



**Universidad  
Nacional  
de Rosario**



**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES**  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

# **TRABAJO INTEGRADOR FINAL TESINA DE GRADO**

**El rol del proyecto político kirchnerista en la vinculación entre la República Argentina y la República Popular China (2003-2015): una mirada desde las capacidades gubernamentales, el caso específico del Ferrocarril Belgrano Cargas y sus efectos en el Sistema de Transporte y Comercialización de Granos argentino.**

**Licenciatura en Ciencia Política**

**Orientación en Administración y Planificación Pública**

**Estudiante: ANDRÉS, Gastón.**

**Directora: BORRELL, Mariana.**

**Co-Directora: OLIVA, Carla.**

**Rosario, Mayo 2021.**

## RESUMEN

El presente Trabajo Integrador Final de Investigación pretende hacer un análisis de la relación bilateral establecida entre la República Popular China (RPC) y la República Argentina con el fin de plantear la importancia de los proyectos políticos en la profundización de dimensiones de cooperación y el fortalecimiento de capacidades gubernamentales. Para ello, se analizará el caso específico del Ferrocarril Belgrano Cargas como ejemplo de cooperación entre ambos países en el ámbito de la Infraestructura y la Logística y se explicará los efectos de dicha cooperación en el Sistema Ferroviario y el Sistema de Comercialización de granos argentino.

**PALABRAS CLAVE:** República Popular China - República Argentina - Proyecto Político - Cooperación bilateral - Relaciones Bilaterales - Capacidades Gubernamentales - Ferrocarril Belgrano Cargas - Infraestructura y Logística - Sistema Ferroviario Argentino - Sistema de Comercialización de Granos.

## ABSTRACT

The present document analyzes the bilateral relationship established between the People's Republic of China (PRC) and Argentina. The present investigation aims to raise the importance that political projects have in deepening the dimensions of cooperation and strengthening government capabilities. In order to do so, the document analyzes the specific case of the Belgrano Cargas Railway as one of the most relevant cases of cooperation in the field of Infrastructure and Logistics between these two countries. The purpose of analyzing Belgrano Cargas Railway's specific case is to explain the effects of said cooperation on Argentina's grain trading system and its effects in the argentinian government capacities.

**KEY WORDS:** People's Republic of China - Argentina - Cooperation - Bilateral Relations - Government Capacities - Belgrano Cargas Railway - Infrastructure and Logistics - Grain Trading System.

**CITA:** ANDRÉS, G. (2021), "El rol del proyecto político kirchnerista en la vinculación entre la República Argentina y la República Popular China (2003-2015): una mirada desde las capacidades gubernamentales, el caso específico del Ferrocarril Belgrano Cargas y sus efectos en el Sistema de Transporte y Comercialización de Granos argentino", Tesis de Grado, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

# AGRADECIMIENTOS

Este trabajo representa la síntesis de muchos años de estudio, esfuerzo y dedicación, años que no hubiera podido transitar en soledad ni sin el afecto, compañía y apoyo de tantas personas.

A mi familia, que me apoyó en la idea de estudiar en Rosario y me acompaña y aconseja a la distancia. A mi papá, que desde chico me enseñó la importancia del compromiso y la lucha. A mi mamá, cuyos consejos, compañía y amor hicieron que todo esto sea posible. Sin ellos jamás hubiese sido posible tener el privilegio y la oportunidad de alcanzar este título universitario.

A mis amistades de Neuquén, a las que hice en Rosario, a las de la Fcpolit, a las que están por todos lados y a las que también considero familia, sin quienes este camino de la vida no sería lo mismo.

A la militancia, que me enseñó de proyectos y lucha colectiva y el poder absolutamente transformador de la organización y la política.

A la Universidad Pública y al sistema educativo argentino, por darnos la oportunidad de estudiar y formarnos con una altísima calidad académica y humana.

A Mariana, por acompañarme durante muchos años en la Facultad y dirigir este proyecto con mucha dedicación. A Carla, por aportar su conocimiento sobre la temática y también ser parte de este trabajo.

En definitiva, a todas las personas que transitaron conmigo este camino y me acompañaron con su presencia y su cariño, de corazón muchas gracias.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>8</b>
<b>HIPÓTESIS</b>	<b>9</b>
<b>ESTRATEGIA METODOLÓGICA</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>12</b>
I.I. Política Exterior y Relaciones Bilaterales desde la interrelación de los fenómenos Internacionales y Nacionales	13
I.II. Política Exterior como Política Pública	16
I.III. Capacidades Gubernamentales desde una nueva perspectiva	18
<b>CAPÍTULO II: RELACIÓN BILATERAL ENTRE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA</b>	<b>23</b>
II. I. La República Popular China y la región de América Latina	23
II.II. La República Popular China y la República Argentina	31
II.II.I. Desde el establecimiento de relaciones con el Estado Chino en 1945 hasta la normalización de las relaciones diplomáticas con la RPCH en 1972	31
II.II.II. Normalización de las relaciones diplomáticas con la RPCh	34
II.II.III. Las relaciones bilaterales durante el nuevo Modelo de Desarrollo	39
II.II.IV. El Acuerdo de Asociación Estratégica Integral (AEI)	41
<b>CAPÍTULO III: LA COOPERACIÓN SINO-ARGENTINA EN EL SISTEMA FERROVIARIO Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE Y COMERCIALIZACIÓN DE GRANOS ARGENTINO</b>	<b>47</b>
III.I. El Sistema Ferroviario Argentino	47
III.I.I. La política ferroviaria según el rol del Estado, sus proyectos políticos y los modelos de Desarrollo	48
III.I.II. La política ferroviaria Argentina durante el nuevo modelo de Desarrollo	55
III.I.II.I. El Ferrocarril Belgrano Cargas	61
III.I.II.II. Inversiones Chinas en el Ferrocarril Belgrano Cargas	65
III.II. El Sistema de Comercialización de Granos	71
III.II.I. Reseña histórica del mercado granario en Argentina	71
III.II.II. Argentina en el mercado internacional de granos	73
Logística y Transporte	79
<b>CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES</b>	<b>95</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>100</b>
Bibliografía	100
Fuentes de información secundaria	108

## INTRODUCCIÓN

Las relaciones diplomáticas entre la República Argentina y la República Popular China (en adelante RPCh o China) datan de 48 años a la actualidad. Desde los primeros acercamientos durante la presidencia de facto de Farrell (1944-1946) hasta la actualidad puede reconocerse un proceso de nuevos acercamientos e intensificación de la vinculación entre ambos países, producto del aumento de las capacidades e intereses globales de China y de la especial importancia asignada por las administraciones kirchneristas (2003-2015) a dicha vinculación. Los resultados de dicho proceso se expresan en el acuerdo de Asociación Estratégica (AE) suscripto en el año 2004 y en el acuerdo firmado en el año 2014 que establece el carácter de Asociación Estratégica Integral (AEI) para las relaciones bilaterales.

Al día de hoy resulta innegable que la RPCh es uno de los principales protagonistas de la geopolítica y la economía mundial y que aquel país que durante el siglo XX sufrió la humillación colonial en manos de potencias extranjeras y atravesó diversos momentos de crisis, actualmente es el gran gigante asiático, el primer exportador del mundo y un actor internacional de primera línea. Las reformas impulsadas por Deng Xiaoping basadas en el establecimiento de metas graduales y la planificación económica tuvieron como consecuencia el gran crecimiento económico de China. Esto permitió que año tras año aumente su participación en el PBI y el comercio mundial y que China se convierta, además, en una economía líder a nivel mundial en las dimensiones comerciales, productivas y de finanzas internacionales. En 1972, recuperó su lugar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en la década de los 2000s se consolidó como referente en investigación y desarrollo y fortaleció su influencia en el plano geopolítico hasta imponerse en la actualidad como uno de los principales competidores en el tablero militar y de seguridad global, además de ser el país más grande y poblado del mundo. A partir de estas características, es posible coincidir con lo planteado por Slipak y afirmar que *“la creciente relevancia global de la República Popular China en los planos económico, financiero y militar y su influencia política en diferentes regiones del planeta constituyen, sin dudas, uno de los acontecimientos más relevantes de finales del siglo XX e inicios del XXI”* (Slipak, 2014a: 1).

Con respecto a América Latina, desde fines del siglo XX y principios del siglo XXI se inició un proceso de transición que implicó un “cambio de época”, el surgimiento de “liderazgos críticos” del decenio neoliberal y una “nueva generación” gobernante de centro-izquierda a nivel regional y en Argentina en particular. Dicho “giro” de la región fue tendiente a reafirmar percepciones negativas sobre los efectos de la posición de Estados Unidos y de los efectos de los lineamientos del Consenso de Washington en la región, mientras desarrollaba aspiraciones regionales para consolidar alianzas estratégicas con la RPCh que, en términos generales, permitieran maximizar ventajas económicas y, en algunos casos, contribuyan al logro de mayor autonomía política externa. Estas nuevas orientaciones estuvieron acompañadas, además, de una visión de la RPCh como país ligado al ideario de cambio revolucionario, paradigma de transformación social y como un ejemplo de la capacidad de saltar las barreras impuestas del subdesarrollo, para así alcanzar previsibles metas sobre crecimiento y desarrollo (Cesarin, 2010). De esta forma, el país asiático se configuró como un modelo exitoso de cambio económico a partir de la intervención estratégica y selectiva del Estado en la economía, idea que sedujo a los nuevos gobiernos que abogaron por la recuperación del Estado como instrumento de promoción económica que, mediante políticas activas, pueda contribuir a contrarrestar los efectos de las políticas de la década neoliberal.

En el caso de Argentina, la posibilidad de concretar las ventajas que implicaba el fortalecimiento de la asociación con la República Popular China se expresan en las palabras del ex Presidente Kirchner en su discurso de 2004 durante el “*Seminario Argentina-China: socios para el crecimiento*”, donde manifestó que desde el inicio de su gestión se ha fijado como objetivo de gobierno la búsqueda de un relacionamiento más intenso, más diversificado y más profundo con China, entendiendo que debe ocupar un lugar importante entre las políticas de Estado y creyendo que están dadas las condiciones para una profundización de la relación bilateral que no sólo se limite a la esfera comercial, sino que también permita “*construir un futuro mejor para ambos pueblos*” (Kirchner, 2004). La relación bilateral con el país asiático no sólo implicó la posibilidad de contar con un socio extrarregional poderoso que “*compense la brecha política abierta con EE.UU.*”, sino como una oportunidad de desarrollar formas asociativas que permitan aprovechar los aspectos complementarios de las estructuras

productivas y, también, como una posibilidad de reactivar la economía argentina en una complicada coyuntura de post-default (Cesarin, 2010: 9).

Luego de transcurridos 15 años de dichas expresiones y tras diversas fases y procesos que permiten explicar la relación bilateral, resulta imprescindible analizar los modos de vinculación de América Latina y de Argentina con el gigante asiático, para así poder contribuir a la discusión sobre el modelo de desarrollo e integración internacional de la región y de Argentina en particular. Los estudios en torno a esta temática suelen dividirse entre aquellos que privilegian una perspectiva nacional y los que se centran en asuntos exteriores. Sin embargo, entenderemos que existe una superposición práctica de estos asuntos y adoptaremos una perspectiva teórica que permita una integración de estos campos de la Ciencia Política y la concepción de la política exterior como política pública, de manera tal de poder explicar el fenómeno desde una interrelación, que permita dimensionar al mismo desde una perspectiva más amplia.

La presente investigación buscará analizar el rol del proyecto político, su visión estratégica y su modelo de desarrollo como elementos de las capacidades gubernamentales que plasman una modalidad de vinculación bilateral con la RPCh durante el período 2003-2015. Para poder profundizar sobre la relación entre estas variables se considerará el caso específico de cooperación entre ambos países en el Ferrocarril Belgrano Cargas, buscando responder a la pregunta sobre el rol que tuvieron las capacidades gubernamentales del Estado argentino en dicha vinculación y los efectos de la cooperación en dichas capacidades, en el Sistema Ferroviario y en el Sistema de Transporte y Comercialización de granos argentino. En el marco de esta pregunta general surgió un conjunto de preguntas que guiaron el desarrollo de la investigación: ¿Qué rol tienen los proyectos políticos, sus visiones estratégicas y sus modelos de desarrollo en la política exterior y en las relaciones bilaterales? ¿Qué relación se puede establecer entre las capacidades gubernamentales y las modalidades de vinculación/relacionamiento entre Estados? ¿Cómo la planificación estratégica puede contribuir a modalidades de vinculación donde se fortalezcan capacidades gubernamentales? ¿De qué manera los proyectos políticos diseñan y aprovechan la política exterior para el fortalecimiento de capacidades? ¿Cómo se relacionan estas variables en este caso particular de estudio? ¿Qué efectos tuvo la

cooperación sino-argentina en la dimensión de Infraestructura y Logística? ¿Cuáles fueron los efectos de la cooperación para el Ferrocarril Belgrano Cargas? ¿Qué implicancias tuvo la cooperación para el Sistema de Transporte y Comercialización de Granos argentino?

## **OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN**

El objetivo general de la presente investigación es describir el rol del proyecto político, la visión estratégica y el modelo de desarrollo del gobierno argentino durante el período 2003-2015 en la vinculación bilateral con la República Popular China y analizar los alcances y consecuencias de la misma a partir de la cooperación bilateral establecida en el caso del Ferrocarril Belgrano Cargas.

Los objetivos específicos serán:

- Describir la relación bilateral entre la RPCh y Argentina, sus antecedentes y los alcances del acuerdo que establece la Asociación Estratégica Integral suscripto en el año 2014 entre ambos países.
- Describir las políticas ferroviarias de la República Argentina, revisando su recorrido histórico y especificando la llevada a cabo durante el período 2003-2015.
- Señalar los alcances de la cooperación sino-argentina en el caso del Ferrocarril Belgrano Cargas y sus efectos en el Sistema de Transporte y Comercialización de Granos argentino.
- Analizar la interrelación entre el proyecto político, las capacidades gubernamentales y la política exterior para el caso específico de la vinculación sino-argentina en el período 2003-2015.

## HIPÓTESIS

En base a los interrogantes y objetivos establecidos anteriormente, nuestra hipótesis sostendrá que a partir del siglo XXI se produjo la confluencia de dos factores que permiten analizar la vinculación de la RPCh con la región y con Argentina en particular. El giro a la izquierda de la región latinoamericana a principios del siglo XXI y el aumento del poder global de la RPCh permitieron una intensificación (ampliación y diversificación) de las relaciones entre la RPCh y la región en general, y de la RPCh y Argentina en particular. En ese contexto, sostendremos que la relación de cooperación establecida bilateralmente entre la República Argentina y la República Popular China se constituyó como una herramienta de planificación de los proyectos políticos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) que contribuyó al fortalecimiento del Sistema Ferroviario argentino, en un contexto donde se produjo una reorientación del rol del Estado. Dicha reorientación y el cambio de modelo de desarrollo llevado a cabo por dicho proyecto político significó, además, el ejercicio de capacidades gubernamentales y la orientación hacia la construcción o fortalecimiento de nuevas capacidades a través del de la consolidación del rol del Estado como actor estratégico y central en los procesos de planificación hacia el Desarrollo, específicamente en el caso de la Infraestructura y obra pública nacional.

Nuestra hipótesis sostendrá, además, que dichos proyectos políticos, a través de la gestión en clave pública y la planificación estatal estratégica, lograron articular una intensificación de la vinculación bilateral con la RPCh con inversiones favorables a corto, mediano y largo plazo en la dimensión de Infraestructura y Logística. A partir del análisis de la cooperación bilateral establecida específicamente en el Plan de Obras del Ferrocarril Belgrano Cargas (FBC) sostendremos que las inversiones chinas en el FCB contribuyeron a la consecución de los objetivos de dicho proyecto en relación al Sistema Ferroviario argentino. Además, sostendremos que la misma es una obra estratégica para el Sistema de Transporte y Comercialización de Granos de la República Argentina, ya que representa una posibilidad de lograr mayor eficiencia en la logística de dicho sistema, reducir los costos de transporte, generar mayor competitividad de la producción agroindustrial argentina y posibilitar el transporte de la

producción Noroeste Argentino (NOA)<sup>1</sup> de manera más eficiente hacia los centros de exportación, además de otros efectos positivos inherentes al proceso de fortalecimiento del Sistema Ferroviario en particular y del fortalecimiento de capacidades gubernamentales en general.

El presente trabajo abordará los objetivos propuestos desde un enfoque que comprenderá a las capacidades gubernamentales desde una perspectiva “heterodoxa”, alejada de los postulados del gerencialismo o el institucionalismo y desde una perspectiva que considerará la necesidad del fortalecimiento de capacidades gubernamentales que actúen orientadas hacia la planificación estratégica y el desarrollo.

## **ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

La estrategia metodológica está basada en el uso de fuentes de información secundaria, tanto documentales como estadísticas. La metodología escogida para la presente investigación posibilitará realizar una especificación del vínculo bilateral entre ambos países y describir la vinculación a partir de la utilización de conceptos teóricos que definan la misma. En función del problema de investigación planteado, la estrategia metodológica servirá para cumplir con los objetivos propuestos al realizar una descripción del rol del proyecto político, la visión estratégica y el modelo de Desarrollo del gobierno argentino durante el período seleccionado (2003-2015) en la vinculación bilateral sino-argentina y analizar misma en clave de capacidades gubernamentales, describiendo asimismo sus efectos en dichas capacidades y en el Sistema de Transporte y Comercialización de Granos argentino. Para llevar a cabo el presente trabajo se analizará específicamente el caso del Ferrocarril Belgrano Cargas, siendo éste un caso clave y de especial importancia y relevancia en la relación de cooperación establecida por ambos países.

---

<sup>1</sup> El Noroeste argentino (NOA) comprende a las provincias de Catamarca, Salta, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero y se caracteriza por las grandes distancias que lo separan de los centros de consumo y exportación. Las principales actividades económicas de la región están ligadas a la explotación de recursos naturales: se destacan productos como cobre, gas, petróleo, caña de azúcar, cítricos, tabaco y soja.

La investigación consistirá en la revisión bibliográfica de la literatura específica e investigaciones realizadas disponibles hasta la fecha sobre la temática y se utilizarán fuentes de información secundaria de tipo documental y estadística, tales como documentos oficiales, tratados, convenios, planes de acción, discursos, programas de ambos países e información estadística.

Para lograr los objetivos de la presente investigación, el documento se dividirá en cuatro secciones: en la primera se desarrollará el marco teórico-conceptual sobre el cual se estructurará el mismo, abordando los conceptos de proyecto político, visión estratégica, modelo de desarrollo, política exterior, cooperación bilateral, capacidades gubernamentales y las interrelaciones entre estos conceptos, de manera tal que permitan dimensionar la relación bilateral entre China y Argentina desde un nuevo encuadre. En la segunda se describirá a grandes rasgos la vinculación entre la RPCh y la región de América Latina en el siglo XXI, para así describir la vinculación entre la RPCh y Argentina en particular y señalar los alcances del acuerdo de Asociación Estratégica Integral suscripto en el año 2014. En la tercera, se analizará la cooperación bilateral en la dimensión de Infraestructura y Logística, específicamente en el caso del Ferrocarril Belgrano Cargas, de forma tal que permita señalar los efectos de la cooperación en el Sistema Ferroviario y el Sistema de Transporte y Comercialización de granos argentino. En la cuarta y última sección, se expondrán las conclusiones más relevantes derivadas de la presente investigación, retomando las ideas y conceptos presentes durante todo el trabajo académico.

# CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

Los objetivos de investigación del presente trabajo nos llevan a indagar y adoptar ciertas definiciones y construcciones teórico-conceptuales ya esbozadas y, al mismo tiempo, a establecer relaciones entre conceptos que, en algunas perspectivas teóricas, quedaron separados y restringidos según se trate de estudios de las Relaciones Internacionales o de la Ciencia Política. Desde nuestro análisis, entenderemos que para la explicación de los fenómenos internacionales y sus efectos inherentes en las realidades de los Estados, tanto como para explicar los efectos de las políticas internas en la política exterior, resulta indispensable la articulación de las explicaciones propuestas por los diversos campos de las ciencias sociales, ya que sólo a partir de esta articulación e interrelación se podrán estudiar los distintos fenómenos desde una perspectiva que reconozca la complejidad que los mismos implican.

Así, el objetivo de la presente investigación será el análisis de un fenómeno que podría ser considerado del campo de estudio de las Relaciones Internacionales, pero que sin embargo será analizado desde y a partir de variables del campo de estudio de la Ciencia Política, con una necesaria vinculación a los aportes de las Relaciones Internacionales. Se entenderá que a partir de la vinculación de los aportes de estas disciplinas es posible abordar el desafío de explicar un vínculo bilateral cuya constitución, fortalecimiento, debilitamiento y continuidad sólo puede ser comprendido desde la riqueza conceptual que aplica la multidisciplinariedad. Se considerarán los aportes de los estudios internacionales y de políticas, específicamente desde un posicionamiento que considerará que la separación o distinción entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico, ya que la política exterior será el resultado de *“márgenes variables de elección, sujetos a condicionantes estructurales de largo plazo y coyunturales de corto plazo y, especialmente, una política pública que emana de un Estado, que se puede caracterizar como una relación que expresa poder, intereses, significaciones respaldados por actores que forman parte de la sociedad”* (Sanchez, 2013: 21).

El establecimiento, consolidación o intensificación de relaciones bilaterales y la formulación de política exterior se abordará bajo la consideración de la situación política y social en la que se encuentra inserta y concebida, entendida como un proceso histórico en un contexto determinado. Además se considerará que para comprender las elecciones de política, será necesario abarcar y explicar la política que las produce. Para el desarrollo de los objetivos planteados y el análisis de los próximos capítulos, la presente investigación se sustentará sobre las siguientes definiciones y construcciones teórico-conceptuales.

## **I.I. Política Exterior y Relaciones Bilaterales desde la interrelación de los fenómenos Internacionales y Nacionales**

Tras los cambios que impuso la post-Guerra Fría y la globalización, Rosenau (1997) propuso que la política exterior era consecuencia de lo que se podría denominar “*política transversal*”, entendiendo que podría combinar componentes domésticos e internacionales. Según plantea Miranda, el “*modelo de turbulencia*” planteado por Rosenau implica la participación de diversos actores y su influencia no sólo en un nivel micro, como en la toma de decisiones, sino también en un nivel macro, como en la competencia, cooperación e interacción de distintas “*esferas de autoridad*” (Miranda, 2011: 16-17).

En este sentido, retomaremos también lo propuesto por Keohane y Nye (1998) en los años setenta, quienes se centran en la interdependencia compleja y el transnacionalismo, planteando que existen situaciones de interdependencia caracterizadas como situaciones con efectos recíprocos entre factores de los distintos países, en función de la *sensibilidad y vulnerabilidad* de los mismos, que “*permiten reconocer márgenes de permisibilidad en el sistema internacional que podrían ser utilizados de forma positiva por los Estados*” (Sánchez, 2013: 44). Así, tal como plantea Rosenau (1997), sería un error concebir los asuntos internos y externos como cuestiones separadas y aisladas en un mundo donde las transformaciones, complejidad y la interdependencia son cada día más crecientes.

Desde esta perspectiva, tal como plantea Sánchez (2013), se reserva el ámbito de la política exterior a la acción de los representantes del Estado y, además, se incluyen el análisis de los determinantes domésticos de la acción externa: partidos políticos, grupos de interés, fuerzas sociales, procedimientos, proyectos de gobierno, etc.

Se considerará que a comienzos del siglo XXI aconteció un proceso doble para los países de América Latina y específicamente para Argentina: un aumento del nivel de intervención gubernamental, lo que llevó a un mayor control del gobierno de las interacciones con el exterior y por otro lado, discusiones internas y regionales sobre las situaciones económicas de los países, lo que llevó a rediscutir el status de interdependencia o dependencia hacia los países centrales. Así, se tendrá en cuenta que:

*“Las teorías basadas en el sistema internacional como fuente de la política exterior (v. gr. realismo, neorealismo, interdependencia y teoría de la dependencia) son capaces de explicar sólo las direcciones generales de la política exterior: estas teorías pueden explicar circunstancias donde Estados con atributos nacionales ampliamente diversos se comprometen de forma similar bajo semejantes limitaciones externas, sin embargo, no ayudan a explicar situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional” (Lasagna, 1996: 45-46).*

La perspectiva asumida en la presente investigación no considerará al Estado como un ente abstracto o aislado de la sociedad, ni ignorará los procesos de tomas de decisiones y el rol de que tienen las instituciones estatales y no estatales en las mismas, sino que considerará que el sistema político, las capacidades gubernamentales, los liderazgos, los proyectos de gobierno y las perspectivas de desarrollo adoptadas por el Poder Ejecutivo, en este caso particular, serán los elementos que interactúan para producir la política exterior y permiten entender la direccionalidad de la relación bilateral establecida, al menos para la dimensión de estudio, con la República Popular China. Consideraremos y asignaremos especial

importancia a la conformación de las capacidades gubernamentales en la formulación e implementación de las políticas, entendiendo que las mismas tendrán que ver, además, con las respuestas colectivas sociales a las condiciones de su existencia y que dichas respuestas reproducen la realidad en forma de prácticas políticas institucionalizadas, siguiendo lo planteado por Sánchez (2013).

Consideraremos, además, lo propuesto por Putnam (1996) cuando refiere a que los intereses políticos burocráticos tienen una fuerte gravitación a la hora de formular una política exterior y que existe una fijación endógena en las preferencias externas, siendo éstas a su vez dinámicas. Entenderemos, tal como plantea Russell (1991) que la conducta externa de los Estados surge de una combinación variable de factores internos o externos, cuyo impacto varía dependiendo de las circunstancias. De esta forma, la política exterior comprende los vínculos establecidos por los gobiernos mediante acciones intencionadas, tendientes a alterar factores, comportamientos o condiciones del ámbito internacional. Pero además se entenderá que la política exterior de los Estados también buscará no sólo la consecución de fines en la esfera internacional o regional, sino también la alteración de condiciones en el ámbito local y el logro de objetivos al interior de los mismos.

Se considerará a la política exterior como la relación entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados. Nos alejaremos de las visiones realistas de las relaciones internacionales que consideran que más allá de las fronteras estatales la dinámica de la política interna no es válida para explicar las acciones de los Estados, tal como plantea Lasagna (1996). En ese sentido, plantearemos que la política interna y las capacidades gubernamentales de los Estados se constituirán como factores que contribuirán a entender la política exterior de los mismos. Según plantea Sánchez (2013) quien retoma a Miranda, la mayor parte de los análisis de la política exterior argentina se centran en las identificaciones teóricas de esas políticas para encontrarle sentido a las acciones de los gobiernos, dilucidando los componentes ideológicos o los grados de coherencia entre los discursos y la acción internacional. Si bien el trabajo de Sánchez (2013) sirvió como aporte para indagar más allá y estudiar acerca del respaldo con el que cuenta una política exterior en las instituciones parlamentarias, nuestro trabajo pretenderá indagar sobre la relación existente entre los proyectos políticos como una dimensión constitutiva y fundamental de las capacidades

gubernamentales y las relaciones bilaterales, considerando aquellos que tienen como resultado que la misma se transforme en “*trascendente, consistente y continua*” (Miranda, 2011: 10). La relación entre capacidades gubernamentales, relaciones bilaterales y política exterior no ha sido abordada de manera específica y en estos términos por las diversas producciones teóricas, por lo que entenderemos que se constituirá como un primer paso para el establecimiento de esta relación y el esbozo de posibles estudios futuros que puedan profundizar esta perspectiva.

Aquí, particularmente, indagaremos sobre cómo los proyectos políticos se constituyen como una dimensión constitutiva de las capacidades gubernamentales y se configuran como un elemento que orienta la política exterior de los Estados, particularmente con el fin de abordar la relación bilateral sino-argentina desde un marco que permita entender que dichas capacidades se constituyen no sólo en el plano interno o doméstico, sino que están intrínsecamente relacionadas con el contexto internacional. Además, buscaremos reflexionar sobre cómo los proyectos políticos, las relaciones bilaterales y, consecuentemente, las capacidades gubernamentales tienen efectos en la estructura productiva y en el Sistema de Comercialización y Transporte de la producción agroindustrial argentina.

## **I.II. Política Exterior como Política Pública**

La perspectiva teórica asumida en la presente investigación considerará a la política exterior como una política pública. De acuerdo a Oszlak y O'Donnell (2008), son estas políticas las que permiten una visión global del Estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global y puesto frente a los procesos sociales, donde se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. La concepción que adoptaremos para referirnos a la política pública tendrá que ver con una conceptualización dinámica, que implica “*la toma de posición del Estado en torno a una cuestión*” (Oszlak y O'Donnell, 2008: 569), y como un producto de un movimiento previo configurador de participación, movilización, alianzas y estrategias de acción política que, en definitiva, expresan la dinámica de la *sociedad* y de la *política* en todos los procesos políticos. Así, la política pública o estatal será definida no sólo como un acto reflejo o una respuesta aislada, sino como “*un conjunto de iniciativas y respuestas,*

*manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”* (Oszlak y O'Donnell 2008: 569-70).

