

Un balance del Gobierno de Néstor Kirchner: Descolgando de la pared deudas históricas

Por CIEPYC

A medida que pasan las semanas, el balance de la gestión de Néstor Kirchner se hace cada vez más grande y significativo, no sólo por lo realizado en su mandato sino por los cimientos que permitieron los cambios estructurales de los años posteriores. Los logros a nivel económico no estaban en la imaginación ni del más optimista hace diez años atrás.

Introducción

En la presente nota se realiza un análisis de lo que fue la gestión en materia de política económica del mandato de Néstor Kirchner (NK) como Presidente de la Argentina. No sólo a partir de lo realizado en los cuatro años que duró su presidencia, sino también por los cimientos que forjó para los años posteriores.

La expectativa de cambio era tan baja después de lo que nos había dejado el proceso iniciado en 1976 y la década del noventa que hacía pensar que era imposible salir de una situación defensiva en materia de política económica y conseguir mitigar los efectos del retroceso del Estado, detener la destrucción de puestos de trabajo, frenar la pobreza estructural, revertir el desmantelamiento del sistema de seguridad social, contrarrestar la destrucción de la industria nacional, etc.

Si estuviéramos analizando la economía de cualquier país, la comparación entre la foto de hoy y la de aquello que fuimos, llevaría a pensar que han pasado varias décadas entre cada una de ellas y sin embargo, han pasado menos de diez años. El cambio de tendencia no estaba en la imaginación ni del más optimista.

El análisis lo dividimos en tres partes. En primer lugar, comentamos las dos primeras medidas estructurales que abrieron el camino: el nuevo alineamiento internacional y la renegociación de la deuda externa. Luego se describen las principales características del esquema macroeconómico. Finalmente, los principales logros en materia macroeconómica, social y de empleo.

Dos ejes de la reconstrucción

Cuando asume Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003, Argentina estaba atravesando la peor crisis de su historia y las medidas económicas más trascendentes que tomó el gobierno a partir de ese momento estuvieron dirigidas a redefinir radicalmente la inserción internacional de nuestro país en el mundo.

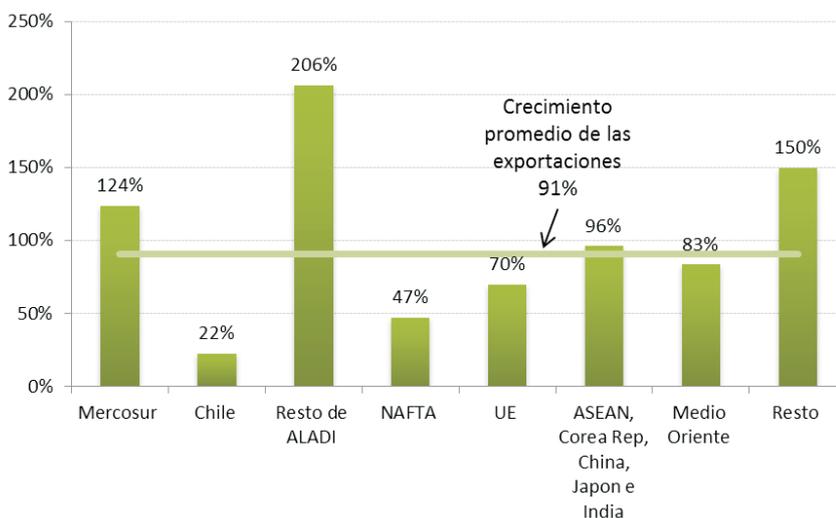
En el plano internacional tenemos que recordar que Argentina en la década de los '90 había limitado su integración regional en el MERCOSUR como plataforma para una

inserción continental, estrechando sus vínculos con EE.UU. (las tan mentadas relaciones carnales) y apostaba a la integración de toda América en el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). La inserción al ALCA implicaba importantes retrocesos para el desarrollo de nuestro país, dado el carácter competitivo de nuestras exportaciones respecto de las de Estados Unidos y las concesiones que hubiera implicado en materia de acuerdos sobre inversiones extranjeras, derechos de propiedad intelectual, etc.

