

Cooperación Sur Global

China, Argentina y Latinoamérica
en la Gobernanza Global



**El 50° aniversario de las
relaciones sino-argentinas desde
una perspectiva sistémica**



· FUNDACION ·
GERMAN ABDALA

El 50° aniversario de las relaciones sino-argentinas desde una perspectiva sistémica

Nicolás Segal

Economista UBA
Docente UNLA y UNDAV
Investigador ITE-Fundación Germán Abdala

Félix Vicente

Economista UBA
Auxiliar docente UBA
Investigador CIEN

Ariel Lieutier

Economista UBA. Magister Economía Política FLACSO
Docente UNDAV
Investigador ITE-Fundación Germán Abdala

María Monza

Economista UBA.
Investigadora CIEN e ITE-Fundación Germán Abdala

Introducción

Este ensayo presenta una discusión sobre el momento en el que se produce el 50° aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Argentina y China, desde la perspectiva teórica de los ciclos sistémicos de acumulación (Arrighi, 2007, 2010). Bajo este marco conceptual, la actual coyuntura de la economía mundial puede entenderse como un período de transición entre el denominado ciclo de acumulación estadounidense y un desplazamiento de la influencia global hacia Asia Oriental, con un rol preponderante de China. El desafío de China a la hegemonía estadounidense es parte de los debates actuales en diversas disciplinas, como la teoría del desarrollo económico (Palma, 2023) o de las relaciones internacionales (Mearsheimer, 2001), y señala la vigencia de la mirada sistémica sobre la acumulación para discutir el posicionamiento de la Argentina en el nuevo escenario global.

En este ensayo se argumenta que el 50° aniversario del establecimiento de relaciones sino-argentina encuentra a China en una posición que permite algunas analogías con la que han tenido Gran Bretaña y Estados Unidos ante la Argentina en los anteriores ciclos sistémicos de acumulación. Este modo de vinculación implica el ejercicio de una influencia de corto plazo sobre la estabilidad macroeconómica y una de más largo plazo sobre el patrón de especialización productiva. Actualmente, China ha consolidado su posición como acreedor internacional neto, lo cual le permite ser exportador de capital, en especial bajo el proyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. La revisión de las luces y sombras de la vinculación de Argentina con el *hegemón* de épocas pasadas puede contribuir a la discusión sobre los modos de complementariedad de la relación con China en la actualidad.

Los ciclos sistémicos de acumulación y los interrogantes sobre la actual coyuntura

La propuesta analítica de los ciclos sistémicos de acumulación ofrece un marco de referencia teórico atractivo para caracterizar la actualidad de las relaciones sino-argentinas. Arrighi (1999) entiende que la historia de la acumulación capitalista alterna épocas de expansión material con épocas de expansión financiera, y que en estas últimas se ponen de manifiesto los límites de las fases previas de acumulación material, a la vez que se abren nuevas variantes que, mediante reestructuraciones y reorganizaciones radicales pueden relanzar el proceso de acumulación. En cada binomio de expansión material-financiera se produjo el auge y declive de los cuatro ciclos históricos, cada uno definido por el liderazgo de agencias gubernamentales y empresariales que promueven, organizan y regulan la expansión o reestructuración desde un centro geográfico de poder: el ciclo genovés, el holandés, el británico y el estadounidense.

El liderazgo de estas agencias es el resultado de procesos de disputa y expansión de su poder. El despliegue del capitalismo como sistema mundial ha sido impulsado por un proceso que combinó la competencia entre Estados con una mayor concentración del poder económico y político. La intensificación de este poder, sin embargo, erosiona en cada etapa la competencia interestatal por el capital, sobre la cual reposa la expansión capitalista. Un Estado ejerce una función hegemónica en este proceso cuando dirige el sistema internacional en la dirección deseada y ello se percibe como la prosecución del interés general, situación que se torna más probable ante el incremento

del *caos sistémico*, lo cual provoca una generalización de las demandas de orden.

La trayectoria de China a lo largo de la sucesión de ciclos de acumulación encuentra las razones de su declive en la emergencia del ciclo de hegemonía británica. Esto se debe al contraste entre lo que Arrighi denomina el sendero al crecimiento “smithiano” y el sendero occidental “schumpeteriano”. Durante el siglo XVIII, previo a la Revolución Industrial, el comercio y los mercados estaban más desarrollados en Asia, y en China en particular, que en Europa (Arrighi, 2007, p. 33). China se distinguía por el crecimiento de su economía de mercado intensiva en trabajo, en contraste con las economías que luego crecerían con uso más intensivo del capital y la energía. El crecimiento exponencial abierto por la Revolución Industrial inició un período de gran divergencia entre Occidente y Oriente, en el que el poderío militar británico consolidó una integración subordinada de Asia a la economía mundial, bajo el esquema del comercio triangular establecido por las Guerras del Opio. La perspectiva china que se refiere a los años del ciclo sistémico británico es la del “siglo de la humillación”.

El resurgimiento de Asia Oriental entre fines de siglo XX y principios de siglo XXI coincide con el estancamiento de la productividad y la inversión en Occidente en la fase descendente del ciclo de acumulación estadounidense. Así, el resurgimiento económico de Asia Oriental se destaca como el evento decisivo de la actual etapa histórica, al haber provocado cambios profundos en la distribución del ingreso global (Lakner & Milanovic, 2016), en las posiciones de inversión internacional (Arslan & Cantú, 2019), en la integración en cadenas globales de valor (Gereffi & Lee, 2012) y en los precios relativos de las *commodities* (Kolerus et al., 2016).

Con el liderazgo de Asia Oriental en el crecimiento mundial, China ha restituido su posición histórica de máxima jerarquía en la región, aquella que prevalecía previo a la emergencia del ciclo británico. Su posicionamiento como país capaz de disputar la hegemonía estadounidense manifiesta el proceso de transición hacia un nuevo ciclo de acumulación, marcado por la pérdida de preeminencia de dos principios fundamentales de la economía capitalista en el delineamiento de un nuevo ciclo de acumulación: el libre mercado y la identificación del interés de la clase capitalista con el interés nacional en el centro de acumulación (Arrighi, 2007, p. 346). Desde la perspectiva china, el análisis comparado de ciclos históricos muestra similitudes entre las crisis de 1930 y 2008 por su carácter sistémico (He, 1969).

La crisis de liderazgo de los EEUU en la respuesta a la pandemia, así como ante la más prolongada crisis ambiental, pone de manifiesto su pérdida de relevancia en favor de un estado de “bipolarismo entrópico” (Actis & Creus, 2021), en el cual se intensifican las disputas comerciales, financieras y bélicas entre bloques de poder. Este nuevo escenario, en el que se hace evidente la falta de un liderazgo que organice la respuesta del sistema de estados, guarda semejanza con el concepto de “caos sistémico” que antecede a las demandas por un nuevo orden sistémico, en las cuales se consolidan los desplazamientos de hegemonía (Arrighi, 2010). En este contexto, el ascenso de China no se limita a un reposicionamiento dentro del sistema de estados, sino que confronta la hegemonía estadounidense y las reglas del orden mundial.

Mientras que el desplazamiento hacia un nuevo ciclo de acumulación aún constituye un proceso en marcha, cuyo resultado es incierto, el despliegue de los primeros signos de cambio permite formular algunas conjeturas fundadas sobre la actual coyuntura. La tendencia hacia la convergencia de ingresos entre los países desarrollados y los países de Asia con más rápido crecimiento ha planteado razones fundamentales para un cambio de precios relativos, el cual ha favorecido a las *commodities* y a la vez ha consolidado el rol de los países asiáticos como productores de manufacturas, con especial perjuicio para las industrias de países semi industrializados, las cuales han

enfrentado mayores dificultades para sostener su competitividad internacional.

Para la Argentina, la situación puede presentarse como una “ventana de oportunidad”, en tanto la exportación de productos basados en recursos naturales puede ser el sostén de una estrategia de innovación que apunte a relanzar la industrialización desde una plataforma alternativa a la agotada vía por sustitución de importaciones (Pérez, 2017). A la luz de este problema, la actualidad de la relación sino-argentina es clave porque uno de los aspectos en los que se plasma el liderazgo de China es su sostenido balance superavitario de cuenta corriente y su incremento en el comercio internacional. Esto ha convertido a China en un relevante tenedor de reservas globales de valor y un potencial exportador de ese ahorro, cuya influencia sobre los países receptores puede modificar el modo en que estos se insertan en el cambiante escenario mundial. La prueba de este proceso es el impulso que ha cobrado la Iniciativa de la Franja y la Ruta (en adelante IFR), bajo la cual China estructura sus relaciones económicas bilaterales.

Las relaciones de Argentina con Gran Bretaña y EEUU en perspectiva

El modo de vinculación de las economías británica y argentina en la economía mundial es el primer antecedente relevante para situar la actualidad de las relaciones sino-argentinas en una perspectiva sistémica. Arrighi señala que durante el período de predominio británico, la denominada Revolución Industrial tuvo el significado principal de incrementar la relación de complementariedad que favorecía a las empresas británicas, lo cual persuadió a las élites políticas británicas de promover los movimientos nacional-democráticos en el continente americano. El mayor poder nacional de estas fuerzas de la periferia “incrementó de igual manera los recursos de los grupos dominantes británicos para dirigir y gobernar el sistema interestatal, con el fin de expandir todavía más su riqueza, poder y prestigio, tanto en el ámbito doméstico como internacional” (Arrighi, 2010, p. 75).

El auge británico reconstituyó así el mapa de relaciones de la economía-mundo, bajo un poder imperial que ejerció un poder cuasi monopólico sobre el dinero mundial y una hegemonía sobre los flujos de inversión y comercio, lo cual permitió sextuplicar sus exportaciones a las Américas, Asia y Oceanía en el breve período de 1845 a 1875. En términos de Hobsbawm, “todo el planeta se convirtió en parte de la economía capitalista”¹.

