

Argentina: las aporías del neodesarrollismo

Francisco J. Cantamutto / Martín Schorr

El peronismo asumió la Presidencia de Argentina en medio de una crisis heredada, a la cual se sumó una crisis mundial. Ante ello, el gobierno neodesarrollista ha tomado como mandato ordenar la macroeconomía y destinar sus esfuerzos a maximizar la orientación exportadora de manera urgente. Al hacer esto, acepta la especialización productiva existente, basada en ventajas comparativas estáticas, y omite las consideraciones respecto de los actores concretos que la personifican, el rol del mercado interno, los impactos locales y las vías no comerciales por las cuales se fugan los recursos.

El candidato del Frente de Todos, Alberto Fernández, asumió la Presidencia de Argentina a fines de 2019. Para entonces, la actividad económica se contraía desde hacía dos años, mientras que las corridas cambiarias y financieras se sucedían desde abril de 2018, elevando la inflación a niveles de tres décadas antes, lo que produjo una severa caída del salario real y el consecuente aumento de la pobreza. El gobierno de Mauricio Macri había colapsado con su propio programa económico. Dejó una economía en crisis, endeudada de forma irresponsable e

Francisco J. Cantamutto: es economista y doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México. Se desempeña como docente de la Universidad Nacional del Sur y es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina, con base en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS). Es integrante de la Sociedad de Economía Crítica.

Martín Schorr: es doctor en Ciencias Sociales por Flacso (Argentina), docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) e investigador del Conicet (Argentina).

Palabras claves: exportaciones, neodesarrollismo, Alberto Fernández, Argentina.

insostenible, a punto tal de tener que modificar el perfil de vencimientos de forma coercitiva (sin anuencia de los acreedores) y reinstalar los controles cambiarios que el mismo gobierno había repudiado al asumir cuatro años antes. La debacle socioeconómica en la que asumió el gobierno el Frente de Todos era palmaria.

Ante ello, la primera acción del presidente peronista, que ganó en dupla con Cristina Fernández de Kirchner, fue convocar a la Mesa contra el Hambre, una instancia multisectorial de diálogo para atender lo que de modo atinado se identificó como la necesidad más urgente. Consistente con sus propuestas programáticas previas, este mecanismo sería activado en distintas oportunidades para fortalecer las acciones gubernamentales más allá del poder presidencial¹. Sin embargo, esta lógica incluye un elemento clave, que sostiene los argumentos que siguen en este trabajo. Incluir a los actores ganadores de las políticas del gobierno anterior dificultaría tanto el cambio de rumbo como la reparación del daño causado por aquellas. La imposible promesa de que el cambio sea «con todos» supone que nadie pierda, ni siquiera quienes ocasionaron el daño.

En los primeros meses de gobierno se desplegaron políticas de apoyo a PYMES, se fortalecieron los controles cambiarios, se elevaron los costos de operar en moneda extranjera y se mejoraron las políticas de precios. Muchas de estas iniciativas se vieron afectadas por la irrupción de la pandemia de covid-19, que obligó a tomar medidas de confinamiento y aislamiento que paralizaron la actividad económica e intensificaron la crisis. Si bien el gobierno puso en marcha un plan de estímulo de la economía, así como diversas medidas de contención social, al promediar 2021 aún no se había logrado revertir los indicadores sociales más urgentes, lo cual exacerbó el mal humor de la sociedad.

No evaluamos aquí la acción del gobierno en materia sanitaria, ni tampoco minimizamos el impacto de esta doble crisis (la heredada y la global). Nuestro foco de análisis está en ciertas continuidades que exceden a esta doble crisis y que por su carácter programático se proyectan al futuro. Se trata de la presión por generar excedentes por la vía de la exportación, de forma urgente y necesaria. El gobierno de Macri lo tomaba como un rol «natural» asociado a las ventajas comparativas estáticas del país, que el Estado debería impulsar o con las que, al menos, no debería interferir. El nuevo gobierno peronista lo tomó en cambio como una necesidad estructural, basada en la escasez de divisas (la «restricción externa al crecimiento»). De este modo, lo que para la ortodoxia es un mandato lógico, para la heterodoxia

1. F. Cantamutto y M. Schorr: «El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión. Una mirada desde la economía política» en *e-l@tina*, en prensa.

neodesarrollista aparece como una necesidad resignada. Cualquier cambio estructural debe apoyarse en lo existente, en especial si se trata de avanzar mediante consensos.