De esta manera, al considerar a la política exterior como una política pública, se tendrá en cuenta que los cambios producidos en las estructuras, procesos y proyectos políticos al interior de los Estados tendrán influencia y repercutirán en ellas. Bajo la premisa del entendimiento de la política exterior como *'policy'*, la misma será producto o consecuencia de las decisiones del sistema político, lo que significará que los cambios de gobierno implicarán también alteración en los mecanismos político-institucionales y podrá dar lugar a la reformulación de las políticas de gobierno, significando esto efectos directos, indirectos, parciales, totales, significativos o irrelevantes, tal como plantean Nohlen y Fernández (1991). Si bien la evidencia empírica en el análisis de la política exterior de América Latina y de Argentina en particular no demuestra que necesariamente a un cambio de gobierno le continúe un cambio de política exterior, tanto en cambios de presidencias de facto hacia presidencias democráticas como en transiciones exclusivamente democráticas, se considerará que existirán elementos en torno a las capacidades gubernamentales, tales como la capacidad de liderazgo, la visión estratégica y la perspectiva del tipo de desarrollo, que permitirán en cierta medida explicar la política exterior y los modos de vinculación internacional. La política exterior será expresión de las interacciones, reglas, estructuras y valores que emanan de los proyectos políticos que conducen los Estados y será expresión de las capacidades gubernamentales con las que cuentan dichos Estados.

Tal como plantea Laufer (2017), se entenderá además que la asociación estratégica con China constituye una política de estado para la Argentina. Esto se debe a que es posible observar la coincidencia de sectores opuestos y diversos del arco político nacional, que convergen en la necesidad de promover y mantener una política exterior con dicho país. Si bien existen diversos posicionamientos y perspectivas sobre la vinculación, según se trate de los diversos sectores políticos nacionales y sus intereses nacionales o internacionales, ningún sector de relevancia desconoce la magnitud de la importancia de las relaciones entre ambos países y las implicancias en términos estratégicos que tiene China para Argentina.

### **I.III. Capacidades Gubernamentales desde una nueva perspectiva**

Para poder realizar el análisis de la vinculación bilateral sino-argentina desde la perspectiva propuesta, utilizaremos los aportes de Bernazza, Comotto y Longo (2015) para la definición del concepto de capacidades gubernamentales, quienes recopilan y ponen en valor la producción teórica propuesta por diversos autores y autoras del plano nacional e internacional, pero además ensayan una definición de capacidades gubernamentales que considera los tiempos actuales y la realidad de nuestra región.

De esta forma, nos alejaremos de las perspectivas institucionalistas, gerencialistas o neoweberianas, y retomaremos las perspectivas del plano nacional propuestas por Abal Medina y Cao, que retoman las definiciones de Oszlak y Repetto, considerando los aportes internacionales de Evans, para luego adoptar un enfoque “heterodoxo” a la hora de considerar las mismas, en base a lo que plantean Matus , García Delgado y Sotelo Maciel. De acuerdo a estas perspectivas, el concepto de capacidad “*tiene una potencia indiscutible a la hora de definir o presentar los elementos que configuran o determinan la estatalidad*” (Bernazza, Comotto y Longo, 2015: 8) ya que “*el Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal.*” (Abal Medina y Cao, 2012: 46)

De acuerdo a lo planteado por Abal Medina y Cao, “*el Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico, desarrollado a partir de dichas características*” (2012: 29). Además, según los autores “*política, poder y Estado son conceptos necesariamente vinculados entre sí*” (2012: 29). A su vez, el concepto de estatalidad de Oszlak plantea que el Estado surge de un proceso formativo, en el que un “*sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades –expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales– que definen la existencia de un Estado*” (Oszlak, 2008: 122, en Abal Medina y Cao, 2012: 46).

Coincidimos con lo planteado por García Delgado (2013) cuando afirma que los enfoques existentes utilizados para concebir lo político y lo estatal se inscriben en el marco del paradigma neoliberal y no permiten dar cuenta del giro hacia otro rumbo<sup>2</sup> de los modelos políticos y económicos que postularon varios gobiernos en América Latina y, particularmente, Argentina:

*Tanto el New Public Management (con su énfasis en la gerencia estatal), como el enfoque neoinstitucional (enfaticando la calidad institucional) y aún el enfoque neoweberiano (caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996), se inscriben en el marco del paradigma neoliberal (García Delgado, 2013: 15).*

El paradigma de la Nueva Gerencia Pública (NGP)<sup>3</sup> continúa la tradición de los primeros estudios administrativos y se apega a la racionalidad weberiana y la profesionalización de las administraciones, perdiendo de vista las dinámicas de conflicto y concertación política. Los aportes del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) de 1997 y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2010, valoran y se inscriben en un enfoque de gestión orientada a resultados y modernizan la lógica institucionalista superponiendo la lógica del mercado, lo que produce que la estatidad se desdibuje y la capacidad estatal

---

<sup>2</sup> La emergencia de experiencias políticas progresistas en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela y el hecho de que en el año 2008 once de los dieciocho países latinoamericanos fueran gobernados por presidentes de centro-izquierda o izquierda (Stokes, 2009), permite hablar de un “giro a la izquierda” del continente producto de las experiencias de coaliciones, movimientos o partidos políticos progresistas. De acuerdo a Arditi, la idea del “giro a la izquierda” constituye un “lugar común” como marco general de los debates académicos (en Stoessel, 2015).

<sup>3</sup> En tanto andamiaje teórico, la NGP puede ser interpretada a partir del perfil siguiente: 1) es una visión privada de lo público, de naturaleza cataláctica y que proviene del pensamiento económico clásico, que la sitúa en el mercado para sustituir el esquema burocrático; 2) se ostenta como nueva pero sus antecedentes son tan antiguos como la economía clásica y neoclásica; 3) en ella convergen una variedad de ingredientes pero de igual naturaleza, lo que la hace compleja; 4) su arribo es consonante con los tiempos actuales cuando se proponen soluciones económicas a los problemas políticos en una atmósfera donde el estudio de la política se distancia de la economía; 5) son conceptos fundamentales la orientación al cliente, privatización, mercado y competencia, reforma del sector público, enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados, y agenciación y reducción de costos; 6) y situada en el mercado, paradójicamente desde dentro es activada por la gerencia y da paso a reglas burocráticas, reemplazando al gobierno de hombres por un gobierno sin política (Guerrero, 2003: 379 en Sánchez, 2008: 108).

quede circunscripta a una cuestión instrumental o de funcionamiento (Bernazza et al. 2015).

Para el caso del enfoque institucionalista, que divide entre capacidades estatales y capacidades de gobierno, propuesto por Lattuada y Nogueira (2011), se adoptará la postura de Repetto que advierte sobre la necesidad de integrar las capacidades políticas a las capacidades de un Estado al advertir *“el riesgo de tomar directamente como sinónimo el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal es aplicarlo sólo fronteras adentro del Estado”*. En tal sentido, el autor sugiere incorporar en el análisis a la capacidad política, ante la certeza de que *“el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la sociedad”* (Repetto, 2003:12, citado en Abal Medina y Cao, 2012: 48).

Repetto reconoce como una de las fuentes de su definición de capacidad estatal la postulada por Migdal, que la define como la *“habilidad de los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad”* (Migdal, 1988, citado en Repetto, 2003: 8). Si bien Repetto esboza una división de las capacidades estatales en capacidades políticas y administrativas, insistiremos, al igual que Sotelo Maciel , sobre la importancia de la capacidad política, señalando que *“lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática – cuyo fortalecimiento forma parte del programa neoweberiano – sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política”* (Sotelo Maciel, 2013: 54).

Se le asignará especial importancia a lo planteado por dicho autor, ya que se tendrá en consideración que la incorporación de la dimensión política introduce la realidad de la región de América Latina y de nuestro país. Según el autor, la misma *“implica la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que puedan condicionar o comprometer el desarrollo nacional”* (Maciel, 2013: 54), planteando y reconociendo la necesidad de redescubrir una dimensión negada por el gerencialismo y la producción neoweberiana, es decir, la política como acción.

Así, se entenderá que la capacidad de gobierno es constitutiva de la capacidad estatal y que, a su vez, puede ser ampliada a través de técnicas y métodos de

planificación estratégico situacional, convirtiéndose esto en una herramienta imprescindible y necesaria de ser desarrollada a fines de ampliar el campo de gobernabilidad de aquellos proyectos que se plantean transformaciones y objetivos exigentes (Sotelo Maciel, 2013: 54-55). Así, la capacidad estatal será considerada en términos de un *“modelo de gestión pública de carácter político estratégico”* (Delgado, 2013 en Bernazza y Longo, 2014: 121). El Estado ya no se presenta sólo como el reservorio de lo instituido, sino también como campo de lo instituyente, de las transformaciones propuestas por la política (Bernazza y Longo, 2014). Aquí, la *“gestión de la transformación”* es el desafío que las perspectivas institucionalistas no logran resolver y que, por negar el componente de la política, no permiten que se pueda observar la capacidad estatal en su totalidad.

Se adoptará la perspectiva presentada por el *Triángulo de Gobierno* (o triángulo de Matus) donde Matus introduce la idea de que *“gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema.”* (Matus, 1987: 73). Estas variables constituyen un sistema triangular donde cada una depende de las otras.

La piedra angular es el proyecto de gobierno:

*“El Proyecto de Gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluida su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones”* (Matus, 1987: 74).

En el otro vértice de su triángulo, Matus expone la idea de gobernabilidad:

*“Gobernabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables*

*decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menos es la gobernabilidad del sistema.” (Matus, 1987: 75).*

La capacidad de gobierno, será entendida como:

*“La capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control” (Matus, 1987: 75).*

## **CAPÍTULO II: RELACIÓN BILATERAL ENTRE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA**

### **II. I. La República Popular China y la región de América Latina**

El análisis de las relaciones entre la RPCh con América y Argentina en particular requiere tener en consideración múltiples factores y variables de análisis. Aquí desarrollaremos las características de la política exterior china a fin de poder describir el modo de vinculación con los países de la región de América Latina y Argentina en particular.

Las relaciones entre China y América Latina tienen una larga historia, que puede remontarse al siglo XVI con el comercio a través de la Ruta de la Seda Marítima y que atravesó diversos períodos a lo largo de la historia (Song, 2004). A partir de la fundación de la RPCh en 1949, los principales países de América Latina continuaron manteniendo relaciones diplomáticas con Taiwán, sin establecer relaciones diplomáticas con la RPCh. En ese contexto, China aplicó una política hacia América Latina que consistió en desplegar una diplomacia popular de lazos amistosos e intercambios culturales y económicos que se encaminó, paulatinamente, hacia el establecimiento de relaciones diplomáticas (Shincheng, 2006). Dicha política se fue consolidando a lo largo del tiempo y hacia 1960 se creó la Asociación de Amistad entre China y América Latina. En 1960, tras el triunfo de la revolución cubana, se presentó la posibilidad de que China desarrolle relaciones amistosas con los países de América Latina, lo que efectivamente sucedió. En la década de 1970, tras la restitución del lugar de China en la ONU y la visita de Nixon a China, se establecieron las relaciones diplomáticas entre China y varios países de América Latina. En las décadas de 1980 y 1990 la política China hacia América Latina se basó en el establecimiento y desarrollo de vínculos de amistad y cooperación por encima de las diferencias ideológicas, la prioridad al desarrollo de sus relaciones con los principales países de la región, el desarrollo de relaciones entre el Partido Comunista Chino (PCCh) y diversos partidos oficialistas y opositores de la región de América Latina y la importancia al desarrollo de vínculos económicos y comerciales (Ricardo, 2014).

El período de crecimiento chino iniciado a partir de las reformas económicas y comerciales de Deng Xiaoping a fines de la década de 1970 marcó el comienzo de una relación más intensa entre el gigante asiático y la región. La reorientación que transformó a China en una economía socialista de mercado apuntó a mejorar el nivel de vida de la población y alcanzar la modernización económica. Esto se logró a partir de la apertura al exterior, siendo el comercio internacional uno de los ejes de la reforma y una herramienta clave y novedosa de la estrategia reformista. Inicialmente, el modelo económico chino basado en la producción de manufacturas de origen industrial a bajo costo condujo al crecimiento económico. Sin embargo, a raíz de ese crecimiento y dada la escasez de recursos naturales, China buscó obtener recursos naturales y materias primas en el exterior, lo que marcó un esquema de relacionamiento que implicó la ampliación de sus vínculos con África y América Latina. Más tarde, cuando el modelo chino incorpora tecnología a sus productos y el país se consolida como una potencia con intereses financieros en el exterior, a la relevancia de la región como proveedora de materias primas se suman las inversiones chinas en sectores estratégicos, siempre tendientes a obtener bienes escasos que China necesita.

En la actualidad, los factores que orientan la vinculación de China con América Latina son: a. la compra de materias primas que permita asegurar el crecimiento de su economía, b. la realización de inversiones en infraestructura para la producción, extracción y movilización de recursos naturales y producción agrícola, c. la exportación de manufacturas y colocación de productos chinos en el mercado latinoamericano, d. propiciar la estabilidad regional, e. fomentar un esquema multipolar y la multipolaridad que permita competir y reducir el poder de Estados Unidos, y f. lograr apoyo para eliminar a Taiwán como rival (Contardo, 2014; Villafañe, 2018).

De acuerdo a lo planteado por Song Xiaoping (2014), las relaciones entre América Latina y China atravesaron cinco períodos:

1. Desde 1949 hasta 1969, signado por el intercambio popular y no oficial debido a la política y presión estadounidense de hostilidad y bloqueo contra China y el prejuicio ideológico de los gobiernos latinoamericanos.
2. Desde 1970 hasta 1978, donde se produce el auge del establecimiento de relaciones diplomáticas gracias al descongelamiento de las relaciones entre

China y EE.UU., donde se establecieron relaciones con Chile, Perú, México, Argentina, Venezuela y Brasil.

3. Entre 1978 y 1992, de ampliación de las relaciones a partir de la reforma y apertura China y el reajuste de su política hacia América Latina, que implicó una ampliación de sus relaciones con los países de la región y el establecimiento de relaciones diplomáticas con la mayoría de ellos.
4. Entre 1993 y los años 2000, de edificación de relaciones de cooperación estratégica, signado por la búsqueda de ampliación de una base de intereses mutuos y de esferas de cooperación, con los países latinoamericanos prestando cada vez más importancia a las relaciones con China y,
5. Desde los 2000 a la actualidad, de un desarrollo sin precedentes en velocidad, profundidad y amplitud y marcando cada vez más el carácter estratégico y global de las relaciones de los países de la región con el gigante asiático.

Si bien está claro que esta periodización no es referencia para todos los países de la región y en algunos casos puede no coincidir con exactitud, es un reflejo de la vinculación de la región con China que permite observar que a partir de inicios del siglo XXI se confirma la tendencia a la profundización del multilateralismo, además de nuevos consensos sobre la necesidad de cooperación, apertura y beneficio mutuo en las relaciones de interdependencia de los países. De esta forma, el siglo XXI representó para la región de América Latina un giro político y económico en búsqueda de modificar la estructura económica, lograr cambios en los modelos de desarrollo e impulsar reformas del sistema económico-financiero mundial, giro acompañado y aprovechado por China, ya que para dicho país implicó el aprovechamiento de la oportunidad para fortalecer su proceso de desarrollo y lograr la diversificación económica a partir de la complementariedad de su economía con las economías latinoamericanas.

El período que se abre en América Latina con la crisis de fin del siglo XX y el comienzo del siglo XXI, definido por la academia de diversas maneras pero que en definitiva representó un *'cambio de época'* coincide con el aumento del poder global de China. El cambio de época en la región puso en práctica un *"regionalismo autonomista como perspectiva dominante en materia de integración regional y un alejamiento geopolítico de Occidente en general y de Estados Unidos en particular"* (Merino y

Stoessel, 2019). Este cambio de época que, mediante la utilización de categorías vinculadas al pensamiento de Dussel (2009), podría ser definido como un ‘giro popular’ implicó un “giro nacional, en el sentido de reclamar y reconstruir mayores grados de soberanía nacional, a través del fortalecimiento de los factores internos de producción material y simbólica (identitaria), el control de los mercados y el aumento de los márgenes de participación estatal” (Merino y Stoessel, 2019: 236). De acuerdo a la perspectiva y metodología utilizada por Merino y Stoessel (2019), existen coyunturas críticas como acontecimientos que trastocaron las correlaciones de fuerza en América Latina. La etapa que se inició en el siglo XXI en América Latina está vinculada a la transición histórica mundial y a un momento de reacción al unipolarismo angloamericano y al avance global de lo que los autores definen como “proyecto neoliberal-financiero” (PNF). Es así que los mismos identifican cinco grandes momentos como coyunturas críticas:

*“1) el quiebre de la hegemonía del PNF y unipolar entre octubre de 1998 y abril de 2002;*

*2) la construcción de alternativas: el desarrollo del eje Atlántico y el “No al ALCA” entre abril de 2002 y noviembre de 2005;*

*3) el avance estratégico del nacionalismo popular latinoamericano en una clave postneoliberal y de la continentalidad suramericana entre noviembre de 2005 y 2011;*

*4) la aparición de la Alianza Pacífico, el reinicio de la ofensiva unipolar, el estancamiento del regionalismo autónomo y el debilitamiento del nacionalismo popular entre abril de 2011 y octubre de 2015;*

*5) la embestida del PNF y el reflujo de las fuerzas nacionales-populares en América Latina entre octubre de 2015 y junio de 2018”* (Merino y Stoessel, 2019: 237).

Diversos sucesos a nivel internacional y regional<sup>4</sup> durante el siglo XX y principios del siglo XXI generaron un nuevo panorama de correlaciones de fuerzas que implicaron cambios en favor de China, el fortalecimiento de su poder económico y el ascenso de su posición política, permitiendo que ejerza una importante influencia en la configuración del nuevo contexto mundial. Además, desde la crisis financiera internacional en 2008, crisis que afectó principalmente a las economías centrales, la región latinoamericana registró una tendencia de ascenso de su posición en el sistema internacional, reflejado en su capacidad de sorteo de la crisis, el surgimiento de economías emergentes y el fortalecimiento de la integración regional.

Es aquí donde retomaremos la importancia del marco teórico planteado en la presente investigación, entendiendo que el giro político mencionado en la región de América Latina implicó un fortalecimiento de las capacidades gubernamentales como capacidades constitutivas de las capacidades estatales, a partir del análisis del devenir de Estados más capaces de tomar decisiones soberanas respecto al desarrollo sostenible y con inclusión social y observable a partir de los proyectos políticos que se gestaron en la región a comienzos del siglo XXI. Desde la crisis financiera internacional en 2008 y 2009, la región de América Latina demostró capacidad para el sorteo de la misma y una tendencia de ascenso de su posición en el sistema internacional a partir del surgimiento de economías emergentes y el fortalecimiento de la integración regional. Las políticas adoptadas por estos países, entre las que pueden mencionarse el reajuste económico sobre la base de las experiencias del pasado, un amplio abanico de políticas sociales que fomentaron la ampliación de la oferta y la demanda, procesos de ampliación del consumo, aumento en las exportaciones y el redireccionamiento del rol del Estado como un actor de fundamental importancia en dicho proceso, además de una creciente participación activa en los procesos de globalización, significaron un panorama alentador de desarrollo económico. En dicho contexto, China intensificó los

---

<sup>4</sup> En 1997 China recuperó la soberanía de Hong Kong. En 1998 Chavez asumió la presidencia de Venezuela. En 1999 se profundizaron las tensiones internas entre globalistas y americanistas en Estados Unidos, Alemania y Francia avanzaron en la constitución del euro para fortalecer el bloque de poder europeo y obtener márgenes mayores de autonomía con sus aliados europeos, se expresó “el renacer del poder ruso” tras la dimisión de Boris Yeltsin y la llegada a la presidencia de Rusia de Vladimir Putin y China asumió la soberanía de Macao. En dicho período se produjo además la ola de devaluaciones en América Latina iniciada en 1997 con el estallido de la crisis del sudeste asiático y comienza a gestarse a nivel regional la resistencia al neoliberalismo, que *“crece a medida que se agudiza la crisis económica, aumenta el desempleo y se dispara la pobreza”* (Merino y Stoessel, 2019: 239).

vínculos con los países de la región a partir del aumento del comercio internacional y las inversiones destinadas a los países de América Latina y el Caribe.

Desde el inicio de las relaciones sino-latinoamericanas las mismas pueden ser definidas como amistosas y con predominancia de cooperación. En el año 2008 China publicó el *“Documento sobre la política china hacia América Latina”* conocido como el *“Libro Blanco sobre América Latina”*<sup>5</sup>, documento en el cual expresa los cinco principios sobre los cuales pretende desarrollar la cooperación económica, científica, política y cultural con los países de la región: respeto a la soberanía territorial, no agresión, no intervención, igualdad y beneficio mutuo y coexistencia pacífica. El documento manifiesta:

*“La elaboración por parte del Gobierno chino del Documento sobre la Política hacia América Latina y el Caribe tiene como propósito manifestar con mayor claridad los objetivos de la política china hacia la región, plantear los principios rectores de la cooperación en las diversas áreas durante un determinado período del futuro y promover el continuo desarrollo sano, estable e integral de las relaciones sino-latinoamericanas y sino-caribeñas”* (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2008).

Dicho documento permite observar e incorporar los nuevos debates en torno a la cooperación internacional, donde se discuten los esquemas de relacionamiento tradicional y surgen nuevas modalidades que valoran principios y acciones más igualitarias y relaciones cooperativas y donde la cooperación sur-sur tiene una importancia creciente en los llamados países en desarrollo.

*“Como uno de los países en vías de desarrollo, China está dispuesta a desarrollar, en forma amplia y profunda, la cooperación económica, científica y tecnológica, educacional y cultural con los países del Sur sobre la base de igualdad y beneficio mutuo y haciendo énfasis en conseguir resultados prácticos, diversificar las formas y lograr un desarrollo común”*

---

<sup>5</sup> Disponible online en <https://politica-china.org/secciones/documentacion/texto-integro-del-documento-sobre-la-politica-de-china-hacia-america-latina-y-el-caribe-2> (consultado el 23 de julio de 2020).

(Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, 2003).

Si bien el concepto de Cooperación Sur-Sur para la definición de las relaciones de cooperación entre China y América Latina puede ser ampliamente discutido, también al ser entendida como *“una cooperación esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y/o formar coaliciones en los foros multilaterales para obtener mayor poder de negociación conjunto”* (Lechini, 2011: 99), es posible coincidir en que la región de América Latina ha desarrollado una agenda de cooperación con el gigante asiático, ya que sus vínculos no sólo se producen en la esfera económica, sino que también alcanzan a la esfera política, social y cultural.

En el siglo XXI comenzó a producirse un intercambio y colaboración de mayor intensidad, lo que colocó a las relaciones entre China y la región en una nueva etapa de plena evolución. Los vínculos bilaterales comenzaron a desarrollarse de manera integral y sostenida al mismo tiempo que los líderes chinos de la cuarta generación encabezados por Hu Jintao plantearon la voluntad de crear una nueva perspectiva de amistad entre la región y el gigante asiático, sostenida bajo la confianza en el plano político, la complementariedad económica y el intercambio cultural dinámico entre las diferentes civilizaciones.

En el año 2012, cuatro años después del lanzamiento del Libro Blanco, la diplomacia china tomó provecho de la visita del Primer Ministro Wen Jiabao a Chile, Argentina, Brasil y Uruguay para formular una estrategia de profundización del acercamiento de China con América Latina y se realizaron importantes anuncios económicos que incluían créditos de instituciones chinas, proyectos de financiación en procesos productivos y de desarrollo tecnológico y créditos para la inversión en infraestructura, destacando el deseo de duplicar el comercio en un período de cinco años, con un intercambio más diversificado y equilibrado. A partir del establecimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>6</sup>, Beijing *“encontró la mejor oportunidad para desarrollar su estrategia global con nuestro subcontinente”* (CARI, 2015). En la segunda visita a la región del Presidente Xi Jinping para asistir a la VI Cumbre de Jefes de Estado de los BRICS se buscó promover el

---

<sup>6</sup> Principal mecanismo de concertación y coordinación política sub-continental, creado en 2010 con la exclusión expresa de Estados Unidos y Canadá.

establecimiento de la asociación integral de cooperación entre China y América Latina. La estrategia “*global*” fue definida en 2014 y denominada como “*Nuevo Marco de Cooperación 1+3+6*”, con el objetivo de promover la cooperación sustancial de manera integral y profunda entre China y América Latina en el marco del Foro China-CELAC.

El Plan Quinquenal 1+3+6 presentado en la Primera Reunión del Foro China-CELAC del 2015 comprendía un plan de Cooperación Quinquenal de China con la región 2015-2019, el trío Comercio-Inversiones-Finanzas seis áreas a priorizar: energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, manufacturas, innovación científica y tecnología, y tecnología de la información.

Por otra parte, el “*Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe*” del año 2016<sup>7</sup>, se basa en el principio de una asociación bilateral comprensiva y cooperativa, cuyo fin es lograr el beneficio mutuo y el desarrollo común. El gobierno chino señala, además, que “respetará el derecho de los países de Latinoamérica y el Caribe de elegir el camino que deseen para alcanzar su desarrollo” y que “aprecia que la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe sostienen el principio de una sola China y la reunificación del país”. Además, plantea los ejes que guiarán las relaciones, señalando la promoción del comercio de bienes con valor agregado y tecnológicamente intensivos, el incremento de las inversiones en la región, la promoción de la cooperación monetaria a partir de la expansión del uso del yuan en las relaciones comerciales bilaterales, los préstamos otorgados a los países latinoamericanos y la cooperación en organizaciones financieras internacionales (G20, FMI, Banco Mundial, OMC, etc.), la extensión de la cooperación en materia energética, agrícola, tecnológica y de infraestructura y la promoción del diálogo e intercambio en temas relativos a la reducción de la pobreza, eliminación de la hambruna y de epidemias mundiales a fin de cumplimentar con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable (Bernardis et al., 2017).

Con respecto a la relación económica de China con la región de Latinoamérica, la misma destaca por la aceleración de los últimos años y la gran escala de inversión. En 2008, el comercio total implicó alrededor de 143.000 millones de dólares, mientras que para 2017 ya era de más de 250.000 millones, creciendo el mismo a una tasa

---

<sup>7</sup> Disponible online en <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/documento-integro-sobre-la-politica-de-china-hacia-america-latina-y-el-caribe> (consultado el 23 de julio de 2020).

cercana al 15% anual, lo que implicaría que los próximos los mercados de Latinoamérica serán de gran importancia para el comercio mundial de China (Villafañe, 2018). Las economías de muchos países del sur del continente fueron reforzadas por la penetración del comercio y la inversión China, lo que se constituyó como una herramienta de refuerzo económico, principalmente frente a la crisis económica mundial.

El aumento de las inversiones en obras de Infraestructura y Logística en la región se debe a la estrategia china para garantizarse un flujo estable, seguro y constante de materias primas y petróleo. En 2010, China invirtió en Latinoamérica 30.000 millones dólares, cifras similares al total acumulado hasta 2009, mientras que en 2017, las cifras llegaron a 230.000 millones de dólares. Brasil y Chile se han convertido en socios principales, mientras que China es el segundo mercado para las exportaciones de Argentina, Costa Rica, Cuba y Perú (Villafañe, 2018).

## **II.II. La República Popular China y la República Argentina**

Desde el año 1949 existen dos gobiernos, de orientaciones políticas contradictorias, que se autodenominan representantes del Estado Chino. Esto fue resuelto por la Comunidad Internacional en 1972, cuando decidió reconocer a la República Popular China como legítimo representante del Gobierno Chino y desconocer al régimen de Taiwán. Los orígenes de la vinculación entre la RPCh y Argentina y las etapas que tuvo la misma pueden ser explicadas a partir de dos orientaciones en la política exterior argentina, que se presentarán en esta investigación a partir del trabajo realizado por Oviedo (2000), para luego presentar la vinculación en el nuevo Modelo de Desarrollo y en el período temporal que se analizará en la presente investigación.

### **II.II.I. Desde el establecimiento de relaciones con el Estado Chino en 1945 hasta la normalización de las relaciones diplomáticas con la RPCH en 1972**

La participación de China en el bloque de las Potencias Aliadas y Asociadas durante la Segunda Guerra Mundial sirvió de antecedente para el establecimiento de relaciones diplomáticas con varios países de América Latina<sup>8</sup>. En 1945 un intercambio de notas entre el embajador argentino ante el gobierno de EEUU y el embajador chino en México daban comienzo a las relaciones entre ambos países, siendo el ascenso de China al oligopolio de las grandes potencias el elemento determinante para que el gobierno argentino adopte la decisión de establecer relaciones<sup>9</sup>. En 1945 Argentina envía su primer embajador a China y en 1946, durante la presidencia de Farrell (1944-1946) se establecen relaciones diplomáticas. Durante el gobierno de Perón (1946-1955) se promovieron los vínculos y en 1947 se firmó el Tratado de Amistad Argentino-Chino<sup>10</sup>, que fue expresión de la cooperación política y económica en el marco de la alianza occidental.