El patrón de crecimiento de la economía británica admitía una relación de complementariedad con algunas de las dotaciones factoriales de la Argentina, favorecida por la reducción mundial de los costos de transporte. La abundancia relativa de tierra permitió un importante proceso de crecimiento para la economía argentina a fines de siglo XIX y principios de siglo XX, liderado por el crecimiento de sus exportaciones a Gran Bretaña. La incorporación de la Argentina al comercio internacional requería de un incremento en sus stocks de capital y trabajo y, durante el ciclo británico, la Argentina se convirtió en un centro receptor de ambos factores. Mientras que la inmigración provenía sobre todo de España y el sur de Italia, Gran Bretaña tuvo una jerarquía dominante en el ingreso de inversiones reales y financieras. Sobre un cálculo del stock de capital total de la economía argentina realizado para el año 1909, el capital extranjero representaba un 41% del total y el británico, un 27%.

1 Hobsbawm, 1979, recuperado en Arrighi (1999, p. 195).

Cuadro 1. El Capital extranjero en la Argentina. Año 1909, en millones de dólares corrientes

El capital extranjero en la Argentina. Año 1909, en millones de dólares corrientes	
Capital extranjero como porcentaje del capital total	41%
Inversiones privadas extranjeras de largo plazo	\$ 2.176
Reino Unido	\$ 1.423
EEUU	\$ 19
Otros	\$ 733
Ferrocarriles	\$ 776
Títulos del estado	\$ 668
Empresas comerciales	\$ 193
Compañías de tierras y de préstamos hipotecarios	\$ 146
Compañías inmobiliarias	\$ 145
Tranvías	\$ 88
Gas, electricidad y agua	\$ 56
Bancos	\$ 36
Puertos	\$ 21
Plantas envasadores de carne	\$ 8
Otros	\$ 40

Fuente: Díaz Alejandro (1975) citado en Gerchunoff & Llach (2010) p.30)

Los ferrocarriles fueron el paradigma de la inversión de origen británico en la Argentina. Para la economía británica, la construcción de ferrocarriles permitía evacuar los recursos financieros e industriales que ya no podían emplearse en su mercado doméstico². La red ferroviaria, que era prácticamente inexistente en el territorio argentino hacia 1865, luego habría de alcanzar los 35.000 kilómetros de tendido en 1914. Su trazado apuntaba a trasladar a bajo costo los productos que Argentina ofrecía en el mercado mundial y, como efecto secundario, también abarataba la comercialización en el interior del país de las manufacturas importadas a través del puerto de Buenos Aires, que eran principalmente de origen británico. La exportación de bienes primarios a Gran Bretaña y/o su sistema de colonias cerraba el circuito del capital, al permitir el repago de las deudas contraídas para financiar la inversión de bienes de uso, mientras que la propia administración del ferrocarril tenía condiciones que garantizaban su rentabilidad para el inversionista³.

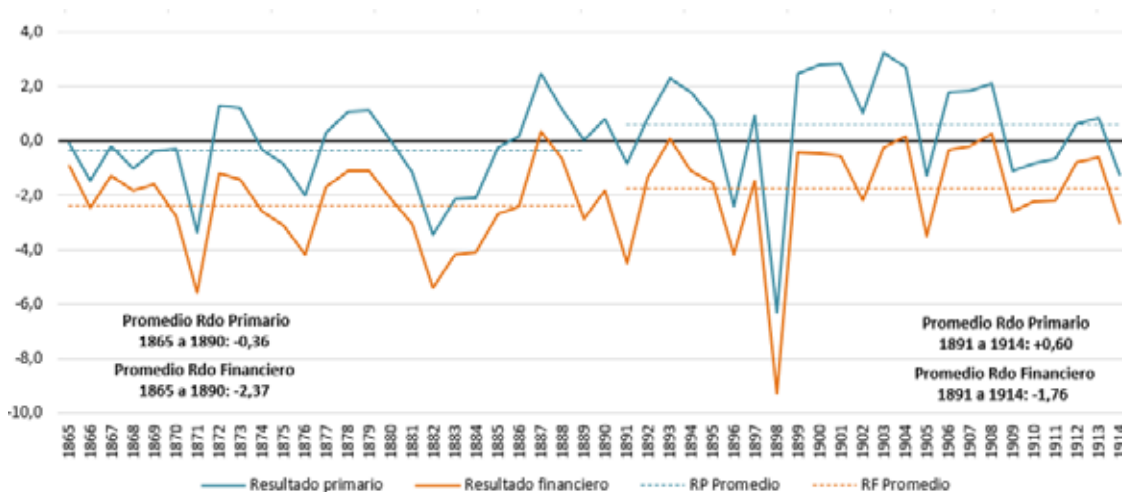
El liderazgo de la inversión en ferrocarriles y puertos se complementó con otros bienes de capital para la infraestructura urbana (sistemas de agua y alcantarillado, de electricidad, de comunicaciones y de transporte urbano), lo cual consolidó la organización nacional bajo el liderazgo de la clase terrateniente pampeana y su dominio del Estado (Oszlak, 2012, p. 147). Sin afectar sus intereses mediante el cobro de derechos de exportación significativos, el Estado enfrentó necesidades crónicas de financiamiento durante su proceso de ampliación de funciones. En el contexto de falta

2 La referencia de Jenks, 1938, recuperada en Arrighi (1999, p. 194).

3 Oszlak ilustra el caso del Ferrocarril Central Argentino, donde el consorcio de capitalistas ingleses logró imponer por ley las cinco condiciones que había establecido al inicio de la negociación en 1862: i) cesión de una legua de terreno a cada lado de la línea; ii) garantía de capital por 6400 libras por milla; iii) fijación de un ratio de gastos de explotación sobre ingresos en un 45%; iv) garantía de un 15% de utilidad neta sobre el capital invertido antes de admitir competencia del Estado Nacional en las tarifas; v) exención de garantías del inversionista (Oszlak, 2012, p. 144).

de consolidación de una moneda nacional⁴, el capital externo, principalmente británico, cubrió las necesidades de financiamiento.

Gráfico 1. Resultado primario y financiero en % PBI.

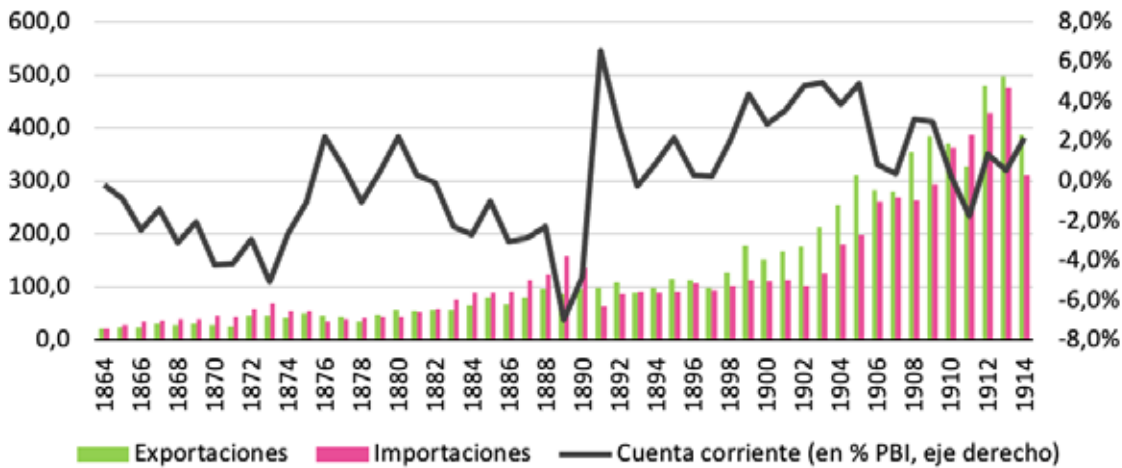


Fuente: con base en (Fundación Norte y Sur, 2018)

Si bien el déficit primario a lo largo del período no parece de una gran magnitud (-0,53% PBI en promedio de 1865 a 1890), el arrastre del stock de deudas previas y el alto costo de intereses llevaban al resultado financiero a un déficit promedio del -2,5% PBI. En términos relativos a algunos indicadores de sostenibilidad de la deuda, esto redundaba en una alta carga relativa de los servicios totales: en torno al 30% del presupuesto nacional (Oszlak, 2012, p. 324) y entre un 25% y 35% de las exportaciones (Rapoport, 2012), en ambos casos con valores extremos en algunos años de la serie, en los que se alcanzó el 50%.

4 Como referencia para el período de guerras civiles y organización nacional, entre 1822 y el 1826 el Banco de la Provincia de Buenos Aires emitió dinero convertible. A partir de 1826 y hasta la reforma monetaria de 1881, el régimen dinerario estuvo marcado por la coexistencia (y competencia) de signos: i) peso corriente, de curso forzoso en la Pcia de BsAs (durante la mayor parte del período, inconvertibles); ii) peso de plata boliviano, de circulación generalizada en el territorio de la Confederación Argentina; iii) peso fuerte, convertible de facto a la plata boliviana y no acuñado durante el período, aunque utilizado como unidad de cuenta; iv) otras monedas extranjeras de circulación en varias provincias. Para un mayor detalle sobre este tema, puede consultarse Iunnisi & Frontons (2016) y Vitelli (2004).

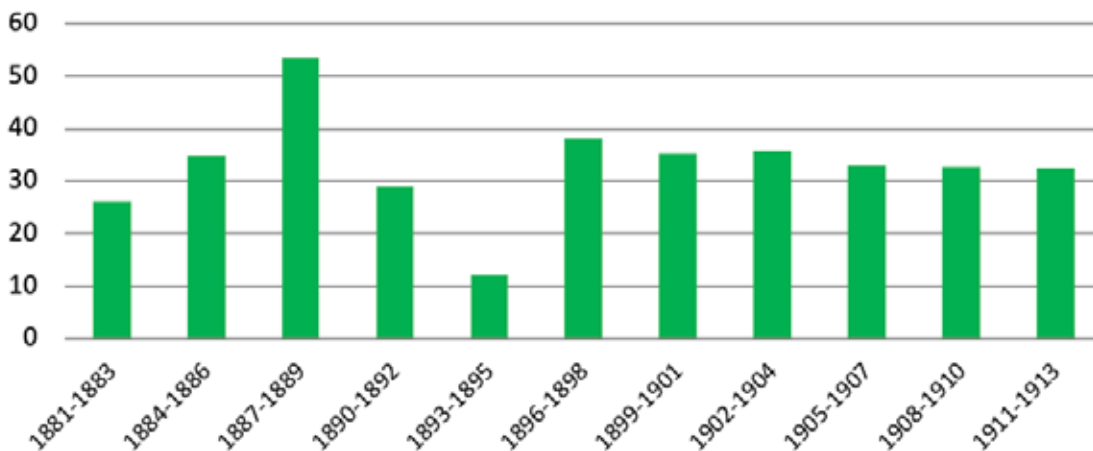
Gráfico 2. Exportaciones, importaciones (en millones de dólares corrientes) y resultado de cuenta corriente (en % del PBI).



