

## **SEGURIDAD SOCIAL : PROBLEMAS Y SOLUCIONES**

El gobierno nacional está promoviendo a nivel de todo el país y a través del llamado "diálogo social" el tratamiento de un tema tan trascendente como el de la "seguridad social" que nos afecta a todos durante toda nuestra vida.

Creo que es un mecanismo muy válido para estimular la participación popular lo cual constituye un requisito esencial y cada vez más necesario para el mejor funcionamiento del sistema democrático.

Por tanto en esta auspiciosa ocasión, como simple ciudadano y sin comprometer a ninguna organización en particular, considero que es mi deber aportar un modesto punto de vista sobre el tema, en la esperanza de que pueda contribuir a un debate tan necesario como importante

### **Un poco de historia**

El sistema de seguridad social del Uruguay tiene una larga evolución, prácticamente desde la segunda mitad del siglo XIX y ha sido comparativamente más y mejor desarrollado que en el resto de la región.

Sin embargo tiene una característica especial y es que no se ha construido en función de las necesidades de la sociedad en su conjunto, sino con un criterio particularista y en función del interés y conveniencia de los diversos sectores sociales o grupos de presión y, además, directamente relacionados con la fuerza política y/o social de los mismos.

Así, por ejemplo los jefes y oficiales militares (no la tropa) tienen seguros sociales desde mediados del siglo XIX, en los últimos años de dicho siglo los obtuvieron algunos funcionarios públicos; en la primeras décadas del siglo XX fue la gran incorporación del resto, o sea, sucesivamente, profesionales, bancarios, trabajadores del sector privado – industria, comercio, rurales, domésticos –

Desde mediados del siglo XX es la gran incorporación de beneficios sociales para los trabajadores activos, tales como asignaciones familiares, seguros de enfermedad, desocupación y despidos, etc.

Mientras tanto estamos en la tercera década del siglo XXI y todavía hay sectores importantes de trabajadores, como por ejemplo, los informales, que son el 20% del total (¡o sea uno de cada cinco trabajadores!) que todavía no tienen seguridad social.

La historia, que es “maestra de vida”, como decían los clásicos, nos enseña que el criterio particularista con el que se ha desarrollado el sistema de seguridad social uruguayo lleva inevitablemente a la desigualdad y a la insuficiencia.

### **Situación actual**

Así llegamos a la situación actual que podríamos caracterizar en la siguiente forma:

Tal como está, nuestro sistema de seguridad social mantiene y agrava tres desigualdades en la materia: la desigualdad jurídica, la desigualdad económica y la desigualdad social.

Mantiene y agrava la desigualdad jurídica porque hay una multiplicidad absurda de sistemas (militar, civil, universitario, bancario, comercio, rurales, domésticas, etc) con prestaciones y servicios diferentes, como resultado de la evolución histórica que antes mencionamos.

Mantiene y agrava la desigualdad económica porque otorga mayores beneficios a los de mejor posición económica. Por ejemplo; el conjunto de las 20 mil jubilaciones mayores gana más de lo que gana el conjunto de las 150 jubilaciones menores. Otro ejemplo: mientras algunos (como los militares) se jubilan con más del 100% del sueldo de actividad, otros, como los del comercio se jubilan con menos del 50% de dicho sueldo. No hay ninguna razón lógica y creo que tampoco ética, para que eso ocurra.

Mantiene y agrava la desigualdad social porque se basa en la creencia errónea de que patronos y trabajadores solventan los recursos necesarios para la jubilación que cobrarán. En realidad los aportes de patronos y trabajadores apenas cubren un tercio de total de las prestaciones. Los otros dos tercios los pone el Estado y ¿de dónde sale esa plata? Poco más de un tercio sale de impuestos directos (de acuerdo al ingreso de cada quien), y el resto sale de impuestos indirectos, o sea que los paga el que va comprar un kilo de arroz, harina, polenta, aunque sea trabajador desocupado, o precario o zafral igual que un millonario y aunque después termine no teniendo derecho a jubilación o percibiendo una mínima. Por ejemplo, un trabajador informal que no tendrá derecho a pensión hasta que llegue a los 70 años, cuando compra sus alimentos está financiando una jubilación privilegiada de más de doscientos mil pesos de un general.

Me parece evidente que es necesario cambiar nuestro sistema de seguridad social a fin de hacerlo más justo e igualitario.

## **Metodología para el cambio**

La seguridad social afecta e interesa a todos los individuos en la sociedad humana desde el nacimiento hasta la muerte. Por tanto su diseño e implementación debe ser resultado de los esfuerzos combinados de todos los sectores sociales, tales como trabajadores, empresarios, jubilados, partidos políticos, organizaciones sociales en general y los académicos especializados en el tema.