Durante la presidencia de Perón tuvo lugar, en el año 1949, la Revolución China y la conformación de la República Popular China. El gobierno nacional argentino no reconoció al poder político revolucionario y de esa manera retiró a los diplomáticos que se encontraban en el país. Las relaciones bilaterales continuaron a partir del reconocimiento del gobierno nacionalista que se retiró a la isla de Taiwán, ejerciendo un comportamiento favorable al mismo en la discusión sobre la representación del Estado chino en Naciones Unidas<sup>11</sup>. Si bien desde la perspectiva estratégica-política el gobierno argentino formó parte de la alianza hemisférica, en cuestiones económicas y comerciales se registraron negocios de granos llevados a cabo por la empresa Melati y la oficina en Berlín de la Corporación de Importación y Exportación de China en 1954, además de registrar operaciones comerciales anuales con Argentina, a excepción del año 1952.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, la República Dominicana en 1940, Cuba en 1942, Brasil en 1943, Costa Rica y México en 1944 y Ecuador en 1946.

<sup>9</sup> Se cree que existía conocimiento de que China tendría el voto calificado en el Consejo de Seguridad Naciones Unidas y Argentina necesitaba la mayor cantidad de Estados amigos para salir del aislamiento impuesto por la potencia hegemónica por su comportamiento durante la Segunda Guerra Mundial.

<sup>10</sup> Decreto/Ley 7.672, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206545/norma.htm> (consultado el 23 de julio de 2020).

<sup>11</sup> La posición argentina comenzó con la abstención en la votación de 1950 y el voto en contra de la RPCh en los años 1951, 1952, 1953 y 1954.

Tras el Golpe de Estado que se produjo en 1955, la orientación política argentina hacia la vinculación bilateral no cambió. Durante la presidencia de Frondizi (1958-1962) se produjo una política de apertura de nuevos mercados y de apoyo al proceso de descolonización, aunque la orientación asumida previamente en Naciones Unidas continuó. La política del gobierno de Frondizi aceptó el resguardo de los intereses estratégicos de EEUU, mientras que la relación de alianza con Taiwán expresaba la continuidad de la orientación de la política exterior argentina hacia China. Tras el Golpe de Estado de 1962 y durante la presidencia de facto de Guido (1962-1963) se registraron gestiones para la venta de carne vacuna y ovina congelada y conservada a la RPCh, lo que podría ser considerado como un síntoma de la próxima apertura económica.

La década de 1960 fue caracterizada por la flexibilidad de las políticas exteriores de las potencias europeas hacia la RPCh y la irregularidad jurídica del “*no reconocimiento*” como argumentos válidos que permitieran realizar una apertura política hacia la RPCh. Durante el gobierno de Illia (1963-1966) se intentó modificar la posición argentina en Naciones Unidas, hecho que no se concretó por la presión proveniente de las Fuerzas Armadas argentinas, lo que igual no impidió que se admitiera la venta de un millón de toneladas de trigo. En este contexto también comenzó a expresarse rivalidad entre los partidarios del reconocimiento de la RPCh y sus adversarios, mientras que el gobierno de Illia continuó con una política de equilibrio orientada hacia el “*doble reconocimiento*”, posicionamiento rechazado por Taiwán y por la RPCh. Si bien podría considerarse que la firma de los contratos de venta de granos podría consolidarse como un paso para el reconocimiento del gobierno de la RPCh, dichas expectativas fueron frustradas por el Golpe de Estado de 1966, lo que permite observar que mientras con Taiwán se mantuvieron las relaciones diplomáticas, con la RPCh la vinculación fue estrictamente comercial.

En la década de 1970, el proceso de descolonización incorporó nuevos Estados al escenario mundial, lo que produjo que en el vigésimo quinto período de sesiones, la representación de la RPCh obtuviera la cantidad necesaria de votos para reintegrar en sus derechos a la RPCh y reemplazar las credenciales de los representantes del

régimen de Taiwán por los representantes del régimen de Beijing.<sup>12</sup> Entre los principales factores que explican la normalización de las relaciones diplomáticas pueden mencionarse la alianza chino-estadounidense de contención del avance soviético en Asia del Pacífico y la ruptura del aislamiento con el ingreso a Naciones Unidas. Esto fue así aún cuando al interior del gobierno de facto existía una facción vinculada a Lanusse, opositora al reconocimiento (por la primacía de elementos ideológicos) y otra favorable al reconocimiento. Aún cuando Lanusse intentó mantener la doble representación en Beijing y Taipei, el último embajador de Taiwán en Buenos Aires se retiró meses después de la normalización de 1972.

### II.II.II. Normalización de las relaciones diplomáticas con la RPCh

En el año 1972 se produjo la normalización<sup>13</sup> de las relaciones diplomáticas a partir de la firma de un comunicado conjunto en Budapest<sup>14</sup>, sobre la base de los principios de soberanía, integridad territorial, no intervención en los asuntos internos y externos e igualdad y beneficio mutuo. El gobierno argentino reconoció, de esta manera, al gobierno popular central de la RPCh como el único gobierno legal de China. Mientras que el gobierno argentino prestó atención a la posición china de considerar a Taiwán como parte inalienable de su territorio, obtuvo el reconocimiento a los derechos de jurisdicción de Argentina sobre la zona marítima adyacente a sus costas dentro del límite de las doscientas millas náuticas e incorporaron al comunicado conjunto la *"adopción de medidas eficaces para el desarrollo de las relaciones comerciales entre los dos países"*, significando "medidas eficaces" la posibilidad de la firma de acuerdos comerciales futuros.

---

<sup>12</sup> Tras la presentación de un proyecto de Albania, Argelia y otros veintitrés Estados, la RPCh recobró todos los derechos legítimos y expulsó de todos los órganos a la representación del bloque del partido nacionalista. Argentina se abstuvo de votar, lo que significó un corrimiento de su posición negativa en 1970 hacia la abstención en 1971, aún cuando se preveía que su votación iba a ser favorable, cosa que no ocurrió. Sin embargo, Argentina se había acercado en el ámbito multipolar a partir del pedido de asociación de la RPCh a las negociaciones de la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas y durante el período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

<sup>13</sup> Tal como lo plantea Oviedo (2000), el concepto de *"normalización"* implicó la asunción de que las relaciones no se establecían o reestablecían puesto que el Estado argentino mantenía relaciones con el Estado chino con anterioridad.

<sup>14</sup> Disponible online en:

[https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473\\_4bafac941ab140f1a0c44f35389d552f.pdf](https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473_4bafac941ab140f1a0c44f35389d552f.pdf) (consultado el 23 de julio de 2020).

Si bien en 1972 se produjo la normalización, entre 1973 y 1975 las relaciones se encontraron estancadas y no hubo embajadores ni reuniones de jefes de Estado, surgiendo, además, una diferencia en materia de calidades de granos vendidos según lo acordado en un contrato firmado en 1974. El trágico Golpe de Estado de 1976 fue simultáneo con una caída del comercio bilateral entre ambos países, representando dicho año el más bajo desde la normalización. En 1977, sin embargo, se observaron señales de giro pragmáticos con la firma de un convenio comercial<sup>15</sup> y la iniciación de otro convenio sobre transporte marítimo<sup>16</sup>, que fueron los primeros compromisos relevantes firmados entre ambos Estados. El giro en la orientación política se fundamentó en el deterioro de las relaciones con EEUU producto de la política de vulneración de derechos humanos implementada por el gobierno de facto argentino. Por otro lado, China inició un cambio de orientación económica a partir de las reformas impulsadas por Deng Xiaoping que abrían el país al comercio internacional en búsqueda además del desarrollo económico interno. La apertura de la economía se complementó con el modelo económico agroexportador y la política económica llevada a cabo por Argentina durante dicho período. El presidente de facto Videla (1976-1981) se convirtió en el primer presidente argentino y latinoamericano en visitar China en 1980. China ya había normalizado las relaciones diplomáticas con EEUU en el año 1978 y a partir de la visita argentina, además de las realizadas por Martínez de Hoz, se sentaron como las bases jurídicas de las relaciones económicas y culturales de las décadas siguientes (Oviedo, 2000).

A partir de la reinstauración democrática y durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989) el objetivo de la política exterior fue reinsertar a Argentina en el plano internacional tras el aislamiento provocado por las violaciones a los derechos humanos y la guerra de Malvinas, situación agravada por la deuda externa. De esta forma, Alfonsín definió a la Argentina como una *nación democrática, occidental, no alineada y en desarrollo* aunque en la práctica significó una confrontación con EEUU y Reino Unido y la reducción de los márgenes de acción externa a ciertos países europeos, América Latina, Estados del Tercer mundo y la vinculación comercial con la Unión

---

<sup>15</sup> Ley 21.758 disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/213476/norma.htm> (consultado el 23 de julio de 2020).

<sup>16</sup> Ley 22.327, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/216253/norma.htm> (consultado el 23 de julio de 2020).

Soviética. En este contexto, la promoción de relaciones con China, Japón y otros países del este asiático formaba parte de la estrategia de reinserción internacional y la búsqueda de mayor autonomía de acción. La orientación del gobierno colocó a las relaciones con la RPCh como relaciones de “*cooperación sur-sur*” o entre países en desarrollo, aunque este país escapa a la tipología por ser parte del oligopolio de poder (Oviedo, 2000). El gobierno promovió las relaciones políticas a través de visitas oficiales e incluso se establecieron relaciones oficiales entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Comunista Chino, además de grupos de amistad argentino-chino. El gobierno argentino apoyó el ingreso de China al Sistema del Tratado Antártico y el establecimiento de dos bases de investigaciones en la Antártida, además de su demanda de soberanía sobre las islas Nansha y el Mar del Sur de China y, ante los problemas del Tíbet y la violación de los derechos humanos, fundamentalmente durante los sucesos de Tiananmen, se adoptó una política de no intervención en asuntos internos. El gobierno chino, por su parte, apoyó en el ámbito multilateral la demanda de restitución de la soberanía argentina sobre las islas Malvinas.

De esta forma, durante este período se continuó con la creación de una base jurídica para la promoción de las relaciones bilaterales y se firmó un convenio cultural<sup>17</sup>, un convenio de cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear<sup>18</sup>, un protocolo adicional al convenio de cooperación económica de 1980<sup>19</sup> y los acuerdos en materia agropecuaria, aeroespacial y antártica firmado durante la visita de Alfonsín. La etapa democrática inaugurada por Alfonsín amplió y diversificó la agenda bilateral en los campos político y económico, promoviendo un intercambio superior al del período anterior pero aún incipiente en términos de las relaciones tradicionales argentinas. Además, se acordó celebrar consultas políticas periódicas a fin de analizar la situación internacional que, para ese entonces, los funcionarios de la cancillería argentina creían que existía una posición común que alcanzaba a más del ochenta por ciento de las votaciones de cuestiones planteadas en los organismos internacionales.

---

<sup>17</sup> Ley 23.360, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/22805/norma.htm> (consultado el 23 de julio de 2020)

<sup>18</sup> Ley 23.712, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=113> (consultado el 23 de julio de 2020)

<sup>19</sup> Disponible online en [https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473\\_8d6ef9d98d2f4a2b9ed069d5f11c2d1d.pdf](https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473_8d6ef9d98d2f4a2b9ed069d5f11c2d1d.pdf)

Durante las presidencias de Menem (1989-1999) las relaciones políticas, económicas y culturales, en un contexto de globalización y estrategia de apertura económica y liberalización comercial, significó una reformulación del rol del Estado y la apertura externa en sintonía con los postulados del Consenso de Washington. La orientación neoliberal priorizó las relaciones bilaterales con EEUU, aunque no se dejaron de lado los vínculos con Europa y América Latina. Tras los sucesos de Tiananmen, el gobierno de Menem continuó con la política de no intervención en los asuntos internos comenzada por Alfonsín. La “*profundización*” de las relaciones bilaterales se dio a través de la firma de acuerdos y convenios cuyo fin era crear condiciones para la asociatividad empresaria y la radicación de inversiones chinas en Argentina<sup>20</sup>. De acuerdo a Cesarin (2010) el rasgo central de la relación bilateral fue el activo papel desempeñado por los sectores empresarios estatales y privados, que atendían al nuevo menú de oportunidades comerciales, financieras y de inversión que proveía la apertura económica y la participación de actores no estatales en el entretejido de vínculos bilaterales. Los planos de interrelación se multiplicaron, siendo el más importante el del Mercosur, que amplió los modos de relacionamiento con otras regiones, entre ellas, el este asiático. Dicha entidad regional e internacional convalidó el interés de China en el marco de su estrategia de expansión de intereses en América Latina y el Cono Sur, lo que permitió el establecimiento de un Mecanismo de Diálogo Mercosur-China en 1997.

El gobierno de Menem fue el primer gobierno occidental en visitar China tras los sucesos de Tiananmen y tras dicho acontecimiento se firmó el acuerdo para la cooperación para los usos pacíficos de la energía nuclear<sup>21</sup>, lo que indicaba la continuidad de las relaciones amistosas, en un momento en el que China enfrentaba aislamiento y sanciones de las potencias occidentales. Tras la aprobación del acuerdo, el presidente chino Yang Shang Kun visitó Argentina, con el fin de romper el aislamiento y evitar que la diplomacia del “*dólar taiwanés*” produzca cambios en la

---

<sup>20</sup> Acuerdo para la formación de Empresas Binacionales de noviembre de 1990, disponible online en [https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473\\_912cd72ee77e424196ff1d6c177d84f1.pdf](https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473_912cd72ee77e424196ff1d6c177d84f1.pdf) (consultado el 23 de julio de 2020) y Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones de noviembre de 1992, disponible online en [https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473\\_3103cae16c68480f8d90910c511a68cf.pdf](https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473_3103cae16c68480f8d90910c511a68cf.pdf) (consultado el 23 de julio de 2020).

<sup>21</sup> Ley 23.712, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/113/norma.htm> (consultado el 23 de julio de 2020).

tendencia regional de reconocer a Beijing como el gobierno representante del Estado chino (Oviedo, 2000). Argentina, además, se abstuvo de votar los proyectos presentados en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas que condenaban al régimen de Beijing por la violación a los derechos humanos.

La política comercial hacia lo que Menem identificó como *“la segunda economía mundial”* (China) incrementó su volumen total pero se enfrentó al déficit argentino provocado por el lento crecimiento de las exportaciones argentinas frente al masivo ingreso de productos chinos. Sin embargo, se profundizaron los vínculos económicos, comerciales, científicos, tecnológicos y culturales, siendo el intercambio de visitas más frecuente y cualitativamente más importante. Al igual que con la UCR, se establecieron relaciones entre el Partido Justicialista (PJ) y el PCCh, además de apoyar la aspiración china de ingresar a la OMC, hecho que se produjo en 2001. En dicho período se mantuvieron, además, las vinculaciones comerciales con Taiwán, que fueron ignoradas por Beijing debido al buen estado de los vínculos sino-argentinos y porque la relación comercial se dio en el marco de la consideración de Taiwán como parte de la RPCh.

En definitiva, el nuevo orden de posguerra y el ascenso de China expresado en su carácter de miembro permanente del Consejo de Seguridad fueron las causales del establecimiento de relaciones diplomáticas y la firma del Tratado de Amistad de 1947. La normalización de 1972 fue una *“decisión relevante, necesaria y viable que respondía a los cambios del orden mundial: incremento del número de Estados, avance de la Unión Soviética en países del Tercer Mundo y la formación de la entente chino-estadounidense”* (Oviedo, 2000: 121) . Dichos procesos generaron las condiciones de viabilidad para el acercamiento de la RPCh y los países de América Latina. El cambio de la orientación política generó nuevas relaciones pero discontinuó los viejos vínculos económicos y culturales con Taiwán. Esta nueva orientación comenzó con el estancamiento de las relaciones y continuó con la apertura económica de la Dictadura y la ampliación de los intercambios durante los gobiernos democráticos de Alfonsín y Menem, hasta la crisis política, económica y social que Argentina enfrentó a fines del siglo XX y principios del siglo XXI, que desalentaron el interés chino en Argentina debido a la *“inestabilidad política interna, la difusa situación de los posibles interlocutores políticos y las probabilidades de crisis económica con el consiguiente abrupto cambio en las reglas de juego económico”* (Cesarin, 2010: 8). Sin embargo, a

partir de la estabilización de la situación en Argentina, las relaciones bilaterales asumieron nuevas características.

### II.II.III. Las relaciones bilaterales durante el nuevo Modelo de Desarrollo

Si bien durante el período de crisis se elevó la categoría del Consulado en la ciudad de Shanghai a Consulado General y se estableció el Centro de Promoción Argentina en dicha ciudad (2000)<sup>22</sup>, fue recién a partir de la estabilización del escenario interno a partir del ascenso al poder de un gobierno de signo “progresista” en 2003 donde se atrajo la atención de los dirigentes chinos en *“sintonía con un nuevo escenario latinoamericano caracterizado por el surgimiento de liderazgos críticos sobre lo actuado durante el decenio neoliberal”* (Cesarin, 2010: 8). Las críticas de los gobiernos y sociedades hacia la intervención de Estados Unidos y su compromiso con el Consenso de Washington reafirmaron percepciones sobre el poder de intervención norteamericano y reorientaron las preferencias hacia una China *“cooperativa”*, consolidando una aspiración regional por establecer o consolidar alianzas estratégicas funcionales al logro de mayor autonomía política y la maximización de ventajas económicas, siendo el ascenso chino un indicador de una dinámica que tendía al multipolarismo.

A través de China *“buscar en Asia una palanca para la reindustrialización de la Argentina...”* (Kirchner, 2003) fueron las palabras oficiales que reflejan el interés del gobierno argentino en contar con un socio extrarregional que contribuya a resolver la crisis financiera del país. De esta forma, China se constituyó como un factor clave en la reactivación económica postdefault, siendo las compras chinas de productos del complejo oleaginoso argentino las que sostuvieron la rentabilidad del sector agrícola y permitieron el ingreso de las divisas necesarias para afrontar compromisos financieros externos e internos. Tal como plantea Cesarin (2010), la asociación con China fue percibida como una alternativa en la captación de inversiones extranjeras directas (IED) en un momento de transición caracterizado por la incertidumbre acerca de la posibilidad de recuperación, y la ausencia de interés inversor por parte de firmas

---

<sup>22</sup> Decreto 170/2000, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=62360> (consultado el 23 de julio de 2020).

europeas y estadounidenses. Dicha estrategia de acercamiento bilateral coincidió con la necesidad e interés de las empresas chinas en diversificar sus fuentes de abastecimiento de materias primas.

En el año 2004, en el marco de la visita de Estado del Presidente chino Hu Jintao, Argentina firmó un *Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones*<sup>23</sup> reconociendo a China el estatus de “*economía de mercado*”. A partir del acuerdo de “*Asociación Estratégica*” en el año 2004 hasta el año 2014, momento en el que se suscribe el *Acuerdo de Asociación Estratégica Integral*, se sucedieron numerosas visitas, fundamentalmente a partir del año 2010, lo que culmina en el establecimiento de la etapa de AEI entre ambos países, que de acuerdo a la ex Presidenta argentina significó una “*jerarquización y cualificación de la relación económica, política, cultural que va más allá de la bilateralidad*”, planteando que la relación es una “*verdadera política de Estado, (...) de un Estado que asume que hay un nuevo marco en las relaciones internacionales y que la aparición de nuevos actores que modifican ese escenario internacional es provechoso para todos*” (Fernandez de Kirchner, 2019). La ex presidenta, al referirse al Plan elaborado por el PCCh para lograr una vida acomodada para toda la población china al año 2050, planteó que “*además de perseverancia hubo planificación, presencia del Estado y, fundamentalmente, preeminencia de la política por sobre todas las otras variables, que son las que deciden el atraso o la prosperidad de un país*” (Fernández de Kirchner, 2019). Esto expresa algunos elementos planteados en el marco teórico-conceptual de la presente investigación y permite analizar a la planificación como un elemento que permeó la consolidación, fortalecimiento y ampliación de las relaciones bilaterales, que orientó dichas relaciones hacia el cumplimiento de determinados objetivos en ciertas dimensiones y que, como consecuencia, tuvo incidencia en las capacidades gubernamentales, entendidas desde la perspectiva que las considera como la reasunción de roles que durante décadas habían sido librados para actores de mercado bajo el principio de subsidiariedad estatal. A partir del análisis de las capacidades gubernamentales desde la perspectiva de clave pública, es decir, considerando a los Estados como centrales a la hora de definir un proyecto social que

---

<sup>23</sup> Firmado en Buenos Aires el 17 de noviembre de 2004, entró en vigor en la misma fecha. Disponible online en [https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473\\_8fb7ba09d77540c49e0219c799502ef2.pdf](https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473_8fb7ba09d77540c49e0219c799502ef2.pdf) (consultado el 26 de julio de 2020).

tenga en cuenta y priorice la inversión en Obras y Servicios, que tienda a crear y reasumir el control de empresas estratégicas y que abogue por una inserción internacional sin resignar soberanía, aquí es posible plasmar las consideraciones mencionadas en el marco teórico y observar la centralidad otorgada al Estado como un actor fundamental en el proceso de desarrollo.

En el año 2004, además, se firmó el Memorandum de Entendimiento sobre la Cooperación en Actividades Ferroviarias entre el Ministerio de Comercio de la RPCh y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina, cuyo objetivo fue el de la cooperación en la actividad ferroviaria, entendiéndose que ésta permite la facilitación de la exportación de productos mineros, agrícolas e industriales argentinos, buscando promover que empresas chinas y argentinas inviertan en la modernización del Sistema Ferroviario argentino mediante el diseño de obra, suministro de equipos y construcción, creando además un Grupo de Trabajo de Actividades Ferroviarias compuesto por el Ministerio de Comercio de la RPCh y los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de Economía y Producción y de Relaciones Exteriores argentinos.

#### **II.II.IV. El Acuerdo de Asociación Estratégica Integral (AEI)**

La diplomacia china comenzó a adoptar el concepto de “*asociación*” posterior a la finalización de la Guerra Fría para la categorización jerarquizada de los vínculos que establece con los distintos países, de manera tal que le permite jerarquizar y diferenciar el nivel del vínculo en función de los intereses perseguidos por Beijing y el grado de respuesta de su contraparte en los temas que considera sustanciales para su diplomacia. Existen cuatro términos que son centrales a la hora de definir los distintos status de asociación que caracterizan su política exterior: “*socio*”, “*cooperativo*”, “*estratégico*” e “*integral*” y a partir de estos cuatro términos se definen cuatro categorías de asociación que, en orden de menor a mayor importancia, son: “*asociación cooperativa*”, “*asociación estratégica*”, “*asociación estratégica integral*” y “*asociación cooperativa estratégica*” (CARI, 2015).

Para el establecimiento de la AEI se tomaron como considerandos una serie de logros alcanzados en la relación bilateral atribuidos al período 2004-2014 que se resumen en tres indicadores de la percepción mutua sobre los logros alcanzados en dicho período de diez años: la consolidación de la confianza mutua, la obtención de resultados fructíferos en la cooperación sustantiva en múltiples áreas y el mantenimiento de la coordinación y colaboración estratégica. Los tres objetivos de la asociación fueron la construcción de un sistema internacional más justo y razonable, la salvaguarda de los intereses de ambos países y la salvaguarda de los intereses del conjunto de las naciones en desarrollo. A continuación se mencionan los propósitos que perseguirá la AEI:

1. Consolidar el desarrollo autónomo.
2. Respaldarse mutuamente en los temas prioritarios de cada parte.
3. Adoptar el Primer Plan de Acción Conjunta
4. Coordinar las acciones conducentes mediante la Comisión Binacional Permanente.
5. Realizar el Primer Diálogo Estratégico para la Cooperación y la Coordinación Económica.
6. Promover un comercio bilateral más equilibrado mediante la incorporación de mayor valor agregado.
7. Construir infraestructura.
8. Encadenar e integrar industrias.
9. Cooperar en materia financiera.
10. Impedir que los capitales especulativos obstaculicen la reestructuración de la deuda soberana.
11. Coordinar acciones para la reforma de la ONU, la gobernanza económica global, las negociaciones en la Ronda Doha y el cambio climático.
12. respaldar la cooperación entre China y América Latina y el Caribe.
13. Suscribir siete acuerdos políticos, económicos y culturales.

El *Plan de Acción Conjunta entre los Gobiernos de la República Argentina y la República Popular China para el Fortalecimiento de la Asociación Estratégica* <sup>24</sup> firmado en 2014, que estuvo vigente hasta 2018 constituyó una hoja de ruta que guió los esfuerzos destinados a la consecución de los objetivos de la AEI, los mismos, enumerados en el Artículo 1, establecen:

1. Desarrollar armoniosamente la Asociación Estratégica Integral.
2. Definir metas concretas para la cooperación bilateral en el período 2014-2018.
3. Consolidar la visión estratégica común sobre la visión internacional.
4. Impulsar la complementación productiva en forma equilibrada.
5. Promover el intercambio de experiencias y conocimiento mutuo.
6. Promover la cooperación en ciencia y tecnología e innovación productiva para fomentar el desarrollo sostenible.

De acuerdo a la información publicada por la página web de la Cancillería Argentina, los Tratados binacionales vigentes en marzo de 2015 alcanzaron la suma total de 79. Desde la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia de Argentina en mayo de 2003 hasta el año 2015 se firmaron un total de 61 convenios, 45 de los cuales se encontraban vigentes al año 2015 (CARI, 2015). En comparación con el período 1972-2004, en el que se suscribieron 53 artículos de diversa índole y en diversos campos (comercial, inversiones, cultural, financiero, económico, científico, etc.) es posible evidenciar una intensificación de los vínculos, demostrada además por la presencia de inversionistas chinos en casi todas las provincias del territorio y con intereses que abarcan la producción agrícola, la ganadería y la producción energética. Argentina pasó de ser el vigésimo noveno destino de las inversiones chinas al tercer lugar (Villafañe, 2018).

Si bien existe una situación de complementariedad entre la necesidad de China de adquirir materias primas y los recursos naturales de los países latinoamericanos, para el caso de la República Argentina la misma fue aprovechada a partir de una nueva praxis pública y la reconfiguración del rol del Estado, orientado a “traccionar” un nuevo modelo de acumulación y desarrollo. La reconfiguración del rol del Estado durante el

---

<sup>24</sup> Disponible online en <http://www.proyectarnacion.com.ar/wp-content/uploads/2014/09/PLAN-DE-ACCI%C3%93N-CONJUNTA.pdf> (consultado el 26 de julio de 2020).

período de análisis implicó la reasunción del papel del Estado como planificador, entendiendo a la misma como *planificación hacia o del desarrollo*, orientada bajo la consigna de “*cómo harán nuestros países para lograr un cambio estructural significativo que les permita acelerar y mejorar el proceso de desarrollo, revertir las relaciones asimétricas y ser más efectivos en la construcción de sus propios y peculiares destinos*” (Sotelo Maciel, 2013: 50).

Es durante este período en el que se intentó iniciar un nuevo camino al Desarrollo, no considerado el mismo desde una perspectiva unidimensional y como una acepción restringida sólo al crecimiento económico, sino como un concepto más complejo que involucra también los planos sociales, ambientales, políticos y civiles, e incorpora, como se mencionó anteriormente, un *enfoque estratégico-situacional* (Matus, 1983). En este sentido, la vinculación con la RPCh en la mayoría de las dimensiones, pero específicamente en la relacionada a la Infraestructura y Logística fue asumida desde un enfoque político-estratégico que, en primer lugar, otorgó mayor centralidad a la activa presencia del Estado como regulador en su relación con el mercado y conjugó desde un enfoque de no-separación la orientación política de transformación con la implementación técnica de la misma (García Delgado, 2013). La planificación estratégica, como elemento del proyecto político de los años 2003-2015 se consolidó entonces como “*un proceso de apoyo a las decisiones estratégicas de quienes ejercen funciones de gobierno*” (Sotelo Maciel, 2013: 51) y tuvo dos funciones principales:

*“a) una vinculada al desarrollo del país –que oscila entre dirigir el proceso de desarrollo, en su versión más fuerte, y promoverlo, en su versión más débil– ;*

*b) otra orientada a introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación en la acción pública, a los efectos de lograr procesos más eficientes”* (Sotelo Maciel, 2013: 51).

El caso de cooperación bilateral en la dimensión de Infraestructura y Logística, específicamente en el caso del Ferrocarril Belgrano Cargas se constituyó como uno de los instrumentos de planificación funcional al proyecto<sup>25</sup> político del período 2003-2015,

---

<sup>25</sup> Siguiendo a Alfredo Zaiat (2011), hablar de “proyecto” político implica la superación economicista del decenio neoliberal donde la palabra “modelo” representa una caracterización de la política desde un conjunto de variables que, frente a un elemento disfuncional, deben ajustarse para retornar a la situación

entendiendo que la política externa hacia la RPCh fue una política pública que expresó el posicionamiento y la acción dinámica del Estado, ligada a la planificación y al ejercicio de las capacidades gubernamentales y *“guiada por la meta de contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales”*, entendiendo asimismo que la tarea de la política exterior como política pública es la de *“traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino”* (Lafer en Busso, 2006:14).

