

Espert 2019



**DESPERTAR**

## Introducción

Argentina lleva más de 7 décadas de decadencia, repitiendo ciclos de auges transitorios que siempre terminan en frustrantes crisis económicas y políticas. Todo lo que se ha tratado ha fallado, por la simple razón que han sido sólo variantes del mismo modelo nacional y popular de economía cerrada al comercio; indisciplina fiscal e intervención generalizada del Estado a través del gasto público, regulaciones y controles; y un modelo sindical políticamente extorsivo y anticuado para una economía moderna.

La inflación, el crecimiento paupérrimo, la marginación social y el desempleo son los síntomas de un modelo de país que nos ha llevado a la decadencia continua. Pero no es posible pretender, como se ha intentado repetidamente, eliminar los síntomas sin remover previamente los factores estructurales que los explican. No es posible resolver la pobreza aumentando el gasto público distributivo pues en el camino destruimos la capacidad de ahorrar, invertir y crecer. No es posible resolver la marginalidad social sin antes cambiar un régimen laboral que explica por qué las empresas no tienen incentivo para emplear en blanco. No es posible crecer sin abrirnos al comercio; pues será la única manera de emplear productivamente a la marginalidad social, al sobreempleo en el Estado, a los planeros del asistencialismo y a los desempleados. No será posible bajar la inflación sostenidamente si no eliminamos los déficits que terminan tarde o temprano en devaluación y expansión monetaria.

La insistencia en hacer siempre lo mismo nos ha colocado cada vez más cerca en una situación de no retorno. El voto a favor de la profundización del modelo nacional y popular ha ido creciendo con el crecimiento de la pobreza. Y esta situación amenaza con ser irreversible en las próximas décadas pues si bien la pobreza alcanza el 32% de la población adulta, es de alrededor del 50% entre los menores de 18 años. La mera proyección demográfica ira subiendo el porcentaje de votantes pobres hasta convertir en mayoría absoluta permanente el voto a favor de la radicalización del populismo.

Estamos a tiempo de evitar llegar a ese punto de no retorno, pero el tiempo no sobra. Esta decadencia ha generado muchos factores inerciales que la tienden a profundizar. Uno de los más importantes es la destrucción de la calidad de nuestro sistema educativo, pieza fundamental para la reinserción productiva de la

marginalidad social. Llevará más de una década revertir la destrucción del sistema educativo, si empezáramos ahora.

No estamos sólo frente a un problema político que se arregla con un gobierno que asegure la gobernabilidad. Tampoco estamos sólo frente a un problema que se arregla con un gobierno honesto, sin corrupción generalizada. No estamos tampoco sólo frente a un problema económico limitado a acertar con alguna alquimia monetaria para bajar la inflación de un plumazo. Estamos enfrentando simultáneamente vicios políticos y económicos estructurales del obsoleto modelo nacional y popular en todos los frentes, que han conformado un sistema que debe ser desmantelado en todas sus facetas de una manera coordinada.

Pero para cambiar este sistema es necesaria una alternativa política seria y honesta que genere consenso y tenga el apoyo para un cambio profundo en el modelo de país que ha producido nuestra decadencia. Y, no menos importante, que esa alternativa política tenga la convicción y reúna la capacidad técnica para ejecutar los cambios correctamente.

La magnitud de las reformas necesarias resultará evidente con la lectura de este documento y no será tarea para un solo periodo de gobierno. También es evidente que el avance de las reformas tendrá que producirse coordinadamente en todos los frentes. La velocidad y la forma que tomará esa coordinación de reformas simultáneas será un tema permanente durante la gestión de gobierno de Despertar.

En un país que se ha estado y se sigue auto destruyendo usando el Estado y sus regulaciones para robarnos los unos a los otros, la solución implica también terminar con las prebendas atesoradas por minorías privilegiadas de todos los segmentos sociales. Así, la apertura al comercio significará terminar con los privilegios de un sector industrial minoritario de mercado interno, sobreprotegido a costa de millones de consumidores y de la mayoría de los productores, desde exportadores industriales hasta productores agropecuarias, agroindustria, economías regionales, minería, industria del turismo y otros servicios de empresas tecnológicas. La reforma laboral implicará eliminar los privilegios de la dirigencia sindical, que se mantienen a costa de la marginalidad laboral de millones de argentinos; y de millones de alumnos que pierden clases por las huelgas docentes. La reforma del Estado significará eliminar ñoquis y así permitir mejores servicios para millones de argentinos y mejores remuneraciones para la mayoría de los empleados públicos que cumplen funciones útiles. La eliminación del déficit fiscal permitirá eliminar la inflación, el endeudamiento externo y las crisis financieras que finalmente expolían a millones de ahorristas.

Para una mirada miope, las reformas propuestas constituirían un “ajuste salvaje” en todos los frentes. Para una mirada inteligente, se trata de remover los privilegios perversos que benefician a pocos y perjudican a todos. Se trata de volver a unir a los argentinos en el esfuerzo compartido; y terminar con la grieta artificial generada por el fracaso de un modelo fallido y por las facciones que demandan privilegios a costa de quienes trabajan.

Si bien es cierto que la simultaneidad y la coordinación de múltiples reformas es una característica insoslayable del proceso que se propone, la experiencia internacional muestra que la apertura de la economía al comercio es la punta del ovillo de un proceso de desarrollo sostenido. Lo es porque las reformas estructurales se facilitan en un contexto de rápido crecimiento económico, que será sólo posible si las oportunidades de exportación generan desde el inicio una rápida y sostenible expansión de la producción, que sería imposible de lograr sólo con la demanda de mercados domésticos. Por esta razón, la apertura al comercio exterior es la primera área de reformas que se plantea a continuación.

## La apertura al comercio exterior

Argentina es una de las economías más cerradas del mundo al comercio internacional. Al finalizar la segunda guerra mundial, el mundo retornó paulatinamente al libre comercio y la prosperidad económica global se expandió en todas las fronteras. Una gran mayoría de los países en desarrollo adhirieron al concepto de que el mercado global es más amplio y estable que el local y siguieron el ejemplo de los países desarrollados que habían liderado la apertura económica de postguerra. El hecho de que Argentina haya permanecido encerrada le ha significado perder una oportunidad extraordinaria para su progreso económico, decayendo así estrepitosamente en el ranking económico mundial del ingreso per cápita.

La permanencia en el encierro está explicada por la defensa corporativa de quienes se benefician con las restricciones para importar, usufructuando precios exorbitantes a costa de los consumidores. También ha influido la falaz creencia generalizada que protegernos de las importaciones equivale a defender la soberanía y los intereses nacionales, cuando en realidad lo único que hace el encierro comercial es beneficiar a algunos productores protegidos en perjuicio de millones de consumidores y en perjuicio de los sectores productivos que son naturalmente competitivos como los primarios, los industriales de exportación y los servicios capaces de generar o ahorrar divisas de una manera menos costosa.

Así como una familia encuentra siempre conveniente que alguno de sus miembros consiga un trabajo para poder adquirir bienes de costosa o imposible elaboración casera, el conjunto de un país se beneficiaría con una apertura al comercio que nos permita vender lo que producimos más eficientemente; y comprar aquello que nos cuesta más o no podemos producir. Para obtener esta ganancia colectiva de sentido común, es esencial que eliminemos los impuestos y otras restricciones al comercio que recaen sobre las exportaciones y las importaciones. La abrumadora evidencia del éxito económico de aquellos países en desarrollo que se han abierto al comercio habla por sí sola.

Los costos de ineficiencia del encierro económico son formidables, pero no se detienen allí. Aislarse comercialmente del mundo permite también el desorden inflacionario, ya que en una economía cerrada al comercio se pierden las referencias objetivas del valor de las cosas; y en ese contexto, se produce la puja distributiva entre los sindicatos que obtienen aumentos de salarios que no tienen relación con aumentos de productividad; y los empresarios de mercado interno, que acuerdan fácilmente con esas demandas salariales pues pueden trasladarlas a precios.

En una economía abierta al comercio, por el contrario, se contraponen los intereses entre los empresarios que enfrentan la competencia externa y no pueden aumentar sus precios; y el interés de los sindicatos que pretenden aumentos de salarios no explicados por aumentos de productividad. Sólo en un contexto de economía abierta es posible eliminar la colusión espuria entre sindicatos y empresarios de mercado interno, aumentando salarios y precios hasta provocar atraso cambiario y crisis externas.

La apertura es entonces clave para mejorar la eficiencia de la economía, ampliar los mercados y generar empleo privado genuino. Es también un instrumento insoslayable para desterrar la puja distributiva y los factores de inflación estructural. Por estas consideraciones, apoyadas en la experiencia mundial y en nuestra experiencia política y económica de las últimas siete décadas, Despertar promoverá como un pilar fundamental de su gobierno, una liberación del comercio exterior y consecuente liberación de regulaciones y controles internos, a través de las siguientes medidas:

1. En lo que se refiere a impuestos a la importación, el objetivo es eliminarlos o reducirlos a un mínimo uniforme. Con esto se pretende eliminar o reducir a un mínimo las discriminaciones sectoriales que suponen los impuestos al comercio exterior, promoviendo la igualdad de condiciones competitivas entre los sectores productivos tal como resulte de la sola aplicación general y uniforme de los impuestos internos al consumo y a los ingresos. Este objetivo incluirá la eliminación de cualquier otro gravamen que actúe como impuesto disfrazado a la importación, como la tasa de Estadística.
2. La velocidad y la forma que tome la convergencia desde la situación actual a la meta fijada en 1. será determinada sobre la marcha de acuerdo con otros avances del programa tales como la eliminación del atraso cambiario y la consolidación de una situación fiscal superavitaria. La idea es realizar un proceso coordinado, pero lo más rápido posible.
3. Si las condiciones de lograr un tipo de cambio competitivo y superávit fiscal estuvieran dadas, será posible empezar el proceso a través de una rápida apertura unilateral. Pero esto deberá ser seguido inmediatamente con la negociación de tratados de libre comercio con las principales áreas comerciales del mundo como para indicar claramente a los inversores que se trata de un proceso irreversible y así tener lo más rápidamente posible el beneficio de la inversión orientada a un crecimiento exportador.

4. Se renegociará el Mercosur manteniendo el libre comercio dentro de la zona pero eliminando el Arancel Externo Común y permitiendo que los países miembros negocien individualmente tratados de libre comercio con terceros países.
5. Se iniciarán inmediatamente negociaciones de carácter bilateral o multilateral con todos aquellos países y regiones con los que haya posibilidad de alcanzar acuerdos de libre comercio u otros de similar carácter comercial, siempre que las condiciones de los acuerdos sean justas y equitativas, propiciando de este modo potenciar la apertura de nuevos mercados.
6. En cuanto a las barreras paraarancelarias a la importación, se derogarán inmediatamente todas las medidas conflictivas con los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio en vigencia; y se reducirán al mínimo y se agilizarán los trámites burocráticos y aduaneros para importar. El tipo de cambio competitivo será el instrumento eficiente para equilibrar las cuentas externas.
7. Se eliminarán los derechos de exportación como instrumento permanente para todos los productos primarios y elaborados. La tributación permanente sobre los derechos de exportación será reemplazada por la imposición de impuestos internos que graven la renta potencial o las ganancias extraordinarias de los sectores exportadores de bienes primarios.
8. La eliminación de los derechos de exportación permanentes se realizará a medida que se implemente la imposición sustituta a la renta potencial o impuestos (especiales o no) a las ganancias en sectores exportadores de bienes primarios.
9. Una vez eliminados, los derechos de exportación, no se reimplantarán para compensar devaluaciones abruptas de la moneda nacional, si las hubiera.
10. Si circunstancias excepcionales de los precios en dólares en los mercados internacionales aconsejaren la introducción transitoria de derechos de exportación a productos agropecuarios, el producido de ese gravamen no se sumará a rentas generales sino constituirá un fondo anticíclico especial que sólo podrá disponerse para compensar futuras emergencias agropecuarias, como sequías, inundaciones y ayudas de emergencia por caídas excepcionales y transitorias de precios. En el caso que la acumulación en el fondo anticíclico excediera ciertos montos, se podrían destinar los excedentes para investigación en áreas de tecnología agropecuaria y para obras de infraestructura rentables que reduzcan los costos de exportación y transporte interno.
11. El mismo destino que los enumerados en 10 tendrán los derechos de exportación transitorios que se fijan para manufacturas que utilicen como insumo

productos primarios y que por ese motivo se sujeten a derechos de exportación extraordinarios y transitorios.

