

RESUMEN DE LA PROPUESTA ALTERNATIVA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES - Setiembre/2004

| | |
|--|-----------|
| <i>1 INTRODUCCIÓN</i> | <i>1</i> |
| <i>2 LAS RAZONES Y EL METODO PARA ELABORAR LA PROPUESTA ALTERNATIVA</i> | <i>2</i> |
| <i>3 ALGUNOS PRINCIPIOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS</i> | <i>3</i> |
| <i>4 LOS TIPOS DE REFORMA</i> | <i>5</i> |
| <i>5 EL NUEVO SISTEMA PROPUESTO</i> | <i>8</i> |
| <i>6 PASIVIDADES</i> | <i>9</i> |
| <i>7 OTRAS PRESTACIONES PARA TRABAJADORES/AS Y FAMILIAS</i> | <i>12</i> |
| <i>8 LA TRANSICION DEL ACTUAL AL NUEVO SISTEMA DE LA PROPUESTA ALTERNATIVA</i> | <i>14</i> |
| <i>9 GESTION Y ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL</i> | <i>15</i> |

1 INTRODUCCIÓN

El presente resumen tratará de describir brevemente las principales características y contenidos de la Propuesta Alternativa de los Trabajadores sobre la Seguridad Social (PAT), así como algunas actualizaciones, cubriendo una necesidad que percibimos a distintos niveles, tanto en lo nacional como en lo internacional. Hecha esta precisión se hace constar que mantienen vigencia todos los documentos sobre el tema, los cuatro presentados entre 1997 y 1999, así como documentos posteriores y en particular la resolución por unanimidad, del **8º. Congreso del PIT-CNT**. Los mismos, completos, pueden hallarse en nuestro sitio web www.redsegsoc.org.uy

En el Encuentro de los Trabajadores sobre Seguridad Social (12/2002), y en el 8º Congreso del PIT-CNT se definieron por unanimidad, los contenidos de la Propuesta y la estrategia para llevarla adelante, las líneas de acción de corto, mediano y largo plazo. Esto se subdivide en dos grandes bloques temáticos

➔ Un bloque de temas de **corto plazo** conteniendo aquellas modificaciones de la seguridad social que se pueden realizar en lo inmediato, y que se pueden realizar sin modificar sustancialmente el sistema vigente pero que son coherentes con la propuesta sustantiva de reforma del sistema y que queremos ir cambiando desde ya (como la reciente ley de extensión de asignaciones 17.758 a hogares de bajos recursos que impulsamos);

➔ Otro bloque, de **mediano y largo plazo**, donde el núcleo central y de fondo es la reforma del sistema que implica necesariamente entre otros aspectos la eliminación del lucro en la seguridad social y la creación de un nuevo sistema, que no es volver atrás porque al viejo sistema había que reformarlo, un sistema posible “para cumplir nosotros y no sólo para exigirle a otros”, un programa, no una plataforma reivindicativa.

En la concreción de los aspectos de corto plazo y desde Agosto/2003, la Comisión de Seguridad Social del PIT-CNT y el ERT, vienen presentando, ante el Parlamento Nacional, Juntas departamentales, candidatos presidenciales y fuerzas políticas, autoridades nacionales y otros decisores, una batería de proyectos sobre distintos temas (rebaja de edad para la jubilación por edad avanzada y Pensión Vejez; rebaja de años de trabajo para la jubilación común (Uruguay tiene una de las mayores exigencias del mundo) ; mejoras en las asignaciones familiares de hogares pobres (destacando lo avanzado con la reciente ley vigente desde junio); subsidio por enfermedad (hay una reciente ley que mejora en un aspecto parcial el tema); compatibilidad entre trabajo y pensión invalidez; cuota mutual para jubilados y subsidiados por incapacidad; derechos de seguridad social para concubinos; facilidades para pago de deudas de pequeños patrones; mejora de la ley de ambulantes - Monotributo; modificaciones al Seguro de Paro y situación de "cincuentones"); además de las múltiples y permanentes propuestas que se presentan a nivel del propio BPS por la representación de los trabajadores en este organismo; otras están contenidas en lo que se presenta en este resumen.

Estamos entrando ahora en **una nueva etapa** en la elaboración continua de esta Propuesta Alternativa, a partir del 8º Congreso, del trabajo en subgrupos temáticos, con expertos nacionales y extranjeros de primer nivel (como los que nos han apoyado en las actividades y jornadas de abril, mayo y agosto), realizando las proyecciones económico actuariales y de impacto social de las propuestas concretas y sustantivas, del aporte de las organizaciones sociales que se enriquece permanentemente con la información y el proceso de formación y diálogo social que se desarrolla intensamente, tanto como la rigurosidad técnica.

2 LAS RAZONES Y EL METODO PARA ELABORAR LA PROPUESTA ALTERNATIVA

Las razones son muchas. Desde muchos años atrás, el movimiento sindical uruguayo ha tratado de llevar adelante propuestas de Seguridad Social. Antes de la reforma previsional de 1995, y antes, desde la unidad en la CNT y el Congreso del Pueblo de 1965, el sindicalismo uruguayo ya manifestaba la necesidad de reformar el sistema de seguridad social. Es pues, un mandato histórico a cumplir.

Los sucesivos análisis de la aplicación del nuevo sistema de seguridad social implantando con la Ley 16.713 y las AFAP muestran que prácticamente todos los vaticinios que se realizaron en cuanto a las consecuencias del mismo lamentablemente se han cumplido, e incluso hoy son reconocidos por los promotores uruguayos de la ley, y por el propio impulsor a nivel global de la privatización en la seguridad social, el Banco Mundial y otros organismos.

Al efecto ilustran las evaluaciones anuales que ha realizado el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT), la Comisión de Seguridad Social del PIT-CNT en nuestro ámbito, y otras que han realizado importantes expertos e instituciones.

