

El Estado y la trama política del complejo sojero en el vínculo comercial y de inversiones entre Argentina y China, 2002-2015

*The State and the political plot of soybean complex in the
trade and investment link between Argentina and China,
2002-2015*

Juliana González Jáuregui*

RESUMEN

La proyección económica de la República Popular China en el escenario internacional del siglo 21, y la implementación de las políticas de *go out, go global*, impulsadas en ese país desde 1999, colaboraron notoriamente con la reactivación de economía argentina luego del default de 2001. China se convirtió en un importante destino de los productos agroalimenticios argentinos y en un inversor de creciente relevancia en sectores ligados a la exportación.

Este trabajo reconstruye los hechos y los actores que devinieron en creadores y fortalecedores de la trama política conformada en Argentina en el marco del vínculo comercial y de inversiones con China, entre 2002 y 2015. También explica la interacción entre el gobierno, a través de distintas instancias estatales, y los actores socioeconómicos predominantes del complejo sojero, a raíz del comercio con China y de la recepción de sus inversiones; estudia las políticas públicas implementadas en base a los requerimientos de ese sector; y analiza sus implicancias para el modelo de desarrollo y la inserción internacional de Argentina, así como para la relación bilateral de comercio e inversiones forjada con China.

A partir de asociar aportes teóricos de distintas disciplinas de las ciencias sociales, en especial de la economía política internacional y de la sociología del desarrollo, se elaboró un prisma analítico propio. El enfoque metodológico empleado es cualitativo, y la estrategia es el estudio de caso.

Palabras clave: Argentina, China, comercio, inversiones.

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Investigadora del Área de Relaciones Internacionales. Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad de Congreso; Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales y Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina.

ABSTRACT

The economic projection of the People's Republic of China on the international stage during the 21st century, and the implementation of the policies of *go out, go global*, promoted in that country since 1999, notoriously collaborated with the Argentine reactivation after the post default crisis. China became an important destination for Argentine agri-food products and an investor of growing relevance in sectors linked to exports.

This paper reconstructs the facts and the actors who became creators and strengtheners of the political plot formed in Argentina within the framework of the commercial and investment link with China, between 2002 and 2015. It also explains the interaction between the government, through different official instances, and the predominant socioeconomic actors of the soybean complex, as a result of the trade with China and the reception of its investments; the public policies based on the requirements of that sector are studied; as well as its implications for the development model, for the Argentina's international insertion, and for the bilateral trade and investment relationship forged with China.

An original analytical prism is elaborated for this research, which associates theoretical contributions from different disciplines of the social sciences, especially from the international political economy and from the sociology of development. A qualitative methodological approach qualitative and the case study strategy are applied.

Keywords: Argentina, China, trade, investment.

Fecha de recepción: 17 de septiembre 2018

Fecha de aceptación: 8 de noviembre de 2018

Introducción

El surgimiento de nuevas potencias económicas predominantes ha sido históricamente relevante en las relaciones internacionales, y en especial para los países periféricos, pues además de alterar el orden global, puede conllevar cambios estructurales en los patrones de inserción externa que adoptan los países. Así, en el plano interno argentino –al igual que en el caso de otros países latinoamericanos–, y de cara a las estrategias que se abren en el escenario mundial, se verifican cambios de rumbo, núcleos que impulsan o repelen las nuevas relaciones, ajustes, o bien transformaciones profundas.

Siendo el Estado un actor central a la hora de orientar el patrón de inserción internacional asumido por el país, ante la reconfiguración de fuerzas, se generan *tramas políticas* domésticas, conformadas por hechos y

actores específicos, en determinados casos, sectores privados que se articulan expresándose a nivel del Estado de modos particulares. En esa línea, el “nuevo surgimiento”¹ de China durante los últimos cuarenta años, pero en especial en el siglo XXI, tuvo repercusiones para el sistema internacional, en general, y para la dinámica interna de países como la Argentina, en particular.

La *trama política* que se configuró entre la intervención estatal y el comportamiento del sector privado argentino a raíz del abrumador crecimiento del intercambio comercial con China y de la recepción de inversiones desde ese país fue, en parte, consecuencia de la manera en que China modificó sus lazos con el sistema internacional y con ciertas regiones del mundo, como América Latina. Esa nueva vinculación tuvo, y tiene, como objetivo reforzar un proceso de transformación que se inició al interior del país asiático en 1978² y que se encuentra aún en curso.

Como resultado de las reformas, China registró altas tasas de crecimiento económico, que promediaron el 10% anual hasta 2011 y, desde entonces, oscilan entre el 6 y 7% anual. La expansión de su economía incidió en el incremento de su demanda de combustibles, energía, alimentos y productos

¹ Se hace referencia a un *nuevo surgimiento* porque hubo tres periodos en la historia de China asociados a procesos con características similares: primero, en las dinastías Qin y Han; luego, en las Sui y Tang y, finalmente, en las Ming y Qing (Agosin et al., 2004). Finalizada la etapa feudal, y con posterioridad a la Guerra Civil, se inició un proceso de resurgimiento, vinculado a la revolución que condujo, en 1949, a la instauración de la República Popular China (RPC). Ese hito histórico terminó con la China semicolonial y semifeudal y convirtió al país en uno independiente y socialista. Como argumenta Malena (2010), la adhesión al *socialismo ortodoxo* y mediante él, al sistema económico de *planificación central*, buscó construir una nueva sociedad, inspirada en el modelo soviético en todos sus ámbitos. No sólo se logró la recuperación de la economía agrícola, sino también, en un principio, con el apoyo económico y financiero de la Unión Soviética, se inició el desarrollo industrial. Durante esa etapa, asimismo, se registraron enormes avances en la construcción de infraestructura, educación, salud, y ciencia y tecnología, que sentaron las bases del acelerado ascenso que comenzó con las reformas de 1978. De hecho, los legados del Gran Salto Adelante y de la Revolución Cultural inspiraron a quien fue Primer Ministro de Mao, Zhou Enlai, a idear y recomendar las *cuatro transformaciones*, que luego Deng Xiaoping efectivizaría.

² El proceso de reformas económicas puesto en marcha por Deng Xiaoping llevó a la triple transformación de la economía china: de una centralmente planificada a otra con rasgos de mercado, de básicamente rural a industrializada, al tiempo que gradualmente, se favoreció la liberalización comercial, que había estado interrumpida durante el bloqueo económico de Estados Unidos, primero, y de la Unión Soviética desde 1960, en el marco de la Guerra Fría. Una vez que se normalizaron las relaciones con Estados Unidos, luego de la histórica reunión entre Mao y Nixon en 1972, China inició la importación de bienes de capital, proceso que se acentuó notablemente desde 1978.

básicos y, por lo tanto, en la búsqueda de nuevos mercados de provisión. Durante el siglo XXI, se produjo un cambio radical en las relaciones sino-latinoamericanas: los países de la región adoptaron el rol de proveedores, pero también, y cada vez con mayor intensidad, se convirtieron en un importante destino de los productos elaborados chinos (CEPAL, 2015; 2016). Esta etapa coincidió con la crisis de las políticas neoliberales aplicadas en el marco del Consenso de Washington, donde el Fondo Monetario Internacional (FMI) había tenido un rol protagónico. La nueva dinámica de las relaciones internacionales abrió un período de cierto distanciamiento de la hegemonía estadounidense en la región, que se apoyaría, justamente, en la aparición de China como un nuevo actor central.

La creciente presencia china en los mercados internacionales y su cada vez mayor apertura al comercio global, en el marco del lanzamiento de su política de “*Go Out, Go Global*” en 1999³, y su adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, colaboraron con la recuperación de la economía nacional posterior al *default*, en especial, gracias a su demanda de granos de soja y sus derivados. Sin embargo, es de destacar que la aproximación a la Argentina dista de ser excepcional al resto de América Latina. Desde el punto de vista estratégico, la Argentina, como el resto de Latinoamérica, colabora con el proceso de modernización china, pero ello ocurre en base a un modelo de relación asimétrica (López *et al.*, 2010; Laufer, 2013; Oviedo; 2015; González Jáuregui, 2017; González Jáuregui y Taraborrelli, 2018).

Dado ese contexto, en el transcurso de los años 2000, además de otros cambios económicos, la estructura exportadora argentina se consolidó: el modelo adoptado siguió, con ciertas modificaciones, su histórica orientación hacia el aprovechamiento de las ventajas comparativas con las que cuenta el país. En los años posteriores al *default*, la agroexportación contribuyó con el crecimiento de la economía, y, como se detalla más adelante, los bienes del complejo sojero ocuparon un lugar central en esa dinámica⁴. Allí radica la diferencia del caso argentino, pues el poroto de soja -principal producto que

³Su objetivo principal era impulsar la internacionalización de las empresas estatales chinas a través de instrumentos asociativos con contrapartes extranjeras. Asimismo, se buscó que esas compañías compraran otras en el exterior, vía adquisición de participaciones accionarias, o bien a través de la concreción de inversiones. Mediante la internacionalización, las empresas estatales canalizarían la búsqueda de recursos naturales, el acceso a tecnologías y a nuevos mercados.

⁴Las agroexportaciones colaboraron con la obtención de las divisas necesarias para evitar la restricción externa al crecimiento, característica que ha estado presente en repetidos periodos de la historia de Argentina y de otras economías periféricas.

se vende a China- es un *commodity* adquirido y explotado con fines específicos: su destino es, casi de manera excluyente, la exportación, a diferencia de otros recursos que el país asiático demanda, como el cobre, el níquel, el hierro o el petróleo. No obstante, el vínculo estratégico con China no sólo implica incentivos al comercio, sino también a la radicación de inversiones en Argentina⁵, entre ellas, en las diversas etapas del complejo sojero: desde la provisión de insumos, hasta el acopio, procesamiento, transporte y comercialización.

A partir del reconocimiento de que a principios del nuevo siglo se conformó una particular *trama política* entre el gobierno y los sectores privados, a través de distintas instancias en el Estado, que impulsó la vinculación con China, con sus tensiones y conflictos, se estudian las políticas públicas diseñadas e implementadas por el Estado a raíz de los requerimientos de los sectores más vinculados con China. Mediante su estudio, se analizarán sus implicancias, tanto para el modelo de desarrollo y la inserción internacional que adoptó la Argentina, como para la relación bilateral de comercio e inversiones forjada con China entre 2002 y 2015.