El proceso de reestructuración de la deuda pública ilustra este punto. Ya en febrero de 2020, el presidente Fernández inició una gira en busca de apoyos internacionales, al mismo tiempo que lograba casi unanimidad en el Congreso con la Ley de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública. La reestructuración demandó tiempo y esfuerzos diplomáticos, y para septiembre de ese año se alcanzó un acuerdo con los acreedores privados. El resultado fue el reconocimiento de bonos de cuestionada legalidad, con una quita mínima de capital, pero también un descenso relevante de las tasas de interés y extensión de los plazos de maduración. Esto sería similar a lo que se propone alcanzar con el acreedor oficial más relevante, el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuya negociación lleva un año desde aquel hito. Hay que recordar que el organismo, bajo la presidencia de Christine Lagarde, otorgó en 2018 un préstamo récord por 57.100 millones de dólares para apuntalar al gobierno de Cambiemos. Pese a su retórica renovada, el FMI, al igual que los acreedores privados, no reconoce corresponsabilidad en los préstamos, aunque sí su insostenibilidad.

A diferencia de los privados, e incluso de otros acreedores oficiales, el FMI puede «inducir» de forma explícita a la aplicación de ciertas políticas, tendientes a maximizar el pago de la deuda en el corto plazo. Por supuesto, esto hace descontar que la deuda será pagada mientras se «hacen los deberes». La reestructuración lograda y la que está en curso mientras se escribe este artículo tienen por objetivo ganar tiempo, desplazar el momento de pago, y para ello es necesario ir avanzando con las tareas, a saber: ordenar la macroeconomía del país (la inflación minorista a mediados de 2021 rondó el 50% anual), proponer un cronograma creíble de liberalización y apertura, reducir el déficit fiscal (sin tocar los servicios de la deuda), lograr divisas para «honrar» los pagos. Si las primeras tareas se conducen, no sin fricciones, entre el Ministerio de Economía y el Banco Central, al último mandato se suma el Ministerio de Desarrollo Productivo. Exportar todo lo posible, cuanto antes, bajo la promesa de que esta vez vendrá con cambio estructural más tarde y, finalmente, con redistribución del ingreso².

2. «Palabras del Presidente Alberto Fernández en la Apertura del 139 periodo de sesiones ordinarias, del Honorable Congreso de la Nación Argentina, CABA», 1/3/2020, disponible en <www.casasosada.gob.ar>; Daniel Scheingart e Igal Kejesfman: «¿Alcanza con distribuir?» en *Anfibia*, 2021.

¿Es este el camino? El mandato de exportar a como dé lugar, de inmediato, obstruye diversos problemas que resultan críticos a la hora de pensar el desarrollo argentino en una clave más igualitaria, justa y sostenible.

Las exportaciones argentinas: ¿qué y quiénes?

Las exportaciones de productos primarios y su procesamiento básico se consolidaron como ejes de la participación argentina en la división mundial del trabajo e incrementaron su peso desde los gobiernos de Fernández de Kirchner hasta la actualidad, pasando por la presidencia de Macri. Como surge del cuadro 1, estos dos rubros explican en conjunto cerca de 70% de las exportaciones totales.

Cuadro 1

Argentina: estructura de las exportaciones por grandes rubros, 2007-primer semestre de 2021 (en porcentajes sobre promedios anuales)

	2007-2015	2016-2019	2020-1er. sem. 2021
Productos primarios	22,4	25,5	28,2
Manufacturas de origen agropecuario	35,5	38,1	41,7
Manufacturas de origen industrial	33,3	31,0	24,2
Combustibles y energía	8,8	5,4	5,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec).

En este perfil de especialización, muy pocos sectores tienen superávits abultados y estables: la producción primaria de los sectores agropecuario y minero, la industria alimenticia y especialmente el complejo oleaginoso-cerealero son las principales fuentes de divisas y explican más de 90% del saldo agregado del balance cambiario desde 2003. Las cuatro primeras secciones de exportación del país en la primera mitad de 2021 fueron productos del agro, productos de las industrias alimentarias, bebidas y tabaco, grasas y aceites animales o vegetales y animales vivos y productos de la ganadería.

En un sentido opuesto, un conjunto de sectores resulta sistemáticamente deficitario, incluidos los que se abocan a la industrialización de bienes de alto o medio-alto contenido tecnológico, además de numerosos servicios. Este patrón de intercambio se magnifica en el comercio con la mayoría de las economías desarrolladas, incluida la china. Solo el Mercado

Común del Sur (Mercosur) escapa a esta caracterización, ya que el intercambio involucra comercio intraindustrial, centrado sobre todo en la cadena automotriz. Es decir, a través de gobiernos de diverso signo político, la última década y media vio consolidarse la especialización basada en ventajas comparativas estáticas.

Se trata de una inserción exportadora concentrada en pocos rubros de la actividad económica, pero también en un número reducido de grandes corporaciones: alrededor de 70% de las ventas externas totales es controlado por las 200 empresas más grandes del país. Además, dentro de ese panel 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». Esto les otorga a las empresas de la cúpula un enorme poder estructural basado en el control de las divisas.