Durante este período, entonces, el proyecto político plantea la reasunción por parte del Estado de un rol de planificador en clave pública que en períodos previos era delegado a actores de mercado, y la asunción esta clave pública supuso *“poner en valor la centralidad de los Estados a la hora de definir un proyecto social, invertir en obras y servicios, crear y/o reasumir el control de empresas estratégicas, e insertarse en el orden internacional sin resignar soberanía”* (Bernaza et al. 2015: 10). Bajo esta perspectiva de análisis y a partir del análisis del caso específico, se asumirá y reconocerá la importancia del Estado como actor central del desarrollo y las capacidades gubernamentales del Estado dependerán, en definitiva, de los fines de los proyectos políticos que conducen a los gobiernos y de la capacidad de los Estados de tomar decisiones soberanas respecto de una visión de gobierno, una conducción estratégica y la organización de un Estado soberano al servicio del desarrollo incluyente (Bernazza y Longo, 2014). Para el análisis específico de la presente investigación, es posible reconocer

*“la formulación de una visión y un proyecto de gobierno, la capacidad de liderar ese proyecto y transformar las instituciones para el logro de los objetivos, la capacidad de conformar y conducir equipos, de comunicar, motivar y movilizar, entre otras capacidades propias de un nivel decisorio consciente de la complejidad en la que operan las organizaciones estatales y decidido a gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política”* (Bernazza et al. 2015: 11).

---

‘ideal’ o de ‘perfecto equilibrio’. La idea de proyecto, por otro lado, reserva un lugar para la economía como subordinada a la política, reconociendo una realidad en permanente movimiento y el conflicto en la disputa por el espacio público.

De esta forma, es posible reconocer que la relación de cooperación establecida permite observar el rol del proyecto político como elaborador, planificador y ejecutor de una nueva noción y modelo de Desarrollo para la Argentina, así como también el ejercicio de las capacidades gubernamentales del gobierno argentino en la política doméstica y la política internacional. El análisis en clave de capacidades gubernamentales *situadas, dinámicas e incomparables* (Bernazza et. al 2015) permite observar y reconocer cómo éstas son puestas en juego en dicha vinculación y cómo la vinculación tiene, asimismo, efectos en las mismas.

## **CAPÍTULO III: LA COOPERACIÓN SINO-ARGENTINA EN EL SISTEMA FERROVIARIO Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE Y COMERCIALIZACIÓN DE GRANOS ARGENTINO**

Para poder abordar la cooperación sino-argentina en el caso específico del Ferrocarril Belgrano Cargas y sus efectos en el Sistema de Transporte y Comercialización de granos, se hará una introducción sobre el Sistema Ferroviario argentino, una breve presentación y análisis de las políticas ferroviarias durante los períodos anteriores y específicamente durante el período de estudio (2003-2015). Presentar estos antecedentes empíricos ayudará a comprender el fenómeno de una forma global y, comparativamente, dimensionar la importancia del fortalecimiento de las capacidades gubernamentales en las políticas ferroviarias, la política exterior, las formas de vinculación entre Argentina y China y los efectos de dicha vinculación en el Sistema de Transporte y Comercialización de granos para el período seleccionado.

### **III.I. El Sistema Ferroviario Argentino**

La historia del desarrollo ferroviario en Argentina está signada por las características de la inserción internacional de la economía argentina en el mundo. La conformación de la Argentina *'moderna'* fue un proceso que se dio a partir de la organización nacional, la unidad nacional y la organización institucional, la promoción de la migración y la atracción de capitales extranjeros que permitieran, por un lado, por un lado la modernización productiva y, por el otro, aseguraran un sistema de transporte que posibilitara la movilización de bienes y personas de acuerdo a la nueva dinámica económica. Las transformaciones de la economía argentina estuvieron determinadas por la coyuntura de los mercados internacionales de materias primas, lo que marcó la división internacional del trabajo y la incorporación a la economía mundial de las regiones productoras de bienes primarios, vía la inversión de capitales y las migraciones internacionales, desde el centro a la periferia. De acuerdo a lo planteado por Oszlak (1982), la organización nacional, objetivo del siglo XIX en Argentina, se

logró a partir de 4 formas consensuales, entre las que se destaca la Infraestructura, a partir de la extensión del ferrocarril a provincias, puertos y caminos. La forma de organización del Estado nacional estaba, entonces, consensuada con la estrategia agroexportadora que triunfó en la puja de intereses sobre la inserción argentina en la división internacional del trabajo.

Asimismo, la historia del transporte ferroviario sirve como caso testigo para el análisis de las transformaciones de la sociedad, para analizar la configuración y reconfiguración del Estado en el marco de los cambios de época y las transformaciones políticas, ideológicas y económicas. Tal como plantean Duhalde y Ventrisci (2015), las políticas ferroviarias pueden ser asociadas a los procesos de reformulación estructural del rol del Estado y los cambios en las prioridades estratégicas de desarrollo.

Desde su creación a fines del siglo XIX el Sistema Ferroviario argentino atravesó diversas y profundas transformaciones: pasó de ser considerado como “emisario del progreso” por la generación fundadora, “motor del desarrollo y la integración” durante el peronismo, un “ejemplo de déficit e ineficiencia” durante el neoliberalismo antiestatista que logró reducirlo a su mínima expresión, y una expresión de la magnitud de los desafíos a enfrentar y una de las grandes asignaturas pendientes para la etapa post neoliberal iniciada en 2003. El Sistema Ferroviario aparece, además, como expresión de las consecuencias económicas y sociales de la debacle económica producida por las privatizaciones y el desmantelamiento del Estado, cuya máxima expresión es la crisis social, política y económica del 2001 (Duhalde, Ventrisci, 2015).

### **III.I.I. La política ferroviaria según el rol del Estado, sus proyectos políticos y los modelos de Desarrollo**

De acuerdo a Felder (2009), las políticas ferroviarias pueden considerarse un indicador de las continuidades y rupturas de cada época en Argentina. La historia del Sistema Ferroviario es concomitante a las transformaciones del Estado y su reconfiguración, en tanto interventor en los distintos momentos históricos y en función

de los patrones de desarrollo, lo que determina las características fundamentales del desempeño en materia de trenes.

El Sistema Ferroviario fue diseñado y tendido en función de las necesidades de la estrategia de desarrollo agroexportadora que en Argentina se llevó a cabo entre 1880 y 1930. Argentina contaba con grandes recursos naturales y con capacidad de producir bienes primarios demandados por las potencias y se vio obligada a atraer capitales extranjeros que financiaran la instalación del sistema de transporte ferroviario y la infraestructura portuaria y urbana que permita sustentar la dinámica económica basada en la exportación de productos agrícolas y la importación de manufacturas y bienes de capital (Rapoport, 2007). Tras la crisis de 1930 que marcó las limitaciones del modelo agroexportador, se produjo una reformulación de la estrategia económica de desarrollo e inserción internacional, dando lugar a un surgimiento paulatino de un proceso de sustitución de importaciones que se desarrolló, con diversas características, entre 1930 y 1976. La gran depresión de 1930 implicó, además, un descenso de la rentabilidad de las empresas privadas, condujo a una importante caída de la inversión y del mantenimiento del sistema (Scalabrini Ortiz, 2009).

Con la llegada del peronismo al poder se produjo una rápida expansión y diversificación de la intervención estatal en la economía que profundizó el desarrollo industrial, volcándose a la expansión del mercado interno a partir del aumento sostenido de la capacidad adquisitiva de los trabajadores (Basualdo, 2008). La estrategia justicialista llevada a cabo entre 1945 y 1958 implicó una nueva alianza de clases en un contexto internacional pro-participación del Estado, con intención redistribuidora y a partir de la reasignación de recursos para la producción mediante el accionar del Estado. Las políticas de nacionalización de empresas incluyeron a las líneas ferroviarias y el Estado compró los ramales a sus propietarios privados, lo que provocó que para 1947 la totalidad de la red se encuentre estatizada. La situación de bajo rendimiento económico y desinterés para el sector privado del período previo al peronismo permitió al gobierno de Perón (1946-1955) nacionalizar el Sistema Ferroviario con objetivos distintos a aquellos que primaban en el período anterior. En el nuevo contexto, se buscaba incentivar el consumo interno y promover el desarrollo social a través de la comunicación que significaba el paso del tren por las distintas provincias (Waddell, 2007). Dicha apuesta derivó, sin embargo, en problemas

financieros para la empresa ferroviaria nacional, ya que la operación estatal fue siempre deficitaria (Müller, 2013). Al momento de la nacionalización el Sistema Ferroviario presentaba su configuración definitiva, tratándose de la red más grande de América Latina con casi 48.000 km de vías, con conexiones con Paraguay, Bolivia, Chile, Brasil y Uruguay, siendo operada por 8 empresas privadas y 2 estatales (Scalabrini Ortiz, 2009).

A finales de la década del 50 y principios de los 60 comenzó a implementarse un nuevo modelo de desarrollo en el país, la etapa desarrollista (1958-1972). En un modelo de desarrollo económico claramente diferenciado con el anterior, la alianza de clases estaba basada en un acuerdo entre el capital trasnacional y la burguesía argentina, donde la industrialización por sustitución estaba orientada hacia bienes intermedios y de capital pero que además implicó procesos regresivos de concentración de la renta. Aquí se pusieron de manifiesto los primeros signos de declinación del ferrocarril, el núcleo dinámico del crecimiento industrial pasó a estar liderado por la actividad automotriz, química y metalúrgica, en un contexto en el que crecía la participación de capital extranjero en la economía. Teniendo en consideración el déficit y en el marco de la segunda fase de industrialización, en 1958 se dio inicio al Plan de Racionalización del sistema. A través de la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (FCEA) se llevó adelante un plan en el que primaban los criterios comerciales por sobre el interés particular de territorios del interior, lo que coincidió con la instalación de multinacionales automotrices, volcando el transporte de pasajeros y de mercancías a esta alternativa. Esto provocó que los sistemas, en vez de complementarse, compitan (Cena, 2008; Waddell, 2007). Si bien en 1959 la red ferroviaria nacional se mantenía, durante la presidencia de Frondizi (1958-1962) se llevó a cabo un plan de desmantelamiento del Sistema Ferroviario que constó en abandonar el 32% de las vías, despedir 70.000 empleados, reducir a chatarra locomotoras, vagones y coches y renovar los rieles y material rodante. El intento quedó a medio camino debido a la lucha de los trabajadores ferroviarios y los sindicatos, además del modelo de desarrollo enraizado en el Estado desde la década del 30. (Lucita, 1999; Schneider, 2005; Schvarzer, 1974). Más allá de este plan de reestructuración, los gobiernos del período entendieron la necesidad de mantener los servicios de trenes como elementos de fomento social del interior, la consolidación de la unidad nacional y el impulso del mercado de bienes interno (Duhalde, Ventrici, 2015).

El punto que marcó la aceleración de la desarticulación del Sistema Ferroviario fue la dictadura cívico-militar-eclesiástica de 1976. El establecimiento de este gobierno de facto inició un período de transformación estructural de los modelos de desarrollo y una profunda reformulación del rol del Estado, con el sistemático terrorismo de Estado mediante. El gobierno surgido del golpe de Estado de marzo de 1976 adoptó una estrategia de desarrollo sustancialmente diferente a todas las experimentadas en el pasado, virando en forma diametral las orientaciones de industrialización sustitutiva que habían estado vigentes desde 1930 e impuso el principio de subsidiariedad del Estado en materia económica y en materia social, lo que implicaba transferir parte de sus actividades a la esfera privada y dismantelar el Estado de bienestar que se había organizado en la década de 1940 (Torrado, 2007). La dictadura interrumpió la industrialización e impuso un modelo económico basado en la valorización financiera que, en conjunto con la apertura económica y la drástica reducción de la protección arancelaria, produjeron una transformación de los precios relativos en perjuicio del sector industrial (Basualdo, 2001). Esto provocó que se reduzca la participación del sector industrial en el producto bruto nacional y se restructure el sector de forma más concentrada. El endeudamiento externo fue otro de los pilares fundamentales de este modelo, que tenía como objetivo y funcionalidad obtener renta mediante colocaciones financieras favorecidas por tasa de interés ampliamente superiores a las tasas internacionales, a diferencia del modelo anterior, en el que el endeudamiento se asumió para el financiamiento de importaciones necesarias para el desarrollo del sector industrial. El capital multiplicado, en esta etapa, se fugaba al exterior para luego reiniciar el ciclo de especulación, por lo cual la deuda externa y la fuga de capitales mantuvieron una relación causal y estructurante del nuevo patrón económico (Basualdo, 2000, 2008). La reconfiguración económica, política y social que asumió el Estado en esta etapa implicó un abandono de la concepción que apuntaba al crecimiento y la inclusión social como pilares básicos y además significó que las empresas estatales, entre ellas las de ferrocarriles, se convirtieran en instrumentos privilegiados de transferencia de recursos a grupos económicos locales e internacionales, fundamentalmente a través de contratos de obras públicas, privatizaciones de servicios y la toma de créditos garantizados por los activos de las empresas (Felder, 2009). Este tipo de políticas marcaron el inicio de la debacle ferroviaria y sentaron las condiciones de posibilidad para su virtual dismantelamiento (Duhalde, Ventrici, 2015).

Si bien durante los períodos anteriores se produjeron reestructuraciones del Sistema Ferroviario, los mismos entendían la necesidad del mantenimiento de un sistema y servicio fuerte del tren como elemento para el fomento social del interior, la consolidación de la unidad nacional y el impulso del mercado de bienes interno. El fin del Estado social intervencionista y el paradigma neoliberal del Estado mínimo y el mercado como el mejor asignador de los recursos, significó el mayor impacto sobre el Sistema Ferroviario desde su constitución a fines del siglo XIX (Martínez, 2007).

Durante la década de los 80 la situación de Ferrocarriles Argentinos continuó siendo difícil y agravada por la crisis fiscal de la década originada por la deuda externa, lo que se expresó en las condiciones del material rodante y las instalaciones, además de la caída de más del 50% de viajeros anuales (de 25 a 11 millones). Si bien existió un proyecto de incorporación de capital privado durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) para mejorar el capital físico del Sistema Ferroviario y una mayor eficiencia en la gestión comercial de la empresa, el mismo no pudo llevarse a cabo por la oposición en el Congreso Nacional. Ello llevó a que el Sistema Ferroviario enfrente “una espiral recesiva signada por la desinversión, la baja generalizada de tarifas, el creciente peso del rezago tecnológico y la sobreocupación laboral” (Duhalde, Ventrici, 2015: 6). Las condiciones favorecieron el aumento del déficit de Ferrocarriles Argentinos que se descapitalizó, perdió sus tráficos y vio deteriorar su administración al punto de llegar a ser una carga para un Estado endeudado e imposibilitado de poder revertir la situación (Schvarzer, 1999). La política de descapitalización y abandono de la empresa nacional de ferrocarriles tuvo como beneficiarios a los principales grupos económicos nacionales que poseían empresas prestadoras de servicios al Estado y estaban consolidadas por sus negocios con la última dictadura militar, lo que comúnmente se conoce como “patria contratista” (Duhalde, Ventrici, 2015). Dicha situación condujo, además, a cierto consenso sobre la necesidad de tomar medidas drásticas (Cena, 2008). El gobierno de Menem (1989-1999) aprovechó la debacle inducida e instrumentada desde 1977 para lograr la privatización completa del servicio ferroviario.

La privatización del transporte ferroviario puede enmarcarse en el proceso general de reformas estructurales que se llevó a cabo desde principios de los noventa a partir del triunfo del discurso de la ortodoxia neoliberal. Dicho discurso se impuso

como respuesta a la crisis y planteó una transformación esencial en las estructuras institucionales del sistema político y una reconfiguración de las relaciones de poder que suponía hacer retroceder a los sindicatos, reducir las demandas, cambiar el patrón de consumo, desmantelar y reestructurar el Estado, desregular y minimizar la intervención estatal y, paralelamente, reforzar el poder y los mecanismos de mercado (Hirsch, 1992). Se identificó al Estado como el responsable fundamental de los problemas del país y la respuesta fue lo que se conoció como Reforma del Estado, que “supuso la adhesión plena al programa neoliberal, que fue aplicado con un nivel de intensidad, celeridad y convergencia temporal inédito” (Duhalde, Ventrisci, 2015). Las privatizaciones adquirieron una centralidad debido a que el proceso de privatización implicó la generación de un nuevo mercado para el capital interno concentrado, protegido por el Estado y con un poder regulatorio decisivo sobre precios y rentabilidades de la economía argentina, convirtiéndose en un factor clave para fortalecer a grupos económicos que se habían consolidado en posiciones dominantes bajo el amparo de las políticas de desguace estatal aplicadas por la dictadura desde mediados de la década de los setenta (Thwaites Rey, 1993; Basualdo y otros, 2002). La privatización significó la transferencia de activos estatales y la desregulación de la economía, que permitía a las empresas definir el funcionamiento de sus mercados, que de por sí ya presentaban condiciones mono u oligopólicas, plasmando un proceso de concentración y centralización del capital.

El caso del Sistema Ferroviario fue paradigmático porque se colocó como caso de “estatismo” al cual se buscaba combatir y definido como el “ejemplo que mejor expresa el déficit y la ineficiencia” (Menem y Dromi, 1990) y, entonces, un objeto prioritario del proceso privatizador (Duhalde, Ventrisci, 2015). Dicho proceso comenzó cuando en 1989 se envió el proyecto de Ley de Reforma del Estado<sup>26</sup> junto con un Decreto específico de Reestructuración Ferroviaria<sup>27</sup>, que dispuso la racionalización de los gastos y de las necesidades de financiamiento, al tiempo que ordenaba el despiece de la empresa Ferrocarriles Argentinos para la privatización del sector mediante la concesión de servicios (Raposo, 2009). El criterio de ajuste fiscal primó, se clausuraron

---

<sup>26</sup> Ley 23.696 disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/texact.htm> (consultado el 1 de julio de 2020).

<sup>27</sup> Decreto 666/1989 disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/1455/norma.htm> (consultado el 1 de julio de 2020).

los servicios de pasajeros de larga distancia y se implementó un fuerte recorte de personal, además de la fusión de unidades administrativas, que tuvo como consecuencia la caída de los ingresos y la caída de la capacidad de transporte, lo que profundizó el declive de la empresa (Schvarzer, 1999). En 1989 el Gobierno inició un plan de reestructuración y dividió el Sistema Ferroviario en cargas, pasajeros interurbanos y pasajeros urbanos. El plan contemplaba priorizar el transporte de cargas mediante la concesión de servicios por empresa, para lo que dividió la red nacional en seis unidades operativas que fueron licitadas de forma individual. El Estado conservaba la propiedad de las vías y los bienes afectados, pero delegaba en los privados la gestión comercial, la operación de trenes y estaciones y el mantenimiento, permitiendo que las empresas fijen pagos por peajes de cargas provenientes de operadoras de otros ramales. Las empresas se concentraron en la explotación de los ramales principales, abandonando los tejidos secundarios y manteniendo el esquema radiocéntrico que convergía en los principales puertos de exportación del litoral fluvial (Raposo, 2009; Duhalde, Ventrici, 2015).

El proceso de privatización y reestructuración del Sistema Ferroviario estuvo marcado por una deficiencia generalizada en materia de implementación, regulación y control de las concesiones debido a una falta de definición de reglas claras para la relación entre el Estado y los operadores privados, por lo que no hubo criterios de control ni organismos correspondientes que realicen una fiscalización de los parámetros de las concesiones. Las transferencias estuvieron signadas por la necesidad del gobierno de desprenderse de los servicios, lo que fue aprovechado por grupos empresarios e inició un proceso *“cuyos alcances y modalidades se fueron definiendo sobre la marcha y en función de apremios fiscales y políticos de coyuntura, dejando de lado cuestiones esenciales como los aspectos técnicos de funcionamiento del servicio, el impacto de cierre de ramales, el encarecimiento de las tarifas y la protección de los bienes concedidos”* (Duhalde, Ventrici, 2015: 10). La insuficiencia regulatoria fue acompañada por un incumplimiento sistemático de los contratos por parte de las empresas, que derivó en el no pago de cánones por el uso de la infraestructura y materiales, la carencia de inversión y el desconocimiento de las multas por infracciones contractuales. En 1997 se permitió una renegociación de los contratos que redujo las obligaciones que hasta el momento ya eran incumplidas, se acotaron los compromisos de inversión, se aceptó un achicamiento de la traza y de la deficiencia

por falta de mantenimiento (Gutiérrez, 1998; Felder, 2009). Los efectos de la política de privatización implicaron la pérdida de patrimonio público por el cierre de ramales, la desarticulación de la comunicación a nivel federal, marginando a grandes e importantes porciones del territorio nacional, la destrucción de puestos de trabajo que implicó una pérdida del “saber hacer” invaluable, la deficiencia en materia de mantenimiento y renovación de la infraestructura básica y la desarticulación y deterioro del sistema urbano e interurbano, que distorsionó el sistema de transporte en términos globales (Duhalde, Ventrici, 2015; Raposo, 2009; Müller, 2012).

La crisis política, social, económica y financiera del año 2001 marcó los efectos y los límites del esquema privatizador, que erosionó la totalidad del sistema. La privatización de los ferrocarriles, que había sido un “caso testigo”, se convirtió en uno de los símbolos del desacierto neoliberal producto de la falta de inversión privada, la caída de los tráficos y la desactualización tecnológica (Duhalde, Ventrici, 2015). El escenario de crisis económica, social, política, ideológica y cultural, la deslegitimación de las reformas estructurales y el colapso del modelo de convertibilidad de los años 90 dio lugar a un nuevo régimen de acumulación neo-desarrollista o post-neoliberal y permitió generar un terreno propicio para iniciativas de recuperación de los servicios ferroviarios (Varesi, 2018; Felder, 2009).

### **III.I.II. La política ferroviaria Argentina durante el nuevo modelo de Desarrollo**

De acuerdo a lo planteado por Varesi (2018) existen algunos elementos o rupturas que permiten identificar los rasgos principales de este nuevo régimen de acumulación neo-desarrollista que tuvo lugar en Argentina de forma posterior a la crisis de 2001 y entre los años 2003-2015. A los fines del presente trabajo, cabrá mencionar la política de tipo de cambio competitivo que dio lugar a la dinamización de las exportaciones favorecida por el aumento del precio de los commodities a nivel internacional, la política cambiaria de “dólar caro” que incrementó el precio de los productos exportables e importados y formó un “paraguas” a la producción local, un excelente desempeño de los grandes grupos productivos ligados a las exportaciones, favorecida por el contexto nacional e internacional y una fuerte inversión estatal tanto

en obra pública e infraestructura, además de la recuperación de empresas por parte del Estado, que se encontró con mayores capacidades de regulación e intervención, con importantes re-estatizaciones y una creciente articulación con diversos gobiernos a nivel América Latina y del mundo, entre los que se encuentra la República Popular China.

De esta forma, a comienzos del siglo XXI emerge en Argentina la idea de *“re-estatización ferroviaria”* para solucionar los aspectos conflictivos del sistema, aunque manteniendo la explotación del mismo dividido en partes y la mayoría de las operaciones en manos privadas (las principales beneficiarias del período anterior producto de las múltiples prerrogativas obtenidas). El Estado comenzó a incrementar su grado de injerencia sobre el sistema y su participación en la gestión de servicios, quedando a cargo de forma exclusiva del mantenimiento y ejecución de la infraestructura ferroviaria (Raposo, 2009).

Previo a la elección presidencial Néstor Kirchner (2003-2007) ya había anticipado su posición en favor de la recuperación ferroviaria y su intención de que el Estado intervenga con ese objetivo, volviendo a colocar el tema en la agenda pública como una cuestión prioritaria. En su discurso de asunción, afirmó la necesidad de *“volver a planificar y ejecutar obra pública en Argentina, para desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo que las estigmatizó como gasto público improductivo”*, entendiendo que *“la construcción más intensiva de viviendas, las obras de infraestructura vial y ferroviaria, la mejor y moderna infraestructura hospitalaria, educativa y de seguridad perfilarán un país productivo en materia de industria agroalimentaria, turismo, energía, minería, nuevas tecnologías, transportes, y generación de nuevos puestos de trabajo”* (Kirchner, 2003).

A comienzos de su gestión se gestó el Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias (PLANIFER) y en el discurso de presentación el ex-presidente expresó su lamento por la falta de inversiones en infraestructura básica para *“cualquier país que se quiere renovar, potenciar, que necesita crecer”* y que por lo tanto requiere de mantener inversiones permanentes, convocando a la necesidad de realizar inversiones fuertes para *“recuperar el tiempo perdido”* (Kirchner, 2004). En dicho discurso se reconoció además la centralidad de los ferrocarriles y la modernización de dicho sistema para cualquier país que *“pretenda consolidarse como nación”* y para *“integrarse al Mercosur,*

*integrar el país, fortalecer el desarrollo económico, la reconversión económica y constituir un país que potencie todas las riquezas y las capacidades productivas que tiene”, reconociendo además la importancia del Ferrocarril Belgrano para “hacer funcionar el sistema de carga de todo el Norte Argentino, que es central y fundamental en el proceso de crecimiento económico y de crecimiento productivo que tiene el país” (Kirchner, 2004).*

A principios de este nuevo modelo de intervención estatal, el ferrocarril de cargas preservó el esquema de operación por concesión establecido en los contratos anteriores, posponiendo y limitando los aumentos de tarifas, lo que permitió al Estado transferir montos crecientes de recursos a los operadores privados para compensar los aumentos de los costos operativos. Con respecto al caso de los servicios de cargas, las negociaciones se encaminaron a transferir al Estado la responsabilidad de financiar las inversiones y dejar a cargo a los concesionarios únicamente del mantenimiento. Sin embargo, el Estado pregonaba renegociaciones de contratos y el rediseño de recorridos de algunas líneas, asumiendo un rol abandonado en los períodos anteriores con el fin de reestructurar tanto los servicios de carga como de transporte de pasajeros. La política ferroviaria estatal se orientó por la búsqueda de cumplimiento de los contratos por parte de las concesionarias y el mejoramiento de la infraestructura que permita mejorar los costos y las condiciones de la infraestructura, insistiendo en la obligación y responsabilidad que tienen las concesionarias de mejorar el sistema y paulatinamente brindar un mejor servicio, obligación y responsabilidad que sería vigilada por el Estado (Kirchner, 2005).

Los cambios producidos originaron reformulaciones en las reglas de juego del Sistema Ferroviario y plantearon la incorporación de aquellos actores que basaban su actividad económica en la exportación de materias primas a la red decisional ferroviaria. Estos actores, además, se encontraban en condiciones favorables por las características mencionadas con anterioridad. Las concesionarias, por su parte, demandaban que se les permita aumentar precios, que se les otorguen compensaciones, reducciones en las obligaciones contractuales que les permitan obtener mayor rentabilidad en dólares, suspensión de sanciones, cese de obligación de pagar cánones en las renegociaciones de los contratos y la aplicación de un seguro de cambio estatal que les dejase afrontar su deuda externa (pesificación de la deuda)

multiplicada por la devaluación (Felder, 2009). La aparición en la agenda ferroviaria de nuevos actores favorables a una mejora en el servicio redujeron el poder relativo de las concesionarias que, en respuesta, acentuaron la falta de inversiones característica de la década de los noventa (Jalil, 2014). La aparición de nuevos actores permitió al gobierno sancionar la ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario<sup>28</sup> lo que suspendió las cláusulas de los contratos de privatización de los servicios públicos que establecían que todo aumento de costos o cambio en las condiciones de prestación debía reflejarse en las tarifas. Si bien según Felder (2009) el atraso cambiario fue compensado por una mayor flexibilización en los controles hacia las concesionarias, el gobierno reclamó públicamente en diversas oportunidades que se efectivicen las obras de infraestructura adeudadas.

A partir del año 2004 comenzó a elaborarse el Plan Estratégico Territorial (PET) con el fin de identificar las inversiones en infraestructura y equipamiento necesario para el desarrollo territorial de la Nación y las provincias, intervenir sobre la organización territorial del país y de cada una de sus regiones, mejorar el nivel de desarrollo de las redes, incrementar y racionalizar la infraestructura y trabajar sobre las zonas más rezagadas y menos dinámicas a fin de estimular y mantener el orden territorial y la capacidad de gestión de las administraciones. Este Plan fue planteado como un proceso de pensamiento estratégico sujeto a una constante actualización y no como un producto acabado (PET, 2008). En el año 2005 se aprobó el Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes<sup>29</sup> con el objetivo de garantizar la rehabilitación de los servicios interurbanos ferroviarios y se presentó un listado de obras a realizarse en diversos ramales, incorporando al año siguiente la posibilidad de incorporar nuevos proyectos al programa.

El PET trabajó sobre un Modelo Territorial Actual como diagnóstico de la situación ambiental, social, económica y del medio físico y la construcción de un Modelo Territorial Deseado junto a una cartera de iniciativas y proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que contribuiría a la construcción de dicho modelo (Scheitzer, 2014). Además, reconoció la necesidad de:

---

<sup>28</sup> Ley 25.661, sancionada y promulgada parcialmente el 6 de enero de 2002, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71477/texact.htm> (consultado el 2 de junio de 2020).

<sup>29</sup> Aprobado por Decreto N 1683/2005, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112753/norma.htm> (consultado el 3 de julio de 2020).

