanciamiento general hacia China y hacia los países del Bs si hay una decisión de profundizar lazos con los Estados Unidos sin romperla las alianzas económicas por con China, porque digamos hay un reconocimiento del rol que juega China en materia comercial digamos y sobre todo la digamos no se puede desconocer que China es nuestro segundo socio comercial por detrás de Brasil entonces hay una decisión de no romper definitivamente lazo con China y aprovechar el el su de divisa muy distinto a lo que se está haciendo ahora

Financiamiento chino y condicionamientos

3. ¿Qué vínculos existen entre el uso del swap de monedas y la estrategia macroeconómica argentina?
4. ¿Observa usted condicionalidades explícitas o implícitas en estos acuerdos financieros?

+A ver yo no no noto condicion que puede llegar a imponer el Fondo Monetario Internacional no creo que sería incorrecto hacer un paralelismo entre las condicionalidades que impone el fondo que son explícitas digamos no no no es casual que el préstamo de del Fondo Monetario Internacional en 2018 haya llegado en relación a las elecciones presidenciales en Argentina lo dejó claro hace poco la propia presidenta del fondo cuando dijo que sería un error para Argentina, un cambio de gobierno digamos está claro que el que el Fondo Monetario Internacional propicia determinadas estrategias de ajuste económico de reducción del gasto público, digamos son claros esas condicionalidades en el fondo que yo no las visualizo creo que no existen en el caso de cooperación financiera que proviene de la República Popular China creo que si digamos lo que puede llegar a existir es una una decisión de China de atar el SA de divisas a algunas cuestiones que China considera como líneas rojas como por ejemplo la cuestión Taiwán, no que que China fue claro en el caso de ya con con Javier Milei de la las advertencias al gobierno argentino de no poner en dú la soberanía de China sobre la isla de Taiwán, no propiciar ni alentar ningún tipo de proceso

independentista en la isla o digamos directamente o indirectamente llevando adelante en negociaciones diplomáticas, paralelas con los con los gobernantes entre comillas de la de la isla de de Taiwán.

Creo que si bien explícitamente no hubo una correlación o una relación que estableció China entre una cosa y otra como o sea en el sentido de si vos seguís impulsando o teniendo diálogos diplomáticos directos por la isla de Taiwán, yo voy a cortar el SAP si Hugo insinuaciones no opuestas en dudas de la continuidad del SAP cuando el gobierno argentino avanzaba con algún tipo de diálogo con o o o de comentario en relación a a la supuesta soberanía de de Taiwán, pero no no creo que más allá de eso haya condicionantes en relación a la política económica, es decir, yo continúo o sea renuevo el Scoo el Sap siempre y cuando Argentina lleve adelante determinadas políticas económicas o macroeconómicas. Creo que en ese sentido no puede hablarse de condicionalidades explícitas.

Inversiones chinas y orientación sectorial

-Gracias. La siguiente temática es sobre las inversiones directas chinas y orientación sectorial de estas y la primera pregunta es:

6. ¿Tiene conocimiento sobre en qué sectores se concentraron las inversiones extranjeras directas chinas en Argentina durante el período analizado?

+Una merma sustancial de las inversiones de de China en grandes proyectos lo cual tuvo que ver con la pandemia de de COVID 19. si bien es cierto Argentina y China habían firmado un plan estratégico de cooperación cuando Argentina ingresó a iniciativa de la franja de la ruta que consistía en un listado de proyectos prioritarios que China se comprometía a a financiar y que tenían que ver principalmente con conectividad, principalmente puentes y inversiones en el sector ferroviario que eran inversiones que ya venían de antes ya venían del gobierno de Cristina Fernández, pero muchos de ellos implicaban una ampliación a ver por ejemplo proyectos que estaban en carpeta como el conocido como el tren norpatagónico entre bca Muerta y el puerto de Bahía Blanca, algunos puentes que unían creo que resistencia con la provincia de Formosa si no me equivoco de Chaco y Formosa o corrientes, creo que era.