Solo por tomar un año a título ilustrativo, en 2019 la cúpula empresarial en su conjunto operó con un excedente comercial que superó los 25.000 millones de dólares, frente a un saldo negativo próximo a los 7.000 millones para el resto de las compañías que operan en el ámbito nacional. La dependencia de 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 el periodo 2015-2019 las «primeras 50» firmas del panel dieron cuenta de aproximadamente 90% del superávit general (y de casi 100% en 2019).

Así, de manera sistemática, un puñado de sectores y grandes agentes económicos actúa como fuente de divisas, con cierta independencia de si este excedente es captado por el propio empresariado o redirigido en parte por el Estado para fomentar alguna otra producción. Si la ortodoxia neoliberal lo acepta como mandato natural, la heterodoxia neodesarrollista lo toma con resignación ante la imposibilidad del cambio. Por si esto no fuera suficiente, alrededor de las dos terceras partes de las exportaciones, las importaciones y los superávits agregados de la cúpula son explicados por empresas transnacionales. Son corporaciones que además suelen remitir sus ganancias al exterior, pero también utilizar precios de transferencia para reducir el pago de impuestos, e incluso realizarse autopréstamos para luego girar pagos al exterior. Se trata de algo esperable, dado que este tipo de firmas suele presentar los mayores niveles de internacionalización productiva y comercial. Sin embargo, reviste un misterio cómo se pretende que estos actores transnacionales con poder estructural determinante puedan devenir en agentes del desarrollo nacional, en especial cuando se les propone trabajar sobre la

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 ventas anuales (no se incluyen firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

Fuente: Gustavo García Zanotti y M. Schorr: «Dinámica comercial externa de la cúpula empresarial de la Argentina en el gobierno de Cambiemos (2015-2019)» en *Apuntes del CENES*, en prensa.

base de urgencias de divisas y «consensos productivos». Aunque enfocamos en esta aporía, está claro que los integrantes de origen nacional de la cúpula empresarial no necesariamente escapan a esta caracterización³.

El Frente de Todos busca reeditar parte de la experiencia del kirchnerismo, lustrando de la pátina original las manchas de desorden y enfrentamiento que esta habría tenido. Esto coincide con la mirada de renombrados heterodoxos neodesarrollistas que no ven un problema en esta orientación exportadora por sí misma, sino en la falta de un entramado industrial que

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

se integre 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, mediante políticas de fomento y mecanismos de coordinación, apunte esta integración productiva traccionada centralmente por sectores con ventajas comparativas estáticas. Para ello, es necesario contar con una macroeconomía ordenada (lo que involucra bajos niveles de déficit), un tipo de cambio competitivo, apertura comercial pero con mayor selectividad de incentivos y fortalecimiento de los mercados regionales, políticas sectoriales diseñadas a medida e integración del sistema científico-tecnológico a la producción.

Estos son los lineamientos expresados en un documento oficial del Ministerio de Desarrollo Productivo titulado «El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia»⁴. Este documento fue presentado en la primera reunión del Acuerdo Económico y Social, realizada en octubre de 2020 y expresa con bastante precisión el programa económico que se propone llevar adelante el gobierno del Frente de Todos.

Se acepta de hecho la necesidad de una sociedad con aquellos sectores del poder económico que antes mostraron los dientes y las garras. Los diez «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, en contraste con la idea del gobierno anterior de que algunos sectores no competitivos debían reconvertirse o desaparecer.

Vale señalar que la heterodoxia neodesarrollista no parte de una ilusoria armonía natural, sino del diagnóstico del lugar periférico que ocupa la economía argentina. De ahí deriva la necesidad de una 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 desarrollo⁵. Se trata de la restricción externa al crecimiento, originalmente pensada para entender los ciclos de la etapa difícil de la industrialización, cuando la expansión de la actividad venía acompañada por una demanda creciente de divisas para importar. Y aunque esto es aún válido, es solo una parte del problema. En la actualidad, la formación externa de activos (que es la forma contabilizada de la fuga de capitales, es decir, su valor mínimo) es la principal fuente estructural

4. Ministerio de Desarrollo Productivo: «El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia. Hacia una visión compartida sobre el desarrollo económico de largo plazo y el cambio estructural», 10/2020.

5. Eduardo Crespo: «Las contradicciones del progresismo naif» en *Anfibia*, 2021; Juan Hallak: «Sin exportar, no se puede importar, y así no se puede crecer» en *La Nación*, 18/7/2021.

de pérdida de divisas, acompañada por los pagos de deuda y la remisión de utilidades al exterior, por nombrar las tres más relevantes. Sin embargo, el neodesarrollismo omite estas tres vías de salida al momento de estimar las urgencias y necesidades del desarrollo y espera, en una suerte de «keynesianismo ingenuo», que un proceso de acumulación dinámico se encargue por sí mismo de estimular la permanencia en el país de estos excedentes. Pero esta creencia no resiste evidencia en la fase actual del capitalismo, que se enmarca en el despliegue de procesos intensos y de largo alcance de transnacionalización y financierización⁶.