Fuente: con base en (Fundación Norte y Sur, 2018)

La dinámica del sector externo en los años del modelo agroexportador también da cuenta de dos etapas con características bien diferenciadas. En los primeros tiempos, durante la organización nacional y previo al “despegue” del modelo (1864 a 1890), la economía frecuentemente operaba bajo déficit externo que, como se ha visto, en mayor medida se cubría con endeudamiento soberano. Luego de la corrección abrupta por la crisis de 1890, las exportaciones crecieron exponencialmente, en un marco algo más contenido para las importaciones, lo cual derivó en una segunda etapa (1891 a 1914) de auge del modelo, con mayor fortaleza externa. En ese contexto, el peso de los servicios de la deuda externa sobre el sector se estabilizó, aunque a niveles elevados.

Gráfico 3. Servicios de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones.



Fuente: Rapoport (2012).

En definitiva, para el período de integración de la Argentina con el ciclo de acumulación británico se pueden retener los siguientes rasgos principales:

- La Argentina y Gran Bretaña mantuvieron una relación de complementariedad comercial que facilitó la inserción de la Argentina en el sistema-mundo capitalista, previamente intermediada. Además de sus diferencias en las dotaciones factoriales, el alineamiento de intereses de la Argentina con el centro de acumulación estuvo acompañado por un alto grado de cohesión de las élites argentinas en torno a los beneficios de la asociación, así como de la capacidad ejecutiva para conducir las riendas del Estado en esa dirección.
- La intensidad de la relación comercial estuvo acompañada por un importante flujo de financiamiento por parte de Gran Bretaña. Alrededor de la mitad de ese ingreso de capitales financió infraestructuras asociadas al despliegue del modelo agroexportador y también complementarias con las necesidades de amortización de tecnologías y plantas británicas, que entonces ejercían el liderazgo del paradigma socio-técnico.
- El financiamiento externo mediante operaciones de mercado, también concentrado por capitales británicos, estuvo en un primer momento asociado a las características del proceso de organización y construcción estatal y luego acompañó el ciclo de crecimiento de las exportaciones. Ese “stock originario” nunca dejó de constituir una pesada herencia para el modelo agroexportador. La estabilización de la deuda en niveles altos determinó una importante volatilidad de precios, cierta vulnerabilidad de la Argentina al ciclo financiero global y la ocurrencia de episodios de cese de pagos.

En el período de entreguerras, la economía mundial atravesó cambios profundos que reconfiguraron el patrón de acumulación. Hacia principios de siglo XX, Gran Bretaña venía perdiendo tracción como centro de producción industrial a costa de Alemania y Estados Unidos. Particularmente este último se destacaba como líder en el nuevo proceso, reconcentrando el flujo de capital y trabajo a nivel mundial (Arrighi, 2010, p. 77). El poder británico se replegó en las finanzas, en el rol de su banca como “cámara de compensación mundial” y en la administración del patrón oro bajo la libra esterlina como reserva de valor mundial. Luego de la Primera Guerra, el balance comercial se había revertido en contra de Gran Bretaña. Los Estados Unidos (y también la Argentina) pasaron de deudores a acreedores, lo cual abrió paso a una reorganización de la jerarquía mundial de monedas. El pasaje del patrón-oro al patrón-oro-convertible, cediendo terreno de la libra esterlina al dólar, marcó el fin de la hegemonía británica plena. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, el balance se consolidó en favor de los EEUU y del modelo socio-técnico en el que se desempeñaban sus compañías. El sistema Bretton Woods como nuevo orden monetario internacional instituyó al dólar como dinero mundial.

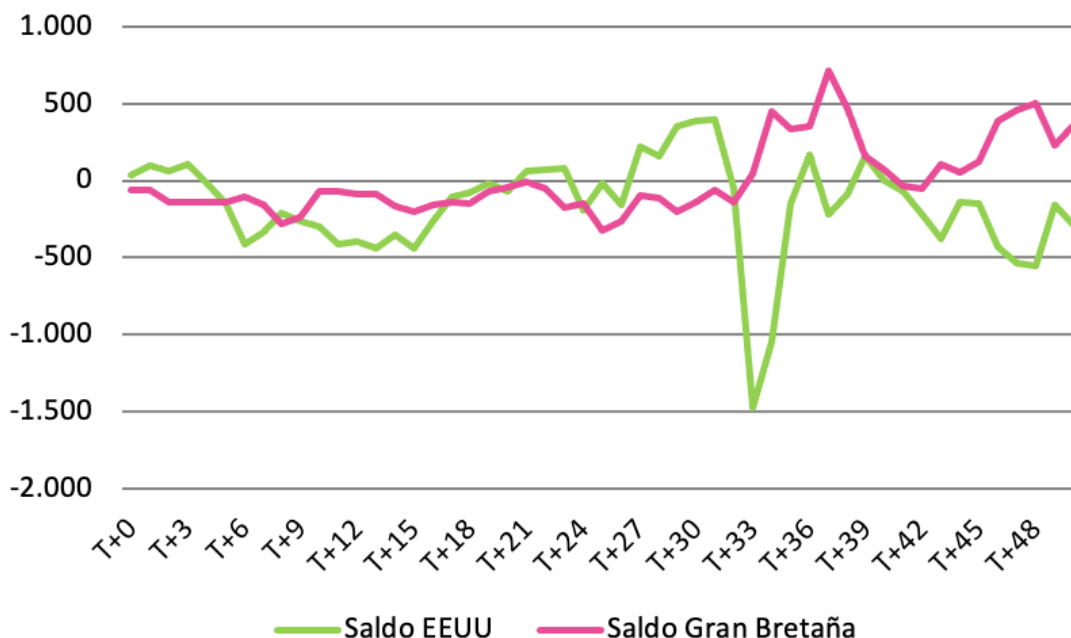
La hegemonía estadounidense se ha extendido a lo largo de un ciclo sistémico para el cual también se reconocen dos fases, en los términos de Arrighi. Una es la de acumulación material, con rápido crecimiento liderado por la actividad industrial, consistente con los denominados “años dorados del capitalismo” o “los treinta gloriosos”, entre mediados de la década de 1940 y 1970. La otra responde al agotamiento de ese modelo de crecimiento y al repliegue hacia las finanzas del centro de la acumulación, consistente con el denominado “neoliberalismo”. El inicio de esta fase decadente del ciclo estadounidense se encuentra a mediados de la década de 1970.

A diferencia del ciclo británico, la vinculación de la Argentina con el centro hegemónico durante este período es menos nítida, en especial durante la etapa de “los

treinta gloriosos”. Dos factores explican lo errático de la relación: la falta de complementariedad directa entre las economías argentina y estadounidense y una menor cohesión política interna respecto de las relaciones bilaterales.

Con respecto al problema de la complementariedad, basta con señalar que mientras que en su vinculación con Gran Bretaña la Argentina podía acompañar la demanda de importaciones con un incremento de las exportaciones, en el caso de Estados Unidos los productos argentinos de exportación eran rivales. Como señala Rapoport, es notorio que EEUU sí tuvo complementariedad con los productos de exportación de Brasil (café y caucho), lo cual motivó un cambio de peso a nivel regional en el acoplamiento con el país hegemónico regional (Rapoport, 2012).

Gráfico 4. Saldo del intercambio comercial argentino por país (en millones dólares de 1975). T+0 para Gran Bretaña es 1880 y para EEUU, 1914.



Fuente: con base (Fundación Norte y Sur)

En cuanto a las relaciones de la Argentina con Estados Unidos, durante los años de consolidación de este último como centro de acumulación, la política local mantuvo una serie de disputas respecto del posicionamiento argentino, que contrastan con la homogeneidad de la vieja política de alineamiento con Gran Bretaña durante su auge.

Por una parte, el antecedente del Plan Pinedo como propuesta en torno a la industrialización por sustitución de importaciones ya mostraba un sesgo más pro norteamericano para la dinamización de inversiones (Llach, 1984). Por aquellos años, el rol de Prebisch como funcionario también refiere a un mayor acercamiento, mediante el intento de gestionar las primeras líneas de crédito con los EEUU con el propósito de estabilizar el balance de pagos⁵. Por otra parte, dado el profundo impacto del ciclo británico en

5 Entre 1940 y 1941, Prebisch encabezó dos misiones a los EEUU para gestionar líneas de crédito bilateral que finalmente no fueron implementadas.