Para reconstruir el entramado, se recurrió a literatura especializada, se realizaron entrevistas a informantes clave y se observaron y analizaron datos cuantitativos de distintas fuentes. El trabajo se estructura de la siguiente manera: primero, se exponen los prismas conceptuales que guían el estudio; segundo, se presentan los rasgos centrales del funcionamiento del complejo sojero argentino y, posteriormente, se profundiza acerca de la *trama política*. Por último, se exponen las conclusiones.

⁵ La selección y el recorte efectuados para reconstruir los hechos, incluidos ciertos hitos; así como los actores más relevantes de la *trama política* entre Estado y complejo sojero, omite otros sectores de la economía argentina donde China ha colocado cuantiosas inversiones, como el petróleo, la minería, la construcción de grandes obras de infraestructura y el sector cárnico, por mencionar sólo algunos de los más importantes. Se asume que la selección permite analizar el objeto de estudio y ofrecer un panorama adecuado de los acontecimientos y los actores que conformaron el entramado.

Prismas conceptuales

En este trabajo, se analizan las relaciones que establece la Argentina con los centros de poder mundial a partir de la noción centro-periferia. En línea con el aporte *estructuralista*, se interpreta que los países latinoamericanos presentan una especialización productiva orientada a la explotación de los recursos naturales, que en su mayoría se exportan, y un escaso desarrollo industrial y de servicios. Además, gran parte de la demanda interna es satisfecha vía importación de manufacturas, procedentes de los países centrales. En el marco de la división internacional del trabajo, esa dinámica implica un tipo de relaciones con los países centrales, que dificulta de manera estructural la posibilidad de desarrollo industrial de los periféricos. La imposibilidad de industrialización de estos últimos se vincula también a que los intereses de las elites locales se ligan a los del capital extranjero; las *burguesías asociadas* adoptan actitudes subordinadas en relación los intereses de sus contrapartes extranjeras (Dos Santos, 1971). En este artículo, se evidencia cómo operan esas relaciones en el marco de la *trama política*.

A partir de reconocer que el sistema económico mundial es asimétrico, y que las economías periféricas están en desventaja respecto de las centrales (Prebisch, 1949), las primeras adoptan un patrón específico de inserción en el sistema internacional. El proceso económico de Argentina, como país periférico, se ve afectado por el de los países centrales, y está directamente relacionado con él.

En cuanto a China, desde 1978 dio comienzo a un proceso de crecimiento económico ininterrumpido, que la llevó a posicionarse como país central en el sistema económico mundial. China es actualmente la segunda economía del mundo, el principal poseedor de reservas internacionales, el mayor acreedor del Tesoro de Estados Unidos, el primer exportador e importador del mundo (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2017). El PBI del país asiático se posiciona detrás del estadounidense, mientras que superó a Estados Unidos como primera economía en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) (FMI, 2014). De acuerdo con diversas proyecciones, China logrará ubicarse como primera economía mundial en 2030 (Delgado Muñoz y Martínez Cortés, 2017).

A pesar de la desaceleración económica mundial, consecuencia de la crisis financiera iniciada en 2008, y de la posterior decisión de la dirigencia china de iniciar un proceso de *Nueva Normalidad*, con vistas a centrar la política económica en el mercado interno y a abandonar el modelo enfocado en las exportaciones, China continúa siendo el país que crece a mayor ritmo. Además, ocupa un rol central como importador de alimentos y materias

primas, y exportador de bienes industriales y de capital, y tiene un papel cada vez más relevante de inversor y prestamista en diversos países y regiones. Por lo tanto, aunque China aún debe saldar numerosas deudas en las áreas de educación, acceso a la vivienda, pobreza y cuidado del medio ambiente, por mencionar solo algunos de los desafíos internos pendientes, su relevancia es indiscutible en términos económicos y financieros, pero también políticos, militares y estratégicos, que le confieren el rol de potencia mundial.

Si se parte de la idea de que el Estado argentino adopta, pero también promueve, vía la implementación de la política pública externa e interna, un determinado patrón de inserción internacional, y de que la adopción de ese patrón se complementa, a su vez, con la de un modelo de desarrollo en el plano económico, resultan cruciales las transformaciones descritas en el contexto global a partir del nuevo posicionamiento de China. Su rol central tiene influencia directa en el patrón de inserción y en el modelo de desarrollo argentino. La inserción de nuestro país, y el modelo que adopta, también son consecuencias de un proceso que atañe a diversos actores sociales; entre ellos, las clases, las fracciones de clases, los movimientos sociales, organizaciones e individuos; todos asumen un posicionamiento determinado de cara a un tema en particular (Oszlak y O'Donnell, 1995; Thwaites Rey, 2005). El capital chino cumple un papel crucial en ese proceso, pues, mediante la alianza con empresarios locales, favorece y fortalece el patrón de inserción y el modelo de desarrollo vigente en Argentina.

El Estado, en tanto entidad que reproduce la tensión permanente en torno al control y la regulación de las actividades económicas, dista de ser plenamente autónomo; su margen de acción *relativo* está condicionado por la superposición de intereses entre el sector público y el privado, pero también al interior del sector privado (Lowi, 1992). Por las características señaladas, Argentina es un Estado *intermedio*: no alcanza a reunir los atributos para generar un proceso de desarrollo sostenido, pero cuenta con las herramientas para proponérselo (Sikkink, 1993; Evans, 1995). Al carecer de una estructura burocrática cohesionada y coherente como la weberiana⁶, la interacción entre el Estado y el sector privado conlleva a la formación de *anillos burocráticos* (Cardoso, 1975), es decir grupos de interés que se organizan para lograr determinados objetivos y unen las distintas fracciones de gobierno, de la burocracia, de las empresas, de los sindicatos, etc.

⁶ Para ahondar sobre el reclutamiento selectivo al que son sometidos aquellos que forman parte de la burocracia, en base al aporte de Weber, ver Evans (1995).

La génesis del modelo de desarrollo argentino actual radica en la adopción del esquema agroexportador a mediados del siglo XIX, cuya especialización primaria generó un crecimiento condicionado al interés de los sectores dominantes vinculados a la agroexportación⁷. Ese poder social dominante, en conjunto con las burguesías industriales europeas, condicionaron la evolución económica de nuestro país (Rapoport, 2003). A pesar de esa herencia histórica, el Estado y sus políticas públicas son expresión de los triunfos que, alternativamente, han tenido determinados sectores en la disputa por el poder en la escena económica. En este caso, es de crucial relevancia la incidencia del complejo sojero, asociado al capital extranjero chino.

Para interpretar la complejidad de los vínculos señalados, se retoma el concepto de *trama política* de Viguera (2000), es decir, el proceso a través del que se adoptan e implementan las políticas públicas. Adquiere relevancia la relación entre el Estado y los empresarios, no sólo los nacionales, sino los de capital extranjero chino que, como se evidencia, se alían, favoreciendo intereses mutuos. En esa interacción entre accionar estatal y empresas, dentro de un marco institucional específico, se articulan diferentes estrategias e ideas; y de ella emanan las políticas públicas que dan sustento a determinadas prácticas de parte de los empresarios, locales y extranjeros.

Los rasgos del modelo de desarrollo en un determinado momento histórico resultan de la combinación de esos condicionamientos ideológicos, políticos y económicos. Ellos derivan de las numerosas articulaciones que se dan entre intervención estatal y comportamiento de la *elite económica* (Notcheff, 1994) o de los *actores socioeconómicos predominantes* (Sidicaro, 2001), es decir el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias que poseen mayor peso económico y político y que, a su vez, se alían con sus contrapartes extranjeras, en este caso, de origen chino.

La *trama política* que se estudia se nutre de los ejes analíticos mencionados para comprender las relaciones estatal-empresarias que se conformaron en Argentina de cara al vínculo con China. El estudio de la compleja trama de intereses que existe detrás de esa interacción abarca tanto el marco institucional como el contexto macroeconómico en el que se inserta, y los cambios que éstos evidenciaron entre 2002 y 2015.

⁷ Estos sectores incluían propietarios terratenientes, pero también las burguesías asociadas al comercio importador y exportador, y grupos capitalistas locales que operaban como intermediarios de los capitales extranjeros en las distintas áreas de la economía nacional.

Principales rasgos del funcionamiento del complejo sojero argentino

Argentina es uno de los productores y exportadores de soja y sus derivados más relevantes del mundo. Como muestra el cuadro 1, el crecimiento de su producción ha sido notable. Si bien la causa principal fue la introducción y expansión de la siembra de soja transgénica desde la campaña 1996/97, también incidió el ingreso de China al mercado mundial como importador neto de ese producto desde 2001, luego de su adhesión a la OMC. Contemporáneamente, Argentina transitaba la crisis posterior al abandono del régimen de convertibilidad; de ahí que, gracias a los cuantiosos recursos que se generaban vía exportaciones a China, se considere que se transformó en una *economía–mercado sostén* para nuestro país (Cesarín, 2010, 10).

China se ubicó como primer importador de soja argentina; desplazó, incluso, a los países europeos como destinatarios más importantes. En los años noventa, los Países Bajos, Italia, Alemania y España eran los principales destinos de las exportaciones argentinas de grano de soja. Como recordó un investigador del CEI, “Europa fue la primera en demandar porotos de soja a nuestro país desde mediados de los años ochenta hasta principios de 2000. A partir de ahí, China pasó a adquirir ese producto de forma creciente, hasta convertirse en principal destino”⁸.

⁸ Entrevista realizada el 28 de junio de 2011. Por razones de confidencialidad solicitadas por los entrevistados, se omiten sus nombres y solo se detallan sus cargos y pertenencia institucional.

Cuadro 1

Principales países productores de soja (en millones de toneladas)

	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/2 011	2011/2 012	2012/2 013	2013/2 014	2014/2 015
Estados Unidos	87	72,9	80,7	91,4	90,6	84,2	82,2	91,4	108	104,8
Brasil	52,5	57,9	59,8	57,3	68,8	74,8	65,8	81,7	86,8	97
Argentina	40,5	47,5	46,2	31	52,7	48,9	40,1	49,3	53,4	57
China	15,5	12,7	15,5	15	15,1	14,5	13	12	12,2	11,5
India	8,9	11	9,9	10	12,7	12,2	14,7	11,9	10,5	11,5
Paraguay	3,8	6	6,3	3,9	7,5	8,3	4,3	9,1	10	8,8
Canadá	3,5	2,7	3,3	3,5	4,3	4,2	5,1	5,4	6	6,2
Otros	10,3	9	9,6	11,3	13,2	14,5	16,4	17,3	21,5	20,6
Total Mundial	222	219,7	231,3	223,4	264,9	261,6	241,6	278,1	308,4	317,4

Fuente: INTA (2016)

La concentración se evidencia en las exportaciones argentinas de soja y en su producción: más del 70% de las ventas externas son llevadas a cabo por solo cinco empresas, que entre fines de los años noventa y mediados de los 2000, fueron desplazando a los productores nacionales más importantes de aceite y harina, y tomaron el control casi total de las ventas externas.

