

Rodolfo H. Terragno

Plan Nacional de Recuperación

AGOSTO DE 2002

Programa de Recuperación Social

PRIMERA PRIORIDAD: RESCATAR A LA POBLACIÓN MARGINADA

[DEFINICIÓN] **Qué entendemos por “población marginada”.** A los fines de este programa, se considera *marginados* a:

- Pobres e indigentes, clasificados conforme el método del INDEC.
- Aquéllos que no tienen vivienda o viven en condiciones de hacinamiento.
- Aquéllos que no saben leer y escribir o son analfabetos funcionales (leen y escriben pero tienen dificultad para comprender textos o realizar operaciones numéricas elementales).

El término es equivalente a *excluidos*, usual en los trabajos académicos.

[SIGNIFICACIÓN] **Un cambio revolucionario en materia de políticas sociales.** Asignar la primera prioridad al rescate de la población marginada significa *revolucionar* las políticas sociales. Hasta ahora, el tratamiento de la marginalidad se encaró como una función “complementaria”. Lo habitual ha sido diseñar políticas de educación, salud y empleo, pensadas para los no marginados; a las cuales se añadían algunos planes de “inclusión” social. Lo que nosotros proponemos es adecuar todas las otras políticas sociales a fin de atender, ante todo, la situación de los marginados.

[IMPORTANCIA] **Los marginados son mayoría.** De un total de 36 millones de habitantes que tiene la Argentina, más de 18 millones son marginados y están sometidos, por lo tanto, a penurias de diverso tipo:

- Desempleo crónico.
- Vida en condiciones indignas.
- Desnutrición.
- Minusvalías permanentes, originadas en la desnutrición infantil.
- Imposibilidad de educar adecuadamente a los hijos.
- Enfermedades evitables.
- Muertes evitables.
- Desesperanza.
- Anomia o resistencia a ajustar la conducta a normas establecidas por la sociedad.
- Aislamiento o reclusión en comunidades marginadas, en las cuales se realimenta el problema.
- Amplificación de las desigualdades de género.
- Trastornos emocionales.
- Violencia familiar.

[TRASCENDENCIA] **La marginalidad afecta a la sociedad en su conjunto:** Los marginados son las primeras víctimas, pero no las únicas. La marginalidad termina afectando a la sociedad en su conjunto, incluidos los sectores sociales de mayores recursos. En efecto, la existencia de un sector que se ve privado de bienes esenciales, y no está contenido por la sociedad, deriva en:

- Aumento de la delincuencia y, por lo tanto, creciente inseguridad ciudadana.
- Violencia.
- Proliferación de *villas* en las ciudades.
- Daño ecológico.
- Bajos salarios, ya que la marginalidad crea un ejército de reserva, dispuesto a aceptar una paga mínima para reemplazar a quienes tienen empleo.
- Baja productividad de la economía, debida al paulatino deterioro de la mano de obra por la incorporación de personal sin calificaciones mínimas.

[DIFICULTAD] **Habrán resistencias, que sólo podrán vencerse mediante consultas permanentes.** En términos generales, nadie se opondría a la lucha contra la marginalidad. En la práctica, esa lucha demandará redistribuir recursos escasos. Si se hiciera de manera inconsulta, esto encontraría fuertes resistencias en distintos sectores. Para asegurar el consenso social, se establecerá un mecanismo de consultas amplias y permanentes. Esas consultas incluirán a representantes de los propios marginados.

[PLAZO] **Objetivos realistas y plan por etapas.** Eliminar la marginalidad es un objetivo ambicioso, que sólo puede alcanzarse mediante una carrera por etapas. Las iniciativas sometidas a consulta detallarán, en cada caso: metas, recursos a invertir y tiempo necesario para alcanzar esas metas. El objetivo final (para el período de gobierno 2003-2007) es reducir sustancialmente la marginalidad y convertir su eliminación total en una obsesión colectiva.

LOS INSTRUMENTOS

En cada uno de los capítulos que integran este programa, se detallan los instrumentos a emplear para alcanzar los objetivos propuestos.

LA ESCUELA COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN

[DEFINICIÓN] El segmento de la educación que ataca directamente la **marginalidad**. Cuando decimos "la escuela", nos referimos exclusivamente a los siguientes niveles de enseñanza:

- Pre-escolar (3 a 6 años).
- Enseñanza General Básica (de 6 a 14 años).

Deliberadamente hablamos de la escuela; no de la educación, en general. Lo hacemos porque las mayores posibilidades de éxito en esta estrategia de recuperación social se dan en la acción con niños de hasta 14 años. En el Programa de Recuperación Social:

- 1) La escuela no se limitará a la instrucción, sino que será un centro organizado --formal y adecuadamente-- para proveer: nutrición, salud preventiva y asistencia psicológica al menor necesitado.
- 2) La educación formal y sistemática, así como la socialización provista por la escuela, permitirá:
 - a) Sacar de la marginalidad a niños que hoy la padecen y que no saldrían de otra manera
 - b) Evitar la "marginalización" de niños provenientes de hogares que aún no se hallan en condiciones marginados.

[SIGNIFICACIÓN] **Un concepto totalmente nuevo.** En nuestro programa, la escuela tiene:

- a) Una función original, que consiste en educar.
- b) Una función asistencial activa, que en algunos casos deberá prestar en cooperación con hospitales, otras instituciones públicas, y organizaciones no gubernamentales. De acuerdo con el programa, los subsidios por escolaridad no se pagarán en efectivo sino en bienes y servicios que los niños recibirán de la escuela. Eso incluye:
 - Alimentación balanceada.
 - Medicina preventiva.
 - Odontología.
 - Asistencia psicológica cuando sea necesario.
 - Instrucción deportiva.
 - Vestimenta básica.
 - Transporte.
- c) La tarea de proveer a la *empleabilidad*. El desempleo funcional puede darse aun en el contexto de crecimiento económico: ocurre cuando hay demanda y oferta de trabajo, pero la oferta no reúne las condiciones mínimas requeridas. Un desocupado es *empleable* si puede desempeñar las tareas propias del puesto de

trabajo vacante. La escuela asegurará, a todo mayor de 14 años que haya cumplido con la EGB, *empleabilidad* para puestos de distinto grado de complejidad que no requieran formación técnica específica o título universitario.

[IMPORTANCIA] **Atacar el problema en sus orígenes:** La marginalidad reconoce, además de la causa primaria (insuficiencia económica) otros fenómenos asociados que, de no prevenirse o corregirse a tiempo, originan discapacidades permanentes:

- Analfabetismo, condición que hoy afecta a 1.200.000 adultos.
- Analfabetismo funcional, un fenómeno muy extendido aunque no cuantificado.
- Deserción escolar (a los fines estadísticos, una persona mayor de 15 años que no asistió más de 3 años a la escuela es un analfabeto funcional).
- Desnutrición.
- Desamparo médico.
- Ausencia de un ámbito social contenedor.

[TRASCENDENCIA] **Los beneficios colectivos.** La escuela, cumpliendo todas las funciones que se le asignan en este programa, no sólo contribuirá al bienestar y a la realización individual, sino que tendrá claros beneficios colectivos:

- Disminución de las desigualdades sociales.
- Desarrollo de la solidaridad.
- Aumento de los empleos de calidad.
- Incremento de la productividad general de la economía.

[DIFICULTAD]. **No será fácil que se acepte un cambio tan drástico.** La educación está descentralizada y habrá que conseguir el acuerdo de todos los distritos. El programa supone que los maestros pasen a ganar buenos sueldos, y eso implica rediseño de los presupuestos de la Nación y las provincias, lo cual ocasionará desacuerdos técnicos y fricciones con los sectores que pierdan recursos. A la vez, las nuevas funciones pondrán mayor presión sobre los docentes. La escuela tendrá que estar abierta las 52 semanas del año. La reorganización escolar y el reentrenamiento de los maestros requerirán grandes esfuerzos. Muchos sectores objetarán que la escuela se convierta en canal de asistencia social, alegando que eso desvirtuará su propósito. También habrá, entre la propia población marginada, quienes exijan que los subsidios se entreguen en efectivo; no en bienes y servicios. Para lograr el consenso social, será necesario trabajar sistemáticamente con:

- Provincias.
- Docentes.
- Padres.
- Asistentes sociales.
- Expertos.
- Organizaciones no gubernamentales.

[PLAZO] **Antes de los cuatro años.** La transformación de la escuela debe realizarse aceleradamente. Antes de cumplirse los cuatro años, el nuevo sistema debe haber comenzado a funcionar en todo el territorio nacional.

