



**PLAN DE GOBIERNO NACIONAL  
2023**

## INDICE

Introducción .....	4
Argentina al mundo: apertura al comercio exterior .....	7
Estado, coparticipación y reducción del peso fiscal.....	11
Coparticipación federal de impuestos .....	15
Reducción de las responsabilidades de gasto .....	17
Ordenamiento y Devolución de potestades tributarias a las provincias .....	18
Transferencias condicionadas y Endeudamiento local.....	19
Reducción del gasto político y burocrático provincial y municipal .....	19
Reforma y equilibrio financiero de Cajas Previsionales Provinciales.....	20
Regionalización de provincias y reducción de municipios .....	20
Reducción de la presión impositiva .....	20
Sobre la estructura final .....	22
Sobre las prioridades en el proceso de reducción gradual de la presión tributaria.....	23
Subsidios y gastos tributarios.....	24
Trabajo y libertad para prosperar .....	25
Cambios básicos de naturaleza política.....	27
Flexibilización laboral.....	30
Reducción de los impuestos al trabajo .....	30
Restitución del Ius variandi, incorporación de la jornada dinámica y disminución de la judicialización...	31
Reforma sindical .....	32
El sindicalismo y las obras sociales .....	33
Seguridad: Ley o cárcel.....	34
Batería de medidas de seguridad pública .....	36
Acciones ejecutivas.....	36
Acciones legislativas.....	39
Acciones de largo plazo. ....	41
Educación para el futuro .....	43
Reformas políticas e institucionales.....	44
Reformas específicas del ámbito educativo .....	51
Meritocracia docente.....	51
Primera infancia como prioridad.....	54
Reforma de la Escuela Secundaria.....	55
Universidad .....	58
Política previsional responsable.....	60

Reformas Institucionales .....	61
Sobre el nuevo sistema de capitalización .....	63
Sobre las normas específicas del nuevo régimen de capitalización .....	64
Hacia una nueva dinámica de integración social .....	66
Las acciones a llevar adelante son: .....	68
Sobre el proceso de transición de los planes sociales .....	70
Sobre el proceso de transición con la AUH .....	71
Sobre el proceso de transición con las pensiones graciabiles.....	72
Reforma de la Salud .....	74
Criterios para la regulación migratoria.....	78

## 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 abrimos 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 Avanza Libertad.

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.

## **Argentina al mundo: apertura al comercio exterior**

Hace demasiadas décadas que la Argentina se descarriló, se alejó de sus ventajas comparadas, y las consecuencias fueron y son una decadencia que hasta ahora parece no tener fin, con desequilibrios macroeconómicos mayúsculos, persistente tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio real, oscurantismo, etcétera. Ninguna economía abierta al comercio mundial ha hecho lo que hizo la Argentina. Ser abierto y hacer lo que hicimos no es posible; en este sentido, la apertura impone una restricción a medidas populistas, dañinas para nuestro país. La conclusión es sencilla: la Argentina cometió muchos de sus errores porque cerró su economía al comercio internacional.

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.

Las industrias decadentes son aquellas que necesitan constantemente del proteccionismo, como las del acero, los textiles, los juguetes, los autos, el papel. Los gobiernos en la Argentina siempre cumplieron los deseos de estos empresarios prebendarios, dejando el camino libre a la explotación de los consumidores argentinos durante décadas. Una forma de protección directa es imponiendo aranceles a las importaciones, y otra indirecta, por medio de barreras “paraarancelarias”.

Más que un país proteccionista, la Argentina ha tenido como objetivo de política económica la sustitución de importaciones porque la densidad, intensidad y duración de las medidas proteccionistas han sido casi inigualables en el mundo y mucho menos entre los países del G20 o los de ingreso medio, grupos a los cuales pertenece la Argentina.

La Argentina, como siempre y casi a todo nivel, es partidaria de la discrecionalidad en vez de las reglas. Así nos va. La Argentina fue juzgada por la OMC con motivo

de su política general de protección contra las importaciones. Cuando un país denuncia a otro, es porque está violando un acuerdo o una barrera.

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.

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 un incremento de la productividad. Solo 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.

El libre comercio implica dejar atrás estas barreras y políticas proteccionistas, enfocar el país en lo que puede producir —por ejemplo, potenciar el agro— e importar aquello en lo que no tiene una ventaja comparativa —como una computadora o un auto—. Eso no significa, como hemos visto, que la gente se va a quedar sin trabajo, ya que será empleada en el crecimiento de aquellas industrias en las que la Argentina tenga una ventaja comparativa respecto del resto. Esta apertura del comercio tiene que ir de la mano con el fin del “genocidio agropecuario”, sector que, en lugar de ser incentivado para exportar, es rehén de las retenciones, la falta de incentivos fiscales y la legislación laboral.



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.

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.

Por estas consideraciones, apoyadas en la experiencia mundial y en nuestra experiencia política y económica de las últimas siete décadas, Avanza Libertad 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 para todos los productos primarios y elaborados.
8. 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).

## **Estado, coparticipación y reducción del peso fiscal**

La reforma del Estado abarca múltiples áreas, muchas de las cuales, referidas fundamentalmente al gasto social, se tratan por separado. 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 sobre empleo estatal.

En todos los casos existe una necesidad de reforma administrativa 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 impediendo 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 Avanza Libertad en este tema crítico:

1. Reducción del gasto público. Es preciso recortar el gasto público —representa en promedio el 40% del producto bruto interno—, con la reducción de la planta del Estado —que por el contrario no ha parado de crecer, sin resultados en proporción a la vista—, la eliminación de subsidios a empresas estatales deficitarias o su privatización, la reducción de los planes sociales que representan hasta un 3,3% del PBI. También la reforma previsional aliviará las arcas del Estado, al igual que la reforma laboral. Y, por último, eliminar la coparticipación federal, algo que puede sintetizarse en “cielos abiertos, suelo privado”; es decir, competitividad aérea y explotación de recursos naturales bajo jurisdicción de cada provincia, realizada por capitales privados.
2. 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.

3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.

8. 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 jubilaria de los empleados absorbidos. (Este régimen será idéntico para la reinserción laboral de los beneficiarios de planes; ver capítulo correspondiente)
9. 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 empleado público redundante.
10. 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.
11. 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.
12. La nueva ley fijará un régimen especial de transición para aquellos empleados públicos que estén próximos a cumplir 65 años y jubilarse.
13. 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.

## **Coparticipación federal de impuestos**

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 cobrarles 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.

Hay una falsa e incorrecta interpretación de lo que es el federalismo, que no significa la redistribución de los recursos fiscales. Y por eso la coparticipación federal debe ser eliminada: las provincias deben administrar sus propios recursos.

Creando el régimen coparticipable, las provincias entregaron su soberanía tributaria y se produjo un descalabro financiero, porque el 40% de lo que se recauda se lo queda el Estado nacional y el resto es distribuido a discreción. 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 los municipios tienen la facultad de gastar sin la correspondiente responsabilidad de recaudar por sí mismos. Cuando se puede gastar sin enfrentar el costo político de cobrarles a los propios votantes los impuestos correspondientes, el dirigente 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 mediante el reparto de prebendas a generaciones sucesivas de beneficiarios locales —fundamental pero no exclusivamente, a través del sobreempleo estatal—, financiadas por los fondos incondicionales de la coparticipación federal de impuestos.

El mayor problema que genera, entonces, no es económico, sino político; ya que los diputados y senadores provenientes de distintas provincias terminan presionados, por el gobierno nacional de turno, a votar determinadas leyes a condición de mantener o mejorar niveles de coparticipación o transferencias directas que hace el Estado nacional a las provincias que, en muchos casos, también tienen un elevadísimo gasto público, donde el porcentaje de empleo estatal versus el empleo privado presenta una brecha abismal, y el que recibe su salario, en definitiva, depende del futuro político de quien se lo paga.

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 está 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.

Entonces, hay que limitar la coparticipación a acuerdos sobre el sostenimiento de los gastos federales que se hagan en cada provincia, como seguridad, defensa nacional, policía, gendarmería, hospitales. Simultáneamente a ese ajuste, es necesario revisar el tamaño y la eficiencia del sector público, despedir a un montón de “ñoquis” y abordar la problemática de las empresas públicas.

Por estas consideraciones, Avanza Libertad 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 ex empleados públicos provinciales y municipales serán las mismas que para el personal del gobierno nacional a reinsertarse.

## **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).

## **Reducción de la presión impositiva**

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.

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 las características de la estructura final del sistema impositivo que se quiere lograr. Para eso, una vez completado el objetivo de reducción del gasto público al 25% del PBI, se priorizan las metas de reforma impositiva a medida que esa merma permita ir haciendo reducciones parciales de la presión tributaria.

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, 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 sustancialmente 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. 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

### **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:

8. Reducción hasta su eliminación o hasta un nivel cercano a cero de los impuestos al comercio exterior.
9. 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.
10. Integración de bases imponibles para evitar la doble imposición de dividendos en el impuesto a las Ganancias.
11. Establecer que el impuesto a los Bienes Personales sea utilizable como pago a cuenta para el Impuesto a las Ganancias de los individuos.
12. Eliminación del impuesto a la ganancia mínima presunta.
13. Eliminación de múltiples impuestos de baja recaudación.
14. Reducción gradual hasta su eliminación del impuesto sobre los créditos y

débitos bancarios.

- 15.Reducción gradual de tasas de los impuestos que permanecerán vigentes.
- 16.Los regímenes de promoción vigentes no serán renovados y caducarán a su vencimiento, ya se trate de regímenes promocionales provinciales como regímenes promocionales sectoriales.
- 17.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**

- 18.Se eliminarán de inmediato los subsidios de precio como los del programa de Precios Cuidados, de Ahora 12 o similares existentes o a crearse.
- 19.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.



