



PENSAR EL KIRCHNERISMO

Lo que se hizo, lo que falta
y lo que viene

DANIEL FILMUS

compilador

Eduardo Dvorkin / Mempo Giardinelli
Horacio González / Marisa Herrera
Eduardo Jozami / Mercedes Marcó del Pont
Marta Novick / Ricardo Rouvier / Jorge Taiana
Juan Carlos Tedesco / Nicolás Trotta

Índice

[Tapa](#)

[Índice](#)

[Colección](#)

[Portada](#)

[Copyright](#)

[Prólogo \(Daniel Filmus\)](#)

[1. El fin del "casillero vacío". Una década de transformaciones y desafíos pendientes en América Latina \(Daniel Filmus\)](#)

[2. Cómo resurgir de las cenizas del modelo neoliberal. Los límites de la restricción externa al proceso de desarrollo independiente \(Mercedes Marcó del Pont\)](#)

[3. La apuesta por la integración regional y la defensa de la soberanía. Un cambio de 180 grados en la política exterior argentina \(Jorge Taiana\)](#)

[4. Las políticas de la década kirchnerista. Aciertos y equivocaciones de una verdadera y modesta revolución democrática \(Mempo Giardinelli\)](#)

[5. El Estado como ariete del cambio social. Cómo superar tensiones y desencuentros entre el bienestar individual y el colectivo \(Nicolás Trotta\)](#)

6. Con la gente adentro. Qué se logró (y qué quedó pendiente) en materia de empleo, equidad y justicia social (Marta Novick)

7. La educación en el centro del debate. El desafío simultáneo de la universalización y la mejora de la calidad de la enseñanza (Juan Carlos Tedesco)

8. ¿Lavar platos o lanzar satélites al espacio? El giro hacia el estilo tecnológico del desarrollo inclusivo (Eduardo Dvorkin)

9. Entre la agitación y el temblor (pero sin dogmáticas). Un largo debate en torno a las políticas culturales (Horacio González)

10. Memoria, Verdad y Justicia. Un legado en peligro (Eduardo Jozami)

11. Vulnerabilidades e inclusión. Los derechos conquistados y los pendientes (Marisa Herrera)

12. Cuando no importa el qué dirán. La opinión pública y la puja por el poder (Ricardo Rouvier)

Agradecimientos

Acerca de los autores

colección
singular

Daniel Filmus
compilador

PENSAR EL KIRCHNERISMO

Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene

Eduardo Dvorkin / Mempo Giardinelli / Horacio González / Marisa Herrera / Eduardo Jozami / Mercedes Marcó del Pont / Marta Novick / Ricardo Rouvier / Jorge Taiana / Juan Carlos Tedesco / Nicolás Trotta

Filmus, Daniel

Pensar el kirchnerismo: Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.

Libro digital, EPUB.- (Singular)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-629-718-9

1. Política Argentina. I. Título.

CDD 320.82

© 2016, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

www.sigloxxieditores.com.ar

Diseño de portada: Eugenia Lardiés

Digitalización: Departamento de Producción Editorial de Siglo XXI Editores Argentina

Primera edición en formato digital: diciembre de 2016

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

ISBN edición digital (ePub): 978-987-629-718-9

Prólogo

Daniel Filmus

El 10 de diciembre de 2015 finalizó uno de los procesos de transformación de la vida política, social y económica más profundos y extensos de la Argentina del último siglo. El 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner había asumido la presidencia de la nación en un contexto de crisis estructural sin precedentes. Los índices de caída del producto bruto interno (PBI) y de incremento de la pobreza, indigencia y desocupación estaban acompañados de un fuerte cuestionamiento social a la falta de representatividad de la dirigencia política y de un sensible deterioro de la autoridad del Estado para conducir los destinos del país. Desde la legalidad del triunfo electoral, pero también desde la frágil legitimidad del 22% de los votos, el nuevo presidente debió enfrentar un doble desafío. Por un lado, era necesario comenzar a recuperar una economía profundamente deteriorada y atender la urgencia que exigía incorporar al consumo y a la vida económica y social a grandes masas de la población marginada en el período anterior. Por otro, recuperar la gobernabilidad restaurando la centralidad de la política y la confianza en el Estado por parte de una sociedad que, bajo la consigna "Que se vayan todos", había obligado no hacía mucho a emprender la retirada al gobierno que encarnó la última etapa de un agotado proyecto neoliberal.

