

# Hoja de ruta para una integración sostenible entre Argentina y China

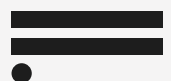


Santiago Bustelo  
Florescia Rubiolo

# Hoja de ruta para una integración sostenible entre Argentina y China

Santiago Bustelo  
Florescia Rubiolo

- Generar riqueza
- Promover el bienestar
- Transformar el Estado



# Índice

## Hoja de ruta para una integración sostenible entre Argentina y China

4	<a href="#">Introducción</a>	26	<a href="#">La demanda asiática y la inserción argentina: escenarios y oportunidades</a>
5	<a href="#">Tendencias recientes y estado actual de la relación económica bilateral</a>	27	China como socio para una inserción económica sostenible: hacia una estrategia basada en inversiones productivas con salida exportadora
6	Comercio bilateral	27	El sector energético en China y el desafío de la transición
9	Inversiones	30	La demanda alimentaria como oportunidad de nicho
11	Los acuerdos de <i>swap</i> de divisas	32	Industria forestal
12	<a href="#">El financiamiento de China a nivel internacional</a>	34	Minería
13	Financiamiento a países en desarrollo	36	<a href="#">Reflexiones finales</a>
17	<a href="#">El financiamiento de China a Argentina: créditos, actores, y proyectos</a>	39	<a href="#">Bibliografía</a>
20	El marco legal e institucional del financiamiento de China a Argentina		
21	<a href="#">Proyección y límites de la vinculación financiera con China</a>		
24	Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB)		
24	Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR)		

# Introducción

El estatus actual de China como potencia económica global tuvo como primer disparador la implementación de las políticas de apertura y modernización implementadas por Deng Xiaoping a partir de 1978. El rol económico de Beijing se consolidó a nivel regional gradualmente, adquiriendo mayor relevancia tras la crisis asiática de 1997. En 2001, el país alcanzó un hito estratégico con su incorporación a la Organización Mundial del Comercio. Finalmente, como corolario de este despegue económico sin precedentes y producto de su exitosa integración a cadenas de valor globales y regionales, en 2010 la República Popular China se convirtió en la segunda mayor economía del mundo.

Desde su apertura, China se ha consolidado como centro mundial de ensamblaje de productos manufacturados a partir de su dinámica participación en las cadenas globales de valor (CGV) y, más recientemente, como un *hub* de cadenas globales de valor digitales (Lv, Fang, Wang, 2021). Como consecuencia, multiplicó su demanda de recursos vinculados al sostenimiento del ritmo de desarrollo productivo del país y al mantenimiento de una masa urbana en constante expansión. América del Sur se transformó paulatinamente, desde inicios del siglo XXI, en uno de los principales proveedores de productos primarios de China, a partir principalmente de la exportación de cobre, mineral de hierro, soja y derivados y petróleo (Perrotti, 2015). A nivel estructural, esta demanda se articuló con el *boom* del precio de los *commodities* iniciado en 2002, que alcanzó su punto máximo en 2008 (IMF, 2022), favoreciendo la rentabilidad del modelo de exportación primaria, el protagonismo de China como socio de las economías sudamericanas y una intensificación de la primarización de las exportaciones, particularmente en el caso de Brasil (Rubiolo, 2019).

De allí en más, el rol de China como socio estratégico para la inserción económica internacional de las economías de la región ha ido en aumento. Para Argentina, China se posicionó, inicialmente, como un socio clave para implementar una estrategia de diversificación comercial y, más recientemente, financiera y crediticia. En este documento, se realiza un análisis detallado de la evolución reciente y el estado actual de la relación económica bilateral en sus dimensiones comercial y financiera, considerando tanto los créditos como las inversiones. Para ello, se lleva a cabo un relevamiento exhaustivo de los contratos de financiamiento firmados con China (proyectos, valores, tasas de interés, grado de implementación).

Una vez analizado el estado de situación de la relación económica bilateral, el estudio propone los lineamientos de una estrategia para consolidar una integración económica más virtuosa con China, que permita superar los desequilibrios actuales. Argentina debe alcanzar una relación de cooperación económica con China que no se circunscriba al financiamiento para obras de infraestructura realizadas con bienes de capital chinos. Es necesario ir más allá del financiamiento y avanzar en una agenda de inversiones productivas que permita, con base en mecanismos de mercado, desplegar el potencial de la oferta exportadora nacional a través de los que serán los vectores de la demanda por productos de China y Asia en las próximas décadas. En otras palabras, el documento postula que el eje de la cooperación debe enfocarse en proyectos con repercusiones inmediatas en la generación de capacidades exportadoras, o, preferiblemente, en inversiones directas por parte de empresas chinas, públicas o privadas, en proyectos vinculados a la creciente demanda de China y Asia. Para ello, a lo largo del trabajo, se definen algunos de los sectores y proyectos productivos con mayor potencial para una integración económica sostenible con China.

Finalmente, el documento busca constituir un aporte a la inserción sostenible de Argentina, desde un enfoque comercial y financiero, con una mirada eminentemente pragmática y enfocada en las condiciones materiales, que se convierten en condicionantes de primer orden para la proyección y la inserción internacional del país. Este argumento y las recomendaciones que de él se desprenden toman posición, asimismo, en términos teóricos, en el acalorado debate existente en círculos académicos y políticos en torno a la posición que debe adoptar Argentina en relación con China, en el



## Introducción

marco de la creciente rivalidad entre Washington y Beijing, que se irradia sobre toda América Latina.

Esta discusión, que se constituye actualmente en uno de los principales ejes de debate en la literatura *mainstream* de la disciplina en diferentes regiones del mundo, presenta en Argentina al menos dos líneas argumentales disímiles. Por un lado, se encuentran las visiones que postulan que, ante una intensificación de la competencia entre ambas potencias, la necesidad de posicionarse con una u otra se volverá una decisión ineludible. Estas posturas se basan en la premisa de la configuración de un nuevo escenario bipolar, con un eventual endurecimiento de las fronteras estratégico-militares aun cuando persista la integración económica global (De la Balze, 2019).

Por el contrario, una segunda visión postula, con diferentes matices, que la competencia entre ambas potencias conducirá a una configuración bipolar del orden internacional, pero que no se traducirá en una imposición de elegir para los demás países del globo. En esta línea, Russell (2021) introduce el concepto de "no polarización". Esta noción supone que, a pesar de la bipolaridad emergente, no existirá una condición sistémica de adscripción voluntaria o forzada a uno de los polos, sino "que la gran mayoría de los Estados tenderá a buscar formas diversas de no polarizarse" (Russell, 2021: 14). En otras palabras, no necesariamente existirá una imposición o necesidad de elección entre Washington y Beijing.

En esta misma línea, Treacy (2021) sostiene que se irá fortaleciendo una lógica de "doble dependencia" de ambos poderes. En cuanto a la posición argentina en esta disyuntiva, el autor retoma el concepto de "no alineamiento activo" que postulan Fortín, Heine y Ominami (2020). Según estos referentes, esta noción supone la necesidad de mantener vínculos con ambos poderes, adoptando una postura de equidistancia, pero también de mantener una política exterior abierta a la diversificación, despojada de signos ideológicos.

Nuestro argumento se posiciona conceptualmente en en este segundo grupo, en el cual subyace la premisa de la "no elección". Elegir, sea cual sea el socio privilegiado, conlleva una pérdida de beneficios asociados al mantenimiento de los vínculos con ambos poderes de forma paralela. Entendemos que la intensidad será diferente en función de las distintas dimensiones, e incluso que la relación con Estados Unidos y con China, antes que competir en los mismos espacios de inserción externa argentina, es complementaria en la mayor parte de las dimensiones (comercial, financiera, energética, entre otras).

## Tendencias recientes y estado actual de la relación económica bilateral

Desde comienzos del nuevo milenio, los vínculos entre Argentina y China ingresaron en una nueva etapa. En los últimos años, la relación entre ambos países ha experimentado profundas transformaciones que llevaron al gigante asiático a convertirse en un socio económico de primer orden para Argentina, a través de una consolidación y diversificación de los lazos bilaterales. La importancia que China adquirió en las últimas décadas, así como las posibilidades que abre para nuestro país su creciente presencia, tornan necesario comprender la dinámica de las relaciones económicas bilaterales y definir una estrategia de cooperación para que la relación bilateral pueda dar los mejores resultados.

## Comercio bilateral

El modelo de desarrollo y crecimiento de China, particularmente desde el ingreso del país a la Organización Mundial del Comercio en 2001, creó una gran ventana de oportunidades para Argentina, dada la fuerte complementariedad entre ambas economías. El intercambio bilateral entre Argentina y China creció de USD 3,2 mil millones en el año 2003 a USD 19,8 mil millones en 2021 (INDEC, 2022). En la actualidad, la República Popular China es el segundo socio comercial del país, aunque desde 2019 el país asiático se ha ubicado en primer lugar durante varios meses.

### Flujo comercial entre Argentina y China (2003 - 2021). En millones de USD.

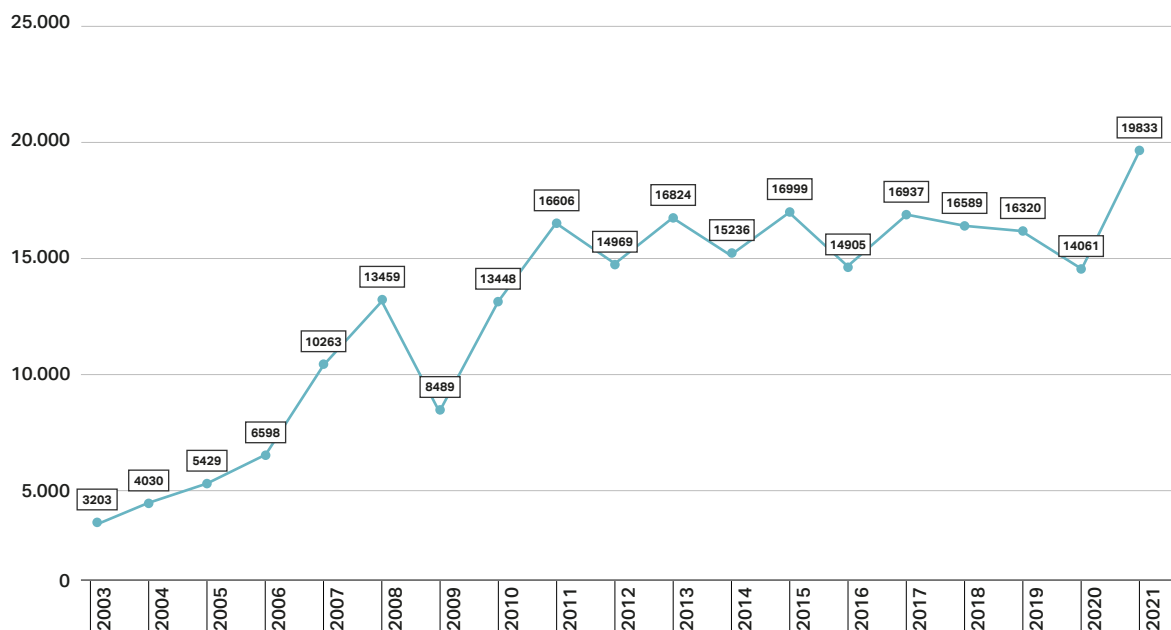


Gráfico 1

Fuente: elaboración propia con datos de INDEC (2022).

El crecimiento acelerado del intercambio comercial durante los primeros años del nuevo milenio se explica tanto por un aumento de las exportaciones como de las importaciones. Las exportaciones de Argentina a China crecieron de forma sostenida desde el año 2003 hasta el año 2011, principalmente debido al aumento de los precios de las *commodities* como resultado de la mayor demanda china por alimentos, minerales y petróleo. Incluso, en los primeros años posteriores a la crisis financiera global de 2009, las exportaciones argentinas crecieron de forma consistente impulsadas por los programas de estímulo a la economía china. A partir de 2011, las exportaciones argentinas a China prácticamente se estancaron en valores cercanos a los USD 4 mil millones y USD 5 mil millones, para retomar el sendero de crecimiento recién en 2019, año en que alcanzaron el pico histórico de USD 7 mil millones (INDEC, 2022).

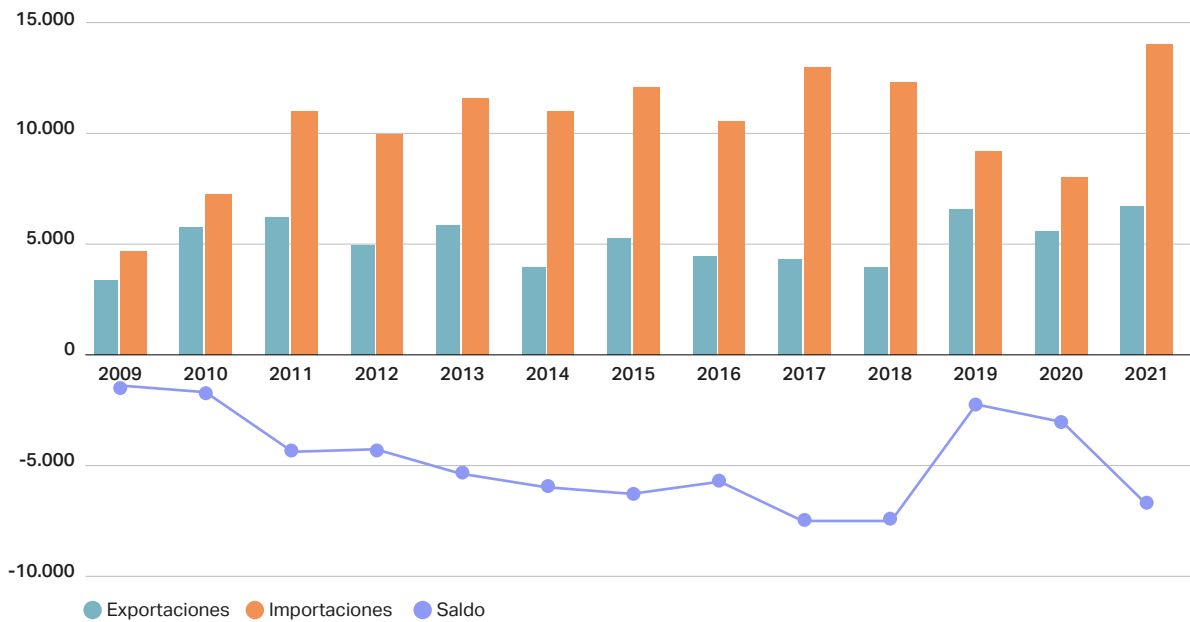
Las importaciones provenientes de China crecieron constantemente desde 2003 hasta 2011, pasando de USD 720 millones a USD 10,5 mil millones. A partir de 2011 las importaciones de China también se mantuvieron relativamente estables entre valores de aproximadamente USD 10 mil millones y USD 11 mil millones (INDEC, 2022). Este desempeño se relaciona de forma general con el nivel de actividad de la economía argentina.

El creciente volumen de comercio bilateral se tradujo en una mayor participación relativa de China en la pauta comercial de Argentina. En el año 2021, China representó el 8% del total de las ventas externas de Argentina al mundo y el 21,4% de sus importaciones.

## Evolución anual de las exportaciones, importaciones y balanza comercial bilateral Argentina - China (2009-2021)

(Exportaciones en valor FOB, importaciones en valor CIF en millones de dólares)

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia con datos de INDEC (2022).

El relativo estancamiento de las exportaciones hacia China desde 2011, junto con el aumento de las importaciones provenientes del país asiático, consolidó una posición estructural deficitaria para Argentina, la cual alcanzó su máximo en 2017 con un saldo negativo de USD -7,7 mil millones. En 2021, el saldo comercial acumulado fue un déficit de USD -7,2 mil millones (INDEC, 2022).

Cabe destacar que, en América Latina, otros países con dotaciones de recursos naturales, con importantes exportaciones del sector primario o del complejo agroindustrial, como Brasil, Chile y Perú, mantienen significativos superávits con la República Popular China. En 2020, Brasil tuvo un superávit de USD 40 mil millones, Chile, de USD 8,2 mil millones, y Perú, de USD 3,3 mil millones. Los valores exportados por estos países hacia China superan con creces el valor de las exportaciones argentinas hacia el mismo país. En 2021, Brasil exportó hacia China USD 87,9 mil millones, Chile, USD 34,5 mil millones, Perú, USD 17,9 mil millones, en cuanto que Argentina totalizó apenas USD 6,1 mil millones (ITC, 2023). Las principales exportaciones de estos países hacia China se componen principalmente de mineral de hierro, cobre, soja, petróleo y celulosa, aunque también cabe destacar otros productos con peso menor, aunque significativo en la balanza comercial, como proteínas animales, frutas y vinos.

Dada la dotación de recursos de Argentina y considerando la dinámica exportadora de los países vecinos, con las políticas de incentivo adecuadas es posible vislumbrar en el mediano plazo una posición más equilibrada en la balanza comercial con China.

Excluyendo a China, Argentina mantiene una posición de fuerte superávit con el resto de Asia Pacífico: en los últimos años oscila entre los USD 4 mil millones y los USD 6 mil millones. A diferencia

de China, el resto de los países de Asia del Este no ocupa una posición tan preponderante en las importaciones argentinas, lo que resulta en saldos comerciales positivos. Entre 2018 y 2019, dentro de los principales destinos de exportación de nuestro país, solo aumentaron las exportaciones hacia China y Asia. Previo al inicio de la pandemia, entre 2018 y 2019, las exportaciones hacia China aumentaron un 61,8% y hacia Asia (sin China) un 22,8%, mientras que las exportaciones hacia el Mercosur, Brasil y la Unión Europea cayeron 10,5%, 8,1% y 3,7% respectivamente (INDEC, 2022).