## Trabajo y libertad para prosperar

El derecho laboral en la Argentina obstaculiza la generación de empleo. Gobiernos de distintos signos políticos ensayaron cambios. Algunos en sentido positivo, pero se quedaron a mitad de camino. Otros dañaron severamente a trabajadores y empresarios con las reformas introducidas. Hoy, hay un sistema que esconde a la mitad de sus empleados, porque están en negro, y sobrecarga con impuestos a la otra mitad, que está en blanco. Y esto afecta por igual a ambas partes, porque el empleado registrado recibe como consecuencia menos salario y tiene, paradójicamente, menos derechos que si se introdujera una verdadera reforma y se incorporara la economía informal al mundo formal.

Decir “reforma laboral” en la Argentina es mala palabra. Sobre todo porque se ha instalado una forma perversa de concebir el trabajo y, más perverso aún, un sistema que mantiene encarcelados a los trabajadores y atrapados a los empresarios. Con el agravante de la incapacidad de los gobiernos que quisieron aplicar algún tipo de flexibilización y lo hicieron mal o se quedaron a mitad de camino; en suma, no pudieron mostrar resultados positivos. Pero también debido a que, sobre la base de esos resultados negativos y haciendo un uso distorsionado de la información, un sector de la dirigencia política logró con eficacia estigmatizar cualquier intento de cambiar las leyes laborales. ¿Por qué? Porque se beneficia del statu quo.

Las bondades del monopolio de los gremios son emergentes de un sistema autoritario y conservador, el unicato sindical, que de los gremialistas hace empresarios prósperos que recaudan con las obras sociales y obstaculizan la resolución del desempleo y la informalidad. Aunque también hay otros hechos que desalientan la inversión y la generación de trabajo en el país, como la “industria del juicio” laboral y el costo laboral.

Por eso hay que encarar ya una reforma de raíz. Hay que sacudir la estructura. Lo primero y más importante es dejar en claro que no se trata de quitar derechos, más bien de todo lo contrario. En un país con la mitad del trabajo en negro y con sueldos cercanos al nivel de pobreza, ¿qué derechos se garantizan con este statu quo?

No hay país desarrollado que tenga una presión impositiva a la producción, sobre las pymes y las grandes empresas, como la Argentina.

Lamentablemente, los únicos que se enriquecen con este modelo son los políticos

que están en el poder, sus amigos, los empresarios prebendarios y los gremialistas.

Si tan buenas fuesen las leyes laborales en la Argentina, habría pleno empleo o estaríamos cerca de tenerlo. Pero estamos cada vez más lejos de eso, con el poder adquisitivo destruido, una clase media cada vez más reducida y una pobreza que promedia el 40%.

La situación está cada vez peor. El desempleo formal baja a veces, pero lo que no se dice es que en esa cifra entran solo los que hacen una búsqueda activa de trabajo; que se descarta, por razones obvias, al que cobra en negro; que no se considera a los destinatarios de planes sociales ni a los trabajadores de la economía informal, lo cual se termina transformado en empleo de bajísima calidad, y que las consecuencias en el sistema previsional son catastróficas.

El incentivo a la informalidad es una causa grave de ineficiencia económica nacional, que nadie encara para resolver. Y mucho menos los sindicatos. La actividad informal se realiza especialmente en pequeños establecimientos de bajísima productividad, que buscan evitar el control, por parte de las autoridades, de las reglamentaciones incumplidas y los impuestos evadidos. Todos perdemos en este esquema, incluso las empresas y, en particular, el trabajador.

En segundo 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 crear fuentes de trabajo genuinas y así absorber el sobreempleo estatal, incluir a la marginalidad, disminuir el desempleo y pagar mejores remuneraciones a los empleados existentes.

En definitiva, el sistema laboral argentino expresa una institucionalidad arreglada y caprichosa que tiene de rehén al trabajador, haciéndole creer que es defendido en sus derechos por una corporación, amparada por signos políticos afines y nada se resuelve.

El tema laboral en la 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 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.

Avanza Libertad 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. El primer paso es que todo —o casi todo— el sistema laboral esté registrado. Eso traerá beneficios tanto para el trabajador como para las empresas. Y, también, para el desempleado, porque este cambio hará del paso de la informalidad a la formalidad un circuito virtuoso, en el que habrá más trabajo, más recaudación para el pago de asignaciones familiares e indemnizaciones y la posibilidad de generarlo bajando el costo laboral. Si todos los empleos o la mayoría de ellos están registrados, se mueve más dinero. Hoy, ese dinero se mueve en menor medida, pero al ser informal, por ejemplo, al haber un despido no hay indemnización.
2. 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.
3. 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.

4. 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.

Más 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 causado por esta legislación laboral sería hoy mucho mayor si no fuera por el sobreempleo 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 sobreempleo 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).

5. 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. Una de las maneras de bajar el costo laboral es eliminar las indemnizaciones o, mejor dicho, que las pague el Estado en lugar del empleador. ¿Cómo se podría hacer? Con el superávit que tiene el régimen de asignaciones familiares. Para este régimen, el empleador pone un 7,5 más un 2,5% contemplado por el seguro de desempleo, que funciona muy mal en la Argentina, porque para cobrarlo el desempleado debe haber estado en blanco.

El porcentaje total que va al régimen de asignaciones, que administra la ANSES, es de 10% de los salarios en la Argentina. Hoy, ese fondo usa solo el 42% para cumplir su objetivo y presta el resto para cubrir otros agujeros del Estado, como el sistema de jubilaciones. Sin modificar ese 10%, pero estableciendo que el superávit se destine a un fondo de desempleo e indemnizaciones, se puede bajar sensiblemente el costo laboral. Implicará para el empleado no solo un fondo de despido, sino también un fondo de desempleo, porque cuando se le pague la indemnización, se le estará cubriendo el lapso de carencia hasta que pueda conseguir otro trabajo. Pero al mismo tiempo garantizaría a los trabajadores de empresas muy chicas, las que más empleo generan, cobrar el total de la indemnización, ya que hoy esas pymes no pagan el total o lo hacen en negro, y el empleado decide no ir a juicio porque sabe que no van a pagarle nada. El fondo de desempleo tendría que cobrarlo en forma automática todo aquel que se queda sin empleo. Pero

la condición es una sola, que esté en blanco. No puede cobrar el que esté en negro. El fondo de desempleo alimentado por el superávit de las asignaciones familiares garantiza, además, una baja importante de la “industria del juicio”, sin necesidad de entrometerse en la causa del despido. Porque la indemnización es la principal razón.

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 Avanza Libertad 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.
7. Se deben eliminar las multas que hasta duplican el costo de indemnización.

## **Reducción de los impuestos al trabajo**

8. Las contribuciones patronales serán eliminadas y reemplazadas en lo inmediato por un aumento de igual recaudación de los aportes personales, plenamente compensadas por aumentos simultáneos en el salario bruto.
9. Los aportes personales para la jubilación tendrán el carácter de 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 en que la solvencia intertemporal del reformado sistema previsional lo permita.

10. 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 elegido por él.

## **Restitución del Ius variandi, incorporación de la jornada dinámica y disminución de la judicialización.**

11. La Ley de Contrato de Trabajo actual, modificada varias veces —y para mal— por impulso de un sector del kirchnerismo, retrotrajo el derecho de un empleador a modificar las condiciones de un trabajador, siempre. Es lo que se entiende por ius variandi, un derecho razonable mientras se cumpla con tres requisitos: que sea entendible, que se justifique en una necesidad técnica y que no viole derechos fundamentales del trabajador. Esto provocó un grave daño, impidiendo la generación de mayor flexibilidad y nuevos empleos, una necesidad que con las nuevas tecnologías, la pandemia y el teletrabajo se hizo mucho más evidente.

Hay que adecuar las normas a los tiempos que corren, respetando todos los derechos consagrados en la ley, pero permitiendo al empleador establecer la jornada en función de las necesidades operativas de la empresa. Lo mismo pasa con los descansos, pues cada vez que se habla de jornadas, hay que hablar de estos, y es lo mismo. Se le garantiza al trabajador el descanso establecido en la ley, pero se adecua a la jornada dinámica. Si la persona tiene que trabajar de doce de la noche a cuatro de la mañana por necesidad operativa, entre el fin de esa jornada y la siguiente, el empleador debe garantizarle doce horas de descanso. Eso es lo que dice la ley. Se le debe garantizar los mismos derechos, sin modificar nada, pero hay que habilitar a la empresa a cambiar el horario en el momento que se necesite.

Hay que ver lo que ocurre con las empresas de desarrollo de tecnologías. Tienen una jornada dinámica y la remuneración se adecua al resultado. En lugar de pagarle al trabajador por hora —las horas las maneja el empleador en función de la necesidad—, se paga por tarea y dependiendo del tiempo que requiera. Si el trabajo se hace en tres días, se abonará determinada cantidad de dinero; si se hace en dos, la remuneración será mayor, y si se hace en

veinticuatro horas, se pagará aun más. Si las condiciones de su resultado están bien establecidas, se le paga al trabajador y se define el asunto.

La remuneración también debería pasar por un proceso de cambio, en el que los principios de protección del salario del trabajador por ley no se modifiquen, pero sí se permita habilitar fórmulas variables totalmente novedosas.

Con la remuneración se hace lo mismo que con las otras reformas: se garantizan todos los derechos, pero hay que habilitar la remuneración variable al máximo posible, porque ya no se va a controlar el minuto, como se hacía antes en la oficina, ni se va a vigilar con un régimen disciplinario. Hoy esos regímenes son antiguos. Ya no se aplican sanciones disciplinarias.