12. Si circunstancias excepcionales de los precios en dólares en los mercados internacionales aconsejaren la introducción transitoria de derechos de exportación a hidrocarburos o productos minerales, el producido de ese gravamen no se sumará a rentas generales sino constituirá otro fondo anticíclico especial que sólo podrá disponerse para compensar caídas excepcionales y transitorias de precios. En el caso que la acumulación en el fondo anticíclico excediera ciertos montos, se podrían destinar los excedentes para obras de infraestructura rentables que reduzcan los costos de exportación y transporte interno.
13. Se eliminarán inmediata y definitivamente cualquier otro tipo de barreras a la exportación, como por ejemplo las prohibiciones de exportación, el cierre de registros de exportación y los límites a la producción o comercialización de bienes (por ejemplo, límite a la faena de ganado vacuno).



## La Reforma Laboral

El tema laboral en Argentina involucra cambiar una legislación obsoleta para tiempos en los que los procesos productivos se alteran rápidamente frente al avance vertiginoso de la tecnología. Pero antes de precisar sus principales problemas y los remedios que se necesitan, cabe mencionar que existe un problema anterior a esto que es el comportamiento del movimiento sindical que, amparado por las leyes vigentes y por costumbres antirrepublicanas asumidas como normales, abusa de una participación pública con fines políticos extorsivos, procurando resolver en las calles lo que se debería dirimir en el Congreso a través de los representantes del electorado. Este es el problema político primario.

Restituir los valores republicanos en el quehacer político exige una eliminación de la capacidad de extorsión del aparato sindical a través de las huelgas generales y de la ocupación de los espacios públicos. Esta anomalía también se aplica al comportamiento de los representantes de los trabajadores informales y los desempleados.

Despertar es consciente que la primera medida necesaria para realmente restaurar el principio constitucional que el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes, es tolerancia cero con la extorsión política de los dirigentes sindicales y piqueteros. El derecho de los que quieren trabajar, transitar y comerciar libremente debe estar por encima de quienes quieren forzar cambios de leyes o cambios en el rumbo de gobiernos mayoritarios, contradiciendo los principios y las libertades consagradas por nuestra Constitución Nacional.

Cambios básicos de naturaleza política

1. Limitar el derecho de huelga en cualquier actividad, previendo etapas previas de conciliación entre las partes. La ley preverá la inhabilitación y multa para los dirigentes sindicales que violen las instancias legales con huelgas salvajes u otros medios extorsivos. En cualquier caso, los días de huelgas no serán pagos.
2. Limitar a un mínimo excepcional la legalidad de las huelgas generales, que siempre tienen una motivación política. Las condiciones para la legalidad de las huelgas generales serán explicitadas taxativamente y la ley preverá la condena de multa, inhabilitación y prisión para los dirigentes sindicales que

convoquen al desacato impulsando movimientos de fuerza fuera de la ley. Aun cuando las huelgas cumplan con los requisitos legales, los días de huelga general no serán pagos.

3. Los empleados estatales y de servicios esenciales privatizados, no tendrán derecho a la huelga y la ley preverá la inhabilitación y multa para los dirigentes sindicales estatales que violen las instancias legales con huelgas salvajes.

Mas allá de la utilización política que se hace del modelo de relaciones laborales vigente, cabe también describir que se trata de un sistema obsoleto que ha contribuido y contribuye a nuestra decadencia por múltiples razones.

En primer lugar, ha provocado una excepcional marginalidad empleada en negro, para escapar a las exigencias económicamente incumplibles de las leyes laborales. La marginalidad y el desempleo causada por esta legislación laboral sería hoy mucho mayor si no fuera por el sobre empleo estatal y los planes asistencialistas.

En segundo lugar, los incentivos para no emplear en blanco son enormes, pues además de no pagar impuestos, se evita el conflicto laboral, la industria del juicio y la quiebra contingente cuando hay que indemnizar personal que se despide.

En tercer lugar, el incentivo a la informalidad es una causa grave de ineficiencia económica global ya que, para evadir el control de las autoridades de las reglamentaciones incumplidas y los impuestos evadidos, la actividad informal se realiza en pequeños establecimientos de bajísima productividad.

En cuarto lugar, la informalidad reduce la competitividad y la capacidad de crecer de la actividad productiva en blanco. Con la presión tributaria que soporta el sector formal, no es posible esperar un crecimiento del empleo en actividades lícitas y eficientes que permita absorber el sobre empleo estatal, incluir a la marginalidad, disminuir el desempleo y pagar mejores remuneraciones a los empleos existentes.

La modificación de todo el marco de las relaciones laborales sindicales es una tarea ineludible para poder crecer. La reforma debe focalizarse principalmente (aunque no exclusivamente) en la modificación de cuatro leyes: Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo (1953), Ley 18.610 de Obras Sociales (1970), Ley 20.744 de Contrato de Trabajo (1974) y Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales (1988). En este documento se destacan solo las modificaciones más trascendentales.

Principales reformas (Título XII de la Ley de Contrato de Trabajo, arts. 231 a 255).

4. Se eliminará el régimen de indemnizaciones sin justa causa y se lo reemplazará por un seguro de desempleo. La automaticidad del seguro de desempleo eliminará el costo de despidos que se hacen imprescindibles en los momentos que enfrentan sus mayores problemas económicos, así como la enorme litigiosidad que las leyes laborales han generado, hasta el punto de desarrollar una industria del juicio con su sesgo a favor del trabajador. Uno de los principales obstáculos para generar empleo en blanco es el costo de despedir y el riesgo no acotado de juicios laborales potenciales.
5. El seguro de desempleo mantendrá una remuneración automática al desocupado, independientemente de la razón del despido hasta que el desempleado encuentre un nuevo trabajo, dentro de un periodo máximo de 2 años. El incentivo para encontrar rápidamente una nueva ocupación puede mejorarse si, como Despertar propondrá, los aportes personales al fondo de desempleo se acumulan en cuentas personales, que de no usarse o de usarse parcialmente, serían ahorros personales que estarían disponibles al momento del retiro, engrosando los ahorros previsionales para obtener una mayor jubilación; o aumentar el acervo hereditario del trabajador fallecido.

#### Flexibilización laboral

6. La estandarización de los contratos laborales deberá ser muy flexibilizada para adaptarse a la velocidad de los cambios tecnológicos y maximizar la productividad para poder competir en el mundo globalizado. Se flexibilizarán los plazos y modos de contratación; se reconocerá el carácter multifuncional, multiprofesional y polivalente de las tareas; se permitirá una movilidad funcional y de localización; se incorporará el trabajo a distancia y desde el hogar; se permitirán esquemas de remuneración flexible basados en productividad y en beneficios.

#### Reducción de los impuestos al trabajo

7. Las contribuciones patronales serán eliminadas y reemplazadas en lo inmediato por un aumento de igual recaudación de las contribuciones personales, plenamente compensadas por aumentos simultáneos en el salario bruto.
8. Las contribuciones personales para la jubilación tendrán el carácter de aportes compulsivos a cuentas individuales, como en cualquier sistema de capitalización privado, eliminando su característica de impuestos solidarios y por lo tanto reduciendo los incentivos para la evasión. Estos aportes

obligatorios podrán reducirse en el mediano plazo en la medida que la solvencia intertemporal del reformado sistema previsional lo permita (ver Reforma Previsional y Reforma Impositiva)

9. Se eliminará la compulsividad de transferencias por cualquier concepto de los trabajadores al sindicato. Estos aportes serán voluntarios y hechos por el trabajador directamente al sindicato por el elegido.

#### Reforma sindical

10. Una nueva ley democratizará el movimiento sindical, eliminando el unicato, la afiliación obligatoria (ver punto 8) y la falta de democracia, prohibiendo en este sentido las reelecciones continuas de los representantes, reduciendo la reelección a un máximo de dos mandatos continuos o tres alternados.
11. Se terminará con la figura del sindicato único con poder de centralizar todas las negociaciones de una determinada rama de actividad. Los trabajadores tendrán libertad para afiliarse al sindicato que mejor los represente.
12. Las negociaciones salariales y de condiciones laborales se harán a nivel de empresa. Los convenios colectivos de nivel inferior prevalecerán por sobre los de otro nivel superior sin necesidad de homologación previa. Los delegados sindicales en la empresa tendrán todos los poderes para la realización de negociaciones autónomas, sin injerencias ni directivas del sindicato. En la mesa de negociación a nivel de empresa participarán los delegados de múltiples sindicatos que existan, con poder de voto proporcional al número de afiliados que cada uno represente.

#### El sindicalismo y las obras sociales

La injerencia del sindicalismo en la gestión de la Salud de los afiliados gremiales es una anomalía sin precedentes en el mundo que debe ser terminada, liberando a los afiliados a contratar libremente un seguro de salud, individual o colectivo, ofrecido por el Estado o por prestadores privados (ver detalle de esta iniciativa en el Capítulo de Salud)

## **La Reforma de la Administración del Estado**

La reforma del Estado abarca múltiples áreas, muchas de las cuales, referidas fundamentalmente al gasto social, se tratan por separado más adelante (Seguridad Social, Educación, Política Asistencialista, Salud, Inmigración). De todas maneras, el Estado Nacional, Provincial y Municipal, como organizaciones que realizan tareas políticas y burocráticas, concentran un problema común a estas tareas, que es el sobreempleo estatal.

En todos los casos existe una necesidad de reformas administrativas que involucra un trabajo de eficientización para eliminar contratos fuera de estructura, posiciones de asesores, excesivo número de etapas jerárquicas, estructuras políticas sobredimensionadas, eliminación de procesos burocráticos innecesarios, reformulación y eficientización de procesos de servicios que deban subsistir, aprovechando la tecnología digital moderna. El objetivo final es liberar recursos humanos para tareas productivas en el sector privado.

El sobreempleo estatal aborta el crecimiento del sector productivo privado de dos maneras concurrentes: Primero, el sobreempleo estatal exige para financiarse aumentos en la presión tributaria que disminuyen la rentabilidad privada. Segundo, el sobreempleo reduce la oferta de mano de obra en el mercado y esa escasez aumenta el costo laboral. Con menos empleados disponibles y más costosos; y con una presión tributaria creciente, la rentabilidad de la inversión disminuye y el sector privado se achica. Agrandar el Estado es así sinónimo de achicar la producción privada y disminuir el crecimiento económico.

La gestión del Estado debe concentrarse en sus funciones básicas e indelegables, tales como seguridad, justicia, diplomacia, defensa exterior; debe además financiar y, cuando no exista alternativa privada, gestionar la educación y la salud. Pero en cualquiera de las modalidades, la gestión estatal debe hacerse con eficiencia y con conciencia que el empleo público improductivo es una carga injusta sobre todo el conjunto de la sociedad productiva.

La actitud populista con el empleo público ha llevado a la acumulación de millones de empleados innecesarios que se han convertido en un lastre costoso e improductivo para la sociedad. A esta situación se ha llegado utilizando al Estado como agencia de empleo frente a una supuesta falencia innata del sector privado

para asegurar el pleno empleo. Si el sector privado ha fallado en generar el empleo necesario, la causa está originada en el mismo Estado que ha cerrado la economía e impedido la expansión a mercados más amplios; y en el mantenimiento estatal de una legislación laboral anti-empleo. El círculo vicioso se ha generado cuando, frente a estos impedimentos para el empleo privado, el sector público sobre emplea y aumenta la presión tributaria, incrementando el desaliento para la inversión y el empleo privado.

Para revertir el círculo vicioso y volver a crecer es necesario empezar por abrir la economía y por reformar las leyes laborales anti-empleo. Pero a continuación hay que reformar el Estado para reducir el sobreempleo estatal redundante, facilitar que el actual exceso de empleo estatal se transforme en empleo privado productivo; y así reducir gradualmente la presión tributaria.