Es pues un aspecto a destacar que en el origen de esta Propuesta Alternativa, está la necesidad de crear un nuevo sistema de seguridad social, en el marco de un nuevo modelo de país. Está el cuestionamiento que el PIT-CNT, pero también el de la Organización

Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU), que lo acaba de ratificar en su reciente 10º Congreso, así como otras importantes organizaciones de diversos sectores, han realizado y realizan a la filosofía y medidas normativas del nuevo sistema previsional surgido en Setiembre de 1995.

Acerca del **método de elaboración**, debe ser coherente con la sustancia de la Propuesta. Se trata de un tema de toda la sociedad, de los 3 millones y pico de uruguayos y no patrimonio de unos pocos, ni de un sólo sector social o político o profesional. La Seguridad Social debe ser analizada como una Política de Estado. Consecuentemente, cualquier reforma y soluciones que se adopten, debe serlo con la participación y el aporte de toda la sociedad y en el marco de un nuevo modelo de país. Así lo estamos haciendo a partir del movimiento sindical y junto a otros sectores, rincón por rincón de todo el país, y paralela e interrelacionadamente con la mayor rigurosidad profesional, con la conformación de grupos técnicos con integrantes de otros sectores. Esta participación implica necesariamente la capacitación técnica y la organización del movimiento sindical, para desde su visión propia incidir organizadamente y con conocimiento. En este sentido se llevan realizados más de 100 cursos de formación y divulgación en Seguridad Social con participación de más de 5.000 personas, en los 19 departamentos, con representantes y militantes de más de un centenar de organizaciones, de más de medio centenar de localidades.

A partir de esta formación han surgido y están funcionando 15 Centros Locales de Información y Formación en Seguridad Social: en Montevideo-FUECI, Paysandú, Paso de los Toros, Durazno, Mercedes (2), Juan Lacaze, Carmelo, Tacuarembó, Santa Rosa, Bella Unión, Maldonado, Salto, Cardona, Trinidad, y está previsto llegar a 20 a fines de año.

3 ALGUNOS PRINCIPIOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Toda persona tiene el derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales y culturales, de manera tal de poder desarrollar su personalidad de manera plena. Es un **derecho humano fundamental**.

La seguridad social uruguaya, para cumplir sus objetivos, debe basarse en los siguientes **principios**: universalidad, igualdad, suficiencia, solidaridad, obligatoriedad, participación y protección.

La **universalidad** supone todas las personas protegidas por la seguridad social sin discriminaciones y todas las contingencias sociales: cargas familiares, maternidad, enfermedad y accidente común, accidente de trabajo y enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y sobrevivencia.

La **igualdad** implica que toda persona ante la misma contingencia debe tener análoga cobertura, lo que no obsta a tratamientos diferenciales que permitan corregir desigualdades anteriores; igualdad con sentido de justicia social, ante situaciones desiguales.

La **suficiencia** determina que las prestaciones deben satisfacer la necesidad generada por la contingencia de manera adecuada y oportuna. Ello dependerá de las políticas y responsabilidades gubernamentales.

La **solidaridad** supone la participación de todos los habitantes en los derechos, las obligaciones y los recursos de la seguridad social; implica la solidaridad intergeneracional e intrageneracional: por la cual los activos aportan por los pasivos, los sanos por los enfermos y los ocupados por los desempleados, pero también implica la redistribución de la renta, por la cual los más ricos aportan más y los menos pudientes menos.

La solidaridad implica entre otras cosas, la **obligatoriedad**: es el derecho y es la obligación de integración al sistema de S. Social que tiene toda persona.

Los procesos de reforma y la gestión de la seguridad social deben cumplirse preceptivamente con la **participación** de los interesados, en particular de los trabajadores, jubilados y pensionistas, empresarios y el Estado, de acuerdo a lo previsto en la Constitución de la República. Pero esta participación deberá asegurarse también en otros niveles posibles en el marco de la descentralización que se adopte, por ejemplo, a través de las Comisiones Asesoras Departamentales, vigentes por ley orgánica del BPS, la 15.800, de 1986. Lo hemos impulsado, promoviendo la condición técnica y profesional de los representantes de los sectores, tratando de no caer en la ineficiencia del asambleísmo decorativo.

La seguridad social es un sistema de **protección**, por lo cual, en caso de duda en la interpretación de una norma debe aplicarse la interpretación más favorable al beneficiario, en particular ante las situaciones de carencias, y en caso de dos normas eventualmente aplicables a la misma situación, se preferirá la más favorable.

Y a partir de considerarse un derecho humano fundamental y de acuerdo a esos principios, una de las líneas estratégicas de la reforma debe ser la **generalidad**, por lo que el sistema debe organizar y coordinar todos los servicios y organismos. Los servicios de retiros militares y policiales y las cajas paraestatales (bancaria, notarial, profesional), no deben quedar al margen de la reforma, con las especificidades que tienen, a partir del estudio de sus proyecciones y con la participación de los interesados. En caso de las paraestatales se ha definido con toda precisión que debe respetarse la autonomía financiera y administrativa de dichas instituciones. Se han concretado proyectos de reforma en Notarial y Profesional; es necesario encarar el proceso de reforma de inmediato de Caja Bancaria. La Militar y Policial, así como sus servicios de salud, también requieren un proceso de reforma.

Pero también una reforma que considere las especificidades, por ello, planteamos políticas de seguridad social para la infancia, la familia, la juventud.

Basta la simple lectura de la estructura de edades de nuestra sociedad, para comprobar que Uruguay es un país envejecido y de emigración, lo que ha llevado a la caracterización de dicho hecho como una tragedia nacional. En este sentido se plantea, así como existe en lo jurídico, la pensión a la vejez, que las asignaciones familiares se transformen en un derecho del niño, como una pensión a la niñez o un concepto similar, siendo sabido que los niños constituyen la franja de edades de mayor concentración de la pobreza, aunque ésta ha

crecido en forma alarmante en los tramos etéreos superiores en los últimos años. También se debería racionalizar este proceso, a través de la coordinación con instrumentos y organismos afines en políticas educativas, de salud, alimentarias, sociales, con instituciones públicas y privadas, en forma indispensable.