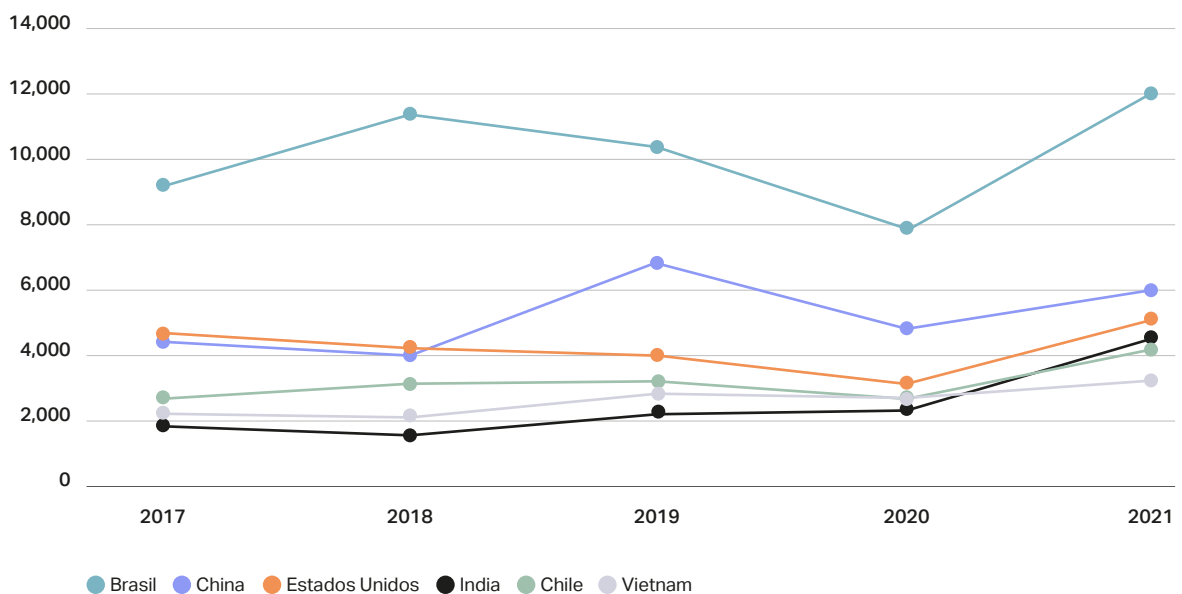
Estos datos parecen consolidar la visión de China y Asia del Este —particularmente los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)— como un horizonte exportador de gran potencial para Argentina. China y la ASEAN conforman una región que abarca aproximadamente 2 mil millones de habitantes en un territorio con relativa escasez de recursos naturales y creciente demanda, debido a factores demográficos, sociales y económicos. Si se considera su rápido desarrollo y potencial, resulta imperativo establecer una estrategia de posicionamiento para aprovechar plenamente las oportunidades que plantea esta nueva etapa de la economía global.

**Argentina necesita una estrategia para desarrollar capacidades productivas sobre la base de su dotación de recursos naturales, que le permitan acceder al creciente mercado chino e integrarse en las cadenas globales de valor.**

Argentina necesita una estrategia para desarrollar capacidades productivas sobre la base de su dotación de recursos naturales (proteínas animales, industria forestal, litio, GNL, entre otros), que le permitan acceder al creciente mercado chino e integrarse en las cadenas globales de valor, en las que tanto China como el continente asiático tienen un peso creciente.

### Evolución de las exportaciones argentinas (2017-2021). Principales destinos. En millones de USD

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia con datos de ITC (2022).

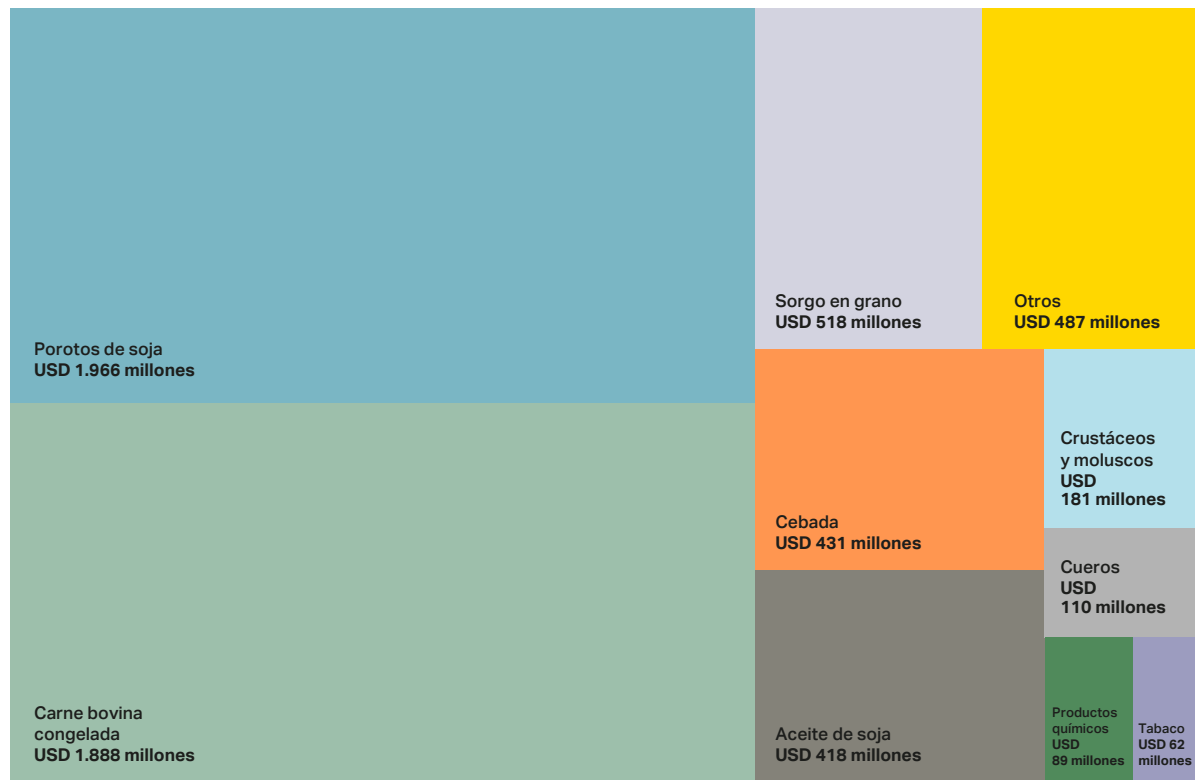


La pauta de exportación de Argentina a China se encuentra concentrada mayormente en productos de origen agroindustrial. En los últimos años, los principales productos de exportación de Argentina al país asiático fueron: porotos de soja, aceites vegetales, petróleo, carne bovina, trozos y despojos de gallina y moluscos. Estos productos representan más del 80% de toda la pauta exportadora de Argentina a China. Al analizar la composición de la pauta de exportación de Argentina a China en la última década, también es posible observar cambios en el peso relativo de estos productos, así como signos de consolidación de nuevos mercados con mayor grado de diferenciación, a través de productos como vinos, lácteos, fertilizantes y químicos.

El principal ítem de exportación de Argentina a China ha sido históricamente la soja, principalmente en aceite y en habas. Hasta el año 2009 inclusive, las ventas de aceite de soja representaron aproximadamente un 50% del total exportado. Sin embargo, a partir de 2010, se interrumpieron de manera drástica las ventas de este producto, y en su lugar se potenciaron las ventas de porotos de soja que ese año representaron el 71% de las exportaciones argentinas al país asiático (ITC, 2022). En los años siguientes, la concentración se redujo, con una mayor participación de productos como hidrocarburos, carne bovina y despojos, y cereales, manteniendo el patrón primario-exportador argentino y la lógica de comercio interindustrial.

### Principales productos exportados por Argentina a China, 2021. En miles de USD

Gráfico 4



Fuente: elaboración propia con datos de ITC, 2022.

## Inversiones

En cuanto a las inversiones extranjeras en Argentina, la participación de China ha ido creciendo desde 2010. No obstante, en comparación con Estados Unidos y Europa, tradicionales inversores en la región, las inversiones chinas se encuentran aún en un estadio relativamente incipiente en el país.

En este apartado, analizamos los montos y destinos de las inversiones en Argentina y sus resultados, para luego evaluar las potencialidades para el país desde una mirada de desarrollo.

Los análisis de los medios de comunicación locales sobre la presencia económica de China en nuestro país suelen equiparar el financiamiento a las inversiones, generando de este modo una imagen distorsionada del escenario de inversión en Argentina. En este sentido, es fundamental distinguir las inversiones de otros modos de financiamiento. Es decir, los préstamos chinos generalmente emitidos por el Banco Chino de Desarrollo y el Exim Bank, que han tenido un destacado rol en el desarrollo de proyectos de energías renovables y transporte en Argentina, no deben ser considerados como inversión extranjera directa (IED)<sup>1</sup>. Los contratos de financiamiento generalmente están ligados a contratos comerciales con empresas chinas bajo la modalidad EPC (*Engineering, Procurement and Construction*), pero no suelen implicar la adquisición ni la gestión de un activo por parte de un inversor de China.

Existen reconocidas dificultades a la hora de rastrear las inversiones chinas en el exterior en términos precisos, problema que se relaciona con diversas discrepancias en torno a cómo contabilizar estas transacciones. Los datos oficiales del Banco Central Chino y del Ministerio de Comercio (MOFCOM) sobre inversión extranjera directa son problemáticos debido a una variedad de factores. A pesar de que las instituciones chinas como el MOFCOM y la State Administration of Foreign Exchange (SAFE) han logrado un progreso significativo a lo largo de los años hacia el cumplimiento de estándares internacionales, discrepancias en los métodos de compilación dan como resultado una imagen limitada de los patrones de IED chinas (CEBC; 2013, 2017). El principal inconveniente con este método es que las estadísticas reflejan proyectos aprobados por el gobierno en lugar de flujos de capital reales. A su vez, el proceso de registro no requiere que las empresas chinas informen el destino final de sus inversiones o su sector objetivo. Otro tema relevante relacionado con el uso de estadísticas oficiales es un fenómeno conocido como "*round-tripping*": el flujo de fondos hacia y desde un país como IED a través de una ubicación *offshore*.

Por todas estas cuestiones, diversas instituciones internacionales han desarrollado sus propios métodos para contabilizar los valores de inversión extranjera directa de China, muchos de ellos basados en cálculos informales a través de noticias vehiculadas en la prensa. En esta sección basaremos nuestros cálculos en la compilación de datos del China Global Investment Tracker, del American Enterprise Institute. De todas formas, cabe destacar que, debido a las dificultades metodológicas señaladas, hay discrepancias entre las distintas fuentes y, por lo tanto, los datos totales no deben ser tomados como absolutos o definitivos, sino más bien como una aproximación general a las principales tendencias del fenómeno.

Argentina se ubica en cuarto lugar como principal destino de inversiones chinas en América del Sur, por detrás de Brasil, Perú y Chile, con un valor total de USD 10,8 mil millones. En el primer lugar se ubica Brasil con un stock total de USD 63,7 mil millones, Perú en segundo lugar con USD 25,4 mil millones, y luego Chile con USD 15,9 mil millones (AEI, 2022). Estos datos confirman que Argentina se encuentra rezagada en términos de recepción de IED chinas en el contexto regional. Cabe también destacar que los principales países receptores de IED de China en la región son a su vez países que, como analizamos en el apartado anterior, mantienen fuertes superávits comerciales con el país asiático.

A pesar de ser la segunda economía del mundo, nuestro segundo socio comercial, y nuestro principal financista internacional bilateral, al considerar la IED de los principales países inversores en Argentina,

<sup>1</sup> Para un detalle de montos, sector de destino de los préstamos, períodos y bancos financiadores ver: AidData (2022). AidData's Global Chinese Development Finance Dataset, Version 2.0. AidData at the College of William and Mary. Dponible en: <https://www.aid-data.org>; y Gallagher, Kevin P. y Myers, Margaret (2022) "China-Latin America Finance Database", Washington: Inter-American Dialogue. Disponible en: [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)

la República Popular China se ubica por detrás de casi todas las economías desarrolladas (Francia, España, Estados Unidos, Alemania). De acuerdo con la información remitida al Fondo Monetario Internacional por parte del BCRA en el marco de la Encuesta Coordinada de Inversiones Directas (ECID) en 2020, China alcanzó un monto total de IED (excluyendo inversiones en cartera) en el país de USD 1 mil millones, detrás de Estados Unidos (USD 7,6 mil millones), Países Bajos (USD 3,7 mil millones) y Brasil (USD 2,3 mil millones), por mencionar solo algunos ejemplos.

## Los acuerdos de *swap* de divisas

Un hito importante y un rasgo distintivo en la relación entre ambos países es la firma de contratos de *swap* de divisas. Como canales para la obtención de divisas internacionales para Argentina, se fueron consolidando como una alternativa frente a la imposibilidad de acceso al crédito internacional durante los últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Las líneas *swap* son líneas permanentes de crédito entre bancos centrales. Estos últimos suscriben un acuerdo monetario recíproco temporal que consiste en el suministro de la moneda de su país disponible para negociar con otro banco central al tipo de cambio vigente. Los bancos centrales suelen utilizar este instrumento financiero en caso de fuga de capital a corto plazo o escasez de capital en el contexto de una crisis o turbulencia financiera. Es importante señalar que solo hay una transferencia financiera efectiva entre países en el caso de que realmente se active la línea de *swap*.

El primer acuerdo fue firmado en 2009 por un monto en yuanes de ¥ 70 mil millones que equivalían a unos USD 11 mil millones por un período de validez de tres años. El acuerdo fue posteriormente renovado en 2014 por el mismo valor de USD 11 mil millones de dólares. En 2017, cuando se cumplió el plazo de vencimiento del *swap* firmado en 2014, se acordó su renovación entre ambos bancos centrales (BCRA, 2017). En diciembre de 2018, en el marco de la visita oficial de Xi Jinping a Argentina, se firmó un acuerdo suplementario al *swap* de 2017, por un valor equivalente a USD 8,7 mil millones (BCRA, 2018). El monto total de ambas operaciones fue de USD 18,6 mil millones (¥ 130 mil millones), que representaban aproximadamente el 20% de las reservas internacionales totales de Argentina a fines de 2018.

La línea de *swap* en yuanes fue activada por el gobierno argentino en varias ocasiones en los últimos años, haciendo uso efectivo de los recursos monetarios chinos. En octubre de 2014, ante una creciente necesidad de financiamiento y en el contexto de una crisis cambiaria, Argentina activó por primera vez el contrato *swap*, cuando el Banco Central decidió retirar USD 2,7 mil millones. El Banco Central de la República Argentina (BCRA) volvió a utilizar la línea *swap* con China en noviembre de 2014 hasta 2015, con un monto de retiro mensual equivalente a USD mil millones (Stanley, 2018, 2019). A finales de ese año, para aumentar las reservas del Banco Central, el recién llegado gobierno de Mauricio Macri decidió cambiar los yuanes activados por dólares estadounidenses por un valor de USD 3,1 mil millones (BCRA, 2015a).

Con las sucesivas activaciones del acuerdo, los fondos chinos se fueron convirtiendo cada vez más en una fuente esencial de las reservas extranjeras argentinas, transformando en cierto sentido a China en un prestamista de última instancia para Argentina. Mientras que inicialmente representaba el 10% del total de reservas internacionales del BCRA, a finales de 2015 había aumentado al 35% (Stanley, 2019). Para 2020, el canje de divisas con China totalizó un monto de aproximadamente USD 18,5 millones, lo que representaba en aquel momento aproximadamente el 42% de las reservas internacionales de Argentina.

Todos estos elementos apuntan a un hecho fundamental para comprender la dinámica de las relaciones entre Argentina y China en los últimos tiempos: el peso económico que ha adquirido China para



Argentina en términos de comercio, inversión y financiamiento, consolidó al país asiático como un actor de gran relevancia en la política económica y exterior del gobierno nacional. La intensificación de los vínculos implica una relación bilateral de mayor complejidad, donde se superponen los intercambios y las negociaciones de acuerdos en distintos ámbitos, de tal manera que se estructura una interconexión de intereses de diferentes actores que se determinan mutuamente.

**El peso económico que ha adquirido China para Argentina en términos de comercio, inversión y financiamiento, consolidó al país asiático como un actor de gran relevancia en la política económica y exterior del gobierno nacional.**

Esta interconexión de las diferentes esferas de cooperación en la relación bilateral es importante para entender la dinámica de las negociaciones entre ambos países. Al mismo tiempo, la situación económica y política interna de Argentina ha determinado fuertemente la evolución de la relación bilateral. La inestabilidad de la economía argentina y, específicamente, la necesidad de acceso a financiamiento internacional, gradualmente colocaron a China como un proveedor de última instancia y determinaron las posiciones de los diferentes gobiernos argentinos frente al país asiático.

## El financiamiento de China a nivel internacional

En los últimos años, China se ha convertido en un importante proveedor de financiamiento a nivel mundial. A pesar de que el país ha sido un prestamista internacional activo desde su fundación, a través de programas de ayuda de cooperación económica con el mundo en desarrollo, no fue sino hasta principios del siglo XXI que el financiamiento de China a nivel internacional adquirió relevancia.

Para tener una dimensión clara del fenómeno en cuestión: los préstamos directos y los créditos comerciales de China a nivel internacional han pasado de casi cero en 1998 a más de USD 1,6 billones en 2018 (Horn, Reinhart y Trebesch, 2019). En el caso de América del Sur, desde 2009 China ha otorgado compromisos de préstamo por hasta USD 108,3 mil millones a países de la región. El monto de los préstamos es mayor a los préstamos otorgados por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Export-Import Bank de Estados Unidos en el mismo período (Gallagher, Irwin y Koleski, 2013).

Una característica específica de la actual expansión del financiamiento de China a nivel internacional es que, además de los programas tradicionales de ayuda que incluyen subvenciones, préstamos sin intereses y préstamos concesionales<sup>2</sup>, actualmente el grueso de las finanzas internacionales de China está compuesto por préstamos no concesionales canalizados a través de dos bancos estatales clave: el Export Import Bank of China (CHEXIM) y el China Development Bank (CDB). La mayor parte de este financiamiento se destina a países en desarrollo y se centra de forma abrumadora en el sector de la infraestructura (Brautigam, 2009; Foster *et al.*, 2009; Xu, 2019).