Poco más de doce años después, luego de cumplir con su segundo mandato presidencial, Cristina Fernández de Kirchner dejaba el gobierno en el contexto de un país total-

mente distinto. Había transcurrido una década en la que por primera vez, desde la experiencia peronista que fue derrocada en 1955, un fuerte crecimiento económico coincidió con una importante redistribución del ingreso y una movilidad social ascendente que se manifestó, entre otros procesos, en una importante caída de los índices de desigualdad, desocupación, pobreza e indigencia. El Estado había recuperado importantes herramientas económicas que le permitieron fortalecer su capacidad de conducir el proceso de desarrollo y regular el orden político y social. A partir de este reposicionamiento, había desplegado un conjunto de políticas productivas, sociales, educativas, laborales, de salud, etc., que implicaron un incremento sin precedentes del nivel de inversión pública. Un sostenido proceso de industrialización y de crecimiento del mercado interno había permitido expandir las oportunidades de empleo y mejorar las condiciones salariales de los trabajadores a partir de paritarias libres. Se ampliaron los derechos de todos los ciudadanos, sobre todo de las minorías y de los que pertenecían a los sectores más desprotegidos. Todo esto ocurrió al mismo tiempo que se incrementaron los niveles de autonomía nacional en la toma de decisiones económicas y políticas y se profundizaron los procesos de integración regional.

Sin embargo, la fuerza política que lideró el proceso que mejoró la vida de la mayoría de los argentinos, el Frente para la Victoria, perdió las elecciones de octubre de 2015. La coalición encabezada por Mauricio Macri se impuso por escaso margen en un *ballottage* muy disputado.

La derrota del kirchnerismo abre un necesario debate acerca de sus causas. Es evidente que esta discusión debe abarcar un conjunto de procesos y factores de una complejidad tal que desbordan las posibilidades de esta publicación. Existen, por ejemplo, un conjunto de fenómenos de la coyuntura política y económica y de la propia estrategia electoral y comunicacional de cada una de las fuerzas políti-

cas implicadas que influyeron fuertemente en el resultado electoral y que no serán objeto de análisis en los textos que integran estas páginas.

El aporte que busca realizar este libro está focalizado en el análisis de algunas de las políticas más relevantes llevadas adelante en los más de doce años de gobierno kirchnerista. Los autores se proponen evaluar los avances en cada una de las áreas incluidas en la compilación, pero también dar cuenta de los principales obstáculos a los que se enfrentó la gestión de las políticas públicas. No se trata de análisis que pretenden ser “objetivos”: quienes han escrito los capítulos comparten las metas que se planteó el gobierno durante esta década, y muchos de ellos ocuparon importantes cargos en él. Sin embargo, a partir de una mirada crítica, cada uno intenta complementar la descripción de los logros alcanzados en la gestión con las problemáticas que no se pudieron o no se supieron resolver y las asignaturas y desafíos pendientes hacia el futuro.

El volumen abre con un análisis del contexto regional en el que se muestra que el caso argentino no fue un proceso aislado, sino parte de un movimiento continental que, por primera vez en varias décadas, logró llenar el histórico “cassillero vacío” en las estadísticas, aquel que incluye los países que crecen y a la vez distribuyen más igualitariamente los beneficios del desarrollo. El abandono del neoliberalismo basado en el Consenso de Washington resultó un proceso que surgió junto a nuevos liderazgos políticos en distintos países de la región en el mismo momento. Quedaron atrás, de esta manera, las políticas de mercado que llevaron adelante las dictaduras y las débiles democracias que las sustituyeron durante las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo, allí señalamos que la igualdad social y los enormes progresos obtenidos en el crecimiento económico y en la mejora de las condiciones de vida de los pueblos no alcanzaron para modificar en profundidad los patrones productivos tradicionales que determinan una gran dependen-

cia de la producción y comercialización de *commodities*. De allí las extraordinarias dificultades económicas, a partir de la caída de los precios de los productos primarios en el mercado internacional y el gran deterioro de los términos de intercambio, que hoy hacen peligrar la sustentabilidad de las conquistas logradas por los gobiernos progresistas.

En el mismo sentido se orienta el análisis sobre la economía argentina de esta década que presenta Mercedes Marcó del Pont. La autora destaca las políticas desplegadas por el kirchnerismo dirigidas a privilegiar siempre la acumulación productiva sobre la financiera, incluso a contramano del saber económico convencional. Crecer a partir del mercado interno, negociar con los acreedores externos condiciones de pago de la deuda compatibles con los objetivos de crecimiento, rechazar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y dejar de mirar únicamente los preceptos del Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron definiciones que permitieron recuperar la soberanía en el manejo de las políticas públicas. Esto se complementó con la recuperación del protagonismo del Estado tanto en su rol de gestionar los resortes estratégicos de la economía como de redistribuir la riqueza a partir de las políticas de salarios e ingresos y de las estrategias de integración social. Este papel del Estado se acentuó cuando tuvo que jugar un rol contracíclico para mantener la economía y el mercado interno activo frente al impacto de la crisis internacional. Pero al igual que lo señalado para el contexto regional, Marcó del Pont enfatiza las dificultades que se tuvieron para modificar el patrón productivo y que condujeron a que, una vez más, la restricción externa se constituyera en el principal límite para el desarrollo. La subestimación de otros factores estratégicos, como la cuestión de la inflación y la política energética, son –según la autora– algunos de los temas que impidieron potenciar el crecimiento y erosionaron la base social de sustentación del gobierno.