Y también **Políticas de empleo y de inclusión**, que también dependen del modelo de país que se pretenda llevar adelante. En tal sentido se considera que habrá que priorizar la implementación de políticas, activas ya que hasta el momento sólo han existido políticas reparatorias o pasivas, esto es, el insuficiente subsidio por desempleo o seguro de paro (con un nivel de cobertura por debajo del 10% del total de desempleados). Las políticas activas de fomento del empleo deberán ser coherentes con las asistenciales y reparatorias que atiendan el riesgo de desempleo, la informalidad, la precariedad y el subempleo, considerando en particular la situación de la mujer, los jóvenes, la población del interior, los/as cincuentones, las personas con discapacidad, los nuevos y antiguos excluidos. Al respecto, luego de la Propuesta presentada en 1999, hemos avanzado específicamente en las investigaciones del ERT (como las realizadas por otras instituciones) sobre Informalidad, Infancia y Mujer, en relación a la Seguridad Social realizadas desde el año 2000 en convenios con FESUR y OIT.

Por otra parte, y como se ha dicho, la financiación del sistema de S. Social no puede estar desligada de las medidas que se tomen respecto del **sistema financiero y tributario** general del país.

No podremos encarar un sistema financiero para la Seguridad Social redistributivo de la riqueza nacional con justicia social, si se mantiene un sistema tributario general regresivo como el vigente actualmente en nuestro país.

Asimismo, y especialmente por la vinculación de la **salud** con el trabajo y la seguridad social en particular, este otro derecho humano fundamental, la salud, la creación de un Sistema Nacional de Salud, debe ser encarado en este proceso.

El BPS es un componente de sostén vital para el sistema mutual. Por otro lado el sistema "DISSE" tiene un muy importante peso en los aportes patronales, miles de trabajadores registrados perciben bajos salarios lo que implica de hecho dificultades para el acceso al usufructo del derecho y por otra parte un costo adicional para la empresa por un aporte patronal superior al correspondiente al aporte jubilatorio. En la cuarta etapa iniciamos el encare del tema.

Finalmente, por este capítulo, la **elasticidad o flexibilidad, la progresividad y gradualidad**, en esta coyuntura, son fundamentales, para el proceso y los contenidos de la reforma. Usamos el concepto de elasticidad para evitar los equívocos que pueden darse con el término flexibilidad, el que se asocia, habitualmente, a pérdida de derechos laborales de los trabajadores. Descartamos la rigidez y los "shocks" en seguridad social, fundamentalmente en lo que tiene que ver con los procesos de cambio, pero también en las exigencias, prestaciones, topes, aportes, delimitación de niveles, etc.

4 LOS TIPOS DE REFORMA

Indudablemente cualquier reforma al sistema requiere del debido análisis del tipo de los cambios a plantear, del cronograma de los mismos, de la definición de los tiempos, de su gradualidad o progresividad, de sus efectos sociales y económico-financieros. Algunas de las modificaciones serán sustanciales o estructurales, otras parciales, coyunturales y/o específicas.

4.1. Ejemplos de Reformas Sustanciales o Estructurales, de fondo.

En el financiamiento: el cambio de la estructura y de las fuentes tributarias del sistema de S. Social deberá transformarlo de sus aspectos regresivos actuales, a un sistema progresivo, acorde con los principios internacionales (por ejemplo de OIT). Se está de acuerdo en que el tema sustancial no es si el financiamiento debe ser exclusivamente tripartito o de rentas generales, sino el origen de las fuentes tributarias, de dónde salen los tributos, quién los paga: de la riqueza, de los altos ingresos, o de los sectores más necesitados. En 1990 el presupuesto general del BPS se financiaba en un 82% con los aportes directos a la seguridad social y el 18% con aportes de rentas generales (Gobierno central); en 2003 se pasó a financiar sólo el 47% con aportes a la seguridad social directos y el 53% provino de rentas generales.

Otro aspecto importante de esta etapa posterior a la Propuesta que presentamos en 1999, lo constituyó la investigación y análisis del tema que culminó con la edición del libro "Estructura Tributaria - Su impacto en la distribución del Ingreso en los Hogares Uruguayos" que concretó el ERT conjuntamente la Facultad de Ciencias Económicas, y con el Instituto A. Carbone del Partido Nacional e ISODE del Nuevo Espacio (autores Carlos Grau y Gabriel Lagomarsino). En este trabajo se demostró un marcado predominio de los impuestos indirectos (por ejemplo, IVA) sobre los directos (a la renta personal) y también se demostró que pagan más los que menos tienen. La política tributaria debe ser analizada como parte de la política económica global y por lo tanto sus objetivos e instrumentos deben formar parte del proyecto general. En particular deben considerarse los objetivos en materia de políticas productivas sectoriales y las aspiraciones en materia de distribución del ingreso. Los criterios básicos de un proceso de reforma tributaria deberían ser los siguientes:

- ➔ aumento sustancial de los impuestos directos, sobre todo por la imprescindible incorporación de un impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF), existente en casi todo el mundo (es por ejemplo el más importante en EE.UU.), menos Uruguay.
- ➔ incorporación de la selectividad como mecanismo de imposición, ya sea para el caso de los impuestos indirectos (tasas diferenciales de impuestos al consumo), como en relación a los impuestos a la producción.
- ➔ castigo a través de un mayor impuesto al mantenimiento de bienes improductivos, ya sea tierras, viviendas, etc.