Reducir el empleo estatal en 1.5 millones de personas es posible y deseable, particularmente con los aumentos de eficiencia logrables con la eliminación de funciones innecesarias (burocráticas y políticas), con la eliminación de procesos que implican controles y regulaciones innecesarias sobre el sector privado; y con la aplicación de tecnología informática a servicios que deben continuar. La forma que tomará la reingeniería del sector público, será específica a cada repartición u organismo: en algunos casos se tratará de la eliminación lisa y llana de la unidad burocrática; en otros casos tomará la forma de eliminación y/o eficientización de tareas que redundará en una reducción de su personal.

Pero, dado que no se puede dejar en la calle abruptamente a 1.5 millones de empleados públicos innecesarios, la clave pasa por cómo manejar la transición. Esta es la propuesta de Despertar en este tema crítico:

1. La transferencia de empleo público redundante hacia el empleo privado será un proceso gradual liderado por la mayor demanda laboral del sector privado, que se generará con la inicial apertura económica (con un tipo de cambio competitivo); y con la reforma de la legislación laboral. Estas dos reformas, ya descritas en capítulos anteriores, son las que liderarán la nueva estrategia de crecimiento.
2. Una vez que el crecimiento económico y la generación de empleo privado esté en marcha, podrá producirse gradualmente la absorción del sobreempleo público por empleo privado.
3. Este proceso de transferencia, aún en presencia de un crecimiento privado en marcha, debe ser apoyado con medidas que hagan coincidir los intereses de las

empresas que los absorberían; con los intereses de los empleados que podrían preferir continuar en la comodidad del empleo público; y con la resistencia natural de los organismos nacionales, provinciales y municipales deseosos de mantener el poder de plantillas laborales sobredimensionadas.

4. Esto es, el nuevo régimen legal deberá generar incentivos importantes para que:  
a) las empresas estén dispuestas a absorber empleados que pueden no estar capacitados o habituados a las exigencias de un empleo privado; b) los empleados redundantes vean como su mejor opción es reconvertir sus capacidades para conseguir un empleo privado productivo; y c) los organismos estatales, provinciales y municipales deben enfrentar la eliminación perentoria de los recursos que permitían financiar el sobreempleo.
5. Debe quedar en claro que la jubilación temprana de empleados públicos redundantes no es un instrumento que sirva, por dos razones: el jubilado no se reinsertaría en una actividad productiva; y el costo para el Estado no cambiaría, sólo se transferiría de la nómina salarial pública a la nómina jubilatoria, impidiendo una reducción de la presión tributaria.
6. Durante la transición, el empleado público identificado como redundante deberá optar por: a) mantener la actual remuneración nominal, declinante en términos reales hasta su extinción total en un plazo máximo de 3 años; y b) continuar recibiendo el beneficio completo (ajustado por inflación) por el mismo número de años (3), pero canalizado a través de una empresa u organización privada que acepte su postulación, la cual le proveerá capacitación laboral y trabajo en blanco por un mínimo de tiempo igual al doble del periodo de transición financiado por el Estado.
7. Las organizaciones o empresas privadas que adhieran a este sistema de capacitación y empleo recibirán la remuneración del Estado (ajustada por inflación) y serán libres de pactar con el empleado un monto adicional; en cualquier caso, retendrán e ingresarán los aportes personales que correspondan a la cuenta de capitalización jubilatoria de los empleados absorbidos. (Este régimen será idéntico para la reinsertión laboral de los beneficiarios de planes; ver capítulo correspondiente)
8. Al momento que se dé por finalizado el régimen de Coparticipación Federal, el Estado Nacional también se hará cargo (a través de una agencia especial para la reinsertión laboral del empleado público) de la nómina salarial o el subsidio a la reinsertión en el sector privado del empleado público redundante.

9. Esto es, en la fecha de inicio del programa, los empleados dejarán de pertenecer a la repartición nacional, provincial o municipal que los declare en disponibilidad, para pasar a formar parte de un empleo público en proceso de reinserción laboral, a cargo de una agencia nacional especial. La nueva ley de reinserción laboral establecerá que el mero traslado del empleado redundante a la agencia de reinserción no será causal de indemnización por despido, habida cuenta que la agencia de reinserción continuará abonando su remuneración o subsidiando su reinserción por un periodo de 3 años.
10. A esa determinada fecha, cada repartición nacional, provincial o municipal deberá identificar el personal que pasa a disposición de la nueva agencia de reinserción, decisión que será tomada en consonancia con su nueva restricción presupuestaria: a) Para reparticiones y organismos nacionales, según sea su nuevo presupuesto fijado en el Presupuesto Nacional; b) En el caso de las Provincias, estas fijarán el ajuste de sus reparticiones en función de la terminación del Régimen de Coparticipación Federal; c) En el caso de los Municipios, estos fijarán el ajuste de sus reparticiones en función de la reducción de la asistencia financiera de las Provincias a los Municipios.
11. La nueva ley fijará un régimen especial de transición para aquellos empleados públicos que estén próximos a cumplir 65 años y jubilarse.
12. Será responsabilidad del empleado público buscar su mejor alternativa de reinserción laboral, eligiendo la empresa u organización dispuesta a aceptarlo, en cualquier localización en el país. La agencia de reinserción colaborará aportando su CV en una base centralizada y facilitando sus contactos, pero será de su responsabilidad el seguimiento de entrevistas y acuerdo final con su nuevo empleador. En el caso que su reinserción se demore, la agencia comprometerá un subsidio igual a su remuneración nominal original (más la indexación que se devengue a partir del inicio de la reinserción), por el periodo de tiempo remanente hasta que se cumplan los 3 años.



## La Reforma Previsional

El sistema previsional está quebrado y su solvencia intertemporal puede ser restituida sólo con medidas extraordinarias propias de un régimen de quiebra. Debe declararse la emergencia de quiebra del sistema de reparto estatal, lo que justifica su caducidad; y su reemplazo íntegro por un nuevo sistema (inicialmente estatal), que establezca como principio fundamental que los montos de las jubilaciones futuras tendrán que estar estrictamente relacionadas con los aportes realizados.

Nadie tendrá derecho en el futuro a recibir una jubilación, por más pequeña que sea, si no ha realizado aportes por un valor actuarial acorde al monto de la jubilación. Este nuevo paradigma es una necesidad inevitable para resolver la quiebra económica y financiera provocada por la desmesura de los beneficios concedidos en el pasado sin los aportes previos correspondientes. Se trata también de un incentivo clave para eliminar el incentivo a la evasión de quien hoy observa que llegado el momento recibirá una jubilación a pesar de que nunca realiza aportes.

Pero también es un principio insoslayable para evitar que las futuras generaciones tengan un peso insoportable para sostener beneficios desmesurados concedidos injustamente a las generaciones mayores en perjuicio de las generaciones más jóvenes, por leyes populistas irresponsables. Se trata nada menos que de impedir una grave injusticia intergeneracional. Se trata de evitar que las generaciones jóvenes nazcan con un futuro hipotecado por el mantenimiento de las generaciones mayores.

Este principio se aplicará para las nuevas jubilaciones que se otorguen en adelante, cuyo monto dependerá estrictamente de: a) los aportes realizados, ajustados por inflación o por índices salariales, según se decida oportunamente; y b) la esperanza de vida al momento de la jubilación. Dada la quiebra efectiva del sistema se supondrá para los cálculos actuariales que los aportes realizados no han devengado ninguna tasa real de interés.

Con respecto a las jubilaciones ya otorgadas, esta ley de emergencia y quiebra autorizará al Poder Ejecutivo a morigerar las indexaciones automáticas de haberes, fijadas por leyes preexistentes o reguladas por instancias judiciales, hasta que se restituya el equilibrio financiero del sistema con la sola concurrencia de las

contribuciones personales directamente asignadas al sistema jubilatorio; y sin recurrir a reducciones recurrentes de activos del FGS.

### Reformas Institucionales

14. La Anses administra actualmente todo tipo de prestaciones sociales, contributivas y graciabiles. Dado los cambios de políticas que se proponen, las jubilaciones se administrarán separadamente por el Instituto de Ahorro Previsional (a crearse), quedando en manos de la Anses la administración de todos los programas asistencialistas y graciabiles.
15. El Instituto de Ahorro Previsional administrará el pago de jubilaciones y pensiones ya otorgadas; así como el nuevo sistema de contribuciones personales compulsivas, acumuladas en cuentas individuales y las nuevas jubilaciones a otorgarse bajo un estricto sistema de capitalización jubilatoria.
16. La consideración de la eventual privatización del sistema jubilatorio de capitalización quedará postergada hasta el momento que la desaparición de la carga excepcional del pago de jubilaciones sin o con escasos aportes previos.
17. A medida que se vaya reduciendo el gasto de jubilaciones preexistentes, el Estado optará por ir reduciendo hasta su eventual eliminación los aportes personales compulsivos sobre la generación joven menor a 35 años,<sup>1</sup> mientras se mantiene los aportes personales compulsivos sobre los aportantes de mayor edad. Esta discriminación se justifica por el excesivo número de años de ahorro si la contribución se exigiera desde el comienzo de la vida laboral; y porque el diferimiento de los aportes personales hasta los 35 años ayudaría a integrar al mundo del trabajo formal a una juventud actualmente marginada.
18. La Anses continuará administrando el sistema de prestaciones graciabiles, así como las pensiones graciabiles y las pensiones por invalidez preexistentes; y cualquier otra prestación en especie que se decida a favor de personas que lleguen a la ancianidad sin apoyo familiar o comunitario. Las políticas futuras en cuanto a las prestaciones graciabiles de la Anses se consideran en el capítulo correspondiente.

### Sobre el nuevo sistema de capitalización

19. En función de la emergencia de insolvencia del actual sistema previsional, el nuevo régimen legal establecerá la quiebra del sistema de reparto y la caducidad

---

<sup>1</sup> Una alternativa mejor podría ser ir exigiendo aportes inicialmente bajos pero cada vez mayores a partir de los 30 años, hasta alcanzar el nivel de aportes de los adultos a los 40 años.

de los derechos adquiridos en función de las leyes jubilatorias y la jurisprudencia preexistentes.

20. Los derechos a ser reconocidos en relación con las jubilaciones y pensiones vigentes se adecuarán, ante la quiebra del régimen solidario, al nuevo principio de capitalización de aportes efectivamente realizados. Específicamente, la nueva ley sentará el principio excepcional que los conflictos judiciales que pudieran surgir como consecuencia de la terminación de la indexación automática de prestaciones o cualquier otra nueva política previsional, se resuelvan a favor del jubilado solo cuando el beneficiario pueda demostrar que sus haberes jubilatorios han sido reducidos de tal manera que son inferiores a lo que correspondería de acuerdo al valor actualizado al momento de su reclamo, de sus contribuciones efectivamente realizadas en el pasado (no las imputadas por concesión graciosa de las leyes o resoluciones judiciales anteriores); y la esperanza de vida al momento de su jubilación.

21. La resolución de los juicios previsionales aun sin sentencia deberá ajustarse al mismo principio del punto anterior. Se considerará oportunamente alguna vía administrativa simplificada que, justificada en este nuevo principio, permita terminar rápidamente con la litigiosidad en trámite.

Sobre las normas específicas del nuevo régimen de capitalización

22. Desde su creación el Instituto de Ahorro Previsional abrirá una cuenta individual a cada aportante actual en la cual acumulará la suma de aportes efectivamente realizados, debidamente ajustados por índices de inflación o índices salariales (opción que se resolverá oportunamente) desde el momento de su realización.

23. Con respecto al otorgamiento de nuevas jubilaciones y pensiones, desde el primer caso posterior a la vigencia de la nueva ley, el monto jubilatorio responderá estrictamente al valor actuarial de aportes efectivamente realizados, debidamente ajustados por índices de inflación o índices salariales (opción que se resolverá oportunamente); y por la esperanza de vida al momento de su jubilación.

24. Los beneficios serán concedidos a partir de los 65 años tanto para hombres como para mujeres, pero los aportantes podrán optar por postergar la fecha de la jubilación a su voluntad, beneficiándose con una mayor jubilación diferida, diferencia que reflejará íntegramente el impacto actuarial del mayor valor de los

aportes a acumularse y la menor expectativa de vida, al jubilarse a una edad mayor.

