



**¿PUNTOS DE INTERSECCIÓN?  
LA SALIDA EXPORTADORA DE  
LA ORTODOXIA NEOLIBERAL Y  
LA HETERODOXIA  
NEODESARROLLISTA**

Francisco J. Cantamutto y  
Martín Schorr

---

## ¿PUNTOS DE INTERSECCIÓN? LA SALIDA EXPORTADORA DE LA ORTODOXIA NEOLIBERAL Y LA HETERODOXIA NEODESARROLLISTA<sup>1</sup>

---

Francisco J. Cantamutto<sup>2</sup> y Martín Schorr<sup>3</sup>

### Resumen

La llegada al gobierno en Argentina del Frente de Todos en 2019, con la presidencia de Alberto Fernández, generó no pocas expectativas en torno al final del programa económico de ajuste que había puesto en marcha Cambiemos. La fuerza matriz sobre la que se amplió la coalición política sostiene la búsqueda de un modo de desarrollo más inclusivo, bajo preceptos que bien pueden ordenarse como parte de la heterodoxia neodesarrollista. Desde diferentes enfoques, tanto la ortodoxia neoliberal como la heterodoxia neodesarrollista coinciden en la necesidad incuestionable de incrementar el sesgo exportador de la economía argentina, a partir de su actual inserción externa. En este trabajo planteamos que eso es un problema en específico para la heterodoxia que se propone modificar la forma del desarrollo del país en un sentido más igualitario, inclusivo y democrático. Para la ortodoxia, en cambio, abrazar el lugar natural de subordinación en el mundo no representa un problema, siempre que ese sea el designio del “mercado”.

**Palabras Clave:** ortodoxia neoliberal, heterodoxia neodesarrollista, programa económico

### Resumo

A chegada da Frente de Todos à Argentina em 2019, com a presidência de Alberto Fernández, gerou muitas expectativas em torno do fim do programa de ajuste econômico que Cambiemos havia lançado. A principal força de expansão da coalizão política sustenta a busca por um modo de desenvolvimento mais inclusivo, sob preceitos que podem muito bem ser ordenados como parte da heterodoxia neodesenvolvimentista. A partir de abordagens diferentes, tanto a ortodoxia neoliberal quanto a heterodoxia neodesenvolvimentista coincidem na inquestionável necessidade de aumentar o viés exportador da economia argentina, a partir de sua atual inserção externa. Neste trabalho propomos que este é um problema específico para a heterodoxia que pretende modificar a forma de desenvolvimento do país em um sentido mais igualitário, inclusivo e democrático. Para a ortodoxia, por outro lado, abraçar o lugar natural de subordinação no mundo não representa um problema, desde que esse seja o desenho do “mercado”.

**Palavras-chave:** ortodoxia neoliberal, heterodoxia neodesenvolvimentista, programa econômico

---

<sup>1</sup> El texto intenta respetar el formato de un ensayo, de allí que se haya minimizado la utilización de referencias bibliográficas. La redacción se concluyó el 20/6/2021.

<sup>2</sup> Universidad Nacional del Sur.

<sup>3</sup> Universidad de Buenos Aires.



### **Abstract**

The arrival of the Frente de Todos in Argentina in 2019, with the presidency of Alberto Fernández, generated many expectations around the end of the economic adjustment program that Cambiemos had launched. The main force on which the political coalition expanded sustains the search for a more inclusive mode of development, under precepts that may well be ordered as part of neo-developmental heterodoxy. From different approaches, both neoliberal orthodoxy and neo-developmental heterodoxy coincide in the unquestionable need to increase the export bias of the Argentine economy, based on its current external insertion. In this work we propose that this is a specific problem for heterodoxy that intends to modify the form of the country's development in a more egalitarian, inclusive and democratic sense. For orthodoxy, on the other hand, embracing the natural place of subordination in the world does not represent a problem, as long as that is the design of the "market".

**Keywords:** neoliberal orthodoxy, neo-developmental heterodoxy, economic program



## ¿PUNTOS DE INTERSECCIÓN? LA SALIDA EXPORTADORA DE LA ORTODOXIA NEOLIBERAL Y LA HETERODOXIA NEODESARROLLISTA

La llegada al gobierno del Frente de Todos en 2019, con la presidencia de Alberto Fernández, generó no pocas expectativas en torno al final del programa económico de ajuste y reforma que había puesto en marcha Cambiemos. La fuerza matriz sobre la que se amplió la coalición política sostiene la búsqueda de un modo de desarrollo más inclusivo, bajo preceptos que bien pueden ordenarse como parte de la heterodoxia neodesarrollista.

Desde diferentes ángulos conceptuales, tanto la ortodoxia neoliberal como la heterodoxia neodesarrollista han coincidido en la necesidad incuestionable de incrementar el sesgo exportador de la economía argentina, a partir de su actual inserción externa. Entendemos que esto es un problema en específico para la heterodoxia que se propone modificar la forma del desarrollo del país en un sentido más igualitario, inclusivo y democrático. Para la ortodoxia, en cambio, abrazar el lugar natural de subordinación en el mundo no representa un problema, siempre que ese sea el designio del “mercado”. Presentamos aquí algunas reflexiones en torno a este problema. La aceptación resignada de la heterodoxia sobre la necesidad de exportar más a partir de las condiciones actuales resulta un contrasentido que no ha sido lo suficientemente elaborado. Aquí se acepta la necesidad de buscar un cambio estructural, pero a la vez se propone discutir ese mandato exportador. La naturaleza más compleja de la “falta” de divisas, las características de la cúpula empresarial que controla el comercio exterior y el rol del mercado interno son algunos elementos para elaborar nuestra argumentación.