En la creación de un nuevo sistema mixto de seguridad social: el cambio de la estructura y filosofía del sistema mixto que se ha concretado mediante la ley 16713, con una parte del sistema público de aporte y prestación definida y otra parte privada de aporte individual definido, con prestación indefinida (sabemos cuanto se aporta pero no cuanto se va a cobrar de jubilación), y el riesgo que ello implica, sistema éste administrado por sociedades anónimas lucrativas, las AFAP. Este sistema debe ser sustituido sustancialmente: las AFAPs deben ser derogadas. Es la única forma, mediante un adecuado régimen de transición, que a los trabajadores/as, pueda garantizárseles sus derechos, sus aportes.

Proponemos un nuevo sistema, no volver al pasado, donde se incluyen tres regímenes o pilares: - uno **no contributivo o asistencial**,
- uno **contributivo solidario** y
- un **régimen complementario**.

El régimen asistencial destinado a beneficiarios con ingresos de núcleo familiar inferiores a la línea de pobreza, que se complementa y coordina con el nuevo régimen también público solidario contributivo, fuerte, hasta aproximadamente 75 Unidades Reajustables¹ (unos \$ 17.000.-), y por encima y para este tramo de ingresos, un régimen complementario obligatorio. Se ampliará esta más adelante.

Proponemos que la jubilación mínima se establezca en aproximadamente 10 UR (hoy \$ 2.300.-) y con ajustes progresivos y diferenciales, en particular para hogares carenciados.

Por otra parte, progresivamente respetar el aumento de todos los topes jubilatorios y de otras prestaciones.

Los requisitos mínimos para la causal jubilatoria común propuestos son 60 años de edad y 30 años de trabajo para hombres y mujeres (con las excepciones y flexibilidades que se determinarán en el conjunto de la propuesta, por ejemplo en relación a prestaciones no contributivas, edad avanzada, etc.).

Las tasas de reemplazo (monto de la pasividad en relación al salario) que se proponen, son tasas progresivas según franjas salariales para los trabajadores/as comprendidos en el régimen público solidario contributivo.

En cuanto al régimen pensionario, nuestra propuesta modifica lo dispuesto en la ley 16.713, pero tampoco retorna al sistema de Acto 9 previo a la misma. Todo ello lo ampliaremos más adelante y están más detallados en el texto de la Propuesta, van a modo de ejemplos, por ahora.

Estas reformas son las que en la Introducción denominamos de **mediano y largo plazo**.

4.2. Ejemplos de reformas parciales y específicos

Será necesario considerar reformas que no serán estructurales, esto es, de carácter parcial, coyuntural o específica, lo que en algunos casos conlleva aspectos del sistema vigente que pueden ser mantenidos, dadas sus características, y para otros aspectos cuestionables continuamos proponiendo soluciones a problemas que día a día se presentan y son viables de resolver mientras se mantenga vigente el actual sistema en general. Ejemplo de ello es nuestro impulso a la reciente ley 17.558 de extensión de **asignaciones familiares** a hogares de bajos recursos. Es cierto que faltan resolver aspectos importantes como la atención de salud, la profundización de la cobertura, la coordinación con otras políticas educativas y

¹ Promovemos el cambio de las bases monetarias de referencia en general. Se trata de desligar del Salario Mínimo Nacional las variables legales de forma que éste quede como lo que realmente es, lo mínimo que se debe pagar de salario a un trabajador. Elegimos en este caso la UR dado que su evolución es automática por el Índice Medio de Salarios (ver nota sobre el Salario Mínimo en este mismo boletín).

asistenciales y con otros organismos, etc. Pero es un indudable avance. Lo mismo en la decena de proyectos de ley que hemos impulsado ante las autoridades a través de la Comisión de Seguridad Social sindical y el ERT.

Estas reformas son las que en la Introducción denominamos de **corto plazo**.

5 EL NUEVO SISTEMA PROPUESTO

5.1. Un nuevo Sistema Mixto

El sistema de seguridad social, como se ha dicho, será de naturaleza mixta y estará compuesto con :

- a) prestaciones de carácter asistencial, no contributivo;
- b) prestaciones de carácter contributivo solidario, con intervención estatal en la financiación
- c) prestaciones complementarias de carácter contributivo.

El sistema previsional a crear comprende a todas las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, sin perjuicio de las reformas integradas en otros sectores, como los servicios militares y policiales y las cajas paraestatales, con prioridad en Caja Bancaria.

El objetivo es una propuesta posible que logre los consensos nacionales necesarios para su puesta en práctica. Con las organizaciones. Con la gente. Con rigurosidad técnica. Y si dichas correlaciones establecieran que el país debe ir a un sistema exclusivamente público solidario financieramente posible, saben que los trabajadores estaremos responsablemente en la primera fila para ello.

El **primer nivel asistencial** abarcará a aquellas personas carentes de recursos. Por tales se entenderá a todas aquellas personas cuyos ingresos familiares sean inferiores a la línea oficial de pobreza, a las que se proporcionará en coordinación con otras prestaciones y servicios (asignaciones familiares, de salud, eventualmente alimentarias), una pensión a la vejez o invalidez cuando reúnan los requisitos establecidos y sujeto a estrictas comprobaciones de carencia de recursos.

El **segundo nivel de solidaridad**, comprenderá a todas las personas por el nivel de ingresos hasta aproximadamente 75 UR (unos \$17.000.-). Se tendrá derecho a todas las prestaciones del sistema, cuando se produzca la contingencia y se reúnan las condiciones exigidas en cada una de ellas. La financiación de este nivel se realizará mediante aportes tripartitos.

El **tercer nivel complementario** y comprende el tramo de salarios nominales (asignaciones computables) superiores a aproximadamente 75 UR, que se propone en forma obligatoria para a todas las actividades amparadas por el BPS.

Se autofinanciará con las cotizaciones de sus integrantes más los aportes voluntarios que pudieren obtenerse.