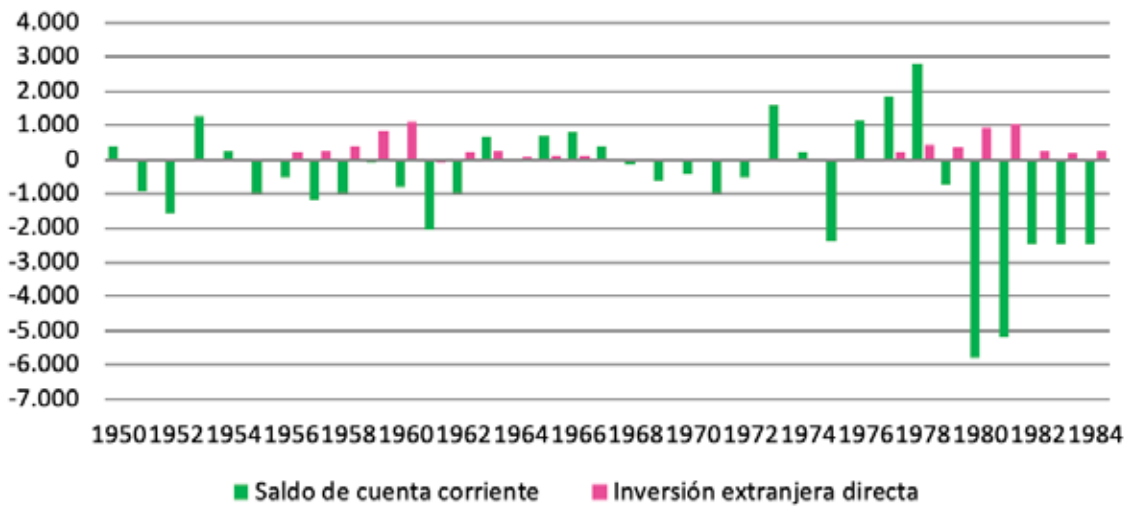
la conformación del Estado argentino, los sectores pro británicos aún mantenían una importante influencia, tal como se advertía en la priorización de tratados bilaterales con Gran Bretaña (los pactos Roca-Runciman y Malbrán-Eden). La injerencia pro británica también se conjugó con sectores nacionalistas del Ejército que determinaron un peso importante de las posiciones neutralistas en la Segunda Guerra Mundial, lo cual abrió una relación de confrontaciones con los EEUU⁶. Posteriormente, la política exterior de la “tercera posición”, durante los primeros dos gobiernos peronistas, también marcó la autonomía frente a los EEUU, manteniendo a la Argentina fuera del sistema de Bretton Woods hasta 1956.

Sin que hubiera una voluntad política de alineamiento con los EEUU, la intensificación de las relaciones ocurrió, además de por la mencionada vía comercial (muy deficitaria para la Argentina), mediante los flujos de inversión directa. Así como los ferrocarriles eran los bienes de capital paradigmáticos del ciclo británico, los automóviles lo fueron durante el ciclo estadounidense. La difusión del automóvil como bien durable de consumo masivo cobró impulso a nivel global luego de la Segunda Guerra Mundial y se asentó sobre las capacidades de producción de acero barato en las que se había destacado el complejo industrial estadounidense a fines de siglo XIX y principios de siglo XX. A la vez, la masificación del automóvil dinamizó inversiones de capital físico en rutas y autopistas e incrementó la demanda de combustibles fósiles, haciendo prevalecer al petróleo dentro de la matriz energética global. Por los mismos motivos, el desarrollo de la industria aerocomercial y la infraestructura de aeropuertos fueron aspectos relevantes en la configuración del paradigma tecno-económico (Pérez, 2010).

La movilización hacia un nuevo ciclo sistémico de acumulación motivó un proceso inversor en la Argentina orientado hacia la “modernización” de su sector industrial y sus infraestructuras de capital fijo. Dadas las características del patrón de industrialización, principalmente orientado hacia el consumo privado, la importación de capital (sobre todo estadounidense) durante esta etapa se dirigió hacia el mercado interno, en contraste con la etapa previa en la que el capital británico se orientaba hacia las actividades de exportación (CEPAL, 1959, p. 246). La sucesión de marcos normativos para la promoción de la IED en la Argentina desde principios de la década de 1950 da cuenta de una relativa homogeneidad entre los distintos gobiernos en torno al objetivo de atracción de la inversión extranjera, luego de que comenzara a manifestarse la restricción externa al crecimiento en 1952 y esta adquiriera un carácter crónico desde entonces.

6 Como señala Rapoport, la política estadounidense tampoco mostraba entonces un consenso sobre la posición respecto de la región ni de la Argentina en particular, con marchas y contramarchas en cada cambio de presidencia de los EEUU Rapoport (2012).

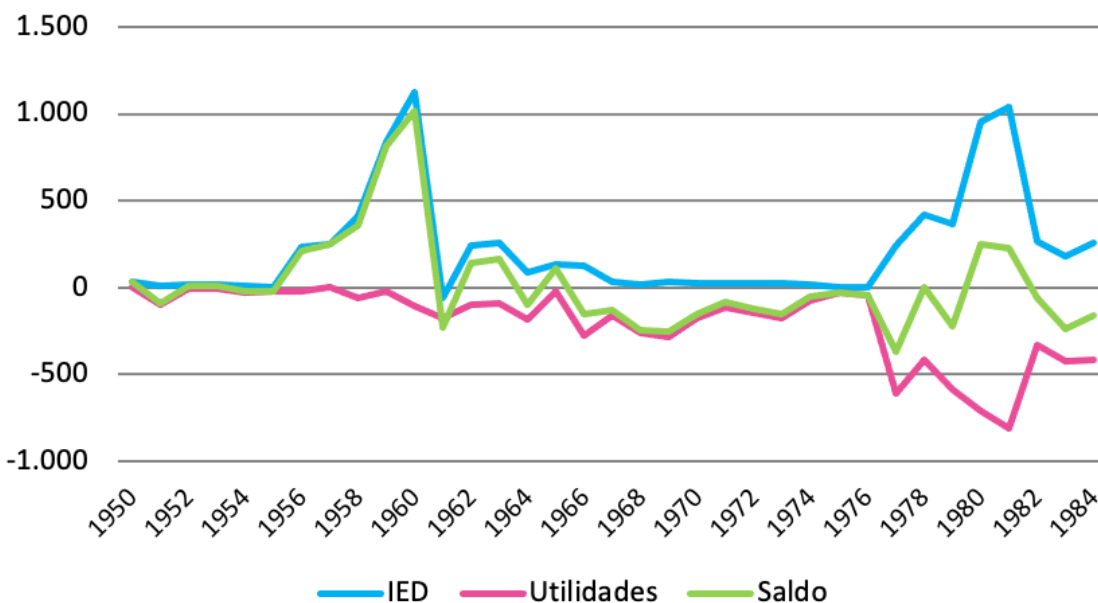
Gráfico 5. Saldo de cuenta corriente y flujo de inversión extranjera directa. 1950-1984. En millones de USD constantes de 1982-1984.



Fuente: con base en CEPAL (2009)

Sin embargo, la IED durante este período no alcanzó una magnitud relevante en términos macroeconómicos, acaso con la excepción de fines de la década de 1950, cuando tuvo cierta contribución a la cobertura del déficit de cuenta corriente. A partir de la década de 1960, el incremento en el flujo de pago de utilidades por el stock de IED llevaría el saldo neto de IED-Utilidades a constituirse en un componente deficitario para el balance de pagos. Podría afirmarse que la importación de capital durante la fase de expansión material del ciclo estadounidense tuvo un rol más relevante a escala sectorial (industrias automotriz, petroquímica y petrolera) que nacional.

Gráfico 6. Flujo de inversión extranjera directa, repago de utilidades y saldo neto entre ambas. 1950-1984. En millones de USD constantes de 1982-1984



Fuente: CEPAL (2009)

En cambio, el endeudamiento externo desde la década de 1970 fue decisivo para la trayectoria macroeconómica de la Argentina, en sintonía con la integración regional en la denominada “segunda globalización financiera”, que tuvo su inicio luego del fin del sistema Bretton Woods y la abundancia de liquidez derivada del reciclaje de petrodólares (Frenkel, 2014). En un contexto de tasas reales bajas o negativas, América Latina absorbió más de la mitad de la deuda que captaron los países en desarrollo (Ocampo et al., 2014) y la Argentina se destacó, tanto en el endeudamiento de su sector público, como en el de su sector privado.

Cuadro 2: Indicadores de endeudamiento externo de la República Argentina. 1975-1983

Año	Deuda pública externa		Deuda privada externa		Deuda externa total	
	millones USD	% PBI	millones USD	% PBI	millones USD	% PBI
1975	4941	6,50%	9144	12,02%	14085	18,52%
1976	5548	5,94%	3091	3,31%	8639	9,25%
1977	8127	7,64%	3635	3,42%	11762	11,05%
1978	9453	6,85%	4210	3,05%	13663	9,90%
1979	9960	4,45%	9074	4,05%	19034	8,50%
1980	14450	4,37%	12703	3,85%	27153	8,22%
1981	20024	10,13%	15647	7,92%	35671	18,05%
1982	28798	22,16%	14836	11,42%	43634	33,57%
1983	31561	20,36%	13526	8,72%	45087	29,08%

Fuente: *con base en* Rapoport (2012).

A partir de entonces, la situación de la deuda externa y el acceso o la falta de acceso al mercado de capitales internacional pasó a ser una cuestión decisiva para la economía argentina. Durante la década de 1980, el endurecimiento de la política monetaria de los países centrales se acopló sobre los elevados stocks de deuda y dio como resultado un largo período de inestabilidad, también enmarcado en la denominada “década perdida de la región”. La estabilización macroeconómica recién se alcanzó en la década de 1990, con una contribución fundamental del capital extranjero que permitió la implantación del régimen de convertibilidad entre el peso y el dólar. La fragilidad de ese esquema nuevamente se pondría de manifiesto en la aguda crisis de salida del régimen, en 2001, luego de que el crédito externo privado fuera reemplazado por el crédito del FMI, momento en el que finalmente encontró su límite. Los años 2003 a 2015 fueron una excepción durante la cual la economía argentina redujo su nivel de endeudamiento externo y se mantuvo relativamente desacoplada del ciclo financiero global. Sin embargo, el acelerado proceso de endeudamiento externo iniciado a partir de 2016 volvería a inaugurar un período de fragilidad macroeconómica derivada del elevado peso de la deuda.