### Neoliberales, nada que esperar, salvo estar en su lugar

La historia reciente de la Argentina, al menos en lo relativo a la economía, está marcada por una serie de giros, rupturas y contraposiciones que se definen por su relación estrecha con lo acontecido durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983). Mucho se ha escrito y debatido sobre la consistencia interna de las Juntas al mando, con diversas ideas en torno a la manera de organizar el desarrollo del país en adelante. No obstante, poca objeción habrá en postular la obra del ministro de economía José Martínez de Hoz como factótum de un pesado legado a la posteridad.

Durante esos años se produjo un quiebre en la dinámica económica y política asociada a la industrialización, con un decidido giro hacia la desregulación —empezando por las finanzas—, la apertura y una redefinición del rol del Estado como facilitador de negocios garantizados, en especial para los segmentos del gran capital nacional e internacional que pasaron a conformar el *nuevo poder económico* (Azpiazú, Basualdo y Khavisse, 1986). Sobre la base de tales transformaciones, y a pesar de los esfuerzos heterodoxos del primer año de la recuperación de la democracia, el rumbo seguiría siendo éste, llevado a su apogeo durante un nuevo experimento neoliberal, el de la etapa 1989-2001. Hasta aquí, historia conocida, solo como contexto.



Que los gobiernos centrados en ideas neoliberales abran la economía, se apoyen en los poderes fácticos, no tiene misterio. Menos cuando esto ocurre en un mundo donde la globalización parece entronizar las reformas estructurales como guía para arrimarse a la potencia hegemónica, y ésta responde a los esfuerzos locales con visas automáticas representadas aquí como relaciones carnales. La economía argentina había sido transformada, disciplinada por la vía del “mercado” (Canitrot, 1980 y 1983) y sus actores puestos a la orden del día. El poder económico local se sentó en la mesa del mundo en ciernes, y aceptó una profunda apertura y desregulación, que lo liquidaría en varios frentes a cambio de participar en las migajas posibles de las privatizaciones en una nueva alianza (subordinada) con el capital extranjero, poniendo en evidencia, una vez más en la historia, que la existencia de empresas locales no es sinónimo de contar con una burguesía nacional (Braun, 1974; Peña, 1973; y los textos reunidos en Schorr, 2021). Los cambios en el mundo y las ideas se acompañaron para reformar un patrón de acumulación donde sobraba medio país, tal como temprana y lúcidamente señaló Ferrer (1977). Medio país que terminó en la pobreza, con cerca de un quinto de la población económicamente activa encallada en la desocupación. Añoraban ser Australia o Canadá, rememoraban las buenas épocas de bonanza del “granero del mundo”, épocas donde jamás ocurrieron la Semana Trágica, la Patagonia Rebelde, la huelga de inquilinos o el Grito de Alcorta. O al menos, así lo recuerdan.

Para estos sectores la mejor estrategia nacional pasa por fortalecer aún más al reducido universo de actividades consideradas “eficientes” dados sus costos absolutos y relativos de producción (y, por esa vía, a los grandes capitalistas que las controlan, objetivo que naturalmente no se declama). Y dejar que el “resto del mundo” nos provea de todos aquellos productos cuya elaboración local resulta “ineficiente” y, por ende, innecesaria (como buena parte de los bienes industriales). De allí que, para sus defensores, esta estrategia debe necesariamente articularse con esquemas amplios de liberalización que propicien un intercambio comercial “eficiente”. Y también que carezca de sentido gastar esfuerzos y recursos en diseñar e instrumentar un programa de industrialización que persiga la integración y la diversificación del entramado productivo: en todo caso, la intervención estatal debe focalizarse en el apoyo a aquellos nichos de “eficiencia” existentes en el ámbito productivo y garantizar la mencionada apertura comercial y un régimen macroeconómico afín a la concreción de tales propósitos. Lo “eficiente” se evalúa en función de una dotación de recursos dada, sin contemplar la capacidad creativa de alterar dicho patrimonio.

Se trata de los preceptos básicos que ordenaron la mayoría de las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas, las que derivaron en un cuadro acuciante de desindustrialización y reestructuración regresiva del sector manufacturero, siendo la Argentina uno de los países donde tal proceso asumió particular virulencia. Entre otras cosas, el rasgo señalado se expresa en un repliegue ostensible de la estructura productiva hacia actividades ligadas con la explotación de recursos naturales, la producción de *commodities* y algunos sectores de armadura, así como en el desmantelamiento de las manufacturas de mayor complejidad y densidad tecnológica. Esa reestructuración productiva ha acentuado el perfil de especialización y de inserción de nuestro país en la división internacional del trabajo, reforzando su posición periférica y subordinada en el concierto global.



A raíz de estos procesos, y dadas las estructuras de mercado que tienden a manifestarse en las diferentes actividades productivas, no llama la atención que la reestructuración regresiva del aparato productivo se haya dado de la mano de una fenomenal concentración y centralización del capital, que se refleja en la consolidación de un puñado de grandes corporaciones y grupos económicos (mayoritariamente de capital extranjero) y un marcado retroceso del segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas. A su vez, todo esto repercutió negativamente sobre el mercado laboral, la distribución del ingreso y la configuración territorial de la producción.