Lo que entiendo es que ha habido en los últimos años de China en los últimos años perdón una un cambio en la orientación de las inversiones de China a nivel internacional que también se puede visualizar en la Argentina primero desde grandes proyectos de infraestructura, digamos proyectos muy grandes que implicaba mucho financiamiento hacia

proyectos un poco más chicos digamos creo que entre los proyectos grandes podemos mencionar por ejemplo las represas hidroeléctricas en Santa Cruz, que es algo que China y Argentina habían acordado durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y por distintas cuestiones todavía no se finalizaron no hubo nuevos grandes proyectos en ese sentido más de allá de algunos anuncios pero si en los últimos años también y creo que esto impactó en el gobierno de Mauricio Macri, pero sobre todo en Alberto Fernández, un traspaso del financiamiento desde proyectos de energéticos centrados en hidrocarburos, no por ejemplo inversiones de SinoPEC o de China National Petroleum Corporation en vaca muerta, principalmente esas estas empresas abandonan Argentina si no me equivoco 2015, 2016 y hay una orientación mucho más fuerte hacia los proyectos energéticos en energías renovables. Esto sobre todo Mauricio Mac, el gobierno de Mauricio Macri, proyectos de energía eólica, energía solar, energía eólica, sobre todo en provincia de Buenos Aires y energía solar en el norte argentino.

No tenemos el caso por ejemplo de Cauchari en Jujuy, pero también hay otros parques solares en el norte argentino y ya con el gobierno de Alberto Fernández muchas más inversiones en el sector litífero que bueno se destacan si bien a ver si bien China no es la única que tiene inversiones en el sector litífero de hecho habría que repasar hoy, pero ni siquiera es la principal inversora en el sector litífero argentino es un es un un recién llegado entre comillas digamos cuando llega ya había empresas canadienses norteamericanas, coreanas, pero sí, en los últimos años ha aumentado considerablemente su su proyecto, no tanto. En la provincia de Jujuy, en la provincia de Salta, en la provincia de Catamarca, China tiene varios proyectos, muchos de esos, incluso en alianzas con algunas empresas tanto nacionales. Como también extranjeras, pero si me interesaba resaltar que China ha pasado de de inversiones en el sector hidrocarburífero principalmente a inversiones en energías renovables y en el sector litífero minero en los en los últimos años

-A partir de lo que me respondió, me surgió la interrogante sobre si se podría decir que el traspaso de las inversiones en grandes proyectos a más pequeños, si se puede decir que estos proyectos pequeños se concentran en la región agropampeana de nuestro país.

+A ver, yo creo que los lo que tiene ver con estructura digamos o proyectos en general no solo de infraestructura se concentran más bien en el sector litífero en el norte argentino o en el sector ferroviario a ver que en el caso del de de de del el problema de investigación yo creo que son particularmente relevantes porque la el las infra las inversiones en el sector ferroviario a ver hay muchas inversiones que tienen que ver con el transporte de pasajeros

sobre todo en el sector del gran Buenos Aires de hecho el material ferroviario los trenes cuando uno se toma por ejemplo la línea roca o otras líneas delBA son chinos, digamos son trenes que vienen de China, pero las inversiones fuertemente en el sector ferroviario se dieron en el Belgrano en el Belgano Cargas que sobre todo para transporte de de materias primas y que van hacia el puerto de Rosario, que es donde China tiene sus principales terminales portuarias digamos esto no se dió durante el gobierno de Alberto Fernández, sino antes China también ha invertido en la modernización de sus terminales portuarias en Rosario con la empresa Coco, que es la que tiene el el puerto en si no me equivoco en San Lorenzo y las inversiones ferroviarias reedituaron en en quizás en un aumento de la capacidad de recolección de granos para la exportación hacia China, pero no sé si eso podemos decir que las inversiones sean realizado principalmente en la región Pampeana creo que es más bien en el sector ferroviario en el norte argentino y en el sector litífero en las provincias de de la Puna no o sea Jujuy, salta, Catamarca, principalmente y es cuál considera que fue el rol del sector primario en la agenda de cooperación económica bilateral con China digamos si uno mira la la canasta exportadora argentina creo que lo lo los tres o cuatro principales ítems se llevan el 70 u 80 % de los bienes que que exporta Argentina a China creo que si no me equivoco es soja aceite de soja y carnes esos esos productos principalmente ese producen en la región Pampeana y son productos agropecuarios digamos.