Las conclusiones de este recorrido iniciado a fines de siglo XIX se resumen en las diferencias de los patrones de vinculación de la Argentina con el centro hegemónico para cada ciclo sistémico:

- Durante el ciclo británico la intensidad del vínculo fue tanto comercial como financiera. La relación comercial estuvo promovida por la complementariedad de las especializaciones de ambos países, lo cual dio forma a una IED británica orientada a las exportaciones y que tendía a sostener el equilibrio comercial.
- Aunque la vinculación financiera se acopló a esta dinámica, también arrastraba un peso adicional por el endeudamiento contraído durante los años de organización nacional. La fragilidad externa derivada de este patrón de vinculación provocó episodios de crisis, aunque no tuvo un carácter crónico. Los actores relevantes de la política económica mantuvieron, en términos generales, consenso respecto de los beneficios de las relaciones británico-argentinas.
- Durante el ciclo estadounidense, la complementariedad de la economía argentina y estadounidense dados sus patrones de especialización era baja. Esto derivó en una relación comercial de baja intensidad durante la fase de expansión material del ciclo, con poca relevancia de la inversión extranjera. La falta de homogeneidad en la política argentina respecto de la vinculación con los EEUU contribuyó a mantener a la Argentina al margen de las grandes corrientes de inversión extranjera y su vinculación tardía, a fines de la década de 1950 y principios de la década de 1960, tuvo mayor impacto sectorial que macroeconómico.
- Durante la fase de expansión financiera del ciclo la Argentina se integró a la “globalización financiera”, con predominio del sistema financiero estadounidense. Desde entonces, los flujos de capitales externos se han constituido en un factor crucial para la estabilidad macroeconómica, provocando momentos de expansión asociados a la relativa estabilización nominal y contribuyendo a los sucesivos episodios de crisis externa.
- Aunque el tema no puede ser abordado extensamente en este documento, se advierte que la asociación de intereses de las élites políticas y económicas argentinas con el *hegemón* del sistema de acumulación mundial es un aspecto decisivo en la conformación de esquemas de poder nacional y en el patrón de inserción en la economía mundial. Esta trayectoria es sendero-dependiente: la influencia británica condicionó las relaciones internacionales de la Argentina aun cuando la acumulación sistémica bajo el liderazgo de Gran Bretaña se encontraba en declive. La influencia estadounidense constituye un condicionamiento en la actualidad.

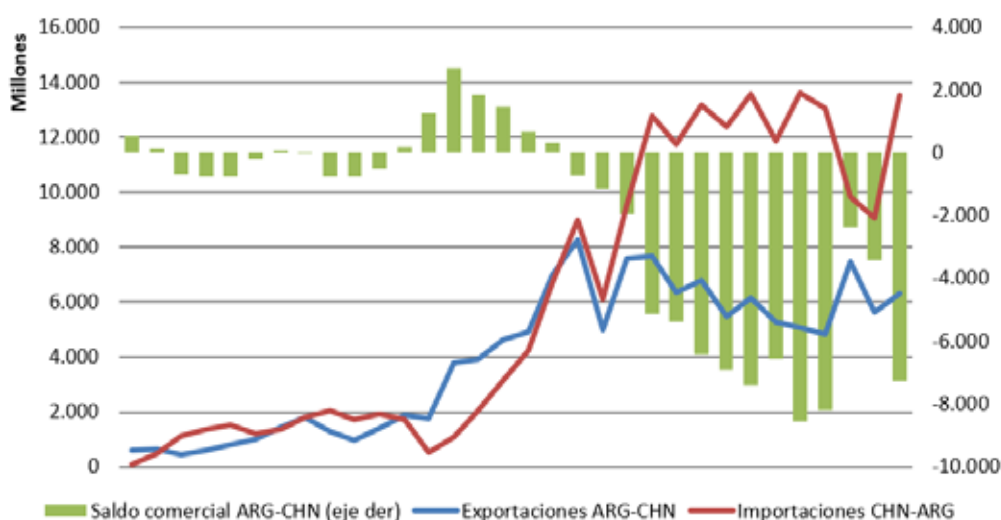
Las relaciones entre Argentina y China

Las relaciones entre la Argentina y China, caracterizadas en la actualidad por una estrecha cooperación en materia comercial, financiera y cultural, tienen como antecedente afinidades que se manifestaron desde mediados del siglo pasado. Como señala Taiana (2022), a partir de posiciones comunes durante la Guerra Fría, el vínculo con China se constituyó como uno de las más estables entre las relaciones internacionales de la Argentina.

Más recientemente, el rasgo más sobresaliente de la relación económica entre estos países es el incremento del intercambio comercial sesgado hacia el déficit de la Argentina. En el período que va de 2001 a 2021, las exportaciones a China se quintuplicaron, mientras que las importaciones se multiplicaron por doce (ambas medidas en términos nominales).

Con un perfil exportador concentrado en productos primarios y agropecuarios, las exportaciones se encuentran relativamente estancadas en términos nominales desde hace una década, en el orden de los 6.000 millones de dólares anuales. En cambio, las importaciones de China están diversificadas en distintos tipos de suministros industriales, bienes de capital terminados, piezas y accesorios y han crecido hasta superar la barrera de los 13.500 millones de dólares. La tendencia al crecimiento del déficit comercial entre ambos países puede verse agravada por un deterioro en los términos de intercambio o por el propio crecimiento de la economía argentina, que es intensivo en importaciones de China.

Gráfico 7. Saldo de mercancías. Exportaciones a precios FOB e importaciones a precios CIF. En dólares estadounidenses de 2021.

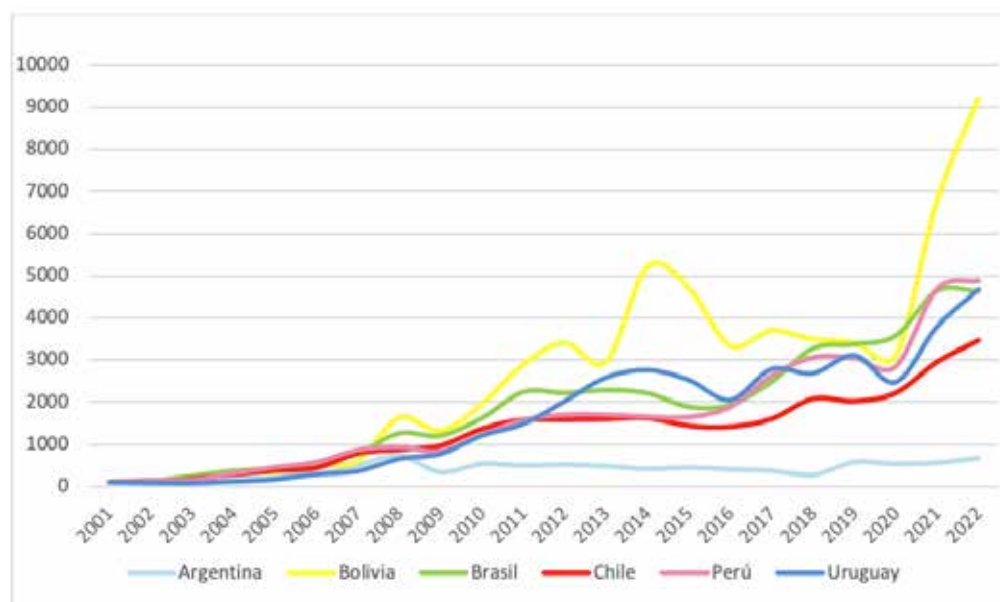


Fuente: INDEC. Base de Intercambio Comercial Argentino⁷

⁷ Sitio web: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>

El caso de Argentina es particular dentro de la región. Chile, Brasil, Perú, Paraguay y Uruguay mantienen saldos superavitarios con China, mientras que Bolivia y Colombia comparten con Argentina el carácter deficitario. Los países que mantienen superávits comerciales con China se destacan por: i) una relación más favorable que la Argentina en sus términos de intercambio y con economías de menor tamaño (Chile y Perú, con exportaciones de minerales metalíferos); ii) una mayor diversificación exportadora con base en recursos naturales (Brasil, que exporta mineral de hierro, petróleo, soja y carnes); iii) un mayor tamaño relativo de su sector exportador al resto de la economía (Paraguay y Uruguay). Por todos estos motivos, el desempeño exportador de la Argentina con China resulta anómalo para la trayectoria de la región.

Gráfico 8. Exportaciones a China de países seleccionados de América Latina. Base 2001=100.



Fuente: Fondo Monetario Internacional⁸

Los flujos de inversión extranjera directa de China en la región y en Argentina aún han sido poco relevantes a escala macroeconómica. En ese sentido, la actividad de las principales empresas chinas en la Argentina se da en los sectores en los que Argentina mantiene superávit comercial, como en el complejo agroexportador y más recientemente, en la minería.

Se destaca el liderazgo del conglomerado estatal COFCO, compañía china productora de fertilizantes y alimentos y comercializadora de granos y oleaginosas, que desde la campaña 2017/2018, luego de la fusión de los grupos Nidera y Noble, lidera el ranking de exportadoras por ventas totales. La posición de China en el sector agroexportador tiene un carácter estratégico para su seguridad alimentaria y se complementa el negocio de compra de granos y oleaginosas y molienda con la provisión de insumos fitosanitarios y fertilizantes, así como con otras compañías del sector tales como Chemchina, luego de la adquisición de Syngenta a nivel global.

8 Sitio web: <https://data.imf.org/?sk=7a51304b-6426-40c0-83dd-ca473ca1fd52>

Gráfico 9. América Latina y el Caribe: anuncios de proyectos de inversión extranjera directa desde países o regiones seleccionadas, 2005-2022 (en miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Financial Times, fDi Markets

A diferencia de lo que ocurría en la Argentina durante el ciclo británico, cuando el capital extranjero se orientaba a la explotación de servicios regulados vinculados al sector agroexportador, y del ciclo estadounidense, cuando el capital extranjero cumplía cierto rol modernizador en el sector industrial, la expansión de las empresas chinas en la Argentina muestra un carácter diferente, vinculado al control de la propia cadena económica en los sectores donde el intercambio comercial es relevante. De esta manera, su aporte en términos de inversión extranjera directa es relativamente poco significativo⁹.

El financiamiento de proyectos de infraestructura por parte de la banca de inversión china en la Argentina, si bien tiene un portafolio extenso de iniciativas bajo análisis, a la fecha aún ha sido apenas incipiente. Los principales proyectos ejecutados son la renovación de vías y material ferroviario de la línea del tren de cargas Belgrano Norte y el Parque Solar Cauchari en la provincia de Jujuy¹⁰, ambos con planes de expansión. Mientras tanto, el mayor proyecto en ejecución es la construcción de las represas hidroeléctricas Jorge Cepernic y Néstor Kirchner en la provincia de Santa Cruz¹¹.

9 El último indicador de la posición pasiva de inversión extranjera de Argentina con el país asiático es algo mayor a los 600 millones de dólares hasta 2016, de acuerdo con el Informe del BCRA de Inversiones Directas en Empresas Residentes (2016).