A fines de la década de los ochenta, los principales exportadores eran cooperativas y empresas nacionales: la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias, la Asociación de Cooperativas Agrarias y Aceitera Chabás. Luego de 2005, las firmas trasnacionales se convirtieron en líderes. Entre ellas se listan Cargill, China National Cereals, Oils and Foodstuffs Corp. (COFCO), Louis-Dreyfus, Archer Daniels Midland (ADM), Bunge Argentina y Nidera. Solo dos de las exportadoras más importantes son grandes empresas de capitales nacionales: Aceitera General Deheza (AGD) y Vicentín. Las principales firmas exportadoras son, por lo general, también procesadoras. En algunos casos, también producen soja en establecimientos de su propiedad, o en los que encuentran asociados a grandes empresas dedicadas a la siembra (Vilella *et al.*, 2009).

La concentración en pocas empresas multinacionales se verifica también en la provisión de insumos y agroquímicos, como fertilizantes⁹, herbicidas (glifosato) y semillas transgénicas. La participación de empresas nacionales en la elaboración de agroquímicos es minoritaria; alcanza, en promedio, el 16%. Mientras tanto, las empresas multinacionales importan el 45% de los agroquímicos que circulan en Argentina, y el 39% restante, aunque se producen en el país, combina elementos importados con nacionales (Pengue, 2005).

En Argentina se replica un rasgo central del modelo productivo global del *agronegocio*¹⁰: la existencia de alianzas entre las empresas multinacionales con los socios locales, en un esquema de red. Para asegurarse un vínculo estable en la provisión de la materia prima, su calidad y cantidad, las empresas multinacionales se integran a los proveedores de insumos y maquinaria, y a los productores de soja locales (Peri, 2009). Sólo cinco grupos empresarios de origen nacional e internacional -Los Grobo Agropecuaria, Manuel Santos de Uribelarrea (MSU), El Tejar, Adecoagro y Cresud- funcionan como socios locales de las compañías multinacionales. Por un lado, adquieren de esas empresas el paquete tecnológico para cultivar soja y, por otro, comercializan sus producciones (Taraborrelli, 2014). La producción de soja es un eslabón más del complejo productivo que se inicia con la comercialización de las semillas mejoradas y los agroquímicos. Luego, tiene lugar la fase de exportación del grano sin procesar, o bien se continúa con su industrialización que, en gran parte, también se exporta. En sus diversas etapas, la característica central es la concentración en pocas pero grandes empresas.

En el siguiente apartado, se analiza la evolución de las exportaciones argentinas de soja con destino a China desde 2002. Además de considerar la trayectoria de las ventas externas, se coloca énfasis en la *trama política* y sus respectivas implicancias. Los *actores socioeconómicos predominantes*

⁹ Los de tipo fosforado provienen, principalmente, de la importación y son utilizados, en un 90%, por las once empresas dominantes; mientras que el 45% de los nitrogenados es aportado por compañías de capital nacional.

¹⁰ A partir del aporte de Giarracca y Teubal (2008) y Gras y Hernández (2013), se entiende al modelo de agronegocio como una lógica de producción que involucra a todas las actividades empresariales y a los actores implicados en ellas, que se llevan a cabo en el sector agropecuario. El modelo incluye la actividad agrícola, ganadera, forestal, industrial y comercial, y la provisión de servicios. Opera a través de la provisión de insumos, la compra de tierras, el control del procesamiento industrial y la posterior comercialización, para el mercado interno y para la exportación.

tuvieron un rol crucial en la creación y consolidación del entramado con el Estado a raíz del vínculo con China.

La trama política del intercambio comercial con China

En el comercio internacional de granos y aceite de soja, la Argentina se posiciona como tercer y primer exportador mundial, respectivamente. China, por su parte, fue adquiriendo un rol central como destino de las ventas externas argentinas de granos de soja y, en menor medida, de aceite de soja. Entre 2003 y 2008, los productos del complejo sojero representaron, en promedio, el 76% de las exportaciones a China, con un máximo histórico que ascendió al 84% en 2003. A partir de 2002, el porcentaje de las ventas de aceite de soja creció respecto a las de grano de soja, hasta 2004. Luego, entre 2005 y 2008, las exportaciones argentinas a China de aceite de soja oscilaron entre un mínimo del 18% en 2006, y un máximo del 29,4% en 2007. En 2009, el 45% de las exportaciones totales de aceite de soja argentino se destinó a China, y el 72% de las de grano de soja. En 2012, China adquirió el 52,7% de las exportaciones argentinas totales de grano de soja, y el 16,5% de las de aceite de soja. En 2013, esos porcentajes fueron 58,3% y 10,4%, respectivamente. Finalmente, las ventas argentinas a China de productos del complejo sojero representaron 84,5% en 2014 y 84,9 % en 2015, del total exportado a ese país. Como se explica luego, la tendencia visiblemente decreciente de las adquisiciones desde China de aceite de soja argentino está en estrecha relación con sus políticas de sustitución de importaciones e incentivo a la industria de molienda local. Esa tendencia generó, asimismo, un aumento en las importaciones de porotos de soja.

Resulta menester considerar el contexto en el que China comenzó a ser un destino crucial de los productos agrícolas argentinos, en general, como granos de soja y sus derivados, en particular. Más allá del aumento de su demanda y el consecuente incremento de los precios internacionales, con su adhesión a la OMC a fines de 2001, China había aceptado disminuir los aranceles que aplicaba a los productos agrícolas que, en promedio, bajaron de 31,5% a 17,4%.

Asimismo, en el marco de su estrategia de *Dos mercados, dos recursos*¹¹ y con el objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria¹² -busca garantizar el 95% de las necesidades del país- y proteger su industria procesadora de soja, el gobierno chino priorizó la adquisición de granos de soja, en detrimento de otros productos con mayor valor agregado, como el aceite y la harina de soja. A principios de la década de 1990, introdujo un sistema de almacenamiento de granos. Luego, promocionó sus industrias de molienda, con el objetivo de incrementar su competitividad internacional. Para lograrlo, creó un sistema de reintegro del impuesto al valor agregado para las exportaciones de harina de soja¹³, exceptuó al sector productor del pago del impuesto a los caminos y estableció un sistema de devolución del impuesto a las ganancias para las empresas privadas que exportan¹⁴. Además, introdujo un régimen de precios administrados para los aceites vegetales y creó programas de financiamiento a las industrias locales, que incluyeron el otorgamiento de subsidios y préstamos para construir plantas industriales¹⁵ (López *et al.*, 2010).

El objetivo central era reducir la dependencia de las variaciones en los precios internacionales de la soja, y posicionar la industria procesadora a escala global. Con el apoyo de esos instrumentos, las empresas chinas lograron elaborar, dentro de las fronteras nacionales, productos que antes

¹¹ Esta estrategia se introdujo por primera vez en 1982 de la mano del entonces presidente del PCCh y Secretario General, Hu Yaobang. Luego, fue adoptada por el presidente Jiang Zemin para incentivar el comercio internacional en numerosos sectores de la economía china. El concepto sugiere la dependencia, no sólo del comercio interno, sino además en los mercados internacionales, de la provisión de materias primas y recursos agrícolas (Myers y Guo, 2015).

¹² Los esfuerzos por garantizar la seguridad alimentaria en China tienen una base histórica. Los líderes chinos ya se preocupaban por crear sistemas de almacenamiento de granos en el periodo de Los Reinos Combatientes, entre 475 y 221 a.C. La reciente crisis alimentaria global de 2008 aumentó la preocupación en China por la vinculación entre los cambios en los precios de los alimentos y la inestabilidad. China sólo cuenta con el 8%-10% de la tierra cultivable del planeta (FAOSTAT, 2016). Además, las tierras que pueden ser destinadas a agricultura disminuyen aceleradamente, como consecuencia de la urbanización, la polución y los desastres naturales. A ello se suma la baja productividad agrícola; para aumentarla, precisa de inversiones en mecanización, métodos de cultivo más sofisticados, cooperativas más grandes de productores, entre otras medidas (Myers y Guo, 2015). Ese ha sido uno de los objetivos más importantes de los últimos Planes Quinquenales y de los Documentos N°1 sobre Política Agrícola y Rural, que, desde 2004, publica anualmente el Consejo de Estado y el Comité Central para el PCCh.

¹³ En 2004, la tasa de reembolso se elevó del 5 al 13% (INAI, 2005).

¹⁴ Abarcó no sólo las industrias procesadoras de soja, sino al sector industrial en general.

¹⁵ La mayoría de esas nuevas y modernas plantas procesadoras se localizan en las provincias costeras, cerca de los puertos, para asegurar un acceso rápido al grano de soja que proviene del exterior vía importaciones (INAI, 2008).

importaban. En el Cuadro 2 se exhiben las medidas de promoción y se sintetizan sus objetivos.

Cuadro 2
Medidas de promoción a la industria oleagínosa en China

Medida	Objetivos
Sistema de almacenamiento de granos.	Regular el suministro y la demanda y poder responder, de manera efectiva, a las modificaciones en los precios internacionales de los granos.
Sistema de reintegro del IVA para las exportaciones de harina de soja.	Estimular las exportaciones.
Excepción del pago del impuesto a la construcción de caminos.	Favorecer al sector productor de harina de soja.
Sistema de devolución del impuesto a las ganancias para las empresas privadas exportadoras.	Beneficiar a las empresas que invirtieran en China durante los primeros tres años (en diferentes escalas, de acuerdo a la reglamentación). Luego, las que demostraran que podían exportar al menos el 70% de su producción, gozarían de una reducción adicional del 50% sobre el impuesto.
Régimen de precios administrados para los aceites vegetales.	En el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, el gobierno se reservó el derecho de controlar los precios de los aceites vegetales, que incluían aceite de soja, tanto crudo como refinado. Esa medida duró hasta 2004 y buscó proteger la producción doméstica.
Subsidios y préstamos para construir plantas industriales.	Incrementar la capacidad de producción.

Fuente: Elaboración propia en base del Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) (2005; 2008) y López et al. (2010).

En consecuencia, las exportaciones argentinas de aceite de soja con destino a China disminuyeron. En 2008, las ventas de granos de soja sin procesar a China se mantuvieron estables, pero las de aceite de soja decrecieron, pese a alcanzar los 6.000 millones de dólares. Mientras el gobierno chino solo deseaba adquirir el grano sin procesar, desde la

Argentina se fomentaba la industria de molienda, vía la aplicación de retenciones a las *commodities*.