Si el trabajador no obtiene un buen resultado, tiene que existir la alternativa de advertirle que la empresa necesita un aumento en la performance. Y si el trabajador se mantiene igual, debe habilitarse la chance de despido con indemnización. En este nuevo mundo hay que darle forma para que todas estas ideas se expresen dentro de la ley, como sucede en el resto de los países.

En definitiva, se necesita una reforma de jornada, descanso y remuneración. Los tres van juntos, sin modificar derechos, pero agregando lo que implican las nuevas tecnologías.

## **Reforma sindical**

12. Una nueva ley democratizará el movimiento sindical, eliminando el unicato, la afiliación obligatoria y la falta de democracia real, prohibiendo en este sentido las reelecciones continuas de los representantes, reduciendo la reelección a un máximo de dos mandatos continuos o tres alternados. Asimismo es necesario eliminar la posibilidad de que la lista ganadora en las internas sindicales se lleve el 100% de los cargos descartando a las minorías, algo contrario a cualquier sentido democrático.
13. Se terminará con la figura del sindicato único con poder de centralizar todas las negociaciones de determinada rama de actividad. Hoy lo que negocia un sindicato es obligatorio incluso para los trabajadores que no están afiliados, y esto debe cambiar. Los trabajadores tendrán libertad para afiliarse al sindicato que mejor los represente.
14. Las negociaciones salariales y de condiciones laborales se harán a nivel de



empresa. Los convenios colectivos de rango 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 delegados de los múltiples sindicatos que existan, con poder de voto proporcional al número de afiliados que cada uno represente.

15. Es necesario terminar con el aporte compulsivo de los trabajadores para los sindicatos, que debe ser recaudado por los empresarios. Para quien libremente quiera aportar a un sindicato, debe existir un mecanismo de concurrencia directa del trabajador para hacer su aporte al de su preferencia.

## **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.

El sistema de la doble ventanilla establece un doble estándar de atención, uno para el trabajador afiliado y otro para el que no es afiliado al sindicato. Así, los trabajadores se sienten en la necesidad de estar afiliados para evitar la mala atención sanitaria. El modelo coercitivo se despliega en todo su esplendor.

Ahora se agregó un componente adicional que se había eliminado: en los doce primeros meses de una relación laboral, el trabajador tiene que estar en la obra social de origen, aunque muchas de ellas no funcionan. Más del 50% de las obras sociales brindan servicios de mala calidad.

No existen ejemplos en el mundo de sindicatos que por ley tengan el manejo de la medicina de los trabajadores activos afiliados y que mantengan atrapados a los no afiliados, del sector laboral que se trate. Para resolverlo, hay que eliminar la cuota sindical solidaria y abrir la libre competencia entre obras sociales, que deben ganarse a sus clientes. Dicho al revés, que los trabajadores puedan elegir mejores obras sociales, que obliguen a las competidoras a levantar la performance y a las que no, a cerrar.

## Seguridad: Ley o cárcel

Uno de los aspectos cruciales que encierra el arduo problema de la inseguridad es el fracaso económico de la gestión oficial. La evidencia empírica muestra que los pésimos indicadores económicos llevan a más delitos y más violencia; y que más delitos lleva a menor desarrollo económico. Esto no quiere decir que haya que esperar de brazos cruzados a que se normalice lo económico. Se debe diseñar un plan sistemático e integral de acciones directas en dos frentes simultáneos: mejora económica y restablecimiento de una justicia firme contra el crimen.

Según la Organización de las Naciones Unidas<sup>1</sup>, un país con una tasa de homicidios por encima del umbral de 10 cada 100.000 habitantes está sufriendo violencia epidémica. Los datos oficiales del año 2022 dan cuenta que la tasa de homicidios en Rosario fue de 22,1 cada 100.000 habitantes, más del doble para exista violencia epidémica (según el informe de la ONU<sup>2</sup>). Incluso en ciudades como Santa Fe capital o San Javier, se registran tasas de más de 11 en el mismo año. Otro hecho irrefutable es la vinculación entre el crecimiento de los delitos, el narcotráfico y el consumo de drogas, que aumenta los homicidios, los robos y la violencia. La máxima hipocresía es que es el propio Estado no solo el consumo de marihuana con fines recreativos, sino de cocaína y sustancias psicoactivas (con mensajes de *#ConsumoCuidado* y *“Con la cocaína tomá poquito”*<sup>3</sup>).

Todo lleva a un indiscutible problema cíclico de crecimiento epidémico con altísimas probabilidades de expansión territorial, ya observable en el Conurbano bonaerense. De sostenerse o aumentar estas pérdidas de vidas humanas, se justifica la declaración del estado de sitio por conmoción interior, en los términos del art. 23 de la Constitución Nacional. Con o sin declaración de conmoción interior, esta situación límite, provoca la necesidad de acciones inmediatas y eficaces por parte del Estado.

---

<sup>1</sup> Cfr. *Global Study on Homicide*. United Nations Office on Drugs and Crime. Viena, 2019. p. 18. V. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf> .

<sup>2</sup> Web oficial: <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-anual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-ano-2022> ).

<sup>3</sup><https://www.infobae.com/sociedad/2022/04/25/con-la-cocaina-y-las-pastillas-anda-de-a-poco-polemica-guia-para-jovenes-en-un-festival-organizado-por-el-municipio-de-moron/>

Las soluciones a las cuestiones de seguridad ya se han puesto en marcha y con éxito en muchos países. Solo se trata de adoptar como política de estado el sentido común. Una de las claves a las que alude el citado informe de la ONU (p. 76), son los indicadores de eficacia de desempeño de la justicia penal en cuatro pasos: *identifying, arresting, prosecuting and convicting*, es decir, identificar, arrestar, enjuiciar y condenar a los responsables del delito. Este es el objetivo y se puede simplificar en meter presos a los delincuentes a través de una mejora sustancial en la eficacia del sistema penal (poder judicial, policía, sistema penitenciario).

***Las causas profundas de la inseguridad actual son principalmente el fracaso económico y el abolicionismo: una combinación letal.*** La Argentina enfrenta una perversa penetración ideológica en la administración de justicia. Esta es, justamente, la segunda de las causas o factores predominantes de la inseguridad. El abolicionismo promueve la eliminación de la pena y del sistema penal porque considera que esto siempre es violento, multiplica las desigualdades y mantiene el orden establecido. Abolicionismo equivale a impunidad y como ideología predominante del Poder Judicial, genera un círculo vicioso que causa más y más inseguridad.

El kirchnerismo no solamente no tiene un plan de seguridad sino que ¡es que es imposible que lo tenga. Porque ideológicamente no creen en el sistema penal, creen en la impunidad. Los abolicionistas están encumbrados en las más altas esferas de la administración de justicia penal, en las universidades y en los consejos de la magistratura donde evalúan a los postulantes a magistrados.

Esta ideología se traduce en dos consecuencias altamente destructivas para la paz social: a) altísimos niveles de ineficacia e impunidad de la justicia penal (sea por abolicionismo o por vagancia); y b) neutralización de la acción policial en la prevención y represión del delito (a través de reglamentaciones y estrategias para anularla como fuerza represiva).

La ineficacia de la justicia federal es un hecho irrefutable. No se ha hecho nunca evaluación cuantitativa y cualitativa oficial del desempeño de los jueces ni de las Fiscalías Federales y Nacionales. Los datos disponibles dan cuenta que la tasa de ineficacia de la justicia penal federal, en 2019, es del 99,35%.

Ahora bien, aunque el estudio citado disparó fuertes críticas apuntando -únicamente-

al Ministerio Público Fiscal, sería más justo que tal cuestionamiento incluya a los jueces federales, porque según el vigente Código Procesal Penal Federal, son los que detentan el monopolio de la investigación.

Dejando a un lado cuestiones a resolver como la falta de coberturas de las vacantes judiciales por negligencia del Poder Ejecutivo u otros aspectos como las prácticas burocráticas, se observa un fenómeno sobre el que hay que prestar atención: Cuando un juez resuelve una causa desde una óptica ideológica sesgada como el abolicionismo, abandona la imparcialidad y se convierte en juez “activista”, por ejemplo, aplicando penas por debajo del mínimo legal, o excarcelando en contra de las restricciones legales. La corporación judicial se acostumbró a dejar pasar el *prevaricato*, sin dar intervención a los órganos de enjuiciamiento. En definitiva, el Poder Judicial ha renunciado a su capacidad de incidencia en el fenómeno criminal; y, por ello, toda finalidad disuasiva y represiva de la pena es apenas una simple ilusión. Como hay impunidad, el delincuente siente que hay un costo muy bajo por delinquir y un beneficio muy alto. Se invierte la ecuación costo beneficio.

Esta misma ideología nefasta le ha declarado la guerra sin cuartel a la policía. Detestan a las fuerzas del orden porque son el brazo armado ejecutor del encarcelamiento y de las “injusticias del sistema punitivo”. El efecto para los agentes policiales es paralizador. Es necesario revertir la paralización de la acción policial a través de un fuerte aval político que signifique una nueva reglamentación clara y simple, para el uso de armas letales y no letales contra quien cruza la raya de la legalidad.

## **Batería de medidas de seguridad pública**

A continuación, se clasifican las medidas en **ejecutivas** (las puede concretar el Poder Ejecutivo sin necesidad de acuerdos políticos); **legislativas** (necesitan ley del Congreso) y **de largo plazo** (necesitan acuerdos políticos amplios).

### **Acciones ejecutivas.**

- 1. 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 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”. 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 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 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.

