

CHINA Y LA ARGENTINA: ¿SOCIOS ESTRATÉGICOS O RELACIÓN CENTRO-PERIFERIA TRADICIONAL?

DESENTRAÑA LA RELACIÓN COMERCIAL ASIMÉTRICA (Y DIVERGENTE) ENTRE LA ARGENTINA Y CHINA, TANTO DESDE UN PUNTO DE VISTA PRODUCTIVO COMO TECNOLÓGICO. DESTACA POR UN LADO EL DESPLAZAMIENTO DE SECTORES (COMO MÁQUINAS DE OFICINA, MAQUINARIA Y EQUIPOS, APARATOS ELÉCTRICOS, ALGO DE EQUIPOS DE TV Y COMUNICACIONES, QUÍMICOS Y TEXTILES), ASÍ COMO LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA PARTICIPACIÓN CRECIENTE DE BIENES INTERMEDIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE BRASIL, LIMITANDO LA ESCALA DEL MERCOSUR. POR OTRO LADO, LLAMA LA ATENCIÓN RESPECTO DE LA IED CHINA EN LA REGIÓN, ORIENTADA A RECURSOS NATURALES Y ENERGÍA, LO QUE DIFICULTA LAS ESTRATEGIAS QUE PRETENDAN MODIFICAR LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA VIGENTE.





por **MARTA BEKERMAN**. *Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Mail: marbekerman@gmail.com.*

por **FEDERICO DULCICH**. *Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, y becario de investigación del CONICET. Mail: federicomd2001@gmail.com.*

por **PEDRO GAITE**. *Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y becario de investigación del CONICET. Mail: gaitepedro@gmail.com*

La República Popular de China registra un crecimiento sin precedentes desde finales del siglo XX, al punto de sembrar el interrogante de si Estados Unidos mantendrá su liderazgo, o si puede haber un cambio de epicentro hacia el Pacífico norte.

La emergencia de un mundo multipolar abre nuevas oportunidades para los países periféricos en general y para la Argentina en particular, pero al mismo tiempo genera nuevas amenazas. El gran desafío para los países periféricos es entablar una relación con el gigante asiático que no replique el esquema centro-periferia tradicional. Llevar adelante políticas que favorezcan una estrategia de largo plazo, y permitan transformar la estructura productiva y el perfil de inserción internacional, dotando a sus exportaciones de mayor contenido tecnológico y valor agregado.

Los derrames productivos y tecnológicos de la IED de China en la Argentina parecen ser menores a los que poseen inversiones de dicho país en terceros mercados, especialmente allí donde se orienta a adquirir tecnología y marcas, o a instalar capacidad productiva para competir en nuevos mercados o para saltar barreras al comercio.

La relación comercial. Impacto en el mercado interno y desplazamiento en terceros mercados

La relación comercial entre la Argentina y China es sumamente asimétrica: mientras que China ocupa el segundo lugar como destino de las exportaciones y origen de las importaciones argentinas, para el gigante asiático la Argentina ocupa el cuadragésimo lugar como proveedor y trigésimo sexto como destino de sus exportaciones.

Complementariamente, existe una fuerte disparidad en el contenido tecnológico y el valor agregado entre las exportaciones e importaciones con China. Las exportaciones argentinas a China se encuentran más primarizadas que las exportaciones al resto del mundo. Cerca del 90% de las exportaciones a China se componen de productos primarios (PP), tanto agropecuarios como de otros orígenes (forestal, pesquero, petrolero, y minero), así como de alimentos y bebidas. En cambio, para las exportaciones hacia el resto del mundo, dicha participación es menor, ante la incidencia de las exportaciones de metales elaborados, productos químicos y la cadena automotriz, entre otras.

Para peor, la primarización de las exportaciones argentinas a China muestra una tendencia creciente. Mientras en el trienio 2004-2006 los productos primarios de todos los orígenes acaparaban poco más del 60% de las exportaciones argentinas a China, para 2015-2017 dicha participación había aumentado casi 10 puntos porcentuales, empujados principalmente por los productos primarios agropecuarios. Este aumento de la participación se dio, especialmente, a costa de los alimentos y bebidas, cuyas exportaciones se redujeron incluso en valores absolutos. Las exportaciones argentinas a China de aceite de soja en bruto cayeron fuertemente a partir de 2010 por la aplicación de medidas de protección paraarancelarias por parte del gobierno chino, supuestamente ante el velado objetivo de China de defender su industria aceitera. Las crecientes exportaciones de granos de soja, carne vacuna y langostinos y camarones no pudieron contrarrestar esta tendencia a la primarización de las exportaciones a China.

