

## **Plebiscito de octubre define el futuro de la seguridad social en Uruguay\***

Antonio Elías<sup>†</sup>

Instituto de Estudios Sindicales (INESUR) -Uruguay

*Recibido: 7 de agosto de 2024  
Aceptado: 27 de agosto de 2024*

### **Resumen**

El artículo aborda la iniciativa en Uruguay para reformar la constitución y consagrar la seguridad social como un derecho humano fundamental. Esta propuesta surge tras la insatisfacción popular con el sistema actual, evidenciada por más de 430,000 firmas para un plebiscito. Se critica el modelo de desigualdad que justifica recortes en derechos, resultando en jubilaciones insuficientes. La reforma busca establecer principios como la universalidad y la solidaridad social, permitiendo que organizaciones sociales promuevan cambios cuando el sistema político no responde a las demandas ciudadanas. Así, se busca garantizar un sistema de seguridad social que asegure condiciones dignas para los futuros pasivos.

**Palabras clave:** seguridad social, Uruguay, plebiscito, Constitución

### **Abstract**

The article addresses the initiative in Uruguay to reform the constitution and enshrine social security as a fundamental human right. This proposal arises after popular dissatisfaction with the current system, evidenced by more than 430,000 signatures for a plebiscite. The model of inequality that justifies cuts in rights, resulting in insufficient retirements, is criticized. The reform seeks to establish principles such as universality and social solidarity, allowing social organizations to promote changes when the political system does not respond to citizen demands. Thus, the aim is to guarantee a social security system that ensures decent conditions for future liabilities.

**Keywords:** social security, Uruguay, plebiscite, Constitution

---

\* Una versión previa de este artículo fue publicada en enero 2024 y está disponible en este enlace: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/5839-uruguay-solamente-la-aprobacion-del-plebiscito-podra-preservar-los-derechos-humanos-en-la-seguridad-social>

<sup>†</sup> Director del Instituto de Estudios Sindicales (INESUR-Uruguay), docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (1985-2017). Contacto: [aelias@adinet.com.uy](mailto:aelias@adinet.com.uy)

## Introducción

Este artículo analiza lo que se discute actualmente en Uruguay en torno al sistema de la seguridad social. El 27 de abril de 2024 se entregaron más de 430 mil firmas para habilitar el plebiscito que permita una reforma constitucional con el objetivo de consagrar la seguridad social como un derecho humano fundamental y de esta manera abrir un nuevo escenario para una reforma integral de todo el sistema de previsión social (Brecha, 2024).

Los defensores del modelo actual que implica un aumento de la desigualdad argumentan que la reforma se realizó por temas demográficos: es decir mayor esperanza de vida y el pago de prestaciones por más tiempo. Para cubrir estos pagos plantean que no se puede aumentar los gravámenes al capital porque esto afectaría la inversión y el crecimiento económico.

Cabe mencionar que los aportes personales y patronales constituyen la fuente principal de financiamiento de la seguridad social. Es así como los trabajadores han mantenido su tasa de aporte, mientras que las tasas de aporte patronales se han modificado, en general a la baja, y se han creado múltiples normas que establecen exoneraciones de aportes patronales.

Para el financiamiento tampoco se habla de las exoneraciones totales o parciales de impuestos al capital que al parecer son intocables. Desde el 2007 cuando se realizó una reforma al impuesto a las rentas de las actividades empresariales (IRAE), los subsidios al capital a través del IRAE y el impuesto al patrimonio (IP) fueron “superiores a la asistencia financiera neta al Banco de Previsión Social (BPS)” (Elías, 2024) para el 2018 (ATSS, 2021). Esto significa que existe espacio para reducir los subsidios al capital en forma gradual cubriendo los aportes a la previsión social sin necesidad de condenar a los futuros pasivos a vivir la vejez en condiciones indeseables. Además “el gasto tributario en zonas francas es casi la mitad de dicha asistencia” (Elías, 2024).