LOS INSTRUMENTOS

a) *Cómo alcanzaremos índices récord de escolaridad y retención escolar.* Se aprovechará y sistematizará las experiencias realizadas en los últimos años, a fin de organizar a la escuela pública para satisfacer -en el caso de los niños cuya situación familiar lo requiera- las necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias. Estos servicios tendrán las siguientes ventajas respecto de otros modos de asistencia:

- A diferencia de los servicios monetarios, asegurarán que los recursos sean efectivamente aplicados a los fines perseguidos.
- A diferencia de servicios prestados por la Administración Pública u organizaciones con fines políticos, evitará que los beneficiarios de la asistencia sean utilizados como "clientela" partidaria.
- A diferencia de la asistencia prestada directamente por sociedades civiles -que hasta ahora han cumplido una extraordinaria labor, supliendo a un Estado que no cumplía esta función básica-- los servicios canalizados a través de la escuela inducirán el registro y la permanencia de los niños en el sistema educativo.

b) *Cómo financiaremos el cambio.* Los recursos para esta transformación provendrán de:

- Mayor productividad del gasto educacional. Una auditoría de sistemas permitirá detectar gastos con baja relación costo-beneficio, los cuales serán eliminados.
- Mayores recursos derivados del crecimiento del PIB. El Programa de Recuperación Económica, al provocar un aumento del producto, permitirá que todos los rubros del presupuesto nacional mejoren, en la misma proporción en la que mejoren los recursos tributarios. La educación básica representa 9,67% del gasto público consolidado (\$9.000 millones de \$93.000 millones), pero hoy ese presupuesto corre riesgo porque el déficit consolidado (no financiado) asciende a \$16.000 millones. El aumento del PIB primero asegurará y luego permitirá incrementar el presupuesto de educación básica.
- Mayor porcentaje de recursos dedicado a la educación. El Programa de Recuperación Social prevé que los recursos asignados a la educación aumenten, no sólo por efecto de la mejora general derivada del crecimiento económico: se ha fijado un aumento progresivo del porcentaje asignado a la educación y, dentro de éste rubro, un aumento también progresivo de los recursos dedicados a "la escuela".

c) *Cómo cumplirá la escuela su función original.* La tarea asistencial activa no hará olvidar la función original de la escuela, que es la de instruir y formar. El cumplimiento de esa función, en las condiciones actuales del mundo y de la Argentina, requiere una adaptación de programas de estudio y técnicas pedagógicas; lo cual, a la vez, demandará el perfeccionamiento de los docentes actuales y a una revisión, hacia el futuro, de la carrera docente. En todo esto, y en la formulación de los programas, la consulta permanente con los propios maestros es esencial. Nuestro programa tiene como objetivo general que la escuela ponga énfasis, más que en la información, en las herramientas necesarias para que los niños desarrollen su potencial intelectual y la capacidad de integración activa a la sociedad:

MATERIAS	DESARROLLO DE
<i>Lenguaje</i>	Capacidad de expresión y comprensión. Amplitud de vocabulario.
<i>Lógica</i>	Aptitud de deducir, inferir, correlacionar y establecer relaciones causales. Razonamiento matemático.
<i>Ética</i>	Noción de deber. Valores socialmente útiles. Solidaridad.
<i>Investigación</i>	Observación, acumulación de datos, experimentación, evaluación de resultados.
<i>Computación</i>	Capacidad para el manejo de procesadores de texto, planillas de cálculo e Internet.
<i>Inglés</i>	Aptitud básica para comunicarse. Comprensión de textos.

d) *Cómo se complementará la tarea de la escuela.* La televisora estatal será convertida en una Red Nacional de Tele educación. Este poderoso medio será utilizado para asistir a los maestros en clase y dictar cursos de perfeccionamiento docente, así como para ayudar a los alumnos en sus tareas y proveer cursos de educación a distancia a diversos niveles: alfabetización, educación continua de adultos, idiomas, oficios, nuevas tecnologías, cultura nacional y universal.

A su vez, el sitio educ.ar será reorganizado a los fines de asistir, en particular a los docentes, en la implementación de este programa.

LA MEDICINA PREVENTIVA EN EL CENTRO DE LA POLÍTICA SANITARIA

[DEFINICIÓN] Entendemos por medicina preventiva el conjunto de acciones higiénicas, educativas y médicas tendientes a proteger, promover y mantener la salud, evitando enfermedades, incapacidades y muertes prematuras.

[SIGNIFICACIÓN] **Un orden de prioridades.** Las políticas sanitarias tradicionales se han concentrado en la epidemiología, el diagnóstico y tratamiento de patologías, a todo lo cual seguiremos prestando extremo cuidado. Sin perjuicio de eso, el Programa Nacional de Recuperación Social pondrá en el centro de su política sanitaria la prevención de enfermedades y accidente, ya que los altos índices de morbilidad y mortandad entre la población marginada obedecen, principalmente, a:

- a) Falta de higiene en el hogar.
- b) Consumo de agua no potable: un problema que afecta a 7.500.000 personas.
- c) Ausencia de redes sanitarias: un problema que afecta 5.400.000 personas.
- d) Hábitos antihigiénicos, que unidos a los factores precedentes, provocan infecciones, enfermedades evitables y desnutrición. La UNICEF sostiene que la desnutrición infantil está causada más por la frecuencia de las infecciones que por la escasez de alimentos.
- e) No vacunación.
- f) Desnutrición.
- g) Alimentación inadecuada.
- h) Falta de asistencia médica ante la aparición de síntomas tempranos de enfermedades.
- i) Malas condiciones sanitarias en el lugar de trabajo.
- j) Falta de protección para el desempeño de tareas insalubres o peligrosas.
- k) Inseguridad vial.
- l) Alcoholismo.
- m) Tabaquismo.
- n) Drogadicción.
- o) No utilización de medios para evitar enfermedades sexuales transmisibles.
- p) No realización de exámenes médicos regulares.
- q) No realización de exámenes odontológicos regulares.
- r) No realización de análisis clínicos y otros *tests* periódicos.
- s) Falta de acceso a medicamentos.

[IMPORTANCIA] **Un paisaje social diferente.** Una política como la propuesta, tendrá efectos positivos, que se expresarán no sólo en una disminución de la marginalidad, sino en:

- a) Reducción del número de muertes evitables.
- b) Reducción del número de enfermedades y accidentes evitables.
- c) Posibilidad de redirigir recursos hoy destinados a tratar enfermedades que pudieron haberse evitado.
- d) Mayor capacidad de desarrollo en la población hoy marginada (la desnutrición infantil, por ejemplo, causa daños irreparables que afectan el futuro coeficiente intelectual; su eliminación permitirá eximir a millones de niños de esa condena).
- e) Mejora del medio ambiente.
- f) Mejora de la calidad de vida de la población en su conjunto.
- g) Aumento de la productividad, por efecto de la incorporación de una fuerza de trabajo sana e instruida.

[TRASCENDENCIA] **Política dirigida a la mayoría.** En la Argentina actual, sobre 36 millones de habitantes, hay más de 18 millones que viven en la pobreza o la indigencia.

[DIFICULTAD]. **Coordinar la actividad de sectores distintos, tradicionalmente no vinculados.** Cada uno de los aspectos de esta política cae dentro de la competencia de un área distinta del Estado. Los hospitales y las escuelas pertenecen, en general, a provincias y municipios. Las redes de agua potable y servicios sanitarios son administradas (y los privados, regulados) por los ministerios o secretarías de Obras Públicas. La asistencia alimentaria está a cargo de las distintas jurisdicciones y, como es insuficiente, es complementada (aunque sin planificación ni coordinación) por la valiosa tarea de las organizaciones no gubernamentales. Las condiciones laborales son competencia del Ministerio de Trabajo y hacen a la relación del Estado con las empresas y las aseguradoras de riesgo de trabajo.

Esa diseminación hará difícil la tarea de coordinar esfuerzos. Además, algunos sectores se resistirán a una alteración de sus propias prioridades, dispuesta en función de una política de salud. Para lograr el consenso social, será necesario trabajar sistemáticamente con:

- Provincias.
- Municipios.
- Médicos.
- Sanitaristas.
- Psicólogos.
- Sociólogos.
- Asistentes sociales.
- Expertos.
- Organizaciones no gubernamentales.

[PLAZO] **Proceso de mejora continuada.** Los planes de vacunación y alimentación en la escuela deben comenzar de inmediato. Las obras de infraestructura se acelerarán, mediante reasignación de partidas, uso de créditos para esos fines que no han sido utilizados, y renegociación de contratos dirigida a un aumento de las inversiones. En cuatro años, los índices de desarrollo humano deben reflejar una mejora generalizada.