Las políticas hacia el trabajo y el empleo que describe Marta Novick en su aporte al libro están plenamente articuladas con el proceso económico planteado por Marcó del Pont. Por un lado, se recuperaron instituciones fundamentales que estaban abandonadas, como la negociación colectiva, el salario mínimo y la inspección laboral. Por otro, se avanzó en políticas activas hacia la creación de trabajo registrado y la mejora de las competencias laborales de los trabajadores, en particular de los más vulnerables. La recuperación por parte del Ministerio de Trabajo de su capacidad de coordinar las relaciones laborales y la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario, luego de once años de inactividad, constituyeron algunos hitos de esta gestión. Los datos son claros indicadores de los resultados exitosos de las políticas económicas y laborales implementadas: la desocupación cayó del 24 al 5,9% entre 2003 y 2015. En este contexto, Novick señala un conjunto de problemáticas sobre las que no se pudo avanzar lo suficiente. La escasa transformación de la estructura productiva –a la que hicimos referencia tanto en mi capítulo como en el de Marcó del Pont– repercutió en el sostenimiento de mercados de trabajo heterogéneos y con alta precariedad. La capacidad de llegada del Estado sobre estos sectores fue mucho más limitada y, por lo tanto, tuvo menor posibilidad de incidir en la reducción de la informalidad y en las desigualdades por edad, sexo o región que siguen vigentes. Estos factores incidieron para que, a pesar de la importante mejora en los índices del coeficiente de Gini, quedemos al final de ese ciclo “lejos de los parámetros más igualitarios de los años cincuenta o los setenta”.

En cuanto a la política exterior, también los logros fueron marcados en dirección a alcanzar mayores niveles de autonomía en la toma de decisiones con el objetivo de aportar hacia un nuevo orden multipolar más justo y democrático. Para Jorge Taiana, esta mayor capacidad de decisión nacio-

nal se expresó en la determinación de evitar una inserción económica en el mundo subordinada a los intereses de los Estados Unidos, como hubiera significado nuestra integración al ALCA, en la profundización de los procesos de integración regional y en la firme posición respecto de “la urgencia de reemplazar la actual estructura financiera y económica internacional por otra capaz de garantizar la estabilidad económica global, entendiendo que el mundo debe avanzar hacia sistemas económicos nacionales y mundiales basados en adecuados controles y regulaciones, mayor transparencia y democratización en la toma de decisiones”. Otro de los ejemplos de las políticas de defensa de nuestros intereses nacionales señalado por el ex canciller es la profundización del reclamo por la soberanía nacional expresada tanto en la reivindicación territorial de las islas Malvinas como en el éxito de la presentación ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de nuestra plataforma continental. En el campo de las asignaturas pendientes, el capítulo coincide con lo planteado en los textos ya mencionados: no se avanzó lo suficiente en generar las condiciones para lograr una integración regional que supere los aspectos estrictamente comerciales y avance en dirección a la construcción de cadenas de valor e integración productiva. La dificultad para poner en marcha el Banco del Sur es un claro ejemplo de que se avanzó mucho más en lo discursivo que en las medidas concretas que permitirían dotar a la región de un mayor peso y capacidad de decisión en el contexto global.

En este punto cabe preguntarnos qué tipo de Estado es necesario para encabezar un proceso de transformaciones tan profundo. Parece evidente que aquel que dejó el neoliberalismo, desarticulado y deslegitimado, no estaba en condiciones de hacerlo. El capítulo escrito por Nicolás Trota analiza cómo se transformó “la baja legitimidad de origen en una notable fortaleza: la legitimidad de ejercicio”, que colocó al Estado en el rol de constructor de soberanía

nacional, garante de justicia social y herramienta de transformación. Después de largas décadas la política retomó el control del Estado. Ello permitió colocarlo como actor protagonista en el diseño de políticas públicas primarias, en su responsabilidad de regular el mercado y en la promoción de sectores estratégicos de la economía. Pero según Trotta, la vocación reformista del gobierno no se extendió con similar impulso en mejorar el funcionamiento interno del Estado, aumentar su transparencia y generar un marco de institucionalización que garantizara que los cambios perduraran en el tiempo, más allá de los mandatos electorales. Junto con la crítica de acciones puntuales que llevó adelante el gobierno kirchnerista, como la actitud frente al Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), el autor plantea como una de las asignaturas pendientes la ausencia de estrategias de fondo para resolver problemáticas estructurales de larga data en la Argentina. Entre estas, destaca la falta de decisión para resolver el tema de un nuevo federalismo y, en particular, de la coparticipación y el perfil productivo de cada región para lograr mayor igualdad e integración territorial.