China es en la actualidad un exportador líder de capital con una agenda explícita de "globalización", proporcionando grandes volúmenes de financiamiento a los países en desarrollo para apoyar proyectos de infraestructura en todo el mundo (Xu & Carey, 2014, 2015a, 2015b). La expansión de los préstamos internacionales de China ha transformado al país en uno de los principales acreedores oficiales del globo. La huella de este proceso es particularmente notable entre los países de renta baja

<sup>2</sup> Se toma como definición de "concesionalidad" los criterios de la OECD: un crédito es "concesional" cuando contiene un elemento de subvención de al menos el 25%. Criterios disponibles en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf>

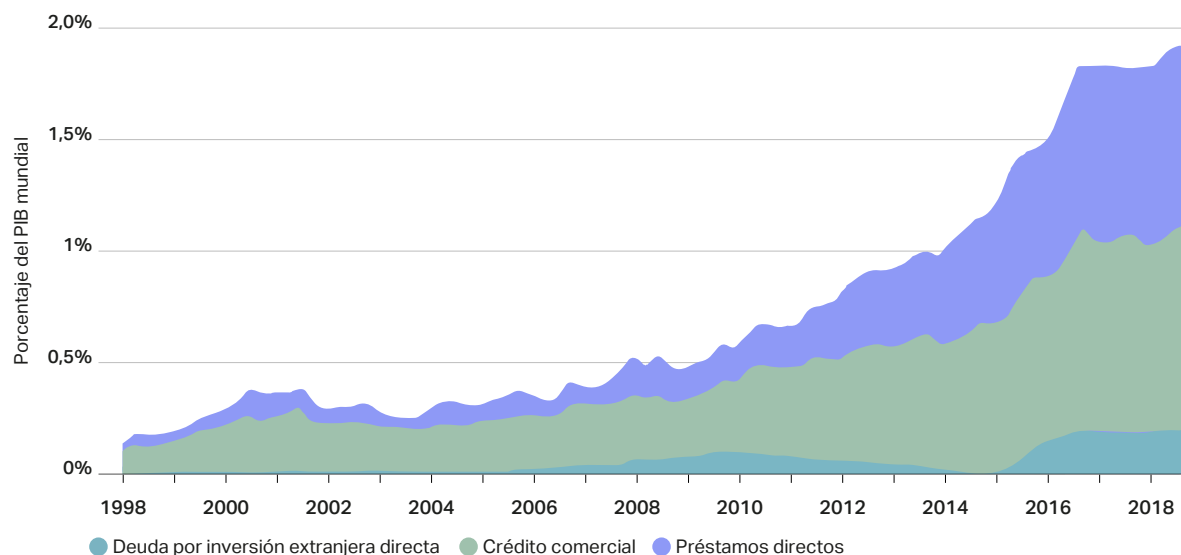
y media, donde China se ha convertido en una fuente fundamental de financiamiento, especialmente para aquellos países que tienen problemas para acceder a los mercados de capitales mundiales.

Las asignaciones de capital de China a nivel internacional comenzaron a dispararse desde principios de la década del 2000, cuando China se convierte en un importante exportador de capital al resto del mundo. En aquel primer momento, las colocaciones estaban —y aún están— compuestas principalmente por inversiones en carteras oficiales, debidas casi en su totalidad a las compras de activos de bonos soberanos extranjeros por parte del Banco Popular de China (PBoC). Para 2017, las tenencias de bonos soberanos extranjeros del PBoC ascendían a más de USD 3 billones y la gran mayoría de estos son bonos de países avanzados, como bonos del Tesoro de Estados Unidos, *bunds* alemanes o Gilts del Reino Unido (Horn, Reinhart y Trebesch, 2019). Como veremos más adelante, esta cifra es más de tres veces mayor que los préstamos totales directos a países en desarrollo. En otras palabras, la mayoría de las asignaciones financieras de China hacia el resto del mundo consisten en bonos soberanos de países desarrollados adquiridos en los mercados globales por el Banco Central de China.

## Financiamiento a países en desarrollo

En términos de financiamiento a países en desarrollo, es posible notar empíricamente que no es sino hasta 2009 que el financiamiento directo de China se vuelve realmente significativo. Como puede verse en los gráficos a continuación, el financiamiento en el extranjero en forma de préstamos directos y créditos comerciales fue notablemente bajo a principios de la década de 2000 y solo comenzó a aumentar considerablemente a partir de 2009. Este aumento significativo recientemente llamó la atención de la comunidad internacional de *policy makers* y académicos, en lo que se ha denominado el “boom de préstamos de China” (Malacalza, 2019).

### Préstamos directos y créditos comerciales de China a nivel internacional (1998 - 2019). En porcentaje del Producto Interno Bruto mundial



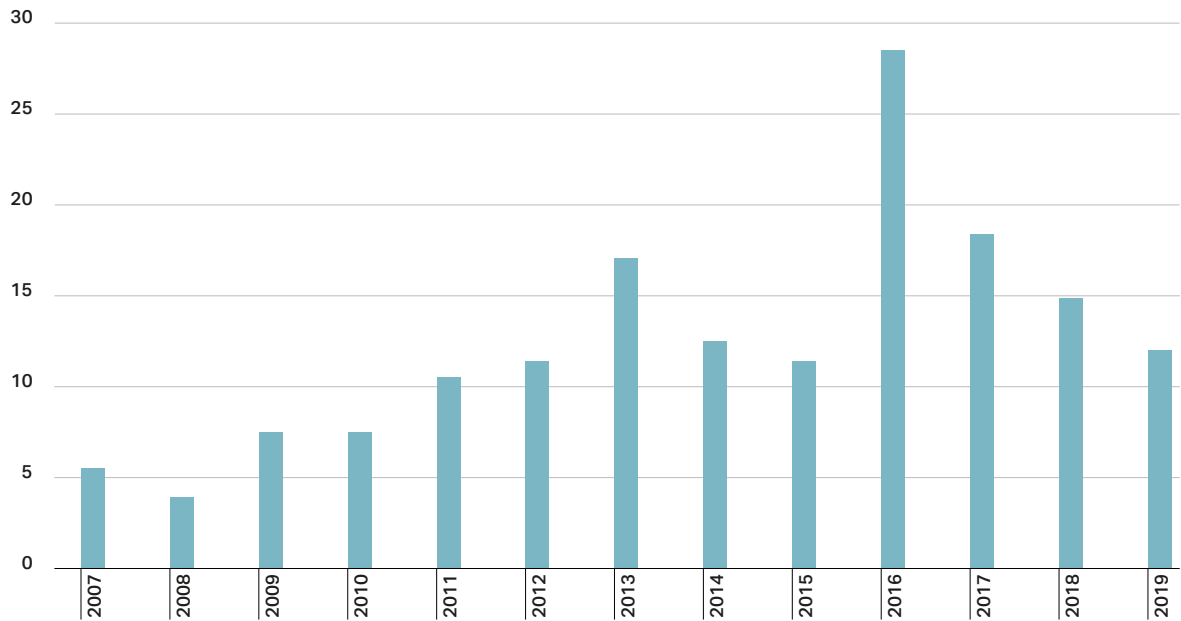
Fuente: (Horn, Reinhart y Trebesch, 2019)

Mientras que la inversión en cartera de China se concentra en bonos de países desarrollados (principalmente Estados Unidos y Europa Occidental), los créditos comerciales y los préstamos directos se concentran en países en desarrollo o emergentes, o lo que generalmente se denomina “el Sur Global”. Los siguientes gráficos muestran la evolución del financiamiento de China a África y América Latina.

El financiamiento de China a nivel internacional

## Préstamos directos de China a África (2000-2019). En miles de millones de dólares

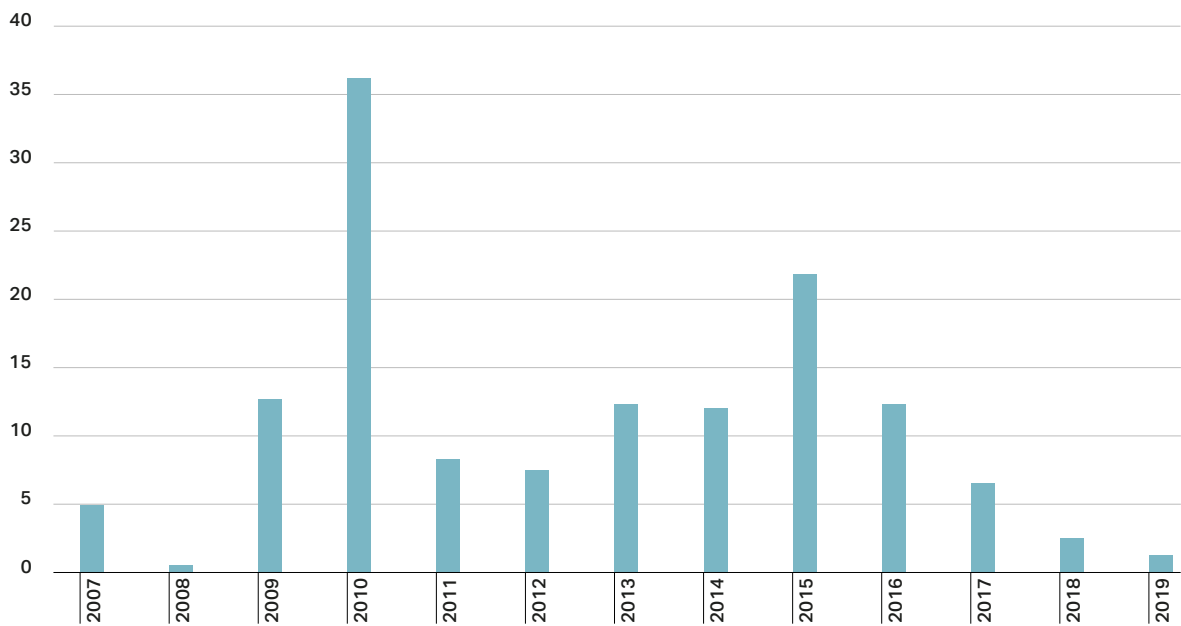
Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CARI-SAIS (2022).

## Préstamos directos de China a América Latina (2007-2021). En miles de millones de dólares

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia en base a AidData (2022).

En ambas regiones, el financiamiento de China crece de forma acentuada a partir de 2009 para posteriormente ingresar en una fase de descenso a partir de 2018; una tendencia de decrecimiento que se verifica incluso antes del inicio de la pandemia de Covid-19. En América Latina, el flujo de préstamos concedidos se reduce sostenidamente desde 2016, un proceso que se reproduce en otras regiones emergentes. Los préstamos chinos a los países africanos se redujeron de un pico de 28,3 mil millones de dólares en 2016 a 7 mil millones en 2019, último dato agregado disponible (CARISAI, 2022).

**Tanto en África como en América Latina, el financiamiento de China crece de forma acentuada a partir de 2009 para posteriormente ingresar en una fase de descenso a partir de 2018; una tendencia de decrecimiento que se verifica incluso antes del inicio de la pandemia de Covid-19.**

En línea con la evolución del desempeño del financiamiento chino a nivel global, observado en los párrafos precedentes, los flujos hacia el mundo en desarrollo siguen un patrón de despegue a partir de 2009. Ahora bien, estos presentan características distintivas en función de su naturaleza, tanto en términos de nivel de tasas de interés, tipo de instrumentos y grado de concesionalidad. Asimismo, se dirigen a sectores específicos, con particular énfasis en el desarrollo de infraestructura.

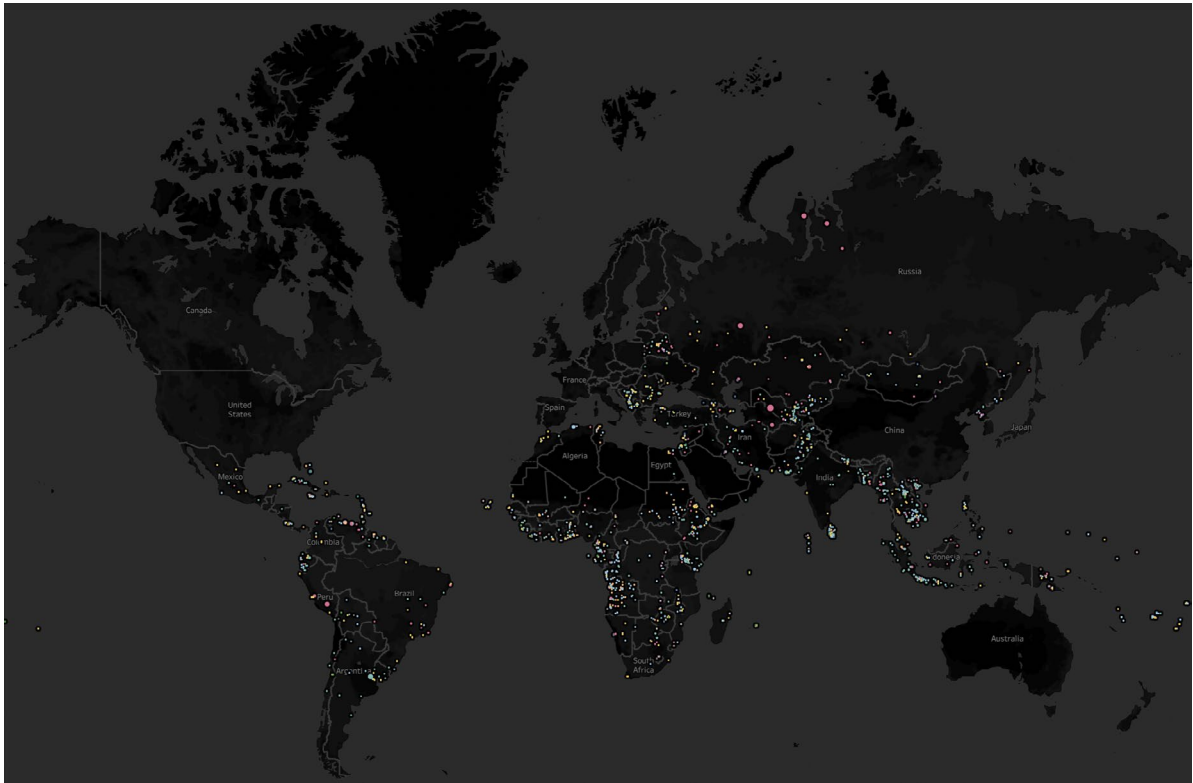
Los préstamos no concesionales representan más del 60% del total de los créditos directos en el extranjero de China, lo que constituye una característica distintiva del financiamiento internacional del país asiático. Al mismo tiempo, el uso de recursos naturales (principalmente petróleo) como respaldo para garantizar préstamos interviene en alrededor del 50% de los préstamos directos en el extranjero de China, siendo también una de las principales características de sus créditos internacionales. Tal es el caso de algunos de los préstamos que le concedió el China Development Bank a Petrobras en los últimos años (Batista Barbosa, 2019).

La literatura académica especializada en el tema enfatiza el predominio de proyectos de infraestructura económica o física (carreteras, vías férreas, puentes, puertos marítimos, aeropuertos, redes eléctricas, etc.) en los préstamos de China al exterior (Brautigam, 2009; Foster *et al.*, 2009; Gallagher *et al.*, 2016; Lin y Wang, 2017). En el caso de América del Sur, por ejemplo, los préstamos para proyectos de infraestructura constituyeron más del 60% del total de créditos a la región (Bustelo y Reis, 2015). En África, una gran parte de la financiación china también se asigna a proyectos generales de infraestructura multisectorial, mientras que está claro que los dos sectores más beneficiados son la energía (principalmente energía hidroeléctrica), con el 33,4% del total de compromisos, y el transporte (principalmente ferrocarriles), que representa el 33,2% del total (Foster *et al.*, 2009).

Hay numerosos ejemplos concretos de grandes proyectos de infraestructura financiados por China en el llamado "Sur Global". Por mencionar solo algunos casos, China ha otorgado a Argentina USD 2 mil millones para apoyar la rehabilitación de una vía férrea de 1.500 km y USD 4,7 mil millones para la construcción de dos represas hidroeléctricas. En Ecuador, China ha financiado la construcción de dos represas hidroeléctricas por un total de más de USD 2 mil millones. En África, ha financiado con USD 320 millones una carretera de circunvalación alrededor de la capital de Etiopía, Addis Abeba; y, con una inversión total de USD 4 mil millones, una vía férrea de 752 km que une dicha ciudad con el puerto vecino de Yibuti. En Asia, el gobierno de China ha financiado con USD 7 mil millones un ferrocarril de alta velocidad que une la capital de Laos, Vientiane, con la capital de la provincia china de Yunnan y, con USD 2 mil millones, una carretera que une a Karachi con Lahore, en Pakistán (Bluhm, Dreher, Fuchs, Parks, Strange y Tierney, 2018).

## Ubicación de los proyectos de infraestructura financiados por China (2000 - 2017)

Gráfico 8



Fuente: AidData (2022).

Cabe destacar que, si bien la mayoría de los préstamos no son concesionales (en el sentido de que no cumplen estrictamente con el criterio de la OECD de subvención de al menos el 25%), el financiamiento de China siempre mantiene un elemento de subvención y sus tasas de interés no pueden definirse como "comerciales" o puramente "de mercado". Los préstamos chinos a la región se otorgan a tasas de interés relativamente bajas, aun cuando las tasas no siempre son tan bajas como las tasas extremadamente concesionales que ofrecen las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). En el contexto del sistema financiero internacional, los préstamos de China se ubican en una zona intermedia entre el financiamiento puramente de mercado, caracterizado por sus tasas elevadas, su aversión al riesgo y el corto plazo, y el financiamiento con mayor nivel de concesionalidad de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (Xu & Carey, 2015a, 2015b).

**El monto de los préstamos de China para proyectos de desarrollo de infraestructura es mucho mayor que los préstamos para proyectos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), y las tasas de interés son notablemente más bajas que las tasas del mercado.**



En otras palabras, el monto de los préstamos de China para proyectos de desarrollo de infraestructura es mucho mayor que los préstamos para proyectos de las IFI, y las tasas de interés son notablemente más bajas que las tasas del mercado. China también impone menos condiciones sobre los préstamos de sus bancos oficiales que las que imponen los gobiernos occidentales y las



instituciones multilaterales. Las instituciones y los préstamos del FMI y el Banco Mundial tienen como objetivo influir en las políticas macroeconómicas de los países y las organizaciones a las que prestan, mientras que los bancos chinos no imponen condiciones en estos términos.