El éxito del ALCA hubiera significado una mayor libertad del capital extranjero para localizarse de acuerdo a la lógica de la gran factoría mundial. Seguramente, el impacto de la crisis internacional hubiera sido similar a la fuerte recesión sufrida por México en el año 2009 y no a la leve desaceleración evidenciada por los países del MERCOSUR. Esto explica el creciente interés de México de integrarse al cono sur.

Nuestro país, en base a un acuerdo estratégico con Brasil, da un giro de 180° en esta estrategia, ampliando y transformando al MERCOSUR como un nuevo polo regional de desarrollo. De esta forma, entierra el proyecto de EE.UU. y de su presidente George Bush, posición que nuestro bloque adopta y comunica en la cumbre de Mar del Plata en el año 2005. Fue justamente Kirchner quien tuvo la responsabilidad de transmitirle a toda América que la política sería fortalecer la integración regional a partir de profundizar el MERCOSUR y rechazar la iniciativa de EEUU del ALCA. También resultó central su capacidad de trabajo en equipo con el Presidente Lula da Silva para sumar a países que hasta ese momento formaban parte del proyecto de factoría de EEUU (Colombia, Perú).

Gráfico N° 1
Exportaciones por destino. 2003-2007



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía

La renegociación de la deuda fue otro hito. Recordemos que la economía argentina había funcionado durante aproximadamente 25 años en base al endeudamiento externo, generando una deuda fenomenal que fue declarada en cesación de pagos en 2002. El gobierno de Kirchner tuvo la responsabilidad de enfrentar a los acreedores y logró una quita histórica que permitió renegociar una deuda de 80 mil millones de

dólares con una quita del 65 por ciento y una extensión de los plazos del orden de los 30 años. Esto fue clave para despejar el horizonte de la economía nacional. Argentina pasó de tener una deuda en 2002 del 166% del PBI, su mayoría en dólares (79%), a tener a fin de su mandato una del 74% del PBI, en su mayoría en nuestra moneda. La tendencia se vio consolidada en los años posteriores y en la actualidad es del 49% del PBI y poco más de la mitad en pesos.

BOX 1. GESTION NK: ECONOMIA

- Más de 5 años de crecimiento sostenido a un promedio superior al 8,5% anual; el período más largo de crecimiento de los últimos 100 años.
- Equilibrio macroeconómico en el área fiscal y externa: Superávit gemelos inéditos: superávit primario de 3% del PIB en promedio y un saldo positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que promedió un 4,8% del producto.
- Reservas internacionales: Nivel récord. Pasaron de U\$S 14.000 millones en el 2003 a U\$S más de U\$S 66.000 millones endiciembre de 2007
- La recaudación alcanzó máximos históricos incrementándose 6% del PBI
- Más inversión. En el 2007 superó el 23% del PBI. La inversión pública creció a tasas anuales superiores al 50%
- Desendeudamiento. La Argentina salió del default reestructurando su deuda por más de U\$S 67.000 millones y canceló la deuda con el FMI. La deuda externa que en el 2003 representaba el 130% del PBI en 2007 alcanzaba el 74%.

Lineamientos del esquema macro

Los ejes del esquema macroeconómico fueron el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y múltiple (TCRAyM) que permitió revertir notoriamente el saldo del balance externo y la situación fiscal.

Se apostó al estratégico tipo de cambio múltiple utilizando como instrumento las retenciones diferenciales. Esto implicó un tipo de cambio más alto para la industria cuyo objetivo es la protección de la competencia externa y el sostenimiento en el tiempo de la estrategia sustitutiva para resucitar al sector después de los maltratos recibidos entre 1976 y 2002. Por su parte, dado que el sector agrario cuenta con condiciones naturales que lo hacen competitivo aún sin que el Estado sostenga un dólar alto, hubo una política explícita del gobierno de NK en ese sentido: un tipo de cambio alto para proteger a la industria y un tipo de cambio normal para el agro, diferencia que se obtiene vía retenciones a los productos primarios.

De esta forma el gobierno adoptó el esquema cambiario de la mejor etapa de la industrialización sustitutiva, aquella que va de 1964 a 1974. Experiencia que fue interrumpida por la dictadura de 1976 a fin de destruir la alianza estratégica entre los trabajadores y un empresariado nacional pequeño y mediano del cual el ex ministro de Perón, Bel Gelbard, era el más claro exponente.