Creo que hay una una situación contradictoria, en el en el caso de de de estos sectores, que tiene que ver con que son fundamentales para el ingreso de divisas para el ingreso de dólares, pero yo revisándola canasta exportadora o balanza comercial en general creo que hay una situación en donde la relación comercial con China está completamente subutilizada creo que el el sector o sea el sector exportador argentino tiene un problema y digamos y esto incumbe a los empresarios y a los productores agrícola que venden a China, pero también a la falta de una estrategia de Estado desde Argentina hacia China, que había sido planteada en el memorándum de entendimiento para ingresar a la ruta de la seda la necesidad de corregirlos, desequilibrios en la balanza comercial y diversificar las exportaciones, pero que eso después no se llevó a la práctica si uno mira cómo es la composición de las canastas comerciales del resto de los países de Sudamérica, principalmente prácticamente la totalidad de los países de Sudamérica son súperbitarios con China si no me equivoco Brasil tiene un superávit de 40.000 millones de dólares con China anuales, digamos es casi un préstamo con el Fondo Monetario Internacional completo por año de y está bien Brasil. Pero Chile tiene un superávit comercial con China de 14.000 millones de dólares y lo mismo Colombia también tiene superávit comercial con China Argentina es el único de los grandes países que tiene déficit

comercial con China y eso nos habla de una situación en la cual Argentina no ha explotado en la el comercio bilateral con China es cierto tanto Brasil como Chile como Colombia y Argentina comparten un patrón comercial que es le venden productos primarios y le compran productos manufacturados pero así todo con ese patrón tanto Chile como Brasil como Colombia entre otros incluso Perú tienen una un superávit comercial que les reditúa el ingreso de divisas que el Estado nacional podría utilizar para la industrialización en el Marco de una estrategia acordada con China.

Eso en Argentina no pasa Argentina tiene déficit comercial con China en el Marco de una canasta completamente primarizada y cuál considera que es el motivo fenómenos complejos pero tiendo a pensar que es la falta de una estrategia de Estado para con la República Popular China digamos esto no se resuelve con más mercado yo creo que en algún punto lo que señalan los productores agropecuarios es que han llegado a un tope de la de la capacidad de exportadora que ti hacia China no pueden venderle más de lo que ya le venden y eso puede a ver eso a digamos si nosotros pedimos que los productores agropecuarios vendan más a China en un punto estamos potenciando la primarización de la economía y a su vez estamos exigiendo la expansión de la frontera agrícola, cual también es perjudicial para la economía nacional. entonces no creo que se resuelva vendiendo más granos y más carne a China si no diversificando la matriz exportadora a veces ahora para eso se requiere una política de Estado bueno qué le vamos a vender a China cuáles son nuestras posibilidades de de exportación hacia China eso requiere una planificación estatal que no por lo menos de 2009 hasta acá no se ha visto o por lo menos las estrategias que hubo no han sido efectivas.

-Buenísimo muchas gracias. La siguiente pregunta es: ¿Cómo considera que se vinculan estas inversiones con la infraestructura productiva destinada a exportaciones de bajo valor agregado argentinas?

+El sector litífero que hoy es el quizás uno de los bienes estratégicos que que donde China está invirtiendo fuertemente en donde también se nota una primero una falta de una política de Estado en relación a la industrialización del sector litífero en donde yo creo por las experiencias de el caso boliviano por ejemplo que que China no tendría ningún tipo de problema en promover la industrialización de determinados componentes no el agregado de valor en determinados continentes, pero Argentina tiene un no sé si un problema un inconveniente tiene una característica que es que por Constitución nacional del 94 los recursos minerales pertenecen a las provincias no al Estado nacional entonces no hay una

estrategia nacional de industrialización de litio sino que eso define cada provincia entonces terminainasse generando una incluso una competencia interna ante las propias provincias por captar las inversiones en el sector del litio y en donde eso retúa en en que hay una preferencia por la estrategias que menos condiciones impongan por ejemplo sé que provincia de Jujuy promueve que las inversiones en litio tienen que darse sí o sí, en asociación con una empresa argentina lo cual es positivo en un punto eso no pasa por ejemplo en Salta o no pasa en Catamarca.