Pero, si bien los bancos chinos se abstienen de imponer condiciones de política económica a los beneficiarios de los préstamos —como veremos en el caso de Argentina—, sus préstamos suelen estar supeditados a la contratación de empresas chinas y compra de bienes de capital del mismo origen. Los contratos de financiamiento suelen estar acompañados por contratos comerciales con empresas constructoras y de logística de China, las cuales se encargan de llevar adelante los principales aspectos de los proyectos financiados.

## El financiamiento de China a Argentina: créditos, actores, y proyectos

En términos cuantitativos, desde 2008 China ha contraído compromisos de financiamiento por un total de USD 8,1 mil millones con Argentina a través de nueve contratos de préstamo. De este monto total, USD 7,7 mil millones han sido canalizados a través del CDB y del CHEXIM, en contratos que involucran seis proyectos específicos. Argentina es el cuarto destino más importante del financiamiento de China en América del Sur en términos de valores totales. El siguiente cuadro muestra todos los acuerdos de préstamo entre China y Argentina efectivamente implementados desde 2008 hasta 2021, por año, agencia prestamista, proyecto y monto.

### Créditos de China a Argentina (2008-2021). Por año, agencia prestamista, proyecto y monto.

Año	Agencia prestamista	Proyecto	Valor
2008	Industrial and commercial Bank of China (ICBC), Agricultural Bank of China y ABN AMOR BANK N.V.	Adquisición de material tractivo y rodante para el Ferrocarril General San Martín	106.087.959
2010	China Development Bank (CDB) y CITIC	Suministro de locomotoras, vagones de pasajeros, repuestos, herramientas, documentos técnicos, servicio técnico y capacitación técnica para el Ferrocarril San Martín	273.252.220
2010	CITIC	Suministro de vagones para el subte Línea A	84.968.550
2010	Export-Import Bank of China (CHEXIM)	Suministro de vagones de pasajeros, repuestos, herramientas, documentos técnicos, servicio técnico y capacitación técnica para el Ferrocarril San Martín	113.828.594
2010	CITIC, ICBC y Wing Lung Bank	Suministro de vagones para el subte Línea A	200.687.550
2014	China Development Bank (CDB) y ICBC	Rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas	2.100.000.000
2014	China Development Bank (CDB); ICBC y Bank of China (BoC)	Represas hidroeléctricas del Río Santa Cruz	4.714.400.000
2017	Export-Import Bank of China (CHEXIM)	Parques solares fotovoltaicos Cauchari I, II y IIIA	331.500.000
2019	China Development Bank (CDB)	Adquisición de material rodante para el Ferrocarril Eléctrico Roca	236.000.000

Tabla 1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (2022).

En términos sectoriales, observamos que los proyectos se enfocan básicamente en dos áreas: energía y transporte. Si bien una parte del financiamiento se dirige a proyectos de infraestructura, como es el caso del Ferrocarril Belgrano Cargas, las dos centrales hidroeléctricas en la provincia de Santa Cruz y los parques solares de Cauchari, otra parte del financiamiento está constituida por créditos para la importación de máquinas y equipos desde China, como es el caso de la compra de rieles para la línea férrea General San Martín, o los vagones para el subterráneo de la línea A en la ciudad de Buenos Aires.

El sector ferroviario ha sido sin duda uno de los mayores destinos y vectores de crecimiento del financiamiento de China a Argentina. Este sector ha recibido un total de USD 2,7 mil millones, lo que representa el 35% del total de fondos recibidos por Argentina a través de los bancos de desarrollo de China. De los seis proyectos financiados por China en Argentina a través del CDB y del CHEXIM, cuatro pertenecen al sector ferroviario. Los primeros desembolsos se dieron en 2010, en un contrato de crédito por USD 273 millones con CDB y CITIC para la compra de equipos de tracción y material rodante para el Ferrocarril General San Martín. Los equipos y materiales fueron suministrados por la empresa China Machinery Engineering Corporation (CMEC). Asimismo, en ese mismo año se firmó un contrato de préstamo con CHEXIM por USD 113 millones para el suministro de locomotoras y vagones de pasajeros, también para el Ferrocarril San Martín. A nivel subnacional, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires firmó con CITIC un convenio de préstamo de USD 162 millones para la compra de 150 vagones para la Línea A del subterráneo. Sin embargo, estos préstamos son básicamente créditos de exportación de bancos chinos para la importación de vagones y materiales, y no involucran la construcción de un proyecto de infraestructura.

El primer gran acuerdo de préstamo para la construcción de vías ferroviarias se produjo en 2014, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Se firmó un importante préstamo mediante convenio con el CDB por USD 2,1 mil millones para la modernización de la línea de carga Belgrano Cargas. Finalmente, también en el sector ferroviario, en 2019 el CDB otorgó un préstamo de USD 236 millones a Argentina para la compra de 200 nuevos vagones para la línea ferroviaria suburbana Roca que se comprarán al fabricante chino China Railway Construction Corporation (CRCC) (Ministerio de Hacienda, 2019).

Los otros dos proyectos restantes financiados por los bancos chinos en Argentina conciernen al área de la energía. El primero, firmado en 2014, es un importante préstamo del CDB en sociedad con el Industrial and Commercial Bank of China Limited (ICBC) y el Bank of China (BOC), por un monto total de USD 4,7 mil millones, para la construcción de dos represas hidroeléctricas en la Provincia de Santa Cruz. De completarse, estas dos represas serán las más grandes construidas por una empresa china fuera de China. Lo cierto es que, por falencias en la planificación de los aspectos técnicos, sumadas a diferendos ambientales, cuestiones políticas y a la inestabilidad económica argentina, la ejecución de las obras se retrasó, encareciendo el costo total del proyecto. Vencido ya el período de gracia de cinco años y medio, el proyecto aún no ha sido concluido.

El segundo proyecto perteneciente al área de energías renovables fue suscrito con CHEXIM en 2017, a través de un préstamo concesional para la construcción de los Parques Solares Cauchari en la Provincia de Jujuy. Este es el único préstamo concesional que China ha otorgado a Argentina, por un monto total de USD 331,5 millones con una tasa de interés fija del 3% (Ministerio de Hacienda, 2017). Los parques solares de Cauchari ya han sido construidos y se encuentran en operación.

En el siguiente cuadro se pueden observar con mayor detalle los proyectos financiados en términos de tasas de interés y plazos de vencimiento.

## Préstamos canalizados por bancos de desarrollo de China a Argentina (2010-2019). Por agencia prestamista, proyecto, monto, tasa de interés y *maturity*.

Año	Agencia prestamista	Proyecto	Valor (USD)	Tasa de interés	Maturity
2010	China Development Bank (CDB) y CITIC	Suministro de locomotoras, vagones de pasajeros, repuestos, herramientas, documentos técnicos, servicio técnico y capacitación técnica para el Ferrocarril San Martín	273.252.220	Libor + 3,15 %	10 años
2010	Export-Import Bank of China (CHEXIM)	Suministro de vagones de pasajeros, repuestos, herramientas, documentos técnicos, servicio técnico y capacitación técnica para el Ferrocarril San Martín	113.828.594	No disponible	8 años
2014	China Development Bank (CDB) y ICBC	Rehabilitación del Ferrocarril Belgrano Cargas	2.100.000.000	6-meses Libor Libor + 2,9% tasa de interés, 0,125% commitment, y 0,20% management fee	15,5 años (con un período de gracia de 4,5 años)
2014	China Development Bank (CDB); ICBC y Bank of China (BoC)	Represas hidroeléctricas del Río Santa Cruz	4.714.400.000	6-meses Libor Libor + 3,8% tasa de interés, 0,125% commitment, y 0,20% management free	15 años (con un período de gracia de 5,5 años)
2017	Export-Import Bank of China (CHEXIM)	Parques solares fotovoltaicos Cauchari I, II y IIIA	331.500.000	Tasa fija del 3% (Preferential Buyer Loan - PBL) + 0,75% commitment fee y 0,75% management fee	15 años (con un período de gracia de 5 años)
2019	China Development Bank (CDB)	Adquisición de material rodante para el Ferrocarril Eléctrico Roca	236.000.000	6-meses Libor Libor + 2,4% margin	10 años (con un período de gracia de 3 años)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (2022).

En cuanto a las tasas de interés, en todos los casos analizados, las entidades financieras chinas cobran tasas significativamente inferiores a las que podría haber obtenido Argentina en los mercados financieros internacionales (Stanley, 2019). Los préstamos de CHEXIM tienen una tasa de interés por debajo de la LIBOR. Además, en el caso de los Parques Solares Cauchari, es un préstamo de comprador preferencial con una tasa de interés fija concesional del 3%. Si bien el CDB utiliza tasas de interés por encima de la tasa LIBOR, estas tasas aún se encuentran por debajo de las tasas que Argentina podría obtener en los mercados financieros internacionales, debido a la inestabilidad económica del país y al alto riesgo crediticio.

Por mencionar un ejemplo, para el préstamo obtenido para la construcción de las represas hidroeléctricas de Santa Cruz la tasa de interés es LIBOR + 3,8% puntos básicos. Considerando el riesgo soberano del país medido por el índice de bonos de mercados emergentes de JP Morgan (para 2014, cuando se firmó ese contrato de préstamo, el riesgo país de Argentina rondaba los 700 puntos básicos), un préstamo similar a tasas de mercado se cobraría muy por encima al considerar la posición de riesgo Argentina (Stanley, 2019).

## El marco legal e institucional del financiamiento de China a Argentina

Una variable importante que explica el funcionamiento y la operación del financiamiento de China a Argentina concierne al marco legal e institucional que enmarca la cooperación y los acuerdos. Este marco está materializado en un conjunto de convenios que moldearon el funcionamiento de la cooperación en esta área y que explica, al menos parcialmente, las características específicas de los modos de negociación e implementación de los acuerdos.

La relevancia de este aspecto radica en que cada país cuenta con una estructura institucional y legal específica que determina las modalidades y los límites a través de los cuales se operativiza la cooperación financiera. Estas condiciones explican las formas que toma el financiamiento para el desarrollo de China en cada contexto específico.

En el caso de Argentina, uno de los hitos en cuanto al marco legal lo constituye el acuerdo suscrito en julio de 2014 entre Argentina y la República Popular China, denominado “Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones”. Dicho Convenio Marco fue aprobado por el Poder Legislativo Nacional mediante la sanción de la Ley 27.122 en 2015. En este acuerdo, ambos países convocan a “promover la cooperación económica en diferentes áreas y sectores de sus economías en el marco de su legislación vigente y sobre la base de la igualdad y el beneficio mutuo, y promover y facilitar el fortalecimiento de los lazos comerciales y de inversión de empresas públicas y privadas de los dos países, con el fin de promover el crecimiento económico de ambos” (MREC, 2014).

De forma paralela, ambos países firmaron ese mismo año un “Acuerdo Complementario de Cooperación en Infraestructura”, por el cual las partes acordaron promover la cooperación para el desarrollo conjunto de un Plan Integrado de Cooperación en Infraestructura, con una duración de cinco años. Este acuerdo fue posteriormente complementado en el año 2017 con un “Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021)”, firmado en el marco del Tercer Diálogo Estratégico para la Cooperación y Coordinación Económica entre la República Argentina y la República Popular China, celebrado en la ciudad de Beijing (Ministerio de Finanzas, 2017).

La particular importancia de estos dos acuerdos radica en una cláusula legal sancionada en la Ley 27.122 en 2015, que estipula una norma fundamental que moldeó la cooperación en el ámbito financiero y es clave para entender el caso de nuestro país. La ley en mención, también conocida como “Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China”, determina que “las adquisiciones en el marco de los proyectos del sector público argentino [...], podrán efectuarse a través de la adjudicación directa siempre que estén sujetos a financiamiento concesional de la parte china y que la adjudicación se realice en condiciones ventajosas de calidad y precio” (Ley 27.122). En otras palabras, la ley determina que la ejecución de proyectos de infraestructura con China puede ser realizada por el sector público argentino mediante contratación directa y sin necesidad de pasar por un proceso de licitación pública, siempre que el financiamiento o la propuesta sea concesional o se realice en ventajosas condiciones de calidad y precio.



**El Convenio Marco determina que la ejecución de proyectos de infraestructura con China puede ser realizada por el sector público argentino mediante contratación directa y sin necesidad de pasar por un proceso de licitación pública, siempre que el financiamiento o la propuesta sea concesional o se realice en ventajosas condiciones de calidad y precio.**

De acuerdo con los instrumentos que regulan la relación sino-argentina, se entiende por “concesional o elaborado en condiciones ventajosas de calidad y precio” lo que define el artículo 5 del Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones (Ley 27.122). En primer lugar, concesionales o realizados en condiciones ventajosas de calidad y precio son acuerdos financieros que incluyen:

- a. un período de gracia equivalente, por lo menos, al período previsto para la ejecución material del proyecto, ya sea total o parcial, en el caso de que se prevean etapas para la ejecución del proyecto;
- b. una tasa de interés con un descuento de, por lo menos, el veinticinco por ciento (25%) respecto de la tasa de interés de los valores públicos emitidos por la República Argentina sujetos a la ley y jurisdicción del Estado de Nueva York, Estados Unidos de América, con una duración similar, considerada al momento de la suscripción de los contratos de préstamo de financiamiento concesional; y
- c. un plazo de amortización de al menos diez años desde la expiración del período de carencia.

La ley también establece que el financiamiento podrá ser otorgado por las empresas adjudicatarias y/o por entidades financieras públicas y/o privadas de la República Popular China. En el caso de que sean entidades financieras privadas, deberán ser de capital íntegramente chino.

## Proyección y límites de la vinculación financiera con China

Existe un consenso, que recorre tanto el universo académico como la comunidad de *policy-makers* a nivel regional, sobre la gran “brecha de infraestructura” que sufren la mayoría de los países de América Latina. De acuerdo con estimaciones recientes, América Latina debería invertir alrededor del 5% de su PIB en infraestructura, mientras que el gasto efectivo ha estado muy por debajo del 3% del PIB en las últimas dos décadas (Armony *et al.*, 2018). Sin duda, el aumento de la inversión en infraestructura es de suma importancia para el proceso de desarrollo e integración regional y el financiamiento internacional constituye una herramienta fundamental para resolver la brecha de infraestructura, que dificulta la transformación estructural de las economías en desarrollo.

El modelo de financiamiento que China viene implementando a nivel internacional, con foco en proyectos de infraestructura dura<sup>3</sup> en países emergentes, en líneas generales coincide con una de las

<sup>3</sup> El concepto de “infraestructura dura” remite a construcciones como carreteras, puentes, vías férreas, puertos, aeropuertos, líneas eléctricas, centrales energéticas, etc. Se contraponen al de “infraestructura blanda” que incluye todos los elementos necesarios para prestar los servicios que mantienen los estándares económicos, sanitarios, culturales y sociales de una población.

principales necesidades de la región. Esta característica es distintiva del enfoque del financiamiento internacional de China y, particularmente, de su diferencia con las instituciones financieras tradicionales. Las instituciones financieras internacionales y los donantes occidentales generalmente se enfocan en proyectos de infraestructura blanda, con retornos sociales muy visibles, como mejorar las tasas de inscripción en las escuelas primarias o eliminar enfermedades infecciosas, aliviar la pobreza; proyectos que se basan en sus propias visiones de mundo sobre cómo alcanzar el desarrollo. El financiamiento para el desarrollo occidental en las últimas décadas ha centrado progresivamente sus recursos en los resultados sociales, dejando de lado la cuestión de la transformación estructural y la inversión en infraestructura dura. Si bien este tipo de financiamiento centrado en la pobreza, la educación y la atención médica tiene sus méritos y ayuda a los países emergentes a mejorar su capital humano, muchas veces se queda corto al no proporcionar el financiamiento a largo plazo tan necesario para el desarrollo de infraestructura dura (Xu, 2019; Xu & Carey, 2015b).

**El financiamiento para el desarrollo occidental en las últimas décadas ha centrado progresivamente sus recursos en los resultados sociales, dejando de lado la cuestión de la transformación estructural y la inversión en infraestructura dura: en este punto China hace una contribución distintiva.**

Es precisamente en este punto donde el financiamiento de China hace su contribución distintiva, al priorizar el desarrollo de proyectos de infraestructura dura y adaptar pragmáticamente sus términos de financiamiento y nivel de concesionalidad en función del perfil de riesgo/rendimiento de proyectos específicos, ocupando un "nicho" entre las dos opciones tradicionales de financiamiento a nivel internacional (por un lado, el financiamiento comercial de corto plazo y alta aversión al riesgo de los mercados internacionales de crédito y, por otro, la asistencia para el desarrollo enfocada en resultados sociales de los donantes tradicionales y las instituciones multilaterales).

Sin embargo, este aspecto claramente positivo del modelo de financiamiento de China a nivel internacional no exime de responsabilidades a los países receptores en términos de planificación y coordinación institucional a nivel doméstico para que el diseño y la implementación de los proyectos realmente genere los efectos positivos deseados. En este sentido, es necesario analizar, a partir de la reciente experiencia de nuestro país, algunas de las falencias y contradicciones en el diseño y la implementación de los acuerdos, así como posibles medidas para amplificar los impactos positivos de los mismos, al tiempo en que se minimizan algunos de sus principales riesgos.

En un nivel más conceptual, cabe destacar que los proyectos financiados por China, si bien contribuyen a la mejora de la infraestructura nacional, no implican directamente la generación de divisas o saldos exportables. Si bien varios de los proyectos suelen ser lucrativos en moneda nacional, no generan ingresos directos en divisas extranjeras para el repago de los compromisos asumidos. Su sustentabilidad y contribución positiva a las cuentas externas de Argentina no están garantizadas por su mera ejecución.