2. Avanza Libertad concentrará su acción en la inmediata modificación a la actual reglamentación a los fines de dotar a las fuerzas federales con la **habilitación legal para el uso de armas letales y no letales bajo** las siguientes condiciones normativas: se podrá abrir fuego cuando el empleo de las armas sea necesario en un delito en curso de ejecución o que esté siendo investigado, previo aviso de “¡alto policía!” (siempre que la viva voz de alto no implique peligro para el efectivo ni a terceros) y existiendo indicadores objetivos de agresividad, resistencia u hostilidad del delincuente (esté o no armado). Son dos simples condiciones que amparan al policía de imputaciones injustas. Luego, en ciertos casos taxativos estaría directamente prohibido usar el arma letal, debiendo acudir a alternativas como las pistolas taser: lugares peligrosos para terceros, o de alta circulación de personas, cerrados con riesgo para inocentes, etc.
3. **Avanza de libertad se propone tirar de una vez por todas al tacho de basura la doctrina Zaffaroni**, con la depuración del activismo judicial,

mediante **instrucciones directas al Ministro de Justicia** a fin que, cuando un juez aplica la doctrina abolicionista en contra del texto expreso de la ley, dado que **comete el delito de prevaricato** (“...*el juez que dictare resoluciones contrarias a la ley expresa invocadas por las partes...*”, art. 269 del Código Penal), **se lo denuncie ante el Consejo de la Magistratura de la Nación para que se inste su enjuiciamiento** y destitución. Se establecerán **sistemas de monitoreo** con asistencia de inteligencia artificial para controlar la calidad de las resoluciones judiciales y detectar prevaricatos.

4. **Se presentarán proyectos tendientes a reducir al mínimo posible la ambigüedad y vaguedad del lenguaje en las leyes penales y procesales**, para reducir o eliminar el margen de interpretación discrecional (activismo). Avanza Libertad cree que el juez es un aplicador de la ley y no un creador. Si el juez cree que hay que cambiar la ley, deberá renunciar y presentarse a elecciones para ser legislador.
5. **La gestión de Avanza Libertad instará a la Corte Suprema de Justicia y al Procurador General de la Nación para que, de cara al interior de las organizaciones que comandan, fijen objetivos puntuales y concretos**, tanto cualitativos, cuantitativos como mensurables respecto de jueces y fiscales, para poder medir en qué grado están cumpliendo correctamente sus funciones legales. Como así también, para activar metodologías permanentes para la evaluación del desempeño organizacional según los objetivos propuestos.
6. Sin caer en las clásicas e inútiles “comisiones parlamentarias”, se formarán **grupos o equipos de trabajo** en el ámbito del Poder Ejecutivo para que, mediante la obtención y cruce de información nacional e internacional (con auxilio de la D.E.A., F.B.I., información gubernamental y bancaria proveniente de Estados Unidos, etc.), se produzcan **informes periódicos acerca de la detección de posibles maniobras sospechosas de lavado de activos de origen delictivo** (ello más allá de organismos actualmente existentes), sea que tales maniobras aparezcan asociadas al narcotráfico, terrorismo, trata de personas, corrupción política, etcétera. Se harán denuncias trimestrales ante el Ministerio Público Fiscal de la Nación, con intervención de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC).

7. Se actualizará la **declaración de emergencia de seguridad pública** (que fuera emitida por Decreto 228/2016 en la gestión anterior), que comprenda a todo el país, con el objeto de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado. En particular, dotar de efectiva eficacia al “OPERATIVO ESCUDO NORTE” (con radarización) y la inmediata adquisición de elementos de tecnología de seguridad de fronteras.
8. **Impartir precisas instrucciones a la Fuerza Aérea Argentina, para que procedan al derribo y/o destrucción de aeronaves** (vectores incursores) declaradas hostiles cuando, tras contacto visual e infructuosa comunicación radial, no sea factible determinar la identidad, ruta, destino, tripulación y tarea del incursor. En esta línea de acción y del mismo modo, se implementará la vigilancia y control permanente de aduanas y en el ámbito de la frontera terrestre, fluvial e hidrovías dentro del territorio nacional, así como en los puertos y espacios marítimos de jurisdicción nacional.

#### **Acciones legislativas.**

1. Será prioritario **poner en vigencia a nivel nacional el postergado Código Procesal Penal Federal**, sancionado por Ley N° 27.063 en diciembre del año 2014, **desplegando un ejército de cientos de fiscales en todo el país** y activando, así, el *proceso acusatorio* de aplicación integral en todas las causas federales. Actualmente son muy escasos los Fiscales Federales ya que están pensados para actuar si lo consiente -por delegación- el juez federal. La vigencia de esta ley tendrá dos efectos instantáneos: los jueces (abolicionistas o no), perderán todo el poder de iniciativa, investigación o instrucción, pasando tal facultad trascendental a manos de los fiscales, que se convierten en directores de la investigación y únicos responsables del ejercicio del poder punitivo.
2. Si el cambio al *proceso acusatorio* no es acompañado con la **creación de una Policía Judicial**, el nuevo procedimiento fracasaría antes de comenzar. Avanza Libertad creará un cuerpo de detectives profesionales, moralmente intachables y armados, ajenos a las fuerzas policiales o de seguridad, que dependan funcionalmente del Ministerio Público Fiscal, para que este último

cuente con una fuerza propia e independiente.

3. Se impulsará la **modificación del régimen de excarcelación**, para cerrar la llave del calabozo ante delitos graves y para reincidentes. Las alternativas a la prisión preventiva (atenuaciones, morigeraciones de la coerción, arrestos domiciliarios, etc.) serán taxativas, sin margen a interpretación judicial. Asimismo, es indispensable limitar mediante una ley el uso de recursos de impugnación contra las resoluciones de prisión preventiva de los procesados.
4. Del mismo modo, se impulsarán **cambios en las normas que rigen la indagatoria**. Las normas actuales prohíben exigir al imputado juramento o promesa de decir verdad. Lo que implica que esta norma ha subvertido inmoralmemente el art. 18 de la Constitución Nacional, al permitir a los acusados el “derecho a mentir”. Pero “Derecho a guardar silencio” del texto constitucional y “derecho a mentir” no son lo mismo. Habrá una fórmula muy diferente y la consecuencia del *perjurio* sería una pena mayor a la del delito por el que está siendo acusado, de ser condenado.
5. **Reforma estructural al Servicio Penitenciario Federal**. Avanza Libertad se propone cambiar esta negligencia histórica con un cambio frontal. Los actuales y enormes recursos que se destinan al sostenimiento de las cárceles y de los presos será gestionado por empresas privadas acorde a los estándares internacionales en punto a la alimentación, la salud, el uniforme color naranja de los presos, etc. Como mínimo, el gasto va a ser más eficiente, además de bloquear la corrupción e ineficiencia penitenciaria en la gestión y administración de tales recursos. En el plan de seguridad de Avanza Libertad, el sector privado tendría, además, el deber gestionar los inhibidores de señal de telefonía e internet y cámaras de vigilancia de carácter permanente. Desde ya que la seguridad intramuros de las cárceles permanecerá dentro de la órbita del Servicio Penitenciario.
6. **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.
7. **Se reducirá la edad de imputabilidad de menores a los 14 años**. 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. 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.

8. 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.
9. 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. La recepción de remuneraciones durante la estadía carcelaria podrá estar solamente relacionadas a la participación en trabajos organizados en las cárceles que tengan un valor económico tangible.

### **Acciones de largo plazo.**

1. Avanza Libertad aspira a lograr la **sanción de una ley que definitivamente cumpla con la manda constitucional del establecimiento de los juicios por jurados**. Asimismo, se pretende una **reforma estructural del Ministerio Público Fiscal**, lo que implica -en este último caso- la necesidad de reforma Constitucional. El juicio por jurados empodera al ciudadano y es la pena de muerte del abolicionismo, porque el ciudadano toma el control de la causa y resuelve por sentido común. No es casual que Zaffaroni se enoje y critique el juicio popular vigente en varias provincias, ya que porque su negocio se vendría abajo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://reddejueces.com/zaffaroni-el-juicio-por-jurados-no-funciona-en-ningun-lado/>

2. Otra reforma que estimamos necesaria es en lo relativo a **la jefatura de los Fiscales**. Según la Constitución Nacional, el Procurador General encabeza el Ministerio Público Fiscal. El Procurador es crucial a la hora de fijar la política criminal del país y nunca responderá políticamente por sus errores o desaciertos porque es inamovible (salvo por juicio político). Esto quiere decir que el procurador general tiene un enorme poder político, pero no rinde cuentas de su gestión.
3. Ahora bien, para que el diseño de la política criminal sea la expresión genuina de las expectativas sociales y a fin de lograr que dicha política criminal se acerque al ciudadano y a sus necesidades, la mejor propuesta consiste en una **reforma constitucional para reestructurar el Ministerio Público Fiscal**, permitiendo que en la elección general, cada propuesta política incluya en sus listas de candidatos, uno a procurador o bien que el Presidente pueda elegirlo como un Ministro más. Ello no significa en modo alguno que la gestión de turno quede al margen de la ley al amparo del Procurador del mismo signo político ni que pueda sentirse impune, porque el hecho que el Procurador sea designado políticamente (de hecho hoy por hoy es así), no interfiere con la planta permanente de fiscales, ni afecta la estabilidad, inamovilidad e independencia de los acusadores estables para investigar episodios de corrupción durante cierto gobierno de turno. El Procurador no podría impedirlo. Tampoco la idea tiene que ver con democratizar la justicia. La reforma no comprende ni a los fiscales permanentes ni, mucho menos, a los jueces, ni afecta a sus garantías de estabilidad. Se trata de empoderar de verdad al ciudadano, al hacer flexible la elección de política criminal a nivel federal. Esto permitirá al ciudadano conocer cuál va a ser la política de persecución penal del órgano estatal encargado de gobierno y dirección, del mismo modo que la política económica, social o de salud pública que pretende implementar un gobernador, un legislador o un intendente.