Del anterior examen 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 exportador. Quizá por eso no se pudo avanzar con el caso de flagrante estafa de la empresa Vicentín⁷, o se volvió atrás a fines de 2020 con las retenciones a las exportaciones agrarias incluso antes de aplicarse la modificación⁸; por eso, las reticencias a una nacionalización definitiva de la gestión de la estratégica hidrovía Paraná-Paraguay-Uruguay. Esta perspectiva explica a su vez por qué el gobierno se esforzó por alentar una representación del agronegocio menos ensañada por ideología y más centrada en negocios, al ayudar a encumbrar al Consejo Agroalimentario y desestructurar a la opositora Mesa de Enlace, una organización que impulsó medidas de acción directa contra los gobiernos kirchneristas en el pasado. Y quizás también por esto mismo, diversos referentes intelectuales neodesarrollistas, con cargo público o sin él, se encarnizan con las organizaciones sociales que

**Diversos referentes
intelectuales
neodesarrollistas
se encarnizan
con las organizaciones
sociales que
reclaman por justicia
ambiental**

6. Enrique Arceo: *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*, Cara o Ceca, Buenos Aires, 2011.

7. Vicentín es una de las grandes empresas agroexportadoras de Argentina, que cayó en cesación de pagos en 2019. Los peritajes indicaron que el problema se originó en el sobreendeudamiento, que fue utilizado para desviar fondos hacia otras colocaciones del grupo. La evidencia disponible permitía al Estado, principal acreedor mediante la banca pública, argumentar a favor de tomar control de una empresa relevante en un rubro clave, entre otras cosas, en el acceso a divisas. Sin embargo, el gobierno cedió a las presiones corporativas y eludió una intervención más directa.

8. Alejandro Gaggero y Gustavo García Zanotti: «La crisis de Vicentín y los grupos empresariales que se expandieron a partir de su caída (2019-2020). Informe exclusivo para el Directorio y la Presidencia del Banco Nación», 2020, disponible en <www.elcohetalaluna.com/wp-content/uploads/2020/12/Informe-final.-Vicentin-para-Prensa.pdf>.

reclaman por justicia ambiental (sobre todo en producciones primarias) como si se tratara de enemigos del desarrollo⁹.

¿Es posible pensar el cambio sin cuestionar el *statu quo*?

La heterodoxia neodesarrollista sostiene así la necesidad de financiar el cambio con lo que existe¹⁰. 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, lo hacen con un sabor amargo¹¹. El gobierno del Frente de Todos adopta esta orientación estratégica en el plano discursivo y en políticas concretas y debilita así los objetivos de un desarrollo más justo y equitativo que –vale reconocer– promueve en paralelo otra parte de la alianza gobernante.

Entendemos que al tomar este camino se omiten al menos cinco puntos relevantes en la lógica de buscar un futuro mejor. Estas omisiones parten de una lectura *peculiar* de las estructuras sobre las que se opera. Primero, se sostiene la idea de que existe una restricción externa que es operativa en virtud de las divisas comerciales; esto es, la vieja restricción externa basada en el intercambio desigual. Aunque válida, esta lectura omite que las principales vías de salidas de divisas no son hoy comerciales, sino, centralmente, la fuga de capitales. En lo sustantivo, este drenaje de recursos se financia con deuda durante los gobiernos neoliberales y con dólares comerciales bajo los ensayos «no neoliberales», pero los recursos siempre se van. Vale señalar que el Frente de Todos sostuvo la arquitectura de controles de capitales y cambiarios legada del gobierno anterior, lo que ha contenido en parte la fuga. Es imposible olvidar que gran parte de ella se origina en el desigual reparto del ingreso, que hace que quienes disponen de excedentes invertibles prefieran atesorar en moneda extranjera. Asimismo, cabe destacar que una 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).

El crédito y las inversiones externas, por su parte, hacen un exiguo aporte neto de divisas: en dos décadas han aportado menos que un año de saldo comercial. En cambio, sí aportan sus problemas: crean flujos sistemáticos de

9. Enrique de la Calle: «Claudio Scaletta: El falso ecologismo es un pensamiento reaccionario funcional al imperialismo» en *Agencia Paco Urondo*, 14/5/2021.

10. Martín Schapiro: «Hay que regular, no prohibir» en *Le Monde diplomatique* edición digital, 7/2021.

11. José Natanson: «Salmones plebeyos (respuesta a Ernesto Semán)» en *Le Monde diplomatique* edición digital, 7/2021.

salida de divisas, al tiempo que añaden un factor de inestabilidad originado en sus propias dinámicas. Cualquier heterodoxo formado reconocerá estos problemas, pero no parece haber el mismo ímpetu en reconocer la necesidad urgente de modificar el entramado de legalidad vigente que les da sostén. Allí sobresalen, por caso, las leyes de Entidades Financieras y de Inversiones Extranjeras, o los más de 50 tratados bilaterales de inversión en vigor. La discusión de estos engranajes institucionales no aparece en la retórica gubernamental.