Las ventajas comparativas estáticas están basadas en la dotación dada de factores o recursos con que cuentan las naciones (abundantes materias primas, fuerza de trabajo barata y reducidos niveles de tributación efectiva, entre las más usuales dentro de los países dependientes). En la propia formulación teórica de esta idea se presupone que cada país fue alumbrado al mundo con una serie de dones que marcarán su destino manifiesto: cualquier intervención política que busque alterar esa distribución “natural” sólo corrompería lo que es inamovible. En una foto tomada por fuera de la historia, cada país debería contentarse con lo que recibió. La propuesta de las ventajas comparativas estáticas es conservadora: busca conservar un orden dado, evitando cualquier transformación.

De acuerdo a los principios de la economía ortodoxa, el destino manifiesto de los países es el de especializarse en aquello que producen con el menor costo en función de su particular dotación de factores, es decir, en sus ventajas comparativas estáticas. Y a la Argentina, parece, le sobran recursos naturales, le sobra población y distancia a los grandes centros de consumo mundial. Como maquila no se podía, la Argentina se hizo agroexportadora. Y con el correr de los años le abrió el juego a la exportación de hidrocarburos y minerales, dado que compartían sus dotes.

Nada se esperaba de neoliberales, salvo esto: un modelo de exclusión, elitista. Y nada distinto dieron.

No solo en el final del siglo pasado, sino también cuando finalmente lograron volver, esta vez sin el ropaje del engaño ni mediadores. El experimento neoliberal más reciente, ejecutado durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), vino a reiterar ese mismo sueño, ya no como “granero del mundo”, sino como “supermercado del mundo”. Ahora ya no soñando con las joyas del Commonwealth británico, sino más cerca, con emular a Chile, Perú o Colombia (modelos que, por cierto, en fechas recientes han sido fuerte y decididamente impugnados por amplios sectores de la sociedad civil). La apertura y la desregulación, veloces, y el uso de la deuda pública como palanca para forzar el negocio financiero vinieron a cumplir con creces su lógica: negocios rentables y rápidos, que rápido terminan en desastre. Y cuando ello ocurre, más deuda, para socializar los costos de la crisis y dejar al heredero el lastre de su carga. Con la herencia de esas cargas llegó el Frente de Todos al gobierno, y la ilusión de quienes dijeron “basta” al modelo de exclusión social que efectivamente éste tendría fin, o al menos moderación.

### **Un sueño que no se permite desaparecer**

Y, sin embargo, el sueño de la burguesía nacional y sus actores no se deja alejar en el éter. ¿Qué pasa cuando llegan al gobierno fuerzas con tintes populares, progresistas y otras tinturas más?



En la crisis de 2001, el rol del empresariado industrial fue central en la forma concreta de salida. Capitaneando el llamado “Grupo Productivo” dieron recomendaciones de política bien concretas a aplicar al día siguiente de la despedida a De la Rúa en helicóptero, cuando aún olía a pólvora la Plaza de Mayo (Cantamutto y Wainer, 2013). Rodríguez Saá y Duhalde expresaron este programa con total transparencia, pero les faltaba la ropa democrática para poder avanzar. Y esta llegó con Néstor Kirchner, que asumió prometiendo el regreso de esa burguesía nacional, para dar forma a un “capitalismo serio”.

¿Qué era ese capitalismo serio? Siguiendo la línea discursiva de sus predecesores inmediatos, sería un modo de desarrollo que no privilegiara las finanzas, sino la producción, y más en específico, la producción industrial, que traería con ella la creación de empleo, y de allí la inclusión social. Y mientras tanto, política social masiva, buscando crear empleabilidad. Sin demora, acudieron economistas heterodoxos a la cita para teorizar un nuevo “modelo”; es decir, un conjunto de ideas con cierta coherencia. Tipo de cambio real alto para impulsar las exportaciones y proteger a la vez el mercado interno, reanimar la actividad desde el impulso externo y, con la ayuda de la inversión estatal y la política social, la demanda interna. Keynesianismo sobre la base de una drástica redistribución regresiva inicial, y hasta los límites en que el estado de la cuestión se arrimara a la situación previa. Un modelo virtuoso donde las ganancias se invertirían y elevarían la productividad, creando empleo y divisas de modo decidido. La coyuntura de altos precios internacionales y el alivio de dejar de pagar la mitad de la deuda pública ayudaron, pero no figuraban en el modelo.

Los 13 años que duró la etapa neodesarrollista (2002-2015) fueron tiempo equivalente a lo que les demandó a las políticas neoliberales en desguazar el país. De manera que ofrecen una guía de las promesas y los alcances de sus intenciones. Mostraron una visión distinta a la etapa neoliberal, ponderando producción y empleo. Pero también arrastraron continuidades y parecidos de familia importantes. Desde el hogar del pensamiento estructuralista latinoamericano, la CEPAL, explicaban que el neodesarrollismo era “una adaptación a los tiempos de apertura y globalización” (Bielschowsky, 2009). Por supuesto, la forma concreta que adopta el modo de desarrollo no depende ni de la sola voluntad de un gobernante, ni de las ideas o los valores que su fuerza política defiende. Menos aún de las teorizaciones de los intelectuales. Pero todo lo anterior afecta no solo en la disputa de sentidos, sino también en políticas públicas concretas, que modifican la configuración del modo de desarrollo, junto a las luchas entre y al interior de clases sociales. La economía funciona alrededor de esta dinámica, no de un orden natural dado.