**Buena parte del financiamiento recibido se destina a la importación de bienes de capital y al pago de servicios para constructoras de China, por lo que los préstamos no necesariamente se gastan o se utilizan a nivel local; en muchos casos, las divisas prestadas de hecho nunca ingresan efectivamente al país.**

Cabe destacar que una parte considerable del financiamiento recibido se destina a la importación de bienes de capital y al pago de servicios para empresas constructoras de China, por lo que los préstamos contraídos no necesariamente se gastan o se utilizan a nivel local. En muchos casos, las divisas del préstamo de hecho nunca ingresan efectivamente al país, sino que se depositan en una cuenta en China en la institución financiera correspondiente y los fondos se liberan directamente a la empresa contratista en su país de origen. La contribución macroeconómica de los préstamos en términos de ingreso de divisas se ve así disminuida.

Al mismo tiempo, si se observa la experiencia de los proyectos financiados, no existe una clara transferencia tecnológica ni un fortalecimiento de las capacidades técnicas en las empresas locales que participan de los proyectos. Por lo tanto, el efecto de derrame sobre el entramado productivo nacional es escaso, al igual que el estímulo al desarrollo de inversiones, la radicación de empresas o la integración de las empresas locales en las cadenas globales de valor. Esta característica, de no mediar cambios, implica que la cantidad de dinero efectivamente destinada al desarrollo local del país como resultado de los préstamos tiene reducidos efectos multiplicadores en el entramado productivo local.

Las compras con financiamiento internacional, y sobre todo aquellas vinculadas a la obra pública, se caracterizan precisamente por una mayor capacidad de generación de efectos derrame sobre la estructura productiva, por la naturaleza de los bienes y servicios que se suelen contratar, al tiempo que constituyen un ámbito para el desarrollo de soluciones innovadoras que contribuyen a incrementar, diversificar y agregar valor tecnológico a la producción nacional. Por esta razón, resulta fundamental en este tipo de contrataciones aprovechar el poder de compra del Estado de manera inteligente, priorizando la participación de la industria nacional. También es central identificar las oportunidades en las que las transferencias tecnológicas desde el exterior sobre el entramado productivo local pueden permitir la generación de capacidades de provisión futuras, no solo de los bienes y servicios que origina una contratación, sino también de las compras futuras de bienes y servicios conexos que generarán las contrataciones originales (por ejemplo: repuestos, servicio técnico, mantenimiento, etc.).

Desde la perspectiva de las empresas chinas, los bajos niveles de interacción con las empresas y los actores productivos locales también redundan en diversos problemas. Al limitar el aprendizaje binacional, la interacción local y los efectos secundarios positivos, el *modus operandi* de las empresas chinas se traduce en problemas técnicos en el terreno, fallas y retrasos en la ejecución de los proyectos. En otras palabras, al trabajar bajo una cultura organizacional y gerencial de baja interacción local, las empresas chinas no pueden responder adecuadamente a los contextos productivos, sociales e institucionales locales, lo que se traduce en fallas importantes en la implementación de los proyectos. Los casos exitosos de proyectos de infraestructura llevados a cabo en la región están, en general, correlacionados con una mayor interacción con el contexto local, mayores efectos de contagio internos, conocimiento previo de las normativas locales vigentes y fuentes diversificadas de financiamiento (Madhavan *et al.*, 2018).

**Si no se toman medidas concretas para aumentar la participación de las empresas nacionales y del contenido local en los proyectos de infraestructura, la estrategia de financiamiento actual tenderá a profundizar el déficit comercial con China.**

Más importante aún: si no se toman medidas concretas para aumentar la participación de las empresas nacionales y del contenido local en los proyectos de infraestructura, la estrategia de financiamiento actual tenderá a profundizar el déficit comercial con China. Resulta contradictorio como estrategia nacional para la relación bilateral aspirar a reducir el déficit comercial y, al mismo tiempo, solicitar prioritariamente financiamiento para obras que necesariamente implicarán mayores

importaciones de bienes de capital del país asiático. La sección sobre escenarios y oportunidades para la inserción argentina del presente documento de trabajo tiene precisamente como núcleo de su propuesta la complementación de la agenda de financiamiento para proyectos de infraestructura con China con una agenda de inversiones en proyectos productivos complementarios a la creciente demanda de China y de Asia, con el objetivo de recibir inversión extranjera directa genuina, aumentar las exportaciones y alcanzar una relación comercial más equilibrada con nuestro socio asiático.

## Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB)

El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por su sigla en inglés) es un banco multilateral de desarrollo con sede en Beijing. Constituye el primer organismo financiero internacional liderado por una potencia asiática. Fue propuesto por Xi Jinping en 2013 en el marco de una gira por el Sudeste de Asia, con el objetivo de financiar obras de infraestructura, principalmente en Asia, vinculadas a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). El Banco inició sus operaciones en 2016 y en la actualidad cuenta con 105 miembros —92 miembros plenos y 13 prospectivos— de cinco continentes. Su inversión total en proyectos a nivel global asciende a 36,1 mil millones de dólares distribuidos en 186 proyectos en 33 países (AIIB, 2022). Respecto de su capacidad, el Banco posee un capital autorizado de 100 mil millones de dólares, y un capital inicial suscrito de 50 mil millones de dólares. En cuanto a los sectores de financiamiento, una de sus principales características, distintiva de otros organismos multilaterales de financiamiento, es que se focaliza en infraestructura, conectividad e industrialización, de allí que sea particularmente atractivo a economías emergentes y en desarrollo.

En el caso de Argentina, el Senado aprobó la incorporación al organismo en septiembre de 2020. La misma se concretó en marzo de 2021, con un aporte de 5 millones de dólares (AIIB, 2022). La propuesta de ingreso la realizó en 2017 el ex presidente Mauricio Macri durante su participación en el Primer Foro “Una Franja y Una Ruta para la Cooperación Internacional”, realizado en Beijing. “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” (Schulz, 2021: 1). El ingreso formal de Argentina a la institución se produjo en marzo de 2021.

Aunque en términos potenciales el ingreso al AIIB y la posibilidad de acceso a una nueva fuente de financiamiento internacional es una oportunidad en sí misma, es prematuro afirmar que se traducirá en proyectos concretos en el país, así como saber cuáles serán sus mecanismos de implementación. Aún no se han aprobado proyectos en Argentina, y en América Latina, los dos primeros proyectos fueron aprobados en Ecuador y en Brasil en 2022 (AIIB, 2022).

## Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR)

Esta megainiciativa de alcance global fue propuesta por Xi Jinping en septiembre de 2013 en el marco de una visita a la Universidad Nazarbayev de Kazajistán. Un mes más tarde, el anuncio fue completado en una visita oficial realizada por el primer mandatario chino a Indonesia, donde anunció la construcción de una “Ruta de la seda marítima del siglo XXI” durante su discurso en la Cámara de Representantes (Clarke, 2018). La Iniciativa de la Franja y la Ruta es una estrategia económica y política, con un enfoque en la inversión en infraestructura, diseñada para mejorar la conectividad física a lo largo de corredores marítimos y terrestres que incluyen a todas las regiones del planeta.



La IFR tiene como principales motivaciones las necesidades domésticas de China de mantener su propio ritmo de crecimiento económico y de desarrollo, lo que implica la implementación de estrategias y herramientas de proyección internacional para dar respuesta a demandas crecientes. Hay aquí una relación directa con América Latina, identificada como una “extensión natural de la Ruta de la Seda”, dada su alta dotación de materias primas. El caso de Argentina no dista del resto de la región.

Argentina firmó el memorando de incorporación a la IFR en febrero de 2022. Como corolario de este acuerdo, en la actualidad ambos países se enfocan en la constitución de un grupo de trabajo conjunto para la puesta en marcha de diversas iniciativas. El gobierno argentino anunció recientemente una lista de proyectos de infraestructura que considera prioritarios para recibir financiamiento por parte de China en el marco del ingreso de nuestro país a la IFR. De acuerdo con los anuncios y las noticias vehiculadas en la prensa, el gobierno propone más de 20 proyectos por un valor total de USD 23 mil millones (*Ámbito Financiero*, 2022). Los proyectos solicitados por el gobierno argentino a priorizar se dividen en dos grupos: aquellos que se integran a través del mecanismo de Diálogo Estratégico de Cooperación y Coordinación Económica (DECCE) y aquellos que se enmarcan en el grupo de trabajo de la IFR.

La lista de proyectos, que aún constituye una propuesta del gobierno argentino y no cuenta con financiamiento garantizado, incluye nuevos desembolsos para el reinicio de las obras de las represas hidroeléctricas sobre el Río Santa Cruz; la adquisición de material rodante para el tren Roca eléctrico; nuevos tramos para la rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas Norte; la construcción de líneas de transmisión de energía eléctrica en el AMBA; la ampliación del parque fotovoltaico Cauchari Solar IV y V; la central nuclear Atucha III, y otras obras de infraestructura como el puente Chaco-Corrientes, el acueducto del Norte Santacruceño, el acueducto Desarrollo Formoseño, la ampliación de la planta El Jagüel 3er/4to Módulo, tramos de la Ruta Nacional 33 y de la Ruta Nacional 9, e incluso programas de vivienda, por mencionar apenas algunos.

**Es necesario balancear esta agenda de financiamiento con una visión más diversificada de la relación bilateral, que apunte también a la atracción de inversión directa de empresas para proyectos productivos con una salida exportadora complementaria a la creciente demanda de China y Asia del Este.**

Considerando los matices mencionados en esta sección respecto de las características de los préstamos y los proyectos financiados por China en Argentina, una agenda de financiamiento tan extensa, de no mediar mecanismos a nivel nacional para el aumento de la participación de empresas nacionales y del contenido local en las obras, no podrá desplegar todo su potencial en el entramado productivo local. A su vez, es posible observar que prácticamente ninguno de los proyectos listados implica inversiones que impliquen un aumento de la capacidad productiva del país. Como analizamos anteriormente, este tipo de financiamiento, en general, impacta de forma reducida en el entramado de proveedores locales; la cantidad de divisas que efectivamente ingresa al país se ve morigerada porque la mayor parte del monto se destina a la importación de bienes de capital y, por último, en caso de concreción de los proyectos, estos redundarán en un mayor déficit comercial con China.

Cabe preguntarse entonces acerca de la necesidad de balancear esta agenda de financiamiento con una visión más diversificada de la relación bilateral, que también coloque el énfasis en la atracción de inversión directa por parte de empresas chinas para proyectos productivos rentables en base a mecanismos de mercado y con una salida exportadora complementaria a la creciente demanda de China y Asia del Este. Este tipo de proyectos no solo tendrá impactos claros en la generación de capacidades productivas locales y de divisas, sino que también redundará en una relación comercial más equilibrada y sostenible entre ambos países.



El texto del Memorando de Entendimiento por la adhesión de Argentina a la IFR contempla esta visión diversificada de la relación bilateral, que va más allá del financiamiento para obras de infraestructura e incluye explícitamente la necesidad de balancear la agenda de préstamos con el aumento de las inversiones directas de empresas chinas hacia sectores productivos complementarios con la creciente demanda de China. El artículo 1 del memorando firmado por ambos países afirma como objetivo principal: “Concretar inversiones para el sector productivo y para el desarrollo de capacidades tecnológicas incluyendo aquellas orientadas a la demanda externa de ambos países”. Al existir este marco institucional, resulta importante que, al momento de la constitución de los grupos de trabajo bilaterales en el marco del memorando de la IFR, no se deje de lado este aspecto y se avance complementariamente con los proyectos de financiamiento, en una agenda que contemple proyectos productivos capaces de aumentar la oferta exportadora para atender la creciente demanda de la región que será vector de crecimiento de la economía global en las próximas décadas.

## La demanda asiática y la inserción argentina: escenarios y oportunidades

El Este asiático, una de las regiones más dinámicas del planeta, ha cobrado una creciente relevancia convirtiéndose en el epicentro de la economía global. Asimismo, se ha transformado en un espacio de innovación, en el que sus principales economías están transformando sus modelos productivos, tanto en materia de bienes como de servicios, para ascender en los puestos de las cadenas globales de valor. Esta traslación de poder económico y político hacia Oriente es traccionada por la consolidación de países emergentes y su proyección externa. En este sentido, no solo China ha atravesado procesos de crecimiento y expansión económica sin precedentes en las últimas dos décadas. La región del Sudeste de Asia e India se consolidan también como emergentes en el contexto global y del Asia Pacífico, como consecuencia, en parte, de la fragmentación de los sistemas productivos y la multiplicación de las cadenas globales de valor (Romero Luna, 2009; Slipak, 2014).

La consolidación de esta región como espacio privilegiado de inserción de Argentina, planteada en las secciones previas, es inseparable del proceso de crecimiento económico que atravesaron sus países. En este sentido, las principales economías asiáticas —en la actualidad China, India, Japón y Corea del Sur, respectivamente— representan el 28% del PIB global (Banco Mundial, 2022).

Entre los principales indicadores, Asia Pacífico concentra el mayor flujo de comercio global de bienes, dando cuenta del 40% de las exportaciones mundiales y 37% de las importaciones (ESCAP, 2021a). Australia, Japón, la República de Corea y Nueva Zelanda, junto con China, han impulsado la mayor parte del desempeño comercial en 2020.

En cuanto a las inversiones, en el año 2021, a pesar de los impactos recesivos de la pandemia, la región de Asia Pacífico continuó siendo uno de los principales destinos de la inversión extranjera directa global, como consecuencia del rol de China e India. El repunte en la primera mitad de 2021 fue impulsado por flujos acelerados de IED. Las inversiones intrarregionales siguieron siendo significativas y representaron el 47% de todas las inversiones nuevas en Asia Pacífico en 2020. La región también mantuvo su posición como la mayor fuente de flujos mundiales de IED desde 2018 (ESCAP, 2021b).

## China como socio para una inserción económica sostenible: hacia una estrategia basada en inversiones productivas con salida exportadora

La ola de expansión del financiamiento de China a nivel internacional, como se postula en las secciones previas, ya ha alcanzado su pico en América Latina. Los indicadores sugieren que en los próximos años los desembolsos serán menores y las condiciones y los términos de los préstamos por parte de los bancos serán más estrictos debido a las dificultades de repago (ver gráficos 6 y 7). En 2022, casi el 60% de los préstamos internacionales de China están en manos de países que se consideran en dificultades financieras, en comparación con el 5% en 2010 (Wei, 2022). Los bancos chinos ya han reducido drásticamente los préstamos para nuevos proyectos en países de bajos y medios ingresos, concentrando sus esfuerzos en reestructurar y sanear sus carteras de préstamos existentes.

En estas condiciones, el presente documento considera que la agenda de financiamiento a proyectos de infraestructura debe complementarse con una agenda de atracción de inversiones extranjeras directas de empresas chinas públicas o privadas en proyectos con repercusiones en la generación de capacidades exportadoras, vinculados a la creciente demanda de China y Asia.

**La agenda de financiamiento a proyectos de infraestructura debe complementarse con una agenda de atracción de inversiones extranjeras directas de empresas chinas públicas o privadas en proyectos con repercusiones en la generación de capacidades exportadoras, vinculados a la creciente demanda de China y Asia.**

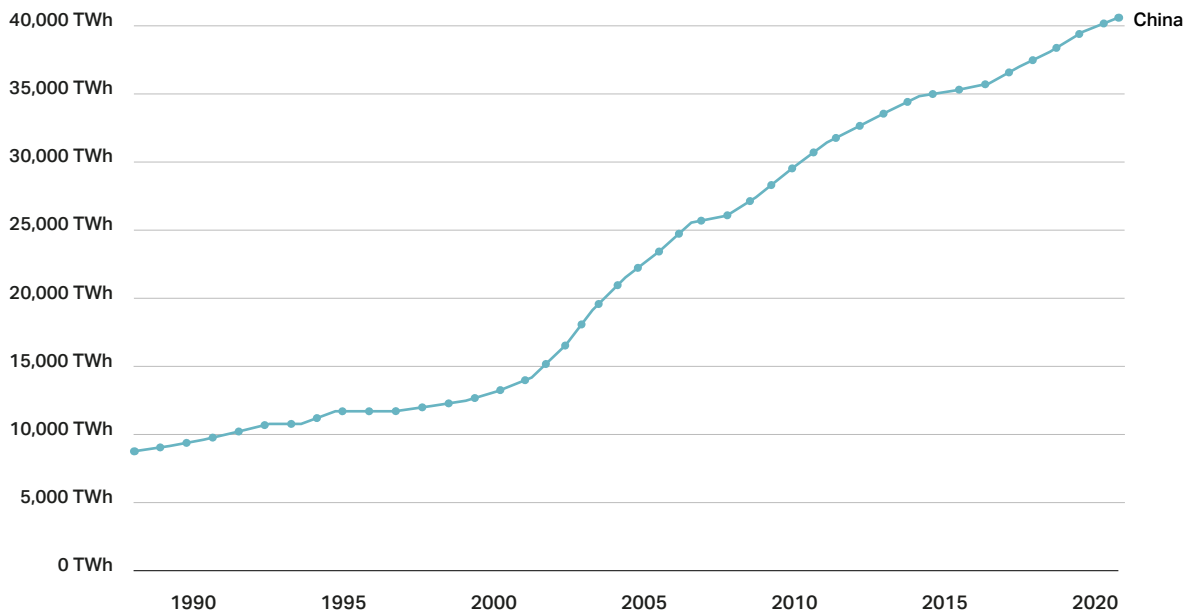
La transición de la economía china a una de mayor sostenibilidad, social y ambiental, ofrece oportunidades ligadas al aumento del consumo de la población y a la descarbonización del transporte y la generación eléctrica. Argentina debe tener una estrategia para la atracción de inversiones en proyectos productivos que le permitan consolidarse como un proveedor seguro y estable en aquellos segmentos con mayor complementariedad y potencial para atender la creciente demanda de China y Asia. A continuación, se describen algunos de los sectores con mayor capacidad para afianzar la relación de complementariedad económica, bajo criterios de mercado, a partir del aumento de inversiones con impacto en la oferta exportable.

### El sector energético en China y el desafío de la transición

Una de las principales consecuencias del acelerado ritmo de desarrollo de las economías asiáticas es el aumento en el nivel de consumo de energía para la industrialización y, también, doméstico. Los casos de China y de India destacan por la alta densidad de población, además del nivel de producción interno. En el caso de China, como se observa en el siguiente gráfico, el nivel de consumo de energía primaria tuvo un incremento del 407% entre 1990 y 2020, pasando de 7,973 a 40,440 TWh. Este incremento convirtió al país en el mayor consumidor de energía a nivel global en términos absolutos, seguido por Estados Unidos con un consumo anual de 24,387 TWh en 2020.