*“promover el desarrollo de las regiones rezagadas y de las comunidades que en ellas habitan y ya no exclusivamente en los requerimientos de una economía volcada hacia el exterior” junto a la necesidad de “modificar las tendencias, las dinámicas del mercado que tiende a concentrar la inversión en las regiones que ofrecen condiciones apriorísticas favorables, dadas las ventajas comparativas de las economías de aglomeración” (PET. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Avance 2008:22) .*

En el año 2008, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), se presentó el primer avance del PET *“Argentina del Bicentenario”* y se sancionó la ley de Reordenamiento Ferroviario<sup>30</sup> que crea la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIFSE), la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) y rescinde contratos con concesionarios privados. De acuerdo a Felder, la creación de estas nuevas sociedades estatales no puso fin al esquema institucional existente y significó un intento de resolver la crisis de financiamiento del sector sin significar un drenaje creciente de recursos públicos, además de un intento de reconstruir los instrumentos de gestión ferroviaria que el Estado había perdido con el desmantelamiento de Ferrocarriles Argentinos. Además, el autor plantea que si no se producen modificaciones sustanciales de los esquemas institucionales y operativos que se establecieron en las privatizaciones, el gasto público en materia ferroviaria corre el peligro de ser simplemente un mecanismo de transferencia de recursos públicos a los mismos consorcios que fueron favorecidos durante la década de los noventa (Felder, 2009).

Sin embargo, el Plan Nacional de Inversiones Ferroviarias desarrollado hasta 2008 implicó el reinicio de obras en las concesiones ferroviarias metropolitanas, la reconstrucción de vías, puesta en valor de estaciones, modernización de material rodante, electrificación y señalamiento (Cámara Argentina de la Construcción, 2015). De acuerdo al mismo informe, se finalizaron obras por totales superiores a 1.177,9 millones de pesos y se destacan las obras de infraestructura realizadas en el

---

<sup>30</sup> Ley N 23.352 disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138931/norma.htm> (consultado el 3 de julio de 2020).

Ferrocarril Belgrano Cargas, aunque se reconoce que dicho nivel de inversión no permitió revertir totalmente el estado de deterioro de la línea.

Los cambios producidos en el Sistema Ferroviario le permitieron al Estado Nacional administrar y operar gran parte de la infraestructura y del material rodante ferroviario, incrementando el nivel de inversiones con la incorporación de coches y la reconstrucción de importantes sectores de vía. Con la presentación del informe preliminar para la elaboración de las Bases para el Plan Quinquenal de Transporte 2012-2016 se buscó discutir las estrategias de transporte con sectores del trabajo, técnicos, empresarios, académicos y la sociedad civil, apuntando a la construcción colectiva de un Plan Nacional de Transporte, entendiendo que el mismo debía facilitar e integrar las actividades humanas y los sectores productivos, siendo una herramienta que contribuya a lograr un modelo de desarrollo equitativo y sustentable (Schweitzer, 2014). Dicho Plan planteó cinco ejes estratégicos que abordaron temas referidos al Desarrollo Productivo, la Modernización del Transporte, el Fortalecimiento Institucional, la Gestión de Recursos Financieros y la Integración Regional.<sup>31</sup> De acuerdo a la Cámara Argentina de la Construcción (2015), a partir de 2012 se iniciaron en el sector ferroviario inversiones que alcanzan niveles que superan de manera amplia los registrados en los últimos cuarenta años y el desarrollo de obras de gran magnitud. Entre las obras ejecutadas y en ejecución entre el período 2012-2015, que alcanzaron los 33.548,6 millones de pesos, algunas fueron con fondos propios y otras con créditos externos a través de los acuerdos internacionales celebrados con la República Popular China. Esto significó un promedio anual de alrededor de 11.180 millones de pesos, lo que supera ampliamente los montos registrados en años anteriores.

Por último, en 2015 se creó la empresa Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado (FASE)<sup>32</sup> para *“recuperar por parte del Estado la administración de los ferrocarriles”* (Fernandez de Kirchner, 2015) y se declaró de interés público, nacional y como objetivo prioritario la recuperación de los ferrocarriles de pasajeros y de carga. De acuerdo a las palabras de la entonces presidenta, la decisión estuvo orientada a partir del análisis del gasto en las líneas de ferrocarriles administradas, planteando que

<sup>31</sup> Además destacó la importancia de avanzar en el desarrollo de *hubs* como terminales intermodales de carga y zonas de actividad logística en el que confluyan servicios de transporte de carga (en todos los modos) con operación de puertos y aduanas.

<sup>32</sup> Ley 27.352 disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/247081/norma.htm> (consultado el 3 de julio de 2020).

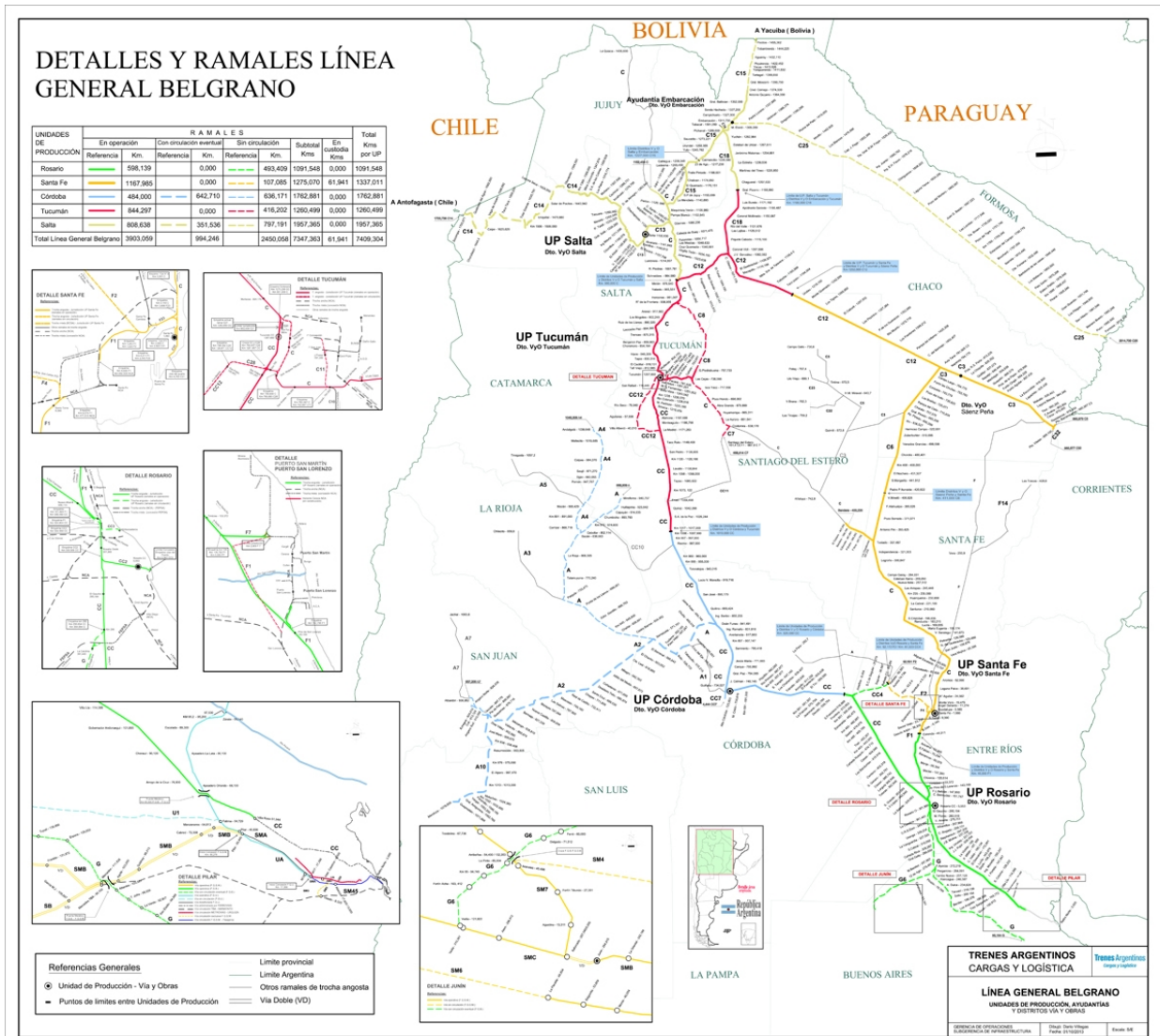
el gasto del Estado en el Sarmiento correspondía a un aumento del 17%, mientras que aquellas líneas gerenciadas por privados (Mitre, San Martín, Roca) implicó un aumento de gastos del 77% en el San Martín, del 27% en el roca, del 56% en el Belgrano Sur y del 51% en el Mitre, por lo que *“recuperando el Estado y administrando en la forma en la que se está haciendo, el ahorro será de 415 millones adicionales”* (Fernandez de Kirchner, 2015). Dicha ley plasma la importancia del Estado Nacional en relación a las políticas públicas con objetivo a fortalecer y mejorar el Sistema Ferroviario, la reactivación de distintos ramales de pasajeros, la puesta en valor de estaciones, los proyectos de infraestructura, la reactivación de distintos talleres y el mejoramiento de vías, además de estipular la creación del órgano de planificación, ejecución y control para organizar, ejecutar y operar el sector ferroviario argentino.

### **III.I.II.I. El Ferrocarril Belgrano Cargas**

El caso del Ferrocarril Belgrano Cargas (FBC) puede consolidarse como un caso testigo de análisis no sólo de la importancia de la vinculación y cooperación bilateral con la República Popular China, sino también como un ejemplo que permita observar las distintas orientaciones de los proyectos políticos en relación al Sistema Ferroviario y sus consecuencias económicas, sociales, y logísticas en términos de las capacidades gubernamentales.

Los orígenes del ferrocarril General Belgrano se remontan al Ferrocarril Central Norte, construido por el Estado argentino en 1876 con el objetivo de ampliar el ferrocarril de propiedad inglesa Central Argentino que unía Rosario y Córdoba. A lo largo de sus primeras cinco décadas de funcionamiento, la red que lo constituía se convirtió en una de las principales de Argentina y del continente, gracias a su gran influencia en el NOA y en los países limítrofes, brindando en su tiempo las únicas conexiones ferroviarias de carga con Chile y Bolivia. Con el paso del tiempo, el Ferrocarril Belgrano fue ampliado al punto de atravesar 14 provincias argentinas: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Salta y Jujuy.

Gráfico 1: Detalles y Ramales de la Línea del Ferrocarril General Belgrano.



Fuente: Página web oficial Belgrano Cargas y Logística, Trenes Argentinos, disponible online en <https://www.bcyf.com.ar/images/mapas/MapaRedGeneralBelgrano.jpg>

La red ferroviaria sobre la cual operaba el FBC alcanzó en 1989 una extensión de 10.840 km de los cuales el 40% (4.336 km) se encontraban en buenas condiciones. Hacia 1993, 10.800 km. de vías operadas por el FBC pasaron a manos de la empresa Ferrocarril Belgrano Sociedad Anónima (FGBSA) creada por el Estado, a la cual perteneció hasta 1997, momento en el cual fue adjudicada a la Unión Ferroviaria bajo el nombre Belgrano Cargas Sociedad Anonima. La Unión Ferroviaria dirigió con exclusividad esta empresa hasta 2006 (Schweitzer, n.d.). Durante este período se puede observar que existieron intentos fallidos en el desprendimiento de la red, debido a los problemas de gestión y rentabilidad que enfrentaba, consecuencia de que las

zonas que atravesaba tenían niveles bajos de productividad y el sistema de transporte era reemplazado por el modo vial. Sin embargo, la importancia de la red radicaba (y radica aún) en la función integradora del interior, ya que unía los centros urbanos del NOA y Cuyo con los puertos del río Paraná y Buenos Aires (Baisotti, 2016; Jalil, 2014).

Sin embargo, bajo la administración estatal que tuvo lugar entre 1993 y 1999 se produjeron las racionalizaciones de la línea en consonancia con las políticas llevadas a cabo durante dicho período. Esto implicó el desuso de materiales móviles e inmuebles y el desfinanciamiento estatal sobre la red, lo que implicó un deterioro considerable del Sistema Ferroviario en general (Jalil, 2014). En el año 2006 se declara el estado de emergencia económica frente a los incumplimientos de los contratos de concesiones y se cedió el gerenciamiento de la empresa a la Sociedad Operadora de Emergencia (SOESA) encabezada por la empresa SOCMA e integrada además por Roggio, EMEPA, la empresa china San He Hope Full Grain & Oil Group, los sindicatos del sector Unión Ferroviaria y La Fraternidad y la Federación de Camioneros (Scalabrini Ortiz, 2011).

En el año 2008 el gobierno Argentino creó dos empresas ferroviarias estatales, la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF), y la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (OFSE). La creación de Belgrano Cargas y Logística es consecuencia de un decreto de 2008 que dispuso la terminación de la concesión que tenía la empresa Belgrano Cargas Sociedad Anónima sobre el Ferrocarril General Belgrano.

En 2013 de la totalidad de la red eran operativos tan sólo 5.000 km., de los cuales sólo el 8% (400 km.) se encontraba en buen estado. Además, el FBC sólo mantenía dos trayectos operables: el “ramal azucarero” que une las provincias de Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba con las ciudades de Rosario y Capital Federal y el “ramal cerealero”, que parte de la provincia de Salta, cruza Chaco, el norte de Santa Fe hasta Rosario, siendo éste último el que concentra el 65% de la carga transportada por el FBC (Baisotti, 2016). Hasta el 2013, en la red de cargas operaban cuatro actores privados que obtuvieron sus concesiones a comienzos de la década de 1990: Nuevo Central Argentino (NCA), Ferrosur Roca, Ferroexpreso Pampeano (Fepsa), América Latina Logística Mesopotámico (ALL).

En 2013 el Ministerio de Interior y Transporte dispuso la terminación del contrato y la creación de la empresa Belgrano Cargas y Logística, operada por el Estado Nacional (Trenes Argentinos) a la cual se incorpora el Belgrano Cargas y las líneas Urquiza y San Martín al Belgrano Cargas y Logística. Esto se debe a que en 2013 el Estado argentino también rescindió contratos de concesión con la empresa brasileña ALL y recuperó para sí la administración de la totalidad de los Ferrocarriles General Urquiza y General San Martín (con exclusión de la zona urbana del Gran Buenos Aires) encomendando la gestión integral a Belgrano Cargas y Logística S.A., cuyos principales accionistas son todas sociedades del Estado (ADIF, SOFSE y Administración General de Puertos - AGP).

A partir de las palabras brindadas por la entonces Presidenta de la Nación (2013), se incorporó la palabra *‘Logística’* a partir del entendimiento de que el tren no implica meramente un transporte sino que es más bien un dispositivo dentro de una logística de transporte, fundamentalmente de todo el sector de carga de granos del Norte Argentino. De esta manera se incorporó una línea de producción y de logística, que permita articular el Plan Agrario del Norte Argentino y su consecuente aumento de la producción con una visión de la necesidad de conectividad, que incorpore mayor competitividad mediante la disminución de los costos de transporte a partir del uso del tren para distancias mayores. La reestatización fue justificada por la ineficiencia de los operadores privados y la necesidad de impulsar el desarrollo del transporte ferroviario, marcando una clara diferencia con las políticas llevadas a cabo en el período anterior ya que tal como expresó el en ese entonces Ministro del Interior y Transporte Florencio Randazzo a los medios de comunicación *“las concesiones fueron un fracaso y no acompañan el proceso de crecimiento que necesita Argentina, sobre todo en materia logística para bajar costos y los productos nacionales sean más competitivos”*<sup>33</sup>. Esto puede observarse al analizar el estado de deterioro considerable del material rodante ya que *“de las 120 locomotoras operativas en la década de 1990 para el 2013 sólo 1/4 de las mismas funcionaban correctamente; mientras que el 40% de los vagones eran para esa fecha operativos (2.200 sobre 5.500 existentes)”* (Baisotti, 2016: 11). Además,

---

<sup>33</sup> “Reestatizaron el Belgrano cargas (puede haber más)”, 23 de Mayo 2013. <https://www.ambito.com/reestatizaron-el-belgrano-cargas-puede-haber-mas-n3789621> (consultado el 21 julio de 2020).

el FBC trasladaba alrededor de 4 millones de toneladas en la década de 1980, mientras que para el 2013 la cifra se redujo al 25%, es decir, 1 millón de toneladas. De acuerdo a diversos autores, una de las principales razones de la caída de los volúmenes operados fue el constante cambio en la gestión de esta red (Baisotti, 2015; Massia, 2013; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Secretaría de Transporte, 2007: 10, 12, 15; Agosta, 2010).

De acuerdo a la información disponible en los portales oficiales del Belgrano Cargas<sup>34</sup>, las tres líneas suman al día de hoy 9.282 kilómetros operativos, correspondiendo 4.897 km. al Ferrocarril Belgrano, 2.899 km. al San Martín y 1.486 km. al Urquiza, alcanza a 17 provincias (70% del país)<sup>35</sup> y cuenta con salidas fronterizas a los 5 países limítrofes<sup>36</sup>. En el año 2016, y con el propósito de darle una impronta federal, la empresa comenzó a llamarse Trenes Argentinos Carga (TAC).

### **III.I.II.II. Inversiones Chinas en el Ferrocarril Belgrano Cargas**

La inversión china en el Ferrocarril Belgrano Cargas toma como antecedentes la celebración, suscripción y firma de diversos Convenios, Acuerdos, Protocolos, Memorandums y Actas, entre los que se destacarán:

- 7 de junio de 1980, se celebró el Convenio de Cooperación Económica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China.
- 7 de noviembre de 1985, se suscribió el Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Económica antes mencionado entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China.
- 15 de noviembre de 1990, se celebró el Acuerdo para Promover la Formación de Empresas Binacionales entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China.

---

<sup>34</sup> Fuente: <https://www.bcyf.com.ar/alcance> (consultado el 21 de julio de 2020).

<sup>35</sup> Salta, Jujuy, Chaco, Santiago del Estero, Formosa, Entre Ríos, Corrientes, Misiones, San Juan, San Luis, Córdoba, La Rioja, Tucumán, Santa Fe, Catamarca, Mendoza, Buenos Aires y llega hasta la terminal de Retiro, en la Ciudad autónoma de Buenos Aires. Fuente: <https://www.bcyf.com.ar/alcance> (consultado el 21 de julio de 2020).

<sup>36</sup> Chile, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

- 29 de junio de 2004 se firmó el Acta Final de la XV Reunión de la Comisión Mixta Económico Comercial entre la República Argentina y la República Popular China, en la que se plasmó el interés de ambas partes con relación a inversiones, colaboración e intercambios.
- 16 de noviembre de 2004, se suscribió el Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación en Actividades Ferroviarias entre el Ministerio de Comercio de la República Popular China y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina, en el que se acordó apoyar y promover la participación de empresas de ambos países en el mejoramiento del Sistema Ferroviario.
- 14 de octubre de 2009 se suscribió el Acta Final de la XVII Reunión de la Comisión Mixta Económico-Comercial República Argentina - República Popular China entre los gobiernos de la República Popular China y la República Argentina, donde ambos estados acordaron de manera preferente cooperar en una serie de proyectos, incluyendo la reactivación del Ferrocarril Belgrano Cargas.

En el año 2009, a partir de la suscripción del Acta final de la XVII reunión de la Comisión Mixta económico-comercial República Argentina-República Popular China, se definió trabajar sobre los proyectos señalados por el Grupo de Trabajo de Cooperación en materia ferroviaria y de infraestructura entre los equipos de ambos países, entre los cuales se priorizó la recuperación del Ferrocarril Belgrano Cargas. En 2009 se firmó además otro Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Transporte y la Sociedad estatal China National Machinery & Equipment Import & Export Corporation (CMEC) a partir de la cual se aprobó la presentación de la propuesta final para la rehabilitación del FBC. En el año 2010 se produjo el primer encuentro de negocios mineros argentino-chino y la presentación de las oportunidades de inversión en proyectos productivos mineros, ocasión en la cual el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas argentino firmó un principio de acuerdo con el banco Eximbank de China para financiar por USD 113 millones la compra de 24 locomotoras y 160 vagones destinados a la renovación del ferrocarril San Martín<sup>37</sup>. Además se anunció la adjudicación de

---

<sup>37</sup> “Argentina y China Firmaron Acuerdos por minería y trenes”, 26 de enero de 2010. Disponible online en <https://www.ambito.com/economia/argentina-y-china-firmaron-acuerdos-mineria-y-trenes-n3604806> (consultado el 29 de julio de 2020).

licitaciones para mejorar la traza del ramal cerealero del FBC en el tramo entre Joaquín V. Gonzalez (Salta) y Rosario (Santa Fe) con el objetivo principal de reactivar un polo multimodal de transporte para favorecer a las economías regionales del NOA y cuadruplicar la carga de mercaderías.

En el año 2010, en respuesta a la licitación abierta una delegación de empresarios chinos visitó la Argentina y tras una reunión entre Fernández de Kirchner y el titular de la empresa CMEC, Yang Wansheng, se firmó un Acuerdo contractual por el proyecto de rehabilitación del FBC entre CMEC y la Secretaría de Transporte Argentina y, posteriormente, se suscribió un Memorándum de Entendimiento sobre las cláusulas técnicas y comerciales del proyecto. En el mismo año se produjo la visita oficial de Fernández de Kirchner a China y se incluyó, entre los convenios firmados, proyectos correspondientes a la rehabilitación de los ferrocarriles que incluían el estudio y diseño de la obra, suministro de materiales rodantes y equipos para la reparación, en una cifra de inversión que rondaba los USD 10 mil millones. Además se suscribió el Acuerdo de Cooperación para la Construcción de Infraestructura en materia de Comunicaciones entre ambos países<sup>38</sup>, en el que las partes declararon que el proyecto de rehabilitación del FBC era prioritario en los objetivos de cooperación, suscribiéndose además la Enmienda I al Acuerdo contractual por el proyecto de rehabilitación del FBC y se estipularon las condiciones particulares. De acuerdo a lo estipulado, los acuerdos debían desarrollarse en tres etapas/contratos durante los siguientes 2-5 años. La primera etapa, estimada en 4 años, consistía en la rehabilitación de dos ramales incluyendo la renovación de 1.500 km de trazado de trocha métrica con una inversión de USD 2.500 millones y la obtención de tecnologías e instalaciones eléctricas para 10 proyectos de construcción de ferrocarriles.

De acuerdo al periódico estadounidense The Wall Street Journal, el interés de inversión por parte de China en el FCB respondía a un deseo de continuar extendiendo su influencia en América Latina a través de la inversión en el campo energético y de infraestructura<sup>39</sup>, mientras que para el grupo industrial chino Sinomach, la firma del

---

<sup>38</sup> Disponible online en [https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473\\_e1db7c1834254bd8bbce95187aa0de44.pdf](https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-1cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473_e1db7c1834254bd8bbce95187aa0de44.pdf) (consultado el 22 de julio de 2020).

<sup>39</sup> “China to invest in Argentine Railways” The Wall Street Journal, 13 de julio de 2010, disponible online en <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704518904575364523811330964> (consultado el 22 de julio de 2020)

contrato representaba un avance en el mercado latinoamericano para mejorar la capacidad de transporte ferroviario de mercancías y reducir los costos de transporte<sup>40</sup>. El primer ramal a ser rehabilitado, correspondiente a Chaco-Rosario, significaba un gran interés chino debido a la producción de soja, trigo, biodiesel, arroz y madera, mientras que el ramal de Salta también posee un gran atractivo debido a la minería, los hidrocarburos y el sector tabacalero predominantes de la zona.

Tras la transferencia de la Secretaría de Transporte desde la cartera del Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios hacia el Ministerio del Interior, en el año 2013 se intervino el FBC y se desecharon los acuerdos sobre el FBC firmados en 2010 debido a que los mismos se encontraban paralizados debido a malentendidos entre la SOE y el gobierno de la República Popular China (Baisotti, 2016). El 25 de junio de 2012, el entonces Ministro de Economía y Finanzas Públicas argentino suscribió, “ad referendum” del Poder Ejecutivo Nacional, con representantes de las entidades bancarias China Development Bank Corporation e Industrial and Commercial Bank of China Limited el convenio de crédito comprador.

En 2013 el Ministerio de Interior y Transporte suscribió “ad referendum” del Poder Ejecutivo Nacional el acuerdo de pago por adelantado con representantes de CMEC y de China Machinery Engineering Argentina Sociedad Anónima (CMEA), para así establecer un mecanismo de pago del anticipo financiero del Acuerdo Contractual por el proyecto de rehabilitación del FBC, el cual fue ratificado en el año 2014<sup>41</sup>. De acuerdo a la información disponible brindada por la ex presidenta, el acuerdo significó una inversión de USD 2.470 millones para el FBC, con el objetivo de “*mejorar las condiciones de transporte y bajar los costos de logística para el sector productivo en el interior*” (Fernandez de Kirchner, 2013), previendo incorporar locomotoras y vagones 0km, la reparación de caso el 50% de los vagones existentes, adquisición de nuevos rieles, renovación de vías y capacitación de personal para lograr la reactivación de “*un ramal estratégico para nuestra producción*” (Fernandez de Kirchner, 2013).

---

<sup>40</sup> “CMEC Signs China’s Largest Engineering Contract in South America”, Sinomach, 14 de julio de 2010, disponible online en [http://www.sinomach.com.cn/en/MediaCenter/News/201412/t20141209\\_21844.html](http://www.sinomach.com.cn/en/MediaCenter/News/201412/t20141209_21844.html) (consultado el 22 de julio de 2020)

<sup>41</sup> Decreto 1090/2014, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=232517> (consultado el 22 de julio de 2020).

Con la visita del Presidente chino en 2014 se aseguró el capital para la realización de las obras y la renovación del FBC tras la firma de un acuerdo mayor entre ambos gobiernos que incluía, además de la inversiones en el sector ferroviario, obras en el sector energético, naviero e infraestructura, entre otros, por un monto de más de USD 4.700 millones. En 2014, además, se aprobó el convenio de crédito comprador<sup>42</sup> suscripto entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas argentino y las entidades bancarias China Development Bank Corporation e Industrial and Commercial Bank of China. Asimismo, durante dicho año se anunciaron las inversiones de casi USD 2.000 millones y \$12.100 millones previstas para el trienio 2013-2015, indicando la importancia de la cooperación entre la República Popular China y Argentina en las represas hidroeléctricas y el FBC, con el fin de agregar competitividad a la economía argentina en materia de transporte y logística, como una de las claves para abaratar costos y tornar más competitiva la economía argentina a través de la inversión de *“USD 2.500 millones para modernizar y reequipar el Belgrano Cargas con nuevas vías, locomotoras y vagones, además de insumos para el montaje y futura reparación de ese material rodante”* (Fernandez de Kirchner, 2014).

En el año 2015, el gobierno argentino firmó un contrato con la empresa china Railway Transportation Equipment Co. Ltd. para la venta de 20 locomotoras diesel que serían utilizadas por el FBC y con la empresa Taiyuan Railway Transportation Equipment Co. Ltd. para la concesión de 300 vagones que serían destinados al FBC. En el mismo año el gobierno argentino y la provincia de Chaco firmaron contratos por un valor total de USD 120.000.000 para construir 150 km. de vías férreas de proveedores chinos para el tramo Avia Terai-Barranqueras. En el mismo año, el ministro de Interior y Transporte argentino visitó la fábrica de locomotoras de la empresa estatal china CRRC, destacando que el financiamiento sería utilizando la mitad de crédito por USD 2.470.000.000 para la adquisición de 100 locomotoras, 3.500 vagones nuevos y repuestos para reparar 2.000 en Argentina, siendo la otra mitad para renovar y mejorar más de 3.000 km. de vías, puentes, infraestructura y vagones.

El año 2015 además se anunció el proyecto de Ley para la Estatización de Trenes y se anunció el nuevo acceso ferroviario al Puerto de Buenos Aires que

---

<sup>42</sup> Decreto 1071/2014, disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/232059/norma.htm> (consultado el 22 de julio de 2020).

permitiría el ingreso directo de los ferrocarriles Belgrano, San Martín y Mitre, que representaría ventajas logísticas evitando el tránsito de camiones entre Retiro y el Puerto, agilizando la operatoria, bajando los tiempos, dando mayor seguridad a la carga, ahorrando costos operativos y permitiendo beneficiar a las economías regionales a través de un medio eficiente y a bajo costo para que sus productos lleguen al puerto, además del transporte de mercaderías desde y hacia los depósitos ubicados en el Mercado Central. Además, en 2015 se recibieron los primeros 151 vagones del FCB.

De acuerdo a especialistas de la Bolsa de Comercio de Rosario (Calzada y Ramseye, 2019) las inversiones chinas en la dimensión de Infraestructura y Logística constituyen un gran avance para el agro argentino y permitirán que las provincias del norte, alejadas de las principales terminales portuarias, puedan transportar cargas con costos logísticos mucho menores, además de aumentar los volúmenes de cargas transportadas y reducir en alrededor del 55% el promedio de costos de transporte, lo que le ahorraría al país cerca de USD 220 millones al año en costos logísticos. Esto se debe a que la mercadería que viene de las zonas más alejadas del NOA y NEA a los puertos de Rosario y Buenos Aires representa los costos logísticos más grandes. De acuerdo al estudio realizado por estos especialistas del mercado de granos argentino, el costo del transporte de granos desde las zonas productivas más alejadas representa hasta el 29% del precio del maíz puesto en el Gran Rosario y hasta el 17% para el caso de la soja. Cabe destacar que si bien desde la entidad se propone que la mercadería se movilice en ferrocarril o barcazas, también destacan la necesidad de la complementariedad que debe lograr Argentina en la coordinación del transporte vial, ferroviario y fluvial. De esta forma, los camiones deberían funcionar como una herramienta de acercamiento de la producción hacia el ferrocarril para que el tren lleve la carga al puerto, debido a que la incidencia del flete vial de larga distancia en el costo es muy elevada y además, de esta forma, se descomprimirían las rutas y bajarían los costos.