Los años que van de 2002 a 2015 pusieron al capital industrial como foco de atracción luminosa de la política económica. Con los faroles puestos en su atención, se convirtió en el principal actor económico. Pero el capital industrial tenía su corazón partido. Requería del plexo de políticas neodesarrollistas para sobrevivir y reproducirse tal cual existía (no como se lo imaginaba), pero al mismo tiempo esto le generaba roces con sus compañeros de ruta, el resto del poder económico concentrado. Y tras la dictadura y la convertibilidad, el gran capital industrial tenía menos que ver con aquella alianza mercado-internista que



O'Donnell (1977) mostró pendular, y más que ver con la convergencia (no exenta de conflictos) dentro del bloque en el poder.

Industrialización, producción, inclusión y creación de empleo fueron cosas que pasaron de modo acotado durante algunos años. Luego, quedó la rémora de lo que empezaba a ser y lo que no se quebró. Para solventarlo, fue necesario captar una parte de la renta primaria generada en un contexto de precios internacionales muy favorable. El capital agropecuario nunca fue parte de la dirección política, pero – incluso con retenciones– fue un claro ganador de la etapa. Y mientras tanto, fortaleció su poderío económico y su centralidad estructural, siendo cada vez más imprescindible para saldar las cuentas.

El resto del bloque en el poder no se sintió nunca cómodo. Y desde 2008 tendría un polo muy explícito de atracción para antagonizar con el gobierno, la Mesa de Enlace. La discusión por el esquema de políticas se tensó, y atrajo a más y más fracciones del capital concentrado, a medida que el programa económico mostraba sus contradicciones internas. Mientras tanto, para poder ir más lejos, el gobierno se alejaba del mandato original, y pretendía modificar al propio sujeto social que representaba. Quería un empresariado industrial que no era el empresariado industrial que había, así que buscaba reeducarlo mientras lo contenía. Esto no podía salir bien por las buenas.

El kirchnerismo ingresó en una fase de políticas más progresivas en lo social y económico después de 2008. La nacionalización del sistema de pensiones, la Asignación Universal por Hijo/a, la adquisición del control accionario de YPF y otras empresas abandonadas o en quiebra por sus operadores, las incipientes regulaciones sobre el comercio exterior, los controles de capital y cambiarios. Estas convivían con un estancamiento de la economía, creciente heterogeneización de las mejoras sociales, un rol cada vez más relevante del capital financiero, y una búsqueda denodada por saldar las deudas en el exterior hasta el límite de la sostenibilidad macroeconómica.

Pero esto último no era suficiente para algunos sectores, que más atención ponían a cada avance del gobierno en materia de regulaciones, que les facilitaba la migración a la unidad del bloque en el poder. Desde 2013, este empezó a expresarse de manera sostenida y conjunta en diferentes foros semipúblicos (Coloquio de IDEA, Asociación Empresaria Argentina, Foro de Convergencia Empresarial). Esa unidad sin distinción de sectores de actividad incluso elaboró un precario programa, que se mantuvo huérfano de representación política hasta la emergencia de la alianza Cambiemos. Reformas regresivas en lo laboral y lo impositivo, apertura de la economía, reducción de costos de logística, arreglo con los “fondos buitres” como garantía de un rápido retorno al mercado financiero internacional, “sinceramiento” de precios (sobre todo en los servicios públicos) e impulso del negocio en Vaca Muerta eran ejes estratégicos de sus proposiciones para “volver a la normalidad”.

Muchos sectores del poder económico encontraron un frente político a imagen y semejanza. El gobierno de Cambiemos fue esto: expresión de la convergencia del poder económico en torno a algunos pocos puntos. No pudo avanzar lo suficientemente veloz. Pero avanzó. Y cuando entró en crisis, empujó más lejos el ancla que se había esforzado en forjar. Hecha de deuda externa, con acreedores privados y con el FMI, legó una situación imposible, con una economía en crisis, en default y con severos retrocesos en la





distribución del ingreso. Su tarea no estuvo tan mal hecha. Solo que no era viable sostenerla políticamente.

Ahora bien, con idas y vueltas, hubo saldos que no parecieron alterarse, de allí que no sorprenda para nada que al final del gobierno de Mauricio Macri las exportaciones de productos primarios y su procesamiento básico se consolidaran como eje de la participación argentina en la división mundial del trabajo (Cuadro 1). En cuanto a ese perfil de especialización y de inserción internacional corresponde mencionar que muy pocos sectores tienen superávit abultados y sistemáticos; a saber, la producción primaria de los sectores agropecuario y minero, la industria alimenticia y especialmente el complejo oleaginoso-cerealero son las principales fuentes de divisas. En un sentido opuesto, se pueden contemplar los sectores que resultan sistemáticamente deficitarios, que incluyen a los que se abocan a la industrialización de productos de alto o medio-alto contenido tecnológico, así como bienes de capital e insumos intermedios, además de numerosos servicios.