Cabe destacar que durante el gobierno de Eduardo Duhalde (2/1/2002-25/5/2003), se decidió aplicar derechos de exportación a los productos del complejo sojero. Posteriormente, en la gestión de Néstor Kirchner (25/3/2003-10/12/2007), se aumentaron las retenciones en dos oportunidades. Hasta diciembre 2015, las retenciones aplicadas al grano de soja sin procesar se mantuvieron en 35%, mientras el aceite de soja, la harina de soja y el biodiesel tributaban el 32%. El presupuesto nacional se vio cada vez más supeditado a las ventas externas de soja. Se decidió que una proporción importante de los ingresos fiscales se vinculara a la aplicación de retenciones; la suba del precio internacional de la soja contrinuía con el aumento de la recaudación impositiva¹⁶. Lo inverso ocurrió cuando el precio internacional de la soja disminuyó. El Estado recaudó anualmente unos 25.000 millones de pesos por las retenciones aplicadas a la soja, más de la mitad de lo que recibió en total por derechos de exportación al resto de los productos agrícolas, que sumaron 45.000 millones de pesos. Al respecto, un directivo de la Cámara de Comercio Argentino-China señaló que: “en lo que refiere a las ventas externas argentinas de soja a China, el Estado es el que más se beneficia” (entrevista, 30 de julio de 2014).

La imposición de un porcentaje mayor a los derechos de exportación aplicados al grano de soja creó un incentivo para las grandes empresas que lideran la industria aceitera: les permitió agregar valor al grano sin procesar. Puesto que el aceite de soja abonaba un porcentaje menor por retenciones, se quitó presión impositiva a esas compañías, al tiempo que los mayores costos recayeron sobre los pequeños y medianos productores. La carga impositiva más elevada fue absorbida por los productores, mientras la *elite económica* y el propio Estado se beneficiaban del crecimiento económico de China y su elevada demanda, que contribuyó con el incremento de los precios internacionales de la soja desde principios de los años 2000.

A partir del aumento acelerado de los precios internacionales de la soja y, en consecuencia, de las exportaciones a China, surgieron requerimientos de

¹⁶ Mediante la aplicación de retenciones, se financió el Fondo Social para distribuir subsidios entre jefes y jefas de hogar desocupados (Poth, 2013). Los pagos de la deuda pública se concretaron con los recursos obtenidos a través de los derechos de exportación, al tiempo que la adquisición de divisas vía exportaciones permitió reconstituir las escasas reservas del Banco Central y controlar la especulación cambiaria (Makler, 2008). Los recursos que aportaba el sector agropecuario contribuían a financiar otras medidas que daban sustento al modelo planteado desde el gobierno.

las grandes empresas nacionales y multinacionales que lideran el complejo sojero. Esas compañías solicitaron ser tenidas en cuenta al momento de negociar el Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones entre la República Argentina y la RPC del 17 de noviembre de 2004. Entre las cláusulas más importantes se destaca el compromiso de Argentina de otorgar a China el estatus de *economía de mercado*. El gobierno de Néstor Kirchner se había resistido, en un primer momento, a la concreción del Memorando. Desde el discurso¹⁷, el sector industrial argentino y el mercado doméstico eran una prioridad, y la firma del convenio implicaba dejar a un lado ese objetivo, puesto que, al otorgar ese estatus a China, se iba a permitir la entrada de sus productos manufacturados al mercado local. Finalmente, una vez que Brasil aceptó dar estatus de *economía de mercado* a China, Argentina entendió que debía seguir el mismo rumbo. Por la relevancia de la relación comercial sino-brasilera para China¹⁸ y el liderazgo de Brasil a escala regional, el margen de maniobra política de Argentina se redujo,.

A cambio del reconocimiento, el Estado argentino, ante las presiones de la *elite económica* del complejo sojero, solicitó concesiones comerciales. En el Memorando se acordó elevar el valor anual de las exportaciones argentinas a 4.000 millones de dólares por encima del entonces vigente, en un periodo de cinco años. Detrás de ese compromiso, yacía el interés de las empresas por continuar incrementando sus exportaciones. Si bien las concesiones comerciales estipuladas en el Memorando aumentaban las posibilidades de exportación de esos *actores socioeconómicos predominantes*, la política económica impulsada por el gobierno de mantener un tipo de cambio alto de flotación administrada por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) resultó, también, favorable para incrementar las ventas externas. A ello se sumó, luego, el acelerado proceso inflacionario, que disminuyó los costos locales de las grandes compañías vinculadas al complejo sojero.

En la concreción del Memorando se verificó una intervención estatal cuya orientación responde a la persecución de ciertos objetivos y/o intereses sectoriales, por sobre otros. Dados los beneficios que implicaba la firma del

¹⁷ Al afirmar que *desde el discurso*, el entonces presidente se jactaba de haber implementado un modelo de desarrollo que incentivaba la industrialización, se hace referencia a que, en los hechos, eso no fue tan así. Durante las presidencias de Kirchner y Fernández, distó de existir una política industrial. Si bien en la etapa 2003-2011, la actividad industrial registró un crecimiento, éste fue a base, principalmente, de la capacidad ociosa instalada. Se registró crecimiento industrial, pero no cambios estructurales.

¹⁸ Brasil es el principal socio comercial de China en la región, no solo en términos de los volúmenes de comercio bilateral, sino también por los altos niveles de cooperación.

convenio, la *elite* del complejo sojero presionó para que el Estado argentino lo concretara en 2004. Además, como se aborda más adelante, fue la que, durante la posconvertibilidad, se mostró a favor de que la Argentina mantuviera una relación cooperativa con China, para disuadir tensiones bilaterales que pudieran complicar sus ventas. He aquí la formación de *anillos burocráticos* de los que habla Cardoso (1975), que se sustentan en relaciones de tipo clientelares entre el Estado y los empresarios. La *elite* ejerció, sin restricciones, prácticas que consolidaron una *trama política* específica. Se generaron espacios donde los empresarios obtuvieron ganancias extraordinarias, vía incentivos a sus exportaciones; esas ganancias se derivaron de la existencia de privilegios, pues el Estado tuvo en cuenta sus requerimientos al momento de negociar el Memorando con China.

El vínculo con China adquirió suma relevancia para el Estado argentino, en especial en lo relativo a la promoción de las exportaciones de productos agrícolas. Un funcionario de la Consejería Agrícola en la Embajada Argentina en Beijing confirmó que:

Tal fue la importancia que se le dio a China que, en 2004, se abrió la Agregaduría Agrícola en Beijing. Argentina sólo cuenta con cuatro representaciones de este tipo en el mundo. Las otras tres se ubican en Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea. China es hoy el país más importante en las relaciones exteriores de Argentina. De hecho, el conflicto por el aceite de soja en 2010 generó un replanteamiento; a partir entonces, la relación con China se volvió estratégica para Argentina (entrevista, 20 de octubre de 2015).

Con el Memorando de Entendimiento de 2004 como marco ordenador y punto de partida para el fortalecimiento del vínculo bilateral, a continuación, se exponen los hechos, y sus actores más trascendentes, creadores y fortalecedores de una *trama política* entre el Estado y los empresarios del complejo sojero. Se analiza, en primer lugar, el conflicto por el glifosato importado desde China; luego, el suscitado por el aceite de soja y, finalmente, el desembarco de empresas agrícolas chinas que, ante la imposibilidad de apropiarse de tierras, se posicionaron entre las líderes del acopio y procesamiento de soja en la Argentina.

El glifosato chino y la puja de intereses con Monsanto

En el marco del modelo productivo del *agronegocio*, la concentración también se evidencia en la provisión de semillas y agroquímicos. Los pequeños y medianos productores agrícolas fueron perdiendo autonomía: aumentó su dependencia de un mercado controlado por las grandes empresas

que proveen el paquete tecnológico. Dada esa dinámica, el acceso al herbicida glifosato tuvo, y tiene, un peso trascendental en el esquema de producción.

Durante la segunda mitad de la década de 1990, el glifosato utilizado para cultivar soja se importaba tanto de Estados Unidos como de China, aunque el primer país era el proveedor más importante. El mercado local de glifosato había sido, históricamente, liderado por Monsanto, quien controlaba entre el 45 y 50%. También participaban empresas nacionales como Atanor y Formulagro. El resto de la distribución, fue captado, progresivamente, por firmas que lo importaban desde China, pues sus precios eran más convenientes.

En 2002 se inició un conflicto entre Monsanto y Atanor, por un lado, y las empresas importadoras de glifosato chino, por otro. Monsanto y Atanor solicitaron una investigación en la Secretaría de Industria, Comercio y Minería; alegaban que existía *dumping*¹⁹ en las compras externas del herbicida efectuadas a China. El precio del glifosato chino era mucho menor que el producido en Argentina²⁰. En base a ese reclamo, el gobierno abrió una investigación en la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).

Cuatro entidades representantes del sector agropecuario argentino se mostraron a favor de la importación de glifosato chino. Entendían que, de no ser así, el mercado del herbicida quedaría en manos de solo dos empresas. Además, si se cancelaban las importaciones desde China, se afectaría a 14 empresas que elaboraban el producto en base al adquirido en ese país. Una de las entidades que se mostró a favor fue la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), en tanto la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) era la principal importadora de glifosato. Las autoridades de la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Federación Agraria Argentina (FAA) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) también se declararon a favor de la importación; temían que el mercado se convirtiera en un monopolio. Es más, afirmaban que, de ser así, se afectaría directamente al productor (Varise, 2003). En aras de defender esos intereses, los presidentes de las cuatro entidades se reunieron con el entonces Consejero Económico de la Embajada China, Wang Chuanxin, y convalidaron que el

¹⁹La denuncia de Monsanto por *dumping* no se limitó a la Argentina. En la Unión Europea y Brasil logró que se certificara la existencia de *dumping*, a diferencia de lo ocurrido en Australia y Argentina. Su accionar tuvo lugar en el marco de una estrategia comercial ofensiva a escala global por el reclamo de cobro de regalías.

²⁰ El producto se ofertaba en Argentina a un precio final entre 2,60 y 3 dólares el litro, mientras el glifosato chino se vendía a 2,2 dólares el litro.

herbicida importado desde China no ingresaba a la Argentina a precios de *dumping*.