Si la reforma de la seguridad social uruguaya estuviera a cargo solamente de una coalición política accidental (como ha ocurrido reiteradamente) inevitablemente será débil, inestable y condenada al fracaso.

Por tanto la primera condición metodológica es que la reforma sea resultado de un diálogo y acuerdo social que seguramente no logrará la unanimidad, porque ya hay muchos intereses creados, pero que por lo menos asegure un amplio acuerdo social y político.

La segunda condición metodológica es que debe ser integral en un doble sentido: en primer lugar buscando la coordinación y coherencia de todas las políticas de seguridad social, tanto para activos como para pasivos, de todas las edades y condición social. Actualmente hay una gran incoherencia al respecto como consecuencia de la evolución histórica “particularista” que se ha dado y a la que antes referimos

Y debe ser integral, además en un segundo sentido, y es que para ser eficaz y eficiente debe coordinarse con las demás políticas sociales que también necesita el ser humano desde el nacimiento hasta la muerte, como son la salud (que incluye la alimentación), la educación (que incluye la capacitación permanente) y la seguridad social (que debe incluir el sistema de cuidados) e incluso habría que agregar la vivienda o el hábitat

La tercera condición es que todo el proceso requiere una fuerte y sostenida participación del Estado.

Esto no implica que una sola institución se encargue de todo, pero sí que es absolutamente imprescindible que haya una estrecha coordinación y complementación entre todas las políticas sociales.

Si el mercado satisficiera para todos las necesidades básicas, tales como salud, educación, seguridad social, vivienda, no se necesitarían políticas sociales. El problema es que el mercado no lo hace ni lo puede hacer porque se guía por el beneficio económico particular y no por el beneficio social general.

## **Objetivos para el cambio**

### **Más igualdad**

Teniendo en cuenta la situación actual que describimos anteriormente es obvio que un objetivo absolutamente principal y preponderante es disminuir en forma gradual pero rápida y definitiva las diferencias actualmente existentes entre los distintos sistemas de seguridad social vigentes en el Uruguay.

En el caso de los pasivos, normas tales como edades de retiro, tasas de reemplazo, tipos de remuneración, formas de financiación, deben ser similares para todos, cualquiera haya sido su ámbito de trabajo. Ello sin embargo debe ser compatible con disposiciones especiales bien definidas, por ejemplo trabajos insalubres, discapacidad total o parcial.

En cuanto a los activos es imperioso uniformar todas las prestaciones de cualquier tipo, proporcionadas por las diferentes instituciones del Estado y asegurando los principios de eficiencia y suficiencia en todos los casos.

Todas las prestaciones de la seguridad social tanto para activos como para pasivos deberían regirse por el principio de proporcionalidad directa, nunca inversa, en relación con las necesidades existentes.

Que el sistema de pasividades en lugar de corregir o disminuir la desigualdad social contribuye a mantenerla e incluso agravarla, debe ser corregido radicalmente

Es fundamental e imprescindible entender que las políticas sociales en general y también la de seguridad social, por supuesto, requieren un enfoque integral, diferencial y participativo.

Integral porque es preciso considerar a la totalidad de la sociedad y también de las circunstancias de cada individuo.

Diferencial porque deben tenerse en cuenta las enormes desigualdades sociales existentes.

Participativo, porque hay que aprovechar la colaboración de las organizaciones sociales existentes

Si el sistema de seguridad social no logra corregir sustancial y sostenidamente las graves desigualdades actualmente existentes, no cumpliría su principal función en la sociedad y en nuestra época. Por tal razón, este objetivo es y debe ser absolutamente prioritario para un gobierno que cumpla el principio artiguista de que *"el objetivo del gobierno es la felicidad del pueblo"*

## **Más seguridad**

Ningún habitante, ningún miembro de la sociedad debería estar privado de sus necesidades básicas, por ejemplo: alimentación, educación, salud, vivienda, cuidados para niños, discapacitados y ancianos.

Hay situaciones que están ocurriendo actualmente y que son francamente intolerables porque implican negar la condición humana y la sociedad misma, tales como por ejemplo:

Que un bien absolutamente fundamental y primario como es la alimentación deba estar suministrado por esfuerzos aislados y heroicos de unos pocos (por ejemplo “ollas populares”), es realmente una vergüenza para este país que podría alimentar a millones.

Que una necesidad básica como es el cuidado de los que no pueden valerse por sí mismos, tales como niños, discapacitados, ancianos, sea objeto de negocio a veces de carácter francamente delictivo y siempre relacionado con el ingreso de la persona de modo que algunos pueden tenerlo y otros no, es algo que no tiene justificación.