## **III.II. El Sistema de Comercialización de Granos**

### **III.II.I. Reseña histórica del mercado granario en Argentina**

Los inicios de la actividad agropecuaria en Argentina se remontan a mediados del siglo XVI, pero es recién hacia 1870 cuando se produce una combinación de diversos factores nacionales e internacionales que permiten hablar de un crecimiento de la agricultura en la región, entre las que pueden mencionarse las corrientes migratorias, la colonización de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, La Pampa y Entre Ríos y las revoluciones de transporte terrestre y marítimo, además del aumento de la demanda europea de alimentos. Entre los diversos avances tecnológicos que se produjeron a lo largo del siglo XX, destacaremos en la presente investigación la aparición del cultivo de la soja en la década de 1970. Si bien existen pruebas con esta oleaginosa que datan de 1920, la producción a escalas considerables será en la década de 1970, debido a la importación de semillas de origen estadounidense, la profundización de estudios por parte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la promoción por medio de créditos para la producción. Debido a la alta adaptación del cultivo a las zonas productivas argentinas el mismo atravesó un proceso de crecimiento acelerado, en el que incluso llegó a desplazar a otros cultivos. La introducción de mejoras tecnológicas y las nuevas características genéticas de los cultivos permitieron lograr una cierta estabilidad de rendimiento de los cultivos y la disminución de los gastos de producción, lo que profundizó la inserción en el mercado internacional a través de este modelo. La gran adaptación de la soja a las zonas productivas argentinas y el incremento de la producción provocaron el crecimiento de la industria aceitera y los puertos destinados a la exportación de commodities agrícolas, lo que a su vez aumentó la competitividad de Argentina como exportador de commodities. A lo largo de los años se produjo una sinergia entre el sector productivo y un sector industrial asociado a la producción agrícola, que se instalaron principalmente alrededor de la ciudad de Rosario por su cercanía a las zonas productivas y las existencia de los puertos del Río Paraná.

Si bien hacia fines del siglo XIX el puerto de Buenos Aires era la referencia para el comercio de diversos productos, el comercio de la actividad agrícola quedó centralizado por la ciudad de Rosario, y para ese entonces Argentina ya se había

perfilado internacionalmente como el gran exportador de cereales y como “el granero del mundo”. La ciudad de Rosario se consolidó como epicentro de la actividad agroexportadora a partir de la agilización y efficientización de los puertos en los tiempos de embarque y gastos de exportación, lo que implicó la conformación de un polo portuario con amplia capacidad de descarga, almacenaje y un buen nivel de operatividad en la carga de buques (Lecube, 2011). Si bien existen otros polos portuarios de magnitud e importancia, como Bahía Blanca y Quequén, el crecimiento significativo se produjo en Rosario debido a la existencia de una red vial y ferroviaria mucho más desarrollada, por la distancia de las zonas de mayor productividad y por las características particulares del río Paraná.

El sistema de comercialización de granos consiste en un *“conjunto de procesos comerciales, normativas, estándares de intercambio e infraestructura logística y financiera que permite el flujo de bienes desde la producción hacia el consumidor final y las correspondientes transacciones entre los jugadores que forman parte del sistema”* (Lecube, 2011: 25).

Además, la comercialización como sistema incluye las actividades económicas que llevan a cabo las funciones físicas, transmiten información y coordinan la producción de acuerdo con la demanda del consumidor, es decir que se produce una transferencia de productos, fondos e información. Dentro de ese sistema, el valor del producto puede ser alterado en tres dimensiones, tales como la forma, el espacio y el tiempo. Al modificar la forma o propiedades de un producto, se agrega valor respecto a su condición inicial (si las modificaciones resultan valiosas para la persona demandante). La modificación del valor espacio será positiva si se toman acciones logísticas de transporte que posicionen al producto geográficamente más cerca de la demanda, y esta dimensión toma especial importancia cuando nos referimos a los commodities, debido a que son productos con nula o escasa diferenciación por calidad o prestación, a diferencia de otros productos cuyo costo de transporte no es significativo debido a su valor per se. Por último, el valor de un bien también se encuentra afectado por la dimensión de tiempo ya que para los consumidores no es indiferente disponer del mismo de manera inmediata o adquirirlo en el futuro.

Al referirnos al sistema de comercialización, se hace especial hincapié en las interrelaciones que dicho sistema tiene entre sus componentes, reconociendo además

que cualquier movimiento en alguna de las tres dimensiones mencionadas tendrá efectos en las otras y, seguramente, en el valor del producto. No todos los sistemas comerciales tienen las mismas características, sino que cada sistema se caracterizará según el producto o servicio que comercialice. Nos referiremos a los commodities como a *“cualquier bien o servicio que no puede ser diferenciado significativamente de la competencia”* (Lecube, 2011: 27), por ejemplo petróleo, minerales, banda ancha y productos agrícolas, entre otros. Es decir, son aquellos que en una situación de “mercado ideal”, la única característica de diferenciación que tienen respecto a competidores es el precio, lo que permite inferir que en el caso del sistema de comercialización de commodities agrícolas, las dimensiones tiempo y espacio del producto cobran especial relevancia, ya que la capacidad de añadir valor agregado es poco significativa.

A medida que exista mayor coordinación entre las diversas etapas del sistema, se darán también mayores márgenes de eficiencia. Existen dos factores de eficiencia: la eficiencia técnica, que da cuenta de las relaciones entre los insumos y los productos involucradas en las tareas de generación de valor del sistema, donde el producto adquiere valor forma (acondicionamiento), valor tiempo (almacenaje) y valor en el espacio físico (transporte), mientras que también existe la eficiencia en el descubrimiento de precios, entendida como la capacidad del sistema para poner en marcha un cambio vía precios, alentando la reasignación de los factores productivos para mantener consistencia entre lo que se produce y lo que se demanda (Terré, 2020).

### **III.II.II. Argentina en el mercado internacional de granos**

El sector agroindustrial es de fundamental importancia para la economía argentina. El sector agropecuario se encuentra ramificado en una serie de actividades con diversos eslabonamientos, que demanda insumos, mano de obra, capital y tierra, conjugando 41<sup>43</sup> actividades productivas de variada naturaleza e interrelación. De acuerdo a lo planteado por el Foro de la Cadena Agroindustrial, dichas actividades productivas aportan el 18,5% del Producto Bruto Interno (PBI) de la República Argentina, entendiendo que con la suma de la producción de los bienes agropecuarios,

---

<sup>43</sup> De acuerdo al “Foro de la Cadena Agroindustrial”, entidad conformada por 32 reconocidas cámaras empresarias y Bolsas de Argentina.

los agroindustriales y los servicios al agro esta cifra sería alrededor del 40% del PBI de Argentina. Además, existen estimaciones que hablan de que el 10% de la recaudación tributaria nacional proviene de las cadenas agroalimentarias, es decir, 1 de cada 10 pesos recaudados, de acuerdo a la Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina, en cifras de acuerdo a 2015. El sector agropecuario generó para el año 2015 el 64% de las exportaciones nacionales, en una cifra que ronda los 36.562 millones de USD, siendo el complejo sojero el responsable de la exportación de 17.759 millones de USD.

De acuerdo a un estudio de la CEPAL del año 2010, en Argentina existen 31 cadenas agroalimentarias que representan el 15% del PBI total de nuestro país y el 48% de las exportaciones nacionales, siendo la cadena de soja una de las principales por su contribución al valor agregado. Argentina es uno de los principales países abastecedores de alimentos para el mundo, está ubicado entre los tres principales proveedores de cereales y oleaginosas, es el primer exportador mundial de harina de soja y de aceite de soja, es el tercer exportador mundial de aceites y harinas de girasol, es el tercer exportador mundial de poroto de soja, tercer exportador mundial de maíz, tercer productor mundial de biodiesel y primer exportador mundial del mismo y ha llegado a ocupar el quinto lugar como exportador mundial de trigo<sup>44</sup>. Además, Argentina es el octavo productor mundial de alimentos según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) y es el séptimo exportador de alimentos según la OMC. Cabe destacar que la mayor parte de estos productos se cultivan, producen o industrializan en el ámbito geográfico de la Región Centro, integrada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.

De acuerdo a la información disponible sobre la campaña 2018/2019<sup>45</sup>, de la producción mundial de granos (3.200 millones de toneladas), la producción Argentina representó el 4% (146 millones de toneladas), siendo que del comercio internacional de granos y subproductos (aproximadamente 788 millones de toneladas), Argentina representó el 13% del comercio mundial en volúmenes físicos (100 millones de toneladas). La producción argentina de granos en la campaña 2018/2019 alcanzó los 146 millones de toneladas, siendo el Maíz (57 millones de toneladas), la soja (55

---

<sup>44</sup> Datos estimados para granos, oleaginosas y subproductos de acuerdo a la campaña 2015/2016, según datos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).

<sup>45</sup> Informe de Junio 2020 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina, disponible en <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/estimaciones/estimaciones/informes/>

millones de toneladas) y el trigo (19,4 millones de toneladas) los productos y subproductos más importantes. Cabe destacar, además, que la exportación de granos, aceites y subproductos correspondientes al año 2019 a nivel nacional alcanzó los 100 millones de toneladas y de ese total el 78%, es decir, 78 millones de toneladas, fueron exportadas desde el Gran Rosario, lo que marca la importancia de la región en términos del comercio internacional y nacional de granos.

El negocio de granos, harinas y aceites de la República Argentina está fundamentalmente orientado a la exportación, lo que se observa a partir de la visualización de que casi el 70% de la producción de cereales y oleaginosas se exporta (100 millones de toneladas se exportan, sobre una producción de 146 millones de toneladas). Esto permite observar que el campo y la agroindustria hacen un gran aporte a la balanza comercial argentina ya que su producción y exportación (campo, agroindustria y silvicultura) representa 2 de cada 3 dólares, mientras que 4 de cada 10 dólares generados por las exportaciones corresponden a granos, harinas y aceites vegetales<sup>46</sup>. El complejo soja es el más importante de la Balanza Comercial Argentina, e incluye el poroto, la harina de soja, el aceite de soja y los biocombustibles. Del total de la producción de porotos de soja, que fue de 9,4 millones de toneladas en el período 2019, China compró el 88%, es decir, 8,3 millones de toneladas.

Desde 2007, la industria de biodiesel genera 922 millones de usd de exportaciones anuales y 1.200 millones de litros de combustible que mezclados con gasoil sirven para el uso del campo y el parque automotor. La producción argentina de biodiesel alcanzó los 2,1 millones de toneladas en el año 2019, de los cuales se exportó alrededor del 50%. Argentina es el principal exportador de biodiesel del mundo y tiene una capacidad instalada de 4,4 millones de toneladas por año. La provincia de Santa Fe cuenta con 18 plantas que registran el 79% de la capacidad total de la producción nacional, es decir, 3,4 millones de toneladas, y si bien existen 37 plantas de biodiesel en Argentina, sólo 12 poseen una capacidad mayor a 100.000 toneladas por año, encontrándose 11 de esas 12 en el Gran Rosario. Además, el Gran Rosario es el lugar donde se encuentran las 7 plantas de mayor tamaño. En definitiva, la provincia de Santa Fe tiene la concentración más grande de plantas de biodiesel de Argentina y concentra el 80% de la capacidad de la producción nacional.

---

<sup>46</sup> Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Intercambio Comercial Argentino correspondiente al período 2019.

La información presentada permite dimensionar la importancia del complejo industrial oleaginoso del Gran Rosario, que es el complejo industrial oleaginoso más importante a nivel mundial por el grado de concentración de fábricas en un área geográfica reducida, que concentra el 78% de la capacidad de molienda nacional y siendo el único lugar del mundo donde hay tantos puertos y fábricas aceiteras de gran tamaño en un área geográfica reducida. En 70 km de costa sobre el río Paraná, desde Timbúes hasta Arroyo Seco, se encuentran localizadas 31 terminales portuarias, de las cuales 21 despachan granos, aceites y subproductos a todo el mundo y 12 de estos puertos tienen fábricas aceiteras anexas, siendo algunas de ellas las más grandes del mundo. Desde el Gran Rosario se exporta el 78% de la producción de granos, harinas y aceites, mientras que Bahía Blanca representa el 10% y Quequén el 7%.

La infraestructura portuaria y del complejo oleaginoso genera cifras altísimas de tráfico en el Gran Rosario. De acuerdo a información disponible sobre el año 2017, 2.400 embarcaciones de ultramar ingresan por año para despachar e ingresar todo tipo de cargas, mientras que por la red fluvial ingresan alrededor de 4.300 barcazas y entran más de 2 millones de camiones por año, llegando a 14.000 camiones por día en días pico. Por ferrocarril, por su parte, entran formaciones con granos que representan un total de 184.000 vagones por año, con una producción de 8,6 millones de toneladas en granos, harinas y aceites.

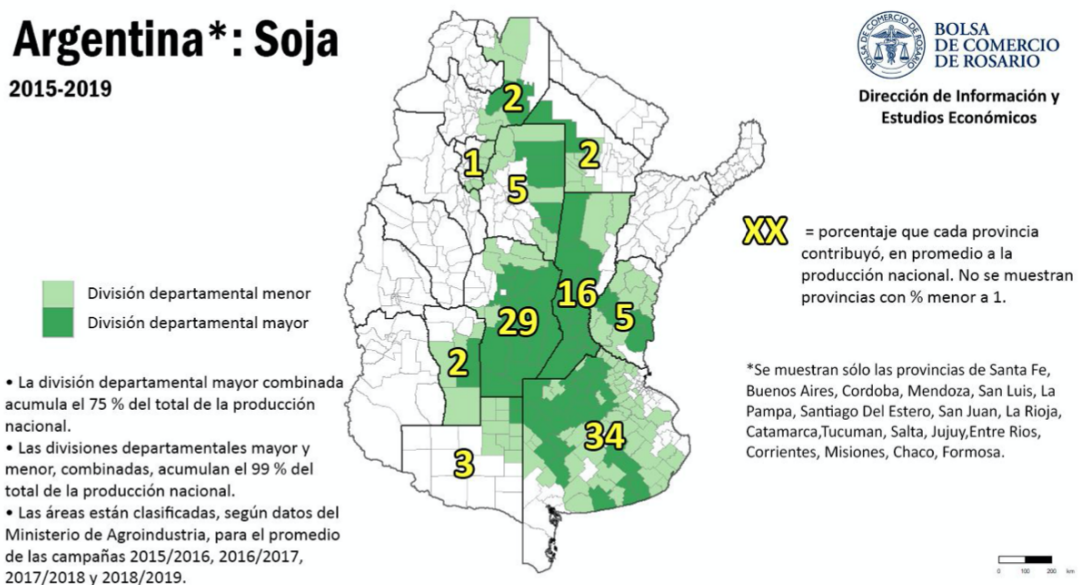
Para el caso del sistema de comercialización de granos y oleaginosas, existen ciertas características que lo determinan. Por un lado, la oferta es estacional, producto de los ciclos naturales de los cultivos, es diversa geográficamente y, debido a los factores climáticos, tiene una variabilidad en la oferta que es difícil de predecir, lo que obliga a que el sistema comercial requiera de una estructura logística que pueda absorber los momentos de mayor oferta y que sea lo suficientemente eficiente de manera tal que permita trasladar la producción atomizada desde miles de puntos hacia pocos puertos como destino final, consecuencia de la matriz eminentemente exportadora de este tipo de producción.

Tal como se mencionó anteriormente, el sistema de comercialización de granos tiene sus particularidades, y en el mismo pueden reconocerse una serie de factores condicionantes. Nos centraremos, en la presente investigación, en dos de ellos: la producción atomizada y la especialización espacial. La producción atomizada permite

observar que en Argentina existen más de 200.000 productores pero si bien la producción es atomizada entre miles de productores, la demanda en términos relativos se encuentra más concentrada, es decir, que existen menos empresas demandantes/compradoras (industriales, acopios, exportadores) que productores. La matriz agroexportadora de la Argentina permite observar que los mayores volúmenes de producción se encuentran localizados entre 300 y 500 km alrededor de la ciudad de Rosario y si bien existe atomización de producción en las regiones que se muestran en los gráficos a continuación, la misma debe ser trasladada a un sólo punto geográfico, donde se encuentran localizadas las fábricas, industrias y terminales portuarias.

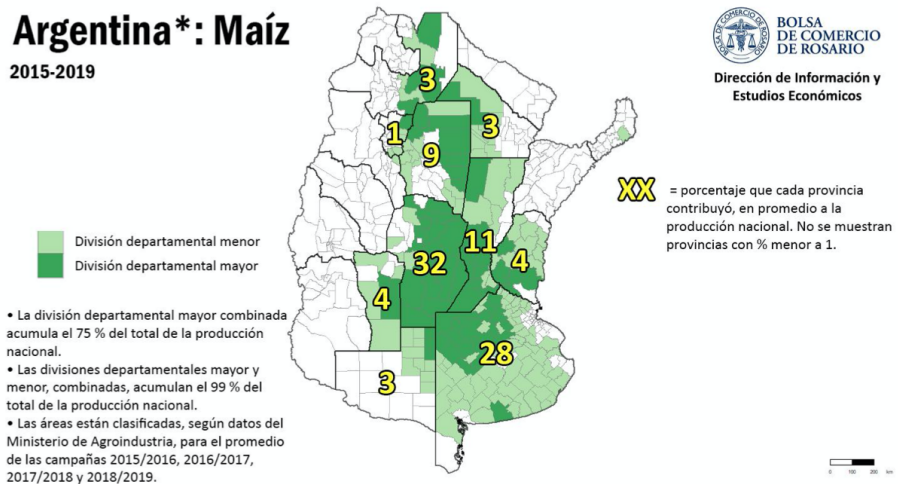
A continuación se presenta la división provincial y departamental de la producción de Soja, Maíz y Trigo en Argentina según el porcentaje en que cada provincia contribuyó a la producción nacional. Si bien los mismos corresponden al período 2015-2019, sirven de referencia para entender los factores de atomización de la producción presentados anteriormente y dimensionar los volúmenes de producción del NOA que deben ser transportados a los puntos de exportación.

Gráfico 2: División provincial y departamental de producción de Soja en Argentina, período 2015-2019.



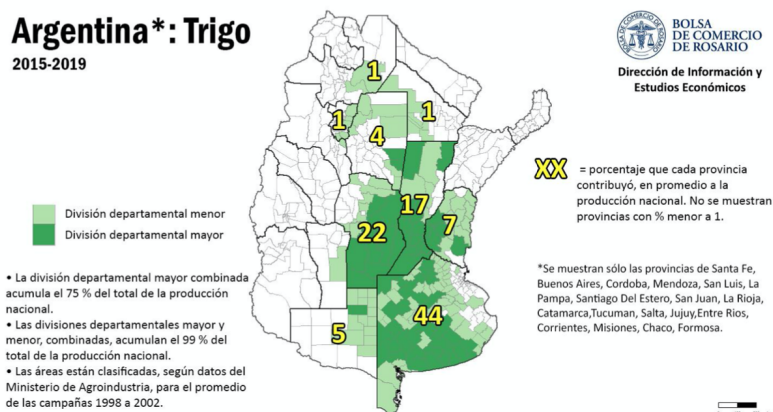
Fuente: Dirección de Información y Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio de Rosario.

Gráfico 3: División provincial y departamental de producción de Maíz en Argentina, período 2015-2019.



Fuente: Dirección de Información y Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio de Rosario.

Gráfico 4: División provincial y departamental de producción de Trigo en Argentina, período 2015-2019.



Fuente: Dirección de Información y Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio de Rosario.

## Logística y Transporte

Todas las operaciones comerciales del sistema comercial de granos llevadas a cabo de manera diaria deben estar acompañadas de una estructura logística, que implica todo el proceso de movimiento y almacenaje de los productos en cuestión, a la capacidad de carga, descarga y almacenaje de una instalación y al transporte de los productos de un lugar a otro.

En el mercado argentino de granos, con un perfil eminentemente exportador, la logística en general y el transporte en particular constituyen uno de los elementos estratégicos que contribuyen a la competitividad de Argentina en el mercado de alimentos mundial. Esto significa que si no existen los medios adecuados que permitan transportar la mercadería, muchos de los factores como la fertilidad de los suelos, el clima propicio o la tecnología son insuficientes para generar la competitividad de la producción a nivel internacional.

De acuerdo a la Bolsa de Comercio de Rosario, existen 6 condicionantes de infraestructura en Argentina que determinan los modos y usos en la comercialización de granos, a saber:

1. Capacidad de almacenaje, distinguiendo entre almacenaje en manos de productores y comercial.
2. Medios de transporte interno, distinguiendo entre transporte vial, ferroviario y fluvial.
3. Capacidad de procesamiento en fábricas aceiteras, molinos harineros y otros establecimientos.
4. Capacidad de despacho de las instalaciones portuarias.
5. Profundidad efectiva de las vías navegables.
6. Posibilidad de provisión de materias primas para la industria aceitera, especialmente a través del transporte fluvial.

En la presente investigación, nos concentramos en el condicionante de infraestructura para la movilización de granos, específicamente sobre el transporte ferroviario. De acuerdo al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina que presenta información sobre la Dirección Nacional de Planificación de Transportes y Cargas, el 95% de los cereales y oleaginosas se transporta por camión,

mientras que sólo el 5% lo hace a través del ferrocarril<sup>47</sup>. El último informe disponible de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, del Ministerio de Transporte de la Nación Argentina correspondiente al año 2017<sup>48</sup>, permite analizar el transporte de cereales y oleaginosas en la República Argentina mediante la base de Cartas de Porte-CTG de AFIP<sup>49</sup>, que incluye información sobre origen y destino por departamento de cada uno de los viajes, tipo de producto, peso y campaña, entre otros. Es en base a dicha información que se puede analizar la logística y transporte de la producción de granos en Argentina y comparar, a través del análisis de la modalidad de transporte y los costos incurridos, los beneficios del uso del Sistema Ferroviario para el transporte de la producción en consideración.

La producción de cereales y oleaginosas de la campaña 2016-2017, según estimaciones de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria de la Nación, rondó las 137 millones de toneladas.

Tabla 1: Campaña de Cereales y oleaginosas 2016-2017 por tipo de producto.

PRODUCTO	TONELADAS
SOJA	54.971.626
MAIZ	49.475.895
TRIGO	18.557.532
GIRASOL	3.546.707
CEBADA	3.308.384
SORGO	2.526.931
ARROZ	1.328.340
MANI	1.081.032
AVENA	784.981
ALGODON	616.160
POROTO SECO	413.605
CENTENO	78.810
OTROS	133.716
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>136.823.719</b>

Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria de la Nación.

<sup>47</sup> Revista Mercados Agropecuarios, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina, número 13, Enero 2020, edición digital disponible en [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss\\_mercados\\_agropecuarios/publicaciones/\\_archivos/000100\\_Revistas/099997\\_2020/000988\\_N%C3%BAmero%2013-%20febrero%202020.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/publicaciones/_archivos/000100_Revistas/099997_2020/000988_N%C3%BAmero%2013-%20febrero%202020.pdf)

<sup>48</sup> Disponible online en <https://www.argentina.gob.ar/transporte/cargas-y-logistica/otros-estudios-de-cargas-y-logistica/transporte-terrestre-de-cereales-y-oleaginosas-2017>

<sup>49</sup> Las Cartas de Porte son los títulos legales que instrumentan y prueban el contrato de transporte interjurisdiccional, que al ser de carácter obligatorio, contribuyen al control de la trazabilidad de la cadena comercial de granos en todas sus etapas, permitiendo la fiscalización del transporte de los productos que la integran.

De acuerdo a dicho Informe, del total general de dichos productos fueron transportados en camión y ferrocarril:

Tabla 2: Transporte cereales y oleaginosas por camión y ferrocarril, 2017.

	<b>TONELADAS</b>	<b>TON-KM</b>	<b>DISTANCIA MEDIA (KM)</b>
SOJA	59.374.021	15.463.595.517	260
MAIZ	44.085.081	11.039.967.075	250
TRIGO	24.083.315	4.416.479.460	183
CEBADA	5.116.033	720.993.962	141
GIRASOL	4.438.298	1.363.193.548	307
MANÍ	1.831.311	295.763.647	162
ARROZ	1.145.111	209.561.690	183
SORGO	961.544	179.499.944	187
POROTO BLANCO Y OTROS	662.378	475.141.651	717
GARBANZO	332.640	148.936.142	448
ARVEJA	161.434	41.931.756	260
ALGODÓN	108.601	49.215.512	453
<b>TOTAL</b>	<b>142.532.386</b>	<b>34.517.064.944</b>	<b>242</b>

Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP) y Comisión Nacional Reguladora del Transporte (CNRT).

De dicho transporte de productos, la participación de la soja según toneladas corresponde al 42%, el maíz al 31% y el trigo al 17%, mientras que la participación de los productos según toneladas-kilómetros de soja corresponde al 45%, el maíz al 32% y el trigo al 13%. De dicha información es posible relevar que la distancia media recorrida de todos los productos es de 242 km, siendo la de la soja 260 km, el maíz 250 km y el trigo 183 km. A partir del análisis de la matriz de Origen-Destino, es posible observar que los 10 principales orígenes de carga concentran el 35% del total de la producción, mientras que sólo 3 destinos reciben el 58% de la carga, siendo los mismos los principales puertos de exportación de dichos productos, y siendo la ciudad de Rosario el principal destino de la producción, concentrando el 46% de la misma, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 3: Orígenes y destinos (OD) de la producción, TOP 10.

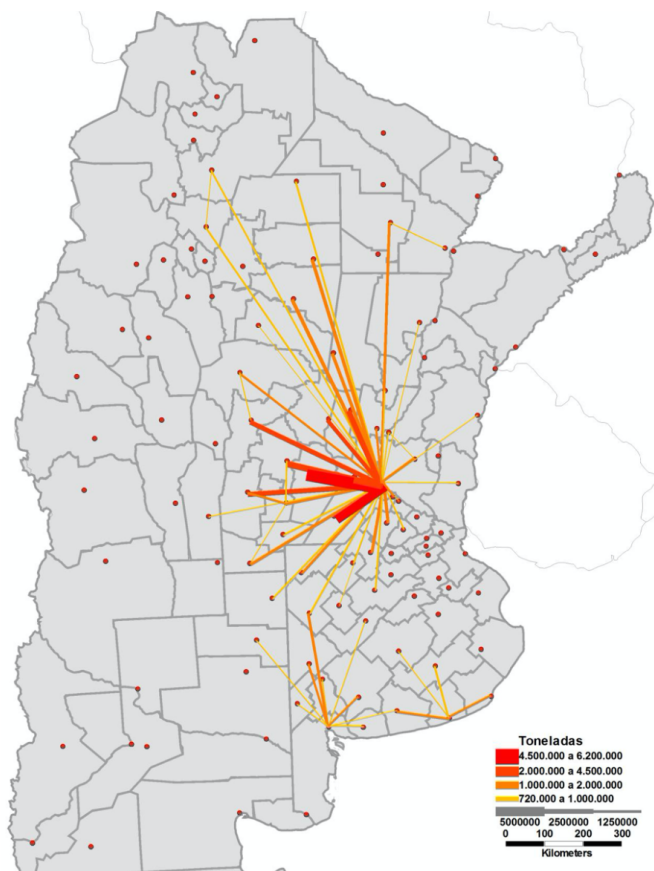
ORIGENES			DESTINOS		
ZONA	TONELADAS	%	ZONA	TONELADAS	%
BELL VILLE	8.181.698	6%	ROSARIO	65.383.017	46%
VENADO TUERTO	6.726.105	5%	BAHIA BLANCA	9.820.555	7%
VILLA MARIA	6.095.039	4%	NECOCHEA	7.820.305	5%
RIO CUARTO	5.232.506	4%	LA CARLOTA	4.891.908	3%
CORDOBA	4.273.501	3%	VENADO TUERTO	3.361.975	2%
ROSARIO	4.235.221	3%	VILLA MARIA	2.190.098	2%
CAÑADA DE GOMEZ	3.916.821	3%	ZARATE	2.051.045	1%
TRENQUE LAUQUEN	3.830.829	3%	CORDOBA	2.001.945	1%
NECOCHEA	3.603.916	3%	CABA	1.604.903	1%
LA CARLOTA	3.359.399	2%	JUNIN	1.565.714	1%
RESTO	93.187.379	65%	RESTO	41.950.951	29%
<b>TOTAL</b>	<b>142.642.415</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>142.642.415</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP) y CNRT.

En el mapa presentado a continuación, se puede observar la principales líneas de deseo<sup>50</sup> que ilustran los principales pares de OD, conectados con líneas rectas cuyo grosor indica la importancia relativa de cada par, lo que permite identificar los pares que representan mayor significatividad y los orígenes y destinos de las cargas.