La política iniciada por la dictadura y consolidada por el gobierno de Carlos Menem dejó como saldo una estructura industrial altamente desequilibrada en la que coexisten

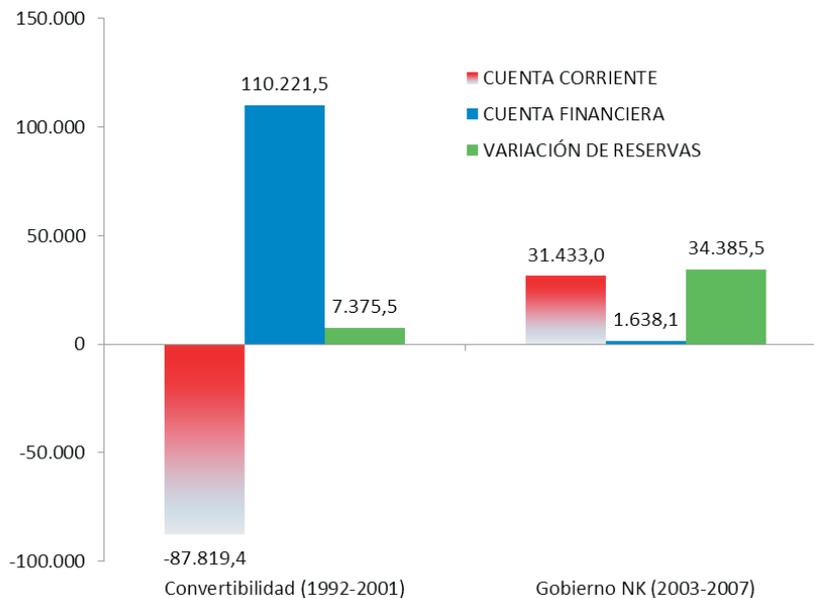
sectores exportadores de materias primas e insumos básicos altamente competitivos y concentrados, y una industria de bienes de capital y de consumo desarticulada e incapaz de competir internacionalmente.

Esta política de TCRAyM fue acompañada por el fortalecimiento del mercado interno a través de la recuperación salarial vía convenciones colectivas de trabajo y aumento del Salario Mínimo Vital y Móvil. El mercado interno ha sido el principal impulsor de la recuperación económica, complementado por el externo, dejando así de lado una disyuntiva irrelevante.

Producto del mantenimiento de un TCRAyM, Argentina revirtió la forma en que se acumularon reservas internacionales en el Banco Central: mientras en los 90 el mecanismo provenía de los flujos internacionales de capitales volátiles (que evaporaron en sólo 2 años lo acumulado en 8); entre 2003 y 2007 la acumulación fue genuina, es decir en base al superávit comercial.

Gráfico N°2

Balanza de pagos y acumulación de reservas. En millones de u\$



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía

El esquema de TCR conjuntamente con una política de recuperación de los recursos fiscales dio como resultado un importante superávit fiscal en lo que se denomina "esquema de superávits gemelos". La recaudación tributaria impulsada por el ciclo económico y el ingreso por retenciones fue muy superior a la dinámica del gasto que tardó más años en recuperarse de la licuación inicial de 2002. De todos modos, el gasto público del sector público nacional no financiero alcanzó en 2007 los \$209.000 millones y sumando provincias, Ciudad de Buenos Aires y municipios, representa el 33,5% del PBI lo que evidencia una recuperación histórica para los bajos niveles de años atrás.

Estos cambios se apoyan en la recuperación del presupuesto como plan de gobierno. En ese sentido la obra pública jugó un rol central (los planes de vivienda, construcción de escuelas, infraestructura social básica, vial, etc.). De esta manera, a diferencia de las

décadas previas, la inversión pública impulsa y acompaña a la inversión privada. Esto se basa en que el Estado recuperó capacidad de financiamiento genuino y que la inversión pública es imprescindible para acompañar los efectos del modelo.

En términos nominales, desde 2002 a 2007, los gastos del estado nacional se incrementaron en casi \$150.000 millones, lo que representa un crecimiento del 251%. En dicho lapso la inversión se multiplicó por nueve, los gastos en jubilaciones por tres, las transferencias al sector público por cuatro y al sector privado por 2,5.