Pero una empresa en donde hay una provincia que le pone una restricción de este sentido y otras que no si no hay una estrategia nacional es contraproducente a veces para la propia provincia creo que que la falta de una estrategia nacional conspira contrala posibilidad de agregado de valor en este tipo de de insumos que tratan sobre la reprimarización y la estructura productiva y la primera pregunta es si considera que el financiamiento y las inversiones extranjeras directas chinas contribuyeron a una profundización del perfil primario exportador de la economía argentina por cómo se dió el financiamiento de obras e incluso cómo eso impacta en la canasta comercial creo que sin dudas la relación comercial es una relación comercial primarizada Argentina le vende materias primas a China y le compra productos manufacturados. Eso está claro eso no ha cambiado de hecho se ha profundizado en los últimos años se ha se han profundizado ambas cuestiones. El déficit comercial y la privatización de nuestro nuestra canasta exportadora yo lo que digamos no diría es que esto ha sido responsabilidad exclusiva de la República Popular China creo que una cosa es distinta de la otra creo que China ha promovido el financiamiento de proyectos estratégicos en materia energética, que podrían llegar a construir otro tipo de relación comercial y me refiero a por ejemplo las represas hidroeléctricas en el río Santa Cruz me refiero a la posibilidad de construcción de una central nuclear en Argentina lo que cambiaría nuestra matriz energética. Creo que por ejemplo en el esto ya venía de de los acuerdos para las el establecimiento de la asociación estratégica integral en 2014 y ratificó con el ingreso a la iniciativa de la franja y ruta en el memorándum de entendimiento de la iniciativa de la franja y ruta está puesto explícitamente que China se compromete a promoverla transferencia tecnológica a solicitud de Argentina pero China acepta y firma en esos términos y condiciones.

El ingreso de Argentina Ahora lo que no yo creo que no ha habido es una decisión del gobierno argentino de convertir eso que se estableció en el papel en políticas concretas digamos hubo una decisión de continuar con este tipo de relación comercial con China en donde, al no avanzar con obras estratégicas que diversifique nuestra canasta comercial, lo que se ha producido en la práctica es el sostenimiento de una relación primaria con China creo

que sí, digamos los acuerdos que se han dado con China han sostenido o incluso profundizado nuestra relación primaria con China, pero eso no es necesariamente una responsabilidad de China, sino de una falta de una política pública nacional en un sentido de cambiar esa matriz.

Reprimerización y estructura productiva

-Gracias la siguiente pregunta es: ¿Considera que el financiamiento y las IED chinas contribuyeron a una profundización del perfil primario-exportador de la economía argentina? Si le parece, si quiere agregar algo más o si sigo con la pregunta siguiente. Y la siguiente pregunta es: ¿Se puede vincular directamente estos flujos de inversión y financieros con un proceso de reprimerización de la economía argentina? ¿Cree que la estrategia de inserción internacional adoptada por el gobierno de Alberto Fernández favorece a la tendencia de una dependencia dentro del sistema internacional?

+Bueno yo creo que a priori estaba planteada en el gobierno de el impulso de una asociación de carácter estratégico, no solo con China, sino con los países emergentes y en desarrollo en general, que habilitara aumentar los grados de soberanía frente a los Estados Unidos, particularmente creo que el hecho de la firma de él la incorporación de Argentina la iniciativa de la franja y la ruta, pero sobre todo las gestiones diplomáticas que realizó el gobierno argentino para el ingreso al al BS iban orientadas a fortalecer un modelo de desarrollo en donde la República Argentina ganará en grados de soberanía y aumente sus grados de industrialización, sobre todo en materia de industria pesada, industria estratégica creo que eso era una política coordinada en donde las el también cumple un rol fundamental no creo que la decisión del gobierno argentino en ese entonces de reconstruir espacios de integración, como la Celac y de impulsar acuerdos de diálogos con digamos entre Argentina, Brasil Colombia, México y China iban orientados a que Argentina aumente su su sus niveles de de desarrollo endógeno o autónomo. Creo que más allá de eso en la práctica quizás a ver por la pandemia de COVID- 19 por los efectos en la economía argentina de acuerdo con el fondo Monetario Internacional creo que eso más allá de los del las justificaciones en práctica no se terminó cumpliendo en la en la práctica no hubo demasiados cambios en la relación que que el gobierno argentino tenía con la República Popular China

-Gracias. Le gustaría agregar algo más o algún comentario.