Podría entenderse que afecta la estructura y filosofía de la propuesta, la posibilidad de adoptar la complementariedad. Por ello la Propuesta Alternativa aborda este tema como una necesidad en función de la actual realidad considerando que al momento de su eventual implementación el actual sistema tendrá más de 10 años de vigencia y para una transición

adecuada, planteando un régimen complementario donde actúen sólo el sector público o cooperativo; con fondos de capitalización colectiva con prestación garantizada; de carácter general; no lucrativos y con gastos de administración controlados; con eliminación de las aseguradoras privadas, excepto las que se adecuen a estos principios; de afiliación obligatoria sólo para sectores de altos ingresos que proponemos por encima de aproximadamente las 75 UR mensuales, comprendiendo hasta el 10% de los trabajadores del país de acuerdo a la resolución del 8º. Congreso sindical; con participación de los interesados en la gestión de los mismos.

Esquema del Régimen de la Propuesta Alternativa

| Pilar | Características centrales |
|-------------------------------|---|
| Asistencial | <ul style="list-style-type: none"> . Destinado a personas sin capacidad contributiva. . Basado en línea de pobreza . A partir de los 65 años o a cualquier edad en caso de incapacidad absoluta. . En coordinación con otras prestaciones y servicios |
| Solidaridad intergerenacional | <ul style="list-style-type: none"> . Para los actuales afiliados al BPS . Para la franja de ingresos de hasta aprox. 75 UR . Jubilación común: causal con 30 años registrados y 60 años de edad, bonificando la permanencia principalmente con incentivos hasta los 65 años. . Sin tope y con tasas de remplazo decreciente según franjas del sueldo básico jubilatorio. . Financiado en forma tripartita . Evitando las actuales rigideces dotántolo de flexibilidad. |
| Complementario | <ul style="list-style-type: none"> . Obligatorio para los afiliados activos al BPS por el tramo salarial superior a las aprox. 75 UR, comprendiendo hasta el 10 % de la población . Administrado por entidades sin fines de lucro propiedad de instituciones públicas o privadas regidas por el derecho público. . Con participación de los afiliados en la gestión. . Financiado bajo el régimen de la capitalización colectiva. La prestaciones se determinan en base a lo acumulado en la cuenta individual con prestación mínima garantizada. |

6 PASIVIDADES

6.1 Tipos de pasividades

La **jubilación común** se configurará mediante el cumplimiento de los 60 años de edad y un mínimo de 30 años de servicios (hoy 35) con registración en la historia laboral para períodos cumplidos en carácter de trabajador dependientes, o con cotización efectiva para el caso de los períodos cumplidos en carácter de trabajador no dependiente, sin perjuicio de la

elasticidad y gradualidad que se establecen en general y en interrelación con las prestaciones no contributivas, la jubilación por edad avanzada y parcial, y otras prestaciones y servicios.

Jubilación con retiro parcial: configurada la causal jubilatoria común, el afiliado en relación de dependencia y siempre que se trate de una única actividad dependiente, podrá hacer efectivo su derecho a la pasividad por el 50% de su valor siempre que redujere en igual proporción el tiempo de sus servicios y su salario. Esta opción sólo podrá hacerse efectiva por un período máximo de 5 años a contar desde el cumplimiento de los 60 años y como máximo hasta los 65 años de edad. No tendrán derecho a esta prestación los patrones, trabajadores no dependientes y cónyuges colaboradores.

Siendo el retiro parcial un derecho del trabajador, no podría condicionarse a que la empresa contratara trabajadores jóvenes, pero sí se podría estimular la misma, con estrictos controles, por plazos limitados, y en consonancia con otras normas y medidas de fomento del empleo juvenil.

Jubilación por Edad Avanzada: se aplicarán también aquí los criterios de elasticidad y gradualidad. Se propone inicialmente con menor edad y años de servicio que la actual (que es 70 y 15, respectivamente), en interrelación con la otras prestaciones contributivas y no contributivas del sistema, pudiéndose llegar a configurar a los 65 años para hombre y mujer, con 10 años de servicios reconocidos, como mínimo.

Jubilación por incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo: en caso de esta discapacidad sobrevenida en situación de actividad, cualquiera sea la causa que la origine y el tiempo de desempeño en la actividad de que se trate. Debería reanalizarse los actuales baremo, pero más en particular se debe modificar la rigidez del 66 % y la incidencia de los factores complementarios: sociales, laborales, educativos, en el porcentaje. Tendrán derecho a la atención integral de salud mediante cuota mutual o equivalente en el nuevo sistema nacional de salud.

Subsidio transitorio por Incapacidad absoluta para el trabajo o profesión habitual

Se brindará por un período máximo de 5 años (ahora 3); también la elasticidad en la actual rigidez del 50 % de baremo y en la ponderación de los factores complementarios; con atención integral de salud o cuota mutual en el nuevo sistema. Sin perjuicio de esto, se debe analizar la instrumentación de medidas de recapacitación y reinserción laboral, según las posibilidades en cada caso.

Bonificación de Servicios: lo prioritario será la promoción de la mejora permanente de las condiciones de trabajo y medio ambiente. La bonificación de servicios sólo regirá para las causales de jubilación común y por edad avanzada. En estos casos, como ahora, se adicionará a la edad real y a los años de trabajo registrados, la bonificación correspondiente, derogando la exigencia de 10 años como mínimo y finales, y diseñando una política protectora, participativa, con estricto rigor científico - técnico, y principalmente de base legal

Pensiones a la Vejez e Invalidez

Esta prestación asistencial no contributiva se otorgará a quienes carezcan de recursos para subvenir a sus necesidades vitales, proponiéndose que en el marco de la interrelación con otras prestaciones, pueda otorgarse en determinadas condiciones, con un mínimo 65 años de edad, o en cualquier edad si está incapacitado en forma absoluta. El tope de los ingresos del núcleo familiar que cohabite con el beneficiario se establecerá en la línea de pobreza oficial, con un adicional progresivo según la cantidad de integrantes del núcleo familiar. En el caso de la pensión por discapacidad, es imprescindible flexibilizar y graduar los baremos, tanto en su actual rigidez del 66 % como en la consideración de los factores complementarios (sociales, educativos, laborales), en el marco de un sistema de integración social, donde se promueva efectivamente la participación de estas personas.