25. Si el aportante falleciera antes de jubilarse, los aportes realizados servirán para una pensión de su conyugue, y en ausencia de este, los fondos acumulados serán parte del acervo hereditario de su familia.
26. El aportante en condiciones de jubilarse, o su conyugue en caso de fallecimiento del titular de los aportes, podrá optar por cobrar en efectivo hasta el XX% de los fondos acumulados al momento de su retiro, en la medida que los fondos remanentes sean suficientes para cubrir una pensión considerada como adecuada por la futura legislación.
27. Por los años pasados y los primeros años del sistema, la acumulación de aportes pasados no reconocerá ninguna tasa de interés real. Esto podrá cambiarse en el futuro en la medida que mejore la solvencia intertemporal del sistema. El devengamiento de una tasa de interés real, cuando sea económicamente factible, proveerá un incentivo adicional para el diferimiento del momento de la jubilación a personas que deseen hacerlo.

## La Política Asistencialista

El gasto social asistencialista ha crecido espectacularmente a partir del 2002 y su crecimiento explica aproximadamente un tercio del crecimiento del gasto público desde entonces. Volver a sus cauces este desmadre presupuestario es crítico para poder reducir la presión tributaria, pero también es crítico para evitar los incentivos perversos que el asistencialismo provoca en el comportamiento de los beneficiarios y de la economía en su conjunto.

Las personas que reciben beneficios monetarios que perderían si obtuvieran un empleo formal, normalmente optan por seguir dependiendo del Estado en lugar de aportar a la sociedad desde un trabajo productivo. El incentivo para mantenerse en una dependencia crónica es muy grande y con ello se destruye la voluntad del progreso individual. Con el tiempo, también se destruye la mera posibilidad de volver a ser incluido: al perder un historial de pertenencia al mercado laboral, el beneficiario pierde y no puede acreditar habilidades o experiencias que sean atractivas para un empleador potencial. Ya no es más empleable y así el asistencialismo termina siendo un factor decisivo para la exclusión social permanente del “beneficiario”.

El asistencialismo conduce así en un desempleo disfrazado permanente cuyas consecuencias afectan gravemente al resto de la economía. El asistido se transforma en una carga crónica para la sociedad a través de una mayor presión tributaria para los que pagan impuestos; y consecuentemente, se transforma en un desaliento al crecimiento de la producción formal. La actividad económica se reduce y la misma recaudación debe ser extraída de una menor base productiva, exigiendo nuevos impuestos o subas de tasas de los preexistentes. Esto vuelve nuevamente a restar estímulos para la inversión y así se entra en un círculo vicioso que agudiza la decadencia económica, la marginación y la pobreza.

En el punto que estamos, el asistencialismo no se puede cortar abruptamente, pero si se puede ir reduciendo su magnitud y, sobre todo, cambiando su forma para que retornen rápidamente los incentivos para el empleo productivo; y el círculo vicioso revierta a un círculo virtuoso. El objetivo final será volver a convertir a los asistidos en trabajadores productivos, pero para ello es necesario cambiar desde el inicio la naturaleza de los beneficios.

Los países desarrollados paliar el desempleo con seguros de desempleo monetarios transitorios, que tienen un límite de tiempo no superior a los dos años. Este carácter finito del beneficio es lo que genera el incentivo para que la persona se esfuerce en recapitarse y consiga un nuevo empleo. En aquellos casos en los que la persona no consiga empleo, por las razones que fuere, el desempleado deberá recurrir a la ayuda familiar o la asistencia estatal o social no monetaria, en la forma de comedores y residencias comunitarias. El punto central es mantener el incentivo para que la persona se prepare y busque un empleo productivo que lo vuelva a integrar al mercado laboral y dejar de ser una carga para los demás. El Estado puede facilitar el entrenamiento y el tiempo para la reinserción laboral, pero el beneficiario debe tener los incentivos para aportar su voluntad de reciclarse.

Las propuestas de Despertar apuntan a un objetivo final, con un plan gradual de ejecución. 1) El objetivo final es terminar con el asistencialismo crónico y volver a reinsertar a las personas al sistema económico. Terminar con su dependencia del Estado, generalmente aprovechada para su manipulación política; incluirlos íntegramente como ciudadanos responsables y autónomos, capaces de aportar a la sociedad y no ser una carga para ella. 2) El objetivo final se alcanzará a través de un proceso gradual, pero con un cambio inmediato en los instrumentos para generar los incentivos apropiados para que los beneficiarios colaboren con su reinserción.

Las instituciones asistenciales a las que se debe converger

1. El objetivo final será atender las urgencias del desempleo con un subsidio temporario (máximo de dos años, con una retribución declinante) que le permita al beneficiario mantener un ingreso mientras se reentrena y/o encuentra una ocupación alternativa. Esto le generará al desempleado el incentivo para realizar el esfuerzo para reintegrarse al mercado laboral; y permitirá eliminar el nocivo instrumento de la indemnización por despido que genera tanta litigiosidad y quiebra de empresas que deben despedir personal para readecuarse a la realidad económica (ver propuesta de reforma Laboral y Sindical).
2. Como instrumento permanente de asistencialismo debe eliminarse todo programa que subsidie con dinero la permanencia crónica en situaciones de desempleo encubierto, sea “empleo” en empresas quebradas; o “planes de trabajo” de organizaciones sociales que no responden a ninguna demanda genuina del mercado.
3. El asistencialismo residual crónico será en especie y por lo tanto condicionado a un mínimo necesario para la supervivencia (comedores y

residencias comunitarias) de personas absolutamente desvalidas sin capacidad de ser atendidas por sus familias u organizaciones de caridad privada.

4. El asistencialismo residual crónico se complementará con la atención gratuita de la salud en la red de hospitales públicos (ver capítulo de Salud)
5. La reinserción laboral se facilitará a través de programas de entrenamiento laboral gratuito, ya sea gestionados por el Estado o por organizaciones empresarias subsidiadas por el Estado a ese efecto.
6. Se reducirá el apoyo para la niñez a través de la asignación universal por hijo (que de hecho funciona como un subsidio al desempleo permanente y a la maternidad irresponsable), otorgando preeminencia al apoyo a través de la escolaridad básica gratuita y del auxilio alimentario de los comedores escolares.
7. Se fomentará la inserción laboral de las madres jóvenes a través del subsidio a jardines de infantes (preferentemente gestionadas por ONG's) para madres carenciadas que trabajan.

Sobre el proceso de transición de los planes sociales

8. Durante la transición, el beneficiario de planes sociales deberá optar por: a) mantener el actual beneficio nominal, pero eventualmente declinante en términos reales por la inflación, hasta su extinción total en un plazo máximo de 3 años; y b) continuar recibiendo el beneficio completo (ajustado por inflación) por el mismo número de años, pero canalizado a través de una empresa u organización privada que acepte su postulación, la cual le proveerá capacitación laboral y/o trabajo en blanco por un tiempo mínimo equivalente al doble del periodo de subsidio estatal.
9. Las organizaciones o empresas privadas que adhieran a este sistema de capacitación y empleo recibirán la remuneración del Estado y serán libres de pagar al empleado un monto adicional; en cualquier caso, retendrán e ingresarán los aportes personales que correspondan a la cuenta de capitalización de los empleados absorbidos. (Este régimen será idéntico para la reinserción laboral del sobreempleo estatal; ver capítulo correspondiente)
10. En la medida que las leyes laborales aun no hayan sido cambiadas para todos los trabajadores, las organizaciones o empresas que adhieran a este programa de reinserción laboral estarán sujetas a reglas especiales que acoten sus

obligaciones asociadas a una eventual terminación del contrato de reinserción, una vez finalizado el tiempo mínimo.

#### Sobre el proceso de transición con la AUH

11. La forma de transferencia de la AUH dejara de ser en lo inmediato una asignación monetaria para transformarse en un crédito de tarjeta solo utilizable en una canasta básica alimentaria.
12. Para madres primerizas a partir de la sanción de la ley, la AUH quedará limitada en función de hijos de hasta 12 años.
13. La AUH quedará además inmediatamente limitada a un máximo de 2 hijos para madres que aún no hubieran superado ese límite. Las madres con más de dos hijos continuarán recibiendo el equivalente del actual beneficio, pero no recibirán ningún beneficio por cualquier nacimiento posterior.
14. La AUH aumentará en la medida que se postergue y se limite la maternidad. Las diferencias en los valores recibidos por hijo serán substanciales para desincentivar el embarazo precoz y fomentar una maternidad responsable. A modo de ejemplo, si el valor de la AUH básica fuera 100,  
  
La AUH que recibiría una madre primeriza a los 25 años o más por su primer hijo sería 400; por su segundo hijo 200; y cero a partir del tercer hijo.  
  
La AUH que recibiría una madre primeriza entre los 21 y los 24 años por su primer hijo sería 300; por su segundo hijo 150; y cero a partir del tercer hijo.  
  
La AUH que recibiría una madre primeriza entre los 18 y los 20 años por su primer hijo sería 200; por su segundo hijo 100; y cero a partir del tercer hijo.  
  
La AUH que recibiría una madre primeriza menor de 18 años por su primer hijo sería 100; por su segundo hijo 100 y cero a partir del tercer hijo.
15. La legislación incluirá las cláusulas necesarias para que el beneficio de la AUH para madres primerizas quede limitado a los sectores sociales con mayores urgencias, usando preferentemente indicadores de residencia en barrios carenciados de bajos ingresos. El mantenimiento de los beneficios requerirá entonces un empadronamiento que acredite una residencia indicativa de la necesidad económica.



## Sobre el proceso de transición con las pensiones graciabiles

La existencia de más de un millón de pensiones graciabiles en un país sin razones para esta anomalía, indica que en este caso el problema radica en las falencias de la legislación para establecer condiciones exigentes de concesión; y/o la ausencia de un control eficiente y de penalizaciones efectivas por otorgamientos fraudulentos. La drástica reducción del dispendio fraudulento requiere entonces:

16. Sancionar una nueva ley que establezca condiciones más severas para la invalidez, tales como: a) invalidez generalizada, no parcial; b) invalidez no reparable; c) necesidad económica, lo que supone ausencia de una jubilación estatal u otros medios económicos personales o familiares. Establecer además penas severísimas para profesionales que validan condiciones inexistentes, como multas que reparen los costos para el Estado de su acción fraudulenta, suspensión/cancelación de su habilitación profesional, etc.
17. Dado el extendido fraude ocurrido, exigir un proceso de revalidación de los beneficios de acuerdo con las condiciones de la nueva ley, adoptando el criterio que le tocará al beneficiario demostrar fehacientemente el cumplimiento de las nuevas condiciones; y que se cancelará el beneficio si esa demostración no ocurre en un término perentorio.

## La Política Educativa

Sin una educación de calidad será imposible dar oportunidades de inserción en el mercado laboral a las futuras generaciones, reducir la pobreza y mejorar las remuneraciones salariales en general. Una reforma profunda es imperativa a partir de un deterioro continuo de la calidad educativa que ya lleva varias décadas. La decadencia del sistema no es casualidad ni está originariamente explicada en un problema técnico sino por la cooptación del sistema por ideas de extrema izquierda movilizadas por el accionar de los sindicatos y por las estructuras burocráticas de los ministerios de educación.

La ausencia de calidad en la enseñanza y de exigencia educativa; y la transformación de las escuelas en centros de asistencia social, han sido producto del objetivo evidente de la izquierda de no formar personas aptas para el trabajo, porque “terminarían siendo explotados en beneficio de los capitalistas”. Son los burócratas los que han destruido el sistema de escuelas técnicas y consentido en reglas que reducen la exigencia escolar en todo el ámbito educativo. Son los sindicatos los que boicotean con huelgas el dictado de clases, en defensa de los intereses de los “trabajadores de la educación”, sin ninguna consideración de los derechos de los alumnos a tener una educación de calidad. Todo esto por supuesto avalado por un Estatuto del docente que, con las prebendas que asegura a los maestros, ha eliminado cualquier incentivo meritocrático y ha provocado que el plantel docente se haya ido deteriorando paulatinamente desde ser un cuerpo de maestros y profesores de calidad dedicado a sus alumnos y respetado socialmente, a un gremio controlado por “trabajadores de la educación” que defiende los intereses de los maestros mediocres y los ñoquis; y viola el derecho a una educación de calidad de las jóvenes generaciones.