10 A modo de referencia, se trata del principal parque solar del país, con una potencia instalada en el parque de 500 MW sobre un total de 1060 MW de generación de energía solar en toda la Argentina, cuya potencia instalada total es de 43.000 MW (CMMESA, 2022).

11 La obra fue iniciada en 2015, aunque atravesó sucesivas demoras debido a controversias ambientales, divergencias sobre el proyecto entre las diferentes administraciones del Estado Nacional, replanteos técnicos y demoras en la ejecución de fondos. Bajo el proyecto actual, la potencia instalada sería de 1150 MW entre ambas centrales.

Perspectivas para la relación económica

En el apartado anterior se ha caracterizado el punto de partida para pensar las posibilidades de relación futuras, a saber: una complementariedad factorial comercialmente desbalanceada, con inversión extranjera directa de China en sectores que garantizan cadenas de suministro para el país asiático, pero que tienen poca incidencia en el agregado. Ante un escenario externo complejo para la Argentina, donde el desequilibrio cambiario y el peso del sobre endeudamiento demandan un desempeño superavitario para su cuenta corriente, vemos —de manera estilizada— dos posibles caminos de potenciación del vínculo con China y, consecuentemente, con el mundo.

La actual fragilidad macroeconómica argentina

El actual contexto macroeconómico de la Argentina muestra un panorama adverso. Desde el año 2011, el país se ha mantenido estancado en términos de crecimiento del producto, enfrentando problemas sistemáticos en su balanza de pagos. Durante el mandato gubernamental entre 2011 y 2015 (Cristina Fernández de Kirchner), una porción significativa del incremento en la demanda de divisas se debió al rápido deterioro del balance comercial energético. En 2013, los combustibles y lubricantes representaban un 17% del total de importaciones, impulsados por una demanda sostenida y un aumento de los precios internacionales de la energía. Esta situación, conjugada con el estancamiento económico de Brasil, la caída en los precios internacionales de la canasta exportadora y dificultades para la administración del ciclo macroeconómico, generó la recurrencia de controles de capitales que resultaron en tipos de cambios múltiples, inestabilidad de esos tipos de cambio y quiebre del ciclo económico expansivo.

Durante la gestión presidencial de Mauricio Macri (2015 - 2019), la estrategia para enfrentar la restricción externa se orientó hacia la desregulación total de los movimientos de capitales, el endeudamiento masivo en moneda extranjera y una política monetaria de elevada tasa real positiva. El ingreso de divisas por endeudamiento y por afluencia de inversiones de corto plazo apreció el peso, mitigando los efectos iniciales de la unificación cambiaria, pero provocando a la vez importantes déficits en la balanza comercial. El continuo aumento en la formación de activos externos fue sostenible sólo mientras se mantuvo el acceso a los mercados internacionales de capitales.

Sin embargo, a partir del año 2018, la insostenibilidad de este esquema llevó al cierre de los mercados para la Argentina y luego a un cambio de expectativas, que provocó una salida masiva de los capitales extranjeros. Desde entonces, se desencadenó una profunda crisis de la balanza de pagos, como resultado de los desequilibrios acumulados, que no pudo ser superada a pesar de la asistencia del Fondo Monetario Internacional, el cual desembolsó un crédito Stand By de acceso excepcional por USD 44.000 millones. La falta de implementación de medidas prudenciales sobre el sector externo durante el otorgamiento de aquel préstamo¹² provocó que este alimentara aún más la salida de capitales, profundizando el deterioro de la posición internacional del Estado y el Banco Central.

En este contexto de extrema debilidad, la Argentina enfrentó dos crisis consecutivas. En el año 2020, la pandemia del COVID-19 y las consecuentes medidas sanitarias de limitación a la circulación provocaron una caída del PBI del -10% y la necesidad de

¹² A pesar de la magnitud de la salida de capitales, el establecimiento de controles fue postergado hasta el 19 de septiembre en el contexto de la campaña de las elecciones presidenciales del 27/10. Una versión reforzada de los controles fue implementada a partir del 28/10.

financiar las políticas de respuesta con emisión monetaria, ante la falta de acceso al mercado internacional de crédito, provocando un esquema de dominancia fiscal. Asimismo, los pronunciados desequilibrios monetarios y cambiarios limitaron la posibilidad de acumular reservas internacionales.

En el año 2023, la sequía histórica que afectó la cosecha de verano ocasionó una caída de exportaciones de alrededor del 25%, lo cual provocó aún más inestabilidad sobre el sector externo. Esta situación se vio agravada por la incertidumbre propia del año electoral y de la posición que el FMI adoptaría en las revisiones del actual programa bajo el acuerdo de facilidades extendidas. Como resultado, la inflación se aceleró a niveles inéditos en las últimas dos décadas, alcanzando una tasa de variación interanual del 138% a septiembre de 2023.

Si bien el sector externo no es el único problema que afronta la economía del país, la acumulación de reservas es condición necesaria para una estabilización nominal y para la recuperación de un sendero de crecimiento sin atravesar antes por una seria crisis macroeconómica. La trayectoria argentina y de las economías latinoamericanas muestra que el margen de maniobra fiscal viene determinado por su holgura externa (Abeles et al., 2013). Esto no significa que la acumulación de problemas de índole fiscal y monetarios no sea relevante, sino que su solución requiere disipar la vulnerabilidad externa que arrastra el país en los últimos años.

De esta manera, si tomáramos la hipótesis de dominancia de la balanza de pagos para la estabilización de las variables macroeconómicas, la pregunta acerca de la balanza comercial con los principales socios comerciales de Argentina se torna particularmente relevante. Allí destaca la complementariedad desbalanceada con China, el segundo socio comercial de Argentina en orden de magnitud, con un sostenido déficit que en 2022 llegó a ser de casi USD 10 mil millones.

El rebalanceo de saldos comerciales, ¿una meta inalcanzable?

Una primera aproximación es pensar de manera bilateral las posibilidades de rebalanceo de los saldos comerciales, lo cual podría suceder por medio de una disminución de las importaciones chinas a la Argentina, o bien ampliando las exportaciones de la Argentina. El gráfico 8 ofrece una respuesta evidente al problema: lo que nos distingue de los países de la región que tienen saldos equilibrados es el magro crecimiento de nuestras exportaciones y no el transversal crecimiento de las importaciones, cada vez más diversificadas y difícilmente sustituibles (cuestión característica de ciclos de expansión material de países centrales). Por ello, la pregunta acerca de qué sectores están por debajo de su potencial exportador y son demandados por el país asiático se torna relevante.

Si bien las especificidades sectoriales a desarrollar exceden al objetivo del presente trabajo, el sector agropecuario, el minero y el turístico son sectores con mayor potencialidad para reducir el déficit comercial de la Argentina con China.

Durante el año 2022, la balanza comercial de minerales con China fue superavitaria en sólo USD 237 millones, con exportaciones por USD 314 millones. Los proyectos en etapa consolidada de producción con capitales chinos son Veladero, minería de oro y plata en San Juan con 50% de participación de la compañía estatal Shandong Gold, y La Providencia, donde la compañía privada Hanaq Group extrae plata, cobre y plomo. En septiembre de 2023 comenzó la producción del proyecto Cauchari-Olaroz, que extrae carbonato de litio desde la provincia de Jujuy, donde la compañía china Ganfeng Lithium posee el 46% de la operación. Siete de los doce proyectos con capitales chinos en el país son para extracción de litio. Además de los tres operativos, otros tres se en-

cuentran en construcción y los demás en etapa de factibilidad o exploración (Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera Secretaría de Minería de la Nación, 2023).

Aun así, cabe destacar que en 2022 China aún representaba el quinto destino en exportaciones mineras de la Argentina, detrás de Suiza, Estados Unidos, India y Canadá, y tampoco ha liderado los presupuestos de exploración. Bajo las proyecciones optimistas del Plan Argentina 2030, el total de exportaciones minerales de la Argentina se estima en USD 15.600 millones para ese año, de las cuales un tercio serían las exportaciones de litio, el principal mineral demandado por China y que tampoco se exporta exclusivamente a ese país.

En cuanto a la minería de cobre, donde China se destaca como principal consumidor a escala global, explicando alrededor del 60% de su demanda, la Argentina no tiene ningún proyecto en producción desde el cierre de Bajo La Alumbrera. Si bien existe un potencial para la exportación en los yacimientos de la provincia de San Juan y perspectivas de una sostenida demanda del mineral a nivel internacional, por su uso tanto en la construcción como en la transición energética, hay un solo proyecto en construcción (Josemaría) y los tres proyectos más grandes (Pachón, Taca Taca y Los Azules) aún se encuentran en etapa de factibilidad. Suponiendo la puesta en marcha a capacidad máxima de estos cuatro proyectos, el potencial de exportaciones sería de USD 4.000 millones anuales, pero recién se alcanzaría entre los años 2027 y 2028 (Dirección de Economía Minera, 2023). Además, entre las compañías propietarias de estos cuatro proyectos no se encuentran compañías chinas. Más allá de que China pueda ser destino de algunas de las exportaciones, no está garantizado que todo el volumen de exportación vaya a reducir el déficit comercial con el país asiático.

Dadas las magnitudes involucradas, resulta poco probable que la minería de metales y de litio pueda cerrar por sí sola el déficit comercial de la Argentina con China. En un escenario ambicioso, acaso podría esperarse una caída del déficit en unos USD 3.000 a USD 4.000 millones, una vez que los actuales proyectos maduren en fase de producción.

La agregación de valor en el sector agropecuario es otro de los posibles vectores de reducción del déficit comercial con China. Entre los principales productos de exportación hoy se encuentran la soja, el sorgo y la cebada, que junto con el maíz constituyen materias primas adecuadas para la alimentación porcina, principal proteína en la canasta de consumo de la población china. Mientras que la Argentina explicaba en 2021 alrededor del 14% de las importaciones chinas de carne bovina, su participación en las importaciones de carne porcina era casi irrelevante.