**Cuadro 1. Argentina. Estructura de las exportaciones por grandes rubros, 2007-2019 (en porcentajes sobre promedios anuales)**

	2007-2015	2016-2019
Productos primarios	22,4	25,5
Manufacturas de origen agropecuario	35,5	38,1
Manufacturas de origen industrial	33,3	31,0
Combustibles y energía	8,8	5,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia a partir de INDEC.

Se trata de una inserción exportadora concentrada en pocos rubros de la actividad económica, pero también en un número reducido de grandes corporaciones: alrededor del 70% de las ventas externas totales del país es controlado por las 200 empresas de mayores dimensiones. Incluso, al interior de ese panel de firmas líderes se corrobora una alta concentración en las “primeras 50” compañías (Cuadro 2). Ello invita a posar la mirada sobre una característica estructural de la economía argentina que por lo general no aparece en los debates públicos: el abultado y sistemático superávit comercial agregado de los oligopolios líderes contrasta con los déficits pronunciados y recurrentes del “resto de la economía”. Solo por tomar un año a título ilustrativo, en 2019 la cúpula empresarial en su conjunto operó con un excedente de comercio exterior que superó los 25 mil millones de dólares, frente a un desbalance próximo a los 7 mil millones de dólares para el resto de las compañías que operan en el ámbito nacional. La dependencia que presenta la economía argentina respecto de los grandes proveedores de divisas por la vía exportadora se vuelve más evidente cuando se considera que, por ejemplo, en la etapa 2015-2019 las “primeras 50” firmas del panel dieron cuenta en promedio de aproximadamente el 90% del superávit general (y de casi el 100% en 2019).



**Cuadro 2. Argentina. Evolución de las exportaciones y el saldo comercial de la cúpula empresarial\*, la economía en su conjunto y el resto de la economía, 2015-2019 (en millones de dólares)**

**Exportaciones**

	Cúpula empresarial				Total país (b)	Resto de la economía (c)=(b)-(a)
	Total (a)	Primeras 50	Segundas 50	Segundas 100		
2015	39.992	26.095	8.269	5.628	56.809	16.817
2016	42.387	30.621	5.931	5.835	57.960	15.573
2017	37.840	26.579	6.724	4.537	58.662	20.822
2018	39.833	29.631	5.310	4.892	61.801	21.968
2019	45.925	36.222	4.882	4.821	65.155	19.230

**Saldo comercial**

	Cúpula empresarial				Total país (b)	Resto de la economía (c)=(b)-(a)
	Total (a)	Primeras 50	Segundas 50	Segundas 100		
2015	13.509	10.102	3.183	224	-785	-14.294
2016	19.415	15.755	2.751	909	4.416	-14.999
2017	9.221	7.626	1.694	-99	-5.447	-14.668
2018	9.407	10.100	180	-873	-743	-10.150
2019	25.386	25.321	212	-147	18.227	-7.159

\* Se trata de las 200 empresas más grandes del país según sus respectivas ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

Fuente: García Zanotti y Schorr (2021).

Así, de manera sistemática un puñado de sectores y grandes agentes económicos actúa como fuente de divisas, con cierta independencia de si parte de este excedente es captado por el propio empresariado o redirigido por el Estado para fomentar alguna otra producción. Si la ortodoxia neoliberal lo acepta como mandato natural, la heterodoxia neodesarrollista lo toma como resignación ante la imposibilidad del cambio.

**¿Y ahora?**

El Frente de Todos busca reeditar parte de la experiencia previa, lustrando de la pátina original las manchas de desorden y enfrentamiento que habría tenido el kirchnerismo. Coincide con la mirada de renombrados heterodoxos neodesarrollistas que no ven en esta orientación exportadora un problema en sí mismo, sino en la falta de entramado industrial que agregue valor integrándose a la cadena de valor,



sea en el procesamiento o el abastecimiento de insumos, infraestructura, maquinaria o servicios. El problema sería la falta de un Estado inteligente que, a través de políticas de fomento y mecanismos de coordinación, apuntale esta esta integración productiva traccionada centralmente por sectores con ventajas comparativas estáticas. Para ello, es necesario contar con una macroeconomía ordenada (que involucra bajos niveles de déficit), un tipo de cambio competitivo, sostener la apertura comercial pero con mayor selectividad de incentivos y fortalecimiento de los mercados regionales, políticas sectoriales diseñadas a medida, integración del sistema científico-tecnológico a la producción.

Estos son los lineamientos expresados en el documento oficial del Ministerio de Desarrollo Productivo (2020) que se titula "El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia". Este documento se presentó en la primera reunión del Acuerdo Económico y Social, donde participaron las principales asociaciones empresariales, así como centrales sindicales. De forma que el documento referido expresa con bastante certeza el programa económico y los actores que se propone representar el gobierno del Frente de Todos. Por supuesto, dentro de la coalición gubernamental existirán fracciones más de acuerdo que otras, pero los principales ministerios parecen alineados sobre estos objetivos, al igual que el discurso oficial.

Se acepta así la necesidad de una sociedad con aquellos sectores del poder económico que antes mostraron los dientes, las garras y el ombligo. Y aunque cambian sus prioridades, alimentan al mismo monstruo que ya los hizo caer una vez hace poco tiempo atrás. Los 10 "consensos" inician con la necesidad perentoria de "exportar más" y añaden, para ser explícitos, que "ningún sector sobra". Que ninguno sobre al momento de exportar más quiere decir que no se tocará a ninguno de los que hoy están.

