

# CON EXPORTAR MÁS NO ALCANZA

(aunque neoliberales y neodesarrollistas  
insistan con eso)

francisco j. cantamutto

martín schorr

andrés wainer





# Índice

<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>1. Pasado y presente de la restricción externa</b>	<b>23</b>
Los ciclos económicos: de la etapa exportadora a la sustitución de importaciones	33
Un punto de quiebre: la creciente financiarización de la economía	43
Una nueva restricción externa en la Argentina	53
<b>2. La restricción externa en la Argentina del siglo XXI</b>	<b>67</b>
De la crisis neoliberal a la salida neodesarrollista	68
El sector externo durante los tres kirchnerismos	72
El gobierno neoliberal de Cambiemos	84
La gestión del Frente de Todos	94
La restricción externa bajo el capitalismo financiarizado: una mirada integradora	111
<b>3. Mandato exportador y restricción externa</b>	<b>123</b>
El mandato neoliberal	129
Un mandato exportador sin fronteras ideológicas: la apropiación neodesarrollista	133

## 6 Con exportar más no alcanza

Extractivismo y la promesa de desarrollo: contra el ambientalismo	142
La urgencia reforzada del cambio climático	153
Actores y poder exportador	160
El derrame del modelo de crecimiento liderado por las exportaciones	167
Problemáticas territoriales	176
<b>Reflexiones finales</b>	<b>183</b>
<b>Referencias</b>	<b>193</b>
<b>Acerca de los autores</b>	<b>207</b>

# Introducción

La Argentina produce alimentos para 400 millones de personas y aspiramos a duplicarlos en los próximos cinco a ocho años. El objetivo es que el país se convierta en el supermercado del mundo para lo cual necesita agregarle valor a las valiosas materias primas que producimos.

**Mauricio Macri (2017)**

Así como hoy hay gran dependencia del sector agroindustrial a la hora de mirar exportaciones, en los próximos cinco años el sector de la energía, minería y agroindustria, van a ser tres de los cuatro grandes pilares junto a la economía del conocimiento.

**Sergio Massa, cit. en Espina (2023)**

El campo es uno de los principales motores de nuestro país. La Argentina debería ser una potencia agropecuaria, pero no lo es por el constante castigo al sector. Producimos alimentos para 400 millones de seres humanos y el Estado se lleva el 70% de la renta del campo. Es decir que el Estado se lleva el alimento de 280 millones de seres humanos e increíblemente en la Argentina a cerca de 5 millones de personas no les alcanza para comer.

**Javier Milei, cit. en Clarín (2023)**

Se suele llamar “restricción externa” a la recurrente escasez de divisas que limita el crecimiento de la economía argentina y condiciona, si no es que bloquea, las posibilidades de un desarrollo con rasgos inclusivos. Se trata de un aspecto crucial del capitalismo argentino contemporáneo, que aparece de manera recurrente en los debates públicos y los discursos políticos. Aunque en general el término parece tener una definición unívoca, lo cierto es que no siempre hace referencia exactamente a lo mismo.

Esta restricción es una expresión de la posición periférica (subordinada, dependiente) de la economía argentina respecto de su inserción en el mundo, y se trata de un rasgo clave que se reproduce como un engranaje del propio sistema económico. Es, además, un elemento estructural que no está presente en los países hoy desarrollados, que muchas veces se toman de modelo para comparaciones inapropiadas.

Entre las décadas de 1930 y 1970, cuando estuvo vigente el proceso de industrialización sustitutiva, esta restricción se expresó como una presión importadora alimentada por el crecimiento de la economía frente al estancamiento de las exportaciones. Pero es necesario reconocer que esa forma ha cambiado en las últimas décadas: más que un problema de insuficiencia (absoluta o periódica) de divisas, la restricción externa se trata hoy de una pérdida del control de las que efectivamente se generan. Nuevos actores, más poderosos y con circuitos de negocios más internacionalizados, crecientemente financiarizados, operan de manera determinante en la configuración de la economía argentina. Sus decisiones condicionan todo el funcionamiento económico, al punto de llevarlo a trampas que parecen no tener salida. Entre ellas, la repetitiva secuencia de crisis externas ante las cuales solo se propone otorgar mayores concesiones a los actores poderosos para que vuelvan a hacer los mismos negocios que provocaron las crisis en primer lugar.