<sup>50</sup> Las líneas de deseo son las líneas imaginarias que pasan por el trayecto más eficiente o más utilizado y su grosor representa la cantidad de demanda del mismo.

Gráfico 5: Líneas de deseo de cereales y oleaginosas transportados en camión y ferrocarril, año 2017.



Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP) y CNRT.

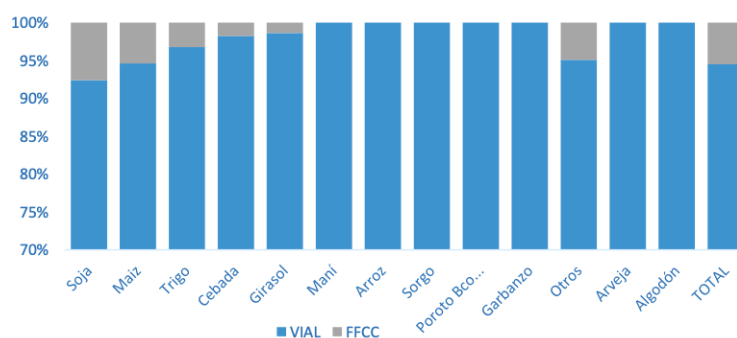
De acuerdo a dicho informe, sobre el total de productos y pares de OD involucrados, la distribución modal marca una preponderancia del modo vial, que concentra el 95% del total de toneladas transportadas.

Tabla 4: Distribución modal por tipo de producto (en toneladas).

	VIAL	FFCC
ALGODÓN	100%	0%
ARROZ	100%	0%
ARVEJA	100%	0%
CEBADA	98%	2%
GARBANZO	100%	0%
GIRASOL	99%	1%
MAIZ	95%	5%
MANÍ	100%	0%
OTROS	95%	5%
SOJA	92%	8%
TRIGO	97%	3%
POROTO BLANCO Y OTROS	100%	0%
SORGO	100%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>94,5%</b>	<b>5,5%</b>

Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP) y CNRT.

Gráfico 6: Distribución modal por tipo de producto (en toneladas)



Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP) y CNRT.

Para poder analizar la importancia del desarrollo estratégico del Ferrocarril, es importante realizar una breve comparación del transporte vial y el transporte ferroviario, teniendo en consideración los productos transportados, los kilómetros recorridos y la matriz OD.

Con respecto al modo vial, es posible señalar que el producto mayormente transportado es la soja, con un total de 54.867.443 toneladas y 1.873.202 total de viajes, en una distancia media de 241 kms, representando el 42% del total de la

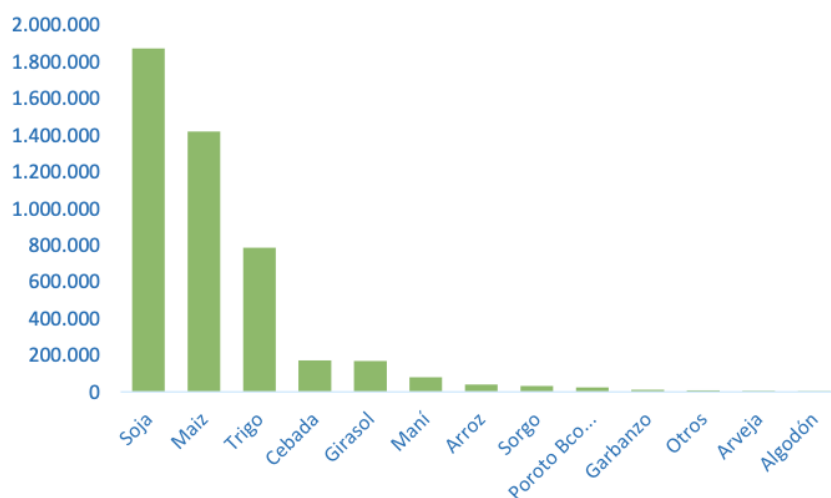
participación según toneladas-kilómetros. En segundo lugar se encuentra el maíz que, con un total de 41.713.978 toneladas significó un total de 1.420.580 viajes en una distancia media de 244 kilómetros, representando un 33% de la participación según toneladas-kilómetros del total de la producción. En tercer lugar, el trigo, que representó un total de 23.307.017 toneladas, con 787.011 viajes y una distancia media de 181 kilómetros, representando un 14% de la participación según toneladas-kilómetros de la producción.

Tabla 5: Transporte cereales y oleaginosas 2017 en el modo vial.

	TONELADAS	TON-KM	CANTIDAD DE VIAJES	DISTANCIA MEDIA EN KMS
SOJA	54.867.443	13.207.171.357	1.873.202	241
MAIZ	41.713.978	10.164.949.846	1.420.580	244
TRIGO	23.307.017	4.219.230.783	787.011	181
CEBADA	5.025.656	701.999.009	171.252	140
GIRASOL	4.377.737	1.339.052.983	167.985	306
MANÍ	1.834.836	296.722.680	79.738	162
ARROZ	1.145.141	209.888.717	40.480	183
SORGO	961.544	179.854.739	33.269	187
POROTO BLANCO Y OTROS	662.378	475.335.448	24.731	718
GARBANZO	332.640	149.071.447	12.530	448
OTROS	221.183	101.783.705	8.625	460
ARVEJA	161.766	42.012.948	5.984	260
ALGODÓN	108.601	49.247.928	3.945	453
<b>TOTAL</b>	<b>134.719.921</b>	<b>31.136.321.590</b>	<b>4.629.332</b>	<b>231</b>

Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP).

Gráfico 7: Cantidad de viajes anuales por tipo de producto en el modo vial.



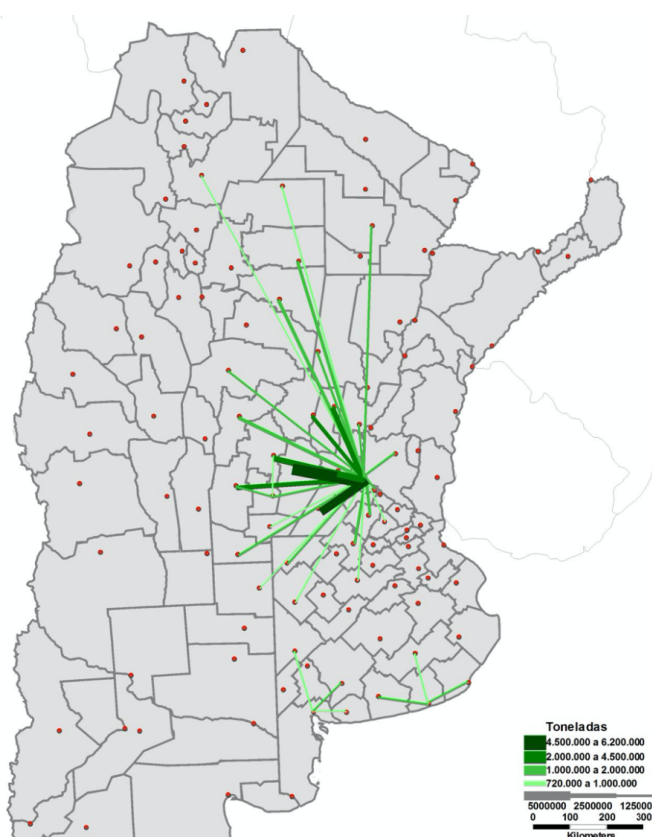
Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP).

Tabla 6: Principales 10 orígenes y destinos en el modo vial.

ORIGENES			DESTINOS		
ZONA	TONELADAS	%	ZONA	TONELADAS	%
BELL VILLE	8.174.541	6%	ROSARIO	60.999.137	45%
VENADO TUERTO	6.527.836	5%	NECOCHEA	7.820.305	6%
VILLA MARIA	5.940.971	4%	BAHIA BLANCA	7.414.459	6%
RIO CUARTO	5.145.863	4%	LA CARLOTA	4.713.911	3%
ROSARIO	4.216.318	3%	VENADO TUERTO	3.250.717	2%
CAÑADA DE GOMEZ	3.916.821	3%	VILLA MARIA	2.189.943	2%
CORDOBA	3.615.977	3%	ZARATE	2.051.045	2%
NECOCHEA	3.603.916	3%	CORDOBA	2.001.945	1%
RAFAELA	3.341.259	2%	CABA	1.598.174	1%
LA CARLOTA	3.234.448	2%	JUNIN	1.555.540	1%
RESTO	86.990.341	65%	RESTO	41.113.115	31%
<b>TOTAL</b>	<b>134.708.290</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>134.708.290</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP).

Gráfico 8: Líneas de deseo de cereales y oleaginosas transportados en el año 2017 a través del modo vial.



Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP).

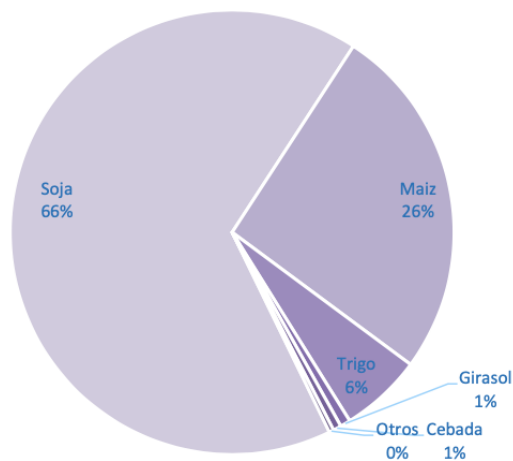
Con respecto al modo ferroviario, es posible señalar que la principal carga transportada es la soja, con un total de 4.512.843 toneladas, con una distancia media de 505 kms y una participación del 66% según toneladas-kilómetros, mientras que el maíz representó 2.371.910 toneladas, una distancia media de 375 kms y una participación del 26% según toneladas-kilómetros y el trigo un total de 778.269, una distancia media de 263 kms y una participación del 6% según toneladas-kilómetros sobre el total de la producción transportada.

Tabla 7: Transporte de cereales y oleaginosas 2017 en el modo ferroviario.

	TONELADAS	TON-KM	DISTANCIA MEDIA EN KMS
SOJA	4.512.843	2.277.950.863	505
MAIZ	2.371.910	889.166.179	375
TRIGO	778.269	205.056.167	263
OTROS	120.165	25.534.055	212
CEBADA	90.377	20.449.066	226
GIRASOL	60.561	11.084.228	183
<b>TOTAL</b>	<b>7.934.125</b>	<b>3.429.240.559</b>	<b>432</b>

Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de la CNRT.

Gráfico 9: Participación de productos según toneladas-kilómetros en el modo ferroviario.



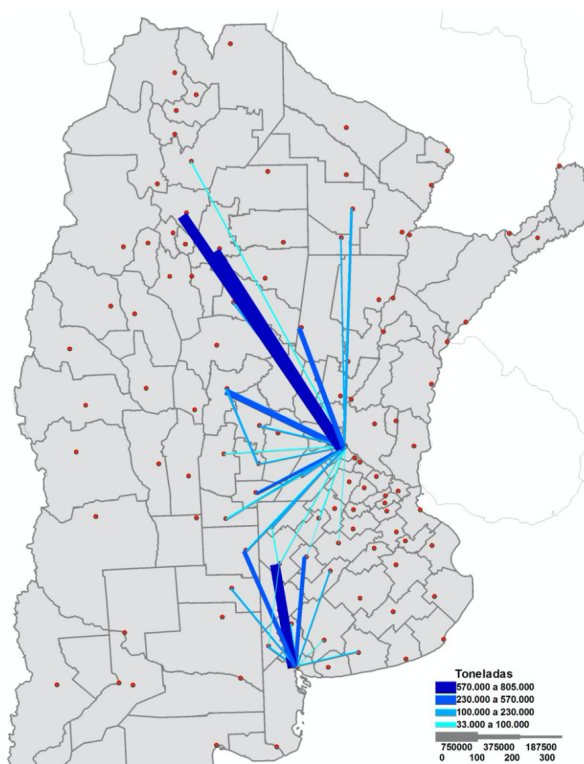
Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de la CNRT.

Tabla 8: Principales 10 orígenes y destinos en el modo ferroviario.

ORIGENES			DESTINOS		
ZONA	TONELADAS	%	ZONA	TONELADAS	%
TRENQUE LAUQUEN	927.992	12%	ROSARIO	4.383.880	55%
TUCUMAN	823.599	10%	BAHIA BLANCA	2.406.095	30%
CORDOBA	657.524	8%	LA CARLOTA	177.997	2%
GRAL. PICO	617.364	8%	TARTAGAL	123.644	2%
SANTIAGO DEL ESTERO	577.374	7%	DARREGUEIRA	113.148	1%
PEHUAJO	408.444	5%	VENADO TUERTO	111.258	1%
CERES	376.720	5%	GENERAL ROCA	108.729	1%
HUINCA RENANCO	301.731	4%	GRAL. VILLEGAS	97.522	1%
GRAL. VILLEGAS	284.430	4%	GRAL. PICO	61.429	1%
LABOULAYE	236.887	3%	CARHUE	59.231	1%
RESTO	2.722.061	34%	RESTO	291.191	4%
<b>TOTAL</b>	<b>7.934.125</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>7.934.125</b>	<b>100%</b>

Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de la CNRT.

Gráfico 10: Líneas de deseo de cereales y oleaginosas transportados en el año 2017 a través del modo ferroviario.



Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de la CNRT.

Por último, resulta relevante presentar la información disponible sobre los costos incurridos en concepto de fletes de manera comparativa entre ambos modos de transporte de los productos agrícolas. De acuerdo al Informe, para el caso vial, se

utilizó la *tarifa de referencia para el servicio de transporte automotor de cargas de jurisdicción nacional de cereales, oleaginosas, afines, productos, subproductos y derivados* publicado por la Subsecretaría de Transporte Automotor mediante las Disposiciones 71 y 171 de 2017, se convirtieron los valores en pesos a dólares, utilizando el tipo de cambio nominal promedio mensual que publica el BCRA y se consideraron las distancias específicas de cada viaje y la distribución anual de los flujos. Para el modo ferroviario, se utilizó el ingreso medio generado por el transporte de granos que los distintos Operadores informan a la CNRT (como proxy de la tarifa media efectivamente cobrada), y se convirtieron los valores en pesos a dólares de la forma mencionada.

Tabla 9: Aproximación al gasto en concepto de fletes de acuerdo al modo vial o ferroviario.

<b>MODO</b>	<b>U\$S</b>	<b>U\$S POR TON.</b>	<b>U\$S POR TON-KM</b>
VIAL	3.607.396.991	26,8	0,12
FFCC	160.064.682	20,2	0,05
<b>TOTAL</b>	<b>3.765.862.283</b>	<b>26,4</b>	<b>0,11</b>

Fuente: Informe Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas 2017 de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, elaborado en base a información de las Cartas de Porte y CTG (AFIP), CNRT y MTR.

De acuerdo a lo que puede observarse en la tabla presentada anteriormente, el viaje promedio de cada tonelada supone un costo 25% menor si se realiza por ferrocarril respecto al camión, aunque es posible considerar que la menor tarifa en USD por toneladas-kilómetros puede llegar a compensarse con la mayor distancia media de los viajes, y la necesidad de las puntas de camiones en origen, por lo que es posible entender que los modos no son exclusivamente “competidores”, sino necesariamente complementarios. De acuerdo a otro Informe de Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística de la República Argentina<sup>51</sup>, es posible analizar que

<sup>51</sup> Análisis de derivabilidad de carga del modo vial al modo ferroviario de la Dirección de Planificación de Transporte de Cargas y Logística del Ministerio de Transporte de la República Argentina, realizado con año base 2014 y disponible en <https://www.argentina.gob.ar/modelo-de-transporte/analisis-de-derivabilidad-de-carga-del-modo-vial-al-modo-ferroviario>

existe potencial de derivación de carga del sistema vial al Sistema Ferroviario. Dicha estimación está definida, principalmente, por la carga que actualmente se transporta en modo vial y que podría derivarse al modo ferroviario, siempre y cuando se cumplan determinados criterios y bajo ciertas circunstancias. Aquí se tendrá en consideración que los productos agropecuarios y mineros, por ejemplo, son aquellos tipos de productos que presentan mayor “vocación ferroviaria”, a comparación de otros productos que presentan nula capacidad de derivación. En dicho estudio se presenta, además, que a mayor distancia el ferrocarril es más competitivo, lo que implica que la derivación es mayor, considerando que el máximo potencial se alcanza a partir de los 500 kilómetros, mientras que a menos de 200 kilómetros no se admite derivación. Por último, cuanto mayor sea el volumen anual transportado, mayor será la derivación posible, considerando que el máximo se alcanza a partir de las 120.000 toneladas anuales, teniendo nula capacidad de derivación si el número es menor a las 7.000. La aplicación de estos criterios en el mencionado informe permite observar que existe un universo de carga que podría derivarse al modo ferroviario si las condiciones de operación fueran óptimas y el mismo desarrollara sus capacidades. A partir de una separación por tipos de productos, en el informe se presentan los cuadros a continuación, que expresan como valores en porcentaje las proporciones de carga que se transportan por modo vial y que podrían ser captadas por el ferrocarril, para cada tipo de producto y par de origen-destino, de acuerdo a los rangos de distancia-volumen.

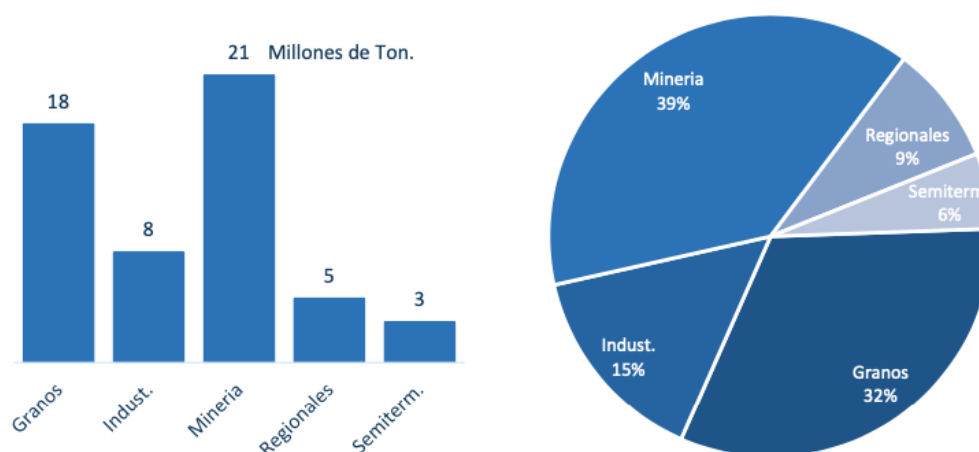
Tabla 10: Porcentaje de derivación del grupo de productos Granos.

Granos		Distancia (km)			
		500	400	300	200
Volumen anual (Ton.)	120.000	68,5%	57,4%	45,4%	34,3%
	82.333	57,4%	45,4%	34,3%	23,1%
	44.667	45,4%	34,3%	23,1%	11,1%
	7.000	34,3%	23,1%	11,1%	0,0%

Fuente: Informe Análisis de Derivabilidad de carga del modo vial al modo ferroviario de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, año base 2014.

En el informe mencionado, se obtuvieron 106 matrices de OD de carga entre 123 zonas del país que son potencialmente derivables al modo ferroviario y se identificó un total de 55.056.285 toneladas que representan el 12.4% de las cargas estimadas en el modo vial, de acuerdo al año base 2014. De dichos volúmenes potenciales, el sector agropecuario representa el 32% y, junto con la minería, representan tres cuartas partes de dicho potencial.

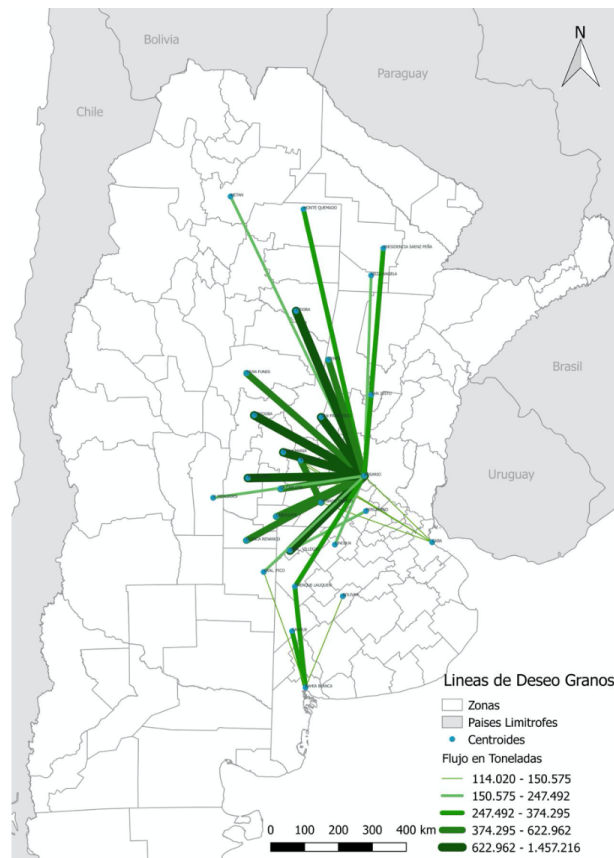
Gráfico 11: Carga potencialmente derivable del modo vial al modo ferroviario.



Fuente: Informe Análisis de Derivabilidad de carga del modo vial al modo ferroviario de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, año base 2014.

Al analizar las matrices de OD de las cargas derivables (del total de los productos), se observa una marcada concentración en los destinos de las mismas, ya que los dos principales puertos de exportación (Rosario y CABA) explican el 67% del total de la producción. Con respecto a la carga de granos particularmente, es posible observar en el siguiente mapa los pares de OD que presentan mayor potencialidad, a partir del análisis de la ilustración que representa las líneas de deseo cuyo grosor indica la importancia relativa de cada par.

Gráfico 12: Líneas de deseo de demanda potencial de granos.



Fuente: Informe Análisis de Derivabilidad de carga del modo vial al modo ferroviario de la Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, año base 2014.

El último informe disponible publicado sobre Transporte Ferroviario de Cargas en Argentina<sup>52</sup> permite analizar las características generales del transporte de cargas y los principales OD de los flujos, lo que contribuye al análisis del impacto del desarrollo de las obras en el sistema de comercialización de granos.

Considerando que las tres principales variables que permiten analizar la carga son las toneladas totales transportadas, las toneladas-kilómetros y la distancia media, es posible analizar los volúmenes de carga y la importancia relativa de las distintas

<sup>52</sup> Informe Transporte Ferroviario de Cargas en Argentina, características generales y origen-destino de los flujos, publicado en diciembre de 2019, disponible online en <https://www.argentina.gob.ar/transporte/cargas-y-logistica/documentos-tecnicos-para-la-planificacion-del-transporte/transporte-ferroviario-de-cargas-en-argentina>

líneas de trenes, tanto así como la evolución de las variables a lo largo del tiempo y su explicación. De acuerdo a dicho Informe, el Sistema Ferroviario significó en 2018 el 3,5% de las toneladas totales transportadas en el territorio nacional con un total de 18,8 millones de toneladas. Esto ubica al Sistema Ferroviario en el último lugar, ya que el transporte por vía fluvial fue de 19 millones de toneladas (4% del total) y el transporte automotor fue de 498,4 millones de toneladas (93% del total).

En definitiva, la producción debe ser acercada a las zonas portuarias localizadas en los alrededores de la ciudad de Rosario y Buenos Aires, cuyos ámbitos son adecuados para la instalación de las terminales portuarias. La zona portuaria se constituye además como parte del núcleo agrícola del país, por lo que la producción de granos de la zona recorre distancias cortas para acceder a los puertos de exportación. Esto se constituye como una ventaja comparativa, que abre las posibilidades para la disminución de los costos de transporte que deben pagar los productores, permitiendo aumentar los márgenes de rentabilidad y garantizando la oferta ininterrumpida de granos y oleaginosas. Sin embargo, a la cercanía de las zonas productivas con los puertos exportadores se suma la expansión de las fronteras agrícolas más alejadas de los polos portuarios en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Chaco, Tucuman y San Luis que, gracias a los avances tecnológicos y desarrollos genéticos pudieron abocarse a la producción de cereales y oleaginosas y contribuir al crecimiento de la producción. Pero los costos logísticos del modo vial son desfavorables para la competitividad de dicha producción en el mercado interno y en el mercado internacional.

Si bien lo planteado no supone el reemplazo total del modo vial, sí existen márgenes de derivabilidad de la producción desde el mismo al modo ferroviario, lo que contribuirá a la disminución de los costos logísticos, que implican una disminución del costo del producto, lo que le inyecta al mismo mayores márgenes de competitividad y contribuye a desarrollar las economías regionales del NOA, permitiendo un transporte más ágil, eficaz y barato, lo que tiene efectos positivos en las economías regionales y contribuirá positivamente al aumento de la producción agroindustrial y su exportación. Las inversiones chinas en el Sistema Ferroviario representan un avance positivo para el agro argentino en su totalidad.

Los gráficos e información estadística presentados a lo largo de este capítulo son fundamentales para poner de manifiesto las ideas planteadas a lo largo de la presente investigación tanto como para articular e interrelacionar nuestro marco teórico-conceptual con el fenómeno empírico estudiado. Esto permite concluir en que el proyecto político del período 2003-2015, a partir de la gestión en clave pública y la planificación estatal estratégica orientada hacia un nuevo tipo de Desarrollo, orientó su política exterior con la RPCh con el objetivo de alcanzar inversiones favorables que contribuyan a mejorar la Infraestructura y Logística pública. El desarrollo del Sistema Ferroviario en el caso del Ferrocarril Belgrano Cargas, a partir de la cooperación y las inversiones de la RPCh, permite reducir los costos del transporte de dicha producción y, por lo tanto, aumentar la competitividad de los productores de dichas zonas, además de que la infraestructura para el movimiento de la producción adicional de dichas zonas del NOA se constituye como un elemento estratégico para el crecimiento del país en lo que refiere a la exportación de alimentos y commodities.

## CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

La presente investigación sostuvo como hipótesis que a partir del siglo XXI la región de América Latina experimentó un giro a la izquierda y, al mismo tiempo, se produjo un aumento del poder global de la RPCh, que, por diversos factores, incrementó e intensificó sus vínculos con la región y con Argentina. A partir del análisis de la relación de cooperación establecida entre Argentina y la RPCh, es posible observar que la estrategia argentina de vinculación con la RPCh fue, además, parte del proyecto político de las administraciones en el período de estudio (2003-2015). Al mismo tiempo, dichos proyectos políticos tuvieron una estrategia de redefinición del rol del Estado en general y en el Sistema Ferroviario argentino en particular. Tal es así, que a partir de la cooperación bilateral con la RPCh en el ámbito de Infraestructura y Logística se lograron inversiones y obras que contribuyeron de manera positiva al Sistema Ferroviario en general y al Sistema de Comercialización de Granos en particular, cuyo efecto principal es el aumento de la competitividad de la producción agroindustrial del Norte y centro del país.

En la presente investigación nos referimos al rol del Estado y a su poder administrador entendiendo que el Gobierno se configura como un dispositivo de poder decisional, que está fundado en un esquema de valores y que define un diagnóstico del pasado, que permite comprender el presente y, de esta manera, asumir los desafíos que implica el mismo para alcanzar un futuro ideal. Desde la perspectiva asumida, se entendió a la gestión desde una clave pública y a partir de la idea de planificación estratégica. Esto implica que el dispositivo de Gobierno debería *“suponer que ese futuro al que se aspira no es un devenir de la naturaleza o una oportunidad del azar, sino la construcción humana por excelencia, la más propia de quienes gobiernan y administran un Estado”* (Bernaza, et al. 2015: 18). En la presente investigación se planteó, además, que la capacidad de gobernar el sistema depende de la *“decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado”* y el concepto de capacidad política *“se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación para lograr sus objetivos políticos que por las estructuras estatales per se”* (Rey, 2011: 31). Desde esta perspectiva, es posible observar y situar el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales en Argentina a partir del fin de

la etapa de la crisis social, política y económica y con el inicio del período político del año 2003, donde a partir de retomar la idea de la política como herramienta de transformación y articulación social, se redireccionó el proceso de acumulación hacia metas de crecimiento y desarrollo (García Delgado, 2013), apelando a ciertos intereses colectivos y permitiendo, de esta manera, que el Estado se fortalezca en su rol, recuperando ciertos márgenes de autonomía.

A lo largo de la presente investigación desarrollamos la historización de las relaciones bilaterales entre la RPCh y Argentina, por un lado, y los efectos que la asunción de diversos modelos de desarrollo por parte de los proyectos políticos argentinos tuvieron en la realidad del Sistema Ferroviario argentino, por el otro. A partir de dicho análisis, es posible interrelacionar los conceptos planteados en el marco teórico y los efectos que la interrelación conceptual permite observar en la praxis en el fortalecimiento, debilitamiento, estancamiento o intensificación de las relaciones bilaterales entre ambos países asimismo como de las capacidades gubernamentales argentinas.