Finalmente, las autoridades argentinas decidieron desestimar los cargos. En 2004, el Ministerio de Economía cerró el caso, sin determinar la existencia de *dumping* en las importaciones de glifosato chino. Esa reacción era esperable, dados los elevados recursos que captaba el Estado a través de la aplicación de retenciones a la soja (López *et al.*, 2010). Además, las cuatro entidades mencionadas habían presionado para continuar importando el producto.

Ante la evidencia de los beneficios que otorgaba el nuevo modelo productivo para el desempeño de la economía en general, y del complejo sojero en particular, resultaba imprescindible lograr el abastecimiento de glifosato y sostener los altos niveles de producción; sobre todo porque, en paralelo, Monsanto presionaba por cobrar regalías y mantener el monopolio. El glifosato originado en China cubrió esa necesidad, las compras externas del herbicida a ese país continuaron en ascenso. Todas las partes se beneficiaron: el Estado, vía captación de recursos con las retenciones; las empresas, porque continuaron produciendo y exportando. Por su parte, China se aseguró la provisión de la materia prima.

En apariencia, el vínculo comercial con China no presentaba tensiones. Sin embargo, en el apartado que sigue se estudia el conflicto por el aceite de soja argentino; resultado, en parte, de las políticas que el Estado implementó en base a las presiones del sector industrial.

El conflicto por el aceite de soja

Entre abril y octubre de 2010, China suspendió sus compras de aceite de soja argentino. Esa decisión tuvo dos causas centrales. Primero, ante el incremento acelerado de las importaciones de origen chino, en agosto de 2007 el gobierno argentino decidió aplicar medidas restrictivas -derechos anti-*dumping*, salvaguardias y licencias no automáticas- sobre determinadas compras a China, para proteger a los sectores de la industria argentina, considerados *sensibles*²¹. Segundo, China había fortalecido el desarrollo de sus industrias procesadoras, adquiriría grano sin procesar y reducía sus compras de productos con valor agregado que compitieran con los elaborados localmente.

²¹ Considerados así por su intensidad en la generación de empleo, entre ellos se listan calzado, textiles e indumentaria, juguetes, metalúrgica, línea blanca, motocicletas y papel (Porta *et al.*, 2009).

A raíz de la implementación de las medidas restrictivas por la parte argentina, China efectuó un pedido formal de explicaciones al gobierno. Luego, durante casi de ocho meses de 2010, el Ministerio de Comercio chino prohibió el ingreso de aceite de soja argentino, por considerar que incumplía con el estándar nacional chino para las importaciones de ese producto (GB1535-2003)²². En concreto, adujo un exceso de solvente²³ -el máximo tolerado era de cien partes por millón de residuos de hexano-. Esa decisión redujo un 44% el volumen de las exportaciones argentinas de aceite de soja, en relación al mismo periodo de 2009. Como medida paliativa, se diversificaron las exportaciones de aceite de soja a otros destinos, a los que ya se vendía, pero menos que a China. Entre ellos, sobresalieron India e Irán, y también Bangladesh, Corea del Sur, Egipto, Argelia, Perú, Venezuela y la Unión Europea.

Según un informe del INAI (2012), en los tres primeros trimestres de 2011 las importaciones de aceite de soja argentino desde China aumentaron respecto al mismo periodo de 2010, pero se mantuvieron por debajo de los niveles alcanzados en periodos anteriores (50% menos que los volúmenes de 2007 y 2009). El sector privado argentino denunció, por su parte, que la prohibición de ingreso al mercado chino se prolongó hasta, al menos, mayo de 2011.

La alta concentración de las exportaciones argentinas hacia China en pocos productos puso en evidencia la vulnerabilidad de nuestro país ante ese tipo de crisis. El gobierno chino se amparó en medidas fitosanitarias para obstaculizar el acceso a su mercado y perjudicó la balanza del comercio bilateral. Argentina venía asumiendo, mediante la firma diversos acuerdos, memorandos y cartas de intención con China, una serie de compromisos en materia comercial que, ante las políticas restrictivas aplicadas a los bienes

²² Dictada a mediados de 2003 y puesto en vigencia en octubre de 2004, esta norma nunca había sido aplicada con anterioridad. De hecho, en enero de 2005, China y Argentina habían firmado un acuerdo entre la autoridad sanitaria y de cuarentena de China, la Administración Estatal General de la RPC (AQSIQ, por sus siglas en inglés), y la SAGyP, donde China se comprometía a aplicar la norma sin restringir las importaciones de aceite crudo de soja proveniente de Argentina (INAI, 2012).

²³ Si bien esta fue la primera explicación que las autoridades chinas presentaron, quedó descartada porque varias empresas argentinas podían ofrecer el estándar que solicitaba China, pero no lograron concretar las operaciones. Además, China continuó adquiriendo aceite de soja desde otros orígenes, en especial, Estados Unidos y Brasil, que redujeron sus ventas a otros destinos para abastecer la demanda china. El aceite exportado a China desde otros países distaba de contar con menores residuos de hexano en comparación con el argentino; de ahí que la parte argentina desestimara la explicación del exceso de solvente (INAI, 2012).

manufacturados procedentes de ese país, incumplían los pactos establecidos. Si bien China continuó adquiriendo soja en grano y otros productos primarios, el conflicto por el aceite de soja significó un punto de inflexión en la relación.

De acuerdo con un funcionario de la Conserjería Agrícola en Beijing:

El conflicto comercial por el aceite de soja en 2010 es el más importante que Argentina ha tenido con China. Ese país tomó una posición dura ante las 90 medidas anti-*dumping* que Argentina le venía aplicando a los productos industriales. Además, su decisión coincidió con la publicación de un documento de política que contenía los "Lineamientos para promover el sano desarrollo de la industria procesadora de soja", de parte de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR) de China. Ante la prohibición de la entrada de aceite de soja argentino, China comenzó a comprarle a Brasil y Estados Unidos (entrevista, 20 de octubre de 2015).

Durante el conflicto, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), de la Embajada Argentina en China y de la Agregaduría Agrícola del MAGyP en la Embajada, trabajaron en conjunto. El 5 de abril de 2010, el canciller Jorge Taiana citó a una reunión al embajador de China en Argentina, Gang Zeng, y le entregó un mensaje formal, que el representante chino se comprometió a enviar a su país. Luego, entre el 31 de mayo y el 1 de junio de 2010, una delegación compuesta por el Secretario de Industria y Comercio, Eduardo Bianchi; el vicepresidente del SENASA, Carlos Paz, y el secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, Alfredo Chiaradía, viajó a China para reunirse con funcionarios del Ministerio de Comercio chino. Aunque la cuestión de fondo quedó irresuelta, el gobierno chino permitió que los barcos argentinos que estaban en tránsito descargaran el aceite de soja. Posteriormente, se llevó a cabo una visita de Estado a China. En la misión comercial de la presidente Cristina Fernández entre el 11 y 15 de julio de 2010, se definió la creación de una comisión²⁴ que, según el canciller Héctor Timerman, resolvería los

²⁴ En el *Memorandum de entendimiento entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China para expandir y diversificar su relación en materia de comercio e inversiones*, de julio de 2010, se declara que "se dará mayor impulso a las negociaciones en materia sanitaria y fitosanitaria relacionadas con la inspección y cuarentena de los productos agrícolas y de alimentos, como con la evaluación y registro de los establecimientos correspondientes, vía garantía, a su vez, de las condiciones sanitarias y de inocuidad de los productos agropecuarios exportados respondan a los requerimientos del país

conflictos que habían impedido la exportación de aceite de soja argentino (INAI, 2010; 2012).

Al respecto, un funcionario de la Conserjería Agrícola de Beijing expresó: La visita de Cristina Fernández a China en 2010 tuvo lugar poco tiempo después de la entrada de Julián Domínguez²⁵ al Ministerio de Agricultura. El ministro acompañó a la presidente en esa visita; se entendió que había que mejorar el vínculo con China y se buscó optimizarlo. En noviembre de 2010, el ministro de Agricultura chino, Han Changfu, visitó Argentina y, junto con Julián Domínguez, firmaron un acuerdo que creó el Comité Mixto Agrícola Argentina-China, con el objetivo de darle trayectoria al vínculo. Domínguez volvió a visitar China a fines de ese mes, pero esta vez con una delegación de 30 personas. China se había convertido en una prioridad para el Ministerio (entrevista, 20 de octubre de 2015).

En cuanto al Comité Mixto, se establecieron planes de trabajo por dos años, que desde 2012 se extendieron a cinco años. Al interior del Comité se crearon diversos Grupos de Trabajo en materia agropecuaria²⁶. Respecto al establecido en biotecnología y bioseguridad agrícolas, un funcionario de la Conserjería Agrícola en Beijing destacó que “la Argentina es el país que tiene la relación más cercana en temas de biotecnología con el Ministerio de Agricultura chino” (entrevista, 20 de octubre de 2015). En lo que refiere al Subcomité de Semillas, afirmó que “se está buscando posicionar a la Argentina como proveedor de semillas contra estación” (entrevista, 20 de octubre de 2015).

El funcionario entrevistado en Beijing resaltó el énfasis que el gobierno otorgó al vínculo bilateral:

Desde las gestiones de Julián Domínguez en adelante, pasando por Norberto Yaguar y Carlos Casamiquela, China es una prioridad. Además de los avances mencionados, se incentivó la renovación del convenio de vinculación tecnológica entre el INTA y la Academia China de Ciencias Agrícolas (entrevista, 20 de octubre de 2015).

importador”. También se afirma que “se seguirán las acciones y su grado de desarrollo en el marco de la Comisión Mixta Económico-Comercial”.

²⁵ Mandato iniciado el 1 octubre de 2009.

²⁶ Existe un Subcomité de Pesca, un Grupo de Trabajo en Materia de Biotecnología y Bioseguridad Agrícolas, un Subcomité de Semillas, un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Láctea, un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Hípica, un Grupo de Trabajo sobre Comercio e Inversiones Agrícolas y un Grupo de Trabajo sobre Cooperación Veterinaria, cuya finalidad, según el funcionario entrevistado en la Agregaduría Agrícola, fue producir una vacuna anti aftosa en China con tecnología argentina, a través del laboratorio Bagó.

Detrás de la prioridad otorgada por el Estado argentino a los lazos con China, yacían los intereses de los *actores socioeconómicos predominantes* del complejo sojero. China había devenido, desde 2002, en un mercado crucial para el óptimo funcionamiento del modelo productivo; no debía repetirse lo acontecido con el aceite de soja. Si bien desde el discurso, el gobierno impulsaba y fortalecía el desarrollo industrial, en los hechos, enfatizaba la implementación de políticas públicas que consolidaban el agronegocio.