LOS INSTRUMENTOS

- a) *Cómo encararemos la acción específicamente médica.* En el caso de los niños, el ámbito para prestar la asistencia preventiva será la escuela. Allí se vacunará, se efectuará las revisiones médicas y odontológicas regulares y se tomará muestras para los análisis y *tests* periódicos. Esto requerirá coordinación por áreas con los hospitales respectivos, ya que serán profesionales de esos hospitales los que concurrirán a prestar el servicio en la escuela. En el caso de los adultos, esta asistencia se prestará en los hospitales y todos los exámenes quedarán registrados en una carta sanitaria, cuya tenencia será obligatoria para realizar diversos trámites, incluido el ingreso a un empleo.
- e) *Cómo financiaremos el sistema.* Los recursos para esta transformación provendrán de:
- Mayor productividad del gasto en salud. Una auditoría de sistemas permitirá detectar gastos con baja relación costo-beneficio, los cuales serán eliminados.
 - Mayores recursos derivados del crecimiento del PIB. El Programa de Recuperación Económica, al provocar un aumento del producto, permitirá que todos los rubros del presupuesto nacional mejoren, en la misma proporción en la que mejoren los recursos tributarios. La salud (incluido el PAMI pero excluidas otras obras sociales) representa 8% del gasto público consolidado (\$7.500 millones de \$93.000 millones), pero hoy ese presupuesto corre riesgo porque el déficit consolidado (no financiado) asciende a \$16.000 millones. El aumento del PIB primero asegurará y luego permitirá incrementar el presupuesto de educación básica.
 - Mayor porcentaje de recursos dedicado a la salud. El Programa de Recuperación Social prevé que los recursos asignados a la salud aumenten, no sólo por efecto de la mejora general derivada del crecimiento económico, sino como consecuencia de un aumento progresivo del porcentaje correspondiente a la salud.
 - Ahorros derivados del funcionamiento del propio sistema. La prevención de enfermedades y accidentes demanda muchos menos recursos que la atención de las enfermedades y accidentes en sí. La reducción de la morbilidad y los índices de accidentes liberará recursos.
- f) *Cómo lograremos cambios en hábitos.* La adopción de ámbitos higiénicos, la lucha contra el tabaquismo y la droga, la prevención de

enfermedades sexuales transmisibles, hacen a la educación y serán misiones no sólo de lo que llamamos "la escuela" sino de todo el sistema educacional. Con respecto a la población adulta, los medios de comunicación serán el principal instrumento, el cual será utilizado con la asistencia de sanitaristas, toxicólogos, psicólogos, sociólogos y publicistas.

- g) *Cómo desarrollaremos la infraestructura sanitaria.* Le daremos la prioridad que, por no ser obra "visible" y no beneficiar directamente a los sectores que forman opinión, rara vez le dieron los planes de obras públicas. Utilizaremos a pleno los créditos ya existentes que no se han utilizado. Con relación a las empresas privatizadas, efectuaremos una auditoría de gestión para establecer técnicamente el grado de cumplimiento de los compromisos de inversión; exigiremos el cumplimiento de lo que esté pendiente y negociaremos condiciones para ampliar o acelerar las inversiones.

Programa de Recuperación Económica

UN NUEVO SISTEMA FINANCIERO: DEPÓSITOS ASEGURADOS Y BANCA DE INVERSIÓN

[DEFINICIÓN] **Bancos de depósitos garantizados y bancos de inversión.** El nuevo sistema bancario estará compuesto por dos clases de bancos:

1. Bancos de depósitos asegurados. Ofrecerán cuentas corrientes y cajas de ahorro. No podrán usar el dinero depositado en esas cuentas para otorgar préstamos a terceros. Serán bancos transaccionales; es decir, actuarán como cajeros, que recibirán y pagarán. Percibirán una comisión por las transacciones que realicen.
2. Bancos de inversión. Serán intermediarios entre los emisores de títulos garantizados y los ahorristas. Se denomina títulos garantizados a los valores respaldados por fideicomisos, (“securitización”), hipotecas o prendas.

[SIGNIFICACIÓN] **Garantía con credibilidad total.** El dinero que se encuentre en los bancos de depósitos asegurados, tendrá una seguridad absoluta, que no podría darle ni la garantía estatal, la cual estaría sujeta la capacidad de cumplimiento por parte del Estado. En un banco de depósitos asegurados *el dinero de los depositantes no puede salir del banco.*

Los bancos de inversión, a la vez, sólo podrán operar con títulos garantizados y estarán sometidos a una regulación estricta.

[IMPORTANCIA] **Nunca más un corralito.** Al establecer un encaje de 100%, el sistema de bancos de depósitos asegurados excluye la posibilidad de corridas y previene que corte, por problemas bancarios, se corte la cadena de pagos.

[TRASCENDENCIA] **El reestablecimiento de la confianza en el sistema.** La economía no puede funcionar sin sistema financiero, y ese sistema depende de la confianza del público. El desdoblamiento de la banca y la creación de un sistema de depósitos asegurados permitirá volver a creer que el dinero puesto en un banco está a buen resguardo.

Esa confianza se reforzará en la medida que se eliminen las actuales restricciones al movimiento de fondos bancarios y se satisfaga de la mejor manera posible el derecho de los ahorristas que han visto sus fondos congelados. Esos objetivos deben ser alcanzados por las actuales autoridades, dado que la prolongación de la situación vigente ocasionaría daños aún mayores a los provocados por la devaluación y la pesificación asimétrica. Para el caso de que las actuales autoridades no cumplieran con esa

obligación, el programa prevé medidas de contingencia, las cuales deberían ser ajustadas a las condiciones en las cuales se encontrara el sistema en 2003.¹

[DIFICULTAD]. **Rentabilidad inferior a la de la banca tradicional.** El encaje de 100% implica que los bancos de depósitos asegurados tendrán una rentabilidad (comisiones cobradas - costos) incomparablemente inferior a la rentabilidad de los bancos tradicionales, que prestan hasta 80% del total de lo que sus clientes depositan en cuenta. Esto puede hacer que el sector privado tenga poco interés en abrir esta clase de bancos, o que las comisiones tiendan a ser altas. A la vez, los bancos de inversión tendrán más dificultades para captar fondos, ya que no dispondrán de una fuente tan accesible y barata como las cuentas corrientes y cajas de ahorros. Sin embargo, la existencia de un mercado, la competencia por satisfacer las necesidades de ese mercado, y una legislación adecuada, harán que el sistema funcione. Esto no significa que una división tan rígida sea ideal: entre otras cosas, limita la liquidez y exige que todos los préstamos tengan garantía real o estén "securitizados". No obstante, el sistema será indispensable a fin de recrear el sistema bancario deseado y recuperar la confianza perdida.²

¹ A. LIBERALIZACIÓN DE LAS CUENTAS TRANSACCIONALES. [1] *Eliminación de las restricciones a las cuentas corrientes.* [2] *Eliminación de las restricciones a las cajas de ahorro.* [3] *Estímulo fiscal al retiro tardío* (Un impuesto transitorio e improrrogable, que regirá por seis meses, y cuya alícuota disminuirá mes a mes hasta llegar a cero, gravará el retiro de fondos para acotar la posibilidad de que la liberalización provoque un retiro indiscriminado). [4] *Licitación de redescuentos* (El BCRA adjudicará redescuentos a la tasa de interés más alta que sea ofertada. Los bancos que puedan fondearse a tasas más bajas, no necesitarán recurrir al redescuento, lo cual evitará el uso ilimitado de este recurso y sus consiguientes efectos). [5] *Letras de alto rendimiento* (Serán emitidas para absorber pesos excedentes que podrían presionar sobre el dólar). [6] *Aumento de la demanda de pesos* (Se eliminará progresivamente los LECOP y, en acuerdo con las provincias emisoras, otros bonos que hoy reducen la demanda de pesos). [7] *Compromiso del BCRA* (Se convendrá que el BCRA asuma el compromiso de comprar o vender tantos dólares como se demanden u ofrezcan). NOTA: Las medidas [3] a [7] fueron previstas para contrarrestar los posibles efectos sobre el sistema, y la presión sobre el dólar, que podría causar la aplicación de las medidas [1] y [2].

B. NORMALIZACIÓN DE LAS CUENTAS DE DEPOSITO A PLAZOS FIJO. [1] *Fideicomiso para garantizar los depósitos reprogramados* (A fin de dar seguridad a los ahorristas, se constituirá un fideicomiso, con garantías de activos de los bancos y del Estado). [2] *Valorización de los depósitos* (Se efectuará, simultáneamente con la adopción del Nuevo Régimen Monetario, procurando que el dinero de los depósitos reprogramados conserve el valor adquisitivo que tenía antes de la congelación dispuesta por las actuales autoridades). [3] *Cheques de pago diferido.* Los ahorristas recibirán chequeras con cheques de pago diferido, emitidas por cada banco y con garantía del fideicomiso, que servirán para cancelar, en las fechas respectivas: compraventas de bienes registrables, compraventa de acciones, impuestos e hipotecas. Las fechas de los cheques coincidirán con la de las reprogramaciones existentes. [4] *Liquidación de intereses.* Los depositantes cuyos depósitos hayan sido reprogramados recibirán un interés de LIBOR por los saldos. [5] *Cuenta compensadora* (Las diferencias que surjan entre las obligaciones impuestas a los bancos por el régimen de normalización y las condiciones en las cuales los bancos recuperarán sus créditos, se incluirán en una cuenta compensadora cuyo saldo será absorbido por el Estado lo los bancos, según sea la evolución del tipo de cambio y los índices de ajuste).