La heterodoxia neodesarrollista no parte de la ilusoria armonía natural, sino del diagnóstico del lugar periférico que ocupa la economía nacional. De eso deriva la necesidad de moneda fuerte (extranjera) para sostener una acumulación crecientemente internacionalizada. Faltan divisas para intercambiar con el mundo y, por lo tanto, es necesario obtenerlas para financiar el desarrollo. Se trata de la restricción externa al crecimiento, que en su postulado originalmente pensado para entender los ciclos de la etapa difícil de industrialización indica que la expansión de la actividad viene acompañada por una demanda creciente de divisas para importar. Y aunque esto es válido, es solo una parte del problema.

El arreglo de la pesadísima herencia de la deuda expresa este lineamiento. Tanto en el acuerdo alcanzado con los acreedores privados como en las negociaciones en curso con el Fondo Monetario Internacional, el gobierno no discute la legitimidad ni la legalidad de las obligaciones. Esto a pesar de que ambas están severamente cuestionadas por las organizaciones sociales y en diversos juzgados. Ni siquiera se están negociando grandes quitas de capital, a modo de reconocimiento de la corresponsabilidad de los acreedores, que prestaron sabiendo en la que se metían. La lógica de negociación es extender el horizonte de pagos y reducir la carga de intereses, lo que genera un necesario alivio financiero en lo más inmediato, pero sostiene las obligaciones en el mediano plazo. El gobierno del Frente de Todos ganó tiempo, valioso, pero sosteniendo el futuro de pesares que se nos presenta como la muerte propia a los cíclopes, siempre en el horizonte, nublando el humor por saber a dónde se llega. Por ello, los años ganados están destinados



a recaudar las divisas que faltan, ordenar la macroeconomía y poner en marcha la economía en un sendero sostenible.

De lo anterior surge que es necesario impulsar las exportaciones ahora mismo. Para pagar deuda, para financiar el cambio estructural y para que la salida exportadora sea, en definitiva, la fuente de crecimiento que, en su momento, hará viable la redistribución del ingreso. Pero claro, entonces, no se puede confrontar con el capital actualmente exportador. Quizá por eso no se pudo avanzar con el caso de flagrante estafa de Vicentín, o se volvieron atrás a fines de 2020 las retenciones incluso antes de aplicarse, por eso hay reticencias a nacionalizar la gestión de la hidrovía Paraná-Paraguay-Uruguay. Por eso diversos referentes intelectuales neodesarrollistas, con cargo público o no, se encarnizan con organizaciones sociales que reclaman por justicia ambiental (sobre todo en producciones primarias), como si se tratara de los enemigos máximos del desarrollo. Adicionalmente, el gobierno se esforzó por incentivar una representación del agronegocio menos ensañada por ideología y más centrada en negocios, al ayudar a encumbrar al Consejo Agroalimentario, bajándole el copete a la Mesa de Enlace.

### **¿Faltan dólares o hay que mirar quiénes son los dueños?**

La heterodoxia neodesarrollista sostiene así la necesidad de financiar el cambio con lo que existe. Y lo que existe son las producciones primarias poderosas que ya señalamos: agroindustria, minería e hidrocarburos. Al hacerlo, aceptan tácitamente la idea de ventajas comparativas estáticas como guía de su accionar. A diferencia de los neoliberales, que abrazan esta idea con gusto, aquí hay sabor amargo. Pero en este brío se omiten tres puntos importantes en la lógica de buscar un futuro mejor por estas vías. Todos parten de una lectura *peculiar* de las estructuras sobre las que se opera.

El primero tiene que ver con la idea de que existe una restricción externa que es operativa en virtud de las divisas comerciales; esto es, para crecer necesitamos divisas que son escasas y, por lo tanto, requerimos de las exportaciones para financiar el crecimiento y con él cualquier cambio que se busque impulsar. Pero esta lectura omite que las principales fuentes de salidas de divisas no son comerciales, sino por otras vías. A saber, centralmente, la fuga de capitales por una multiplicidad de mecanismos. En lo sustantivo, este drenaje de recursos se financia con deuda durante los gobiernos neoliberales, y con dólares comerciales bajo los gobiernos populares: pero siempre se va. El crédito y las inversiones externas tienen por su parte un aporte neto exiguo, aunque aportan sus propios problemas: crean flujos de sistemática salida de divisas, al tiempo que añaden un factor de inestabilidad originado en sus propias dinámicas.

Cualquier heterodoxo de mediana formación reconocerá estos problemas en el planteo general. Pero no parece haber el mismo ímpetu en reconocer la necesidad urgente de modificar el entramado de legalidad vigente que les da sostén. Entre ellas destacan por ejemplo las leyes de Entidades Financieras y la de Inversiones Extranjeras, o los más de 50 tratados bilaterales de inversión en vigor. De allí que desde la heterodoxia se ponderen las reestructuraciones de deuda bajo el precepto de que “era lo mejor que se podía lograr”, sin críticas a las continuidades.