Como decimos, no se trata tanto de que el país tenga dificultades para generar las divisas que necesita para crecer –como ocurría décadas atrás–, sino que no logra retenerlas para ese objetivo: diversas rajaduras hacen que resulte un balde imposible de llenar. Una y otra vez se insiste en que la restricción se resuelve exportando más, vendiendo más al mundo, apostando a los sectores más competitivos. ¿Es posible resolver el problema presionando u otorgando mayores concesiones a los sectores generadores de divisas? Puede que esto sea un sinsentido, no solo por los límites físicos, ambientales y sociales de tal propuesta, sino por el comportamiento de los actores realmente existentes a los que se les encarga la tarea. Estamos pidiendo a los principales beneficiarios de la actual situación que nos saquen de ella... ¿Podría esto funcionar?

La Argentina es una economía periférica y dependiente, integrada en un sistema de acumulación de escala global, que alcanzó cierto nivel de desarrollo que le permite soñar con cambiar su estatus, aunque esa promesa se ve una y otra vez confrontada con la realidad. Y este desafío surge de un hecho central: la existencia de un sistema mundial que reproduce tanto sus contradicciones como ciertos roles para distintos países. Para funcionar, para que existan países “desarrollados”, se necesitan economías dependientes. La Argentina participa en esta última condición y, como tal, remite riqueza al exterior de diversas formas. La restricción externa, tal como la venimos describiendo, muestra la incapacidad de sostener un proceso de acumulación auto-centrado, no solo por la falta de producción local de bienes industriales clave, sino por la forma del ciclo completo de reproducción del capital, que involucra diversos canales de entrada y salida, cada vez más sofisticados en el marco de los procesos de transnacionalización y financiarización iniciados a mediados de la década de 1970.

Este libro es el fruto de un programa de estudios sobre el capitalismo argentino contemporáneo que los tres autores hemos desarrollado en los últimos años, y en torno a cuyos problemas hemos construido argumentos y evidencia. Entendemos que es necesario revisar los nuevos rasgos, nuevos actores y nuevos problemas de la restricción externa, tanto para discutir con quienes niegan su importancia como con quienes la siguen entendiendo de manera estática, como si no hubiera transcurrido medio siglo de transformaciones en el modo de acumulación. Y especialmente para rebatir la esquiva promesa de que, para superar esta traba, lo más importante es exportar más. Esta idea, que llamamos “mandato exportador” por su aparente carácter ineludible, tiene un extraño consenso entre los diversos partidos que han sido gobierno (y aspiran a volver a serlo) en la Argentina de las últimas décadas, así como entre intelectuales que con sus intervenciones le dan sentido. En este libro queremos discutir el mandato exportador como salida frente a la restricción externa, no por una ilusión nacionalista extemporánea, sino porque sostenemos que elude los problemas que entraña, incluyendo sus propias contradicciones (y no solo los efectos que produce).

Estas páginas se terminan de escribir mientras se suceden las políticas del gobierno de Javier Milei, un nuevo experimento ortodoxo, esta vez bajo la forma de un ajuste fiscal feroz, que escapa a los parámetros de comparación. A diferencia de experiencias neoliberales anteriores, esta versión acelerada e intensificada no mantuvo ningún viso de gradualidad ni se preocupó por establecer alianzas con actores clave del sistema político en aras de la gobernabilidad durante sus primeros meses de gobierno, generando una atroz devastación económica y social. En este escenario, se vuelve urgente pensar y preparar alternativas que permitan salir de este atolladero. Porque si la única sugerencia contra esas políticas será otra vez seguir el camino de la heterodoxia aplicada en las últimas décadas, que

no puso en cuestión los fundamentos de la restricción externa en su nueva forma, no parece haber escapatoria a este ciclo de estragos e intentos de reparación. Es necesario buscar más allá de las simplificaciones del mandato exportador, aun cuando sea un camino con dificultades e interrogantes.