Algo similar ocurre en torno de la discusión sobre la legalidad de la deuda, que a pesar de haber sido cuestionada en diversos tribunales sigue considerándose válida para su pago¹². Incluso más, se omite el conflicto que supone su pago con uso de recursos para garantizar el respeto de los derechos humanos consagrados en la Constitución, así como en pactos y convenios internacionales. A pesar de la evidencia en cuanto a estos dos puntos (ilegalidad y conflicto con otros derechos), la heterodoxia se limita a aceptar las reestructuraciones de deuda bajo el precepto de que «era lo mejor que se podía lograr». Las negociaciones de 2020 y 2021 avanzaron durante la crisis más grave del último siglo, siempre en aras de cerrar un acuerdo y pagar. ¿Cuándo se considerará oportuno discutir la continuidad de esa salida de divisas, si no es en una catástrofe de esta magnitud? Pagar deuda o habilitar inversiones extranjeras que se dirigen a sostener el tipo de inserción internacional ya existente no parecen ser vías de salida de este berenjenal.

Segundo, los actores efectivamente existentes son eludidos en el razonamiento. Al apostar a la inserción internacional actual como plataforma de crecimiento, se refuerza la posición estructural de la elite empresarial actual, 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 controla las exportaciones y remite divisas al exterior en forma de fuga y de utilidades, al tiempo 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). ¿Cómo se compatibiliza el claro sesgo transnacional de esta cúpula empresarial con los objetivos del desarrollo nacional? No se trata de algo dado de antemano.

Este asunto es clave porque remite además a una segunda pregunta: ¿por qué un actor que se encuentra en una situación de privilegio acataría

Al apostar a la inserción internacional como plataforma de crecimiento, se refuerza la posición estructural de la elite empresarial

12. Andrés Bernal, Augusto Martinelli y Francisco Verbic: «La nulidad del crédito de Argentina con el Fondo Monetario Internacional» en *Revista Derechos en Acción* N° 19, otoño de 2021.

políticas económicas que le hagan perder su centralidad? No hay una razón alegada que permita entender cómo un actor con poder de veto contribuiría por la vía del consenso a perder ese poder. El empresariado agroexportador no lo aceptó durante los años del kirchnerismo, al punto de fungir como polo antagonico en el campo político.

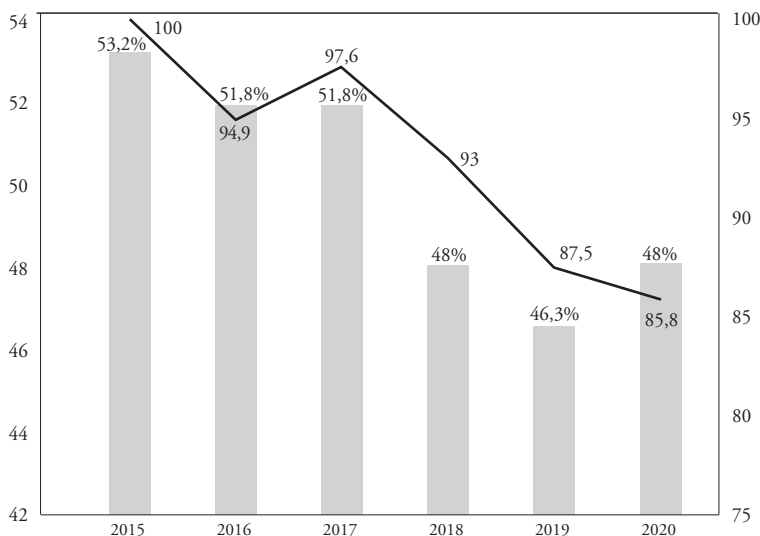
Al respecto, vale recordar que en junio de 2021 se originó una disputa en torno de la dinámica acelerada de la inflación, que persiste en niveles cercanos a los del muy regresivo bienio 2018-2019. En el caso reciente, el precio de los alimentos jugó un rol relevante, lo que afecta las necesidades más básicas de la población. La discusión se planteó a raíz del cierre temporal de las exportaciones de carnes para auditar la cadena de valor. Aunque esta medida no tuvo demasiado consenso, ni siquiera entre los economistas heterodoxos, para controlar la inflación, se trató de un gesto político para 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 de 20%. Sin profundizar en las particularidades del tema, sirve para remarcar de forma explícita la tensión entre las políticas macroeconómicas necesarias para exportar y las necesidades de la población local.