Gráfico 9

## Evolución del consumo de energía primaria en China (1990-2020). En Teravatios/hora



Fuente: Our World in Data (2022), con datos de BP Statistical Review of World Energy e IEA.

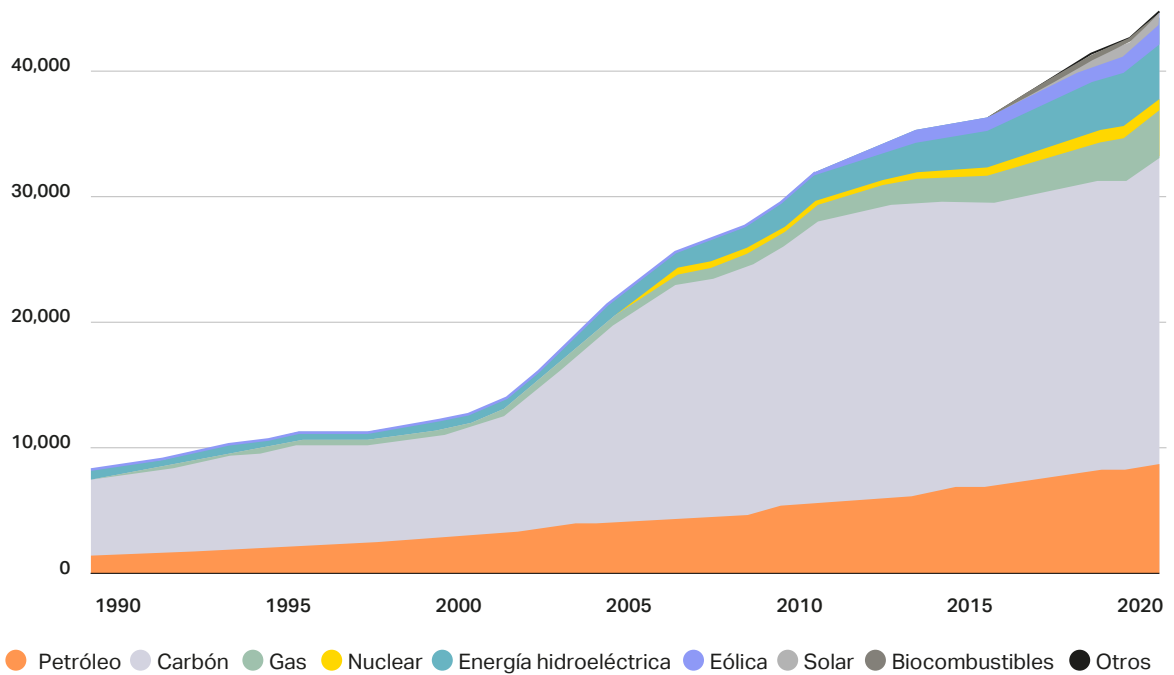
El nivel de consumo energético convirtió al país en el mayor emisor de carbono del mundo, con un tercio de las emisiones mundiales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). "El sector energético es la fuente de casi el 90% de las emisiones de gases de efecto invernadero de China, lo que sitúa a las políticas energéticas en el centro de la transición del país hacia la neutralidad del carbono" (IEA, 2021). Frente a este escenario, en septiembre de 2020, en el marco de la 75ª Asamblea General de Naciones Unidas, el gobierno chino anunció su objetivo de alcanzar el pico de carbono antes de 2030 y la neutralidad de carbono antes de 2060. Este anuncio fue acompañado de similares declaraciones en foros internacionales e introducido en el 14º Plan Quinquenal (2021-2025) como una de las metas (Wang et al., 2021).

**En un país como China, donde el carbón representa el 60% del total de la generación de energía anual, el cambio de matriz energética se erige como un desafío de envergadura.**

Como resultado, la transición energética en China se ha convertido en uno de los pilares del desarrollo de las próximas décadas. En un país donde el carbón aún es la principal fuente de energía (ver distribución en Gráfico 10) —representa el 60% del total de la generación de energía anual (IEA, 2021)—, el cambio de matriz energética se erige como un desafío de envergadura.

Gráfico 10

### Consumo de energía en China por fuente (1990-2022). En Teravatios/hora



Fuente: Our World in Data (2022), con datos de BP Statistical Review of World Energy e IEA.

Como muestra el Gráfico 10, la implementación de políticas de reducción de emisiones favoreció el incremento gradual de fuentes de energía alternativas al carbón, principalmente petróleo y gas natural. En el caso del gas natural, su demanda se triplicó en la última década, impulsada por las medidas ambientales. La limitada capacidad interna de suplir esta demanda y las dificultades de las compañías petroleras de aumentar la producción de gas natural llevó a un incremento sostenido de las importaciones que está generando un patrón de dependencia similar al de las importaciones de petróleo (O'Sullivan, 2019). En 2021 el incremento interanual de importaciones de gas fue del 19%, convirtiendo al país en el principal importador mundial. Su mayor proveedor continúa siendo Australia, que en 2021 abasteció a China con el 39% del total de sus importaciones de este producto (WITS, 2022). Como se profundiza en secciones posteriores, la creciente demanda China de gas natural orientada a cumplir las metas de reducción de emisiones, junto con la búsqueda de diversificación de proveedores que garanticen la seguridad del suministro, generan una ventana de oportunidad para Argentina en el sector.

El desarrollo de los recursos gasíferos de Argentina, que dispone de la segunda reserva no convencional a nivel mundial, con la consolidación de saldos exportables, abre la oportunidad de exportar gas natural licuado (GNL) y cubrir parte de la enorme demanda gasífera de China, contribuyendo a la diversificación de proveedores en un sector donde es crítica la seguridad del suministro. Vaca Muerta significa, respectivamente, la segunda y la cuarta reserva global de gas y petróleo no convencionales a nivel global. Hay margen para crecer en nuestra producción de gas, que además del abastecimiento de nuestro mercado interno, tiene un importantísimo rol que cumplir, como combustible en la transición energética. De acuerdo con los escenarios trazados por la Agencia Internacional de Energía (IEA), el gas natural será el más resiliente de los combustibles fósiles, en relación con la demanda energética, con marcado aumento de demanda global. Como indican Arceo, Bersten y Wainer (2022), para tener una idea de la magnitud del potencial de Vaca Muerta, basta señalar que el desarrollo del 50% de los recursos de la formación permitiría un volumen de exportaciones incremental superior a los USD 33 mil millones anuales durante el próximo medio siglo.

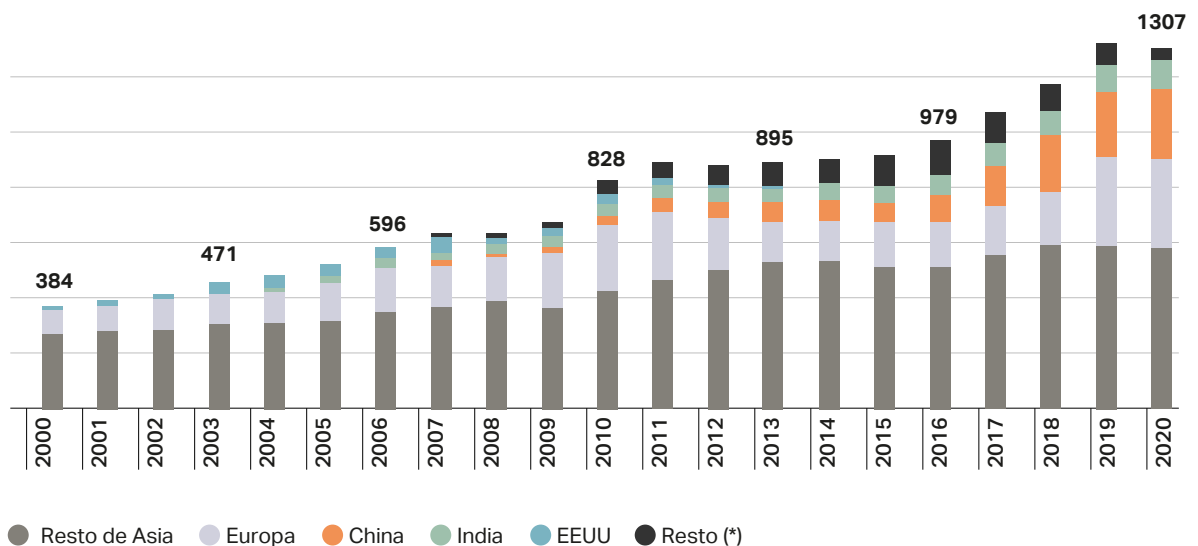
Sin embargo, dado el volumen de los recursos requeridos, se necesita también incrementar sustantivamente la inversión privada, a fin de alcanzar un salto sustantivo en los niveles de producción (Arceo, González y Zack, 2022). El establecimiento de una planta de licuefacción permitiría a Argentina contar con una plataforma exportadora para abastecer esos mercados sin limitaciones vinculadas a la conexión física, lo que permitiría además atraer un mayor volumen inversor hacia el yacimiento no convencional. En 2021 China desplazó a Japón como principal importador de GNL a nivel mundial, con una demanda de 81 millones de toneladas (IHS Markit, 2022) —unos 30 mil millones de dólares—, y de acuerdo a proyecciones de la industria, la mitad del aumento de la demanda global de GNL se explicará por la demanda de China, que podría incrementarse a partir de la creación del mercado doméstico de emisiones en el sector de la generación energética.

La demanda china de gas natural se encuentra diversificada a nivel de proveedores, con Estados Unidos, Australia, Qatar, Malasia y Rusia entre los principales, a los que se suma la producción nacional. Argentina tiene la posibilidad de convertirse en un proveedor seguro, confiable y duradero, desprovisto de tensiones geopolíticas que pongan en riesgo el suministro, con el beneficio adicional de una estacionalidad invertida respecto de la provisión que pudiera realizar a la región.

De acuerdo con Arceo, González y Zack (2022: 8), se “estima un crecimiento de la demanda mundial de gas natural del 0,9% anual hasta 2050, producto del aumento del consumo centralmente en la región Asia Pacífico, especialmente en China y, en menor medida, en India”. El desarrollo del mercado chino para el GNL argentino también podría ofrecer oportunidades de abastecimiento a los países de ASEAN que, en su conjunto, explican un nivel de exportaciones argentinas comparable a China. Junto al mercado chino, las previsiones son que la región del sudeste asiático aumente su demanda de GNL del 5% al 13% del total global a lo largo de la década.

### Total global de importaciones de GNL (2000-2020). Por países selecciones, en MMm3/día

Gráfico 11



Fuente: Arceo, González y Zack (2022).

## La demanda alimentaria como oportunidad de nicho

En el sector de alimentos, se espera que la aparición de una nueva clase media china genere oportunidades para las exportaciones agropecuarias, no solo por un aumento de la demanda sino también por el aumento de las expectativas de los consumidores chinos sobre los estándares de calidad y por productos alimenticios saludables. El crecimiento de la población china de ingresos medios y altos pone de relieve el enorme potencial que existe para nuevas áreas de mercado en las que nuestro país puede insertarse de manera competitiva, como las proteínas animales. En Argentina, las condiciones de producción de todo el complejo agroindustrial contrastan con las limitaciones presentes en China, especialmente en lo que se refiere a la poca cantidad de suelo agrícola y a la escasez de agua.

Esto significa que las exportaciones argentinas hacia China podrán continuar expandiéndose significativamente en los próximos años. Las exportaciones de carne bovina han ido ganando considerable participación en la pauta exportadora, alcanzando un valor total de USD 1,7 mil millones en 2019 (BCR, 2020). En 2020, las exportaciones de carne bovina a China representaron el 35% de las exportaciones hacia ese país (INDEC, 2021). Esta tendencia resalta el potencial de todo el segmento de proteínas animales en términos de exportaciones a China, pudiendo consolidarse como uno de los ítems claves para alcanzar una posición comercial más equilibrada. La carne de cerdo también ha evolucionado de forma positiva recientemente: en los primeros nueve meses de 2020 sus exportaciones crecieron un 73%, en comparación con 2019, y alcanzaron las 31.891 toneladas. El 65% de las exportaciones del sector va al mercado chino, que incrementó las importaciones por el impacto en sus granjas de la fiebre porcina africana. Las exportaciones de camarones, langostinos y otros moluscos también han crecido en los últimos años, alcanzando en 2020 el valor de USD 301 millones (INDEC, 2021).

Los sectores de producción de proteínas animales ofrecen importantes oportunidades de desarrollo ligadas a la masificación y a la creciente sofisticación de los consumos de China y, en general, de los países asiáticos para los que China es un *hub* económico. Argentina es actualmente el quinto productor de carne bovina en el mercado mundial. Por distintos motivos, sin embargo, la producción se ha mantenido relativamente estancada durante las últimas décadas en alrededor de tres millones de toneladas. El stock de vacas y vaquillonas se mantenía relativamente estable alrededor de los 31.000.000 desde 2019, de las cuales cerca de 23.000.000 eran vacas (MAGyP, 2022).

De acuerdo con los objetivos para el Plan Ganadero, la producción nacional debería incrementarse a cinco millones de toneladas a mediano plazo, lo que permitiría satisfacer la demanda interna y generar saldos exportables crecientes. Las provincias del Norte Grande poseen disponibilidad territorial para el desarrollo de la actividad ganadera bovina y podrían beneficiarse del desarrollo de economías de escala a partir de la movilización de inversiones.

China es el principal mercado consumidor de carne bovina congelada, seguida de Estados Unidos y distintos mercados de destino del sudeste asiático. La demanda de estos países es la que tracciona principalmente el precio de la carne congelada a nivel mundial. Los principales proveedores de China incluyen, además de Argentina, Brasil y Uruguay, a países con los que ha mantenido conflictos comerciales, como Estados Unidos y Australia. Al igual que sucede con la carne porcina, el crecimiento de ingresos y la mayor sofisticación de la demanda de los consumidores chinos ha impulsado un aumento de la demanda de carnes bovinas refrigeradas —de mayor calidad—, que se suma a la de carnes congeladas.

La búsqueda de inversores debería enfocarse en proyectos de asociación con productores locales que ya produzcan para el mercado interno. Es posible proponer esquemas de inversión integrados que contemplen todas las etapas de la producción ganadera. En estos proyectos, los socios locales deberían afectar la producción actual a cumplir con el abastecimiento del mercado interno, mientras

toda la producción incremental podría ser exportada. La presencia de inversores chinos aseguraría la demanda del mercado de destino, con la posibilidad de expandirse a otros mercados asiáticos de demanda creciente.

El crecimiento de ingresos de la población china abrirá también una serie de oportunidades de nichos de mercado en las áreas de consumo masivo, donde productos argentinos con mayor grado de diferenciación —como vino, productos saludables y sustentables, productos de moda, diseño, producción audiovisual y servicios ligados a la economía del conocimiento, por mencionar algunos ejemplos— podrán encontrar un lugar. Será clave saber adaptarse y adoptar las mejores herramientas. El desarrollo del comercio electrónico y los sistemas de pago electrónico en China es desde hace tiempo una realidad insoslayable en la que pueden insertarse nuestros productores, para aprovechar la posibilidad de facilitación que ofrecen para aquellos productos que cumplan con los estándares de calidad.

La diversificación de la pauta exportadora, así como una relación comercial más equilibrada, se logrará de manera progresiva, inicialmente a partir de la agregación de valor en segmentos donde Argentina ya tiene claras ventajas comparativas con China, como la agroindustria. Sin embargo, incluso en sectores que parecen ser menos competitivos, iniciativas de inteligencia de mercado centradas en China pueden indicar nichos más viables para el posicionamiento de los productos argentinos en el mediano plazo.

## Industria forestal

La actividad forestal y de producción de celulosa también representa la posibilidad de desarrollo de un nuevo sector dinámico, con perfil exportador, que se encuentra actualmente subexplotado. La producción total de celulosa de Argentina está estancada desde hace décadas en aproximadamente 800 mil toneladas anuales, muy por debajo del potencial del sector y de la producción de los países vecinos. Como parámetro, en 2020, la producción de celulosa de Brasil alcanzó 21 millones de toneladas, la de Chile, 5,2 millones de toneladas, y la de Uruguay, 2,7 millones de toneladas (IEA *et al.*, 2021). Diferencias similares se constatan también en las cifras de exportaciones, en las que Argentina no es un actor relevante.

En 2019, China fue el mayor importador de celulosa a nivel mundial con un volumen total de 27 millones de toneladas, es decir, el 37% de las importaciones mundiales. De 2013 a 2019, la tasa de crecimiento anual promedio de las importaciones de celulosa de China se situó en + 5,9% (Statista, 2022). En 2019, el valor total de las importaciones de celulosa, papel y cartón de China fue de USD 24,3 mil millones (China Paper Association, 2020).

En la última década, China ha implementado políticas activas para la construcción de nuevas capacidades en el área del papel y la celulosa. Sin embargo, se enfrenta a una situación de carencia constante de materias primas propias, tanto para fibra virgen como para papel reciclado. Para garantizar la seguridad de las materias primas, en los últimos años, varios gigantes chinos de la industria de celulosa y papel han invertido en el aumento de la capacidad de producción en el exterior, incluida la construcción de nuevas plantas de celulosa o la adquisición de fábricas de celulosa de segunda mano, así como de fábricas de papel. A pesar de los diferentes riesgos de inversión que estos proyectos conllevan, la tendencia puede continuar en los próximos años.

Se estima que en la actualidad China tiene un déficit de suministro de 10 millones de toneladas de celulosa anuales. La baja tasa de reciclaje de papel usado (sistema de gestión y de clasificación de desechos débil), sumada a la prohibición de la importación de papel usado, constituye otro desafío.



A su vez, los requisitos de protección del medio ambiente, cada vez más estrictos, y el aumento de las tarifas sobre diferentes recursos harán que el costo general de fabricación sea cada vez mayor.