Durante los gobiernos del kirchnerismo, según la entonces presidenta Cristina Fernández, se pagaron alrededor de 190.000 millones de dólares de deuda. Y, sin embargo, aunque mejoró sensiblemente su sostenibilidad, la deuda creció. Y no es solo que no se modificaron las leyes que permitieron los desfalcos anteriores y habilitaron los desfalcos que vendrían con Cambiemos, sino que se debe calibrar el monto de esa cifra y compararlo con el cúmulo de necesidades persistentes, con los derechos humanos aún vulnerados. ¿Valió la pena? ¿Cuánto se podría haber hecho por el pueblo con esas divisas “escasas”? Las negociaciones de 2020 y 2021 se dan en medio de una crisis mundial, donde la deuda parece estar jugando un rol clave, tanto como las vacunas, en los sesgos entre los países desarrollados y los periféricos. Aun así, los esfuerzos por cerrar un acuerdo y pagar son denodados. ¿Cuándo considerarán oportuno discutir la continuidad de esa salida de divisas, si no es en la crisis más grave del último siglo?

Pagar deuda o habilitar inversiones extranjeras que se dirigen a sostener la inserción externa existente no parecen ser vías de salida de este berenjenal. Vale señalar que el gobierno del Frente de Todos sostuvo la arquitectura de controles de capitales y cambiarios legada de la propia crisis de Cambiemos, lo que ha contenido en parte la fuga de capitales. Es imposible olvidar que gran parte de esta fuga se origina en el desigual reparto del ingreso, que hace que quienes disponen de excedentes invertibles prefieran atesorar en moneda extranjera. Asimismo, no puede evitar registrarse que la legislación deficiente e ínfimos niveles de control han permitido a las grandes empresas desplegar diferentes formas de fuga por mecanismos comerciales (subdeclaración de exportaciones y sobrefacturación de importaciones) y financieros (autopréstamos).

Justamente, el segundo punto remite a los actores efectivamente existentes. Al apostar a la inserción internacional actualmente existente como plataforma de crecimiento, se refuerza la posición estructural de la elite empresarial, la misma que concentra cada vez más producción; la cúpula que financia con sus excedentes el déficit de toda la economía, pero que al mismo tiempo que controla las exportaciones, remite divisas al exterior en forma de fuga y de utilidades; la misma que genera poco empleo. Este núcleo del poder económico controla una proporción importante de la producción generada en el país (alrededor de la tercera parte) y tiene un claro sesgo transnacional: ¿qué interés concreto tiene en el desarrollo nacional, más allá de cierta estabilidad para hacer negocios?

Este asunto es clave, porque remite a una pregunta central para la heterodoxia neodesarrollista: ¿por qué un actor que se ve privilegiado, acataría las políticas económicas que le puedan hacer perder su centralidad? No hay una razón alegada que permita entender esto. Como ya comentamos, el capital agroexportador no lo aceptó durante los años del kirchnerismo, al punto de fungir como polo antagónico, capaz de reunir en su entorno al resto de las fracciones del bloque en el poder y conseguir representación política. En el proceso actual, no parecen tampoco estar mostrando voluntad de aceptar dulcemente ningún freno a sus intereses.

En la coyuntura más reciente, la disputa se originó en torno a la dinámica acelerada de la inflación, en la que el precio de los alimentos jugó un rol relevante. Y porque por tratarse de un capítulo particularmente sensible de la canasta de consumo, afecta a las necesidades más básicas de la población argentina. La

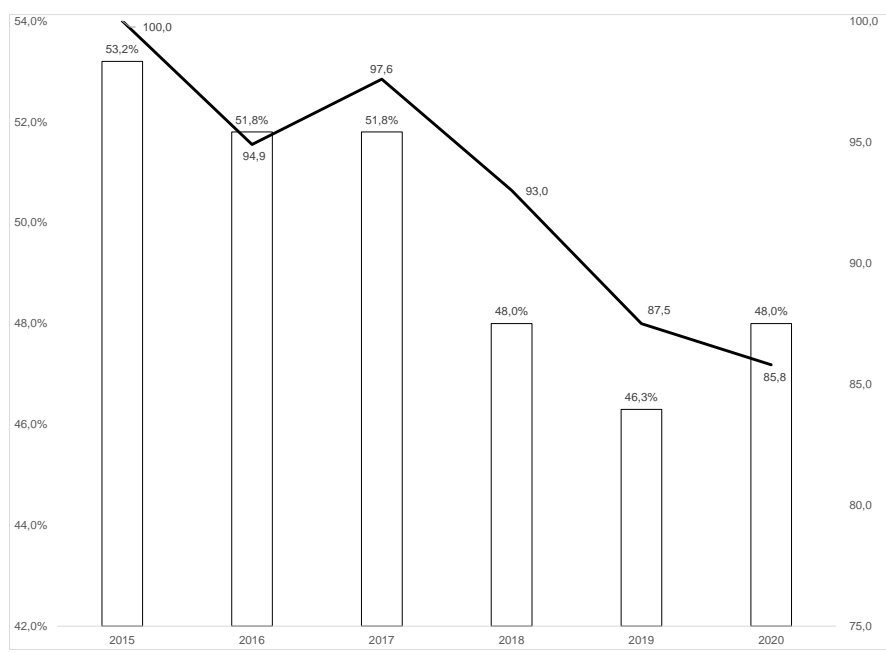


discusión se planteó a raíz del cierre temporal de las exportaciones de carnes, para auditar la cadena de valor. Aunque desde el punto de vista del control de la inflación la medida no parece ser la que tenga más consenso, ni siquiera entre la heterodoxia, está claro que se trata de un pequeño intento de tener un gesto político por frenar las pretensiones del capital agroexportador. Aunque la producción ganadera se ha expandido en los últimos años, una parte de las mayores exportaciones se explica porque en el transcurso de la última década, el consumo interno de carne cayó alrededor del 20%. Más allá de las especificidades del tema, que no abordamos aquí, lo significativo es que deja remarcado de forma explícita la tensión entre las políticas macroeconómicas necesarias para exportar y las necesidades de la población local. Y este es nuestro tercer punto.