Las importaciones desde el país asiático, en cambio, se componen principalmente de manufacturas de origen industrial de alto contenido tecnológico. Sin embargo, el impacto de las importaciones de origen chino es limitado en cuanto al desplazamiento de la producción industrial argentina en su mercado interno. Este mercado creció de forma pronunciada en la posconvertibilidad, especialmente hasta 2011, pero el mayor consumo fue abastecido, en gran medida, por la producción nacional.

El desplazamiento de la producción industrial argentina por parte de importaciones de origen chino es un fenómeno acotado a sectores específicos, aunque no deja de ser bastante intenso en algunos casos. El más notorio es el de maquinaria de oficina, donde China acaparó casi la totalidad del crecimiento

del consumo interno entre 2004/06 y 2015/17, seguido por el de maquinaria y equipo y el de aparatos eléctricos. Por otro lado, China logró insertarse en una fracción menor del incremento del mercado interno argentino de equipos de televisión y comunicaciones, productos químicos y productos textiles.

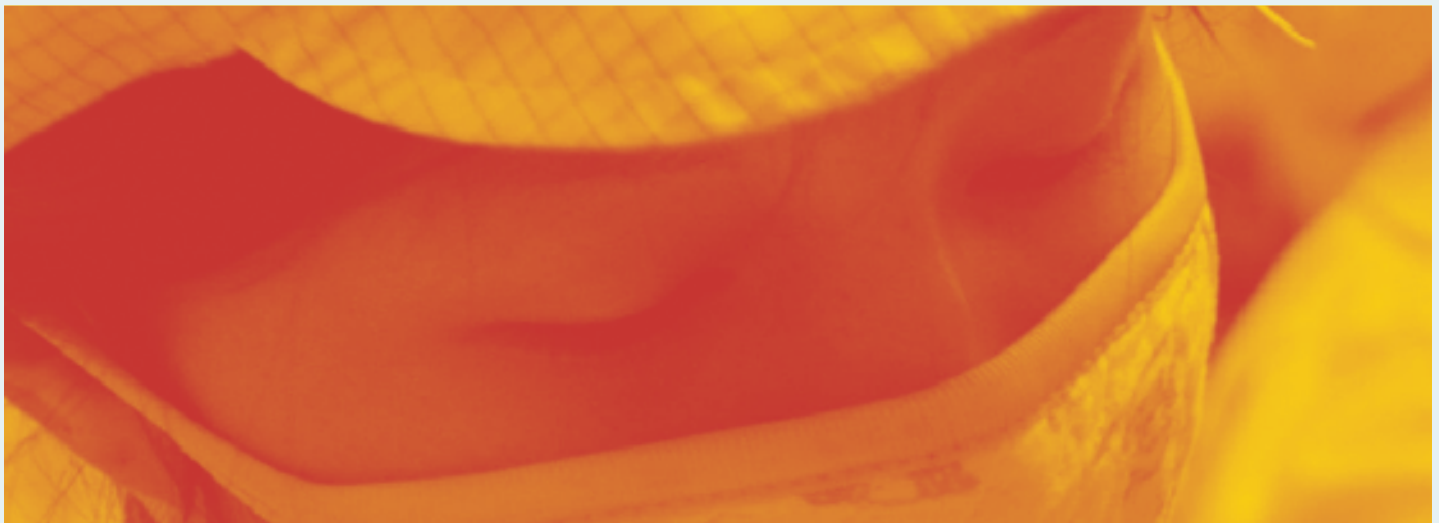
En el resto del entramado industrial la presencia de China es marginal, y no ha logrado aprovechar el crecimiento del mercado interno argentino de la posconvertibilidad. Salvo en las ramas de equipamiento médico y de precisión, la cadena automotriz y el resto de los equipos de transporte (trenes, aviones, etc.), donde el crecimiento de la demanda ha sido abastecido en buena medida por importaciones no provenientes de China, en los restantes sectores el crecimiento del mercado interno argentino ha sido abastecido principalmente por producción nacional.

Es posible que el esquema de medidas de protección comercial implementado a partir de la crisis internacional (que el actual gobierno argentino desmontó de manera significativa) permitiera que la producción argentina sufriera en menor medida los avatares de la competencia china. Sin embargo, habría generado un sesgo antiexportador (mediante distintos mecanismos de transmisión), lo que hizo que disminuyera la competitividad de la industria argentina en el exterior, incluso en mercados como el de Brasil donde goza de las preferencias del Mercosur.