La investigación y el desarrollo biotecnológico fue central en la política pública de la gestión de Néstor Kirchner. El gobierno de Cristina Fernández consolidó ese camino. El establecimiento de acuerdos de cooperación biotecnológica con China coincidió con esos objetivos. El Estado argentino, con margen de acción *relativo*, promovió una determinada inserción internacional, que se adaptó a los requerimientos de la *elite económica* y fortaleció el poder de esos grupos dominantes.

A continuación, se analizan las alianzas establecidas entre los *actores socioeconómicos predominantes* del complejo sojero y las empresas de capitales chinos que invirtieron en diversas etapas de la cadena productiva de la soja. Se expone cómo las firmas locales convalidaron la llegada de diversas inversiones a la Argentina, en el marco de la *trama política* conformada con el Estado.

La trama política de las inversiones chinas

En el Memorando de Entendimiento sobre Inversiones entre el Ministerio de Economía y Producción de Argentina y el Ministerio de Comercio de China de junio de 2004, se declaró la “necesidad de estimular las inversiones entre la República Argentina y la República Popular China, y generar un ámbito de diálogo tendiente a la concreción de proyectos de mutuo interés”. El Memorando de noviembre de ese año, retomó esas intenciones, ambos gobiernos pactaron establecer y desarrollar un vínculo estratégico bilateral para fomentar el comercio y las inversiones.

Con ese Memorando como marco, se concretaron inversiones chinas en las diversas etapas del complejo sojero: desde la provisión de insumos, hasta el acopio, procesamiento, transporte y comercialización. En ese contexto, los grupos empresarios locales y las empresas estatales y privadas chinas tejieron alianzas; que el Estado, por acción u omisión, convalidó.

El arribo de COFCO y Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group

A partir de los convenios establecidos en materia de inversiones, fue de público conocimiento el interés de compañías chinas en adquirir campos en las zonas fértiles para el cultivo de soja, por ejemplo, en los alrededores de Pergamino, provincia Buenos Aires; Venado Tuerto y Rosario, provincia de Santa Fe. Sin embargo, desistieron de comprarlas por los altos precios. Posteriormente, otras firmas de origen chino tomaron control de empresas dedicadas al acopio y a la exportación de granos. Primero, Noble se radicó en Argentina en 2005, luego, COFCO adquirió parte de Nidera y de Noble - 51% de las acciones de cada una- en 2014, para finalmente, en 2015, comprar el total de las acciones de la última, y en 2016, totalizar el 100% del paquete accionario de Nidera.

Al tomar control total del paquete accionario de Noble, COFCO se convirtió en una de las comercializadoras de soja y otras materias primas más relevantes del mundo. En Argentina, la empresa quedó a cargo del puerto propio que construyó Noble en el río Paraná, en la localidad santafesina de Timbúes; de la planta de prensado de soja inaugurada en 2008; y de la de molienda de granos, que comenzó a funcionar en octubre de 2010. También pasó a controlar la planta de biodiesel que Noble instaló en mayo de 2011. La compañía estatal china no sólo participa de distintas etapas de producción y procesamiento de soja sino, además, cuenta con infraestructura propia, que le permite exportar fácilmente a su país.

En cuanto a Nidera, su actividad abarcaba todos los eslabones del complejo sojero: producción de granos de soja, pero también de aceites, harinas y derivados; recepción, almacenamiento, acondicionamiento, comercialización y exportación. A su vez, realizaba tareas de investigación, mejoramiento genético, producción y comercialización de híbridos y variedades para el mercado de semillas de soja. Adicionalmente, comercializaba y distribuía una gran variedad de insumos como fertilizantes, herbicidas, fungicidas, etc. Al adquirir el paquete accionario completo, COFCO pasó a contar con dos plantas aceiteras en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, accedió al banco genético de la empresa y tomó control del muelle norte de descarga de fertilizantes y aceites vegetales en el Puerto General San Martín, inaugurado en 2015.

La presencia de COFCO en la Argentina está en estrecha relación con su operatoria a nivel mundial. La empresa compite con las grandes corporaciones que lideran el comercio agrícola y de cereales a escala internacional. Las firmas ADM, Bunge, Cargill y Dreyfus, conocidas como "ABCD", controlan prácticamente el mercado de materias primas en

América del Norte y del Sur; se hacen de los granos que les proveen los productores y ofrecen servicios agrícolas e infraestructura. El equipo de investigación del Ministerio de Agricultura chino, a través de numerosos informes, recomendó minimizar las inversiones de empresas chinas en el exterior para adquirir tierras, e incentivar aquellas destinadas a logística y procesamiento de productos agrícolas (Myers y Guo, 2015). De allí que COFCO obtuviera cuantiosos recursos del Banco de Desarrollo de China (BDC) y del Banco Agrícola de China para financiar sus inversiones.

En 2008, la CNDR publicó un documento que establecía los “Lineamientos para promover el sano desarrollo de la industria procesadora de soja”. Allí, exponía las dificultades presentes en la industria procesadora de soja, a pesar de las medidas de promoción que se venían aplicando. Entre los problemas identificados en ese documento, sobresalen la capacidad ociosa de la industria -según el Centro Nacional de Información sobre Granos y Aceites de China (CNGOIC), alcanzaba el 50% en 2011)-; la participación, cada vez mayor, de empresas multinacionales dedicadas al procesamiento de soja en China; empresas nacionales con incapacidad de afrontar riesgos y tecnológicamente atrasadas; y alta dependencia de la soja importada desde Estados Unidos, Brasil y Argentina (Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la RPC, 2008).

El documento afirma que la producción nacional es insuficiente para abastecer la creciente demanda doméstica y que la importación de grandes volúmenes de soja podría exponer a China a la dependencia de los mercados externos. Por ese motivo, se insta a fortalecer la capacidad de negociación de las compañías chinas en el mercado internacional, para obtener la materia prima a precios más convenientes. Asimismo, impulsa a las empresas chinas fabricantes de aceite a salir al exterior, en búsqueda del abastecimiento directo de soja desde los proveedores. La propuesta incluye arrendamiento de terminales portuarias, adquisición de participación accionaria en empresas agrícolas, alquiler de tierras destinadas a cultivo y establecimiento de plantas procesadoras en otros países.

Esas recomendaciones no sólo permiten contextualizar y entender el desenvolvimiento de COFCO, sino también analizar el de la empresa estatal china Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group. Se trata de la compañía estatal más importante en el rubro alimentario de ese país; está volcada a la producción agrícola y ganadera, y a la provisión de insumos utilizados en esas actividades. Cuenta con el 13% de las tierras de la provincia de la que es originaria, Heilongjiang. Está presente en casi todos los continentes y recibe respaldo financiero de los bancos estatales chinos.

En Argentina, la firma estableció un *joint venture* con Cresud S.A., en el año 2011, con el objetivo de adquirir tierras y sembrar soja. Cabe aclarar que la empresa agropecuaria Cresud pertenece a la familia Elsztain y es una de las mayores propietarias de tierras, tanto en la Argentina, como en Paraguay y Brasil.

En octubre de 2011, la compañía estatal china y el gobierno de la provincia de Río Negro, mediante la intervención del entonces gobernador Miguel Saiz, suscribieron el “Acuerdo de Cooperación para el Proyecto de Inversión Agroalimentario entre Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group CO., LTDA y el gobierno de la Provincia de Río Negro, Argentina” para explotación futura e instalación de riego en el valle medio e inferior del Río Negro. El convenio preveía una inversión de 1.500 millones de dólares en diez años y la construcción de un sistema de riego. El proyecto abarcaba una superficie de 320.000 hectáreas aproximadamente, e implicaba la construcción de obras energéticas en el Río Negro medio.

En ese primer acuerdo, mientras la empresa china se comprometía a instalar una nueva sede en la provincia en un plazo de 90 días posterior a la firma del convenio, el gobierno rionegrino asumía la responsabilidad de asistir a la compañía mediante la realización de los trámites necesarios para exceptuar a la empresa china del pago de impuestos provinciales, tasas, ingresos brutos, sellos y patentes, entre otros. Adicionalmente, el gobierno provincial asumió que tramitaría ante la Nación y el BCRA la excepción del pago, por parte de los capitales de esa empresa, de encajes bancarios.

Luego se sumó un segundo convenio, denominado “Convenio de cooperación para la presentación de una propuesta de inversión para la instalación de una nueva terminal portuaria en el área del puerto de San Antonio Este”. Mediante el acuerdo, se cedía a la empresa china la utilización de una parte de las instalaciones portuarias, y la firma se comprometía a realizar una inversión a futuro para construir una nueva terminal portuaria. Esa inversión estaría amparada en la Ley Provincial 3484.

A través de un anexo a los convenios, el gobierno provincial se comprometió a garantizar a la empresa china la mejor política de inversión, mediante, si fuera necesario, la creación de leyes. También asumiría todos los gastos generados durante la etapa de estudio de la inversión, y dejaría a disposición un terreno de 3.000 ha para que la empresa utilizara como campo experimental para cultivo de alto rendimiento, al tiempo que dispuso la cooperación en materia de semillas, fertilizantes, agroquímicos, pesticidas, etc. En el anexo, la provincia cedía a la empresa china una extensión de 5 ha del puerto de aguas profundas de San Antonio Este, sin cargo, durante 50 años, plazo que, una vez cumplido, se renovarían automáticamente.

El convenio, en línea con las recomendaciones de la CNDR, no implicaba que la empresa china adquiriera tierras; el Estado provincial asumía el compromiso de adoptar la forma de arrendamiento de los campos fiscales a productores y empresas privadas en distintas localidades rionegrinas. Heilongjiang Beidahuang se comprometía a instalar sistemas de riego para que los productores y las empresas pudieran cultivar soja, trigo y colza, entre otros productos. El financiamiento del proyecto estaría a cargo de la compañía estatal china, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo. La empresa compraría de manera exclusiva, y durante veinte años, la producción, a los precios internacionales vigentes, y se encargaría de su comercialización en la provincia de Heilongjiang.

Aunque las autoridades de Río Negro argumentaron que el convenio beneficiaba directamente a los productores locales que se asociaran al proyecto, los principales impulsores del convenio fueron los grandes arrendatarios de tierras ligados a capitales externos de la región (Laufer, 2013). El grupo Miguens-Bemberg Holding (MBH) compone un consorcio de propietarios de tierras y empresarios asociados o intermediarios de capitales foráneos, que poseen importante presencia en esa zona. Empresas como Patagonia Organic Meat Co. (Pomco) y Agropecuaria Cantomi S.A., que son parte de MBH, tienen a cargo tierras en el valle medio de Río Negro y solicitaron, en junio de 2011, autorización para captar agua destinada a riego para más de 4.000 ha en el departamento de Avellaneda, ubicado en esa provincia. El convenio con la empresa estatal china resultaba también funcional a los intereses de las empresas, extranjeras e intermediarias, dedicadas al agronegocio.