### Importaciones totales de celulosa de China (2009 – 2019). En millones de toneladas

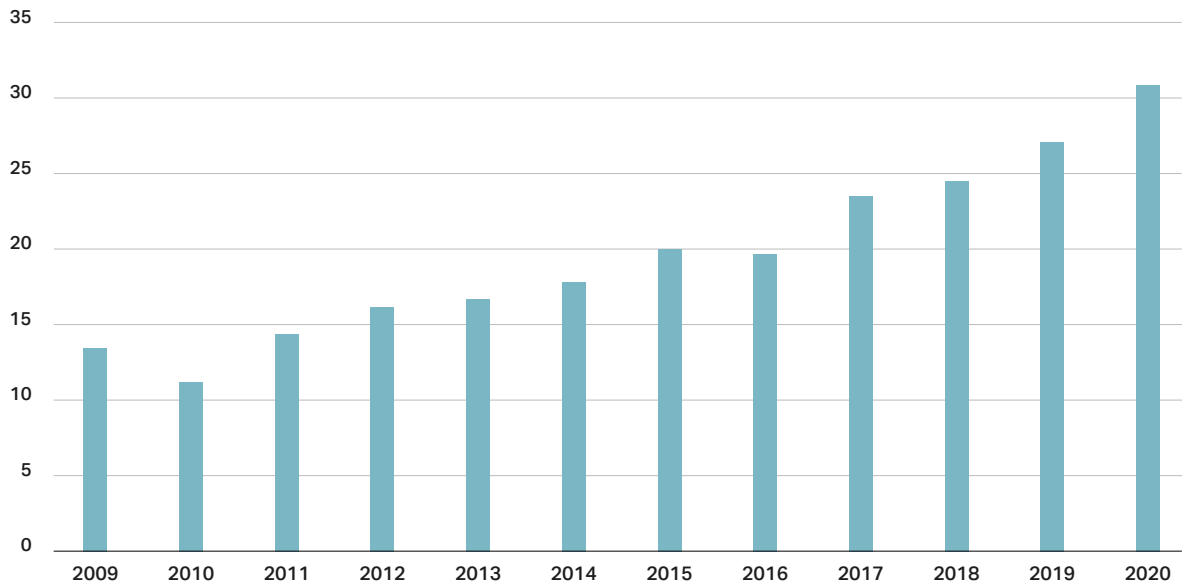


Gráfico 12

Fuente: Statista, 2022, disponible en: <https://www.statista.com/statistics/226930/import-volume-of-paper-pulp-to-china/>

La actividad forestal presenta ventajas a nivel ambiental, ya que es compatible con la promoción activa de replantación y la biodiversidad. En Finlandia, el país más forestado del mundo en relación con su territorio, la actividad forestal representa alrededor del 15% del empleo industrial y entre el 13 y el 20% del total de las exportaciones del país —entre USD 6 y 13 mil millones—. Asimismo, Finlandia mantiene un crecimiento anual de la biomasa ligada a la madera que supera holgadamente las necesidades de uso, y permite proyectar un crecimiento sustentable de la actividad.

En nuestra región, Uruguay ha desarrollado la actividad con un perfil netamente exportador, a partir de la instalación de la firma finlandesa UPM —antes Botnia—. Las exportaciones de celulosa alcanzaron los USD 1.527 millones en 2019, convirtiéndose en uno de los principales productos de exportación del país; un lugar que ha ocupado alternativamente con las exportaciones de soja y las de carne bovina. En Paraguay, la firma Paracel está construyendo una planta de celulosa que se instalará en Concepción, al margen del Río Paraguay. El proyecto, que se realiza en conjunto con inversores de Suecia y que forestará cerca de 135 mil hectáreas de eucalipto, será la mayor inversión privada en la historia del país por un valor de más de USD 3.200 millones.

Existen proyectos con estudios de factibilidad avanzada para la instalación de una planta integrada de celulosa y papel kraft de última generación en el litoral argentino, en la provincia de Corrientes, que cuenta con vastos recursos madereros actualmente subutilizados. Corrientes es la provincia con más recursos forestales de Argentina, pero procesa solo el 20% de la madera disponible. El proyecto prevé una inversión de aproximadamente USD 1.000 millones para la producción conjunta de 500.000 toneladas anuales de celulosa a ser convertida en papel kraftliner. Se trata de una oportunidad de inversión con márgenes de retorno económico suficientes como para prospectar posibles inversores de China u otros países asiáticos.

## Minería

La minería de cobre y de litio será clave para cubrir la mayor demanda vinculada a la infraestructura de generación basada en renovables y la movilidad eléctrica, más intensiva en metales que la movilidad a combustión. Argentina es actualmente el cuarto productor de litio a nivel mundial, detrás de Australia, Chile y China, y el tercer exportador de este mineral. En términos de recursos totales, Argentina se ubica en segundo lugar, por detrás de Bolivia, con los yacimientos concentrados en la región noroeste, y, junto con Chile, los tres países conforman el denominado “triángulo del litio”, donde se encuentran las mayores reservas del metal a nivel global. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Minería de la Nación, Argentina tiene una capacidad potencial de producción de 411 mil toneladas anuales (equivalente a toda la oferta global actual). De acuerdo con Freytes, Obaya y Delbuono (2022: 5), “la capacidad instalada en Argentina ronda las 38.500 toneladas de Carbonato de Litio Equivalente (LCE), lo que la convierte en el cuarto productor mundial, pero esta cifra podría multiplicarse varias veces con la puesta en marcha de nuevos proyectos y ampliaciones”.

A partir del Acuerdo de París de 2015, los países se comprometieron a reducir sus emisiones contaminantes de forma concreta, para morigerar el impacto del calentamiento global. Los vehículos con baterías eléctricas están llamados a terminar con el predominio de los motores de combustión interna, que emiten gases de efecto invernadero. Según las proyecciones de McKinsey (2022), la demanda global de litio crecerá entre un 25% y 30% anual hasta el año 2030, con un 90% de esa demanda afectada a la producción de baterías para vehículos eléctricos.

En 2020, las inversiones del sector del litio sumaron más de 460 millones de dólares, multiplicándose en un 800% respecto del nivel de 2017. Sin embargo, más allá de la adquisición de proyectos mineros a través de transacciones que en su mayoría se realizan fuera del país, se necesita una estrategia de negociación articulada en la que los gobiernos provinciales y el gobierno nacional promuevan el desarrollo de toda la cadena de valor para aprovechar de forma integral las oportunidades que abre esta nueva etapa a nivel internacional. En la actualidad, prevalece la falta de articulación en este sentido, particularmente entre las iniciativas de producción y extracción de litio y las de creación de capacidades productivas vinculadas a las baterías, componente clave para el desarrollo de la electromovilidad. “Más bien se conciben e implementan como proyectos independientes que tienen una vinculación simbólica con el litio. Esto significa que, contrariamente a lo que podría esperarse de una estrategia de desarrollo basada en el aprovechamiento de un recurso natural, la dotación de recursos de litio no desempeña un papel relevante en estas iniciativas. En otras palabras, el litio no es utilizado como una fuente potencial de ventajas competitivas dinámicas para el desarrollo de eslabonamientos productivos locales que contribuya a un proceso de cambio estructural” (Freytes, Obaya y Delbuono, 2022: 35).

Las empresas chinas están integradas en todos los eslabones de la cadena productiva de baterías de litio. En el *upstream*, China refina el 60% del litio del mundo, el 20% del níquel y el 70% del cobalto (Gavekal, 2021). Más importante aún, estos componentes luego se ensamblan en celdas de batería, de las cuales el 76% del total mundial se fabrica en China (Benchmark Mineral Intelligence, 2021). Por lo tanto, a partir de los incentivos y las herramientas de negociación adecuadas, es fundamental promover la instalación de eslabones productivos en la cadena de valor, así como emprendimientos automotrices de nuevas energías y de fabricación de baterías y componentes. La creación de YPF litio puede significar un paso en esta dirección para ampliar las oportunidades en la generación de asociaciones a partir de acuerdos de complementación con transferencias de tecnología.

**Las importaciones minerales chinas explican los superávits comerciales bilaterales sostenidos por países como Chile, Perú y Brasil en su relación comercial bilateral.**

Por su rol como centro global de la producción, China es el principal importador de productos minerales del mundo, con una demanda sostenidamente en ascenso debido a las necesidades de su proceso de crecimiento económico. Las importaciones minerales chinas explican los superávits comerciales bilaterales sostenidos por países como Chile, Perú y Brasil en su relación comercial bilateral. Las importaciones de cobre y mineral de hierro explican, en conjunto, más del 80% de las importaciones mineras chinas, que se encuentran camino a superar los USD 200 mil millones anuales. China explica más del 60% de las importaciones de minerales a nivel global y más del 50% para el caso del cobre.

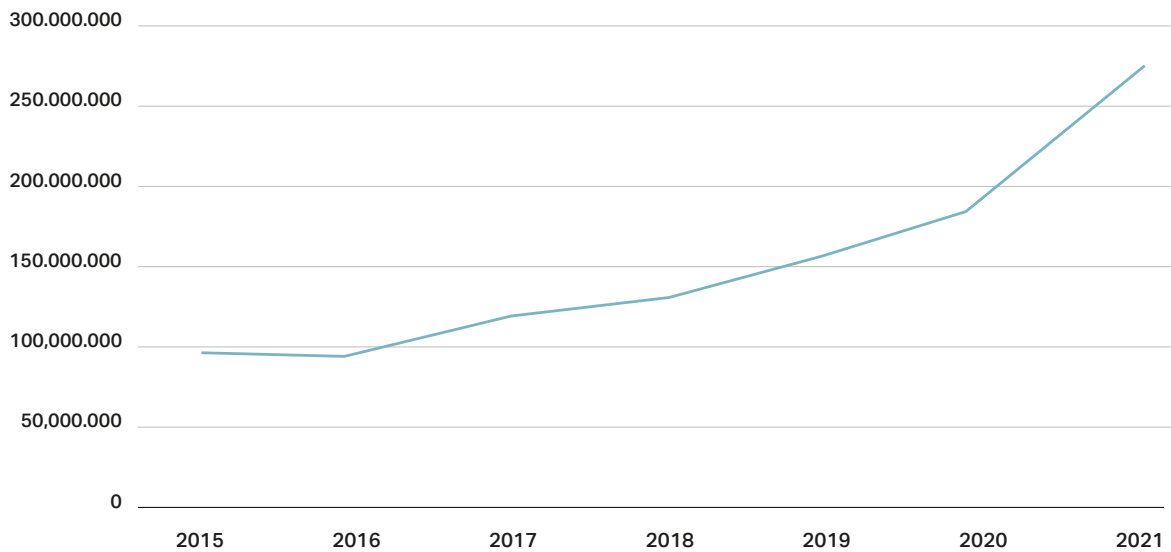
La demanda de metales debería crecer en las próximas décadas por encima de los índices del conjunto de la economía, debido a las necesidades de la transición energética, sostenida por tecnologías más demandantes de componentes metálicos. De acuerdo con un reciente informe de la Agencia Internacional de Energía, el más completo hasta la fecha, la demanda de cobre podría duplicarse o triplicarse —según el escenario de velocidad en la transición planteado—, a partir de la mayor demanda de los sectores de energías limpias y vehículos eléctricos. El proceso sería acompañado por un aumento de demanda de otros metales no ferrosos como el zinc, el níquel, el cobalto, el cromo y el molibdeno.

Actualmente, Chile y Perú son los principales exportadores de concentrado de cobre del mundo. Chile lideró también la exportación del metal refinado y explica, por sí solo, el 28% de la producción a nivel global. Argentina explica actualmente alrededor del 2% de la producción mundial de oro, y el 4,5% de la producción mundial de plata. Tras el agotamiento del yacimiento de Minera Alumbra en 2018, el país no cuenta con producción de cobre activa. Sin embargo, en la actualidad se encuentran en estado avanzado de desarrollo ocho proyectos, de los cuales los más importantes en términos de reservas son "El Pachón y Los Azules, ubicados en la provincia de San Juan, y Taca Taca, en Salta. Estos 3 proyectos sumados representan el 62% de las reservas totales de cobre de Argentina. En cuanto a la producción, aportarían una capacidad de 693.000 toneladas; que significarían, al nivel de producción de 2020, un 3% de participación mundial. Si se toman en cuenta todos los proyectos, es decir, si todos los proyectos estuviesen funcionando a plena capacidad, la participación de Argentina subiría a 5%, con un volumen máximo que superaría los 1,2 millones de toneladas anuales" (Secretaría de Minería, 2022). La multiplicación de inversiones permitiría trabajar en la exploración del suelo y del subsuelo para nuevos descubrimientos, ya que existen evidencias de similitudes entre el suelo argentino y el chileno que dan cuenta de un potencial considerablemente mayor a los recursos ya identificados. (Marín et al., 2021)

Si bien los minerales más relevantes (en términos económicos) que se presentan en Argentina son el cobre, el oro, la plata y el litio; otros minerales, como el potasio, el hierro, el uranio, el boro, el molibdeno, el vanadio y el zinc, podrían tener oportunidades de desarrollo. Provincias como Santa Cruz, San Juan, Catamarca, Salta y Jujuy cuentan con inversiones en curso en la actividad minera, y existen ejemplos exitosos ligados al desarrollo de esos complejos, tanto mediante esquemas asociativos con empresas públicas locales, como de desarrollo de proveedores locales. La posibilidad de suscribir memorandos de entendimiento o acuerdos de inversión con empresas chinas permitiría potenciar estos esquemas asociativos para fortalecer la producción local.

Gráfico 13

## Evolución de las importaciones mineras de China (posición arancelaria: 26). En miles de USD



Fuente: elaboración propia con datos extraídos de ITC —importaciones mineras (capítulo 26) de China año 2015-2021 (en valor) —.

## Reflexiones finales

Actualmente, Asia Pacífico es el principal motor del crecimiento económico global. Concentra más del 35% del total del comercio global de bienes, el 30% del comercio de servicios y el 45% de la inversión extranjera directa (ESCAP, 2021a, 2021b). El proceso de traslación del polo de poder económico de Occidente a Oriente, que emergió como concepto a finales del siglo XX para dar cuenta de este fenómeno, ya es una realidad evidente. Para Argentina, la importancia de esta región en su inserción internacional es insoslayable.

Considerando las tendencias estructurales que definirán los vectores de crecimiento y el núcleo dinámico de la economía global en los próximos años, el potencial de China y los países del Sudeste Asiático para el comercio y las inversiones de Argentina es evidente. Se trata de una región que concentra el capital y la demanda necesaria para atraer inversiones en los sectores productivos señalados, con el objetivo de aumentar exportaciones, diversificar productos y mercados-destino, y agregar valor a los productos exportados.

Sin embargo, la atracción de inversiones y el acceso a estos mercados están lejos de ser automáticos. Por el contrario, requieren de una estructura sofisticada por parte de los sectores público y privado para posicionar a nuestro país y aprovechar las oportunidades que se abren en esta nueva etapa de la economía mundial. Gran parte de las importaciones agrícolas de estos países ya se encuentra cubierta por acuerdos bilaterales y regionales, que garantizan acceso privilegiado a determinadas naciones. Dada la falta de consenso que existe en Argentina para establecer este tipo de acuerdos, la estrategia nacional al menos debería sostenerse en una política comercial más asertiva. Para mencionar solo algunos ejemplos, Australia tiene 35 agregados comerciales en 18 países, de los cuales 10 solo en Asia. La agencia de promoción de exportaciones de Australia (Austrade) tiene 44 oficinas y cubre 15 mercados de Asia. Por el contrario, la distribución de los recursos diplomáticos de Argentina aún se encuentra extremadamente concentrada en socios tradicionales y países desarrollados de Occidente, mientras que la presencia en los mercados con mayor potencial de crecimiento como Asia y África aún se encuentra rezagada.

Resulta fundamental reestructurar las asignaciones y los recursos de política exterior de nuestro país para fortalecer la presencia económica y comercial en las regiones del mundo que mayor complementariedad tienen con nuestra matriz productiva y que serán el núcleo dinámico de crecimiento de la economía mundial en las próximas décadas. Pero este esfuerzo debe implicar la coordinación con el sector privado a través de nuevas formas de intervención.

Una vía posible es la constitución de una organización público-privada que reúna a las principales asociaciones agroindustriales argentinas, junto con los organismos competentes del Estado nacional (Ministerio de Economía y Ministerio de Relaciones Exteriores) para mejorar la presencia de la agroindustria argentina en Asia y trabajar en la apertura de mercados y en la atracción de inversiones. Con sede en Singapur (uno de los principales *hubs* logísticos del Sudeste Asiático), el objetivo de la organización sería mejorar el perfil de la agroindustria argentina en las economías asiáticas mediante la ampliación de las relaciones con los gobiernos y las grandes empresas de la región, así como formar relaciones comerciales sólidas y estratégicas con asociaciones comerciales y empresariales, organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación y medios de comunicación. China, India, Japón, Corea del Sur y los países que componen la ASEAN serían los principales objetivos.

Al mismo tiempo, es necesario mejorar los mecanismos de atracción y apoyo para la implementación de proyectos de inversión extranjera a nivel local. Por su escala y complejidad, algunos de los proyectos productivos mencionados en la sección anterior exigen la coordinación entre distintos entes e instituciones públicas. Cabe considerar la necesidad de fortalecer las instituciones del Estado encargadas de facilitar el ingreso y la ejecución de inversiones extranjeras directas en nuestro país, como la Agencia Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones, dotándola de capacidad para coordinar a nivel intergubernamental y subnacional la facilitación de procesos, información y mecanismos para la implementación eficiente de proyectos de inversión extranjera directa en el país (no solo de China). Más allá de las diversas configuraciones institucionales que puedan exhibir en distintas partes del mundo, las instituciones de promoción han sido clave en la experiencia de diversos países a nivel internacional para la atracción de inversiones, y en la actualidad son un mecanismo corriente para promover la instalación de empresas y proyectos productivos.