Otra condición necesaria para una reversión de la decadencia educativa es la eliminación del monopolio de la gestión estatal. La transferencia de la educación del Estado Nacional a las Provincias no ha impedido e incluso ha facilitado la decadencia de la educación de gestión estatal. Gobernadores feudales amparados en la incondicional Coparticipación Federal de Impuestos, han sido facilitadores del sobreempleo y la sindicalización del manejo de la gestión educativa. El sistema educativo no podrá funcionar eficientemente si no se independiza del control burocrático de estructuras provinciales incapaces de una gestión eficiente. No se

trata de renacionalizar la gestión educativa estatal sino de otorgarle la mayor autonomía posible a los establecimientos educativos (estatales o privados) para operar, con reglas descentralizadas, objetivas y eficientes aprobadas y auditadas a nivel nacional, para permitir una igualdad de oportunidades entre establecimientos privados y estatales y entre los alumnos de distintas jurisdicciones.

La propuesta de Despertar en el ámbito educativo parte entonces por reconocer que el cambio en la educación requiere dos capítulos diferenciados; 1) Reformas políticas e institucionales de base; 2) Políticas específicas del ámbito educativo. Nunca será posible avanzar en reformas específicas para una educación de calidad si no se asegura primero cambiar las instituciones y leyes que permiten el control de la educación por las burocracias y los sindicatos consustanciados con ideas destructivas e incapacidades insuperables en la gestión educativa.

### Reformas políticas e institucionales

1. Declarar a la Educación como un servicio público esencial, eliminando o limitando severamente el derecho de huelga de los docentes, tanto en instituciones de gestión estatal como de gestión privada. Las causales extraordinarias que justifiquen las huelgas docentes serán especificadas taxativamente por la ley. Los días de huelga justificados legalmente no serán abonados. Los dirigentes sindicales que provoquen huelgas ilegales serán penados con cancelación de sus capacidades gremiales y con prisión.
2. Modificar el Estatuto del Docente para eliminar todas las cláusulas que han coadyuvado a la desjerarquización de la profesión, en especial: a) La imposibilidad del despido, justificado o no; b) La determinación de salarios docentes basados en criterios de antigüedad u otros parámetros que no responden a criterios de eficiencia en la gestión individual de los docentes; c) Las concesiones en materia de enfermedad, ausentismo, licencias y vacaciones pagas, que explican parte del sobreempleo estatal.; d) las limitaciones para contratar como maestro o profesor a quienes teniendo probadas calificaciones profesionales alternativas, no cumplan con el requisito formal de una formación específica como docente o profesor de grado.
3. En el contexto de la eliminación de la Coparticipación Federal de Impuestos (ver propuestas Impositivas y de Federalismo Fiscal), el Estado Nacional creará un Instituto de Financiamiento Educativo que canalizará las transferencias calculadas en base al número de alumnos matriculados en cada establecimiento. Estas transferencias se harán directamente a instituciones educativas de gestión privada o a organismos o reparticiones provinciales o municipales que

coordinen las escuelas de gestión estatal en sus ámbitos respectivos. Cuando este último sea el caso, los institutos provinciales o municipales asumirán la responsabilidad de distribuir el subsidio escolar en forma unívocamente proporcional al número de alumnos matriculados en cada institución escolar.

4. Por ley nacional se sancionará un régimen estatutario para la formación de instituciones escolares independientes (escuelas de gestión privada) que recibirán el subsidio estatal, por alumno matriculado, en un pie de igualdad con las escuelas de gestión estatal. Estas instituciones gozarán de autonomía administrativa amplia y sus autoridades serán civil y penalmente responsables por la gestión apropiada de los fondos públicos que se les canalicen. Las jurisdicciones provinciales no podrán interponer condiciones o regulaciones adicionales a las que establezca la ley nacional para la apertura de nuevas instituciones escolares. Dentro de las cláusulas estatutarias este régimen regulará la independencia administrativa que estas unidades contarán, en particular las relacionadas con el cobro de aranceles adicionales al subsidio estatal; y las relacionadas con la contratación, despido y flexibilidad remuneratoria de los docentes.
5. Los temas curriculares serán decididos en un organismo nacional con representación provincial. El curriculum básico aplicable en todo el nivel nacional será decidido con la simple mayoría del voto de los representantes provinciales, cuyo poder de voto no será uniforme sino ponderado por la cantidad de alumnos en sus jurisdicciones. En caso de empate decidirá la votación el representante del Gobierno Nacional que presidirá las asambleas decisorias. Será decidido de la misma manera en este organismo nacional la parte del curriculum que será uniforme en todo el país y la parte que será responsabilidad de cada provincia resolver sobre materias históricas, geográficas, sociales o culturales propias de cada jurisdicción provincial. Cada provincia resolverá independientemente la parte del curriculum de aplicación específica a su provincia.
6. Este organismo nacional también resolverá, con la misma representación provincial y poder de voto proporcional a su alumnado, cualquier otra temática que convenga ser estandarizada en materia de trayectos educativos, calendario escolar, formación docente y régimen laboral docente.
7. Las instituciones escolares, sean de gestión privada o estatal, tendrán la máxima libertad posible en cuanto a dictado de materias extracurriculares, métodos de enseñanza, disciplina escolar, códigos de convivencia y administración del

personal docente (contrataciones, despidos, promoción, remuneración, etc.), en un pie de igualdad con lo especificado en el punto 4. para las instituciones de gestión privada.

8. Por ley nacional se aprobará el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que tendrá a su cargo diseñar y administrar exámenes estandarizados uniformes para todos los niveles educativos relevantes y todas las jurisdicciones del país. Estos exámenes testearán el conocimiento de los todos los alumnos del país en base a preguntas referidas solamente al curriculum común nacional. Un objetivo central de estos exámenes será producir la información necesaria para que los padres conozcan el rendimiento relativo de los colegios entre los que pueden optar, generando de esta manera una competencia benéfica entre instituciones escolares por la calidad educativa. El otro objetivo central es incentivar la calidad de la enseñanza ofrecida y el esfuerzo individual de aprendizaje, ambos ingredientes esenciales para mejorar el rendimiento educativo. Estos exámenes no se aplicarán sobre el curriculum específico diseñado por las provincias ni sobre materias opcionales que se le permitan a las instituciones de administración privada (por ejemplo, instituciones con especialidades en artes específicas, en enseñanza de idiomas extranjeros, enseñanza religiosa, etc.). La ley deberá asegurar que el Instituto Nacional de Evaluación Educativa tenga una gobernanza ajena a las presiones políticas y que asegure una inobjetable calidad técnica.
9. En lo que respecta a la enseñanza universitaria, la Coneau continuará cumpliendo sus funciones actuales, pero se creará separadamente un Instituto Nacional de Becas, cuya función será la de administrar un sistema nacional de becas de acuerdo con las prioridades fijadas por el Presupuesto Nacional (ver puntos 13, 14 y 15). Su gobernanza deberá ser autónoma para permitirle aplicar los criterios de asignación sin presiones políticas. La elección de su cuerpo directivo deberá garantizar su independencia e idoneidad.

#### Políticas específicas del ámbito educativo

A partir de estas reformas institucionales, Despertar se propone impulsar la mejora de la calidad educativa a través de los siguientes principios y políticas educacionales específicas.

10. El régimen estatutario para la formación de instituciones escolares privadas independientes deberá ser lo suficientemente flexible para permitir distintos perfiles (instituciones privadas sin fines de lucro creadas al efecto por cámaras o entidades empresarias, por ONG's, por individuos con experiencia como

profesores y espíritu empresarial, asociaciones de profesores, etc.). Las normas que se establezcan deben permitir un máximo de flexibilidad administrativa, auditar sus resultados fundamentalmente en base a los resultados en los exámenes estandarizados y prever mecanismos flexibles de intervención y cambio de autoridades cuando los resultados escolares no sean satisfactorios (“quiebra educativa”).

11. Desarrollo en la educación media de trayectos técnicos diferenciados. La restauración de la enseñanza técnica, asimilando las mejores prácticas en países exitosos en la materia, es uno de los ejemplos de enorme potencial para entrenar efectivamente para el trabajo a quienes prefieren una inserción laboral temprana.
12. Impulsar la aprobación de los exámenes nacionales estandarizados como condición necesaria para la promoción escolar luego de finalizadas las etapas críticas de la enseñanza (etapas intermedias y finalización de la escolaridad básica; finalización de la educación secundaria), de tal manera que operen como impulsores del esfuerzo en el aprendizaje de todos los alumnos.
13. Impulsar la calidad de los institutos de formación docente y el establecimiento de exámenes nacionales para la habilitación profesional definitiva del docente graduado en universidades o Institutos nacionales o provinciales descentralizados.
14. En cuanto al subsidio por alumno, Despertar impulsará una estricta igualdad horizontal del mismo como instrumento igualador de oportunidades educativas en todo el país. Esto implica, a modo de ejemplo, que el subsidio que reciba un alumno de 3er grado de la educación básica debe ser el mismo sea una institución privada o de gestión estatal, ya sea que el alumno resida en La Quiaca o en La Plata.
15. La gratuidad general de la educación universitaria y el subsidio presupuestario incondicionado a las universidades debe ser gradual pero rápidamente reemplazada por un sistema de becas. El subsidio a la educación universitaria debe canalizado a los alumnos y selectivamente, esto es, a través de becas individuales que se otorguen cuando el alumno reúna las condiciones de méritos académicos suficientes demostrados antes y durante su carrera universitaria; y además demuestre necesidad económica. En el caso de los mejores alumnos, podría prescindirse excepcionalmente del requisito de la necesidad económica.

16. El Instituto Nacional de Becas establecerá el cupo de becas disponibles y su magnitud individual otorgando una mayor cantidad y un mayor valor individual a las becas para las carreras de educación y medicina; en un rango intermedio estarán la cantidad de becas y su valor individual para las carreras de ciencias duras; y la menor disponibilidad de becas y su menor monto corresponderá a las carreras de ciencias sociales. El principio de igualdad horizontal en todos los casos debe cumplirse para la disponibilidad de becas para alumnos meritorios de familias legalmente residentes en el país, independientemente que luego esos alumnos decidan matricularse en universidades estatales o privadas.
17. Las Universidades públicas tendrán que arancelar la enseñanza y reestructurar su oferta académica para adecuarse a la demanda del alumnado, tal como lo hace cualquier universidad privada. Cuando el proceso de reestructuración requiera el despido de personal, la reinserción laboral del mismo se hará con el mismo mecanismo previsto para la reinserción laboral del sobre empleo estatal (ver capítulo correspondiente).

## La Reforma Tributaria

Argentina tiene una presión tributaria del 40% del PBI, que es anormalmente alta para un país de su ingreso per cápita. Las distorsiones que semejante presión tributaria produce son más notables aun cuando realizamos que no se trata de un peso uniforme sobre todos los agentes de la economía (contribuyentes personales y empresas), sino que ese promedio esconde una presión tributaria mucho mayor para quienes cumplen con sus obligaciones legales en relación con quienes evaden.

La evasión implica un subsidio implícito, autogenerado por los evasores, para sus actividades informales, que normalmente son de pequeña escala y muy ineficientes; y una gran desventaja competitiva para las actividades productivas formalizadas, con una escala naturalmente eficiente, pero con una rentabilidad muy disminuida por no poder evadir el cúmulo de altísimas tasas de múltiples impuestos que se acumulan a nivel nacional, provincial y municipal.

Un objetivo insoslayable es terminar con la informalidad y la ineficiencia económica asociada a ella. Pero la eliminación de la evasión no es siquiera un objetivo medianamente alcanzable sin una reducción previa de la presión tributaria, por la simple razón que la marginalidad productiva no podría sobrevivir económicamente si tuviera que pagar impuestos. El intento de hacerlo solo aumentaría el desempleo y la pobreza. La única manera de bajar la presión tributaria es bajar previamente un gasto público que hace dos décadas alcanzaba el 25% del PBI y hoy alcanza el 40% del PBI.