Sin embargo, los defensores del modelo actual no discuten ni están dispuestos a aumentar los costos del capital con los aportes patronales o en impuestos. Para ellos se debe reducir los egresos recortando derechos de los futuros jubilados, que tendrán pensiones insuficientes e incluso, la mitad de los cuales no podrán mantenerse entre los 60 y los 65 años.

De esta manera, en una disputa del capital contra el trabajo buscando nuevas formas de acumulación, este plebiscito propone fijar límites constitucionales para preservar el derecho de la población a tener un sistema de seguridad social con los siguientes principios rectores: universalidad; integralidad; solidaridad social intergeneracional e intrageneracional; participación social; suficiencia de las prestaciones y afiliación obligatoria.

Esta reforma constitucional impulsada por el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT CNT), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) busca garantizar un derecho humano fundamental a la seguridad social a través de límites al sistema jubilatorio.

Cuando el sistema político no atiende los anhelos del pueblo, la democracia directa, a través un plebiscito permite que las organizaciones sociales, en este caso la central de trabajadores, promuevan cambios a la Constitución que data de diciembre de 1996.

De esta forma, el pueblo se puede pronunciar directamente ante demandas ciudadanas y lograr objetivos que no han tenido respuesta. El sistema político para revertir esos cambios requerirá de un nuevo plebiscito que le pregunte al pueblo. Por tanto, se trata, claramente, de un mecanismo para evitar que pueda ser modificada por una decisión del Parlamento.

Uno de los cuestionamientos a los plebiscitos es que una descripción excesiva de los derechos que corresponde al cuerpo legislativo. Ante ello es preciso indicar que “la respuesta es que el nivel de detalle del texto constitucional es inversamente proporcional a la confianza en el sistema político” (Elías, 2024). Por lo que la reforma constitucional planteada sería un mandato claro sobre las condiciones que el pueblo está dispuesto a aceptar en materia de seguridad social, y será el Parlamento quien deberá elaborar una reforma integral de la seguridad social.

Este plebiscito es una respuesta de los trabajadores organizados a la reforma jubilatoria de la Ley 20.130, que impulsó dos cambios en los parámetros del sistema en la edad de jubilación y el monto de jubilación así como un cambio estructural fundamental. En cuanto a la edad se reduce la edad mínima de jubilación de 65 a 60 años, lo que redundará en beneficio sobre todo de los trabajadores más vulnerables.

Sobre el valor de las jubilaciones y pensiones mínimas estas se elevan equiparándolas al salario mínimo nacional. Y en los temas estructurales, se plantea la eliminación de las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP) instauradas en la Ley 16.713 de 1995, que impulsaron el lucro privado y han generado pérdidas a los trabajadores tanto activos como pasivos.

### **Derecho a jubilarse a los 60 años**

Es importante saber que, en Uruguay, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de empleo entre los 40 y 60 años de edad es de 80.5% y esta descende a un 19.9% a partir de los 61 años, por lo cual hablaríamos de que sería casi imposible para un trabajador de más de 60 años acceder o permanecer en el campo laboral hasta los 65 años (Durán Penedo, 2021, p. 3).

La Ley 18.395 que se crea el “Subsidio especial de inactividad compensada” reconoce este hecho y se podía llamar una prejubilación que se brinda a los trabajadores que con 58 años hayan quedado desempleados de forma forzosa y los ampara durante dos años máximo o hasta que el beneficiario configure cualquier causal de jubilación o retiro.

Otra política que reconoce las dificultades para conseguir empleo a mayores edades es el subsidio por desempleo en el cual los trabajadores mayores de 50 años tienen derecho a un año de amparo total mientras que los trabajadores menores de esa edad acceden a un amparo de seis meses.

Estos hechos son analizados en un informe elaborado para la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS) por Graciela Sanroman (2021) quién afirma que en las reformas llevadas adelante a finales del siglo pasado:

Los trabajos empíricos disponibles indican que, por cada 100 trabajadores que postergan su retiro por cambios en el sistema de pensiones, menos de 50 continúan trabajando; el resto corresponde principalmente a trabajadores que pasan a estar en situación de desempleo, aunque también

se observan situaciones de enfermedad, invalidez, o inactividad (Sanroman, 2021, p. 5).