+No creo que más o menos repasamos todo la verdad que todo lo que tenía pensado más o menos lo fui tirando en las preguntas Igualmente cualquier cuestión que no quede clara o cosa escribirme nomás y yo te mando comentarios o cosas

Referencias bibliográficas

- Actis, E., & Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, (291), 114-126.
- Almeida Gentile, P. H., Jara Musuruana, L. A., & Tessmer, G. A. (2015). Radiografía del Swap Argentina–China.
- Álvarez Fuentes, G. (2015). Hacia una perspectiva constructivista y crítica del análisis de política exterior. *Estudios internacionales* (Santiago), 47(180), 47-65.
- Ámbito. (2020). Macri campeón del endeudamiento: se fue y dejó una deuda externa de u\$s227.000 millones. Recuperado de: <https://www.ambito.com/economia/deuda/macri-campeon-del-enmiento-se-fue-y-dejo-un-a-externa-us227000-millones-n5122282> Fecha de consulta: 19/03/2025
- Arroyave Quintero, M. A., Pastrana Vuelvas, E., Bernal Meza, R., Castro, R., Coral, H., Defelipe Villa, C. E., ... & Vera Piñeros, D. F. (2017). La proyección de China en América Latina y el Caribe.
- Azpiazú, D., Basualdo, E., & Kosacoff, B. (1986). Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983.
- Barbé, E. (2020). Relaciones internacionales. Comercial Grupo ANAYA, S.A.
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. *E. Arceo y EM Basualdo (Comps). Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales Buenos Aires: CLACSO, Colección Grupos de Trabajo.*
- Becerra, G., Guzmán, A., & Trujillo, M. A. (2006). La importancia de la administración del riesgo operativo en las entidades crediticias. *Universidad & Empresa*, 5(10), 271-290.
- Bekerman, M., Dulcich, F. M., & Gaite, P. (2022). Las relaciones económicas de la Argentina con China y su impacto sobre una estrategia productiva de largo plazo.
- Belini, C., & Korol, J. C. (2020). *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Siglo XXI Editores.
- Bello, W. (2019). *Paper Dragons: China and the next crash*. Bloomsbury Publishing.

- Bernal-Meza, R. (2016). China y América Latina: de la oportunidad al desafío.
- Bernal-Meza, R., & Quintanar, S. V. (2012). Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China (pp. 55-114). Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Bolinaga, L. D. (2007). Argentina y China: economía de mercado y relaciones estratégicas. *Relaciones Internacionales*, 16(32).
- Bonfanti, F. A. (2015). Análisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina y en Argentina: Una mirada hacia la realidad industrial actual en Argentina.
- Bornacin, F. V. (2018). *Relación bilateral Argentina-China. El desarrollo del vínculo con el gigante asiático* (Master's thesis, Universidad Nacional de Rosario).
- Brenta, N. L. (2021). Argentina y el FMI: un enfoque histórico de las condicionalidades y su incidencia en los derechos humanos económicos y sociales, 1956-2020.
- Brenta, N., & Larralde, J. (2018). La internacionalización del renminbi y los acuerdos de intercambio de monedas entre Argentina y China, 2009-2018. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 29(51), 1-20.
- Busso, A., Actis, E., Lorenzini, M. E., Zelicovich, J., Fernández Alonso, J., Simonoff, A., & Calderón, E. (2016). Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011.
- Busso, A. E. (2022). La política exterior de Alberto Fernández ante las turbulencias internas e internacionales.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1996). Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica. Siglo XXI.
- Carrancio, M. (2016). Análisis de la relación comercial entre Argentina y China durante la administración Kirchnerista.(DT).
- CEPAL. (2021). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe.
- Cesarín, S. (2007). China–Argentina: reflexiones a 35 años del establecimiento de relaciones diplomáticas. *CAEI (Centro Argentino de estudios internacionales)*, 33.
- CHINA TODAY (2005). “Fructífera gira de Hu Jintao por América Latina”. China Today, enero 2005. Fecha de consulta: 12/3/2025.
- Clarín (2020) El “Banco Mundial” oriental. Más cercanía a China: El Gobierno activa la adhesión al Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura. Publicado el 23/08/2020 en:

https://www.clarin.com/economia/cercania-china-gobierno-activa-adhesion-banco-asiatico-inversiones-infraestructura_0_LgUUmTR8o.html Fecha de consulta: 20/03/2025

CME Group. (s.f.). *Molienda de Soya*. Recuperado de <https://www.cmegroup.com/es/education/learn-about-trading/courses/introduction-to-grains-and-oilseeds/soybean-crush.html> Fecha de consulta: 23/02/2025

Cohen, B. J. (2015). *Currency power: Understanding monetary rivalry*. Princeton University Press.