² Una dificultad adicional derivaría de la necesidad de liberalizar las cuentas transaccionales y normalizar las cuentas de depósito a plazo fijo. Las condiciones creadas por las actuales autoridades --que se agravarían considerablemente si éstas no acertaran a solucionar el problema creado-- impedirían una solución ideal. Las medidas de contingencia previstas tienden a asegurar la equidad y la estabilidad al mismo tiempo, evitando perjuicios mayores a la economía, la sociedad en general y los propios ahorristas.

[PLAZO] **De inmediato.** El nuevo sistema financiero es impostergable. La encararemos, por lo tanto, de inmediato.

LOS INSTRUMENTOS

El nuevo sistema financiero será establecido por una ley.

Previo a la transformación de los bancos existentes al nuevo sistema, se procederá a una reestructuración de las entidades existentes:

1. IDENTIFICACION DE BANCOS INSOLVENTES. Solicitaremos al BCRA que identifique a aquellos bancos que no están en condiciones de seguir operando en condiciones normales (es decir, sin las restricciones al retiro de fondos actualmente en vigencia).
2. REESTRUCTURACION INDUCIDA. Coordinaremos criterios con el BCRA a fin de que éste invite a las instituciones que estén en condiciones de hacerlo, a fusionarse con (o absorber a) tales bancos o sus carteras.
3. INTERVENCION Y TRANSFERENCIA. De no haber interesados, convendremos un plan para que el BCRA intervenga tales bancos, hasta tanto se esté en condiciones de transferir activos y pasivos a terceros dispuestos a hacerse cargo.
4. CONSOLIDACION DE BANCOS OFICIALES. La reestructuración comprenderá a la banca oficial, en la medida que la consolidación de entidades pueda disminuir costos operativos y aumentar la eficiencia.

El sistema de supervisión y vigilancia bancaria será rediseñado, asegurando su independencia.

Se empleará transparencia extrema y diálogo permanente para que se aprecie la racionalidad y justicia de las medidas, con el fin de lograr el consenso y, de ese modo, la viabilidad social de la solución prevista.

UN NUEVO SISTEMA MONETARIO: "PESO DÓLAR" Y CANASTA DE DIVISAS

[DEFINICIÓN] Una moneda fuerte y previsible. A los fines de este programa, se denomina:

- "Peso dólar" a la unidad monetaria que regirá en la Argentina una vez que se implementen las medidas previstas.
- "Canasta de divisas" al conjunto formado por el dólar, el euro y el real, cada uno en proporción al peso que tienen nuestras exportaciones al área del dólar, la Unión Europea y Brasil, respectivamente. El valor de la canasta es igual al valor promedio de todas las monedas que la integran, previamente convertidas a dólares conforme la cotización internacional.

El valor del "peso dólar" será el que tenga el peso al momento de entrar en funcionamiento el nuevo sistema monetario. A partir de entonces, se ajustará automáticamente en función de la variación del valor de la canasta de divisas, expresado en dólares.

La denominación "peso dólar" obedece a que, dado su mecanismo de ajuste, esta moneda reflejará el valor relativo del dólar con relación a las monedas de nuestros principales socios comerciales.

[SIGNIFICACIÓN] Moneda propia con valor cierto. El sistema permitirá recrear el régimen monetario. El "peso dólar" generará -por el modo automático en que se ajustará al valor de otras divisas-- la confianza necesaria para que sirva como medio de pago y ahorro. Nos permitirá tener moneda con valor cierto.

El sistema prevendrá la "dolarización", la cual implicaría perder la moneda propia y la capacidad de adaptarnos a las variaciones en los valores relativos de las divisas en el mercado mundial.

[IMPORTANCIA] Un régimen previsible y flexible al mismo tiempo. El valor del "peso dólar" no dependerá del arbitrio político, sino de un mecanismo automático sujeto a la evolución de los mercados internacionales de divisas. Esto significa que el "peso dólar" estará libre de manipulaciones internas y, así, no se podrá devaluar por acto de gobierno. Al mismo tiempo, tendrá flexibilidad, dado que se ajustará permanentemente al valor de otras monedas, evitando el encarecimiento artificial de los productos argentinos (y

el abaratamiento artificial de los productos importados) a que puede dar origen el tipo de cambio fijo.

[TRASCENDENCIA] **El reestablecimiento de la confianza en el sistema.** El nuevo sistema favorecerá la competitividad sin poner en peligro la estabilidad.

La inconfiabilidad del peso, y la consiguiente tendencia social a usar dólares para preservar el valor de los ahorros, hacen que periódicamente se recurra - por uno u otro mecanismo cambiario-- a una sobrevaluación del peso que tiene efectos estabilizadores en el corto plazo, pero que termina afectando la competitividad.

El "peso dólar", por estar exento de toda manipulación política, será confiable. Sin embargo, el hecho de que su valor baje si baja el valor promedio de las divisas que integran la canasta, asegurará que en ningún momento el país quede en desventaja respecto de sus socios comerciales.

[DIFICULTAD]. La confiabilidad no se logrará instantáneamente. La ruptura de la confianza, provocada por la forma en la cual se salió de la convertibilidad, hace difícil que el público vuelva a sentirse seguro cuando está en moneda local. En eso se basan quienes proponen la dolarización. Adoptar una moneda ajena (el dólar) tendría consecuencias nocivas, pero el "efecto mágico" que promete la dolarización puede hacer que muchos ignoren o subestimen ese peligro.

[PLAZO] **De inmediato.** El nuevo sistema monetario es impostergable. La encararemos, por lo tanto, de inmediato.

AUDITORÍA Y RESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA LEGITIMADA

[DEFINICIÓN] **Legitimidad y normalización.** A los fines de este programa, los siguientes términos tienen el significado que se detalla:

- *Auditoría:* revisión de la deuda y, en particular, a los intereses cargados. Sobre esto se solicitará de la Organización de las Naciones Unidas (conforme el artículo 96 de la Carta de la ONU) que requiera de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ) emitir (conforme el artículo 65 del Estatuto de la propia Corte) opinión sobre la legitimidad de los intereses que han multiplicado la deuda. Este es un paso preliminar, a los fines de elaborar el plan de reestructuración. El objetivo perseguido es una declaración de la CIJ, en el sentido de que la deuda externa está regida por el Derecho Internacional Público, y una opinión sobre la adecuación o no de los intereses impuestos a los principios generales de tal derecho.³ Como consecuencia, la CIJ debería fijar el criterio para determinar qué parte del capital ya ha sido saldada y a cuánto ascienden los montos aún exigibles en derecho.
- *Reestructuración:* modificación de los montos y plazos originales, derivada de un plan de reducción que incluirá: plazo de gracia, quitas y un cronograma de pagos, sujeto al crecimiento del PIB.
- *Deuda externa legitimada:* la que resulte de aplicar los criterios fijados por la CIJ.

[SIGNIFICACIÓN] **Una posición ajustada a derecho.** Todas las iniciativas referidas a la deuda externa han ido, hasta ahora, de un extremo al otro: (a) se sostenía que la deuda debía cumplirse a rajatabla, fuera legítima o no; (b) se proponía declarar unilateralmente la "ilegitimidad" de la deuda, y un "default" definitivo. La estrategia que seguiremos es completamente distinta:

- Se ajusta plenamente a derecho.
- Es la base para una propuesta tendiente a normalizar el cumplimiento de nuestras legítimas obligaciones internacionales.
- Sujeta la normalización al crecimiento.
- Es acompañada de un plan que asegurará ese crecimiento.
- Tiende en última instancia a reabrir los mercados internacionales de crédito.

³ Esta iniciativa fue promovida por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y ha sido objeto de acuerdos pluripartidarios, expresados en un proyecto de ley de los senadores Malvina Seguí (PJ) y Rodolfo Terragno (UCR Independiente).

[IMPORTANCIA] **Recuperación del crédito y la autonomía.** La estrategia resumida más arriba permitirá la recuperación progresiva del crédito y de la capacidad de decisión nacional. El "default" declarado a fines de 2001 - consecuencia de la negativa a plantear en su momento una reestructuración que resultaba indispensable-- comprometió la autonomía del país. En efecto, la Argentina quiso lograr la rehabilitación internacional mediante un acuerdo con el FMI, a cuyos efectos debió aceptar imposiciones, hasta ahora sin ningún resultado positivo.