\* \* \*

A pesar de que el control de las divisas constituye un tema tan decisivo como acuciante para un país con las características y la idiosincrasia de la Argentina, lamentablemente ha ocupado un lugar marginal en la discusión pública. Esto puede sonar contradictorio con lo dicho antes, pero no lo es.

Para los sectores ortodoxos, alcanza con unas pocas recetas muy trilladas –como dar confiabilidad a los inversores– para que el problema de la falta de divisas desaparezca, y por ello ponen su foco en orientar la acción del Estado en favor del empresariado (haciéndola torpe e ineficaz para las mayorías), hablando de reglas y equilibrio cuando en realidad refieren a negocios jugosos y garantizados para esos sectores. Los gobiernos neoliberales, como el de Cambiemos (2015-2019) o la versión más radicalizada de La Libertad Avanza que asumió –en cogobierno con Propuesta Republicana (PRO)– en diciembre de 2023, insisten en que la insuficiencia de divisas no es un problema estructural. En su análisis, es algo que simplemente no existiría si el comercio y las finanzas estuvieran completamente desregulados. En esta visión, liberando de ataduras a los actores empresariales e inversores, encontrarían la forma de aprovechar las mejores oportunidades para que el país creciera. En este sentido, el fomento al comercio internacional permite –de manera mecánica, sin mediar otra acción externa– mejorar el nivel de vida de la población, por comprar más barato y mejor donde sea que así se produzca, y vender al mundo lo que sea necesario.

Desde esta perspectiva, se postula la necesidad de abrazar un rol que se presenta como si fuera natural, por el cual el país se especializaría armónicamente en aquello que “hace bien”, en lo que tiene “abundancia de recursos”. Se trata del viejo principio de las ventajas comparativas estáticas. Estas propuestas buscan eliminar toda regulación y poner al Estado al servicio de garantizar todos los negocios posibles (por supuesto, los principales beneficiarios suelen ser los capitales de mayor poderío económico, altamente transnacionalizados y financierizados). Estos gobiernos toman este enfoque y estas políticas no solo como un programa económico, sino como una batalla cultural.

Más llamativo ha sido el tratamiento de la restricción externa en las gestiones que aquí englobamos como neodesarrollistas (el gobierno de Duhalde, los “tres kirchnerismos” y la más reciente del Frente de Todos). Las corrientes de la heterodoxia que tuvieron más visibilidad en el debate público conocen y se han referido a esta restricción, pero al proponer soluciones lo han hecho sin tomar en cuenta sus actuales características. Si bien estos gobiernos otorgaron relevancia a la cuestión de la restricción externa, su tratamiento no superó la superficialidad de asociarla a una imposición externa o a cierta conducta perversa por parte de algunos actores (especuladores). Los gobiernos con mirada heterodoxa en economía –aun con diferentes improntas político-discursivas– entienden que el desarrollo requiere un Estado más inteligente, que coordine el accionar de las fuerzas del mercado en ciertos sentidos, como el fomento de actividades más intensivas en conocimiento o en trabajo, además de intervenir para compensar socialmente a quienes no están a la cabeza del proceso de crecimiento.

Estas variantes de neodesarrollismo realmente existente se han ocupado de mostrar que las políticas neoliberales una y otra vez colapsan en crisis severas, que acrecientan el carácter financiero de la economía argentina, dejando a su paso una

devastación social.<sup>1</sup> No obstante, su crítica al neoliberalismo no apunta a la reversión integral de todas las reformas implementadas, sino a una gama de intervenciones del Estado que permitan el impulso de la industria, el fomento a la burguesía nacional y cierta redistribución del ingreso.

Para el neodesarrollismo, resolver o alivianar esta restricción es una tarea que requiere atención: no se la puede dejar librada simplemente al mercado. En este sentido, se distingue claramente de la respuesta neoliberal. Omitiendo los rasgos financieros y la centralidad de ciertos actores, se apuesta a ordenar el proceso—como si el capitalismo en sí mismo no fuera anárquico—buscando que los principales ganadores (el empresariado concentrado) repartan sus beneficios, por convicción o por inducción del Estado. Mientras se logra captar parte de esa renta, hay espacio para algunas concesiones, pero la escasa paciencia y voluntad del poder económico no tardan en reclamar un freno a tal situación. La falta de soluciones de fondo hace que todo el ciclo se revierta con cierta facilidad cuando vuelven al poder gobiernos de corte neoliberal.