La mejora del ingreso per cápita de la población china y su consecuente incremento de las proteínas en la canasta de consumo son un factor de impulso a la demanda de estos productos, aun cuando la tasa de crecimiento demográfico en China se estancó recientemente, como resultado, en primera instancia, de las políticas que desde la década de 1970 y hasta la década pasada se orientaron disminuir la tasa de fertilidad y, luego, del estancamiento de esta tasa en niveles reducidos. Por lo tanto, la brecha comercial entre ambos países podría reducirse otro tanto si se incrementara la participación de las exportaciones argentinas de proteínas en el mercado chino, el cual ya de por sí tiene una dinámica propia de crecimiento.

Se trata de un camino no exento de complejidades. El anuncio de un proyecto de inversión de una empresa de capitales chinos para la instalación de granjas para la cría de cerdos en provocó una intensa polémica ambiental y desde entonces fue suspendida la mayor parte de la capacidad instalada originalmente planeada. De acuerdo con las declaraciones del anuncio, el objetivo era exportar 900.000 toneladas al año, un objetivo que parecía ambicioso en relación con el tamaño del sector local (726.000 tone-

ladas producidas en 2022, según la estadística de la Secretaría de Agricultura) y con la demanda de importaciones china (entre 4 y 5 millones de toneladas al año).

La controversia que llevó a la suspensión del proyecto involucró cuestionamientos sobre el impacto en el uso del agua, la contaminación del suelo y la exposición a enfermedades víricas. De esta manera, el debate abarcó a los factores de decisión de los capitales chinos que se proponían invertir en la Argentina en tanto se tratase sólo de una reducción de costos, o bien de una diversificación de orígenes de producción para mitigar el riesgo sanitario, dado el antecedente del virus de la gripe porcina africana (propagada también en Asia) que en 2019 redujo un 25% la producción de cerdos en China.

Mientras que la decisión de proyectos de inversiones de estas características se encuentra condicionada al grado de exposición a los factores de riesgo ambiental que las comunidades locales están dispuestas a aceptar, su concreción tampoco mostraría por sí misma la capacidad de revertir el déficit comercial. Valuado a precios de 2022, el potencial exportador del proyecto de las granjas porcinas se podría estimar en torno a los USD 1.000 millones anuales, con un balance neto de divisas algo menor en virtud de la posible remisión de utilidades y dividendos y del consumo de las materias primas como insumo, que reduciría parte de las actuales exportaciones. En otras palabras, incluso si la Argentina duplicara el tamaño de su sector porcino, el déficit comercial con China se reduciría en apenas un 10%.

Otro de los sectores con alto potencial para el incremento exportador es el turismo, habida cuenta del rápido crecimiento del turismo emisor en China y la incipiente recepción de turistas de nacionalidad china en la Argentina (entre 70.000 y 80.000 ingresos entre 2019 y 2022, exceptuando años de pandemia, con un gasto promedio en torno a los USD 1.800). Sin embargo, ni siquiera bajo un crecimiento extraordinario de la cantidad de turistas chinos la magnitud del ingreso de divisas sería relevante ante la magnitud del volumen de importaciones de bienes de China.

En definitiva, la reseña de los principales potenciales de exportación a la economía china muestran aún una reducida capacidad de revertir el déficit comercial con el país asiático. Un importante crecimiento de las exportaciones de minerales, alimentos y servicios durante la década en curso podría, bajo estimaciones optimistas, reducir sólo la mitad de la brecha comercial actual, que se encuentra entre los USD 7.500 y USD 9.500 millones. Asimismo, es razonable suponer que de cumplirse los supuestos de crecimiento exportador, el déficit no se reduciría en la misma magnitud, dado que la demanda de importaciones de origen chino se ha mostrado como muy elástica al crecimiento de la Argentina. La persistente brecha con China en el sector externo es de una magnitud tal que supera ampliamente las posibilidades de ser cubierta mediante mecanismos de financiación bilateral de proyectos de inversión.

Un nuevo esquema triangular para la inserción argentina

Hasta aquí se han expuesto las limitaciones para equilibrar el saldo comercial estructuralmente deficitario de la Argentina con China. A diferencia de otros países de América Latina, su sector exportador tiene poca diversificación y una escala pequeña en relación con el tamaño de su economía y la demanda de importaciones.

Como alternativa para pensar las mejores oportunidades que presenta la inserción argentina en la IFR analizaremos de manera exploratoria una lógica de comercio triangular, bajo la cual la Argentina pueda acumular déficits con China, financiados con superávits con otros países del mundo. En este esquema, la relación virtuosa con China no sería aquella que profundizara el actual perfil de comercialización, ni la que se pro-

pusiera reducir el déficit comercial, sino aquella que habilitara el crecimiento simultáneo de otras exportaciones, en especial las de sus reservas energéticas, que debido a problemas de financiamiento externo enfrentan limitaciones para convertirse en recursos exportables.

En materia de recursos energéticos, además de las cuencas convencionales en operación, que cuentan con recursos estimados para una década de consumo, la Argentina se destaca por la formación de Vaca Muerta, que constituye el segundo recurso de gas no convencional a nivel global y el cuarto de petróleo no convencional. Además de la capacidad probada de Vaca Muerta, se encuentran en etapa de exploración dos proyectos de gran escala potencial. Uno de ellos es el Proyecto Argerich, para extracción de petróleo offshore en el Mar Argentino, favorecido por el reciente descubrimiento de un yacimiento en la costa de Namibia y Sudáfrica. El potencial que se espera descubrir en el área bajo exploración (CAN_100) es de 1.000 millones de barriles de petróleo. El otro es el yacimiento no convencional de Palermo Aike, que aún se encuentra en una etapa inicial, con el primer pozo iniciado en septiembre de 2023. Las estimaciones preliminares dan cuenta de un potencial que podría representar un tercio de los recursos de Vaca Muerta, por 10.000 millones de barriles de petróleo.

Mientras que la exploración off-shore y Palermo Aike aún se encuentran en etapa inicial para ser considerada en proyecciones de las exportaciones argentinas, los recursos probados de Vaca Muerta y su ya consolidada producción constituyen una base sólida para las posibilidades de la economía argentina en los próximos años. Una estimación de los escenarios de exportación indica que el desarrollo de Vaca Muerta al 50% de su potencial podría generar exportaciones por USD 33.000 millones anuales durante los próximos cincuenta años (Arceo et al., 2022).

El requisito para la consolidación de ese escenario exportador es el desarrollo de infraestructura. Las posibilidades para la comercialización de recursos petrolíferos de Vaca Muerta son el transporte por los oleoductos Vaca Muerta Norte, actualmente operativo y en ampliación, con conexión al oleoducto Trasandino para exportación a Chile; y por los oleoductos para exportación con salida desde el Mar Argentino: Oldelval, con salida desde Puerto Rosales, actualmente operativo y en ampliación, y Vaca Muerta Sur, con salida desde Punta Colorada, cuyo inicio de construcción se proyecta para el año 2024.

Los recursos gasíferos no convencionales presentan mayores desafíos. Para su exportación requieren obras de gran escala, como la construcción de un gasoducto y terminal de procesamiento para gas natural licuado, actividad que aún no cuenta con un marco regulatorio específico y en la que se inscriben dos proyectos bajo estudio de factibilidad (YPF-Petronas y TGS-Excelerate). Además de otros posibles proyectos de exportación de GNL, existen alternativas, incluso más incipientes, de exportación de gas a Brasil utilizando la infraestructura de gasoductos de Bolivia (una vez concluida la obra de reversión del Gasoducto Norte) o bien de expansión a Porto Alegre desde la ciudad limítrofe de Uruguayana.

Con la exportación de hidrocarburos como pilar principal de la estrategia de desarrollo económico argentino, los aspectos decisivos de la inserción de la Argentina en la IFR resultan aquellos que puedan favorecer este objetivo. Además del posible interés de empresas chinas en la importación de GNL (China fue el segundo demandante mundial en 2022), existe una complementariedad directa con las inversiones que favorezcan la infraestructura de transporte, o indirecta con otras inversiones en generación eléctrica, dado que una reducción en el peso de la generación térmica podría incrementar los saldos exportables de gas y petróleo.

En este punto, el financiamiento de proyectos renovables ya iniciados como las

represas del río Santa Cruz y el parque solar Cauchari son iniciativas de inserción en la IFR complementarias con una estrategia nacional de desarrollo. Otro proyecto de características similares sería la construcción de la central nuclear de Atucha III, para la cual se proyecta un reactor de uranio enriquecido con la tecnología Hualong One (Hurtado & Haro Sly, 2023). El financiamiento de obras de transporte de energía, necesario para la conexión de áreas con potencial en generación de energías no renovables, también se podría enmarcar en este tipo de estrategia.

El interés de China por la cooperación y el financiamiento en proyectos de estas características se comprende dentro de varios de sus objetivos estratégicos. El fortalecimiento del multilateralismo y los mecanismos de cooperación entre países emergentes ha sido parte de su agenda para la región, en la que ha involucrado tanto el fortalecimiento del comercio como las posiciones comunes en discusiones sobre la arquitectura financiera internacional (Zheng & He, 2013). En particular, la cooperación energética con América Latina es un elemento que la perspectiva china ha considerado en su estrategia de seguridad energética (Sun, 2014). Al mismo tiempo, se ha señalado que la IFR involucra también el objetivo de alcanzar una mayor representatividad en la definición global de estándares técnicos. A pesar de que China es uno de los principales proveedores de manufacturas a nivel mundial, las normas técnicas para la producción de bienes y de energía fueron mayormente establecidas por los países occidentales al finalizar la Segunda Guerra Mundial y en las instituciones relevantes el país asiático tiene una representación mucho menor a su importancia económica (Girado, 2021).

El argumento aquí presentado no contradice otras iniciativas comunes entre la Argentina y China, tales como las asociaciones tecnológicas en temas como medicina nuclear, monitoreo satelital, radiotelemedicina, biotecnología, la cooperación educativa (ver en esta publicación artículo Andrés y Perrotta) y cultural o el financiamiento al transporte de pasajeros y de carga. Muchas de estas áreas ya tienen proyectos en ejecución o podrían iniciarse en el corto plazo.