No se trata de una cuestión aislada, sino apenas de una muestra de un proceso más general. Como se visualiza en el Gráfico 1, entre 2015 y 2020 la participación asalariada en el ingreso nacional cayó más de 5 puntos porcentuales. El salario real de los trabajadores registrados del sector privado perdió aproximadamente el 15% desde 2015 (declive que fue del orden del 25% en los empleos estatales). Esto explica el aumento de la pobreza como fenómeno estructural, más allá de las variaciones en la tendencia, vinculadas a las políticas públicas. Para fines de 2020 la pobreza alcanzaba al 42% de las personas según datos oficiales. Aunque los neodesarrollistas propongan un círculo virtuoso de crecimiento a todos los ángulos, en los hechos, el mercado interno no está jugando un rol dinámico para la cúpula empresarial, más interesada en el comercio exterior y en las prebendas del Estado.



**Gráfico 1. Argentina. Evolución de la participación de los salarios en el valor agregado bruto (eje izquierdo) y de los salarios registrados del sector privado (eje derecho), 2015-2020 (en porcentajes e índice 2015=100)**



Fuente: elaboración propia a partir de INDEC, Mirador de Actualidad del Trabajo y la Economía y Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

Esto no obstruye que, en algunos casos, en su propia producción, se paguen salarios relativamente altos (los casos de la minería metalífera, los hidrocarburos y el complejo oleaginoso). Pero esto se hace a costa de segmentar el mercado de trabajo, estableciendo una creciente heterogeneidad entre sectores económicos, que terminan por obstruir cualquier otra actividad productiva: ¿con qué otras producciones es compatible esta especialización? A esto se suma además el grado de precarización y menor remuneración de las actividades conexas en la cadena de valor, mayormente subcontratadas en condiciones más pauperizadas. No solo eso, sino que sus salarios son relativamente altos en relación con una media social, que está justamente desvalorizada para garantizar cierto nivel de competitividad externa. Se trata de lo que Marini (2007) llamaba superexplotación de la fuerza de trabajo, el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor de reproducción. No se trata de un fenómeno sectorial, sino de una caracterización estructural.

Más cerca de la tradición neodesarrollista, Cardoso y Faletto (1969) lo describieron en su trabajo clásico como economía de enclave. Y cuestionaron su capacidad de llevar a un proceso de desarrollo más generalizado. De allí evolucionaría el programa político del desarrollo dependiente asociado, que bien podría decirse se trataba de aceptar el estado de cosas, y captar una parte de la renta para distribuir a través de políticas sociales. Al menos en esa línea de investigación quedaba claro: no se podía esperar ideología nacional de estas elites empresariales. No habría burguesía nacional.

Cómo espera el neodesarrollismo convencer por la vía del consenso a los poderes fácticos legados por el neoliberalismo que lo mejor es que moderen sus pretensiones y se permitan perder poder estructural, es un misterio. Y mientras no lo hagan, las posibilidades de desarrollo del país quedarán atrapadas en vetos constantes.

Quizá sea hora de invertir el orden de las causalidades que nos propone un sector importante de la heterodoxia y el sistema político, y que la redistribución del ingreso no sea variable dependiente del crecimiento (exportador) y se convierta en la variable independiente, en condición de posibilidad de un crecimiento sostenido, más equilibrado en materia productiva, territorial, ambiental, etc., y más inclusivo en lo económico y lo social. Sin duda, ello requiere avanzar en la construcción de una amplia base de apoyo ya que difícilmente el poder económico local se alinee con un planteo de esas características, máxime cuando el despliegue del mismo implicaría atacar por diferentes vías su poderío económico y su centralidad estructural.

### **Bibliografía**

Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Siglo XXI.

Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL*, 97.

Braun, O. (1974). *El plan económico del gobierno popular*. El Coloquio.



Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, 76, pp. 453-475.

Canitrot, A. (1983). *Orden social y monetarismo*. CEDES.

Cantamutto, F. y Wainer, A. (2013). *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Capital Intelectual.

Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.

Ferrer, A. (1977). *Crisis y alternativas de la política económica argentina*. Fondo de Cultura Económica.

García Zanotti, G. y Schorr, M. (2021). Dinámica comercial externa de la cúpula empresarial de la Argentina en el gobierno de Cambiemos (2015-2019). *XXVII Jornadas de Historia Económica organizadas por la Asociación Argentina de Historia Económica*, Mendoza, Argentina.

Marini, R. (2007). *América Latina, dependencia y globalización*. CLACSO/Prometeo.

O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 64, pp. 523-554.

Peña, M. (1973). *La clase dirigente argentina frente al imperialismo*. Fichas.

Schorr, M. (org.). (2021). *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días*. Siglo XXI.