Cooney, P. (2020). Argentina y Brasil: tendencias de desindustrialización y reprimerización. En Políticas de ciencia, tecnología e innovación: La emergencia de los instrumentos sectoriales en Argentina y Brasil (p. 39).

Coscarelli, S. Y. (2020). La política exterior de Alberto Fernández y los Estados Unidos.

de la Balze, F. (2014). Entre los «cuentos chinos» y la realidad. *Estudios internacionales (Santiago)*, 46(177), 109-126.

Dos Santos, T. (1970). Dependencia y cambio social. Cuadernos de estudios socioeconómicos. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Centro de Estudios Socioeconómicos CESO.

Dos Santos, T. (1970b). El nuevo carácter de la dependencia. Quito: Universidad Central de Ecuador. (Publicado antes en Cuadernos CESO, 6, 1967).

Dussel Peters, E. (2022). Capitalismo con características chinas. Conceptos y desarrollo en la tercera década del siglo XXI. *El trimestre económico*, 89(354), 467-489.

Dussel Peters, E. (2024). Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2024. *Red ALC-China*.

El Cronista (2017) Qué es el Banco Asiático de Inversión y en qué beneficia a Argentina ser miembro. Publicado el 16/07/2017 en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Que-es-el-Banco-Asiatico-de-Inversion-y-en-que-beneficia-a-Argentina-ser-miembro-20170616-0075.html> Fecha de consulta: 18/12/2024

Ellis, E., & Senters Piazza, K. (2022). El uso del poder blando de China para apoyar su compromiso estratégico en América Latina. *Diálogo Américas*.

Escudé, C. (1992). Realismo periférico. En Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano: Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras (p. 35).

Fabani, O., & Fernandez Alonso, J. M. (2018). Diplomacia financiera con fuentes crediticias no tradicionales durante la gestión de Mauricio Macri. Los casos de China, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (2015-2017).

- Frank, A. (1970). Capitalismo y subdesarrollo en América Latina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. (Original de 1967).
- Frank, A. (1973). América Latina: subdesarrollo o revolución. México: Ediciones Era. (Original de 1969).
- Frank, A. (1979). Acumulación dependiente y subdesarrollo. México: Ediciones Era.
- Fondo Monetario Internacional. (2018, 20 de junio).** *El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un Acuerdo Stand-By por USD 50.000 millones para Argentina.* Recuperado de: [https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement:contentReference\[oaicite:3\]](https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement:contentReference[oaicite:3]) Fecha de consulta: 17/09/2024
- Gallagher, K. P. (2016). The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus.
- Ghiggino, G. G., & Mallimaci, F. H. (2020). Relaciones internacionales y pospandemia: Una nueva globalización con características chinas.
- Girado, G. A., & Burgos, M. (2015). Veinte años de relaciones comerciales entre China y Argentina. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).
- González, N. C. G. (2024). Una aproximación a la política económica de Argentina durante la administración del presidente Alberto Fernández. Oportunidades y desafíos. *Revista Política Internacional*, 6(3), 124-136.
- Gourevitch, P. (2007). La “segunda imagen” invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas* (pp. 473-504). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Gutman, G. E., & Lavarello, P. (2007). Biotecnología y desarrollo. Avances de la agrobiotecnología en Argentina y Brasil. *Economía teoría y práctica* (27).
- Halliday, F., García-Falces, N. Z., & Wang, B. (2006). Las Relaciones Internacionales y sus debates. Centro de Investigación para la Paz (CIP), Fundación Hogar del Empleado (FUHEM).
- Hershberg, E., Serbin, A., & Vigevani, T. (2014). La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades. *Pensamiento propio*, (39).
- Ingaramo, M. C. (2011). Análisis de la interdependencia en el comercio exterior SINO-Argentino, 2000-2010.
- Jiang, S., & Mallimaci, F. (2018). La Franja y la Ruta. Iniciativa China de Cooperación con América Latina y Caribe.