## Educación para el futuro

Sin una educación de calidad será imposible dar oportunidades de inserción efectiva en la sociedad y en el mercado laboral a las futuras generaciones, reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida y 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 sindicatos corruptos aliados a estructuras burocráticas esclerotizadas en los ministerios, incluido el de Educación.

La ausencia de calidad en la enseñanza y de exigencia educativa; y la transformación de las escuelas en centros fallidos 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 Avanza Libertad 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. Nuevo Ministerio de Educación.** Reconfigurar el rol del Ministerio de Educación transformándolo en un organismo dedicado 100% a establecer metas, coordinar estrategias, evaluar, informar, monitorear y regular. Deberá velar por la estrategia educativa y el incremento cualitativo y cuantitativo de los resultados educativos. Además de continuar con las evaluaciones Aprender de manera anual, asumirá las responsabilidades que se detallan a continuación.
- 2.** 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.

- 3. 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 sobre empleo 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.
  
- 4. Distribución condicionada de fondos del Ministerio de Educación Nacional.** Actualmente se redistribuyen, en su gran mayoría, de manera completamente discrecional a las provincias. No hay lineamientos estratégicos que indiquen dónde es conveniente inyectar dinero ni qué aspectos del desarrollo educativo es necesario acompañar. Se considera incluir en esta propuesta a los siguientes programas que actualmente están en funcionamiento: Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID); cooperación e integración Educativa Internacional; Conectar igualdad; Fortalecimiento edilicio de jardines e Infraestructura y equipamiento; por un total de \$318.857 M millones de pesos.

Proponemos coparticipar estos fondos que actualmente se distribuyen de manera ineficiente, teniendo en cuenta matrícula, vulnerabilidad de cada provincia, niveles de aprendizaje, cantidad de docentes, entre otros. Para poder llevar adelante esta implementación, se propone realizar índices que tengan en cuenta distintos indicadores elegidos y ponderados según la relevancia para cada programa. A su vez, el propósito es generar mecanismos mediante los cuales Nación pueda monitorear la asignación de recursos y la ejecución presupuestaria que hacen las provincias. Esto no implicaría una coparticipación automática, sino que se destinan los recursos mediante metas de resultados. Se espera lograr, en todas las provincias: Mayor eficiencia en el gasto al acercar la ejecución presupuestaria a las necesidades del territorio; Provincias más empoderadas para decidir sobre su política educativa; Nación con mayores herramientas para controlar que el gasto sea verdaderamente inversión educativa; Competencia entre provincias para la mejora en los resultados de calidad educativa, siendo que todos cuentan con mayores recursos para impulsar innovación y mejoras educativas.

**5. Hacer eficientes los programas de incentivos a la Educación.** El objetivo es crear un Programa de incentivos en el que las Provincias se inscriban con propuestas sólidas y planes de acción, a cambio de recibir recursos por parte del Ministerio Nacional. El propósito es impulsar a las provincias a adherirse a las líneas estratégicas del Ministerio Nacional, un **Programa de alfabetización** y un **Programa de terminalidad educativa**. Esto impulsará el desarrollo de políticas educativas innovadoras basadas en resultados a través de incentivos económicos condicionados por planes de mejora y atados a resultados. Se espera lograr una mayor eficiencia en la inversión al atar el gasto a las necesidades de cada provincia y acercar la ejecución presupuestaria al territorio, transparencia en el reparto de recursos desde Nación a las provincias, y medición de resultados y sinergia entre los planes provinciales para la mejora educativa. Se considera incluir en esta propuesta a los siguientes programas vigentes: Mejoramiento de la calidad educativa; Innovación y desarrollo de la Formación Tecnológica (sólo lo dirigido a escuelas técnicas; el resto será utilizado para vincular educación y trabajo); Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Org. Educativas; Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes y Gestión educativa y políticas socioeducativas; por un total de \$237.900 millones de pesos.

**6. Mejorar e implementar efectivamente el SInIDE.** El Sistema Integral de Información Digital Educativa es una política que se busca ejecutar desde el 2009 con grandes dificultades. A nivel nacional no sólo no cubre todo el territorio, siendo incierto qué provincias efectivamente usan la plataforma (debido a fuentes oficiales de información ambiguas), sino que además, al estar enfocado en una base homologada, no logra relevar los mismos datos en todas las jurisdicciones. Es por esto que será necesario mejorar el SInIDE para asegurar una cobertura de datos más extendida y con verdadera estandarización.

Proponemos implementar a nivel nacional una base nominalizada que contenga todos los datos e indicadores necesarios para una mirada integral y transversal de cada niña, niño y adolescente; que cuente con un sistema de alertas tempranas para detectar las necesidades específicas de acompañamiento e intervención de dicha población objetivo; y que permita desarrollar políticas públicas basadas en evidencia y focalizadas en las necesidades de las infancias en general.

**7. Impulsar la escolarización y la salud infantil a través de la AUH.** En Argentina

el 64,9% de los menores son pobres en términos monetarios, número que viene incrementándose desde 2011. La AUH fue creada en el año 2009 e introduce un beneficio en forma de prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, pero condicionado al cumplimiento de los controles sanitarios y a la concurrencia al sistema público de enseñanza. Sin embargo, esta forma de condicionar resulta ineficiente. En primer lugar, las familias que cumplen las condiciones ven sus ingresos devaluados por la inflación anual. Por otro lado, las exigencias son muy bajas y no promueven efectivamente el acceso a los servicios educativos ni de salud. En términos de exigencias escolares, se pide un certificado de inscripción pero no de asistencia, lo cual no asegura que los menores concurren efectivamente a la escuela.

- 8. Proponemos aumentar montos para la Primera Infancia y modificar las corresponsabilidades**, ya que las actuales corroboran que un niño esté inscripto en la escuela pero no la verificación de su asistencia; automatizar la verificación que hoy depende de la persona a cargo; crear un calendario Gradual de Validación, en lugar de la validación anual; condicionar el monto a transferir de forma gradual; crear medidas de comunicación, alerta temprana y sistemas de acompañamiento. Esta propuesta generará un gran impacto en el bienestar integral de más de 4 millones de niños, niñas y adolescentes, mejorando niveles de escolarización y asistencia escolar, la calidad alimentaria, los controles de salud y vacunación e incentivando las corresponsabilidades familiares.
- 9. Sistema de Detección Temprana del abandono escolar.** Proponemos lanzar una variable dentro un sistema denominado “Mis Alumnos” que permita identificar a los estudiantes en riesgo de abandonar la escuela a partir de la observación de factores o variables específicas. Este sistema partirá de indicadores que se generan mediante las “señales” que anticipan la posibilidad del abandono. Los datos de riesgo contemplarán dimensiones personales, socio familiares, institucionales y de contexto. Se deberán completar de forma semestral únicamente podrán ser cargados por los miembros del equipo de conducción de las escuelas, los Equipos de Orientación Escolar y/o los Preceptores Acompañantes de Trayectorias que ya hayan completado su certificación con sus respectivos usuarios. Los datos cargados, lanzarán una señal de alerta al sistema que permitirá atender a los alumnos en riesgo de abandono escolar. Una vez que se cargan los datos de riesgo y se identifica a un alumno en condición de vulnerabilidad frente a la continuidad educativa, el Equipo de Orientación Escolar debe trabajar en el plan pedagógico

de reingreso para ese alumno.

**10. Gestión descentralizada y financiamiento por demanda de matrícula.**

Actualmente tanto la Ley de Educación Nacional N° 26.206 como la Ley Nacional de Financiamiento Educativo 26.075 establecen un esquema de financiamiento descentralizado de responsabilidades por nivel de gobierno donde el Estado Nacional tiene a cargo las Universidades Nacionales y define las políticas nacionales para promover la equidad educativa y las provincias administran las instituciones de los niveles y modalidades y los institutos terciarios (formación docente y/o técnico-profesional). Según los últimos datos disponibles y realizando una proyección de acuerdo a los aumentos realizados en los presupuestos educativos 2022 y 2023, el gasto nacional anual por alumno para 2023 alcanzaría los \$409.000.

Proponemos modificar el modo de financiamiento de forma progresiva para que el mismo se encuentre atado a la matrícula y a la demanda específica. El financiamiento por alumno permitirá efficientizar el gasto, incentivar a los establecimientos a aumentar su matrícula y a mejorar la calidad educativa ofrecida. Esta propuesta incluirá un relevamiento profundo en establecimientos, escuelas e institutos que están ubicados en zonas alejadas con poca población y baja matrícula, con el fin de mantener un subsidio base además del financiamiento atado a la matrícula.

**11. En cuanto al subsidio por alumno,** Avanza Libertad 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.

**12. Financiamiento cerca del ciudadano y los municipios.** Como primer mostrador de las demandas de sus comunidades, los gobiernos municipales han venido asumiendo funciones crecientes en áreas que antes eran competencia exclusiva de la provincia como, por ejemplo, Educación, Salud, Seguridad, Infraestructura. En este sentido, se propone avanzar hacia un modelo de gestión compartida entre los distintos niveles de gobierno: provincial y municipal y donde se otorgue mayor autonomía y control presupuestario a los municipios, sobre distintas líneas de



acción, algunas de ellas ya iniciadas, como es el caso del transporte escolar, la infraestructura y el servicio alimentario. Es condición para ello que los distritos cuenten con intendentes que compartan la visión sobre la descentralización y cuenten con buenos equipos de gobierno para llevar adelante políticas públicas. La descentralización de los recursos permite mejorar la toma de decisiones al ser los municipios los que mejor conocen las necesidades y potencialidades de sus distritos; un uso más eficiente del presupuesto y con rendición de cuentas a su comunidad sobre los gastos; capacitación constante de los equipos en territorio y contacto más cercano con la comunidad; mayor asertividad en la priorización de políticas y programas de gobierno; sentido de pertenencia para lograr compromiso y eficiencia en el uso de recursos; mayor participación ciudadana; mayor transparencia en la transferencia de fondos y en la ejecución y mayor innovación y competencia entre las autoridades regionales y locales.