El estudio indica, a su vez, que incrementar las edades “aumenta el empleo de los mayores, pero también el número de trabajadores en seguro de desempleo, enfermedad o invalidez” (Sanroman, 2021, p. 1), lo que implica “aumentos (importantes en magnitud) de la cantidad de prestaciones por seguro de desempleo, enfermedad e invalidez en ese tramo etario”(Sanroman, 2021, p. 1). Esto quiere que el costo de la reforma es asumido por los trabajadores con una menor calidad de vida.

Sin embargo, el gobierno dice que mejorará la situación de los que tienen menores ingresos por el “suplemento solidario”, el cual es financiado, en gran medida, por el propio trabajador que deja de cobrar durante cinco años. Esta afirmación también omite la reducción del salario básico jubilatorio, la tasa de reemplazo y el hecho de que se cobran cinco años menos. Por ejemplo:

a una persona que actualmente se podría jubilar con 30 años de trabajo y 60 de edad le correspondería recibir de jubilación mínima 17.263 pesos y tendría una pérdida muy importante: 1.035.780 pesos por los 60 meses que dejará de cobrar la jubilación mínima [...] además, que el suplemento solidario puede ajustarse a la baja dado que puede usar el índice de precios al consumidor (IPC) o el índice medio de salarios (IMS), con hasta un 20% menos de su valor. (Elías, 2024)

### **Suficiencia en la jubilación mínima**

Casi medio millón de pasivos reciben menos de un Salario Mínimo Nacional (SMN), hablamos de jubilados y pensionistas que incluso en muchos de los casos reciben menos de \$15.000 mensuales, lo que significa que una pensión insuficiente para una persona que trabajó toda su vida, una viuda o el hijo de un trabajador fallecido o, un pensionista a la vejez o invalidez.

Al equiparar las pensiones y jubilaciones al SMN los ingresos de aquellos que ya no pueden conseguir trabajo y no tienen la posibilidad de obtener ingresos de otras fuentes, mejorará. Esto a su vez generará un impacto positivo en la reactivación de la demanda y producción interna, teniendo en cuenta que un jubilado o pensionista gasta sus recursos en el pequeño almacenero, pequeño industrial y el productor agropecuario familiar.

En los hogares considerados en la categoría de ingresos más bajos y que tienen al menos un jubilado por el BPS, la incidencia de las jubilaciones asciende a un 37% de los ingresos totales, según un estudio realizado por Centro de Investigaciones Económicas (Zunino, Caporale, Pereira, & Souto, 2019, p. 40). Con lo cual se contribuiría a un aumento de los ingresos en los hogares más pobres, dando mayor sustento a las infancias y adolescencias que conviven en ese hogar.

### **Justicia social sin lucro**

Si el plebiscito se aprueba, el cambio principal de la reforma constitucional será la eliminación de las ganancias privadas del ahorro individual obligatorio de las AFAP. Esto debido a que, entre otras razones, a que este ahorro individual no cumple con el principio de solidaridad social y de género, pues no proporciona la rentabilidad ofrecida con altos costos de transición e insuficientes prestaciones. Lo que significa una prestación indefinida e insuficiente que quedó demostrado a

través de la cantidad de trabajadores que optaron por salir de las AFAP a través de la ley de cincuentones.

Como en otros países de América Latina las administradoras de fondos obtienen ganancias extraordinarias por gestionar los ahorros de los trabajadores al hacer inversiones que, en principio deberían, multiplica el valor de los fondos acumulados. Los sistemas privados de pensiones han fracasado en todo el mundo, al empeorar los ingresos en la vejez y ser insuficientes en términos de cobertura y niveles de beneficios (Mesa-Lago, 2021).