- Kapszuk, A. (2022). Argentina y China: su relación bilateral en lo económico-comercial-financiero entre 2003 y 2015.
- Klinger, B., & Lederman, D. (2006). Innovation and export portfolios. World Bank Policy Research Working Paper, (3983).
- Lallande, J. P. P., & Maya, J. C. G. (2015). El soft power del dragón asiático: la ayuda externa china como instrumento de política exterior. En *Política Exterior China: relaciones regionales y cooperación* (Piso, 15, pp. 63-96).
- Lampa, R., & Zeolla, N. H. (2022). Apertura Financiera, Endeudamiento Externo y Volatilidad Cambiaría: la Dinámica de la Crisis Argentina (2016-2019). In *Teorías Monetarias Poskeynesianas y Enfoques Alternativos* (pp. 193-224). EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
- LA NACION. (2019, 18 de mayo). *Bioceres presentó en China la alianza en soja con una firma de ese país*. LA NACION. Fecha de consulta: 03/11/2024
<https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/bioceres-presento-china-alianza-soja-firma-ese-nid2248885/>
- Laporte, J. P. (11 de septiembre de 2023). Argentina en un mundo cuadrangular. Diario Clarín. en: https://www.clarin.com/opinion/argentina-mundocuadrangular_0_Ikmdlo01d9.html
 Fecha de consulta: 03/04/2025
- Laporte, J. P. (2023). Por una política exterior sin adjetivos: Un realismo neodesarrollista en el marco de la interdependencia hegemónica cuadrangular. *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (138), 113-129.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 387-409.
- Laufer, R. (2020). China en América Latina: clases dirigentes y asociaciones estratégicas. Los condicionantes internos de la política exterior.
- Laufer, R. (2020). El proyecto chino "La Franja y La Ruta" y América Latina: ¿ Otro norte para el sur?. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, (20), 9-52.
- Lin, H. (2017). Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri. *Relaciones internacionales*, 26(53), 229-237.
- López, A., Ramos, D., & Starobinsky, G. (2008). The impact of China's global economic expansion on Latin America (No. 1). Working paper.
- Massano, J. P. (2018). El "Plan Austral" y el avance del "consenso del ajuste" durante la transición democrática. *Sociohistórica*, (42), 62-62.

- Míguez, E. (2012). Historia económica de la Argentina: De la conquista a la crisis de 1930. Sudamericana.
- Míguez, M. C. (2024). La política exterior de Alberto Fernández (2019-2023): legitimidad, políticas internas y deuda externa. *Revista Relaciones Internacionales*, 97(1), 81-106.
- Ministerio de Comercio de la República Popular China. (2020, 4 de agosto). *Wang Bingnan hizo uso de palabras en la Reunión de Emparejamiento en Línea del Vino Tinto China-Argentina de la 3ª EIIC*. Embajada de la República Popular China en la República Argentina. Recuperado de: https://spanish.mofcom.gov.cn/Noticias/mofcomnoticiario/art/2020/art_4a823ca603304a8baeb2efc8314393a3.html Fecha de consulta: 28/02/2025
- Miranda, R. (2015). Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Estudios internacionales (Santiago)*, 47(180), 91-113.
- Mora, S. (2019). El Going Out agrícola de China. Un análisis de su desarrollo en Argentina. *Si Somos Americanos*, 19(2), 89-103.
- Myers, M., & Jie, G. (2015). China's agricultural investment in Latin America: A critical assessment. *The Dialogue. Leadership for Latin America*.
- Nemiña, P. L., & Val, M. E. (2020). La renegociación de la deuda argentina durante la pandemia COVID-19. Implicancias y perspectivas para los países en desarrollo.
- Olivares, E. M. (2017). Esbozo paradigmático de la teoría de la dependencia. Una perspectiva desde la economía del desarrollo. *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, 19(31), 127-156.
- Ortega Andrade, P. (2016). *Incremento de asimetrías en la Relación Comercial Argentina-China a partir de 2008* (Doctoral dissertation, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.).
- Oviedo, E. D. (2000). La política exterior argentina hacia China (1945-1999).
- Oviedo, E. D. (2008). Reconstruyendo el inicio de las relaciones diplomáticas entre Argentina y China.
- Parlamentario (2020) Aprueban el proyecto para el ingreso de Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Publicado el 03/09/2020 en: <https://www.parlamentario.com/2020/09/03/aprueban-el-proyecto-para-el-ingreso-de-argentina-al-banco-asiatico-de-inversion-en-infraestructura> Fecha de consulta: 12/04/2025
- Peters, E. D. (2021). Monitor of Chinese Infrastructure in Latin America e Caribbean 2021. Ciudad de México: Red ALC-China.