Que un porcentaje importante de la población, como los trabajadores informales, además de su inestabilidad laboral y por tanto de ingresos, carezcan de la posibilidad de acceder a la seguridad social es algo absolutamente inadmisibile.

Que la enorme mayoría del trabajo no remunerado (sin el cual la sociedad actual no podría subsistir) deba ser realizado por las mujeres es algo inmoral.

Todo individuo en nuestra sociedad debe tener asegurado un ingreso básico, cualquiera sea su condición, cuando padece una discapacidad congénita o adquirida, o automáticamente al llegar a determinada edad y/o según su trayectoria biológica y social.

Todos estos cambios requieren gradualidad y tiempos de adaptación, no pueden ser instantáneos ni repentinos, pero tampoco pueden quedar en mera declaración de principios y buena intención. Son urgentes y deben aplicarse perentoriamente.

Y no olvidar, que la solución no es fundamentalmente de tipo jurídico, sino fundamentalmente de tipo político, social y económico. Nuestra Constitución está llena de grandes avances jurídicos, como el derecho al trabajo y a la vivienda, pero que en la realidad social son letra muerta

## **Más coordinación**

Son muchos los organismos públicos que se ocupan de las políticas sociales en general y de las políticas de seguridad social en particular, lo cual muchas veces se refleja en incoherencias, superposiciones o exclusiones que hacen perder eficacia y eficiencia al sistema.

Por tanto se requiere una fuerte coordinación de todos los servicios comenzando por los propios Ministerios tales como el de Trabajo y Seguridad Social, y el de Desarrollo Social. Pero también a todos los niveles nacionales y departamentales encontramos participación pública en el tema.

Así por ejemplo los Entes Autónomos, los Gobiernos Departamentales y por supuesto el más importante de todos que es sin duda el Banco de Previsión Social, todos tienen injerencia más o menos amplia en el tema.

Para cumplir este objetivo no es necesario un organismo único y exclusivo, que dada la tradición administrativa del país, sería muy difícil de instrumentar, pero sí una fuerte coordinación estatal, que supere las rutinas burocráticas y los problemas derivados de la descoordinación a los que antes referimos.

Hay que reconocer también que por fuera del Estado hay muchas instituciones y organizaciones sociales que realizan un gran esfuerzo para atender necesidades sociales urgentes, cuando el Estado está ausente o no tiene la presencia suficiente.

El aporte de esas organizaciones sociales no solamente es conveniente sino que deberían tener un papel importante sobre todo en materia de asesoramiento y colaboración y en la pronta detección de problemas.

Para lograr éxito en esta imprescindible coordinación de los esfuerzos estatales y no estatales, pueden ser necesarios algunos cambios legales, pero fundamentalmente se requieren grandes cambios administrativos, que no son fáciles de implementar porque encontrarán resistencia por parte de rutinas de muchos años, pero que en realidad dependen de la voluntad política ejecutada en función de objetivos sociales bien definidos.

## **PROPUESTAS**

Dada la situación existente que hemos descrito y teniendo en cuenta los criterios y objetivos que nos planteamos, resulta necesario articular responsablemente las propuestas correspondientes

Al respecto nos planteamos dos tipos de propuestas: la propuesta de prestaciones de acuerdo con la situación y los problemas existentes y la propuesta de financiación que hagan posible su implementación y la necesaria complementación de todas las políticas sociales.

## **PRESTACIONES**

En cuanto a las prestaciones distinguimos tres tipos de prestaciones que calificaremos como básicas, especiales y en especie.

**Las prestaciones básicas** serían las siguientes

- ✓ compensación común equivalente, por ejemplo, a un salario mínimo, que sería universal para todos igual y automática, al cumplir determinada edad, ejemplo 60 años
- ✓ Dicha compensación es compatible con cualquier otro tipo de ingreso que posea la persona y no es transmisible.
- ✓ Esta compensación puede adelantarse a cualquier edad, incluso desde el nacimiento, en caso de discapacidad grave, que inhabilite para el trabajo o que le haga severamente dependiente.
- ✓ Esta compensación se complementará con subsidios para la atención en los servicios públicos de alimentación, salud, educación, cuidados y vivienda.