Finalmente, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro respondió a favor de un amparo judicial contra la implementación del convenio. En diciembre de 2011, el Congreso de la Nación aprobó la ley 26.737, que estableció un límite a la adquisición de tierras argentinas por parte de extranjeros, en busca de evitar el avance del acaparamiento de tierras. El principal objetivo de la ley fue restringir a China el acceso a las tierras; aunque no se explicitó, el conflicto por el convenio en Río Negro significó un antecedente relevante (Paz, 2014). No obstante, como se mostró en el caso de COFCO, las empresas chinas buscaron vías alternativas de continuar avanzando en el sector agropecuario.

La *trama política* creada a partir de la influencia de los grandes empresarios locales en la economía y en las áreas de toma de decisión estatales, les permitió promover el otorgamiento de privilegios y concesiones a los inversores extranjeros. Los grupos empresarios argentinos, propietarios

y arrendatarios de vastas extensiones de tierras, incidieron en la intervención estatal a escala nacional, pero también provincial y municipal; devinieron en socios y/o intermediarios de las empresas privadas o estatales chinas que hoy participan en la provisión de insumos, procesamiento y comercialización de soja en la Argentina.

Los grandes grupos empresarios locales también funcionaron como socios y/o intermediarios de las inversiones que se concretaron en infraestructura y logística ligada al transporte de soja, y en las efectuadas en empresas dedicadas a la fabricación de fertilizantes. A continuación, se expone cómo funcionó la *trama política* en esos casos.

Inversiones en ferrocarriles y fertilizantes

Uno de los ejemplos más representativos de las inversiones chinas destinadas a la construcción de infraestructura y al mejoramiento del transporte en la Argentina es el del ferrocarril Belgrano Cargas²⁷, plan inversor iniciado en 2006. En la gestión presidencial de Néstor Kirchner, se dio la concesión ferroviaria a la Sociedad Operadora de Emergencia (SOE S.A.), conformada por SOCMA (del Grupo Macri) y, a su vez, asociada, mediante Shima S.A., con la aceitera china Sanhe Hopeful Grain & Oil. Al mismo tiempo, de SOE participaban Benito Roggio Transportes y EMEPA - empresa dedicada a la reconstrucción y reparación de coches-, los gremios La Fraternidad y Unión Ferroviaria, y la Federación de Camioneros. La compañía china Sanhe, liderada por el socio de Franco Macri²⁸, Shi Kerong, procesaba unos 3 millones de toneladas de soja por año, que transportaba a China a través de cinco líneas ferroviarias de uso exclusivo gracias a la concesión (Laufer, 2009). La gestión y operación del contrato de gerenciamiento con SOE S.A. fue concluida en febrero de 2013, luego de su intervención en octubre de 2012. En mayo de 2013, se volvió a estatizar, por medio del decreto 566/2013, y pasó a llamarse Belgrano Cargas y Logística

²⁷ Según un informe estadístico de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT, 2015), el ferrocarril Belgrano Cargas cuenta con una red operativa de unos 7.300 km. Recorre 14 provincias argentinas del norte y centro del país y se conecta, por medio de Bolivia y el norte de Chile, con la salida al Océano Pacífico. Transporta, en especial, granos y productos agrícolas desde las regiones agropecuarias a los puertos de Barranqueras, Rosario y Buenos Aires.

²⁸ La Asociación para la Promoción de la RPC en el Mundo le asignó a Franco Macri el título de consejero para las inversiones chinas en América Latina. Fue, además, uno de los principales promotores de la creación de la Cámara de la Industria y el Comercio Argentino-China.

S.A. Desde entonces, es operada por el Estado nacional, en el marco del Ministerio de Transporte.

Si bien el gobierno argentino mantuvo negociaciones con la China National Machinery & Equipment, Export & Import Corporation (CMC) para la mejora del ferrocarril Belgrano Cargas durante varios años, en julio de 2010, en la visita de Estado de la presidente Cristina Fernández a China, se firmó el acuerdo que refiere al Belgrano Cargas²⁹. Entre los tres contratos, el más importante implicaba la renovación, compra de material y tecnología para el ramal Belgrano Cargas, por un monto de 2.500 millones de dólares, a las empresas estatales chinas China Northern Railway y China Southern Railway. El 85% del financiamiento para esas adquisiciones sería a través del BDC, mientras Argentina aportaría el 15% restante.

Los préstamos de los bancos chinos en este tipo de acuerdos son parte del proyecto, pero su rol también implica establecer las condiciones que debe cumplir la Argentina para el financiamiento. Entre ellas, se destaca que el 100% de los equipos y tecnología que se adquieran debe ser de origen chino.

Entre el 23 y 26 de junio de 2012, el Primer Ministro chino Wen Jiabao visitó la Argentina y confirmó que se garantizaría el otorgamiento de los préstamos para financiar la reactivación del ferrocarril Belgrano Cargas. Las líneas de crédito tendrían por objetivo reactivar y poner en valor 1.500 km de vías de tren extendidas por varias provincias del país. El contrato de financiamiento que firmó el Ministerio de Economía con el BDC y el Banco de Industria y Comercio de China implicaba 9.500 millones de dólares. El préstamo es a 15 años y Argentina comenzaría a devolver los fondos luego de cinco años de la firma del contrato. Como se había acordado en 2010, gran parte de ese préstamo debía utilizarse para adquirir equipamiento y tecnología a las empresas estatales chinas. Sin embargo, en 2012 el programa de renovación estaba paralizado, dadas las dificultades macroeconómicas que atravesaba la Argentina, que le impedían hacer su aporte del 15% pautado.

En 2015, el gobierno firmó una carta de intención con la CMC para un nuevo financiamiento por 2.470 millones de dólares, que también serían invertidos en el transporte ferroviario de cargas. Finalmente, en julio de 2016, a través del Decreto 868/2016, el gobierno del presidente Mauricio

²⁹ Se trató del “Acuerdo de cooperación para la construcción de infraestructura en materia de comunicaciones entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República Popular China”, firmado el 13 de julio de 2010. Entró en vigor ese mismo día, por 5 años.

Macri ratificó el proyecto de rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas. La inversión se destinaría a incorporar nuevas locomotoras y vagones, y a reparar la mitad de las existentes. El BDC financiaría nuevos rieles para alrededor de 3.800 km, la renovación de unos 380 km de vías y la capacitación de personal.

De acuerdo con un directivo de la Cámara de Comercio Argentino-China:

Para el gobierno chino, la logística y el transporte de granos resulta un tema estratégico, por esa razón destinan inversiones a Argentina. Además, sin las inversiones chinas, sería imposible para nuestro país renovar el Belgrano Cargas. Las inversiones desde China se van a acrecentar cada vez más. (entrevista, 30 de julio de 2014).

Desde otra perspectiva, una economista de la UIA señaló que:

Desde aquella primera visita de Hu Jintao a la Argentina, se habla de complementariedad en términos discursivos, pero en términos productivos no es tal; se sigue promoviendo el país agro-exportador del lado argentino, y la importación de valor agregado vía China. La idea de las inversiones en infraestructura significa garantizar que sea relativamente barato el transporte de la mercadería que va a China, y reducir el costo que implica el traslado en camión (entrevista, 29 de julio de 2014).

Las empresas chinas también concretaron inversiones en producción de insumos para la soja. La compañía Shaanxi Coal and Chemical Industry Group -el 70% pertenece al Estado chino- efectúa operaciones desde 2011 en el país, bajo el nombre de Tierra del Fuego Energía y Química S.A. (TFEyQ). En enero de ese año, esa firma y el Ministerio de Industria de la provincia de Tierra del Fuego anunciaron un convenio mediante el que la empresa invertiría mil millones de dólares, en el plazo de dos años, para construir una planta fabricante de urea, una central térmica para abastecer a la antedicha, y un puerto comercial en la provincia. El grupo empresario argentino Roggio se haría cargo de la construcción de esas instalaciones. La empresa china se beneficiaría de la exención de impuestos que le otorga la ley de promoción industrial para los emprendimientos que se localizan en la provincia. Asimismo, contaría con la concesión de impuestos del que disponen los puertos situados en la Patagonia. En lo que respecta al gobierno provincial, se comprometió a proveer a la compañía de 1,5 millones de metros cúbicos diarios de gas, un insumo esencial para el funcionamiento de la planta fabricante de urea, a un precio cinco veces menor al vigente en el mercado. La única condición que impuso el gobierno fue que la empresa se comprometiera a pagar el gas involucrado con dos años de anticipación (Laufer, 2013). En este ejemplo, el proyecto no sólo implica la elaboración

de fertilizantes que se emplean en la producción de soja, sino además la construcción de un puerto para su exportación a China.

En base a los casos expuestos en este apartado, cabe afirmar que los grupos de empresarios locales cumplieron un rol activo como socios y/o intermediarios de las compañías estatales y privadas chinas. A ello cabe agregar su notable influencia sobre el Estado nacional, pero también provincial, que permitió e impulsó las inversiones efectuadas. Así, la *trama política* que se creó entre los grupos locales y los inversores provenientes de China, en connivencia con el Estado, fue y es funcional al modelo de agronegocio.

Reflexiones finales

En la *trama política* que se generó a raíz del vínculo comercial y de inversiones con China se aúnan intereses de los grupos empresarios locales, aliados a las empresas chinas. Los *actores socioeconómicos predominantes* del entramado buscaron la optimización de ganancias en un mercado nacional que exporta principalmente a China y cuyo negocio, el de la soja, es altamente rentable.

El Estado, en tanto arena de disputa, distó de ser plenamente autónomo; su margen de acción *relativo* estuvo condicionado por la superposición de intereses de esos actores. Mediante la aplicación de retenciones, obtuvo cuantiosos ingresos fiscales que le permitieron sostener los programas sociales y reducir la deuda pública, pero también perjudicó a los pequeños productores, porque cargó sobre ellos la mayor presión impositiva. El camino trazado afianzó la realización de ciertos intereses, por sobre otros. El círculo de beneficios para el Estado, por un lado, y para la *elite económica* del complejo sojero, por otro, se completó con el sostenimiento de un vínculo comercial y de inversiones de tipo cooperativo con China.