Pensiones de sobrevivencia

Ante el régimen vigente se proponen modificaciones, como por ejemplo, que los causantes desocupados con/sin seguro de paro, que en el régimen vigente no generan esta prestación (por ejemplo causantes con menos de 10 años de actividad y fallecimiento posterior al cese), generarán derecho a pensión en determinadas condiciones y plazos; que existirán montos de pensión proporcionales al número de años de servicios prestados en determinados casos al no alcanzar los requisitos básicos; la extensión del derecho a los/as concubinas (more uxorio) y para los hijos solteros hasta 21 años, priorizando así a los menores de hogares de bajos recursos.

Beneficiarios

Las viudas tendrán derecho al beneficio inicialmente hasta ingresos similares al límite del propuesto pilar contributivo solidarios, por encima del cual, se aplicarán tasas progresivamente decrecientes para la determinación del monto de la prestación.

Los períodos de prestación de la pensión tratándose de personas viudas, concubinas o divorciadas, se propone que se servirán por un período mínimo de 2 años, cualquiera sea el ingreso de los beneficiarios, vencido el cual, se pagará de acuerdo a los ingresos del beneficiario, aplicándosele en caso de corresponder, tasas progresivamente decrecientes.

6.2. Montos y ajustes de las pasividades

El Sueldo Básico Jubilatorio (SBJ) será el promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los últimos 10 años registrados en la Historia Laboral, limitado al promedio mensual de los 20 años de mejores asignaciones computables incrementado en un 10%. Si fuera más favorable se aplicará el promedio de los 20 años más el 10%.

Para el cálculo del sueldo básico jubilatorio en todos los casos, sólo se tomarán en cuenta las asignaciones computables mensuales actualizadas hasta el monto de las aprox. 75 UR establecidas para el nivel contributivo solidario.

Para la jubilación común, cuando se computen como mínimo 60 años de edad y 30 años de trabajo, las llamadas Tasas de Reemplazo (TR) o sustitución (porcentaje de jubilación en relación al salario), serán progresivas de acuerdo a franjas salariales.

A modo de ejemplo, sólo para facilitar su comprensión ya que la propuesta en este sentido también está sujeta a las proyecciones que se están realizando (los porcentajes finales

surgirán de esas proyecciones), mostramos como sería esto de que las TR sean progresivas y por franjas:

- ➔ 65% del Básico Jubilatorio hasta monto salarial de 25 UR
- ➔ 55% del Básico Jubilatorio entre 25 y hasta 50 UR
- ➔ 45% del Básico Jubilatorio entre 50 y 75 UR
- ➔ a partir de 75 UR se aplicará el Sistema Complementario.

Se establecerán asimismo porcentajes adicionales hasta los 65 años, dado que sólo se estimulará la postergación del retiro hasta esa edad por este mecanismo. También se estimularán los años de trabajo, mediante coeficientes a determinar.

Para la **Jubilación especial por incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo**, para el **subsidio transitorio por incapacidad absoluta y permanente para el trabajo o profesión habitual**, y para la **jubilación por edad avanzada**, también se aplicarán estos criterios, con porcentajes superiores a los actuales.

La **prestación mínima de todas las pasividades** excepto las pensiones de sobrevivencia, será de aproximadamente 10 Unidades Reajustables (\$2.300.- actuales), priorizando la situación de pobreza. Por otra parte, esta prestación mínima deberá guardar la debida armonía con el salario mínimo de aportación y el mínimo nacional..

Aumentos diferenciales de pasividades: En todos los casos se cumplirá con el aumento mínimo tal como lo determina la Constitución de la República, sin perjuicio de lo cual se habilitarán mecanismos para otorgar aumentos diferenciales, según criterios a determinar.

En el sistema que se propone **no existirá tope máximo de jubilación**. Al existir tasas progresivas decrecientes se asegura que todos los ingresos de los trabajadores rindan al momento de la jubilación. (recordar que para los trabajadores de ingresos superiores además de la jubilación solidaria se agrega la del régimen complementario).

7 OTRAS PRESTACIONES PARA TRABAJADORES/AS Y FAMILIAS

La Propuesta Alternativa es parte de un nuevo modelo de país, de un país productivo con justicia social y trabajo decente. No vamos a reiterar aquí aspectos ya señalados, contenidos en las cuestiones de corto plazo relativa por ejemplo al subsidio por enfermedad, a la atención de la salud de los trabajadores y su familia, al monotributo, etc. etc.; aunque sí vamos a ver algunos temas, a modo de ejemplos de otras prestaciones, generalmente conocidas como prestaciones de actividad o de corto plazo.

7.1 Desempleo.

Deberá coordinarse con las imprescindibles Políticas Activas de empleo. El Estado será responsable de planificar, implementar y administrar políticas que tiendan a satisfacer el

objetivo primordial del pleno empleo, la formación profesional y la cobertura suficiente de la contingencia del desempleo; la coordinación de las políticas y programas entre los diversos organismos que tienen competencia en la materia de empleo, desempleo y formación profesional. Y en este marco, la creación de un Servicio Nacional de Empleo, coordinando MTSS – JUNAE – BPS, y otros organismos que correspondan, para la intermediación en el mercado de trabajo acerca de la oferta y demanda

Deberán considerarse, entre otros criterios, el envejecimiento de los trabajadores diferenciados en función de los oficios desempeñados; que las edades de retiro que se fijen propendan entre otros objetivos, a fomentar la contratación de trabajadores jóvenes a través de contratos de prueba, aprendizaje, de solidaridad, con derechos laborales y sociales, etc.; en coordinación de las prestaciones de seguridad social con políticas de empleo a efectos del logro del pleno empleo y de la cobertura suficiente de la contingencia del desempleo.

A partir de ello, se proponen algunas modificaciones al régimen vigente, como son:

➔ **Incorporación** de sectores que hoy no gozan del beneficio (por ejemplo domésticas y mejora del recientemente incluido sector rural), determinación de inclusión pasando de la órbita del Poder Ejecutivo al BPS.