[TRASCENDENCIA] **Reconquista de la confianza internacional.** La adopción de una posición ajustada a derecho, que contemple al mismo tiempo el interés nacional y las reglas de juego internacional, reestablecerá en el mediano plazo la confianza en el país, reabrirá los mercados de crédito y facilitará la captación de inversiones directas.

[DIFICULTAD]. Suponiendo que la CIJ opinara que parte de los intereses devengados constituyeren "abuso de derecho", "excesiva onerosidad sobreviniente", "prestaciones no equivalentes" o "enriquecimiento ilícito", esta opinión sería vinculante para los organismos del sistema de las Naciones Unidas (FMI, Banco Mundial, BID), pero no para los acreedores privados, que podrían ignorarla. No obstante, el aval jurídico y moral de la CIJ aumentaría sensiblemente nuestra capacidad de reestructuración.

Una opinión desfavorable de la CIJ dejaría las cosas como están. En cualquier caso, tomaremos la iniciativa de presentar un programa de reestructuración que implicará quitas y esperas considerables.

[PLAZO] **CIJ, de inmediato; reestructuración, acto seguido.** La solicitud de la opinión de la CIJ se hará de inmediato. La propuesta de reestructuración, tan pronto como haya resolución. Mientras tanto, se mantendrán las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito.

LOS INSTRUMENTOS

Dada la inexistencia de un sistema universal comparable al concurso de acreedores, las negociaciones serán múltiples y arduas. No excluimos la posibilidad de afianzar nuestra voluntad de cumplir el programa propuesto mediante la apertura de una cuenta de consignación en la cual el país deposite lo que está en condiciones de pagar sin afectar su crecimiento.

CONSENSO SOCIAL PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL SALARIO

[DEFINICIÓN] **Más y mejor.** A los fines de este programa, se denomina “salario” a toda remuneración, cualquiera sea el concepto, incluso las participaciones en las ganancias. Entendemos “aumento de productividad” el incremento en la cantidad y calidad de bienes y servicios producidos con la misma cantidad de insumos (capital y trabajo).

[SIGNIFICACIÓN] **Exactamente lo contrario de lo que se ha hecho.** Hasta ahora, se ha procurado abaratar constantemente el “costo laboral”, creyendo que eso aseguraría mayor rentabilidad (un estímulo a la inversión) y mejoraría la competitividad. Esta política provocó serios trastornos sociales y no cumplió su finalidad económica. Comprimió el mercado interno, disminuyendo la rentabilidad de numerosas actividades; desalentó la productividad y tuvo un bajo efecto en el comercio exterior, ya que es imposible competir en mano de obra barata con China, India e Indonesia (2.500 millones de habitantes con bajísimo PIB per cápita). La Argentina debe orientarse crecientemente a la exportación de productos de valor agregado, donde los competidores son países con salarios altos.

[IMPORTANCIA] **Destruir el desarrollo social y económico.** Romper con la falsa creencia según la cual “la competitividad depende de que los salarios sean bajos”, permitirá destruir, al mismo tiempo, el desarrollo económico y el desarrollo social. No se trata, sin embargo, de elevar salarios incondicionalmente: se trata de llegar a compromisos que permitan incrementar, al mismo tiempo, la productividad y la competitividad.

[TRASCENDENCIA] **Una sociedad distinta.** El aumento de salarios fortalecerá la demanda, creará un mercado interno, y multiplicará la actividad económica orientada a ese mercado; al mismo tiempo, las mejoras de productividad y competitividad permitirán entrar en mercados externos que ahora están vedados a la Argentina, exportando bienes que hoy no exportamos y en algunos casos ni se producimos.

[DIFICULTAD]. **Los aumentos de productividad y competitividad son vistos como amenazas al empleo y al salario.** Los gremios han sido inducidos a pensar que el aumento de productividad (a menudo asociado a la introducción de nueva tecnología) provoca desempleo: si se puede producir la misma cantidad de bienes con menos gente -es el razonamiento-- habrá muchos que quedarán en la calle. A la vez, asocian incremento de competitividad a

rebaja de salarios: han escuchado demasiadas veces que ésa es la forma más expeditiva de bajar costos. Las prevenciones están justificadas porque, en el pasado, la productividad y la competitividad han sido invocadas con el sólo propósito de reducir plantas y bajar salarios.

Demostraremos que, en nuestro caso, lo que se busca es un consenso entre Estado, empresarios y trabajadores como el que logró Irlanda, donde en diez años subieron: el producto, la productividad, la competitividad, el empleo y los salarios reales.

En la búsqueda de consenso, haremos ver cuáles son las realidades mundiales: los países con alta productividad y alta competitividad, son los que tienen menos desempleo y mejores salarios; los países con baja productividad y baja competitividad son los que tienen más desempleo y peores salarios.

Trabajaremos en acuerdos entre:

- Estado.
- Empresarios.
- Trabajadores.

Esos acuerdos incluirán compromisos de:

- Realizar todos los esfuerzos necesarios para adaptarse a los continuos cambios tecnológicos y del mercado internacional.
- Incorporar nueva tecnología.
- Mantener un sistema de reentrenamiento permanente de los trabajadores, a los fines de asegurar su familiarización con la nueva tecnología y su adaptación a los cambios.
- Revisar continuamente los métodos de producción.
- Establecer mecanismos de consulta dentro de las empresas, a los fines de la toma de decisiones.
- Respetar las jornadas máximas de trabajo.
- Asociar a los trabajadores a las ganancias de productividad.

[PLAZO] **Proceso de mejora continuada.** Los saltos de productividad y competitividad no son rápidos y, si el aumento de salarios lo precede, se torna inflacionario. A la vez, el aumento de salario no puede ser la zanahoria que se desplaza tanto como el carro. El programa supone un ajuste moderado de salarios en la primera etapa (un año); y ajustes mayores, asociados a los aumentos de productividad y competitividad, en las etapas ulteriores.

LOS INSTRUMENTOS

- a) *Cómo mediremos los aumentos de competitividad.* Lo haremos comparando regularmente la productividad de nuestro país, en diferentes sectores de la economía, con la de países tomados como referencia, en los mismos sectores (método de *benchmarking*). Se podría objetar que, si bien los aumentos de productividad aumentan

la competitividad, ésta puede variar como resultado de alteraciones en el tipo de cambio. Sin embargo, con una política cambiaria previsible y flexible -como la que pondremos en práctica-- la correlación productividad-competitividad será alta. Además, a los efectos de la política salarial, lo justo es tomar en cuenta la productividad, con prescindencia de variaciones cambiarias.

- b) *Cómo provocaremos la asociación del capital y el trabajo.* Pondremos en práctica una norma constitucional olvidada, que es la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas. La reglamentación establecerá que dicha participación será exclusivamente sobre ganancias no distribuidas (para estimular la reinversión) y que operará: a partir de cierto nivel de ganancias, beneficiando a trabajadores con un mínimo de antigüedad, en empresas que superen una determinada cantidad de personal. El propósito es que el sistema opere como estímulo doble: para el empresario y para el trabajador. No comprometerá indebidamente la rentabilidad y, por otro lado, ofrecerá una expectativa de suplemento salarial que incentive el aumento de productividad.
- c) *Cómo estimularemos la creación de puestos de trabajo de alta calidad.* Cuando una empresa cree un empleo para el cual se requiera una persona graduada en ciencias, ingeniería o especialidades técnicas, podrá deducir, de su balance impositivo, 100% del salario durante tres años.
- d) *Cómo atenderemos la situación de los desocupados sin calificaciones.* Crearemos, en substitución de todo subsidio, un Sistema Nacional de Trabajo Temporal, que tendrá a su cargo un Plan de Vivienda Social. Los desocupados sin calificaciones podrán incorporarse al sistema y, previa capacitación básica, participarán en la construcción y mantenimiento de viviendas, y obras complementarias, en sus respectivas áreas. El propósito de este sistema es doble: dar trabajo a quien no tiene trabajo, y vivienda a quien no tiene vivienda.

CONSENSO SOCIAL PARA UN NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO

[DEFINICIÓN] Con garantía de estabilidad. Construiremos un Nuevo Sistema Tributario sobre la base del consenso social. El nuevo sistema será universal, equitativo, aplicable y duradero. Los aspectos particulares serán objeto de consulta previa con los distintos sectores socio-económicos, pero las características generales serán:

- a) Simplicidad.
- b) Base imponible amplia.
- c) Alícuotas bajas.
- d) Gravámenes a ganancias efectivamente producidas.
- e) Premios a la inversión y la producción.
- f) Estabilidad de impuestos y alícuotas, cuya inamovilidad será garantizada por 10 años.