El capítulo de Mempo Giardinelli destaca aciertos y errores de la gestión kirchnerista mirada desde una perspectiva más abarcativa. Los primeros están vinculados a lo que denomina “una verdadera y modesta revolución democrática”, resumiendo los cambios políticos, económicos y sociales llevados adelante por Néstor Kirchner y Cristina Fernández. La recuperación de la soberanía política y económica, la estatización de empresas que habían sido privatizadas, los avances logrados en las áreas de educación, cultura y ciencia y tecnología, la ampliación de los derechos para las minorías, la aprobación de la Ley de Medios y la prioridad dada a los sectores sociales más postergados –como los alcanzados por la Asignación Universal por Hijo– son algunos de sus logros más importantes. Sin embargo, el texto es particularmente crítico en cuanto a problemáticas que no

abordan otros autores: “se tomaron decisiones equivocadas, se sostuvieron funcionarios impresentables, ineptos o corruptos, o ambas cosas [...]. Pero nada se hizo al respecto”. Giardinelli adjudica a la falta de combate contra la corrupción una de las principales causas de la derrota electoral, pese a que no es el único elemento crítico que señala. También señala la falta de una política ambiental, de modificación del sistema policial y carcelario y de subestimación de los efectos sociales de la inflación como otros aspectos negativos de la gestión. Asimismo, es el único autor que marca diferencias entre el accionar político de los dos presidentes del período. Giardinelli sostiene que, con el transcurrir del ejercicio del gobierno, la oportuna “transversalidad” política que encabezó Néstor Kirchner fue dejando lugar a una mirada cada vez más sectaria y “encerrada” de Cristina Fernández, lo cual desembocó en la “errada y caprichosa” selección de los candidatos para las elecciones de 2015.

Por su parte, Juan Carlos Tedesco, Eduardo Dvorkin y Horacio González abordan, respectivamente, el análisis de una de las áreas más importantes para el modelo de desarrollo impulsado por el gobierno: las políticas de educación, ciencia y tecnología, y cultura. Tedesco, quien tuvo a su cargo la cartera en la primera etapa de la gestión de Cristina, destaca en su capítulo la fuerte voluntad política del gobierno de colocar a la educación como una de las políticas prioritarias. En este contexto, señala dos campos de mejoras claramente definidos. El primero está relacionado con la profunda modificación del marco regulatorio. Las nuevas leyes de Educación Técnico-Profesional, de Financiamiento Educativo, de Educación Sexual Integral y Nacional de Educación constituyen el plexo normativo que modificó sustantivamente el funcionamiento de un sistema educativo que se encontraba fragmentado y desfinanciado por las políticas adoptadas en la década anterior. Entre las disposiciones más importantes que destaca el autor, se encuentran la creación del Instituto de Formación Docente, la unificación

del sistema educativo que vuelve a estructurarse en los niveles primario y secundario, la obligatoriedad del nivel medio y de las salas de 4 y 5 años del nivel inicial, la universalización de la enseñanza de una segunda lengua y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, etc. Estas modificaciones legislativas plantean un horizonte de trabajo para la construcción de una verdadera política de Estado en esta área.

El segundo de los campos en los que Tedesco enfatiza las mejoras del período está vinculado a la prioridad que asumieron las inversiones en el ámbito de la educación. Acompañando el crecimiento económico del país al que ya hicieron referencia otros autores, y sustentado por la ley que propone invertir el 6% del PBI en educación, el presupuesto se amplió de manera notable. Ello impactó tanto en la mejora de los salarios y las condiciones de trabajo de los docentes como en una enorme expansión de los recursos destinados a infraestructura y equipamiento de las escuelas. La conjunción del mejoramiento de las condiciones económicas de la población con el aumento de los años de escolaridad y el avance en las condiciones materiales del proceso de enseñanza permitió ampliar significativamente el proceso de inclusión educativa.

Pero a pesar de estos progresos, Tedesco considera necesario destacar que los resultados educativos de los estudiantes mejoraron menos de lo que lo hicieron las condiciones materiales de vida y enseñanza. En este sentido, encuentra limitaciones en las "estrategias [pedagógicas] que no aprovecharon plenamente la oportunidad para definir los cambios necesarios en la organización institucional y la cultura con la cual se desempeñan los principales actores del proceso de enseñanza y aprendizaje". Ello provocó que el desempeño escolar "mejorara menos de lo previsto".

El análisis de Eduardo Dvorkin respecto del área de ciencia y tecnología propone que las principales características del estilo tecnológico asociado al modelo de desarrollo in-