➔ **Período previo de generación**, determinando que el mínimo de relación laboral exigido deberá haberse cumplido en los veinticuatro meses inmediatos anteriores a la fecha de configurarse la causal, facultándose al BPS a extender dicho plazo en casos justificados.

➔ **Término de la prestación**: buscando que cuando los beneficiarios hayan agotado, de modo continuo o discontinuo los 6 meses de seguro de paro, puedan comenzar a recibirla de nuevo cuando hayan trabajado un mínimo de 6 meses/150 jornales y facultando al Directorio del BPS mediante votación especial, a determinadas elasticidades, considerando situación de la empresa, del beneficiario (edad, pobreza), con contrapartidas en ambos casos (por ejemplo asistencia a cursos de formación y capacitación de los trabajadores, etc.).

➔ **Mejora de los montos actuales** al 60% del promedio mensual de las remuneraciones percibidas en los seis meses inmediatos anteriores y elevación del tope actual.

7.2. Medidas para trabajadores/as "cincuentones"

Sin perjuicio de las modificaciones anteriores, y en lo que corresponda, buscar medidas para atender a los trabajadores que por encima de los 50 años se quedan sin trabajo, tomando como ideas al respecto:

➔ **Jubilación proporcional anticipada** con 30 años de actividad para mayores de 55 años en casos de empresas cerradas o con reducción de personal superior al 50% de la plantilla existente. Al cumplimiento de la edad mínima jubilatoria (60 años) la jubilación se reliquidará correspondientemente. El monto de la jubilación anticipada no podrá ser superior al 70 % del monto correspondiente a la edad de jubilación común (60 años).

➔ **Autorización a reconocimiento de años de aportes sin actividad** efectiva hasta obtención de causal jubilatoria común. Los aportes podrán ser realizados por las empresas a través de la negociación colectiva o provenir de: subsidio estatal equivalente a los aportes personales jubilatorios para empresas y/o trabajadores que no hayan hecho uso del subsidio por desempleo durante los 3 últimos años; un Fondo Solidario recaudado por el BPS con aportación universal bipartita del 0,125 % mensual inicial, reajutable según necesidades.

7.2 Asignaciones Familiares

Partimos del concepto que la Asignación Familiar debe ser un derecho del niño. Los cambios a impulsar deben tender a la inclusión de todos los menores con independencia de la situación de los padres o tutores o quien esté a cargo de ellos.

En el caso de las nuevas normas (leyes 17.139 y 17.758) se deben analizar los toques de ingresos de los hogares, fijándolos en base a la línea de pobreza, en unidades reajustables, y con adicionales por mayor número de integrantes del núcleo familiar.

Igualar derechos de los niños, estableciendo para todos los contenidos en la Ley 15.084, en materia de Atención de Salud en el BPS, asignación familiar doble y otros beneficios para los menores discapacitados. Mantener e incentivar la obligatoriedad de estudiar de los menores y de atención y controles de salud para el derecho al cobro.

8 LA TRANSICION DEL ACTUAL AL NUEVO SISTEMA DE LA PROPUESTA ALTERNATIVA

En la Propuesta Alternativa se inicia el abordaje de la identificación de los problemas a resolver por el pasaje del actual sistema de la ley 16.713, AFAPs incluídas, hacia el nuevo sistema que se propone.

Lo venimos considerando desde 1998, pero en este 2004, es uno de los puntos centrales de análisis con técnicos nacionales y extranjeros.

Están involucrados en esta temática los derechos jubilatorios y los aportes de los trabajadores, de los afiliados y no afiliados a AFAPs, los aspectos financieros, los impactos sociales, así como las repercusiones jurídicas en general para el BPS, el Estado y otros agentes.

A los efectos de identificar los problemas a resolver en la transición, conviene clasificar a los trabajadores en dos grupos:

Grupo 1: para los trabajadores sólo afiliados al BPS la transición no ofrece mayores dificultades. En efecto, el cambio en los parámetros del sistema solidario (condiciones de acceso a las prestaciones, tasas de reemplazo, etc.) operaría para este grupo sin mengua de sus expectativas actuales de su prestación de jubilación futura. Estos trabajadores son la gran mayoría de los que al 1 de abril de 1996 tenían 40 años o más.

Grupo 2: trabajadores afiliados al BPS y a una AFAP para los que se debe garantizar indudablemente, la transición al nuevo sistema y sus aportes realizados. Cabe distinguir aquí dos subgrupos, as u vez:

- la de los trabajadores que por razones de ingresos y de edad puedan participar en un eventual régimen complementario y
- la de los que han hecho opción por el artículo 8 de la ley 16.713 siendo que por razones de ingresos o de edad no estaban obligados a participar en el régimen de ahorro individual.

Con respecto al segundo grupo la ley 16.713 ha creado un mecanismo artificial para estimular la opción a favor de las AFAPs a quienes no estaban obligados a ello, bonificando con el 50% el cálculo del básico jubilatorio en el régimen solidario, a los efectos de determinar el monto de la prestación a percibir en dicho régimen. Esto implica, que el régimen solidario está financiando el mayor desarrollo del régimen de ahorro individual, al

"premiar" a los que hagan la opción referida. Sin embargo al analizar la transición debemos reconocer también este hecho y darle una solución.

Todo análisis de la transición toma como principio rector el respetar los fondos acumulados por los trabajadores en sus cuentas individuales, ante la desaparición de las AFAP del sistema de seguridad social.

Estamos analizando distintas opciones, a partir de las comenzadas a estudiar en 1998, para concretar un proceso de transición viable, con estudios detallados de factibilidad y eventuales costos, las que nos encontramos en pleno proceso de profundización, en particular a través de los análisis técnicos que se viene realizando.