En materia de recaudación los resultados son elocuentes también. La presión tributaria global del estado argentino pasó del 23% en 2003 a más del 29% en 2007, con un fuerte rol de los impuestos al comercio exterior (vía retenciones a las exportaciones) y los aportes y contribuciones a la seguridad social como producto del mayor nivel de empleo y las mejoras salariales.

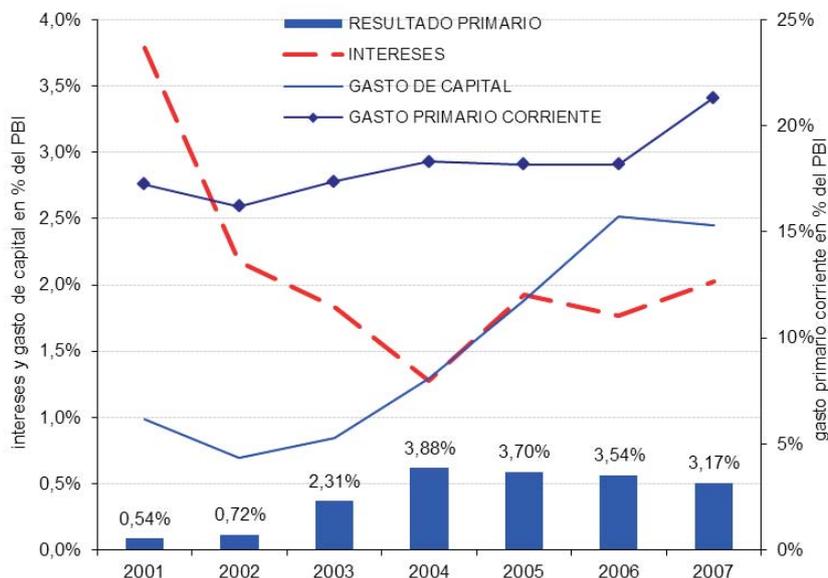
BOX 2. GESTION NK:PRODUCCION Y ENERGIA

- La industria fue el motor de la recuperación. Creció por 5 años ininterrumpidos.
- La construcción ha sido el sector más dinámico de la economía en los últimos años.
- La producción de automóviles pasó de 160.000 unidades en el 2003 a 540.000 en el 2007.
- Recuperación de las economías regionales.
- Por la dinamización de la industria naval desde el año 2003 la actividad del sector se incrementó del 30% al 75% y fueron construidos y reconstruidos en astilleros nacionales, 51 unidades que se incorporaron a la Matrícula Nacional.
- Se reactivó el Astillero Río Santiago.
- Se recuperó Tandano.
- Plan Energético Nacional 2004- 2008, con una inversión prevista de más de \$27.400 millones.
- Elevación cota de Yacretá a 78 metros sobre el nivel del mar, adicionando 350 megavatios de generación
- Creación de ENARSA
- Plan de Reactivación Nuclear
- Plan Petróleo Plus y Gas Plus para incentivar la producción
- Reinició sus actividades el Yacimiento Carbonífero Río Turbio

El gasto primario corriente (gastos corrientes sin contemplar los intereses de la deuda) en términos del PBI se mantuvo relativamente estable desde 2002 hasta 2006, aunque en 2007 se incrementó en forma significativa en 3 puntos del PBI. Los intereses de la deuda muestran un importante retroceso merced a los efectos de la renegociación de la deuda entre 2003 y 2005, mientras que los gastos en capital (inversión pública) muestran el mayor dinamismo: mientras en 2002 representaban el 0,7% del PBI, en 2007 representan el 2,5%.

Gráfico N°3

Gastos y resultado primario 2001-2007. Sector Público Nacional no Financiero Basa Caja



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía

Todo este proceso de expansión económica se financió con recursos propios y genuinos. La Argentina no dependió del capital extranjero. Las inversiones extranjeras directas fueron complementarias, no tuvieron un rol principal y tampoco nuestro país se endeudó en este período. La expansión se hizo básicamente con recursos propios. Esto le dio una solidez a la macroeconomía que se puso a prueba justamente con la crisis internacional.