En otras palabras, el neodesarrollismo no asocia la restricción externa al modo específico de funcionamiento de la economía nacional y sus principales actores, cuya solución requeriría cambios estructurales. Por eso, durante los gobiernos de esta orientación se atacaron sus efectos (por ejemplo, estableciendo controles de cambios) y se promovió como solución de fondo una propuesta que no se ha diferenciado en sus aspectos nodales

1 Es posible reconocer diversas influencias teóricas en torno a los procesos políticos realmente existentes, no todos ellos autorreconocidos como neodesarrollistas. Aquí buscamos enfatizar lo que tienen en común en el plano de las políticas estatales y su debate público, aun cuando provengan de diferentes tradiciones teóricas.

de la visión neoliberal: aumentar las exportaciones a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas que posee el país. Una vez más, y ante el abismo de una nueva (y recurrente) crisis, la propuesta de solución de los gobiernos neodesarrollistas no parece estar en alterar el funcionamiento estructural del país y construir políticamente con el foco en ese objetivo, sino en profundizar el mismo sesgo que nos trajo hasta aquí. Como dijimos, darle más potencia exportadora, “agregar más agua al balde”, en lugar de arreglar las rajaduras. Esperar salir adelante a fuerza de insistir en la reproducción de lo mismo es, de mínima, algo extraño.

Justamente, para financiar el proceso de cambio asociado al desarrollo, la respuesta heterodoxa se acerca a su anverso, porque también reposa en la necesidad de impulsar las exportaciones como vía fundamental para alivianar la restricción externa. De este modo, si bien con varios rodeos argumentales y especificaciones de política pública que las hacen distinguibles entre sí, las visiones neoliberal y neodesarrollista coinciden en un punto: la necesidad de impulsar las exportaciones como andarivel central del desarrollo, lo que en este libro llamaremos “el mandato exportador”. En el primer caso se lo hace abrazando lo que se considera el lugar natural del país en el mundo, para lo que incluso se apela a la Argentina decimonónica a partir de una caracterización no casualmente plagada de omisiones y falsedades. En el otro caso, se lo hace bajo la resignación de aprovechar lo existente para afrontar los compromisos de la deuda externa y *a posteriori*, y solo *a posteriori*, generar las condiciones necesarias para avanzar en la redistribución del ingreso.

Este libro indaga sobre estas formas de afrontar esa traba central al desarrollo de nuestro país. Bien puede señalarse que, paradójicamente, el desarrollo en una sociedad capitalista nunca fue alcanzado siguiendo las “reglas del mercado”. Lo cierto es que, para la mayoría de la periferia, la cuestión del

desarrollo sigue siendo esquivada y presenta problemas que implican hacer frente a intereses poderosos, tanto que hay quienes sostienen que el camino para enfrentarlos sería ir más allá del horizonte capitalista. Sin embargo, muchos de estos problemas se presentarían para una Argentina imaginaria, organizada sobre otras bases sociales, porque el mundo seguiría siendo el mismo. Y mientras buscamos cambiar el mundo (y defendemos ese horizonte), es necesario indagar con precisión la forma en que funciona la economía, para poder modificarla. Sin dudas, esto es más evidente para quienes defienden ideas cercanas al nacionalismo popular, el progresismo o la centroizquierda.

En este sentido, es relevante señalar que la visión económica ortodoxa no atina siquiera a plantear la cuestión de la restricción externa, pues, en su visión, las distintas monedas son fungibles entre sí, intercambiables y, en todo caso, lo que se debe hacer es abrir mercados siempre, no por una restricción específica. No suelen hacer distinciones relevantes entre las diversas vías por las que una economía accede a divisas, sean exportaciones, inversiones extranjeras (directas o de cartera) o crédito externo. Debe remarcarse que esta visión es la que hoy domina el debate público, la formación en economía y, por ello mismo, el sentido común. Pero, a pesar de no hablar de ello, la ortodoxia tiene preocupación por el acceso a divisas, que se expresa en su interés por impulsar una mayor “integración al mundo”, por abrir todos los canales de conexión con el exterior, de tal modo que la restricción sea trivial: siempre se crece en función de lo que esa entelequia llamada “mercado” entiende como posible.