[SIGNIFICACIÓN] Mayor recaudación fiscal con menor sacrificio del contribuyente. El nuevo sistema permitirá que -con menor sacrificio para los contribuyentes- el fisco disponga de mayores ingresos, indispensables a fin de asegurar el equilibrio de las cuentas públicas, prevenir la inflación y permitir que el Estado promueva el desarrollo económico-social. Un sistema asentado en el consenso social, que alcance (con alícuotas más bajas) a mayor número de contribuyentes, de manera equitativa, tendrá índices de evasión sensiblemente inferiores a los actuales.

[IMPORTANCIA] No más ajustes recesivos. El nuevo sistema impedirá que el Estado deba recurrir, a fin de enfrentar su déficit no financiado, a ajustes recesivos (que bajan el nivel de actividad, producen daño social y terminan agravando la situación fiscal)

[TRASCENDENCIA] Estado que cumple, sector privado que invierte y produce. Con más gente pagando menos impuestos, el Estado no sólo podrá equilibrar progresivamente sus cuentas, sino que logrará condiciones para proveer:

- Administración pública eficiente.
- Un sistema judicial eficiente.
- Seguridad ciudadana.
- Salud de alta calidad.
- Educación de alta calidad.
- Estímulos al desarrollo económico.
- Seguro de desempleo.

- Jubilaciones y pensiones.
- Asistencia social.

A la vez, el sector privado encontrará en el nuevo sistema estímulos a la inversión y la producción, con costos impositivos razonables y la seguridad de que las reglas de juego no serán cambiadas durante 10 años.

[DIFICULTAD]. Imposibilidad de diseñar el nuevo sistema hasta que se estabilice la economía. El Nuevo Sistema Tributario no podrá entrar en vigencia de inmediato. Será necesario, primero, superar la crisis económica, para evitar el diseño de un régimen impositivo a la medida de las necesidades coyunturales generadas por la misma crisis. Las consultas a distintos sectores sociales suponen el riesgo de provocar una puja. El rigor técnico de la propuesta y la generalización de las consultas serán indispensables a fin de contrarrestar ese riesgo.

[PLAZO] Proceso de mejora continuada. El Nuevo Sistema Tributario entrará en vigencia en dos años; pero antes de ese plazo se producirán avances hacia ese sistema (simplificación, revisión de alícuotas, extensión de la base imponible).

AGRODÓLARES Y ECONOMÍAS REGIONALES EXPORTADORAS

[DEFINICIÓN] **La riqueza natural.** Denominamos *agrodólares*, en general, a las divisas provenientes de la exportación de materias primas y productos agrícolas, ganaderos, ictícolas y forestales. Consideramos *agroindustria* a toda actividad dedicada a la explotación e industrialización de tales productos.

De modo que, al hablar de *agrodólares* y *agroindustria*, no nos referimos sólo a la producción y exportación de la pampa húmeda sino a la de diversas economías regionales, así como al aprovechamiento de los recursos del Atlántico sur y los ríos interiores.

[SIGNIFICACIÓN] **El motor de la reactivación económica.** La política que pondremos en marcha es la única capaz de reactivar la economía nacional en el corto plazo.

El mercado interno (32 millones de habitantes; ingreso per cápita alrededor de US\$ 3.000) no ofrece, en el futuro previsible, la base para sustentar tasas de crecimiento como las que necesita la Argentina para dinamizar el conjunto de su economía. Es necesario recurrir a la demanda externa; es decir, exportar, y exportar a gran escala.

El desarrollo de industrias de exportación y la apertura de mercados para productos con alto valor agregado son objetivos que demandan un tiempo que no concede la situación económico-social de la Argentina. Los sectores más promisorios, en el corto y mediano plazo, son aquéllos que:

1. *Parten del aprovechamiento de una ventaja natural.*
2. *Pueden desarrollarse a partir de capacidades instaladas y factores existentes.*
3. *Dan origen a un árbol de numerosos productos distintos, transables en mercados diferentes.*

La agroindustria reúne esas características. La Argentina dispone de una ventaja natural para la producción de materias primas agrícolas, ganaderas, ictícolas y forestales. El país tiene cultura agropecuaria y capacidad industrial. El procesamiento de materias primas alimenticias da origen a una amplísima gama de productos, lo cual permite actuar en el mercado mundial con flexibilidad y capacidad de adaptación a condiciones cambiantes.

[IMPORTANCIA] Transformar ventajas comparativas en ventajas competitivas. El programa implica entrar plenamente en el mercado mundial de alimentos elaborados. Es un paso de gran alcance hacia la implementación de un modelo industrial exportador.

El aprovechamiento de las condiciones que tiene la Argentina para la producción de alimentos naturales a gran escala permitirá aprovechar las oportunidades que se abren actualmente para los denominados “productos orgánicos” en el mercado mundial. A ese fin, impulsaremos:

- *Una ley que establecerá el “certificado de origen”* para identificar productos de características de alta calidad, resultado de condiciones naturales únicas o procesos regulados y controlados.
- *La adopción de la marca internacional “bife argentino”* para identificar a las carnes producidas según el método tradicional argentino, que se ajusta básicamente a la definición usual de “carne orgánica”: aquella que proviene de ganado criado al aire libre, alimentado con pasturas naturales, sin hormonas y en condiciones sanitarias óptimas. Los efectos de la epidemia de encefalitis bovina en Gran Bretaña; la decisión de la Unión Europea de prohibir la importación de carnes tratadas con hormonas; y la creciente demanda de “productos orgánicos”, crean una oportunidad inigualable para transformar una ventaja comparativa en una ventaja competitiva.

[TRASCENDENCIA] Los desarrollos regionales. Esta política proveerá al genuino desarrollo de las economías nacionales, a las que durante años se ha tratado de favorecer en vano, subsidiando una producción ineficiente dirigida principalmente al consumo interno.

[DIFICULTAD] El proteccionismo ejercido por los países industriales (principales productores y exportadores de alimentos) establece límites a la expansión de nuestros productos en el mercado internacional. Por otra parte, la negociación de preferencias como parte de una genuina ayuda a la Argentina (“comercio, no préstamos”) se ve imposibilitada por el artículo I del GATT 94: el tratamiento preferencial otorgado a un país se extiende automáticamente a los demás. Hay preferencias que no son extensibles a los países desarrollados: las del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP); pero es difícil que las potencias industriales otorguen, dentro del sistema de SGP, ventajas que podrían aprovechar a países con el potencial exportador de China. Además, el comercio de productos agrícolas y servicios está actualmente sometido a una discusión multilateral, en el marco de la OMC.

Eso no significa que no existan resquicios, para aprovechar los cuales se requiere negociar desde posiciones de fuerza. Hay, por ejemplo, dos negociaciones a las que recurriremos de inmediato:

- 1) Sistema General de Preferencias. Aprovecharemos el hecho de que, al disminuir el PIB per cápita artificialmente alto que (como resultado de

la sobrevaluación del peso) presentó hasta hace poco la Argentina, se facilita nuestro a facilidades que el SGP reserva es más favorable a los países de menor ingreso.

- 2) Restablecimiento de las preferencias suspendidas por los Estados Unidos. Iniciaremos negociaciones a efectos de lograr el restablecimiento de las preferencias que amparaban 50% del comercio argentino-norteamericano en el marco del SGP, unilateralmente suspendidas por los Estados Unidos como consecuencia de una supuesta violación del Acuerdo sobre Propiedad Intelectual de la OMC.

[PLAZO] Las negociaciones internacionales se iniciarán de inmediato. Las medidas internas tendrán plazos distintos, según su naturaleza, pero el programa debe ejecutarse totalmente en cuatro años.

LOS INSTRUMENTOS

A. Relaciones económicas internacionales.

1. *Exigencia de reciprocidad.* En toda relación bilateral, y en el seno de los organismos multilaterales, sujetaremos cualquier concesión a una contrapartida. El objetivo inmediato debe ser la limitación de la competencia desleal ejercida por los países industriales, la ampliación de los mercados existentes y la apertura de nuevos mercados. Esos países están interesados en asegurar un sistema universal de protección a la propiedad intelectual, que no puede negociarse aisladamente de otros factores que afectan al comercio internacional. Por otra parte, el propio GATT ofrece instrumentos para exigir reciprocidad a los países que exportan bienes o servicios a la Argentina: restricciones fundadas en la situación de la balanza de pagos, salvaguardias, acuerdos regionales; y habilita la negociación de *waivers*, así como la renegociación de concesiones.
2. *Auditaría de tratados y acuerdos comerciales con terceros países.* Realizaremos una auditoría integral de todos los instrumentos bilaterales y multilaterales vigentes, en los cuales se asignen preferencias, cuotas u otros beneficios a productos argentinos, a fin de verificar el grado de cumplimiento. En su caso, reclamaremos por lo no cumplido. Aseguraremos, por otra, parte que la Argentina haga plena utilización de las cuotas que oportunamente le asignaran los Estados Unidos (Ronda Uruguay, SGP) y la Unión Europea (Ronda Uruguay; negociación vinculada con el acceso de Austria, Finlandia y Suecia) y de acuerdos como el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con México.
3. *Promoción de nuevos acuerdos.* Tanto dentro del MERCOSUR como en las relaciones extra-regionales, procuraremos la celebración de nuevos acuerdos. Iniciaremos negociaciones con Japón a fin de que la Argentina sea incluida en las licitaciones de la cuota 682.000 tns. de arroz que abrió en función de sus compromisos de Ronda Uruguay.