Si bien esta crisis (la más importante del capitalismo desde 1930) arranca al final de su mandato en 2007, su impacto pleno entre 2008 y 2009 fue casi inadvertido en la Argentina, por un lado porque la expansión se financió con recursos propios y nula dependencia de los flujos internacionales de capitales y, por otra, por la política anticíclica llevada adelante durante 2008 y 2009. Así, los efectos de la crisis internacional fueron paradójicos: casi nada por el lado financiero, un poco por el lado real vía comercio y mucho, pero mucho, por el lado mediático.

El cuadro N° 1 muestra cómo se financió la acumulación productiva en la Argentina desde 1993 a 2007. Durante la convertibilidad se alcanza el máximo de acumulación productiva con un 24,3% del PBI en 1998 financiado con un 4,9% del PBI por endeudamiento externo. El período 2003-2007 muestra una notable recuperación del Ahorro nacional (público y privado) que financiaron un nivel récord de acumulación productiva en 2007 de 29,7% del PBI.

Cuadro N°1
Acumulación productiva 1993-2007 en %PBI

	Ahorro Nacional Privado	Ahorro Nacional Sector Público	Ahorro del Resto del Mundo	TOTAL	Acumulación Productiva			
					Inversión	Educación	Innovación & Desarrollo	TOTAL
1993	14,0	5,7	3,5	23,1	19,1	3,9	0,2	23,1
1994	14,9	4,9	4,3	24,1	19,9	3,9	0,2	24,1
1995	17,0	3,3	2,0	22,3	17,9	4,1	0,2	22,3
1996	16,7	3,0	2,5	22,2	18,1	3,9	0,2	22,2
1997	15,0	4,6	4,2	23,7	19,4	4,1	0,2	23,7
1998	15,3	4,1	4,9	24,3	19,9	4,2	0,2	24,3
1999	16,3	2,5	4,2	22,9	18,0	4,7	0,2	22,9
2000	14,9	3,1	3,2	21,2	16,2	4,8	0,2	21,2
2001	18,6	-0,7	1,4	19,4	14,2	5,0	0,2	19,4
2002	20,3	4,4	-8,4	16,4	12,0	4,2	0,2	16,4
2003	17,5	7,2	-5,5	19,2	15,1	3,8	0,2	19,2
2004	14,7	10,5	-1,9	23,3	19,2	3,9	0,2	23,3
2005	19,4	9,6	-2,8	26,2	21,5	4,5	0,2	26,2
2006	20,9	10,9	-3,4	28,5	23,4	4,9	0,2	28,5
2007	23,7	8,7	-2,7	29,7	24,2	5,2	0,3	29,7

Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía

Los principales resultados

El modelo basado en el mercado interno, en tipo de cambio diferencial y en el ahorro nacional, arroja un resultado inédito para la historia económica argentina: el PBI en cuatro años creció un 40% en términos reales mientras que la tasa de desocupación alcanzó un dígito cuando luego de la crisis de 2002, con una tasa de casi el 22%, las proyecciones más optimistas de los especialistas en empleo apostaban al año 2015 para llegar al dígito; claro, sin imaginar que el modelo de acumulación podía cambiar.

En materia laboral los resultados son notables. Se volvieron a discutir los salarios entre trabajadores y empresarios del sector privado, en paritarias y convenciones colectivas de trabajo, en donde se fomentó y alentó la recomposición salarial. La misma política se gestionó para las relaciones laborales del sector público. Estas medidas lograron mejorar la demanda y el mercado internos. Asimismo se restableció el salario mínimo vital y móvil (SMVM) discutido y fijado también entre empresarios y sindicatos a través del Consejo Nacional del SMVM. Esta figura, alicaída en los años 90 y fija por muchos años, tomó relevancia como precio testigo del trabajo (tanto formal como informal) e incluso, a posteriori, luego de multiplicarse por casi 8 respecto de los años 90, algunos opositores lo han tomado de referencia para la presentación de proyectos de ley.