**13. Los temas curriculares serán decididos en un organismo nacional con representación provincial.** El currículum 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 currículum 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 currículum de aplicación específica a su provincia. 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.

**14. Por ley nacional se creará 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 currículum 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 currículum específico diseñado por las provincias ni sobre materias opcionales que se le permita 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.

**15.** 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.

**16.** 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.

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”).

17. 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 para las instituciones de gestión privada

## Reformas específicas del ámbito educativo

### Meritocracia docente

Uno de los desafíos más sustanciales de la educación argentina tiene que ver con la estructura de la carrera docente argentina. Los profesores son actores fundamentales para alcanzar calidad en la educación, y es por eso que el tipo de formación, la carrera profesional, la composición salarial y las condiciones de trabajo de los docentes conforman condiciones centrales para lograr mayores y mejores aprendizajes en los estudiantes.

18. **Evaluación a docentes en ejercicio.** Entendiendo que la cultura de la evaluación docente es casi inexistente, y sus resultados no se encuentran atados a beneficios ni instancias de perfeccionamiento y acompañamiento proponemos un **nuevo Sistema de Evaluación de Desempeño Profesional Docente** al servicio de dos objetivos: la responsabilización profesional y el mejoramiento del desempeño. Este enfoque combina una finalidad formativa para mejorar los modos de enseñar; con una finalidad sumativa, que contempla un sistema de incentivos y reconocimiento para los docentes destacados y exigencia de esfuerzo de recuperación para los docentes cuyo desempeño ha sido insatisfactorio. Adoptará una perspectiva de evaluación 360 siguiendo modelos internacionales.

**19. Incentivo de Excelencia Profesional.** El Superior Jerárquico podrá otorgarle al 30% de su planta de docentes que haya obtenido un desempeño sobresaliente una bonificación denominada Incentivo de Excelencia Profesional realizada en el mes de diciembre, que corresponde al 50% del salario básico, destinada a reconocer el mérito y fortalecer la calidad en la educación. La calificación Bueno/a y Sobresaliente serán las habilitantes para el desempeño en escuelas categorizadas con un Índice de Vulnerabilidad Educativa Alto. Aquellos docentes que obtienen un desempeño malo en un primer año, deberán participar de un Plan de Fortalecimiento dictado por la Dirección General de Cultura y Educación con el fin de revisar sus prácticas y mejorar su desempeño. Aquellos docentes perderán la estabilidad en el cargo si, pasados los tres (3) años continúan en las dos categorías más bajas (regular y/o malo/a).

**20. Examen de ingreso restringido y egreso a la formación docente** a fin de garantizar los saberes y las capacidades mínimas y prioritarias tanto para los ingresantes a la docencia como para docentes nóveles. Esto implica incorporar una instancia de preparación, nivelación y evaluación en las carreras de Formación Docente. Esto nos permitirá conocer el termómetro real de las habilidades y competencias con las que cuentan nuestros futuros docentes antes y después de pasar por la formación. También permitirá fortalecer procesos de mejora de la formación docente inicial y generar evidencia para la toma de decisiones. Esta propuesta busca transformar la formación docente para mejorarla, elevando su calidad y así volver a enmarcar la docencia con prestigio social. Cada instituto deberá llevar adelante un curso de preparación y nivelación con un examen de ingreso a la carrera docente. Mientras que el curso es una oferta optativa, el examen de ingreso a los ISFD será obligatorio para todos los postulantes. A su vez, proponemos instalar un examen de egreso obligatorio para todos los egresados de las carreras de Formación Docente. Esta instancia nos permitirá evaluar la formación recibida en el ISFD, las habilidades obtenidas y los desafíos presentados para tomar futuras decisiones. La calificación obtenida tendrá una ponderación exclusiva en el orden de mérito en la que en pos de reconocer a los docentes con puntuación destacada se les dará prioridad al ingreso docente o la posibilidad de aplicar para trabajar en escuelas con un Índice de Vulnerabilidad Educativa alto y recibir un incentivo económico por ello. Los docentes que hayan sido calificados como “Insatisfactorio” no podrán ingresar a la carrera docente ni estar a cargo del aula.

**21. Carrera de Director/a de escuela y elección de su propio equipo.** Proponemos incorporar una carrera específica de Gestión y Liderazgo escolar para potenciar y fortalecer a los equipos de conducción de las escuelas. La Formación se llevará a cabo en los Institutos Referentes previamente designados por medio de la evaluación institucional. La duración de la formación será de 2 años y otorgará la Certificación en Gestión y Liderazgo Escolar. El acceso al cargo jerárquico, deberá incluir además de la entrevista, el coloquio y la prueba escrita, la presentación de su Plan Estratégico Institucional. Desde la Dirección General de Cultura y Educación se deberá validar la formación de oferentes externos mediante una resolución.

**22.** Además, proponemos **revisar las condiciones para el ingreso a la docencia como titular** con el fin de mejorar las condiciones del ingreso a la docencia y ofrecer un nuevo circuito para el ingreso, más transparente y eficiente en el cual se le otorgue al equipo directivo la potestad de seleccionar al personal docente al equipo directivo de la institución. En cada distrito, se confeccionará anualmente el listado de cargos vacantes y el registro oficial de aspirantes por rama. El Tribunal de Clasificación confeccionará el listado definitivo por orden de mérito y los 5 primeros docentes en el listado serán los seleccionados como provisorios para cubrir la vacante. Por último, los seleccionados deberán elaborar una planificación didáctica de acuerdo a la rama y al nivel al que concursan. Estas deberán estar enmarcadas en los lineamientos pedagógicos establecidos por el Marco Referencial de Capacidades docentes y serán presentadas de manera anónima a los Equipos directivos de las escuelas. Será su potestad la elección del docente que cubrirá la vacante en su institución.

**23. Reconocimiento económico al buen desempeño docente.** No existen mecanismos ni incentivos para reconocer el buen desempeño, el esfuerzo y el compromiso de los maestros destacados. Ni en el puntaje ni en la escala salarial se incluye un componente que pondere con un amplio porcentaje el rendimiento y el impacto en el aprendizaje de los estudiantes. Por esto proponemos simplificar la estructura salarial de los docentes readecuando los incentivos hacia la excelencia profesional, presentismo e impacto en los aprendizajes. Mediante esta simplificación la antigüedad continúa teniendo un peso relevante en el salario docente, pero se ve compensado también por otras bonificaciones que premian el mérito y el compromiso profesional: Por desfavorabilidad (no únicamente en

contextos rurales), por horas institucionales de planificación, por presentismo y un incentivo de excelencia anual.

**24. Atraer nuevos profesionales a la docencia.** Otra de las propuestas recae en actualizar el trayecto pedagógico mediante un tramo teórico-práctico innovador de seis meses de duración con el fin de atraer a nuevos aspirantes a la docencia, haciendo especial énfasis en aquellas áreas curriculares de mayor vacancia. Este tramo estará enmarcado en el Marco Referencial de Capacidades Docentes con el fin de garantizar los saberes básicos y las habilidades necesarias para el proceso de enseñanza. Además, todos los que egresen del tramo formativo deberán pasar por la instancia evaluativa de egreso de la formación.

## Primera infancia como prioridad

**25. Universalización de la sala de 3 años.** Según la Ley N° 27.045 los gobiernos deben garantizar la universalización de la sala de 3 años, sin embargo esto no implica la obligatoriedad de la universalización. Actualmente, ninguna provincia cumple con esto y la cobertura es bastante dispar. A nivel internacional, Francia, Israel y el Reino Unido lideran la tasa de escolaridad de tres años con el 100%. La Argentina se encuentra en los niveles más bajos junto con México (47%), Estados Unidos (42%) e Indonesia (36%). La escolarización en esta franja etaria está por debajo de países latinoamericanos como Brasil, Chile, Colombia y México. Lo más preocupante es que en nuestro país la cobertura educativa de los niños de 3 años no solo es escasa, sino también muy desigual por nivel socioeconómico. En este sentido, proponemos impulsar desde el gobierno nacional la obligatoriedad de la universalización de la sala de 3 años.

**26. Servicio Alimentario Escolar en jardines vulnerables.** Proponemos rediseñar los servicios alimentarios escolares con el fin de mejorar tanto las condiciones de salud de la población escolar como su aptitud para el aprendizaje. Para ello, debemos asegurar la universalización en el nivel inicial de los niños que se encuentren en los municipios que presentan los mayores índices de pobreza. Para este fin se utilizarán las siguientes variables: índice de riesgo infantil, mortalidad materna, cantidad de barrios y familias RENABAP y la mortalidad infantil.

**27. Ampliación de jornada.** La jornada extendida en la primaria es la herramienta más importante para combatir la desigualdad educativa dado que mejora los aprendizajes y disminuye el abandono futuro, como lo han corroborado diferentes países como Chile, Uruguay, Estados Unidos, Países Bajos, entre otros. Dado los resultados de las pruebas Aprender y las PISA, que muestran el declive de los aprendizajes de los niños argentinos, es necesario apostar a consolidar más horas de clase para asegurar la formación. Según los últimos datos disponibles en el Sistema de Consulta de datos Educativos, solamente un 13% (555) de escuelas primarias de la gestión estatal tienen jornada doble, jornada extendida o completa. En primer lugar, se seleccionarán las escuelas con capacidad edilicia, es decir, que cuenten con aulas o espacio extra, un comedor y una cocina para cubrir las necesidades de la jornada extendida. En segundo lugar, se evaluarán los establecimientos educativos que tengan espacio físico para realizar ampliaciones (nuevas aulas), priorizando los municipios con mayores vulnerabilidades y desempeño más bajo en las pruebas Aprender. Asimismo, se tendrán en consideración espacios como centros de educación complementaria, espacios de educación no formal y de coro y orquestas. Por último se construirán nuevos edificios escolares.