A su vez, el swap de monedas entre los bancos centrales de ambos países se destaca como la iniciativa más relevante a la fecha, dada su contribución a la estabilización del sector externo en el contexto de una sequía que redujo en un 25% las exportaciones de la Argentina durante el año 2022. La aplicación del swap ha sido diversa y ha involucrado el pago de importaciones y el pago de obligaciones con acreedores internacionales oficiales y privados, lo cual también constituye un hito relevante para China en su estrategia de internacionalización del renminbi, tal como se analiza en otro artículo de este mismo libro (Segal, Borgo y Pertierra).

Para la inserción de la Argentina en el marco de la IFR, las iniciativas que contribuyan a consolidar un esquema de comercio triangular son aquellas que muestran un mayor impacto potencial sobre la evolución de la macroeconomía argentina a futuro y que pueden dar lugar a una asociación más virtuosa con la economía china, con una identificación clara del beneficio mutuo y compartido. En la medida en que la Argentina pueda desarrollar nuevos complejos exportadores, su crecimiento sostendrá la demanda de productos industriales chinos. En este proceso, China puede beneficiarse mediante la exportación de tecnología¹³, la movilización de capital y la internacionalización de su moneda.

13 El financiamiento de proyectos de inversión por parte de China generalmente está condicionado a un mínimo de 30%-40% de requerimiento de importaciones tecnológicas de origen chino (Haro-Sly, 2023: <https://www.phenomenalworld.org/analysis/anarcho-capitalism/>)

Conclusiones

El vínculo comercial entre América Latina y China ha sido muy dinámico y con impactos heterogéneos en los países de la región. Aun así, existen algunos hechos estilizados que permiten avizorar diferencias en los objetivos y necesidades de China como potencial *hegemón* respecto de los que marcaron el despliegue de Gran Bretaña y los EEUU en los ciclos sistémicos de acumulación previos. Estas discrepancias inciden en las estrategias y oportunidades de inserción para la Argentina en el nuevo ciclo.

A diferencia de lo que ocurrió durante la expansión británica, la relación de la Argentina con China tiende a ser deficitaria en términos de divisas y la expansión del país asiático no viene acompañada por inversiones de capital extranjero con un volumen considerable en relación con el tamaño de la economía local y que genere un impacto macroeconómico de relevancia.

Por otra parte, mientras que la relación de Argentina con los EEUU durante la posguerra era menos virtuosa que con Gran Bretaña durante el ciclo previo, debido a la falta de complementariedad comercial con la estructura económica estadounidense, aquel ciclo igualmente mantuvo cierto volumen de exportación de capital que permitió un efecto modernizador para la Argentina durante los “años gloriosos”. Cuando la acumulación en los EEUU pasó a estar liderada por las finanzas, el impacto para la Argentina fue considerable, y provocó que se atravesaran etapas de auge y colapso financiero desde fines de la década de 1970 hasta fin de siglo. A partir de entonces, la creciente relevancia de la economía china ha abierto una nueva etapa, que permitió en un comienzo una mejora de los términos de intercambio, pero que presenta en la actualidad dos desafíos.

Por una parte, se trata la resolución de los problemas que la economía argentina arrastra como herencia del pasado y que se manifiestan en la actual crisis, con desequilibrios macroeconómicos, alta inflación y escasez de reservas. Por otra parte, la consolidación de una posición de liderazgo de China a nivel global y su rol como exportador de capital convocan a pensar estratégicamente los términos de una relación que hasta el momento es estructuralmente deficitaria. Si la Argentina no encuentra los mecanismos que puedan hacer a su crecimiento compatible con el crecimiento de la economía china, entonces su inserción en el ciclo de acumulación que comienza a delinearse en la actualidad será poco virtuosa.

Mientras que la perspectiva china ya ha consolidado a la Argentina como proveedor en su red de seguridad alimentaria y demandante de sus manufacturas, la Argentina aún no ha avanzado con mayor decisión en una estrategia que materialice el mutuo beneficio a largo plazo. La contribución en el financiamiento a corto plazo, si bien ha sido decisiva en la actual coyuntura de elevadas necesidades financieras externas, se verá limitada en tanto no se desarrollen mecanismos alternativos de complementariedad. Las perspectivas para el balanceo de los saldos comerciales con China, que involucran la diversificación de las exportaciones hacia los minerales y el incremento del contenido de valor agregado en alimentos, pueden contribuir a equilibrar la relación, pero su magnitud es insuficiente para garantizar que el crecimiento de la Argentina y de China se acoplen. En cambio, un mayor abanico de posibilidades se abre en la medida en que la inserción de la Argentina en la IFR pueda impulsar su transformación en un exportador de energía de clase mundial.

Referencias

- Abeles, M., Cuattromo, J., Mareso, P., & Toledo, F. (2013). *Sector externo y política fiscal en los países en desarrollo: la experiencia de América Latina ante la crisis internacional de 2008-2009* (CEFID-AR). Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. <http://catalogo.econo.unlp.edu.ar/meran/opac-detail.pl?id1=17068>
- Actis, E., & Creus, N. (2021). *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Capital Intelectual.
- Arceo, N., Bersten, L., & Wainer, A. (2022). *La evolución del sector de hidrocarburos Potencialidades de la matriz energética argentina*. <https://www.fund.ar/wp-content/uploads/2022/04/La-evolucion-del-sector-hidrocarburos-Fundar.pdf>
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekin. Orígenes y Fundamentos*. Akal Editores.
- Arrighi, G. (2010). El largo siglo XX: dinero y poder en los orígenes de nuestra época. En *Cuestiones de antagonismos* (Vol. 3). Akal. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=155096>
- Arslan, Y., & Cantú, C. (2019). The size of foreign exchange reserves. *Bank for International Settlements (ed.) Reserve management and FX intervention*.
- CAMMESA. (2022). *Informe Anual*. <https://cammesaweb.cammesa.com/informe-anual/>
- CEPAL. (1959). *El desarrollo económico de la Argentina* (Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico). CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/9007>
- CEPAL. (2009). *América Latina y el Caribe Series históricas de estadísticas económicas*.
- Díaz Alejandro, C. F. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Amorrotu. <https://biblio.aladi.org/bib/63895>
- Dirección de Economía Minera. (2023). *Mercado de Cobre. Informe de Coyuntura*.
- Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera Secretaría de Minería de la Nación. (2023). *Participación de capitales chinos en Argentina*.
- Frenkel, R. (2014). Las perspectivas de América Latina en materia de endeudamiento externo. En *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica: Vol. Desarrollo Económico* (Libros de la CEPAL, pp. 121–154). CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/37073>
- Fundación Norte y Sur. (s/f). Recuperado el 14 de noviembre de 2024, de <https://dossiglos.fundacionnorveysur.org.ar/>
- Gerchunoff, P. L., & Llach, L. (2010). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/190478>
- Gereffi, G., & Lee, J. (2012). Why the World Suddenly Cares About Global Supply Chains. *Journal of Supply Chain Management*, 48(3), 24–32. <https://doi.org/10.1111/J.1745-493X.2012.03271.X>
- Girado, G. A. (2021). *Un Mundo Made in China: La Larga Marcha Hacia la Creación de un Nuevo Orden Mundial*. Capital Intelectual.
- He, L. (1969). Overcoming the Great Recession. Lessons from China. En *M-RCBG Associate Working Paper Series* (Número | No. 33). Mossavar-Rahmani Center for Business & Government. Harvard Kennedy School. https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/summers_foreword_AWP.pdf
- Hurtado, D., & Haro Sly, M. J. (2023). Hacia la convergencia de trayectorias en ciencia y tecnología que se bifurcan: desafíos de la cooperación de Argentina y China. En M. V. Andrés (Ed.), *Argentina-China. 50 años de relaciones diplomáticas: cooperación, desarrollo y futuro* (pp. 9–25). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/c_2023-05-08-argentina-china.pdf
- Iunnisi, F. S., & Frontons, G. D. (2016). El dinero en tiempos de revolución y transición. *Invenio*, 19(37), 57–86. <https://www.redalyc.org/pdf/877/87747436005.pdf>
- Kolerus, C., N'Diaye, P. M., & Saborowski, C. (2016). China's Footprint in Global Commodity Markets. En *China's Footprint in Global Commodity Markets* (Issue 006, Vol. 2015). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781475541069.062>
- Lakner, C., & Milanovic, B. (2016). Global income distribution: From the fall of the berlinwall to the great recession. *World Bank Economic Review*, 30(2), 203–232. <https://doi.org/10.1093/WBER/LHV039>
- Llach, J. J. (1984). El plan pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, XXIII(92).
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company.

Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Belloso, H., & Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (Libros de la CEPAL, Vol. 125). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d9d07ec1-d5cc-4c57-ac11-178a62105b48/content>

Oszlak, O. (2012). *La Formación del estado argentino : orden, progreso y organización nacional*. Ariel.

Palma, J. G. (2023). *Ricardo was surely right: the abundance of “easy” rents leads to greedy and lazy elites. A “Post-Ricardian” critique of rentier-capitalism (and its “non-creative” destruction). A tribute to Geoff Harcourt* (Cambridge Working papers in Economics). <https://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe2326.pdf>

Pérez, C. (2010). Technological revolutions and techno-economic paradigms. *Cambridge Journals of Economics*, 34(1), 185–202.

Pérez, C. (2017). Could Technology Make Natural Resources a Platform for Industrialization? Identifying a New Opportunity for Latin America (and Other Resource-Rich Countries). En *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy* (p. 353). Columbia University Press. <https://doi.org/10.7312/NOMA18050-011/HTML>

Rapoport, M. (2012a). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)* (5th ed.). Emece .

Sun, H. (2014). Modelo de cooperación energética entre China y América Latina. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 45(176), 9–30. [https://doi.org/10.1016/S0301-7036\(14\)70848-X](https://doi.org/10.1016/S0301-7036(14)70848-X)

Taiana, F. A. (2022). *Argentina, China y el mundo (1945-2022): Vol. Ediciones Especiales*. Universidad Nacional de Quilmes.

Vitelli, G. (2004). Las seis convertibilidades de la moneda argentina: la reiteración de una misma historia. *Ciclos*, XIV(28). http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v14_n28_02.pdf

Zheng, B., & He, S. (2013, julio 25). *Sino-Latin America cooperation promotes global governance reform*. Chinese Social Sciences Today. <http://www.csstoday.com/Item/242.aspx>