En relación con la agenda de proyectos con financiamiento chino, teniendo en cuenta el marco y el contexto de la diversa y fragmentada cadena de proveedores locales, es necesario diseñar una estrategia con el fin de aumentar la participación de las empresas nacionales en los proyectos de infraestructura, energía y transporte. Dada la naturaleza fragmentada de los actores locales (tanto gubernamentales como privados) involucrados en la agenda de financiamiento con China, hasta el momento ha habido pocos intentos de negociaciones específicas o medidas de estímulo concretas para la inclusión y el desarrollo de proveedores locales en los proyectos de infraestructura financiados por China, así como para elevar el nivel de participación de las empresas locales en estos proyectos.

Es posible diseñar una estrategia articuladora de sinergias integral en pos del fomento y el desarrollo de proveedores locales y de contenido nacional en las obras financiadas por China. Algunas de las medidas de esta estrategia deberían ser:

- Identificar los sectores principales del financiamiento chino y con ello los potenciales proveedores locales que pudieran participar en la cadena.
- Estudiar, en los contratos, las mejores oportunidades para establecer porcentajes de *offset* y hacia dónde se pueden destinar. En determinados proyectos, tal vez sea mejor aspirar a un menor porcentaje de financiamiento por parte de China, pero con un mayor compromiso de integración local.

- Fomentar y apoyar desde el organismo competente en financiamiento bilateral (ministerios, empresas públicas, gobiernos provinciales, etc.) a los actores locales en la negociación con consorcios chinos desde la etapa de diseño de prefactibilidad de los proyectos (etapa inicial de negociación de los contratos comerciales).
- Fomentar la articulación y el mutuo conocimiento entre las empresas y consorcios de China y los proveedores locales.
- Diseñar herramientas y estímulos para la transferencia tecnológica (*know how*) por parte de las compañías chinas a los proveedores locales.
- Capacitar y asesorar a las entidades ejecutoras locales de los proyectos (incluyendo ministerios, CFI y otras jurisdicciones) en materia normativa, de transparencia y de procedimientos administrativos internos sobre el acceso al financiamiento bilateral chino desde las primeras etapas de su diseño (prefactibilidad).

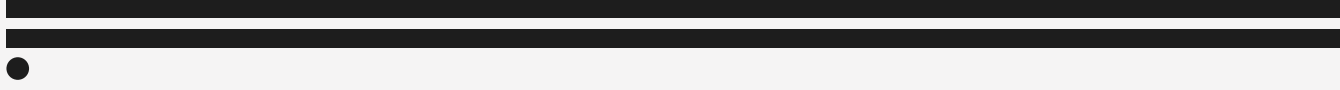
Para viabilizar una mejor capacidad de negociación es fundamental facultar al organismo competente en financiamiento bilateral a nivel nacional a intervenir en las etapas iniciales de la negociación de los contratos comerciales. La naturaleza fragmentada a nivel doméstico de los actores que negocian los contratos comerciales limita el poder de negociación y suele redundar en falencias en la planificación de los aspectos técnicos de algunos proyectos, que obligan a revisar las cláusulas del contrato inicial, retrasan la ejecución de las obras y encarecen el costo total.

Lo fundamental, no obstante, es colocar mayor foco, y quizás no tanta amplitud, en los proyectos a ser priorizados para recibir financiamiento, y, al mismo tiempo, complementar esta agenda con una estrategia para la atracción de inversiones productivas con salida exportadora. No es posible pensar en un desarrollo de Argentina y en su inserción internacional sin tomar en consideración la importancia de la relación del país con China y los países del Sudeste Asiático, así como las principales tendencias que van a definir el funcionamiento de la economía global en las próximas décadas.

Para ello, resulta importante definir qué quiere hacer Argentina con China, y diseñar un plan general en consecuencia, estableciendo sectores estratégicos con un horizonte de mediano y largo plazo, de modo tal que eso permita ajustar la agenda de negociaciones bilaterales priorizando sectores claves de interés nacional. Es necesario también tener en cuenta la segmentación de las regiones argentinas de acuerdo con sus capacidades productivas y sus necesidades a la hora de pensar las relaciones de Argentina con sus socios asiáticos. La vinculación con el Asia Pacífico es esencial para Argentina en términos tanto de complementariedad como de generación de divisas para financiar el desarrollo y sortear la restricción externa —la escasez de divisas de la economía argentina—, como en términos de un modelo de desarrollo exportador centrado en el propio progreso científico, técnico y tecnológico.

Todas estas oportunidades permanecen, sin embargo, en el estado de meras posibilidades. Depende de Argentina establecer una estrategia para aprovechar los beneficios potenciales que puede brindar la nueva configuración de la economía global. Existen claras señales de que el contexto actual aún se caracteriza por enormes posibilidades y oportunidades, típicas de tiempos de crisis y cambios de paradigmas. La creatividad y el uso de ventanas de oportunidad pueden dar lugar a nuevos escenarios para los países en el sistema internacional. Depende de cada nación ser proactiva y establecer una estrategia que considere las ventanas de oportunidades y nichos productivos que están apareciendo en la nueva arquitectura económica global.

# Bibliografía



- AidData (2022). [AidData's Global Chinese Development Finance Dataset, Version 2.0](#). AidData at the College of William and Mary.
- AIB (2022). [Sitio Oficial](#). Consultado el 12 de septiembre de 2022.
- Ámbito Financiero. (2022). [Argentina firmó con China adhesión a la Franja y a la Ruta de la Seda](#). Edición impresa, 7 de febrero.
- American Enterprise Institute (AEI, 2022). [China Global Investment Tracker](#).
- Arceo, N., Bersten, L., Wainer, A. (2022). [La evolución del sector de hidrocarburos: Potencialidades de la matriz energética argentina](#).
- Arceo N., González, D. y Zack, G. (2022). [Exportar GNL: un marco regulatorio para el futuro](#). Buenos Aires: Fundar.
- Armony, A., Dussel Peters, E. y Cui, S. (2018). Introducción. En Dussel Peters, E., Armony, A. y Cui, S. (Coord). *Building Development for a New Era. China's Infrastructure projects in Latin America and the Caribbean*. Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh, y Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, 77-101.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA, 2015a). [Se convertirán yuanes del swap con China por u\\$s 3.100 millones](#). Nota de prensa, Buenos Aires, 16 de diciembre de 2015.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA, 2015b). [El BCRA y el Banco de la República Popular de China firmaron un swap suplementario por CNY 60 mil millones](#). Nota de prensa, Buenos Aires, 2 de diciembre de 2018.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA, 2017). [El Banco de la República Popular de China y el Banco Central de la República Argentina renovaron hoy su acuerdo bilateral de swap de monedas](#).
- Banco Central de la República Argentina (BCRA, 2018). [Evolution of the Foreign exchange market and exchange balance](#). Diciembre.
- Banco Mundial (2022). [Base de datos global](#).
- Batista Barbosa, P. (2019). Brazil-China oil cooperation: bilateral trade, FDI, construction projects and loans (2000-2018). Programa de Becas para Investigadores sobre China del Centro de Estudios China-México 2019. Universidad Autónoma de México.
- Benchmark Mineral Intelligence. (2021). [Global Battery Arms Race: 200 Gigafactories; China Leads](#).
- Bluhm, R., Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., Strange, A., y Tierney, M. J. (2018). Connective Financing: Chinese Infrastructure Projects and the Diffusion of Economic Activity in Developing Countries. SSRN Electronic Journal, Septiembre. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3262101>
- Bolsa de Comercio de Rosario (BCR, 2020). Exportaciones de carne vacuna a China se duplican y valen, en promedio, USD 400 la tonelada más. Informativo Semanal, 17 de enero de 2020. ISSN 2796-7824.
- Brautigam, D. (2009). *The dragon's gift: The real story of China in Africa*. Oxford University Press.
- Bustelo, S. y Reis, M (2015). A strategic agenda for the Sino-South America relationship under China's "new normal". Initiative for Policy Dialogue, Working Paper Series 1. 1-30.
- Clarke, M. (2018). "The Belt and Road Initiative: Exploring Beijing's Motivations and Challenges for its New Silk Road". *Strategic Analysis* 42(2): 84-102.
- CARI-SAIS. (2022). [The Chinese Loans to Africa \(CLA\) Database](#). China Africa Research Initiative at Johns Hopkins University's - School of Advanced International Studies.
- China Paper Association. (2020). Annual Report of China's Paper Industry 2019. China Paper Association, Beijing, China.
- CEBC. (2013). [Investimentos Chineses no Brasil 2007-2011](#). Conselho Empresarial Brasil-China.
- CEBC. (2017). [Investimentos Chineses no Brasil 2014-2015](#). Conselho Empresarial Brasil-China.
- De la Balze, F. (2019). "La lucha por la hegemonía mundial (Estados Unidos, China y Argentina)", *Estudios Internacionales* 194, 195-205.
- ESCAP. (2021a). ["Asia-Pacific Trade and Investment Trends report 2020/2021"](#). Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- ESCAP. (2021b). ["Trade in Asia and the Pacific beats pre-pandemic levels, but investment not seen to fully recover in 2022"](#). Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- Fortín, C., Heine J. y Ominami C. (2020). [El no alineamiento activo: un camino para América Latina](#). *Revista Nueva Sociedad*.
- Foster, V., Butterfield, W., Chen, C., y Pushak, N. (2009). Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa. *In Accounting* (5). <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7554-9>
- Freytes, C., Obaya, M. y Delbuono, V. (2022). [Federalismo y desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas en torno al litio](#). Buenos Aires: Fundar.
- Gallagher, K. P., Irwin, A. y Koleski, K. (2013). [¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina](#). Cuadernos de Trabajo del CHECHIMEX, 1, 21-26.
- Gallagher, K. P., Kamal, R. y Wang, Y. (2016). [Fueling Growth and Financing Risk: The benefits and risks of China's development finance](#). Boston University's Global Economic Governance Initiative.



- Horn, S., Reinhart, C., y Trebesch, C. (2019). China's Overseas Lending. Kiel Working Paper No. 2132. 2020-04.
- Huang, Y. (2016). "Understanding China's Belt & Road Initiative: Motivation, framework and assessment". *China Economic Review* 40. 314–321.
- IHS Markit (2022). [LNG Trade in 2021: Runaway Recovery](#).
- INDEC. (2022). [Balanza comercial argentina por zonas económicas y principales países. Años 2017-2021](#). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- International Energy Agency. (2021). ["China has a clear pathway to build a more sustainable, secure and inclusive energy future"](#). Press Release.
- International Energy Agency (IEA), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) & Indústria Brasileira de Árvores (IBA) (2021). [A Indústria de Papel e Celulose no Brasil e no Mundo – panorama geral](#).
- International Monetary Fund (2022). [Primary Commodity Price System](#).
- ITC (2022). [TradeMap](#). International Trade Centre. disponible:
- Lin, J. Y. y Wang, Y. (2017). The new structural economics: Patient capital as a comparative advantage. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 1(1). <https://doi.org/10.24294/jipd.v1i1.28>
- Lv, Y., Fang, R. & Wang, D. (2021). Measurement and Characteristics of the Integration of China's Trade in Services into Digital Global Value Chain. *China Finance and Economic Review*, 10(1), 44-65.
- Madhavan, R., Rawski, T. y Qingfeng, T. (2018). Chinese Infrastructure Projects in Advanced Industries: The Atucha III Nuclear Power Reactor in Argentina. En Dussel Peters, E., Armony A. y Cui, S. (Coord). *Building Development for a New Era. China's Infrastructure projects in Latin America and the Caribbean*. Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh, y Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, pp. 77-101.
- Malacalza, B. (2019). What Led to the Boom? Unpacking China's Development Cooperation in Latin America. *In World Affairs* 182(4). <https://doi.org/10.1177/0043820019883251>
- Marín, A., Stubrin, L., Murguía, D., Carreras, E. y Palacin, R. (2021). [Innovation and Competitiveness in Mining Value Chains: The Case of Argentina](#). Banco Interamericano de Desarrollo.
- McKinsey. (2022). [Lithium mining: How new production technologies could fuel the global EV revolution](#). Azevedo, M., Baczyńska, M., Hoffman, K. y Krauze, A.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP, 2022). [Informe de Existencias de bovinos al 31 de diciembre de 2021](#).
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2017). Comunicado de prensa disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-china-firmaron-el-primer-contrato-gobierno-gobierno-con-una-tasa-preferencial>
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2019). [Argentina y China firmaron el primer contrato gobierno a gobierno con una tasa preferencial de 3%](#). Comunicado de prensa.
- Ministerio de Finanzas (2017). [Plan Quinquenal Integrado China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura \(2017-2021\)](#).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) (2014). [Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones](#). Biblioteca digital de Tratados.
- O'Sullivan, S. (2019). "China: Growing import volumes of LNG highlight China's rising energy import dependency", *Oxford energy Comment*, 1-7.
- Our World in Data (2022). ["China: Energy country profile"](#).
- Perrotti, D. E. (2015). ["La República Popular de China y América Latina: impacto del crecimiento económico chino en las exportaciones latinoamericanas"](#), *Revista CEPAL*, 116, 47-60.
- Romero Luna, I. (2009). Pymes y cadenas de valor globales. Implicaciones para la política industrial en países en desarrollo. *Análisis Económico*, 24 (57), 199-216.
- Rubiolo, F. (2019). "South America and East Asia: diversification of dependency?", Latin America-Asia Pacific Observatory (comp.), *Towards an Integral Relation between Latin America and Asia Pacific*. Montevideo: ALADI, CAF, CEPAL, 241-262.
- Rubiolo, F. (2020). "South America-Asia Pacific relations: Belt and Road and beyond", en Observatorio América Latina-Asia Pacífico (comp.), *América Latina y Asia: entre la revolución digital y una globalización cuestionada*. Montevideo: ALADI, CAF, CEPAL, 241-262.
- Russell, R. (2021). "China y Estados Unidos: competencia inevitable en un orden bipolar no polarizado". *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina* 1 (1), 12-22.
- Schulz, J. S. (2021). "Argentina ingresa al Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura", *Anuario en Relaciones Internacionales 2021*, IRI, UNLP, 1-3.
- Secretaría de Asuntos Estratégicos. (2022). [Préstamos en Ejecución por Organismo de Crédito y Jurisdicción](#). Presidencia de la Nación, Argentina.
- Secretaría de Minería (2022). [Serie de Estudios sobre Mercados Mineros](#). Mercado de Cobre. Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Slipak, A. (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o "Consenso de Beijing"? *Nueva Sociedad* (250). 102-113.

- Stanley, L. (2018). Argentina's Infrastructure Gap and Financial Needs. In Dussel Peters, E., Armony A. y Cui, S. (Coord). Building Development for a New Era. China's Infrastructure projects in Latin America and the Caribbean. Asian Studies Center, Center for International Studies, University of Pittsburgh, y Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, pp. 77-101.
- Stanley, L. (2019). China's financing in Argentina. In Dussel Peters, E. (Coord). China's financing in Latin America and the Caribbean. Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Statista. (2022). [Import volume of paper pulp to China between 2010 and 2020.](#)
- Treacy, M. (2021). [La política exterior argentina frente al volátil escenario internacional de la postpandemia y la competencia entre China y los Estados Unidos: ¿aquiescencia, pragmatismo o autonomía?.](#) *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 27 (44): 1-38.
- Wang, D. (2021). [Charging the Future.](#) *Ideas.* Gavekal Dragonomics. 19 de noviembre de 2021.
- Wang, Y, Guo, C., Chen, X., Jia, L., Guo, X., Chen, R., Zhang, M., Chen, Z. y Wang, H. (2021). ["Carbon peak and carbon neutrality in China: Goals, implementation path and prospects".](#) *China Geology*, 4 (4), 720-746.
- Wei, L. (2022). [China Reins In Its Belt and Road Program, \\$1 Trillion Later.](#) *The Wall Street Journal.* 26 de septiembre de 2022.
- WITS. (2022). [China Petroleum gases and other gaseous hydrocarbons: liquefied, natural gas imports by country in 2021.](#) World Integrated Trade Solution Database.
- Xu, J. (2017). Market Maker: The Role of China Development Bank in Incubating Market. *Man and the Economy*, 4(2). <https://doi.org/10.1515/me-2017-0007>
- Xu, J. (2019). [Innovating Development Cooperation for Structural Transformation.](#) *Carnegie-Tsinghua Center - Carnegie Endowment for International Peace.*
- Xu, J. & Carey, R. (2013). High-Level Panel on Post-2015 Development Agenda The Renaissance of Public Entrepreneurship: Governing Development Finance in a Transforming World. High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, May 2013, 1–86.
- Xu, J., y Carey, R. (2014). China's development finance: What issues for reporting and monitoring systems? *IDS Bulletin*, 45(4), 102–113. <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12096>
- Xu, J., & Carey, R. (2015a). China's international development finance. Past, present, and future. *WIDER Working Paper* 130 Diciembre, 1–22.
- Xu, J., & Carey, R. (2015b). Post-2015 Global Governance of Official Development Finance: Harnessing the Renaissance of Public Entrepreneurship. *Journal of International Development*, 27(6), 856–880. <https://doi.org/10.1002/jid.3120>

## Acerca del equipo autorial

### **Santiago Bustelo**

#### **Investigador asociado de Fundar**

Doctor en Política Internacional por la Universidad de Fudan (China). Master en Políticas Públicas, Estrategías y Desarrollo por la Universidad Federal de Río de Janeiro.

### **Florencia Rubiolo**

#### **Investigadora asociada de Fundar**

Doctora en Relaciones Internacionales por la UNR. Investigadora Independiente en CONICET. Secretaria de Posgrado en la Universidad Blas Pascal.

La autora y el autor quieren agradecer especialmente los comentarios y las sugerencias de Martín Schapiro. Todos los errores y omisiones siguen siendo responsabilidad exclusiva de los autores.

---

**Dirección ejecutiva:** Martín Reydó

**Revisión institucional:** Juliana Arellano

**Coordinación editorial:** Gonzalo Fernández Rozas

**Corrección:** Pablo Stancanelli

**Diseño:** Micaela Nanni

---

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

---

## Modo de citar

Bustelo, S. y Rubiolo, F. (2023). Hoja de ruta para una integración sostenible entre Argentina y China. Buenos Aires: Fundar. Disponible en <https://www.fundar.org.ar>

## Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

---

## Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

**Generar riqueza.** La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

**Promover el bienestar.** El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

**Transformar el Estado.** La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

---

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