## **Reforma de la Escuela Secundaria.**

**28.** Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del segundo trimestre de 2021, menos de la mitad de los jóvenes de hogares con ingresos más bajos en Argentina han completado el nivel secundario, lo que refleja la situación de desigualdad educativa. Sólo 16 de cada 100 estudiantes que comienzan 1er grado de primaria llegan al final del secundario en el tiempo teórico esperado, y alcanzan conocimientos suficientes de lengua y de matemática.

Esta propuesta tiene como objetivo trazar una **reforma integral de la escuela secundaria** con el fin de favorecer las trayectorias escolares sostenidas y completas; repensar el formato escolar en pos de mejorar la calidad educativa; construir en la escuela secundaria una cultura del esfuerzo y la superación; promover el desarrollo de un proyecto de vida y vocación en cada uno de los adolescentes y vincular la educación secundaria al mundo profesional.

Para lograr esto, proponemos observar a la secundaria de forma integral con el fin

de repensar y ajustar los elementos de la matriz tradicional que expulsan año a año a adolescentes especialmente de los sectores más vulnerables. La propuesta busca instalar nuevos modos de mirar la formación en este nivel con el fin de convertirlo en un espacio más atractivo y significativo. La reforma de la secundaria incluye:

- 29. Actualización de los contenidos curriculares.** Es momento de diseñar una nueva arquitectura curricular, que dialogue continuamente con los intereses y motivaciones de los adolescentes de hoy. No basta sólo con ofrecer lineamientos de orientaciones, tenemos que volver a pensar el currículum de nuestras escuelas. Esto no implica borrar lo que ya existe ni dejar de enseñar contenidos, pero tenemos que enseñar a desarrollar capacidades relevantes para la sociedad actual, la que les espera a nuestros alumnos cuando egresen. La nueva arquitectura curricular deberá: partir de un perfil de egresado; enfocarse en el desarrollo de capacidades; integrar saberes disciplinares; favorecer la articulación entre contenidos e intereses propios del alumnado; así como contemplar las metodologías y estrategias de enseñanza activas
- 30.** Además, se debe instalar la asignatura **Proyecto de Vida y Vocación en 5° y 6° año**; establecer estándares digitales para la secundaria e incluir la asignatura de **Educación Digital, Programación y Robótica** desde 1° año y ampliar a una hora más el dictado en ciclo superior.
- 31. Ciclo Superior con Tramos Formativos.** Proponemos que las secundarias tengan un piso de conocimientos de tres años que garantice los contenidos básicos que los alumnos necesitan aprender. Una vez terminados esos tres años, se abre una nueva organización escolar. Al igual que sucede en la formación superior, se habilitan distintos caminos para transitar los próximos años de escolaridad. En aquellas escuelas que tengan dos o más orientaciones, los estudiantes podrán seleccionar el 50% de materias optativas. Aún así, se titularizarán con la orientación en función de haber cubierto un mínimo de horas de dicha orientación. Se ofrecerá un diagrama según las orientaciones existentes por distrito para que, en una primera instancia, sea optativo para las escuelas y, posteriormente sea una iniciativa universal.
- 32.** En el desarrollo de trayectos diferenciados se dará particular relevancia a 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.

**33. Extensión de los aprendizajes fuera del aula.** Proponemos crear para los dos últimos años un sistema de experiencias estudiantiles que construyan vocación, entusiasmo y futuro y amplíe las puertas por las cuales los adolescentes observan la realidad. Se impulsará el uso de “Mi libreta de experiencias”, una libreta que le corresponde a cada uno de los alumnos de nivel secundario y adopta el formato papel y formato digital. En ella se detallan una serie de experiencias formativas que en una primera instancia tendrán un carácter optativo y en una segunda instancia, cuando estas propuestas formativas pasen a ser parte de la currícula oficial del nivel, cada uno de los estudiantes deberá llegar a cubrir una cantidad determinada de horas, en formato “créditos” para completar los estudios. Las experiencias incluirán: Prácticas Profesionalizantes para los últimos dos años del nivel secundario; experiencia de formación superior, como oyentes, participando de charlas informativas o de orientación y de testimonios de estudiantes; participación de proyectos solidarios y talleres temáticos prioritarios con temas de preparación para el primer empleo, responsabilidad social y participación ciudadana, educación financiera, negociación, salud y bienestar, educación digital, etc.

**34. Certificación del Preceptor Acompañante de Trayectorias.** El programa de formación para preceptores supone una certificación de dos años con el objetivo de convertirse en una figura que fundamentalmente acompañe las trayectorias escolares, brinde el apoyo que los alumnos requieren para poder sostener sus aprendizajes y lograr completar sus estudios. Ofrecemos un período de un año de formación a quienes actualmente se encuentran desempeñando el rol de preceptor para poder certificarse y obtener la “Certificación de Preceptor Acompañante de Trayectorias.”

**35. Nuevo formato para volver a la escuela.** Se propone combinar los programas de incentivos con una **Escuela Secundaria Profesional en formato híbrido**. El principal propósito es brindar una formación integrada entre la Formación Profesional en un sector profesional específico, en formato presencial, y la Formación General, en formato virtual sincrónico y asincrónico, que comprende los espacios curriculares correspondientes al nivel secundario, dando así cumplimiento a la obligatoriedad del nivel secundario y posibilitando a la vez, la inserción ocupacional en el mundo del trabajo. Los adolescentes entre 15 y 18

años podrán cursar su secundario en cuatro años y van a salir con un título secundario y a la par, con una formación profesional. Además, proponemos extender la propuesta para adultos mayores de 18 años.

**36.Examen de finalización de la secundaria.** Instalar un sistema de evaluación de carácter censal, obligatorio y anual, que mida los aprendizajes adquiridos y las capacidades desarrolladas por los adolescentes que egresan de la secundaria. En el marco de la Resolución 280/16 CFE2 y su respectivo Anexo proponemos agregar una instancia de Evaluación de los estudiantes de último año, en la misma toma que las evaluaciones Aprender en donde se evalúen contenidos y se incluyan aspectos como el desarrollo de capacidades, intereses y proyección a futuro y conocimiento del mundo laboral y profesional. En 2024 se hará la prueba piloto con alumnos de 6° de secundaria y los resultados por escuela se publicarán en 2025 de forma transparente bajo distintos usuarios y permisos para que los distintos públicos (familias, docentes, directores, supervisores y otros) cuenten con información para tomar decisiones. Para esto, se deberá modificar el artículo 97 de la LEN. Las evaluaciones anónimas hoy se encuentran protegidas a su vez por la Ley 17.622 del Instituto Nacional de Estadística y Censos y decreto N° 3110/70.

## Universidad

**37.Se creará un Instituto Nacional de Becas,** separadamente de la Coneau, 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.

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.

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.

## Política previsional responsable

El derecho a la seguridad social de los adultos mayores existe y está reconocido por el artículo 14 bis de la Constitución nacional, que afirma que el Estado otorgará este beneficio y que tendrá el carácter de integral e irrenunciable. En especial, el mencionado artículo dice que la ley (de la seguridad social) establecerá: “[...] jubilaciones y pensiones móviles”. Este derecho a la seguridad social de los adultos mayores también está reconocido por varios tratados de derechos humanos, con jerarquía constitucional. Esto es necesario respetar y garantizar.

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 Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

El sistema de jubilaciones y pensiones de la Argentina funciona bien para muy pocos y mal para el grueso de la población incluida en él. La reforma de este sistema — como la reforma laboral— es una de las deudas pendientes de la dirigencia política. Nuestro país destina anualmente al funcionamiento del esquema previsional alrededor del 11% del PBI. En 2020 gastó 12,5% del producto; en 2021, un 10,5%, y en 2022, un 11%. El gasto promedio en los países de la Unión Europea es del 9,5%, con una población más vieja, sin inflación ni trabajo en negro y con mejores ingresos previsionales. Evidentemente algo se está haciendo mal en la Argentina.

## Reformas Institucionales

1. Es necesario llevar los regímenes especiales y diferenciales al general. En la Argentina hay categorías distintas al régimen general. El ingreso promedio de un régimen especial es 85% más alto que el general. Ir hacia un sistema general como regla en un proceso gradual —porque no se pueden tocar los derechos adquiridos— es imperativo para generar equidad y reducir el gasto previsional, asegurando el poder adquisitivo de la clase pasiva según la real necesidad de gastos para el mantenimiento de la calidad de vida. Si esto se hiciera, el 11 o 12% del PBI que gasta el país por año pasaría a un 6 u 8%. El régimen general debe ser la regla y no la excepción, con un haber promedio y un proporcional por aportes.
2. Es necesario eliminar la regla de los 30 años de aporte y las moratorias. La regla de los 30 años de aportes es una puerta trabada que debe abrirse. Entonces se propone que se quite esa regla y se otorgue la pensión para adulto mayor en caso de que no haya aportes o, si los tiene, se le dé un proporcional hasta que los complete mediante un crédito actuarial, serio y realista, y no la actual

simulación que no impacta en los números generales. Al eliminar el conflicto del límite de 30 años, se terminan las moratorias y, si se reconocen los aportes que haya y se habilita el pase a situación pasiva, desaparece la discusión.