Este es nuestro tercer punto, pues no se trata de una cuestión aislada, sino de una muestra de un proceso más general. Como se visualiza en el gráfico de la página siguiente, entre 2015 y 2020 la participación asalariada en el ingreso nacional (representada mediante las barras) cayó más de cinco puntos porcentuales. El salario real de los trabajadores registrados del sector privado (representado en la línea del mismo gráfico) perdió aproximadamente 15% desde 2015, mientras que el declive fue del orden de 25% en los empleos estatales¹³. Sumado a la mayor desocupación, la inactividad y la pérdida de calidad del empleo (incremento del cuentapropismo), se explica el aumento de la pobreza como fenómeno estructural, más allá de las variaciones coyunturales. Para fines de 2020, la pobreza alcanzaba a 42% de la población según datos oficiales. Aunque los neodesarrollistas propongan un círculo virtuoso de crecimiento, 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.

13. De un trabajo reciente surge que en el transcurso de 2021 se ha profundizado el deterioro del poder adquisitivo de los salarios. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA): «Informe de coyuntura N° 36», Central de Trabajadores de la Argentina, Buenos Aires, 8/2021.

Gráfico

Argentina: evolución del peso relativo de los salarios en el valor agregado bruto (eje izquierdo, barras, en porcentaje) y del nivel de los salarios registrados del sector privado (eje derecho, línea, índice 2015=100), 2015-2020



Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del Indec, Mirador de la Actualidad del Trabajo y la Economía (MATE) y Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

Lo anterior no contradice que, en algunos casos, en su propia producción, las actividades exportadoras paguen salarios relativamente altos, como ocurre en la minería metalífera, los hidrocarburos y el complejo oleaginoso. 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 basada en ventajas comparativas estáticas? Sin un complejo de incentivos claro, muy pocas actividades sobreviven a la competitividad basada en la apropiación de renta. A esto se suman además el grado de precarización y la menor remuneración de las actividades conexas en la cadena de valor, mayormente subcontratadas en condiciones más pauperizadas, situación que ha sido detallada en el caso de la agricultura de exportación¹⁴. De modo que sus salarios son relativamente altos en relación

14. Juan Villulla: *Las cosechas son ajenas. Historia de los trabajadores rurales detrás del agronegocio*, Cienflores, Buenos Aires, 2015.

con una media social que está desvalorizada precisamente para garantizar cierto nivel de competitividad externa.

Más cerca de la tradición neodesarrollista, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto lo describieron en su trabajo clásico como economía de enclave¹⁵ 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 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 argumental quedaba claro: no se podía esperar «ideología nacional» de estas elites empresariales.

El cuarto punto que enfatizamos tiene que ver, justamente, con esta lógica de enclave de una importante parte de los proyectos productivos de exportación. Se pueden considerar los efectos locales de estas producciones en al menos cuatro sentidos:

(a) Por un lado, muchas de las economías regionales devastadas por el huracán neoliberal han quedado con escasas alternativas productivas, y la falta de políticas territoriales consistentes en la heterodoxia neodesarrollista las relega a «zonas de sacrificio». Así ocurre con la cuenca de Vaca Muerta, la megaminería en San Juan y Catamarca, la explotación del litio en Jujuy, los pueblos rurales del interior pampeano, etc. Se presenta como dicotomía la producción existente o la condena a la pobreza. No en vano estos emprendimientos logran conquistar algunos adherentes locales ante la ausencia de alternativas.

(b) Se omite que mayormente los capitales que conducen la acumulación en estos núcleos dinámicos no son locales, de modo que la renta generada no se reproduce en esa escala, sino que se fuga a otros territorios o al exterior, y retroalimenta la inviabilidad de alternativas¹⁶.

(c) Derivado de lo anterior, se debe poner el acento en los efectos corrosivos sobre la democracia, que se ve seriamente afectada por la existencia de actores poderosos cuyos recursos, influencia y capacidad de presión se maximizan en esferas locales. Cuando los actores locales toman determinaciones contrarias a sus intereses, suelen ser demonizados o tomados por ingenuos o ignorantes, en la prensa o en el discurso gubernamental, por ortodoxos y neodesarrollistas¹⁷. Debe enfatizarse el carácter violento de muchos de los proyectos llevados a cabo en aras de las exportaciones, que desconocen los derechos de las comunidades a decidir sobre su espacio vital. Parece que las decisiones democráticas

15. F.H. Cardoso y E. Faletto: *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo Veintiuno, Ciudad de México, 1969.

16. Silvia Gorenstein (org.): *¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2012.

17. E. Crespo: ob. cit.; E. de la Calle: ob. cit.

locales solo valen cuando acatan el interés corporativo o cuando aceptan su sacrificio en aras de una prometida mejoría para el país.

(d) Al hablar de «sacrificio», nos referimos, por caso, a los efectos sobre la salud en la población habitante de los territorios donde se realizan estas producciones¹⁸. Que aumente de modo ostensible la cantidad de personas con cáncer y enfermedades respiratorias o que la tierra tiemble no parece ser un problema... mientras se esté en un escritorio lejos de ese lugar.