Precisamente, donde puede observarse un mayor impacto de carácter negativo es en la creciente participación de China en el mercado brasileño, lo que afecta el comercio bilateral entre la Argentina y Brasil y revela una clara interferencia en los vínculos comerciales con el principal socio comercial argentino. En ese contexto, la Argentina fue perdiendo posicionamiento en el mercado de importación de Brasil, no sólo frente al avance chino sino incluso frente a otros proveedores, que también aprovecharon mejor el fuerte crecimiento del mercado brasileño en la pa-

sada década y media. Esta realidad contribuye a profundizar el debilitamiento de los vínculos comerciales intrarregionales. El comercio entre Brasil y China fue creciendo fuertemente desde la década de los '90, pero afectó el comercio bilateral argentino-brasileño especialmente en los 2000. En 2004 las importaciones industriales brasileñas provenientes de la Argentina superaron a las provenientes de China. Pero desde entonces aquellas provenientes de China evidenciaron un acelerado crecimiento: pasaron de acaparar el 7% del mercado brasileño en 2004 al 20% en 2017. Por el contrario, la participación en el mercado brasileño de las importaciones industriales procedentes de la Argentina se mantuvo más o menos estable en torno al 9% hasta el año 2009, para caer al 6% en 2017.

Esta reducción de la participación de las exportaciones industriales argentinas a Brasil no implica una caída en términos absolutos. De hecho, entre 2004-2006 y 2015-2017 esas exportaciones crecieron un 21%¹, aunque esto se explica exclusivamente por el caso de la industria automotriz. Para el resto de la industria la Argentina no participó de la gran expansión que experimentó el mercado brasileño. En cambio, en esta misma etapa, China cuadruplicó sus exportaciones hacia Brasil, y aun aquellas correspondientes al resto del mundo (sin China ni la Argentina) crecieron el 64 por ciento. Las exportaciones industriales argentinas a Brasil que más cayeron entre el 2004-2006 y 2015-2017 son las de petróleo y productos químicos. En el primer caso la caída responde a factores endógenos de la Argentina, pero en el segundo caso sí hay un claro desplazamiento por parte de las exportaciones chinas. Otros sectores cuyas exportaciones a Brasil cayeron en términos absolutos a manos de la competencia china son productos textiles, cuero y calzado, aparatos eléctricos y equipamiento médico y de precisión.



1. Los porcentajes de variación están calculados en base a valores expresados en dólares constantes de 2004.

La IED china. Estrategia y perspectivas

La incidencia de la IED china a nivel mundial también ha crecido fuertemente en las últimas décadas. Según Oviedo en 2015, por primera vez, la emisión de IED de China superó a la IED de otros países en China, y al mismo tiempo se ubicó segunda en el ranking mundial (9,9% del total), solo por detrás de los Estados Unidos.

Si bien Asia es por lejos la principal receptora de IED de origen chino (alrededor del 75%), América latina y el Caribe tienen una participación creciente, principalmente por la búsqueda de recursos naturales y energía. En este sentido la estrategia de la IED de China en la región se diferencia de la estrategia que lleva adelante en los países desarrollados (adquisición de tecnología y marcas, búsqueda de nuevos mercados y elusión de barreras arancelarias y paraarancelarias al comercio).

Cabe destacar que la gran mayoría de las grandes empresas chinas son firmas bajo control estatal (sean controladas por el gobierno central o por gobiernos subnacionales), por lo que dentro de sus decisiones de IED el objetivo de maximizar beneficios se complementa con los objetivos de desarrollo económico por parte del gobierno chino, por lo que actúan como instrumento de dicho proceso.

Al analizar la IED china en América latina, hay dos sectores que son particularmente importantes en su búsqueda de recursos naturales (principal motivación de la IED china en la región): el petróleo y la soja.

En 2014 la relación entre importaciones netas y consumo de petróleo en China alcanzó el 60%. La estrategia china para garantizar el abastecimiento de petróleo desde Latinoamérica se basa en dos instrumentos. Por un lado, en la IED de empresas públicas chinas, y por otro en el otorgamiento de créditos de bancos públicos chinos con el pago en barriles de petróleo. En el caso particular de la Argentina, el abastecimiento se asegura a partir de la IED de China en el país.

Los casos más importantes de IED china en la Argentina en el sector petrolero son los de la CNOOC y Sinopec en el año 2010. CNOOC ingresó a la Argentina con la compra del 50% del paquete accionario de Bidas por 3.100 millones de dólares, la cual opera en conjunto con British Petroleum. Esta empresa producía el 18,5% del petróleo nacional en 2014 (segunda productora de crudo en el país, después de Repsol YPF). Por su parte, Sinopec compró la totalidad de la filial argentina de Occidental Petroleum Corp (OXY), llamada Occidental Argentina Exploration and Production Inc., por 2.450 millones de dólares.

Sin embargo, es importante marcar que esta garantía de abastecimiento no siempre se efectiviza, ya que las empresas chinas no exportan a su país de origen la totalidad del petróleo sobre el cual tienen control. Debido al tipo de petróleo latinoamericano (muy pesado para las refinerías chinas) y a los costos de transporte, buena parte de la producción es exportada a Estados Unidos o incluso otros países latinoamericanos. Con esos ingresos, las empresas chinas adquieren petróleo en Oriente Medio y otras regiones más próximas, donde el petróleo es más liviano y por ende compatible con las refinerías chinas. Según Freitas da Rocha y Bielschowsky, entre 2014 y 2015, menos de la mitad del millón de barriles diarios bajo control chino en Latinoamérica fueron enviados hacia este país. En el caso particular de la Argentina, solo se enviaron 6.000 de los 50.000 barriles bajo control chino en el país.