Un tema crítico adicional en materia tributaria en un país Federal es la distribución de potestades tributarias entre Nación, Provincias y Municipios. La distribución actual concentra la mayoría de las responsabilidades tributarias en el nivel Nacional, debiéndose recurrir, como instrumento compensatorio, a la Coparticipación Federal de Impuestos. Pero los vicios de la Coparticipación, descriptos en el capítulo correspondiente, ameritan su eliminación y su reemplazo por una combinación de: a) baja del gasto público a nivel provincial y municipal (fundamentalmente sobreempleo burocrático y político estatal), b) transferencia de responsabilidades de gasto social desde las provincias al nivel nacional (educación y salud); y c) transferencia de potestades tributarias del nivel nacional al nivel provincial. En este capítulo se incorporan solo consideraciones relacionadas a la transferencia de las potestades tributarias hacia el nivel provincial y municipal.



La reforma tributaria será entonces un proceso gradual cuya velocidad dependerá del avance de la reducción del gasto público. Los objetivos que se plantean en esta materia se refieren por lo tanto a 1) las características de la estructura final del sistema impositivo, una vez completado el objetivo de baja del gasto público a un nivel del 25% del PBI; y 2) a las prioridades de reforma impositiva a medida que la baja del gasto público permita ir haciendo reducciones parciales de la presión tributaria

### Sobre la estructura final

1. Como objetivo final, el gobierno nacional deberá focalizarse en pocos impuestos generales, con una base amplia, sin excepciones y con la menor tasa posible. Esos impuestos serían: a) El Impuesto al Valor Agregado; b) Los impuestos especiales al Consumo (Impuesto a los Combustibles, Automóviles, Cigarrillos, Bienes Suntuarios, etc.); c) Impuestos a las Ganancias de personas físicas y empresas; d) Impuestos al Patrimonio; y e) Impuestos remanentes al Comercio Exterior.
2. Los Impuestos al Patrimonio sobre activos financieros y activos físicos no serán una fuente adicional de recursos sino serán recaudados como un pago anticipado a cuenta del Impuesto a las Ganancias de empresas y personas. Por esta razón serán también facultad tributaria exclusiva del gobierno nacional; como también lo será cualquier impuesto a la herencia o transmisión gratuita de bienes.
3. El impuesto Inmobiliario y el Impuesto a Patentes de vehículos será facultad exclusiva de provincias y municipios
4. Se eliminarán todos los impuestos nacionales de asignación específica sobre las nóminas salariales. Cualquier nuevo impuesto sobre las remuneraciones salariales será competencia de los gobiernos provinciales. Le corresponderá al gobierno nacional sólo administrar los aportes destinados a cuentas individuales en el sistema jubilatorio de capitalización (ver capítulo de Reforma Previsional); y las cotizaciones destinadas a constituir un seguro de desempleo en cuentas de ahorro personales.
5. La transferencia de bases tributarias sobre la nómina salarial al nivel provincial será condicionada a:
  - Un acuerdo con las provincias sobre una tasa que no sobrepase el X%, general y uniforme, sobre las remuneraciones de todos los sectores, incluyendo un compromiso de las provincias a no realizar desgravaciones selectivas de este

impuesto para obtener radicaciones específicas de industrias u otras actividades; o por cualquier otro motivo.

- El reemplazo del impuesto de Ingresos Brutos por otro Impuesto que recaiga exclusivamente sobre las Ventas Minoristas, con una alícuota definida por cada provincia, pero uniforme dentro de cada provincia para todos los bienes consumidos.
  - Las actuales tasas provinciales y municipales sobre servicios públicos serán eliminadas y los servicios públicos solo serán gravables a la tasa general del Impuesto a las Ventas Minoristas
  - El Impuesto de Sellos provincial será derogado o tendrá un valor máximo substancialmente menor al actual.
6. Las contribuciones para la salud las harán directamente los individuos a su prepaga, mientras que el Estado Nacional financiará la salud estatal con sus recursos generales
  7. Los impuestos excepcionales al Comercio Exterior que constituyan el Fondo Anticíclico quedarán separadas de rentas generales y serán manejados como un fondo específico que tendrá como objetivo fundamental acumular ahorros extraordinarios y eventualmente gastar para otros fines especificados taxativamente por la legislación.
  8. El régimen de Coparticipación Federal será eliminado y el financiamiento de la educación y la salud será vía el Presupuesto Nacional con transferencias directas a los establecimientos educativos y sanitarios (gestionados por el Estado o por el sector privado) o a una entidad estatal provincial que se encargue de administrar la distribución de las transferencias directas, que se realizarán de acuerdo con las cápitas atendidas (ver propuestas de Federalismo Fiscal, Salud y Educación)

Sobre las prioridades en el proceso de reducción gradual de la presión tributaria

En el proceso de reducción de la presión tributaria permitida por la reducción paulatina del gasto público, el orden de prioridad será el siguiente:

9. Reducción hasta su eliminación o hasta un nivel cercano a cero de los impuestos al comercio exterior.

10. Restablecer el ajuste por inflación automático para el cálculo impositivo del impuesto a las ganancias hasta que la inflación se reduzca consistentemente a un porcentaje anual bajo y previsible. Otorgar automaticidad por ley a la movilidad de los mínimos y las escalas, tomando como referencia el índice de precios al consumidor.
11. Integración de bases imponibles para evitar la doble imposición de dividendos en el impuesto a las Ganancias.
12. Establecer que el impuesto a los Bienes Personales sea utilizable como pago a cuenta para el Impuesto a las Ganancias de los individuos
13. Eliminación del impuesto a la ganancia mínima presunta.
14. Eliminación de múltiples impuestos de baja recaudación
15. Reducción gradual hasta su eliminación del impuesto sobre los créditos y débitos bancarios
16. Reducción gradual de tasas de los impuestos que permanecerán vigentes
17. Los regímenes de promoción vigentes no serán renovados y caducarán a su vencimiento, ya se trate de regímenes promocionales provinciales como regímenes promocionales sectoriales
18. Aquellos subsidios o exenciones especiales sin fecha de vencimiento (industria de construcción naval, importaciones de papel prensa, industria editorial, bienes de capital y cualquier otro régimen de exención impositiva o subsidios), se irán reduciendo en un plan gradual pero uniforme en un lapso que no exceda un número reducido de años.

#### Subsidios y gastos tributarios

19. Se eliminarán de inmediato los subsidios de precio como los derivados del programa de Precios Cuidados, de Ahora 12 o similares existentes o a crearse.
20. Se eliminarán los subsidios a la producción de productos críticos con referencia internacional como el precio del petróleo y del gas. El precio interno será libre y estará así estrechamente relacionado al precio internacional, con la sola excepción de casos extraordinarios que ameriten la implantación transitoria de derechos de exportación (ver casos de aplicación de impuestos anticíclicos).
21. Se eliminarán gradualmente los subsidios a las tarifas públicas, a medida que se vaya reemplazando los controles directos por un sistema de regulación de

precios fijados por los concesionarios privados de acuerdo con fórmulas de ajuste polinómico que tengan como referencia la estructura de costos normales de cada sector

## El régimen fiscal federal

La Coparticipación Federal de Impuestos es una anomalía grave de nuestro sistema económico-político que debe ser subsanada para lograr un comportamiento político responsable en todos los niveles de gobierno. Se trata de un sistema en el cual las provincias y municipios tienen la facultad de gastar sin la correspondiente responsabilidad de recaudar por sí mismas. Cuando se puede gastar sin enfrentar el costo político de cobrarle a los propios votantes los impuestos correspondientes, el político local pierde todo incentivo para la moderación y la racionalidad en el gasto. De hecho, la experiencia de las provincias más beneficiadas por el sistema muestra el asentamiento en el poder de familias feudales, que se han beneficiado de la capacidad de comprar el voto a través del reparto de prebendas a generaciones sucesivas de beneficiarios locales (fundamentalmente, pero no exclusivamente, a través del sobre empleo estatal), financiadas por los fondos incondicionales de la Coparticipación Federal de Impuestos.

La transferencia incondicionada de fondos de la Coparticipación Federal es una anomalía prácticamente sin antecedentes en países que pretenden ser genuinamente federales, ya que cuando existen transferencias graciabiles desde un gobierno nacional a las jurisdicciones locales, tienen asociadas condiciones relacionadas al destino específico de los fondos que se giran. Como en cualquier institución humana, el benefactor pretende y logra condicionar el destino de su contribución.

En nuestro régimen federal la fuente del problema es que el gobierno nacional ha aceptado la renuncia (irresponsable) de las provincias y municipios a hacer su propio esfuerzo recaudatorio; y ha asumido la responsabilidad de recaudar para el beneficio de aquellas. Por otro lado, se le han delegado a las provincias y municipios funciones de gasto que (la mayoría) nunca estuvo en capacidad de asumir, por tratarse de jurisdicciones con capacidades tributarias limitadas.

Para lograr un comportamiento benigno de las estructuras políticas locales, las capacidades de gasto deben quedar limitadas a las capacidades de cobrar sus propios impuestos; y cuando se requiera por cualquier motivo asistencia de la Nación a las jurisdicciones locales, esa asistencia debe estar relacionada a objetivos provinciales concurrentes con los objetivos nacionales y debidamente condicionada a esos

efectos. Así como la autonomía financiera de nuestros hijos esta naturalmente condicionada a su capacidad de auto sostenerse, no es posible pensar en un régimen político genuinamente federal con jurisdicciones que no puedan auto financiarse. La soberanía tributaria es la única garante de un gobierno autónomo y responsable.

Por estas consideraciones, Despertar considera como un tema institucional básico retornar rápidamente a un régimen fiscal federal en el cual las distintas jurisdicciones locales tengan una estricta soberanía sobre sus decisiones de gasto solo cuando tengan simultáneamente la responsabilidad de recaudar los impuestos correspondientes. Para ello es necesario terminar con los desbalances estructurales entre ingresos y gastos; y con la naturaleza incondicionada de las transferencias del régimen de Coparticipación Federal.

La magnitud de los desbalances actuales requiere resolverlos a través de un cúmulo de medidas que: 1) Reduzcan las responsabilidades de gasto a cargo de las jurisdicciones locales; 2) Aumenten las facultades recaudatorias de las jurisdicciones locales; 3) Canalicen asistencias remanentes del gobierno nacional hacia las jurisdicciones locales a través de transferencias desde el Presupuesto Nacional con condiciones específicas que respondan a intereses nacionales coincidentes con objetivos provinciales. 4) Reducción del gasto político y burocrático provincial y municipal. 5) Equilibrio financiero de las Cajas Previsionales provinciales.

#### Reducción de las responsabilidades de gasto

1. El presupuesto nacional, a través de organismos existentes o a crearse, se hará cargo del financiamiento de la totalidad de la educación, sea de gestión privada o estatal, sea educación básica, media o universitaria (ver capítulo de Educación con respecto a las condiciones y a las políticas con las que el gobierno nacional asumirá esta responsabilidad)
2. El presupuesto nacional, a través de organismos existentes o a crearse, se hará cargo del financiamiento de la Salud gestionada por el Estado (ver capítulo de Salud con respecto a las condiciones y a las políticas con las que el gobierno nacional asumirá esta responsabilidad)
3. El gobierno nacional continuará con la gestión y el financiamiento de la Policía Federal a cargo de crímenes que son naturalmente del área nacional, mientras que las provincias y municipios continuarán con el financiamiento y gestión de las policías con funciones locales.
4. Las provincias y municipios retendrán la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura de naturaleza local

## Ordenamiento y Devolución de potestades tributarias a las provincias

5. El Impuesto Inmobiliario y el Impuesto Automotor continuarán siendo facultad exclusiva de provincias y municipios
6. Con excepción de los aportes para el seguro de desempleo, los aportes para las obras sociales y los aportes para las jubilaciones, se eliminarán todos los impuestos nacionales de asignación específica sobre las nóminas salariales, de tal manera que cualquier nuevo impuesto sobre los salarios será competencia exclusiva de los gobiernos provinciales.
7. La transferencia de bases tributarias sobre la nómina salarial al nivel provincial será condicionada a:
  - Un compromiso de las provincias a una tasa que no sobrepase el X%, general y uniforme, sobre todas las remuneraciones sin posibilidades de discriminación zonal, sectorial o individual. Compromiso de las provincias a no realizar desgravaciones selectivas de este impuesto para obtener radicaciones específicas de industrias u otras actividades; o por cualquier otro motivo
  - El reemplazo del impuesto de Ingresos Brutos por otro Impuesto a las Ventas Minorista, con una alícuota definida por cada provincia, pero uniforme dentro de cada provincia para todos los bienes.
  - Las actuales tasas provinciales y municipales sobre servicios públicos serán eliminadas y los servicios públicos solo serán gravables a la tasa general del Impuesto a las Ventas Minoristas
  - El Impuesto de Sellos provincial será derogado o tendrá una tasa máxima substancialmente menor a la actual.