3. Se debe eliminar la regla de los años estandarizados de retiro. Hay que generar un sistema en el que el ciudadano sea libre de elegir cuándo se jubila. Esto admite que hay una población heterogénea con intereses distintos y necesidades diferentes. Si se jubila antes, va a cobrar mucho menos, y si se jubila después, mucho más. Son incentivos positivos para que la persona siga trabajando y negativos en el caso de que se jubile antes. Esto también asegura que no haya impacto fiscal, porque con un proceso de estas características una cosa compensa la otra.
4. Hay que modificar la fórmula de movilidad. La fórmula para calcular los haberes jubilatorios no debe estar sujeta a impuestos —que, como ya se dijo, son procíclicos—. Una buena fórmula de movilidad debe generar previsibilidad al sistema y proteger el poder adquisitivo. Esto no ocurre desde hace mucho tiempo.
5. Eliminación de dobles beneficios. Los dobles beneficios —pensiones y jubilaciones— no solo no son necesarios, sino que generan un agujero fiscal, y habrá que evaluar los casos particulares para evitar dejar a individuos o familias sin cobertura.
6. Se debe dejar solo un sistema de pensiones contributivas. Las pensiones hoy son contributivas y no contributivas. Por ejemplo, las pensiones por invalidez. Las contributivas se otorgan cuando una persona se lesiona en un accidente laboral, es revisada por una comisión médica, hay instancias de apelación tanto por su parte como del Estado y luego se define si se le otorga la pensión, que es vitalicia. La no contributiva es cuando la persona queda inválida y además presenta una situación social de vulnerabilidad, debería establecerse un sistema similar a la PUAM que dé respuesta a ese estado del ciudadano.
7. Eliminación del aporte patronal. Sería razonable mantener un esquema de aportes personales, eliminando el aporte patronal, y asociar parte del haber final al aporte propio. La contribución patronal es un impuesto al trabajo y, como tal, se puede distribuir con otra cosa. Sería un sistema más limpio, lo que no quiere decir —necesariamente— que el aporte sea lo único que lo financie.
8. 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.
9. 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.
  10. 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.
  11. 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, 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.
  12. 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**

13. 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 de los derechos adquiridos en función de las leyes jubilatorias y la jurisprudencia preexistentes.
14. 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.

15. La resolución de los juicios previsionales aún 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**

16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. Si el aportante falleciera antes de jubilarse, los aportes realizados servirán para una pensión de su cónyuge, y en ausencia de éste, los fondos acumulados serán parte del acervo hereditario de su familia.
20. El aportante en condiciones de jubilarse, o su cónyuge 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.

21. 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.

## Hacia una nueva dinámica de integración social

El modelo de país al que aspiramos es uno en que las personas puedan desarrollar su potencial a partir de las oportunidades educativas y laborales, donde el esfuerzo y el mérito tengan sentido real y práctico, y no donde se premie al que nada hace y se explota la victimización de la vulnerabilidad para el negocio político de algunos y financiero de otros. La pobreza pasó de ser un problema social real a una ventaja miserable de pocos, haciendo crónicas las situaciones que deberían ser transitorias. La lógica del reparto y el regalo está destruyendo nuestras bases sociales y la cultura del trabajo y del esfuerzo.

Inclusión social no es condenar a los pobres a ser pobres toda la vida, sino fortalecer la dinámica del empleo y la institucionalidad laboral, clave de la igualdad de oportunidades.

Una política social comprende la elaboración, implementación y evaluación —algo que nadie hace— de políticas sociales. Debe apuntar no solo a resolver el presente, sino a pensar en el futuro de esos ciudadanos asistidos de forma transitoria y también en el de nuestro país. Hay que dejar definitivamente atrás la concepción, instalada de modo trágico, según la cual la pobreza, la marginación, el hambre, el desempleo y el atraso son cuestiones “naturales”, donde los gobiernos hacen todo lo posible para eternizarlos, llamándose a sí mismos salvadores. Es pura hipocresía. Se trata, en resumidas cuentas, de sincerar esta situación, avergonzarse como argentinos de haber llegado hasta acá de esta manera, y hacer todo lo necesario para sacar a la Argentina de una postración humillante.

Los planes sociales surgieron en diferentes momentos de la historia reciente en respuesta a las crisis económicas. Lo que se creó como contención provisoria para desempleados y personas vulnerables aumentó en las últimas dos décadas, tanto en dinero como en beneficiarios, lo que hace de estos programas una suerte de asistencia crónica de la que es muy difícil salir. Esto es consecuencia de gestiones deficientes y del interés de algunas organizaciones sociales de “administrar” la pobreza. Y es una de las grandes deudas pendientes en el país.

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 palian 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 recapacitarse 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 Avanza Libertad 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 acciones a llevar adelante son:**

1. Desarrollar una política social con fuerte contenido ético, poniendo en el centro al ciudadano vulnerable, pero sobre todo impulsando el fortalecimiento de sus capacidades de autogestión y la generación de resultados de superación personal y familiar. La emancipación de la dádiva del Estado debe ser un objetivo prioritario, complementado con la eliminación del clientelismo político sobre la base de las necesidades de la persona, y que se le devuelva la dignidad mancillada por prácticas políticas nefastas, generando autonomía en personas y organizaciones, frente al modelo esclavista que prefiere generar cautivos.
2. Atender a la vulnerabilidad de forma integral. A nivel nacional, los programas sociales se encuentran distribuidos en 19 ministerios, de los cuales 8 tienen como finalidad exclusiva los servicios sociales. Entre ellos se encuentran: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (con un presupuesto de 11,87 billones de pesos); el Ministerio de Educación (1,36 billones); el Ministerio de Desarrollo Social (1,17 billones); y el Ministerio de Salud (452 mil millones). A nivel provincial hay múltiples carteras ministeriales equivalentes a las nacionales y de forma subsidiaria a nivel municipal. Así como hay superposición de tareas y funciones en los tres niveles estatales, también existen repeticiones a nivel presupuestario. El objetivo es integrar los programas vigentes que cuentan con los mismos destinatarios a fin de eliminar la superposición de programas y optimizar recursos y prestaciones en un plan

con mayor integralidad. Este abordaje integral de la población incluye desde la madre gestante hasta los niños de 12 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, con un nuevo e innovador programa que incluye el cuidado del niño, la nutrición, la promoción y prevención de los derechos humanos y la identificación constante de necesidades de los niños y familias. Durante su ejecución se generarán datos concretos que recopilará el Sistema Único Nominal, permitiendo no sólo el seguimiento completo de cada beneficiario, sino también que los recursos sean destinados con una mayor eficiencia y eficacia. Para esto, se propone para los programas con más peso presupuestario e impacto dejarlos tal y como se encuentran en la actualidad; fusionar los programas que se duplican para aumentar sus presupuestos agilizando la administración de los mismos; y trasladar los presupuestos de aquellos cuyo alcance poblacional es extremadamente limitado para favorecer las políticas públicas que alcanzan a un mayor sector de la población.

3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. El asistencialismo residual crónico se complementará con la atención gratuita de la salud en la red de hospitales públicos.
7. 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.

8. 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.
9. 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**

10. Integralidad de la respuesta pública, incluyendo todos los instrumentos de que dispone el Estado y terminando con las respuestas fragmentadas y sectoriales que solo perpetúan la vulnerabilidad. Hay que profundizar la articulación interestatal en los tres ámbitos del Estado y el acompañamiento de la sociedad civil con vocación de servicio social, mediante la creación de un sistema nacional de evaluación de políticas sociales en serio, no como el actual Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, cuya responsabilidad de articulación es casi nula en la práctica. En los procesos de evaluación debe recogerse la visión directa de quienes forman parte de los programas sociales, no como gestores, sino como destinatarios.
11. La gestión del vínculo, para el acceso a planes sociales, con los ciudadanos en situación de vulnerabilidad debe canalizarse esencialmente por organismos del Estado, sobre todo municipios, eliminando la intermediación de agrupaciones sociales de dudosa reputación y transparencia, sosteniendo el acompañamiento en las organizaciones sociales mediante el apoyo en especies y no dinerario.
12. 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.

13. 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)
14. En la medida que las leyes laborales aún 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.
15. Facilitar la reinserción laboral mediante programas de entrenamiento laboral gratuitos, ya sea gestionados por el Estado o por organizaciones empresarias subsidiadas por este a tal efecto. Y asegurar la vinculación efectiva de recursos humanos y materiales juntamente con los Centros de Formación Profesional a lo largo y ancho del país, en coordinación con el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Se debe consolidar el modelo económico y productivo que fortalezca los desarrollos regionales, mediante la inclusión de personas capacitadas para aportar a la construcción de las realidades locales desde el trabajo; en consecuencia, los programas de capacitación deben estar referenciados a las necesidades locales.

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

16. La forma de transferencia de la AUH dejará de ser en lo inmediato una asignación monetaria para transformarse en un crédito de tarjeta solo utilizable en una canasta básica alimentaria.
17. Para madres primerizas a partir de la sanción de la ley, la AUH quedará limitada en función de hijos de hasta 12 años.
18. 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.

19. 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.

20. 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:

21. 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.

22. 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 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.

2 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.

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.

Dados estos factores, las principales propuestas de Avanza Libertad 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 Avanza Libertad 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.

(3) 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.

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.

## **Criterios para la regulación migratoria**

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

En un extremo, 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, la inmigración que decididamente daña es aquella que permite la llegada de criminales, cualquiera 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 y la de otros servicios públicos de los que se “cuelgan”, las políticas que urbanizan gratuitamente 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 cuanto 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.

En cuanto a **Política Inmigratoria**, Avanza Libertad 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, así como el mantenimiento de conductas sociales constructivas y sin la comisión de delitos.