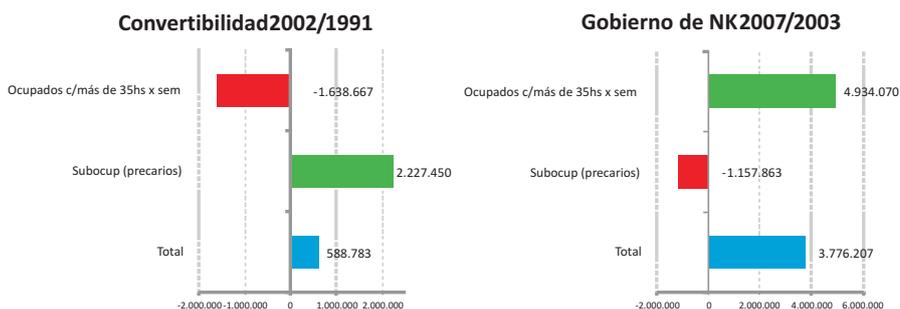
La generación de empleo entre 2003 y 2007 fue de más de 3,7 millones de puestos de trabajo, la mayoría formal, algo bastante extraño para la economía argentina de los anteriores 30 años. La propia generación de empleo formal se convirtió en un círculo virtuoso porque siguió profundizando la consolidación del mercado interno. Por otra parte, tal como muestran los datos de la Seguridad Social, entre mayo de 2003 y diciembre de 2007, el 92,6% de los puestos de trabajo formales generados se producen en el sector privado.

Respecto de la calidad del empleo generado, hay que tener en cuenta que durante los años 90 la creación de puestos de trabajo fue casi nula, el modelo creaba puestos de trabajo precarios que apenas sí compensaban la caída de los puestos de trabajo socialmente normales de más de 35 horas semanales. Por el contrario, entre 2003 y

2007 la creación de puestos de trabajo no sólo fue positiva sino que los puestos de trabajo generados fueron de una calidad mayor en cuando a la carga horaria, mientras que se redujeron los puestos precarios. En el gráfico 4 se puede apreciar una estimación del total país a partir de los resultados del Gran Buenos Aires.

Gráfico N°4

Creación de puestos de trabajo en el Total País según intensidad horaria



Fuente: Estimación del CIEPYC sobre la base de datos del Gran Buenos Aires de la EPH INDEC (1991-2002 EPH puntual y 2003-2007 EPH continua).

En materia de previsión social se comenzaron a reparar las injusticias de décadas de políticas liberales, mediante el programa de inclusión previsional que culminó incorporando más de 2 millones de nuevos pasivos al sistema. Asimismo, las jubilaciones mínimas comenzaron a actualizarse y, si bien quedaron alejados de niveles aceptables, por primera vez en muchos años este incremento fue superior a la evolución de los precios.

BOX 3. GESTION NK: EMPLEO E INGRESOS

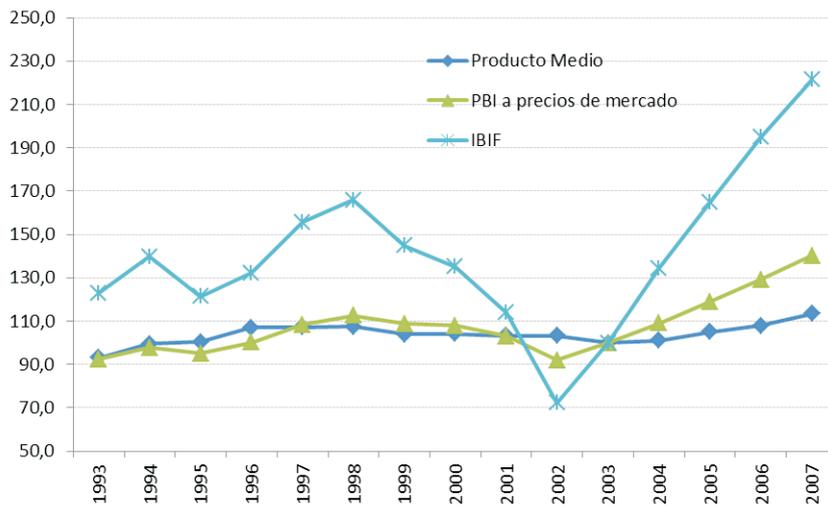
- Reducción de la desocupación a menos de un dígito por primera vez después de más de 13 años, pasando del 20,4% en el 2003 al 8,4% en el 2007.
- Creación de empleo de mayor calidad y lucha contra el trabajo no registrado
- El salario mínimo que era en 2003 de \$360 se elevó a \$980 en diciembre de 2007.
- Asignaciones Familiares: Desde el 2003 hasta 2007 aumentaron un 150%.
- La pobreza se redujo de casi el 55% en el 2003 al 26% en 2007
- 12 aumentos de jubilaciones: un 360% pasando de \$200 a más de \$690 que llega a \$700 con el subsidio de PAMI.