La investigación concluirá señalando que la relación bilateral con la RPCh se consolidó como una política pública llevada a cabo por los proyectos políticos que gobernaron Argentina en dicho período y que dicha política pública contribuyó al logro, al menos de manera parcial, del objetivo de fortalecimiento del Sistema Ferroviario argentino. La vinculación bilateral y la intensificación (en términos de ampliación y diversificación) de la misma fue aprovechada, además, como una oportunidad por dichos proyectos políticos para debatir sobre los niveles de autonomía relativa que poseía Argentina, la posibilidad de constitución de nuevos polos de poder global y la construcción de nuevos modelos de acumulación de mayor complejidad, a partir del fortalecimiento de la Infraestructura Pública y, específicamente en este caso, con la renovación y fortalecimiento del Sistema Ferroviario argentino.

Los antecedentes presentados en la presente investigación permiten señalar que la vida política argentina estuvo dominada, durante diversos períodos de su historia, por una percepción que circunscribía al país al territorio de la Pampa Húmeda, donde el ferrocarril no fue más que un mero medio de transporte que sirvió para trasladar la producción de modelos casi exclusivamente agroexportadores hacia los puertos. En general en dichos períodos esta percepción fue acompañada por una

perspectiva en la cual se consideraba que la presencia y el rol estratégico del Estado debía ser menoscabado en favor de mecanismos de mercado que, en los contextos implementados y con la realidad argentina, demostraron ser ineficaces, ineficientes, injustos y con consecuencias económicas, sociales y políticas muy negativas. Durante el período de estudio de la presente investigación, la centralidad del Estado y de los cuadros de gobierno en la formulación de una visión y proyecto de gobierno que orientó la política exterior como una herramienta para contribuir a la solución de problemas, necesidades e intereses locales, implicaron un fortalecimiento de las capacidades de gobierno, entendidas como constitutivas de las capacidades estatales. Las herramientas técnicas y la planificación estratégica orientada al desarrollo permiten referir a un Estado que busca instrumentar las transformaciones propuestas por la política, incorporando la *“gestión de la transformación”* como un componente político que debe ser asumido por Estados para resolver los problemas económicos, políticos y sociales que enfrentan sus sociedades.

Durante el período estudiado, además, se produjo una incorporación de temas a discutir con la participación de jurisdicciones provinciales, actores sociales locales, especialistas, académicos, planificadores, gremios y la sociedad civil en general, casi sin precedentes, abordando la necesidad de definir una política de Desarrollo y de ordenamiento del territorio, el diseño de planes estratégicos dinámicos, la discusión de instrumentos de ordenamiento territorial y la importancia de reasumir una política en materia ferroviaria. Desde esta perspectiva es posible analizar que, además, la Infraestructura de Transporte contribuyó a los lineamientos políticos-territoriales que persiguieron el fin de revertir situaciones de inequidad y consolidar un enfoque integral del territorio (Schweitzer, 2014). Asimismo, se instrumentalizó a la planificación como un proceso de apoyo a las decisiones estratégicas vinculadas al desarrollo del país, buscando en primer lugar promoverlo y, fundamentalmente, dirigirlo. Asimismo, es posible observar que dicha instrumentalización conduce, al mismo tiempo, y refiriéndonos específicamente al Sistema Ferroviario argentino, a introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación a los efectos de lograr procesos más eficientes y, en definitiva, fortalecerlo.

La recuperación y el fortalecimiento del Sistema Ferroviario argentino se constituye, una vez más, como una oportunidad única e histórica para otorgarle a los

trenes argentinos el rol dinamizador, poblador e industrial que los caracteriza. Los objetivos de una Argentina industrializada, competitiva, con desarrollo del mercado interno y socialmente justa requieren de la disposición de los cuadros de gobierno para direccionar estratégicamente y gestionar los conflictos que puedan comprometer el desarrollo. Las redes de transporte remiten a la puesta en valor de los territorios, son soporte de actividades productivas y del sistema de asentamiento, actuando en la modificación de las condiciones de los territorios y dando lugar a configuraciones territoriales que potencian el desarrollo socioeconómico. Por lo tanto, están vinculadas a las demandas de los distintos modelos de acumulación. El Sistema Ferroviario argentino, en manos del Estado y de toda la sociedad argentina y administrado de manera eficiente, puede contribuir a cumplir el rol estratégico de potenciar las economías regionales, conectar los pueblos y ciudades del territorio, mejorar la competitividad y productividad argentina y, sobre todo, contribuir al desarrollo de una Argentina autónoma y soberana.

De esta manera, consideraremos que la cooperación bilateral en el Ferrocarril Belgrano Cargas fue producto de un Estado capaz de tomar decisiones soberanas respecto a un modelo de desarrollo sostenible y con inclusión social, lo que en términos de la presente investigación, determina su capacidad. Las obras del FBC representan además una respuesta estatal a una causa regional, considerada como una de las más profundas deudas que tiene el centro desarrollado con la zona del NOA, donde vive la cuarta parte de la población del país y que se encuentra limitada al acceso a los mercados por la falta de transporte competitivo, con pocos incentivos para la inversión productiva y enfrentando procesos de falta de modernización tecnológica. El Estado, de esta forma, contribuye a la no agudización de las asimetrías en el territorio federal argentino y, al menos desde la planificación, a alcanzar la inserción de dicha zona al sistema productivo y al de comercialización de granos, fortaleciendo de esta manera también sus capacidades.

Si bien la vinculación con la República Popular China no escapa a muchísimas discusiones y cuestionamientos sobre la inserción internacional de Argentina y una posible reprimarización de la economía, es cierto que Argentina tiene la oportunidad de seguir trabajando junto a la RPCh en torno a sus coincidencias en materia de agenda internacional y profundizar sus vínculos de manera tal que se considere a las

relaciones de manera estratégica, como herramientas y tácticas a mediano plazo, que contribuyan a desarrollar áreas estratégicas nacionales y continuar proveyendo de materias primas a China, al mismo tiempo que persigue procesos de transferencia de tecnologías hacia la modernización argentina. Esto resulta la base esencial de la incorporación de valor agregado a las cadenas productivas y fundamental para generar procesos de desarrollo interno, logrando así una inserción internacional más inteligente, estratégica, diversa y sustentable.

Por un lado, es preciso pensar y representar el rol del ferrocarril dentro del modelo de desarrollo de nuestro país, entendiendo las ventajas que implica para las economías regionales y para el transporte de pasajeros. Así, será posible diseñar políticas de Estado que incluyan en los beneficios de las inversiones no sólo al Sistema de Comercialización de granos, sino también a grupos no concentrados, con estrategias inclusivas, de desarrollo local, que contemplen los territorios y sociedades y que sean ambientalmente sustentables. Por otro lado, también resulta fundamental para nuestro país pensar el relacionamiento con China desde una perspectiva política, que lo considere como una política de Estado que trascienda a los gobiernos y tenga una perspectiva planificada a largo plazo. La relación debe orientarse a ampliar los márgenes de complementariedad en el comercio, lograr la apertura de mercados estratégicos para la industria argentina, profundizar la cooperación en ciencia y tecnología, fortalecer los procesos de transferencias tecnológicas y posicionarse en la región como un receptor importante de inversiones que permitan potenciar las cadenas productivas y la incorporación de valor agregado, promoviendo sectores estratégicos como el comercio, la energía, la agroindustria, la ciencia y tecnología, la cooperación espacial, la cultura y la educación, entre otros.

# BIBLIOGRAFÍA

## Bibliografía

- ABAL MEDINA, J. M. y CAO, H. (Comps.), (2012), “Manual de la Nueva Administración Pública Argentina”, Buenos Aires, Ariel.
- ABAL MEDINA, J. M. y NEJAMKIS, F. P., (2001) “Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público”, V Congreso Nacional de Ciencia Política - Sociedad Argentina de Análisis Político – 14 al 17 de noviembre de 2001.
- AGOSTA, R. (2010), “El Sector Transporte en la Argentina. Seminario de Transporte y Cambio Climático en la Argentina”, Buenos Aires, UNSAM.
- BACCIEGA, J., (2014), “Relaciones estratégicas de intercambio comercial y diplomático entre la República Popular China y América Latina” en “Las relaciones entre China y América Latina y los enigmas de los lazos históricos”, compiladora Laura L. Bogado Bordazar, ISBN 978-950-34-1153-7, Ediciones IRI.
- BASUALDO, E., (2000), “Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política”, Buenos Aires, Flacso-Universidad Nacional de Quilmes-Página12.
- BASUALDO, E., (2001), “Sistema político y modelo de acumulación. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)”, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- BASUALDO, V. (2008), “Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina: Una mirada de largo plazo, desde sus orígenes hasta la actualidad”, Cuadernillos de FETIA, Buenos Aires.
- BECERRA RAMÍREZ, M., POVEDANO AMEZONA, A., TÉLLEZ CARVAJAL, E., (2018), “La soberanía en la era de la globalización”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- BERNARDIS, J., DE LA TORRE, M.V., FARABOLLINI, B., JULLIER, J.P., (2017), “China: el gigante ha despertado”, Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, ISSN 2525-1112, Año 2, No. 4, Julio-Diciembre 2017, pp. 297-318.

- BOLIGANA, Luciano, (2013) “¿Apuesta China a la modernización productiva de América Latina?”, Realidad Económica, Instituto Argentino de Desarrollo Económico, Número 279, Octubre/Noviembre.
- BOLINAGA, L. y SLIPAK, A. (2014), "Límites teóricos y fácticos a la categoría de cooperación sur-sur para analizar la vinculación comercial entre China y Argentina (1990-2013)", FLACSO-ISA Joint International Conference. Global and Regional Powers in a Changing World, 23 al 25 de Julio de 2014, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://tinyurl.com/lfkl9um>
- CALZADA, J. y RAMSEYER, F. (2019), “Inversiones de la República Popular China en Argentina”, Informativo Semanal de la Bolsa de Comercio de Rosario, AÑO XXXVI - N° Edición 1898 - 01 de Marzo de 2019. Disponible online en <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/inversiones-de>
- CENA, J., (2008), “El Ferrocidio”, Buenos Aires, La Rosa Blindada.
- CENTRO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO, (2010), “La Cooperación Internacional para el Desarrollo”, Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo Número 1, Universitat Politècnica de Valencia. Disponible en <http://www.upv.es/upl/U0566378.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, (1997), “Una nueva gestión pública para América Latina”.
- CESARÍN, S., (2010), “China y Argentina: mirando el futuro. Enfoques y recomendaciones de política para potenciar la relación bilateral”, Observatorio de Política Exterior Argentina, Centro de Estudios Políticos y Sociales.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, (2010), “La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica”, LC/L.3224, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales - CARI, (2015), “El relacionamiento de China con América Latina y Argentina: significado de la Alianza Estratégica Integral y de los acuerdos bilaterales”, Carola Ramón-Berjano, Jorge E. Malena y Miguel A. Velloso, Documento de Trabajo 96.
- CONTARDO, M., (2014), “Las relaciones entre China y América Latina y el Caribe. La visión estratégica del país asiático y el declive del liderazgo norteamericano en la región”, en “Las relaciones entre China y América Latina y

los enigmas de los lazos históricos”, compiladora Laura L. Bogado Bordazar, ISBN 978-950-34-1153-7, Ediciones IRI.

- DUHALDE, S. y VENTRICI, P., (2015), “Sistema Ferroviario Argentino: un análisis político y económico de su historia reciente (1980-2010)”, disponible online en <https://ferinter.hypotheses.org/files/2015/03/duhalde-ventrici-ferinter.pdf>
- ENNIS, B., (2015), “Breve repaso histórico y presente de Ferrocarriles Argentinos del pueblo argentino”, Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo, disponible online en <http://www.oetec.org/nota.php?id=1135&area=1>
- FELDER, R. (2009) “¿Hacia dónde va el tren? Estado y ferrocarril después de las privatizaciones”, Revista Transporte y Territorio, N°1, Universidad de Buenos Aires.
- FELDER, R., (2001), “La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector”, Gestión y política pública, vol. X, n°1.
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2019), “Una política exterior soberana”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Colihue, 2019.
- GALÁN GÓMEZ, M. y SANAHUJA, J.A., (1999), “El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo”, CIDEAL, Madrid.
- GARCÍA DELGADO, D., (2013), “Estado y políticas públicas: Hacia un nuevo paradigma”. En: Revista Estado y Políticas Públicas No 1. Año 2013. Pp. 14-18. Recuperado de: [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1386646016\\_1-garcia-delgado-editorial.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1386646016_1-garcia-delgado-editorial.pdf)
- GARCÍA DELGADO, D., (2013a), Entrevista breve a Garcia Delgado, en Revista Cuestiones de Sociología 9, 2013.
- GARCÍA DELGADO, D., (2013b), Editorial, en Revista Estado y Políticas Públicas, Año I, No 1, pp. 14-18, FLACSO Argentina.
- GUERRO, O., (2003), “Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin Política?”, Revista Venezolana de Gerencia 8 (23), 379-395.
- GUTIÉRREZ, A., (1998), “Política de transportes. Crónica de una renegociación anunciada. La historia “no oficial” de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros”, Revista Realidad Económica, N°158, pp. 92-119.

- HIRSCH, J., (1992) "Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias", en Hirsch, Bonefeld, Clarke, Peláez, Holloway y Plá, Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista, Buenos Aires, Ed. Tierra del Fuego.
- JALIL, C., (2014), "Los ferrocarriles de carga en Argentina: Un análisis de las políticas ferroviarias y sus consecuencias, 1989-2011". Trabajo final de grado, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, en Memoria Académica. Disponible online en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1093/te.1093.pdf>
- JENKINS, R., (2011), "El 'efecto China' en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina", Revista CEPAL, 103, pp. 77-93.
- LAUFER, R., (2017) "Argentina y su asociación estratégica con China en la era Kirchner", publicado en: Colección de Estudios Iberoamericanos (2015-2016), Universidad de Xuzhou/Social Sciences Academic Press.
- LECHINI, G., (2011), "La cooperación Sur-Sur entre Argentina y África en el contexto de sus relaciones históricas", en Revista española de desarrollo y cooperación, Ayllón, Bruno (Coord.) N° 27, Madrid, España.
- LUCITA, E., (comp.), (1999) "La patria en el riel. Un siglo de lucha de los trabajadores ferroviarios", Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional.
- MARCONETTO, Agustin, (2014), "La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Un análisis desde la Teoría de la Autonomía.", Trabajo final de grado, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- MARTÍNEZ, J., (2007), "1977-2006: El ciclo de las reformas traumáticas", en López, M. y Waddell, J. (comps.), Nueva historia del ferrocarril en la Argentina, Buenos Aires, Lumiere.
- MASSIA, S., (2013), "Belgrano Cargas. Documento de políticas públicas N°42", Buenos Aires, Fundación Pensar.
- MATUS, C., (1987), "Política, planificación y gobierno", Caracas, Fundación ALTADIR.
- MATUS, C., (1994), "Adiós, señor presidente", Caracas, Fundación ALTADIR.
- MATUS, C., (1997), "El líder sin Estado Mayor", Caracas, Fundación ALTADIR.

- MENEM, C. y DROMI, J., (1990), "Reforma del Estado y transformación nacional", Buenos Aires, Ed. Ciencias de la Administración.
- MIGDAL, J., (1988), "Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World", Princeton, New Jersey: Princeton University Press. doi:10.2307/j.ctvzsmdzz
- MÜLLER, A., (2004), "Reforma y privatización en el sector transporte: reseña y balance preliminar", Desarrollo Económico, Vol. 44, N° 173.
- MÜLLER, A., (2012), "Racionalización en el ferrocarril estatal argentino: ¿qué se logró?", VI Congreso de Historia Ferroviaria, Vitoria, España.
- MÜLLER, A., (2013), "Dos reformas ferroviarias, dos historias diferentes: Estados Unidos y Argentina", V Congreso de la Asociación Internacional de Historia del Ferrocarril, Santiago de Chile.
- NELISSEN, N., (2002), "The Administrative Capacity of New Types of Governance", Public Organization Review: A Global Journal 2, Kluwer Academic Publishers.
- NYE JR., J., (2008), "Bound to Lead. The changing Nature of American Power", New York: Basic Books, 1990, American Political Science Review, 84(4), 1400-1401. doi:10.2307/1963315
- OSZLAK, O. y O'DONELL, G., (1981), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. CLACSO/ Nro. 4.
- OSZLAK, O., (1982), "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina", Desarrollo Económico, Vol. 21, No. 84, pp. 531-548.
- OSZLAK, O., (2009), "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico", pp. 9-48, en Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil, volumen II, editado por Fundación CIPPEC. Buenos Aires: Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- OVIEDO, E. (2000), "La política exterior Argentina hacia China 1945-1999", disponible online en [https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2654/111\\_pdfsam\\_2000%20CAR](https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2654/111_pdfsam_2000%20CAR)

I%20asia-pacifico.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultado el 23 de julio de 2020).

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010), “Medición de la capacidad”, junio de 2010.
- RAPOPORT, M., (2007), “Mitos, etapas y crisis en la economía argentina”, Revista Nación, Región, Provincia en Argentina, n°1.
- RAPOSO, I., (2009), “Reestructuración ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario”, Revista Transporte y Territorio, N°1, Universidad de Buenos Aires.
- REPETTO, F., (2004), “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004.
- REY, M., (2011), “Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post- convertibilidad”, en Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social”, Año 1, Nro. 2, agosto de 2011.
- REY, M., (2011), “Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad”. En Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 1, N° 2. Recuperado de: [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web\\_revista\\_2/pdf/6\\_rey.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_2/pdf/6_rey.pdf)
- RICARDO, L., (2014), “China: núcleo del entramado Internacional” en “Las relaciones entre China y América Latina y los enigmas de los lazos históricos”, compiladora Laura L. Bogado Bordazar, ISBN 978-950-34-1153-7, Ediciones IRI.
- ROSALES, O. y KUWAYAMA, M., (2012), “China y América latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica”, Santiago de Chile, libros de la CEPAL.
- ROSAS HUERTA, A., (2008), “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, Revista Política y Cultura Número 30, Gobernanza y políticas públicas, México. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200006#notas](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006#notas)
- RUSELL, R., (1991), “Variables Internas y Política Exterior” en ponencia presentada en el taller de trabajo sobre “Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior”, organizado por FLACSO - Área Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Argentina, Flacso.

- SALERNO, E., (2008) “Los Ferrocarriles del Estado en Argentina y su contribución a la ciencia”, *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 15(3).
- SÁNCHEZ GONZALEZ, J.J., (2008), “Las reformas Neogerenciales en Hispanoamérica. Enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno”, *Revista Chilena de Administración Pública, Estado, Gobierno y Gestión Pública*, ISSN: 0717-6759, (105-123), 12 de diciembre de 2008.
- SCALABRINI ORTIZ, R., (2009), “Los ferrocarriles deben ser del pueblo argentino. Historia de los ferrocarriles argentinos”, Rosario, Ed. Fundación Ross.
- SCHNEIDER, A., (2005), “Los compañeros. Trabajadores, izquierda y peronismo, 1955-1973”, Buenos Aires, Imago Mundi.
- SCHVARZER, J., (1974), “Los ferrocarriles, su auge, su crisis y su resurrección”, *Competencia*, N° 135.
- SCHVARZER, J., (1999), “Los ferrocarriles de carga en la Argentina. Problemas y desafíos en vísperas del siglo XXI”, *Documento de Trabajo*, N° 2.
- SCHVARZER, J., REGALSKY, A. y GÓMEZ, T., (2007), “Estudios sobre la historia de ferrocarriles argentinos 1857-1940”, 1a ed., Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- SLIPAK, A., (2014a) “América Latina y China: ¿Cooperación Sur-Sur o <<Consenso de Beijing>>?”, *Revista Nueva Sociedad*, Número 250, marzo/abril. Disponible en: [http://nuso.org/upload/articulos/4019\\_1.pdf](http://nuso.org/upload/articulos/4019_1.pdf)
- SLIPAK, A., (2014b), “La expansión de China en América Latina: incidencia en los vínculos comerciales argentino-brasileros”. Disponible en: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38552139/Slipak\\_-\\_UNM.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/38552139/Slipak_-_UNM.pdf)
- SLIPAK, A., (2014c), “Un análisis del ascenso de China y sus vínculos con América Latina a la Luz de la Teoría de la Dependencia”, *Revista Realidad Económica*, Número 282, febrero/marzo. Disponible en: <http://tinyurl.com/qyc7mjj>
- SLIPAK, A., (2014d), "La Argentina entre la encrucijada de la reprimarización y las nuevas formas de dependencia" en Svampa, Maristella (Comp.) *El Desarrollo en cuestión. Actores, disputas y modelos de desarrollo en la Argentina Contemporánea*. En prensa.
- SONG XIAOPING, (2014), “Historia de las relaciones entre China y América Latina” en “Las relaciones entre China y América Latina y los enigmas de los

lazos históricos”, compiladora Laura L. Bogado Bordazar, ISBN 978-950-34-1153-7, Ediciones IRI.

- SOTELO MACIEL, A. J., (2013), “Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI”. En Revista Estado y Políticas Públicas, Año I, No 1, FLACSO Argentina.
- STOESSEL, S., (2015), “Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI” Polis, disponible online en <http://journals.openedition.org/polis/10453>
- THWAITES REY, M., (1993), “La política de reprivatizaciones en la Argentina. Consideraciones a partir del caso Aerolíneas”, Realidad económica, No 116.
- TORRADO, S., (2007), “Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad” en S.Torrado (comp.), “Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX”, Buenos Aires, Edhasa, Tomo 1.
- UNICEF (1999), “Literature review: definitions of capacity building and implications for monitoring and evaluations”, Nueva York, UNICEF, Division of Evaluation, Policy and Planning.
- VARESI, G. (2018) “De la crisis del régimen neo-desarrollista y la hegemonía Kirchnerista al triunfo de Cambiemos”. Revista Temas y Debates, ISSN 1666-0714, año 22, número 35, enero-junio 2018, pp.13-38.
- VILAS, C., (2013), “El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones”, Buenos Aires, Biblos/ Politeia.
- VILLAFAÑE, V.L., (2018), “Las relaciones económicas de China con Latinoamérica”, Revista Institucional N° 1534, Bolsa de Comercio de Rosario, 01 de Diciembre de 2019, disponible online en <https://www.bcr.com.ar/es/sobre-bcr/revista-institucional/noticias-revista-institucional/las-relaciones-economicas-de-china>
- XU SHINGCHENG (2006), “Las diferentes etapas de la relación sino-latinoamericanas”, Nueva Sociedad, NUSO 203, Mayo-Junio 2006, disponible online en <https://nuso.org/articulo/las-diferentes-etapas-de-la-relacion-sino-latinoamericanas/>

## Fuentes de información secundaria

- ÁMBITO, “Argentina y China Firmaron Acuerdos por minería y trenes”, nota periodística del 26 de enero de 2010. Disponible online en <https://www.ambito.com/economia/argentina-y-china-firmaron-acuerdos-mineria-y-trenes-n3604806> (consultado el 29 de julio de 2020).
- ÁMBITO, “Reestatizaron el Belgrano cargas (puede haber más)”, 23 de Mayo 2013, versión impresa del Diario Ámbito, disponible online en <https://www.ambito.com/reestatizaron-el-belgrano-cargas-puede-haber-mas-n3789621> (consultado el 21 julio de 2020).
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2013), “Anuncio de mejoras en el transporte de pasajeros y de cargas”, 4 de febrero de 2013, disponible online en <https://www.FernandezdeKirchnerargentina.com/anuncio-de-mejoras-en-transporte-de-pasajeros-y-de-cargas>
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2013), “Inversiones para el Belgrano Cargas”, 4 de diciembre de 2013, disponible online en <https://www.FernandezdeKirchnerargentina.com/belgrano-cargas-cristina-kirchner/>
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2014), “Convenios firmados con la República Popular China”, 12 de julio de 2014, disponible online en <https://www.FernandezdeKirchnerargentina.com/convenios-firmados-con-la-republica-popular-de-china/>
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2014), “Ferrocarriles: material rodante, renovaciones de vías y estaciones”, 23 de abril de 2014, disponible online en <https://www.FernandezdeKirchnerargentina.com/ferrocarriles-material-rodante-renovacion-de-vias-y-estaciones-que-inauguramos-hoy/>
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2014), “Inversión en Infraestructura ferroviaria y material rodante”, 12 de agosto de 2014, disponible online en <https://www.FernandezdeKirchnerargentina.com/inversion-en-infraestructura-ferroviaria-y-material-rodante/>
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2014), “La relación entre Argentina y China es una verdadera política de Estado”, 18 de julio 2014, disponible online en <https://www.FernandezdeKirchnerargentina.com/cristina-kirchner-jinping-visita-oficial-china/>

- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2015), “Ferrocarriles y Proyecto de Ley para la estatización de trenes”, 2 de marzo de 2015, disponible online en <https://www.FernandezKirchnerargentina.com/cristina-kirchner-ferrocarriles-proyecto-estatizacion-trenes-argentinos-apertura-de-sesiones-ordinarias-2015/>
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2015), “Nuevo acceso ferroviario al Puerto de Buenos Aires”, 23 de septiembre de 2015, disponible online en <https://www.FernandezKirchnerargentina.com/nuevo-acceso-ferroviario-al-puerto-de-buenos-aires/>
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2015), “Primeros 151 vagones del Ferrocarril Belgrano Cargas”, 12 de octubre de 2015, disponible online en <https://www.FernandezKirchnerargentina.com/ferrocarriles-llegaron-los-primeros-151-vagones-del-ferrocarril-belgrano-cargas/>
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2015), “Promulgamos la Ley de creación de Ferrocarriles Argentinos”, 20 de mayo de 2015, disponible online en <https://www.FernandezKirchnerargentina.com/cristina-kirchner-ferrocarriles-proyecto-estatizacion-trenes-argentinos-apertura-de-sesiones-ordinarias-2015/>
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, C. (2015), “Servicio ferroviario de cargas entre Las Heras y Puerto Deseado, Santa Cruz”, 6 de octubre de 2015, disponible online en <https://www.FernandezKirchnerargentina.com/nuevo-acceso-ferroviario-al-puerto-de-buenos-aires/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Informe de Intercambio Comercial Argentino correspondiente al período 2019, República Argentina.
- KIRCHNER, N., (2003), Discurso pronunciado ante la Honorable Asamblea Legislativa el 25 de Mayo de 2003. Disponible online en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24414-blank-18980869>
- KIRCHNER, N., (2004), Discurso pronunciado en la Presentación Anual del Plan de Inversiones Ferroviarias el 18 de febrero de 2004. Disponible online en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24124-blank-35741585>
- KIRCHNER, N., (2005), Discurso pronunciado en el acto de presentación del Proyecto de Electrificación del Ferrocarril Roca ramal Constitución-La Plata el 23 de

- noviembre de 2005. Disponible online en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24849-blank-36331114>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina (2020), Informe Mensual del Mes de Junio 2020, disponible en <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/estimaciones/estimaciones/informes/>
  - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina, Revista Mercados Agropecuarios número 13, Enero 2020, edición digital disponible en [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss\\_mercados\\_agropecuarios/publicaciones/\\_archivos/000100\\_Revistas/099997\\_2020/000988\\_N%C3%BAmero%2013-%20febrero%202020.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/publicaciones/_archivos/000100_Revistas/099997_2020/000988_N%C3%BAmero%2013-%20febrero%202020.pdf)
  - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Secretaría de Transporte (2007), Proyecto de Recuperación y Mejoramiento del Ferrocarril Gral. Belgrano.
  - Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (2008), “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”. Disponible en: <http://www.fmprc.gov.cn/esp/zt/hjtzxzf/hjtjrytgmx/t521035.htm>
  - Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, (2003) “Posición de China para con la cooperación Sur-Sur”. Recuperado el 01/03/2014 de: <http://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t25296.shtml>
  - Ministerio de Transporte de la Nación Argentina, Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, (2019), Informe de Transporte Terrestre de Cereales y Oleaginosas correspondiente al año 2017. Disponible online en <https://www.argentina.gob.ar/transporte/cargas-y-logistica/otros-estudios-de-cargas-y-logistica/transporte-terrestre-de-cereales-y-oleaginosas-2017>
  - Ministerio de Transporte de la República Argentina (2019), Informe Transporte Ferroviario de Cargas en Argentina, características generales y origen-destino de los flujos, publicado en diciembre de 2019, disponible online en <https://www.argentina.gob.ar/transporte/cargas-y-logistica/documentos-tecnicos-para-la-planificacion-del-transporte/transporte-ferroviario-de-cargas-en-argentina>
  - Ministerio de Transporte de la República Argentina, Dirección de Planificación de Transporte de Cargas y Logística (2019), Informe de Análisis de derivabilidad de carga del modo vial al modo ferroviario realizado con año base 2014 y disponible en <https://www.argentina.gob.ar/modelo-de-transporte/analisis-de-derivabilidad-de-carga-a-del-modo-vial-al-modo-ferroviario>

- SINOMACH (2010), “CMEC Signs China’s Largest Engineering Contract in South America”, 14 de julio de 2010, disponible online en [http://www.sinomach.com.cn/en/MediaCenter/News/201412/t20141209\\_21844.html](http://www.sinomach.com.cn/en/MediaCenter/News/201412/t20141209_21844.html) (consultado el 22 de julio de 2020)
- TERRÉ, E., (2020), “Sistema de Comercialización de Granos”, Programa de Formación 2020, Bolsa de Comercio de Rosario.
- THE WALL STREET JOURNAL, “China to invest in Argentine Railways”, 13 de julio de 2010, disponible online en <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704518904575364523811330964> (consultado el 22 de julio de 2020).