B. Políticas internas.

1. *Aumento de la rentabilidad agropecuaria.* Invertiremos la política impositiva hacia el sector, que actualmente castiga a los productores para rellenar agujeros fiscales. El sistema impositivo premiará la producción exportable. Esto traerá, en definitiva, un beneficio fiscal y monetario, vía incremento de la producción y el empleo, expansión de la base imponible y generación genuina de mayores divisas.
2. *Reintegro automático del IVA.* Introduciremos la posibilidad de deducir del impuesto a las ganancias el IVA pagado por productos exportados, si éste no ha sido reintegrado al término del ejercicio.
3. *Facilidades científicas y tecnológicas.* La política científico-técnica, y el presupuesto destinado a financiar la investigación, tendrá entre sus objetivos el aumento de la productividad, variedad y calidad de la producción agroindustrial.
4. *Programas de sanidad y bioseguridad.* Pondremos todos los esfuerzos en liberar definitivamente a nuestra producción de problemas fitosanitarios y falta de seguridad alimentaria. Si bien es cierto que los países desarrollados utilizan razones de sanidad vegetal o animal para establecer barreras no arancelarias, no es menos cierto que la Argentina tiene problemas no resueltos y, para resolverlos, encararemos medidas que incluyen:
 - Eliminación definitiva de la cancrrosis (cítricos).
 - Eliminación definitiva de la mosca del Mediterráneo (pera, manzana).
 - Eliminación definitiva de las aflotoxinas (maní).
 - Delimitación y regulación del uso de transgénicos.
 - Delimitación y regulación del uso de hormonas.
 - Control de la sanidad molinera.
5. *Programas de Asistencia Técnica a PYMES* exportadoras, destinado a facilitar el *marketing* internacional de productos y el cumplimiento de las normas de los mercados de destino respecto de:
 - a. Calidad.
 - b. Sanidad vegetal.
 - c. Sanidad animal.
 - d. Bioseguridad.
 - e. Seguridad ambiental.
 - f. Envases.
 - g. Etiquetado.

A este efecto se aprovechará la experiencia de Export-Ar, que será potenciada y dotada de mayores recursos.

6. *Creación del Ex-Im Bank*, entidad mixta destinada a financiar exportaciones. Este organismo se diseñará teniendo como modelo el Ex-Im Bank norteamericano y aplicando las lecciones aprendidas durante la experiencia del BICE.

INDUSTRIAS DE EXPORTACIÓN: LOCOMOTORAS DEL DESARROLLO

[DEFINICIÓN] **Diferencia con el mero crecimiento.** En nuestro concepto, *desarrollo* supone:

- Crecimiento sostenido del PIB per cápita.
- Reducción constante del desempleo.
- Mayor calidad de vida.
- Mayor equidad social.
- Mejora del medio ambiente.

Es un concepto equivalente al de *desarrollo humano* utilizado por las Naciones Unidas.

A los fines de este programa se considera *industria* toda actividad que transforme o añada valor a las materias primas.

[SIGNIFICACIÓN] **Emular a los “tigres”.** El crecimiento sostenido del PIB per cápita requiere “locomotoras” tan sumamente potentes, que arrastren, a alta velocidad, al conjunto de la economía.

Para duplicar el PIB per cápita en 10 años es necesario crecer a razón de 7% anual ininterrumpidamente. Esta sería una tasa comparable a la que alcanzaron los “tigres” del sudeste asiático y el “tigre celta”, Irlanda. Es imposible emular esos procesos si nos limitamos al mercado interno. Por eso, tomaremos al mundo como mercado. La inmensidad y fortaleza de la demanda exterior es la que permitirá ese crecimiento violento y sostenido.

[IMPORTANCIA] **Reducir la brecha que nos separa de los países más desarrollados.** La Argentina sufrió un proceso de *involución* en todos los aspectos que definen el *desarrollo*. Para recuperar lo perdido pondremos en marcha el Programa de Recuperación Social y los otros aspectos de este Programa de Recuperación Económica. El impulso a las industrias de exportación es necesario para ir más allá de la *reparación* del daño causado. La Argentina aparece hoy muy lejos de los países más desarrollados, que tienen un PIB per cápita diez veces superior al nuestro, y a la mayoría de sus habitantes disfrutando de una calidad de vida incomparablemente superior a la de nuestra mayoría. Nuestra estrategia reducirá la brecha con los países desarrollados al ritmo más acelerado posible.

[TRASCENDENCIA] **Creación de empleo a la mayor velocidad posible.** Con la actual estructura productiva, la relación crecimiento del PIB / reducción del desempleo es la siguiente:

1 punto de crecimiento = 0,33 puntos menos de desempleo

Esto significa que, para reducir en 1 punto el desempleo, el PIB debe aumentar 3 puntos.

Creciendo a 7%, en cuatro años se reduciría la tasa de desempleo de 23 a 13 %. Sin embargo, con la actual estructura productiva es impensable que se pueda crecer a 7% anual.

Con el modelo industrial exportador que pondremos en marcha, que implica el desarrollo de nuevas ventajas competitivas y la modificación de la estructura productiva para adaptarla a la demanda internacional, la relación crecimiento del PIB/reducción del desempleo será la siguiente:

1 punto de crecimiento = 0,50 puntos menos de desempleo

Esto significa que, para reducir en 1 punto el desempleo, el PIB deberá aumentar 2 puntos.

Creciendo a 7%, en cuatro años se reducirá la tasa de desempleo de 23 a 9.

[DIFICULTAD] **Los mitos y las dificultades de adaptación.** Será necesario vencer la resistencia de quienes creen, equivocadamente, que una política orientada a la exportación debilita el mercado interno y deprime los salarios. La evidencia mundial indica lo contrario, pero esa falsa idea está arraigada en muchos sectores.

El desarrollo de un modelo industrial exportador no es, por otro lado, una tarea inmediata ni sencilla. Hace falta atraer inversiones destinadas a producir en la Argentina para el mercado mundial. La crisis en la cual entró la Argentina en 2001 ha venido a reducir extraordinariamente el atractivo del país para la inversión directa.

Este modelo implica una adaptación de la estructura productiva, la educación técnica y superior, la investigación, la gestión y la cultura empresarial. Se trata de cambios muy fuertes, que no se producen instantáneamente.

El Estado también debe adquirir, a estos fines, los conocimientos, la profesionalización y la eficiencia que hoy no tiene.

[PLAZO] **En lo inmediato, recuperación.** La puesta en marcha del Plan de Recuperación Económica provocará tasas altas en la primera etapa (porque después de cuatro años de recesión la actividad está muy deprimida y, en

estas condiciones, en el proceso de reactivación hará que se recuperen niveles anteriores de actividad) pero luego se producirá una desaceleración, antes de alcanzar tasas altas asociadas a la exportación industrial. La tasa de 7% anual debe entenderse como un promedio, a lograrse a lo largo de los años por efecto de tasas superiores al promedio, que se producirán una vez que el modelo esté funcionando a pleno.

LOS INSTRUMENTOS

1 - **Entrar, con bienes y servicios de alto valor agregado, en países emergentes con capacidad de pago.** Cuando se habla de impulsar exportaciones con alto valor agregado, se piensa en estrategias para entrar en mercados prestigiosos que se hallan, en gran parte, bloqueados. Se subestima, por lo general, a mercados menos prestigiosos, pero más abiertos, que tienen capacidad de pago y necesidades en aumento. La industria argentina, con la ayuda de una adecuada diplomacia comercial, tomará importantes porciones de mercado en los países emergentes.

2 - **Estimular la especialización en actividades mundialmente fragmentadas.** En las actividades más concentradas, donde unos pocos gigantes dominan el mercado internacional, es casi imposible desarrollar ventajas competitivas. Poco importa que un país tenga las materias primas necesarias, abundante mano de obra y aun un fuerte mercado interno que le sirva de base. Los gigantes gozan las economías de escala, financian nuevas tecnologías, pagan costosas investigaciones, obtienen patentes que conceden derechos monopólicos, gastan millones en publicidad y suelen ser sutilmente protegidos por sus gobiernos. En cambio, hay mercados donde la oferta es amplia, el ingreso no está bloqueado y la posibilidad de crecer es grande. Los estímulos gubernamentales --fiscal, crediticio, técnico-- orientarán a nuestras industrias de exportación hacia especialidades que permitan ganar terreno, rápidamente, en mercados fragmentados.