Respecto de la soja, el consumo chino aumentó de alrededor de 10 millones de toneladas a comienzos de los noventa a 83 millones de toneladas en 2014, y continuará creciendo de manera pronunciada. Ese año China importó el 85% de la soja que consumió.

Las inversiones chinas más significativas en el complejo sojero latinoamericano se dieron entre 2014 y 2015, cuando la empresa estatal China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corporation (COFCO) compró el 51% de Nidera (1.200 millones de dólares) y el 100% de Noble Agri (2.250 millones de dólares). La primera explica alrededor del 5% de las exportaciones argentinas de granos de soja, mientras que la segunda explica el 10%. Con estas adquisiciones la facturación de COFCO está alrededor de los U\$S60 mil millones, en línea con las otras cuatro grandes empresas que dominan el mercado sojero latinoamericano (Archer Daniels Midland –ADM–, Bunge, Cargill, y Louis Dreyfus, conocidas como las ABCD).

Con la adquisición de estas empresas, el objetivo de COFCO es participar en toda la cadena productiva de la soja, proporcionando servicios e infraestructura, no operando solamente como una simple productora. La estrategia es similar a la de ABCD. Estas empresas son principalmente comercializadoras, y proveen acopio, financiamiento, insumos y asistencia técnica a los productores locales, además de llevar adelante el procesamiento de cereales y oleaginosas. Por ende, si la estrategia de la IED china se redujera a los primeros eslabones de dichas cadenas, sin inversiones en la comercialización, terminaría dependiendo en gran medida de estas grandes empresas multinacionales. Complementariamente, esta estrategia explica también el

interés chino en mejorar la infraestructura y la logística en la región. En la Argentina, por ejemplo, los bancos chinos China Development Bank (CDB) e Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) prestaron 2.100 millones de dólares al Belgrano Cargas para la restauración y mejoramiento de vías férreas y puertos; obras donde la empresa constructora también es de origen chino.

De hecho, entre 2015 y 2018 el sector de transporte e infraestructura es el que ha recibido el mayor volumen de *anuncios* de inversión en la Argentina por parte de China, a pesar de que se trata de un único proyecto de inversión. En este contexto, es dable pensar que las mayores inversiones chinas en el sector petrolero y sojero argentino ya se realizaron, y que la estrategia de IED en el futuro estará más destinada a obras de infraestructura para mejorar la logística y a sectores que hoy presentan algunos anuncios de inversión por parte de empresas chinas, como las energías renovables y la minería. En este último predominan inversiones para extracción de litio, un insumo clave de las baterías de uso general y para los vehículos eléctricos que se producen en China.

En definitiva, los derrames productivos y tecnológicos de la IED de China en la Argentina parecen ser menores a los que poseen inversiones de dicho país en terceros mercados, especialmente allí donde se orienta a adquirir tecnología y marcas, o a instalar capacidad productiva para competir en nuevos mercados o para saltar barreras al comercio.

Reflexiones finales

Al analizar el impacto integral de las relaciones de la Argentina con China en términos de comercio e inversiones, los mayores perjuicios para la Argentina se estarían dando en el desplazamiento de sus exportaciones a terceros mercados, como el de Brasil, y no tanto en la competencia en el mercado interno. Por su parte, las inversiones chinas se localizan en sectores que refuerzan la especialización internacional de la Argentina, basada en productos primarios y sus primeras etapas de elaboración; efecto compartido por el creciente rol de China como demandante de estos productos de exportación del país.

De esta forma, tanto el comercio bilateral como las inversiones de China en la Argentina (íntimamente ligadas) no favorecen una estrategia de largo plazo que pretenda alterar la especialización internacional del país para dotar a sus exportaciones de mayor contenido tecnológico. El problema radica en que una estrategia de este tipo en la Argentina, necesaria para su desarrollo económico, podría llegar a entrar en competencia (y ya no en complementariedad) con el propio sendero de cambio estructural de China. El estado actual de las relaciones comerciales y de inversiones de la Argentina con China amerita plantear el problema de su contradicción con una estrategia productiva de largo plazo, e iniciar la búsqueda de objetivos e instrumentos que generen las transformaciones necesarias para que dichas relaciones, menos asimétricas que las actuales, favorezcan el desarrollo económico de ambos países.

La emergencia de un mundo multipolar abre nuevas oportunidades para los países periféricos en general y para la Argentina en particular, pero al mismo tiempo genera nuevas amenazas.