Recientemente, con este tono se ha debatido en torno de la prohibición de cría de salmones en aguas jurisdiccionales de la provincia de Tierra del Fuego. Se ha tomado a las fuerzas sociales y políticas locales como desconocedoras de las urgencias de divisas, o de sus propias prioridades¹⁹. Para ello, no se ha cejado en desorientar a lectores desprevenidos con la supuesta prohibición total que nunca existió²⁰, o con el carácter desarrollista de este negocio, desconociendo las formas concretas de producción y trabajo²¹. Incluso se ha ido más lejos, señalando que hay problemas ambientales más urgentes para debatir en otras geografías²², que requieren de divisas para invertir y resolver tanto la contaminación como la pobreza que la alimenta. ¿Alternativas? Parece que ninguna. Este debate ha crecido en el espacio público argentino, postulado como una tensión entre neodesarrollismo y ambientalismo. Pero se trata de mucho más que «medio ambiente» lo que está atacando, por acción u omisión, el neodesarrollismo.

Finalmente, no puede omitirse el carácter finito de los recursos sobre los cuales se basan las exportaciones argentinas. No se trata solo de los minerales o hidrocarburos, sino también de la explotación insostenible del suelo en la agricultura a gran escala. Siempre se presenta la idea de que no solo la urgencia propia amerita el negocio, sino que la existencia de una demanda mundial constituye una «ventana de oportunidad» para que esta vez sí sea posible desarrollarse. Sin embargo, es una inconsistencia que presume posible la explotación acelerada de Vaca Muerta y el litio como alternativas para agregar valor, pero sin cuestionar el lugar de la inversión extranjera, el

No se trata solo de los minerales o hidrocarburos, sino también de la explotación insostenible del suelo en la agricultura a gran escala

18. Sociedad Argentina de Pediatría: *Efecto de los agrotóxicos en la salud infantil*, 2021, disponible en <https://agenciaterraviva.com.ar/wp-content/uploads/2021/07/files_efectos-agrotoxicos.pdf>.

19. M. Schapiro: ob. cit.

20. Maristella Svampa y Enrique Viale: «El disparate de vincular subdesarrollo con protección ambiental» en *El DiarioAR*, 14/7/2021.

21. Ernesto Semán: «Matar al salmón» en *Panamá*, 18/7/2021.

22. Roy Hora: «Salmones en el Riachuelo» en *El DiarioAR*, 10/7/2021.

privilegio de lógicas cortoplacistas y financiarizadas, y una fuerte subvención estatal al sector privado. Y sin poner sobre la mesa su coherencia con las promesas de una «transición verde».

Palabras finales

El gobierno del Frente de Todos asumió en medio de una crisis heredada, a la cual se sumó una crisis mundial. Es imposible soslayarlo: es digno de ponderar que, ante la magnitud del cataclismo, la situación económica de la mayoría de la sociedad no haya empeorado de forma acelerada; no obstante, tampoco mejoró. Y esto contradice la idea de «comenzar por los últimos para poder llegar después a todos», manteniéndose más bien la fuerza del consenso con los poderosos ganadores de años previos. Lejos de tratarse de una crítica externa, las tensiones han atravesado la coalición de gobierno, por ejemplo, de la mano de las demandas por mayor inclusión para la economía popular por parte de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), o de una discusión más frontal con el FMI por parte de un sector del kirchnerismo. Sin embargo, el gobierno neodesarrollista ha tomado como mandato ordenar la macroeconomía y destinar sus esfuerzos a maximizar la orientación exportadora.

Para ello, se acepta la actual especialización productiva como *dictatum* de la realidad. Vale señalar que desde el propio Ministerio de Desarrollo Productivo se realizan esfuerzos para impulsar a sectores más intensivos en conocimiento, por ejemplo con el Plan de Desarrollo Productivo Argentina 4.0²³, o más sensibles a una transición ecológica, como mediante el Plan de Desarrollo Productivo Verde²⁴.

Sin embargo, ante la falta de cuestionamiento al orden de lo existente, en una dinámica consensual, esto equivale a utilizar aspirinas para contener una enfermedad severa. Cómo espera el neodesarrollismo convencer por la vía del consenso a los poderes fácticos legados por el neoliberalismo de 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 propone un sector importante de la heterodoxia y del sistema político, y de que la

23. V. «Kulfas lanzó el ‘Plan de Desarrollo Productivo Argentina 4.0’», 14/4/2021, <www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-lanzo-el-plan-de-desarrollo-productivo-argentina-40-0>.

24. V. «Kulfas lanzó el Plan de Desarrollo Productivo Verde», 13/7/2021, <www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-lanzo-el-plan-de-desarrollo-productivo-verde>.

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 términos económicos y sociales. 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 su despliegue implicaría atacar por diferentes vías su poderío económico y su centralidad estructural.