3 - **Sub-especializar a industrias ya instaladas que puedan incorporarse a redes de comercio recíproco.** Hay industrias donde, pese a la concentración mundial, podemos encontrar rendijas. La teoría tradicional supone que los países se especializan según sus ventajas comparativas. Dos países no deberían, según esa teoría, exportarse recíprocamente las mismas cosas. Sin embargo, lo hacen y a gran escala.

Para aprovechar todas esas oportunidades, estableceremos el principio de reciprocidad en el comercio exterior (a fin de no crear desventajas), estimularemos el desarrollo de nuevas industrias, proveeremos incentivos a la exportación y negociaremos acuerdos bilaterales o multilaterales que permitan administrar adecuadamente el comercio externo. Esto implica adoptar una política totalmente novedosa, respecto de la actitud pasiva que los gobiernos adoptaron en los últimos años.

4 - Desarrollar nuevas ventajas competitivas. La Argentina no podría multiplicar sus exportaciones si no ofreciera otra cosa que materias primas y manufacturas "mano de obra intensivas". Eso tiene un techo muy bajo. Acero, aluminio, papel y petroquímica han contribuido a expandir nuestras exportaciones, pero tampoco eso basta. Es necesario desarrollar nuevas ventajas competitivas.

Lo primero que haremos, aunando esfuerzos públicos y privados, es una investigación sobre tendencias del mercado internacional con relación a nuestros productos actuales y nuestras posibilidades de producción futura. Esa investigación será parte de un programa tendiente a acumular --y someter a actualización permanente-- información sobre el mercado mundial, necesaria a fin de tomar decisiones, tanto en el sector público como en el sector privado.

Ese banco de datos, actualizable día a día, proveerá información sobre:

- Nuevos bienes transables. Detección oportuna de la incorporación de nuevos productos al mercado internacional.
- Nuevos servicios transables.
- Nuevos desarrollos. Detalles sobre su probable impacto sobre bienes y servicios ya presentes en el mercado internacional.
- Demandas insatisfechas. Necesidades de importación no cubiertas por la actual oferta internacional.
- Proyecciones de demanda mundial.
- Proyecciones de oferta mundial.
- Estadísticas. Todo el movimiento de bienes y servicios en el mercado internacional: por rubro, por producto, por países exportadores, por países importadores.
- Standards. Normas de calidad, sanidad, protección ambiental, envasado, etiquetado.
- Proteccionismo. País por país: cupos, cuotas, subsidios y otras restricciones.
- Acuerdos. Bilaterales. Multilaterales.
- Precios. FOB, CIF (diversos orígenes y destinos). Detalle, producto por producto, servicio por servicio.

Consolidando esa información, hoy dispersa, se orientarán los esfuerzos que el sector público pueda hacer para estimular las actividades con mayor potencial.

5 - Promover las actividades con mayor capacidad multiplicadora. Estimularemos la expansión de las actividades con mayor aptitud para acelerar el desarrollo industrial y promover el comercio exterior.

A la hora de conceder exenciones, distribuir crédito público u otorgar beneficios, seguiremos un orden de prioridades objetivo y predeterminado. El sistema requiere la profesionalización y jerarquización del Estado, así

como procedimientos que garanticen la pureza de los procedimientos. Sin este requisito, cualquier sistema de promoción se convertiría en una fuente de discrecionalidad, corrupción y distorsiones económicas.

6 - **Comunidad Económica Sudamericana.** Impulsaremos un programa de convergencia macroeconómica dentro del Mercosur, tendiente a la adopción de una moneda común, así como la creación de instituciones regionales.

Simultáneamente, promoveremos la incorporación de otros países sudamericanos al embrión Mercosur, podrá darse origen a una Comunidad Económica Sudamericana. El objetivo es crear un verdadero mercado común, que permita el desarrollo de actividades que --como la microelectrónica, la ingeniería de materiales o la biotecnología-- ofrecen pocas posibilidades en el ámbito restringido de los mercados nacionales.

La comunidad económica permitirá que, instalada en uno de los países miembros, una industria disponga del mercado de todos y, contando con esa base, pueda proyectarse al mercado mundial. Esto nos permitirá acceder a niveles de desarrollo industrial que hoy nos están vedados.

7 - **Sistema bioceánico.** La formación de una Comunidad Sudamericana puede dar lugar a un sistema bioceánico. Los países del Pacífico ganarán un vínculo atlántico con la nueva Europa. Nosotros ganaremos un vínculo vía Pacífico a la costa oeste de los Estados Unidos, Japón, China, las nuevas economías industriales del Asia, Australia y Nueva Zelanda.

8 - **Diplomacia comercial.** Impondremos al servicio exterior un sesgo económico. Pondremos énfasis en la formación de nuevos diplomáticos, con especialización a nivel de post-grado en comercio mundial y *marketing*. Concentraremos presupuesto del servicio exterior en los destinos con mayor potencial de intercambio.

Todo esto integrará una nueva concepción: la de la diplomacia comercial, que es indispensable a los fines de desarrollar el modelo industrial exportador.

La posibilidad de otorgar exenciones impositivas a las industrias que se quiere promover, proteger a los sectores incipientes y premiar las exportaciones, se ve restringida por razones internacionales. Muchos de esos mecanismos son incompatibles con el proceso de liberalización del mercado mundial, a la cual está comprometida la OMC.

Sin embargo, todos los países exportadores utilizan tales mecanismos, en algunos casos hasta extremos como los alcanzados por la Unión Europea y los Estados Unidos, que subsidian su producción agropecuaria (para protegerla de las importaciones provenientes de países de mayor

productividad) y se exceden de tal forma en el subsidio que provocan sobreproducción y terminan exportando excedentes subsidiados, a precios de *dumping*.

Esos mismos países están interesados en la libertad de comercio, pero saben que la liberalización es un proceso negociado, en el que se debe negociar desde posiciones de fuerza y nunca renunciar unilateralmente a los recursos aptos para mejorar su posición en el mercado mundial.

Esa negociación será prolongada, tendrá marchas y contramarchas, y exigirá moverse con gran habilidad. Nosotros --que luchamos contra el proteccionismo, efectivo y grosero, de los poderosos--, pondremos en la mesa de negociaciones la necesidad de que se admita cierto grado de protección, selectiva y transitoria, en los más débiles.

9 - "**Trading company**". Promoveremos, junto con el sector privado, la creación de una Compañía Nacional de Comercio Exterior, aprovechando la exitosa experiencia de los países que han irrumpido en el mercado mundial durante los últimos años.

Las exportaciones argentinas deben superar muchos obstáculos. Estamos lejos de los grandes mercados y los fletes encarecen nuestros productos. No trabajamos, por ahora, con grandes volúmenes (salvo en exportaciones tradicionales). No se nos reconoce como proveedores calificados salvo en rubros tradicionales, como carne y cereales, y alguna producción industrial específica. La mayoría de nuestros exportadores carece de agencias propias en el extranjero. Las barreras culturales --idiomas y hábitos comerciales diferentes-- suelen resultarnos infranqueables.

Una *trading company* nacional resolverá gran parte de esos problemas. Estado y sector privado realizarán esfuerzos conjuntos para aumentar el poder de negociación de los exportadores argentinos, facilitar los despachos colectivos por *charter* y desarrollar una red comercial que abarque los principales mercados externos.

Esa red estará integrada por oficinas *in situ*, dedicadas a detectar oportunidades, hacer investigaciones de mercado e intervenir en negociaciones.

La Compañía organizará, en diversos mercados, campañas de promoción de productos y servicios argentinos. La experiencia de ExportAR, aunque muy limitada, indica la necesidad de apoyar activamente a las exportaciones.

Este programa implica la búsqueda de mercados externos, la difusión de normas internacionales de calidad, la promoción de nuestra oferta exportable y la creación de un sistema de información adecuado y actualizado, que monitoree permanentemente los cambios tecnológicos y la transformación de los patrones de consumo y demanda.

10 - **Calidad total.** Mediante un sistema de regulaciones aseguraremos la denominada "calidad total": un requisito indispensable para promover las exportaciones a gran escala.

Esas regulaciones se adecuarán a normas internacionales vigentes, que exigen un control documentado de calidad, en las distintas etapas de elaboración de un producto. La International Standards Organization (ISO) ha establecido un "patrón internacional de calidad asegurada": las normas ISO 9000. En 20 secciones, esas normas fijan los umbrales de calidad para el diseño y fabricación de productos y servicios.

El estricto cumplimiento de esas normas, y el sometimiento a verificaciones independientes, será una llave que abrirá mercados.