Es importante marcar esta diferencia, porque los gobiernos neoliberales han tendido a abusar del crédito y las inversiones de corto plazo para financiar sus proyectos, legando una pesada herencia cada vez más difícil de resolver. Los pagos de los servicios de la deuda, así como la presión explícita e implícita de

los acreedores, condicionan la forma del desarrollo, tal como analizamos en este libro. El neodesarrollismo ha reconocido que estas diferencias pesan y que no es lo mismo conseguir divisas por vía de la deuda que hacerlo mediante el comercio, por elemental que esto parezca.

Como concepto, como idea para guiar las políticas públicas, nuestro encuadre parte de una mirada heterodoxa crítica, que reconoce asimetrías estructurales en la economía argentina, pero también a escala internacional. Herederas de la tradición estructuralista latinoamericana, las interpretaciones heterodoxas sobre la restricción externa tienen diferencias sustantivas entre sí. En general, en el debate público, suelen remitir a una versión histórica, propia de otra época, en la que el impulso al crecimiento agotaba las divisas por la importación de bienes industriales en el marco de exportaciones agropecuarias que no variaban sustancialmente en el tiempo. Sin embargo, a diferencia de la visión heterodoxa clásica que trataba de salir del aprieto mediante la sustitución de importaciones, las visiones actuales proponen resolver el problema expandiendo las exportaciones, ampliando el margen de crecimiento disponible antes de “chocar” con la limitación externa. Las inversiones extranjeras aparecen como un complemento válido en esta tarea.

Pero esa interpretación de la restricción responde a una visión limitada e inapropiada para los tiempos que corren. La economía nacional dio varios saltos exportadores tras las reformas neoliberales, además de haber pulverizado gran parte de la industria que antes guiaba el crecimiento. La generación de divisas por la vía comercial de bienes no parece ser el centro del problema —amén de precisiones que señalamos más adelante—; antes bien, los aspectos más financieros del problema se imponen, y lo hacen con cierta independencia del ciclo local. No hay un impulso doméstico que termine por agotar comercialmente las divisas disponibles (por las diferencias entre los sectores dinámicos y

los que proveen de divisas), sino una relativa autonomización del ciclo de negocios del poder económico, que retira del país todas las divisas que puede.

El abuso de la versión “clásica” de la restricción externa elude en los hechos las nuevas determinaciones de este cuello de botella. Más allá del nivel conceptual (donde a veces se nombran estos nuevos rasgos), en la actuación efectiva de las políticas públicas es notable la “ausencia” de los elementos que componen la forma actual de la restricción externa. El hecho es que ha terminado por adoptar una forma especialmente financiera, en la que distintos actores económicos intervienen en varios planos a la vez. Poner el foco en el comercio a través de una dualidad “producciones primarias-industria” resulta poco atinado. Es necesario considerar en toda su magnitud la forma actual de esta restricción, porque su superación requiere acciones coordinadas en diferentes planos.

Este libro revisa las condiciones de la acumulación de capital en la Argentina, actualizando los debates en torno a la forma que adopta la restricción externa en este siglo XXI. Aunque muchas de estas discusiones tienen parecidos de familia con la situación de otras economías dependientes –en especial, de América Latina y el Caribe–, aquí nos enfocamos en la experiencia argentina y sus dilemas. Este foco nos permite recurrir a ejemplos, evidencias, discursos y debates más específicos. A pesar de su indudable interés, evitamos *ex profeso* la comparación con otras experiencias, que sería materia de una obra más extensa.

El capítulo 1 revisa los orígenes de la restricción externa, conceptualizando sus alcances y los cambios acontecidos en las últimas décadas a raíz de las reformas estructurales neoliberales en la etapa de globalización o mundialización. La nueva forma financiarizada de la restricción impacta de diversas maneras en nuestros tiempos. La multiplicación de los canales de salida de divisas (las rajaduras) en manos de los mismos actores

encargados de obtenerlas en primer lugar (las exportaciones que llenan el balde) hacen que la vieja descripción de su dinámica resulte inapropiada. Se trata de un capítulo con fuerte rasgo conceptual, que insiste sobre estos cambios y su impacto en una nueva forma de restricción.