La «nueva» orientación exportadora se forjó no para sostener los niveles internos de consumo, ni para resolver un supuesto desmanejo fiscal, sino para pagar deuda (en especial, en los años de hegemonía neoliberal). Con matices, Argentina se consolidó así como exportadora de materias primas, incluyendo aquí productos agropecuarios, piscícolas, forestales, mineros e hidrocarburíferos, así como su procesamiento básico. Para ello ha sido clave la falta de estándares ambientales, ya sea su directa ausencia o un reducido nivel de fiscalización.

Las especializaciones productivas de exportación no se fundamentan en programas de desarrollo nacional, en superar las barreras impuestas por la escala de mercado, ni en prioridades internas de consumo o inversión, ni siquiera en recaudación; no se sostienen sobre mecanismos de integración de segmentos claves de las cadenas de valor, ni en la aplicación de conocimientos generados en el ámbito nacional. Se basan en la urgencia de obtener divisas, como mandato ante la escasez que limita el crecimiento. Sin embargo, la tracción importadora asociada al crecimiento está basada en la propia apertura temprana de la economía nacional, que desmanteló actividades que bien podrían realizarse localmente²⁵.

Justamente, en la procura de dólares «genuinos» para sostener el crecimiento y la posterior redistribución, no se hace demasiado para sustituir importaciones. En los hechos, la salida exportadora «necesaria y urgente» deja a la economía atrapada en la explotación de los recursos en un estado casi «natural», sin generar mayores capacidades para avanzar en la industrialización. Esto ocurre incluso en sectores con ventajas comparativas, en los que Argentina tiene un potencial interesante para encarar planteos sustitutivos (minería, yacimientos no convencionales de hidrocarburos, etc.). A diferencia de muchos países de la región (Chile, Colombia, Perú,

En la procura de dólares «genuinos» para sostener el crecimiento, no se hace demasiado para sustituir importaciones

25. Lorenzo Cassini, Gustavo García Zanotti y M. Schorr: «Globalización y senderos nacionales de desarrollo: algunos hechos estilizados para reflexionar sobre el caso argentino» en *Revista de la Cepal* N° 133, 2021.

Ecuador, Venezuela, etc.), Argentina dispone de una base industrial como para avanzar en ese camino. Pero hacerlo requiere tiempo y coherencia, además de otra correlación de fuerzas. Actualmente, esa masa crítica existente no parece estar aprovechándose, máxime si se considera la plétora de subvenciones que el Estado otorga al sector privado para explotar los recursos tal como existen en la actualidad. El fetiche de las exportaciones como fuente de desarrollo se basa en la omisión de esta clase de consideraciones. Por supuesto, para la ortodoxia económica y los defensores de las grandes corporaciones, esto no constituye un problema. Para una gran parte de la heterodoxia, que no ignora el problema, se trata de un mandato de *Realpolitik*, incluso cuando no ocupa cargos de gobierno. Esta inesperada confluencia en las ideas ya ha permitido el llamado a la creación de una «coalición popular exportadora» que permite reunir ambos mundos en un final de péndulo inclinado hacia un lado²⁶.

Esto es extraño, porque al mismo tiempo que la heterodoxia neodesarrollista reconoce la necesidad de incrementar exportaciones para viabilizar múltiples salidas de divisas, elude cualquier consideración respecto de la capacidad de *lobby* y el peso estructural que adquieren los actores asociados. Su promoción no parece compatible con posteriores controles o regulaciones, a menos que se tenga una idea precaria de las dinámicas de poder o ilusiones respecto de la capacidad de los Estados (en especial, los subnacionales) de eludir la captura por parte de estos actores poderosos. No parece esperable que los actores económicos más poderosos vayan a ceder recursos económicos y políticos para su propio debilitamiento.

Ante la insuficiencia de argumentos para responder estas dudas, no pocas veces hemos visto una reacción conservadora, incluso agresiva, por parte de ortodoxos y heterodoxos que demandan exportar más, ahora mismo, y relegar la distribución del ingreso a un «futuro promisorio», si se logra primero consolidar un modelo de crecimiento traccionado por exportaciones. La urgencia está basada en la imposibilidad de cambiar las relaciones externas o de discutir procesos de largo alcance. Y al hacerlo suelen ridiculizar las objeciones de ambientalistas, comunidades locales o incluso sindicatos y diversos espacios académicos. Está claro: nadie a esta altura supone que una economía puede sobrevivir aislada del intercambio con el mundo. La propuesta no es aislacionismo y primitivismo, sino desarrollo basado en las necesidades locales, en garantizar niveles de vida decentes para toda la población. Y en esto, la orientación exportadora de las últimas décadas, incluso bajo gobiernos de diferentes ideologías, tiene un número elevado de pendientes. ☒

26. Jorge Fontevecchia: «Pablo Gerchunoff: En Argentina hay dos partidos políticos, la Unión Cívica Radical y La Cámpora» en *Perfil*, 16/7/2021.