## Transferencias condicionadas y Endeudamiento local

8. Las transferencias a las jurisdicciones provinciales que disponga el Presupuesto Nacional para alcanzar objetivos de alcance nacional y de interés local, serán ejecutadas como transferencias a ser utilizadas por las provincias con las condiciones que fije específicamente el Presupuesto Nacional
9. Las provincias y municipios sólo podrán endeudarse para el financiamiento de gastos de capital; y la libertad para hacerlo quedará condicionada a que los contratos de deuda expliciten que las jurisdicciones nacionales o provinciales no otorguen ninguna garantía o aval al acreedor, directamente o a través de

otros organismos o empresas nacionales o provinciales, en caso de incumplimiento de la jurisdicción provincial o municipal que se endeuda.

#### Reducción del gasto político y burocrático provincial y municipal

10. La reducción del gasto público, concentrado fundamentalmente en el sobre empleo estatal, será un instrumento fundamental para recuperar, al momento de la eliminación de la Coparticipación Federal, el equilibrio de las cuentas de provincias y municipios y lograr la reducción de la presión tributaria global. El esfuerzo de las jurisdicciones locales deberá ser más intenso aún que el esfuerzo nacional, pues las jurisdicciones locales se han excedido en mayor medida. Además, las economías regionales estarán entre las más beneficiadas por la estrategia de crecimiento a través de las exportaciones, hecho que demandará una mayor oferta laboral que no estaría disponible si el sobreempleo estatal continúa.
11. Al momento que se dé por finalizado el régimen de Coparticipación Federal, el Estado Nacional también se hará cargo (a través de una agencia especial para la reinserción laboral del empleado público) de la nómina salarial o el subsidio a la reinserción en el sector privado del empleo público redundante. En su tarea de equilibrar sus presupuestos luego de la terminación de la Coparticipación Federal, las Provincias y Municipios identificarán los empleados redundantes para sacarlos definitivamente de sus nóminas y transferirlos a la agencia nacional para la reinserción laboral. Las condiciones para los exempleados públicos provinciales y municipales serán las mismas que para el personal del gobierno nacional a reinsertarse (ver las condiciones en capítulo de Reforma Administrativa del Estado, puntos 6 y 7)

#### Reforma y equilibrio financiero de Cajas Previsionales Provinciales

12. En materia de Cajas Jubilatorias provinciales o municipales, las provincias deberán adherir y ejecutar una reforma de los regímenes con principios similares a la propuesta para el régimen nacional (sistema de capitalización en cuentas individuales; ver sección de reforma del Régimen Previsional Nacional). Una declaración de quiebra del sistema solidario de reparto y su reemplazo por un sistema de capitalización estatal es muy importante en el caso de provincias con cajas jubilatorias que acumulan una importante deuda implícita.



## Regionalización de provincias y reducción de municipios

13. En el caso que después de agotar el potencial equilibrante de las medidas mencionadas, existan provincias y/o municipios que no logren equilibrar sus finanzas, deberán declararse jurisdicciones financieramente inviables, solicitar su quiebra y recurrir a la integración regional (con otras provincias) o zonal (con otros municipios)

## La reforma de la salud

La salud es un tema complejo en la mayoría de los países del mundo. Sus principales problemas devienen de que las sociedades modernas demandan un tratamiento igualitario para quienes no pueden pagar un acceso a los formidables progresos de la medicina moderna. Además, existe un problema de abuso de la demanda cuando la provisión estatal es gratuita; y también cuando se trata de seguros privados prepagos que cubren todo tipo de atención, incluyendo un costosísimo mantenimiento artificial de la vida en enfermos terminales. Estos temas específicos, comunes a cualquier sistema, serán considerados sin embargo lateralmente, concentrando las recomendaciones en las anomalías institucionales y económicas que son adicionales y específicas al contexto argentino.

El sistema institucional argentino está segmentado básicamente en cuatro estratos. 1) Existe un sistema de aseguradoras privadas (prepagas) que atiende al 10% del mercado, el segmento de mayores ingresos, que se atiende con pagos de primas personales o familiares. 2) El sistema de Obras Sociales manejadas por los sindicatos, que cubren al 45% de la población y se financia con impuestos sobre el salario, retenidos por los empleadores y girados directamente a los sindicatos (3% del salario aportado por el empleado y 6% por el empleador). 3) El PAMI, que atiende a los jubilados que constituyen el 9% de la población, y es financiado también con impuestos al salario (3% aportado por el empleado y 1.5% por el empleador). 4) Una red de hospitales estatales (mayoritariamente administrados por las provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires<sup>2</sup>) que se financia fundamentalmente con recursos de la Coparticipación Federal; y que atiende gratuitamente al universo restante, que comprende a trabajadores informales, desempleados, trabajadores independientes y residentes de otros países que se asisten gratuitamente en nuestro país.

Una de las características importantes de este sistema es que recae sobre los empleados en blanco con impuestos compulsivos sobre el salario equivalentes al 13.5% del salario bruto, 9% destinado a su propia salud y 4.5% destinado a financiar la salud de los jubilados (PAMI). Estos impuestos suman a los existentes para financiar las jubilaciones (21.17%), Asignaciones familiares (4.44%) y el seguro para riesgos del trabajo (entre 5 y 8%, según los casos). La acumulación de todas estas cargas son un gran incentivo para la evasión y el empleo informal.

---

<sup>2</sup> Desde la década de los '80 el Estado nacional sólo mantiene algunos centros de salud dependientes directamente de la administración nacional a través del Ministerio de Salud e indirectamente a través de las facultades de medicina de las distintas universidades nacionales.

Dados estos factores, las principales propuestas de Despertar en esta área se relacionan con la forma de financiamiento vía impuestos al salario y transferencias de la Coparticipación Federal de Impuestos (cuando se trata de la atención gratuita de los hospitales públicos).

1. Eliminar las contribuciones compulsivas sobre el salario (13.5% total) destinadas al financiamiento de la salud de empleados y jubilados. Esta medida forma parte de la eliminación de los impuestos nacionales sobre el salario contemplada en el capítulo de Reforma Impositiva, que tienen como principal objetivo disminuir los incentivos a la informalidad laboral. Los empleados y sus familias tendrán la libertad de contratar directamente un servicio de salud acorde a sus preferencias (opciones descriptas más adelante)
2. Terminar con el manejo de las Obras Sociales por parte de los sindicatos, que constituye una anomalía sin fundamento, que se traduce en ineficiencia, corrupción y baja calidad del servicio. La libertad de elección del empleado se afecta seriamente. Si no se afilia al sindicato, los servicios de la obra social son definitivamente peores que para aquel trabajador que si está afiliado. No sería coherente una política de libertad de afiliación sindical como la que propone Despertar con el mantenimiento del control sindical de un tema tan sensible como la salud de los empleados del gremio. Si bien los empleados tienen la posibilidad de elegir una obra social que no es la de su gremio, esos empleados se ven obligados a seguir aportando un monto mensual (menor al original), financiando una obra social que no utiliza. Este tipo de prácticas es una expresión más de las distorsiones sindicales que coartan la libertad de elección de los trabajadores.
3. En el contexto de la eliminación de la Coparticipación Federal de Impuestos, el Estado Nacional reasumirá la función de financiador del subsidio a la Salud en todo el territorio nacional, a través de la expansión de las funciones actuales de la ANSAL o la creación un Instituto de Financiamiento de la Salud. Esto habilitará la posibilidad de realizar una política integrada y homogénea, pero con gestión descentralizada en las instituciones médicas estatales, paraestatales e incluso privadas que tomen a su cargo la atención de la salud de aquellos segmentos poblacionales para los cuales la ley habilite una atención total o parcialmente subsidiada por el Estado Nacional. El financiamiento estatal deberá ir orientándose gradualmente en función de los casos atendidos, más que en función de las capacidades hospitalarias disponibles.
4. Una vez que empleados privados y empleados públicos queden liberados de los impuestos sobre el salario, tendrán una libertad amplia para elegir su proveedor de salud, sea una prepaga privada o una prepaga estatal. Deberán sí contratar obligatoriamente una póliza mínima de seguro de salud

catastrófico, siendo optativo contratar seguros de cobertura más amplia de su preferencia.<sup>3</sup>

5. El Estado regulará el sistema, fomentando la competencia en el mercado de proveedores privados y estatales. Los operadores estatales (básicamente hospitales públicos) podrán cumplir el doble papel de oferentes de servicios prepagos y su papel tradicional de proveedores de última instancia de servicios gratuitos de salud. Cuando así lo hagan, deberán diferenciar claramente la oferta del servicio prepago con relación a los servicios gratuitos de mismo hospital, para disminuir al mínimo posible el incentivo de individuos y familias a eludir la contratación de un servicio prepago para, llegado el caso, usufructuar la atención hospitalaria gratuita.
6. El Estado estandarizará, en colaboración con el sector privado, los contratos de salud a ofrecerse en el mercado, lo que contribuirá a la transparencia, comparabilidad y competencia entre los operadores del sistema. La estandarización más estricta deberá hacerse en los contratos de seguro catastrófico, que constituirán un requisito mínimo de contratación para las familias.
7. El Instituto de Financiamiento de la Salud tendrá dos funciones diferenciadas. Por un lado, financiará regularmente la provisión (parcial o totalmente) gratuita de servicios de salud para jubilados, desempleados, trabajadores informales y autónomos que deban atenderse en un hospital porque carecen de una cobertura. Tendrá en este sentido a su cargo la determinación de pautas que condicionen el subsidio parcial o la gratuidad del servicio a la condición económica de los atendidos, en particular para evitar comportamientos abusivos de quienes habiendo tenido la capacidad de contratar una prepaga, no lo han hecho.
8. Por otro lado, el Instituto de Financiamiento de la Salud, operará como entidad de reaseguro de proveedores privados y estatales para el caso de asegurados de alto riesgo, que no podrán ser rechazados ni se les podrá cobrar primas extraordinarias.

---

<sup>3</sup> Un seguro catastrófico es aquel que cubre solo gastos extraordinarios de salud, dejando a cargo del titular pagar de su bolsillo gastos de salud menores hasta acumular un monto anual determinado por la póliza. Por su cobertura acotada, es menos costoso que los que cubren atenciones menores y el costo total de los servicios.

## La política de seguridad

Los crecientes problemas de seguridad ciudadana son multicausales. La decadencia económica que produce pobreza y falta de oportunidades es, en nuestro medio cultural, un caldo de cultivo para la criminalidad, exponenciada en años recientes por la proliferación del narcotráfico.

Las instituciones económicas del actual modelo económico, sindical y político argentino, que facilitan la corrupción y el enriquecimiento espurio en las altas esferas del poder, son un ejemplo coadyuvante con la criminalidad, pues avala la idea generalizada que no hay mérito y esfuerzo tras la riqueza sino mero aprovechamiento de curros quizás legales pero ilegítimos.

La propuesta de Despertar enfatiza la necesidad de cambiar radicalmente el modelo económico como para darle a todos la oportunidad de progresar a través de un capitalismo no prebendario, meritocrático y no corrupto. Pero simultáneamente proponemos una política de endurecimiento frente al crimen. Nuestra propuesta se contrapone totalmente con el statu quo de un modelo de decadencia económica que no brinda oportunidades de inserción y simultáneamente garantiza impunidad para los delincuentes. Esta combinación es garantía de agravamiento futuro de los problemas de seguridad ciudadana.