9 GESTION Y ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La práctica cotidiana en la dirección del BPS nos ha permitido percibir la importancia capital de la gestión y administración de la Seguridad Social.

El BPS debe desarrollarse como instituto rector de la Seguridad Social del País, con las adecuaciones estructurales necesarias para atender, coordinar y organizar todo el sistema de seguridad social: público, paraestatal y privado; respetando roles y autonomías, de acuerdo a lo que marca la Constitución. La participación de los actores sociales, trabajadores activos, jubilados y pensionistas, y empresarios, deberá asegurarse en todos los niveles posibles, cualquiera sean las medidas de descentralización que se adopten y sin perjuicio de la participación de otras organizaciones representativas de otros sectores sociales en las instancias que correspondan (ejemplo: Comisiones Asesoras de la ley 15.800).

Atender mejor a la gente: **La idea de gestión debería enmarcarse en el concepto: “Lo principal es el ciudadano, allí donde esté y como esté, atendiendo sus derechos y necesidades.”**

Algunos de los aspectos que entendemos se deben atender:

- ➔ La atención personalizada, el tiempo necesario, en ambientes confortables y con tratamiento de los trámites en tiempo real;
- ➔ La simplificación de la burocracia interna reduciendo sustancialmente los requerimientos, sin perder calidad en los controles;
- ➔ La descentralización nacional real de todos los trámites;
- ➔ Desarrollar un importante nivel de capacitación permanente general y especializada tendiente a la creación de verdaderos Agentes Especializados;
- ➔ Búsqueda de mecanismos legales que reduzcan sustancialmente las demoras en la resolución definitiva de los reclamos y recursos de los ciudadanos, principalmente atendiendo a la naturaleza particular que revisten las prestaciones de seguridad social (en muchísimos casos único sostén del ciudadano). Estudiar la posibilidad de un subsistema propio a crear de “Justicia de Seguridad Social”, como en España, dentro del orden constitucional correspondiente;

→ Que el ciudadano/a que se acerque por primera vez al BPS, en forma directa o por medio remoto, salga de este primer contacto con la máxima claridad de “qué va a pasar después”.

El desarrollo de la tecnología informática al servicio de la gestión, aprovechando los avances registrados en la institución, aunque muchas veces hayamos cuestionado los procedimientos, la metodología, las contrataciones o designaciones llevadas a cabo.

Pero estos cambios deben ser transformados en cosas tangibles para los ciudadanos, no quedar sólo en el laboratorio, ni en el show propagandístico. En este sentido se deberá reestudiar, y eventualmente reformular, el diseño de los sistemas, a la luz de su actual situación.

Resulta estratégico, prioritario y determinante desarrollar una política específica para concretar las transferencias de los grandes sistemas informáticos y procesos de gestión hoy en manos de empresas privadas, al propio BPS.

La Historia Laboral – Prueba de Servicios

Es de vital importancia para la gestión de la seguridad social, pero el registro en el BPS no debe ser el único elemento determinante de los derechos de seguridad social, tanto hacia el futuro como hacia el pasado. De no ser así, son muchos los trabajadores/as que pierden derechos. Tal como se ha expresado anteriormente, la relación aportación y beneficios debe estar regido por el concepto de que estamos ante un derecho humano fundamental. En cuanto a los medios probatorios, deberían ser los que se han aplicado tradicionalmente, considerando los cambios ante las nuevas tecnologías: principalmente documental y preponderantemente del registro de la Historia Laboral del BPS, sin descartar lo fehacientemente testimonial en determinadas condiciones y casos.

Combate a la evasión

Es necesario procesar una mejora sustancial en la operativa y planificación estratégica del BPS en materia de recaudación y fiscalización tributaria, mejorando, a la vez, sus facultades en la materia, para lo cual, se proponen algunas medidas:

- Acción ejecutiva directa del BPS;
- Profundización de la ya iniciada coordinación y cruce de información con otros organismos afines (MTSS, DGI, Aduanas, BCU, Poder Judicial; MSP, Intendencias, etc.);
- Tratamiento igualitario a contribuyentes privados y públicos;
- Cobro mediante acción judicial al Estado, entes y servicios;
- Aplicación de medidas cautelares, constitución de garantías reales suficientes, embargo concreto o específico de bienes de empresas privadas, secuestro con traslado a depósito y posibilidad del organismo de preñar a su favor;
- Embargo de cuentas corrientes por delitos contra la seguridad social;
- Intervención de empresas con facultades de retención de los aportes adeudados;
- Hacer públicas las empresas evasoras y sus responsables directos;
- Potestades del trabajador de conocer la situación contributiva de la empresa que pueda causarle perjuicio o agravio;
- Definición de posibilidad de denuncia por organizaciones representativas de trabajadores con estímulo económico a los personalmente afectados;
- Capacitación de las organizaciones representativas de trabajadores y empresas;

- ➔ Creación de un centro de información con jornadas de asesoramiento específico para las relaciones de las empresas con el BPS y en particular para las micro, pequeñas y medianas, las cooperativas, ONGs, etc.;
- ➔ Charlas programadas y permanentes en instituciones de enseñanza para docentes y alumnos a efectos de generar la sensibilidad ética contra la evasión que afecta los derechos a las prestaciones y el conocimiento general adecuado de los derechos y obligaciones de seguridad social, en el marco de un Plan Nacional de Formación en Seguridad Social.

En definitiva, un BPS más cerca de la gente; con atención personalizada al trabajador, al empresario, al jubilado, a la persona con discapacidad, al niño beneficiario, al que se acerque; con más coordinación de los diferentes centros de gestión del organismo y de otros organismos afines; con mucha racionalización para el mejor uso de los recursos humanos y financieros; con más participación de la gente, capacitándola en el asesoramiento a la gestión profesionalizada del BPS como servicio público estatal, y de los funcionarios dignificados como servidores públicos; con participación y diálogo social; con efectivas contrapartes en los contratos externos necesarios y efectivas transferencias al BPS en tiempo y forma de los mismos.