El capítulo 2 se aboca a revisar las características concretas de esta problemática en nuestro país desde la crisis de la convertibilidad, atravesando la gestión neodesarrollista del kirchnerismo, el neoliberalismo tardío de Cambiemos y el retorno neodesarrollista del Frente de Todos. Utilizamos en este capítulo un mayor acervo de datos y referencias empíricas con la intención de captar la imagen que explicamos en el capítulo anterior. Buscamos mostrar rasgos de continuidad y cambios en torno a la configuración precisa del problema del acceso a divisas en la economía argentina. Este capítulo se enfoca en mostrar evidencia histórica y datos empíricos sobre la forma actual de esta restricción.

De la mano de este análisis que se extiende hasta el presente, el capítulo 3 discute las salidas propuestas para este dilema, en el marco de lo que denominamos “mandato exportador”, para ilustrar lo que se impone como una suerte de consenso por arriba entre las principales fuerzas políticas acerca de la salida a la restricción externa. Nos resulta relevante marcar esta extraña convergencia en torno a la necesidad de impulsar las ventas externas basadas en la explotación de los recursos naturales como mecanismo para lidiar con la falta de recursos. Esto implica abandonar toda expectativa de transformación de las bases estructurales de la dependencia, apostando a que “esta vez sí” alcanzarán las divisas para crecer, agregar valor a la producción, “honrar” la deuda externa y redistribuir el ingreso. La necesidad de revisar de modo crítico estos problemas compete a todas las personas interesadas en destrabar procesos de mayor justicia social y económica. Este capítulo abunda en evidencias y

argumentos para mostrar algunos de los principales problemas socioeconómicos, ambientales y de dinámica territorial de esta pretendida salida.

Este libro nace de nuestra frustración por la ausencia de debate sobre esta cuestión trascendental. Las páginas que siguen no constituyen un trabajo académico tradicional –aunque es lo que está en su base argumental y empírica, porque nos dedicamos a hacer ciencia–, sino un análisis orientado a la discusión pública. Se trata de un intento por llegar a un público lo más amplio posible, lo que consideramos una condición necesaria, aunque no suficiente, para intentar mover algo el avispero en una temática que constituye uno de los fundamentos explicativos más importantes del estado de postración y atraso en el que se encuentra sumida la Argentina desde hace largas décadas. Más allá de los argumentos que aportamos, nos interesa contribuir a un debate tan necesario como prácticamente ausente, ofrecer una mirada de conjunto que ayude a comprender los desafíos y buscar soluciones superadoras.

En definitiva, este libro es una invitación a reflexionar sobre los caminos que se abren (o se cierran) para la Argentina en las décadas por venir. Si las fuerzas neoliberales, o sus versiones extremas, como los llamados “libertarios”, nos proponen abandonar pretensiones de justicia social, abrazar la desigualdad y la aberración mercantil como único destino, las fuerzas progresistas, populares, de izquierda debemos revisar las propuestas para torcer este rumbo. Este texto no contiene “la solución” a esta encrucijada, pero como mínimo plantea por dónde no debería buscarse. La tarea por resolver es potestad colectiva y aquí intentamos contribuir a ella con evidencias y argumentos.

\* \* \*

Queremos expresar nuestro agradecimiento a Agostina Costantino, Lavih Abraham, Leandro Bona y Sergio Echebarrena, quienes leyeron un borrador de este trabajo y realizaron comentarios que permitieron ampliar y mejorar algunos énfasis y desarrollos analíticos. También a Raquel San Martín, de Siglo XXI, por su apoyo permanente y todas sus sugerencias. Asimismo, en un momento en el que el sistema público universitario y de ciencia y tecnología está siendo sometido a un ajuste descomunal y a un ataque impiadoso, queremos dejar sentado que este trabajo no hubiera sido posible sin nuestro paso por la universidad pública y el apoyo sistemático que de nuestra labor científica ha realizado el Conicet durante largos años. La redacción del libro culminó en junio de 2024.