En línea con el concepto de Estado *intermedio*, el Estado argentino resultó un vehículo de los intereses particulares dominantes; respondió favorablemente a los pedidos del sector privado al momento de promover, e incluso incrementar, las exportaciones del complejo sojero a China, y de incentivar determinadas inversiones, que mejoran y agilizan el funcionamiento de ese complejo productivo. Por lo tanto, creó las condiciones para la formación de *anillos burocráticos*, que encontraron sustento en relaciones de tipo clientelares con los empresarios.

El Estado reguló las actividades económicas mediante la creación de un marco normativo; estableció acuerdos con China, que favorecieron una dinámica específica de comercio bilateral y de inversiones chinas en la Argentina. Asimismo, diseñó y aplicó políticas públicas que incentivaron la realización de determinados objetivos y/o intereses sectoriales, por sobre otros. Se destaca el fomento a las industrias argentinas procesadoras de aceite, mediante la aplicación de retenciones menores a ese producto, en comparación con las establecidas para el grano sin procesar.

En la entrevista realizada en la Consejería Agrícola en Beijing, un funcionario confirmó la existencia de una *trama política*:

Hay una interacción perfecta desde el MAGyP con el sector privado, en especial, con las Cámaras específicas que representan a los empresarios argentinos que exportan a China productos agropecuarios; el vínculo es estrecho y fluido (entrevista, 20 de octubre de 2015).

El entramado entre el Estado y los *actores socioeconómicos predominantes* resultó mutuamente beneficioso. De hecho, según el funcionario:

A diferencia del Ministerio de Industria, que ha tenido durante todos estos años una agenda defensiva para con China, desde el MAGyP la agenda es cooperativa. Nos interesa seguir estrechando vínculos, para que cada vez ingresen más productos argentinos a ese mercado. Ya lo hemos logrado con la cebada, el maíz, el sorgo, las peras, las manzanas, pero también con la leche y los caballos. Tenemos 45 productos más en agenda que estamos trabajando para lograr el ingreso a China en el futuro. Desde el Ministerio de Industria no establecieron un vínculo durante la última década. Débora Giorgi sólo visitó China cuando se produjo el conflicto por el aceite de soja en 2010. Por su parte, el MAGyP realiza dos visitas oficiales al año y, al mismo tiempo, los funcionarios que formamos parte viajamos constantemente desde y hacia China (entrevista, 20 de octubre de 2015).

En el marco de la *trama política*, creció la concentración en las ventas externas argentinas a China; desde la década de 2000 aumentó la exportación de productos con menor valor agregado. Aunque las exportaciones de grano de soja representaron el mayor volumen, el aceite de soja ocupaba un lugar preponderante y, tanto por el conflicto de 2010, pero, principalmente, por las propias políticas de protección a las industrias procesadoras en China, las ventas a ese país decrecieron. Sobre este tema, una economista de la UIA destacó que:

En lo que refiere a aceite y procesados de la soja, en China hay un esquema escalonado de aranceles. A medida que se incrementa la agregación de valor en sus importaciones de los productos derivados de la soja o de semillas en

general, van incrementando las tarifas. Eso incentiva la agregación de valor en su territorio. Llega el barco, por ejemplo, de Argentina, con los destilados de aceite, y se envasa allá. Así fue como, durante los años 2000, el proceso de agregación de valor en el complejo sojero se fue reduciendo. Si bien en términos de MOA, o de productos primarios, se sigue exportando un volumen considerable, se fue perdiendo la agregación de valor de lo que se envía a China, se fue reprimarizando la estructura de exportaciones argentinas (entrevista, 29 de julio de 2014).

Entre 2002 y 2015, las alianzas entre el gobierno y los actores socioeconómicos predominantes del complejo sojero, en el marco del vínculo económico-comercial con China, contribuyeron a la conformación de una *trama política*. Las políticas públicas diseñadas e implementadas en base a esa interacción implicaron la adopción de un patrón de inserción en la economía internacional y un modelo de desarrollo centrados en la producción y exportación de materias primas. Ese esquema, que tiene a China como destino principal de exportación, se completó con el sostenimiento de un vínculo comercial y de inversiones de tipo cooperativo con ese país.

Lista de referencias

Agosin, M. R., P. Rodas Martini y N. Saavedra-Rivano (2004). El surgimiento de China: una visión desde América Central. *Inter-American Development Bank Publications*, 1-46.

Bolsa de Comercio de Santa Fe (2015). *Evolución del nivel general de precios en Argentina. Periodo 2008-2014*.

Cardoso, F. (1975). *Autoritarismo y democratización*. Río de Janeiro: Paz y Terra.

CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2016). *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cesarín, S. (2010). China y Argentina: Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral. *Fundación Friedrich Ebert*, 8, 1-32.

Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT) (2015). *Informe Estadístico Anual 2015. Red Ferroviaria de Cargas*.

Consejería Agrícola de la Embajada Argentina en la República Popular China, (2008). *Lineamientos para la promoción del sano desarrollo de la industria procesadora de soja*.

Delgado Muñoz, R. y J. Martínez Cortés (2017). El contexto actual de China ante los escenarios de 2030. *Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX*, 2, 1-23.

Dos Santos, T. (1971). La estructura de la dependencia. En P. Sweezy, R. Wolff, T. Dos Santos y H. Magdoff, *Economía política del imperialismo*. Buenos Aires: Periferia.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy State and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.

Giarracca, N. y M. Teubal (2008). Del desarrollo agroindustrial a la expansión del “agronegocio”: el caso argentino. En B. Mancano Fernandes, org. *Campesinato e agronegócio na América Latina: a questao agrária actual*. Sao Paulo: CLACSO.

González Jáuregui, J. (2017). *La trama política Estado-sector privado argentino en el comercio y las inversiones con China*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina.

González Jáuregui, J. y D. Taraborrelli (2018). La agro-geopolítica mundial china: implicancias para la Argentina (2013-2017). *Realidad Económica* (aprobado para su publicación).

Gras, C. y V. Hernández (2013). Los pilares del modelo *agribusiness* y sus estilos empresariales. En C. Gras y V. Hernández (coord.), *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.

Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) (2005). *Protección de la industria sojera en la República Popular China. Análisis para CIARA*.

INAI (2008). *Políticas instrumentadas para el desarrollo de la industria sojera en China*. Informa Economics.

INAI (2010). *Restricciones de China al aceite de soja crudo procedente de Argentina a partir del 1º de abril de 2010*.

INAI (2012). *El diferendo comercial entre Argentina y China del 2010*.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2016). *Informe estadístico mercado de la soja*. Recuperado de: <https://inta.gob.ar/documentos/informe-estadistico-del-mercado-de-la-soja>

Laufer, R. (2009). Argentina-China: Una nueva “relación especial”. *Proyecto Historia*, 38, 257-273.

Laufer, R. (2013). Argentina-China: New Courses for an Old Dependency. *Latin American Policy*, 4 (1), 123-143.

López, A., D. Ramos y G. Starobinsky (2010). A Study of the Impact of China’s Global Expansion on Argentina: Soybean Value Chain Analysis. *Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX*, 2, 1-29.

Lowi, T. (1992). The State in the Political Science. How We Become What We Study. *American Political Science Review*, 86 (1), 1-7.

Makler, C. (2008). Los discursos de las organizaciones corporativas ruralistas ante los derechos de exportación (1958-62 y 2002-06): materiales para su estudio. En J. Balsa, G. Mateo y M. Ospital (comp.), *Pasado y presente en el agro argentino*. Buenos Aires: Lumiere.

Malena, J. (2010). *China, la construcción de un país “grande”*. Buenos Aires: Céfiro.

Myers, M. y J. Guo (2015). China's Agricultural Investment in Latin America: A critical Assessment. *The Dialogue*.

Nochteff, H. (1994). Los Senderos Perdidos del Desarrollo. Elite Económica y Restricciones al Desarrollo en la Argentina. En: D. Azpiazu y H. Nochteff, *El Desarrollo Ausente. Restricciones al Desarrollo, Neoconservadurismo y Elite Económica en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Tesis-Norma.

Oszlak, O. y G. O'Donnell (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), 99-128.

Oviedo, E. (2015). Argentina y China: los actores del comercio sojero y el flujo migratorio. *Nueva Sociedad*, 259, 17-128.

Paz, G. (2014). Argentina and Asia: China's Reemergence, Argentina's Recovery. En C. Arnson, J. Heine y C. Zaino (eds). *Reaching Across the Pacific: Latin America and Asia in the New Century*. Washington, D.C.: The Wilson Center.

Pengue, W. (2005). *Agricultura industrial y transnacionalización en América Latina ¿La transgénesis de un continente?*. México, D.F.: PNUMA.

Peri, G. (2009). *Cadenas de producción. Análisis de protección efectiva. Informe Final*. Fundación INAI.

Porta, F., C. Fernández Bugna y P. Moldovan (2009). Comercio e inserción internacional. En B. Kosacoff y R. Mercado (eds.), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*. Buenos Aires: CEPAL/PNUD.

Poth, C. (2013). Reconstruyendo la institucionalidad del modelo biotecnológico agrario: un enfoque sobre la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria. En C. Gras y V. Hernández (coord.), *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.

Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile: CEPAL. Reproducido en: A. Gurrieri, comp. 1982. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Rapoport, M. (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi.

Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Libros del Rojas.

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32 (128), 543-574.

Taraborrelli, D. (2014). *La Economía Política de los agronegocios regionales. Argentina y Paraguay en perspectiva comparada*. Tesis de maestría. FLACSO-Universidad de San Andrés, en cooperación con la Universidad de Barcelona.

Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿qué Estado? En: M. Thwaites Rey y A. López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

Viguera, A. (2000). *La trama política de la apertura económica (1987-1996)*. La Plata: Ediciones Al Margen, UNLP, FLACSO.

Vilella, F., S. Senesi, E. Dulce, R. Pérez San Martín y M. Daziano (2009). *El sistema de agronegocios de la soja en Argentina, su cadena y prospectiva al 2020*. Buenos Aires: FAUBA.

Entrevistas

Por razones de confidencialidad solicitadas por los informantes, se omiten sus nombres y sólo se detallan sus cargos y pertenencia institucional:

Directivo de la *Cámara Argentino-China de la Producción, la Industria y el Comercio*. 30 de julio de 2014, Buenos Aires.

Funcionario de la *Agregaduría Agrícola de la Embajada Argentina en Beijing*. 20 de octubre de (2015), Beijing.

Investigador del *Centro de Estudios Internacionales (CEI)*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 28 de junio de 2011, Buenos Aires.

Investigadora del *Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina (UIA)*. 29 de julio de 2014, Buenos Aires.