- Pontón, R. T. (2009). China y Argentina: hacia una mayor integración en el crushing de soja. *Invenio*, 12(23), 7-14.
- Putnam, R. D. (1996). Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona abierta*, (74), 69-120.
- Ramón-Berjano, C. (2019). Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos. *Pensamiento Propio*, 24(49-50), 31-52.
- Rapoport, M. (2007). Mitos, etapas y crisis en la economía argentina. En *Nación-Región-Provincia en Argentina*, Pensamiento político, económico y social, 1, 9-28.
- Rossi, I. (2022). Un estado del arte sobre el plan económico argentino denominado Plan Austral de 1985 y una contribución interpretativa sobre el mismo. *el@tina*. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, 20(79).
- Russell, R. (1993). Reflexiones sobre lo "nuevo" del "nuevo orden mundial". *Estudios Internacionales*, 134-154.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles latinoamericanos*, (21), 159-194.
- Salas Oroño, A. (2015) Argentina y China: Una relación estratégica en construcción. *¿ Por qué China?*, 55.
- San Juan, M. N. (2019). Análisis del Comercio Exterior argentino.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.
- Schteingart, D. M., Santarcangelo, J. E., & Porta, F. E. (2017). La inserción Argentina en las cadenas globales de valor.
- Senado Argentina (2020) Versión taquigráfica. Período 138°, 13° reunión, 12° sesión especial. 3 y 4 de septiembre de 2020. Recuperado de:
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/03-09-2020/13> Fecha de consulta: 27/10/2024
- Sevares, J. (2011). El ascenso de China: oportunidades y retos para América Latina. *Nueva Sociedad*, (235), 35-49.
- Schulz, J. S. (2021). Argentina ingresa al Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, 2021.

- Schulz, J. S. (2022). Hacia una nueva etapa en la relación bilateral entre Argentina y China: El ingreso a la Iniciativa de la Franja y la Ruta ya la Comunidad de Destino Compartido.
- Shambaugh, D. L. (2013). China goes global: The partial power (Vol. 111, p. 120). Oxford University Press.
- Simonoff, A.(2023). Presentación del Trigésimo Séptimo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (septiembre 2022-marzo 2023): el multilateralismo cooperativo de Alberto Fernández.
- Slipak, A. (2012). Un análisis de las consecuencias socio-económicas para la Argentina de sus relaciones con China. Ponencia presentada en las V Jornadas de Economía Crítica, agosto 23-25.
- Solorza, M., & Cetré, M. (2011). La teoría de la dependencia. *Revista Republicana*, (10).
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL*, 13(32), 15-38.
- Taiana, J. (2018). Las relaciones bilaterales entre China y Argentina en el tiempo. *Xuedong, L. y Girado, G.(comps.). China y Argentina: cooperación e intercambio en la nueva era de la reforma china. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa*, 179-194.
- Taraborrelli, D., & Gonzalez Jauregui, J. (2018). La agro-geopolítica global de China: implicancias para la Argentina (2003-2017). *realidad económica*, (316).
- Tessmer, G. A., Jara Musuruana, L. A., & Almeida Gentile, P. H. (2017). Las reformas de nuestro tiempo: estado de situación general de la economía argentina.
- Tickner, A. B. (2021). El pensamiento latinoamericano en las Relaciones Internacionales. En *Introducción a las Relaciones Internacionales* (Cap. 8).
- Tohmé, P. A. F. (2001). El modelo Agro-Exportador argentino y sus descontentos: la crítica a las políticas económicas entre 1900 y 1930.
- Treacy, M. (2021). La política exterior argentina frente al volátil escenario internacional de la postpandemia y la competencia entre China y Estados Unidos:¿ aquiescencia, pragmatismo o autonomía?. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 27.
- Wimer, F. G. R., & Hellmund, P. D. F. (2016). Las relaciones argentino-chinas: historia, actualidad y prospectiva. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 6(2), 60-91.
- Xinhua (2018) Argentina debe cumplir requisitos domésticos para convertirse en miembro pleno del BAII. Publicado el 27/03/2018 en:
http://spanish.xinhuanet.com/2018-03/27/c_137068547.htm Fecha de consulta:
 07/06/2025

Zelicovich, J., & Romero, C. (2020). El impacto del COVID-19 en las relaciones comerciales internacionales.

Zhou, L., Ma, Z., Liu, S., Ma, X., Acker, K., Myers, M., ... & Gallagher, K. (2022). China Overseas Finance Inventory Database. World Resources Institute: Washington, DC, USA.