En décadas recientes el Garantismo que surgió de la mano de abogados como el Dr. Zaffaroni, terminó con la idea de la criminalidad objetiva. Para esta línea ideológica no se puede garantizar los derechos de propiedad cuando la distribución del ingreso y la riqueza no es igualitaria. Ni se pueden penalizar los crímenes cuando los cometen personas marginadas por “culpa” de una sociedad que no le garantizó al delincuente su progreso económico. Para el garantismo el robar y el dañar o matar a los conciudadanos no son objetivamente malos sino depende quien lo hace (un reprimido o un represor; un rico o un pobre).

Despertar es una fuerza política convencida que hay que avanzar contra la criminalidad simultáneamente cambiando radicalmente el modelo económico para dar oportunidad de empleo y progreso a los actualmente excluidos; y tomando las medidas en materia de seguridad que terminen con la impunidad; y el delincuente se enfrente con penalidades proporcionadas pero inflexibles. Los jóvenes marginados deben enfrentar claramente opciones bien diferenciadas para que la

mayoría de ellos opte por incluirse a través de la capacitación y el trabajo; y no excluirse definitivamente optando por el crimen como forma de vida.

Hay que tomar conciencia que muy pocos países enfrentan una perversa penetración ideológica de la justicia como ocurre en Argentina. Estamos convencidos de que los jueces que no aplican correctamente la ley debido a su ideología garantista deben ser removidos y reemplazados por jueces que hagan justicia y penalicen los actos de violación de la propiedad privada y de las personas como lo establezca la ley. La pobreza no justifica el crimen, ni siquiera en países mucho más pobres que el nuestro, como la India.

La justificación del crimen en circunstancias de pobreza es una ideología conducente a la destrucción del modelo democrático republicano y del sistema capitalistas, los dos pilares fundamentales sobre los que se ha asentado el fenomenal progreso de la humanidad en los últimos 250 años. Debe quedar en claro que son la política económica estructural y la política educativa las que deben cambiarse para paliar los problemas de pobreza (temas sobre los que este documento enfatiza debidamente); y que jamás debe usarse una justicia garantista para tales fines. La “culpa de la sociedad” es una entelequia de consecuencias nefastas, particularmente porque las víctimas de la criminalidad terminan siendo fundamentalmente otros pobres indefensos.

La impunidad del crimen contra la propiedad y las personas cuando media el “justificativo” de la pobreza y la desigualdad, es un medio de destruir los derechos de todos, pero fundamentalmente de quienes menos se pueden proteger, que son los sectores de menores ingresos. Quienes creen que la justicia debe estar al servicio de la justicia social no se dan cuenta que el capital huye de la inseguridad jurídica; y las personas pudientes huyen de la inseguridad personal, de tal manera que se ahondan los problemas de exclusión y de inseguridad de los pobres que no tienen alternativa que permanecer en el país indefensos; y sin un sistema económico eficiente que los incluya.

Como en muchas otras áreas de este documento, el tema de Seguridad y Justicia no es un tema meramente técnico, enraizado en falta de presupuestos o procesos inadecuados (que obviamente también existen y deben ser mejorados). Existe una necesidad de definición ideológica y ética previa, reconociendo que el garantismo debe ser erradicado pues es destructivo para una república que pretenda garantizar derechos; y para un sistema capitalista que pretenda incluir a los actualmente excluidos. Estos objetivos se pueden lograr respetando el derecho a la defensa en juicio y las demás garantías constitucionales, como ocurre en EE. UU y en muchas

democracias desarrolladas, que han sido cuna de los derechos humanos pero cuyas leyes y jurisprudencia no llegan a los extremos de garantismo que se observan hoy en Argentina.

El cambio que propone Despertar comienza por la remoción de nuestra legislación penal de los elementos garantista que contiene; y se complementa con la remoción de jueces que no estén dispuestos a aplicar la ley por su ideología garantista; o son jueces corruptos; o se caracterizan por su falta de independencia del poder político. Por supuesto que el reemplazo de estos jueces debe hacerse por mecanismos políticos renovados que garanticen el nombramiento de jueces honestos, independientes y capaces de aplicar objetivamente leyes penales que castiguen proporcionalmente a la gravedad del crimen cometido, para erradicar la sensación de impunidad que multiplica el crimen.

Un cambio de esta naturaleza no podrá ejecutarse sino con un gobierno que transpire honestidad y sentido común desde su misma cabeza; y tenga el coraje de encarar las medidas que sean necesarias para ejecutar el cambio. Pues desde los inicios de la democracia en 1983, el padrino político de los jueces fue un vicio permanente de una democracia alejada de los principios de independencia real de los poderes.

Por supuesto que la predefinición ideológica y ética que se propone condicionará cambios de políticas en todos los frentes de la política de seguridad, que a continuación se ejemplifican, sin intención de agotar su alcance en este documento.<sup>4</sup>

### Cambios en la legislación

1. Se perfeccionará el sistema de control de portación de armas y se penalizará gravemente la comisión de delitos con amenaza de armas; y en particular, cuando el crimen derive en daño o muerte de la víctima.
2. Se reducirá la edad de imputabilidad de menores a los 14 años.
3. Para crímenes cometidos por menores por debajo de la edad de imputabilidad, los padres o tutores serán constituidos en responsables con penas económicas que incluyan desde servicios a la comunidad, multas y hasta prisión cuando se demuestre complicidad o instigación.

---

<sup>4</sup> En este documento no se incluyen temas específicos y complementarios, también importantes, tales como: el problema procesal penal, fuente de tantas demoras en la justicia. El tema penitenciario, con el hacinamiento y escasa capacidad de recuperación social de los encarcelados. La cooperación interpolicial, tanto interna como externa. La cooperación con organizaciones privadas, en áreas como la recuperación de la criminalidad juvenil.

4. La legislación amenguará la responsabilidad de los padres que adviertan a la policía o a la justicia el peligro potencial de las actividades de sus hijos; o provean información sobre participación efectiva de sus hijos en crímenes ocurridos; o información de su paradero; o se responsabilicen por recuperar a sus hijos de la criminalidad.
5. Se perfeccionará el lenguaje de las leyes penales para eliminar su ambigüedad, disminuyendo a un rango normal los márgenes de discreción que les queda a los jueces en cuanto a aspectos procesales y aplicación de penas.
6. Las penas que sancione la ley serán de cumplimiento efectivo, terminándose con la institución de la conmutación de penas a discreción de los jueces. Los casos excepcionales de conmutación de penas serán taxativamente enumerados por la ley, limitándose a delitos menores, por crímenes de no reincidentes y mediando probada buena conducta en su estadía carcelaria.
7. La utilización de la suspensión del juicio a prueba (probation), la condicionalidad de las penas y las liberaciones a criterio del juez, se limitarán estrictamente a hechos ilícitos de menor entidad en donde no exista riesgo para las personas.
8. Los presos por cualquier causa verán reducidos sus derechos como ciudadanos normales. En particular se les suspenderá su derecho a votar mientras permanezcan en la cárcel y a la recepción de cualquier sueldo o beneficio social que el Estado garantice a los ciudadanos que cumplen con la ley. Los derechos que les correspondieren como padres receptores de beneficios como la AUH serán trasladados a un tutor designado por el juez.
9. La recepción de remuneraciones durante la estadía carcelaria podrá estar solamente relacionadas a participación en trabajos organizados en las cárceles que tengan un valor económico tangible.

### El rol de la institución policial

La reconstitución de la capacidad y prestigio de la institución policial es una tarea fundamental para la seguridad ciudadana. En esa tarea hay un elemento primario de instauración de valores y principios que debe comenzar por la cabeza de las instituciones y que no puede realizarse sino con autoridades políticas que transmitan la decisión y el ejemplo de tolerancia cero con la corrupción.

Cumplido este requisito primario, que no es menor en nuestro medio cultural y político, hay que diseñar los planes para recapacitar la fuerza policial y darle las funciones de prevención y combate al delito que se le fueron quitando con argumentos tales como “la maldita policía que reprime a los pobres y a las organizaciones sociales con el gatillo fácil”. En una sociedad que pretende ser



organizada, las falencias de la institución policial no se solucionan quitándole funciones propias sino adoptando las medidas para solucionar sus debilidades.

La reconstrucción de instituciones derruidas por décadas de desidia populista sea la policía, la justicia o la escuela pública, requiere una tarea mayúscula y perseverante. En el caso de la Policía, permitirá ir restituyendo su función de inteligencia y vigilancia disuasoria del delito incipiente, que es la mejor manera de prevenir el desarrollo de criminales irrecuperables. El control efectivo de la portación de armas es un ejemplo crítico en la actualidad. También es importante recuperar su accionar para el combate del narcotráfico, formidable destructor de las mentes juveniles y reproductor del crimen violento. O el control del movimientismo de las organizaciones sociales que impiden el libre tránsito como elemento de extorsión. Y así con otras múltiples manifestaciones del delito que azotan nuestra ciudadanía.

### El problema específico del narcotráfico

El combate del narcotráfico requiere una atención primordial, por el poder que con el tiempo adquieren sus organizaciones delictivas; la multiplicación y la violencia del crimen que estimula; y el daño mental irreversible que su consumo produce, particularmente entre los sectores marginados.

En esta área Despertar buscará todo el apoyo posible en la DEA de EE.UU e instituciones paralelas de otros países desarrollados para la radarización del espacio aéreo y otras técnicas de control del mega tráfico de estupefacientes a través de nuestras fronteras y nuestras vías navegables; y también para apoyar el desarrollo de unidades especiales de lucha contra el narcotráfico, tanto en la etapa de producción interna, de intermediación hacia otros mercados; como en la etapa de consumo interno.

## La Política Inmigratoria

Los procesos migratorios pueden ser muy positivos para los países recipientes, pero para ello deben cumplirse ciertas condiciones. Cuando ellas no se cumplen, la inmigración puede sumar a los problemas existentes.

La inmigración más beneficiosa es la de personas con un alto nivel de capital humano que viene a aportar con su trabajo capacidades que no abundan o no existen. En el otro extremo, la inmigración que decididamente daña es aquella que permite la llegada de criminales, cualquiera que sea su “especialidad”. Pero también daña aquella inmigración que viene a usufructuar políticas asistencialistas preexistentes. Este es el caso de quienes llegan meramente a usufructuar la gratuidad de los servicios de salud, la gratuidad de los servicios públicos de los que se “cuelgan”, las políticas que urbanizan gratuitamente sus villas de emergencia en terrenos usurpados, los beneficios de la AUH, etc., sin siquiera aportar algo a través de un trabajo en blanco. Están incluso quienes llegan para usufructuar la Universidad gratuita para luego volver a sus países sin dejar nada a cambio.

En la medida que preexisten un sistema asistencialista muy difundido y una inmigración irrestricta, como la que se aprobó y está vigente a partir de 2003, se atrae a aquellos que naturalmente ven la oportunidad de beneficiarse de un sistema asistencialista incondicional, en relación con aquellos otros inmigrantes que podrían aportar con capacidades superiores al promedio, pero que no ingresan por la ausencia de oportunidades de trabajo en blanco.

Establecer restricciones de sentido común a la inmigración es tanto más importante cuando más fácil sea el acceso de la inmigración irrestricta al sistema asistencialista del Estado. La eliminación del Estado asistencialista incondicional sería por sí solo un gran incentivo para mejorar el perfil de nuestra inmigración. Pero mientras el asistencialismo no sea acotado, el incentivo para la evasión impositiva continúe y el trabajo informal no se reduzca dramáticamente, Argentina no debería seguir apoyando una inmigración irrestricta.

Por estas razones, Despertar apoyará una legislación más restrictiva que en forma permanente evite el ingreso o la permanencia en el país de una inmigración con antecedentes o comportamientos criminales. Pero, además, para la mayoría de los inmigrantes, el permiso de residencia no será indefinido y quedará condicionado a la continuidad de un trabajo en blanco o en actividades empresariales en las que se paguen los impuestos correspondientes.