Desde la inversión productiva, observando el año 2007 uno se encuentra que nuestro país logró niveles de inversión de aproximadamente 24 puntos del PBI, pero además la inversión en educación se incrementó hasta el 5% en 2007 para alcanzar casi 6 puntos del PBI en 2010, mientras que históricamente se ubicó en 4 puntos. Además, se logró el presupuesto de ciencia y tecnología más alto en términos del PBI, lo cual dio como

resultado que la acumulación productiva de la Argentina fuese de un alto nivel. Este proceso se dio de la mano de planes de repatriación de científicos e investigadores que volvieron a ejercer la profesión en nuestro país.

Gráfico N°5

PBI, productividad y demanda agregada 1993-2007. Base 2003=100



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía

De esta manera logra consolidarse por primera vez en 30 años, un verdadero círculo virtuoso entre el crecimiento de la demanda agregada, la productividad y el empleo. Esto contrasta con la experiencia de los años '90 en que los aumentos de productividad generaban destrucción de puestos de trabajo. La inversión volvió a jugar un rol central en la expansión de la demanda agregada, comenzando a re-industrializarse el país por primera vez desde 1976.

Es innegable que el proceso iniciado en el año 2003 sienta las bases para recuperar tres décadas perdidas para nuestro país y para recobrarla esperanza de volver a ser el país con los niveles de integración social y económica más altos entre las naciones en desarrollo e incluso mayores que los de varias economías europeas. Un país en el que los trabajadores, los pequeños y medianos empresarios de la ciudad y del campo, los profesionales, los investigadores y la vasta mayoría del pueblo argentino vuelvan a formar parte de un proyecto común de crecimiento e inclusión social.

La subordinación de la economía a la política

Este proceso jamás hubiera sido posible sin la recuperación de la política como instrumento de transformación de la realidad. Este fue, sin lugar a dudas, el bastión invaluable de la gestión de NK. Hasta entonces, la política estaba subsumida a las necesidades de expansión del capital, donde supuestamente el único margen de maniobra era estimular los reflejos pavlovianos del mercado generando "condiciones de atractividad" para el capital extranjero. De esta manera las inversiones extranjeras se centraban en las finanzas y la compra de empresas a precio vil. Hoy las inversiones

extranjeras son menores que en los años '90, pero las que vienen a crear nuevas capacidades son sensiblemente mayores. Luego, gracias a la impronta del proceso iniciado en 2003, las prioridades volvieron a su lugar. Argentina volvió a tener política económica propia sin que esté condicionada, influida o decidida por los factores de poder internacional a través del Fondo Monetario Internacional (FMI), organismo responsable en buena parte de los resultados adversos de América Latina, producto de la visión del denominado Consenso de Washington.

El legado del proceso iniciado en 2003 es muy grande y durante la gestión de NK se sentaron sólidas bases para posibilitar medidas que se tomaron a posteriori (estatización de las AFJP, asignación universal, movilidad jubilatoria, nueva ley de medios) y muchas otras que aún son imprescindibles para continuar con la senda de un modelo de desarrollo inclusivo (reforma tributaria progresiva, nueva ley de entidades financieras, profundización de la política industrial que permitan consolidar un definitivo cambio de la estructura productiva argentina, democratización de las nuevas tecnologías, erradicación de la pobreza, etc.).

Por último, estos cambios se asientan en la recuperación del sentido de la justicia. En este sentido hay un fuerte paralelismo entre la política económica y la de derechos humanos. Si el legado del gobierno de NK en materia económica fue sentar las bases de un país integrado social y económicamente que la dictadura desmanteló, en materia de derechos humanos logró recuperar la esperanza de un país con justicia después de 30 años de impunidad, hecho que se refleja en un hecho político trascendental desde el punto de vista simbólico: el día en que como Presidente de la Nación hizo retirar los cuadros de los comandantes de la dictadura, una deuda que nuestra generación soñaba ver cancelada desde la recuperación de la democracia en 1983.