La reforma constitucional que se va a plebiscitar el 27 de octubre de 2024 apunta directamente al eje principal de la reforma de la seguridad social aprobada en 2023, que busca reducir las responsabilidades del Estado porque amplía el pilar de capitalización, incorporando al sistema mixto a las cajas militar, policial, bancaria, notarial y de profesionales universitarios; todos los trabajadores deberán aportar el 5 por ciento de sus ingresos (hasta la franja de 107.589 pesos) a las AFAP y solo el 10 por ciento al régimen de solidaridad intergeneracional. Los que ganen entre 107.589 y 215.179 pesos aportarán el 15 por ciento a las AFAP.

Esto implica elevados costos de transición, ya que los trabajadores reducen sus aportes al sistema de reparto en contrapartida de más contribuciones más al sistema privado. Mientras que los pagos por jubilaciones en curso de pago y las que se generarán para aquellos que no entrarán al nuevo sistema serán financiadas por el Estado.

Finalmente, en el debate que se ha generado sobre el plebiscito y el futuro de la seguridad social existen dos puntos de vista contrapuestos. Por un lado quienes consideramos que la seguridad social es un derecho fundamental de responsabilidad del Estado y donde no cabe el lucro privado y aquellos que piensan que la seguridad social es responsabilidad individual a través del ahorro en los sistemas de ahorro obligatorio. Es importante precisar que la aprobación del plebiscito no derogará la regresiva reforma impuesta por la Ley 20.310, pues se requiere una profunda reforma de la seguridad social en el marco de los cambios estructurales y parámetros que se fijan en la reforma constitucional si esta es aprobada.

## Referencias

- ATSS, A. de T. de la S. S. (2021). *El sistema de seguridad social en el Uruguay del siglo XXI*. ATSS. Recuperado de <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-01/El%20sistema%20de%20seguridad%20social%20en%20el%20Uruguay%20del%20siglo%20XXI%2C%20ATSS.pdf>
- Durán Penedo, B. (2021, mayo). *Discriminación para el acceso al empleo por edad madura*. Tesis de Maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social presentado en Presentación al IDTSS, Montevideo. Montevideo. Recuperado de <https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2021-06/Presentacio%CC%81n%20Beatriz%20Dura%CC%81n.pdf>
- Elías, A. (2024, enero 23). Uruguay: Solamente la aprobación del plebiscito podrá preservar los derechos humanos en la seguridad social - PIT-CNT. Recuperado el 13 de septiembre de 2024, de PIT-CNT website: <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/5839-uruguay-solamente-la-aprobacion-del-plebiscito-podra-preservar-los-derechos-humanos-en-la-seguridad-social>

Mesa-Lago, C. (2021). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades*. República Dominicana: Fundación Friedrich Ebert.

Sanroman, G. (2021). *Seguridad social: Decisiones de retiro e impactos de las reformas en los mercados laborales* (p. 19). Montevideo: CESS. Recuperado de CESS website: [https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-06/Consultori%CC%81a%20para%20el%20disen%CC%83o%20y%20el%20aboracio%CC%81n%20de%20ana%CC%81lisis%20de%20la%20experie%20ncia%20y%20mejores%20pra%CC%81cticas%20orientadas%20a%20ex%20tender%20el%20tiempo%20de%20trabajo%20en%20consonancia%20c%20on%20el%20aumento%20de%20la%20longevidad\\_Sanroman.pdf](https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-06/Consultori%CC%81a%20para%20el%20disen%CC%83o%20y%20el%20aboracio%CC%81n%20de%20ana%CC%81lisis%20de%20la%20experie%20ncia%20y%20mejores%20pra%CC%81cticas%20orientadas%20a%20ex%20tender%20el%20tiempo%20de%20trabajo%20en%20consonancia%20c%20on%20el%20aumento%20de%20la%20longevidad_Sanroman.pdf)

Zunino, G., Caporale, F., Pereira, M., & Souto, A. (2019). *Presente y Futuro de la Seguridad Social en Uruguay* (p. 106). Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas - Observatorio de la Seguridad Social. Recuperado de Centro de Investigaciones Económicas - Observatorio de la Seguridad Social website: <https://cinve.org.uy/presente-y-futuro-de-la-seguridad-social-en-uruguay/>