**Las prestaciones especiales** serían las siguientes:

- ✓ compensación complementaria, administrada por el Banco de Seguros y en distintas modalidades para quienes hayan hecho el ahorro correspondiente que podría ser voluntario has 3 salarios mínimo y obligatorio en los demás casos. y que estará exento de impuestos mientras no se convierta en renta.
- ✓ compensación transitoria y en las mismas condiciones que la prestación básica pero solamente por el período que dure la discapacidad o impedimento de la persona.
- ✓ En las mismas condiciones en caso de desempleo o subempleo en las condiciones que se determinen en la respectiva reglamentación.
- ✓ Adelanto de la compensación básica en caso de trabajos que se consideren insalubres o riesgosos

▪ **Las prestaciones en especie** serían las siguientes

- ✓ Acceso gratuito a los servicios públicos de alimentación para los estudiantes de todos los niveles educativos pudiendo ser complementado según la necesidad con insumos tales como ropa, calzado y materiales de estudio.
- ✓ También acceso gratuito a los servicios públicos de alimentación para las personas registradas como desocupadas, pudiendo ser arancelado para toda persona que supere determinado nivel de ingreso individual y que desee usarlo.
- ✓ Atención individual y familiar para los casos de primera infancia coordinando al respecto todos los servicios públicos que correspondan.
- ✓ Creación de un servicio público de cuidados para la atención adecuada de las necesidades provenientes de situaciones tales como vejez, discapacidad, o riesgo grave de cualquier tipo.

## **FINANCIACIÓN**

La equidad, o sea la justicia en realidad, deben buscarse por el aspecto de los egresos, servicios o prestaciones del sistema de seguridad social pero también desde el aspecto de los ingresos o sea de la financiación del sistema.

Se comenzó históricamente con acuerdo ocasional de partes, trabajadores y patrones de una empresa, que llegaban a un acuerdo para financiar el retiro de sus dependientes.

Rápidamente se advirtió que eso no era posible ni generalizable, por lo que apareció como inevitable la participación del Estado con recursos colectivos creados por tributos.

Y a partir de ahí, se comenzó a considerar como normal la llamada financiación tripartita, o sea empresas, trabajadores y el Estado.

Hoy en día, en nuestro país, la participación del Estado en la financiación del sistema en su conjunto, es bastante más de la mitad del total y más bien acercándose a los dos tercios de la erogación total.

Ahora bien como es sabido el Estado obtiene los recursos a través de los tributos que crea y en Uruguay la estructura impositiva tiene la particularidad de que poco más del tercio del total proviene de impuestos directos (según el ingreso de la persona) y el resto ampliamente mayoritario proviene de los impuestos indirectos (que no tienen en cuenta el ingreso de la persona).

Como consecuencia tenemos un sistema de financiación de la seguridad social cada vez más injusto y, además, irracional e incoherente. Y al respecto ponemos algunos ejemplos.

Los trabajadores aportan aproximadamente el doble que los patrones, cuando en casi todo el mundo la situación es la inversa.

A su vez entre los patrones hay una enorme variedad de escalas, por ejemplo los rurales pagan mucho menos que el comercio.

Por otra parte grandes empresas tienen importantísimas exoneraciones lo que hace que en el conjunto y proporcionalmente los pequeños empresarios pagan más que los grandes.

Se da también el absurdo de que el Estado como patrón, paga mucho más del doble que los empresarios particulares. Es como que se impone impuestos a sí mismo.

Entonces se da el absurdo de que, por ejemplo un trabajador informal que no tiene derecho a la seguridad social y que apenas tendrá una pensión si llega a los 70 años, cuando adquiere los artículos de su canasta básica, de hecho está financiando las jubilaciones privilegiadas de unos pocos.

Por otra parte grandes empresas han encontrado la forma de eludir los pagos de la seguridad social mediante ardidés tales como sustituyendo trabajadores por “empresarios independientes”, plataformas digitales o por robots.

Ha llegado la hora de corregir esta tremenda inequidad y hay muchas fórmulas posibles, por ejemplo, relacionando la facturación de la empresa con su masa salarial haciendo que cuanto mayor sea la diferencia más debe pagar para solventar la seguridad social y el conjunto de las políticas sociales.

Ahora bien consideramos que la financiación de las políticas sociales en general y de la llamada "seguridad social" en particular debe tener las siguientes características:

- Debe ser integral y no particularista como en la actualidad (ejemplo impuesto para la alimentación escolar) Por el contrario debe ser de carácter colectivo, teniendo en cuenta el conjunto de la sociedad, sus necesidades y sus posibilidades para corregir la situación actual de desigualdad intolerable.
- Debe ser directamente proporcional a la capacidad contributiva de las personas y no inversamente proporcional como es en la actualidad.
- Debe ser selectivo afectando al ingreso personal y no a la ganancia de la empresa. Si ésta invierte en mejoras y proporciona fuentes de trabajo no debería estar gravada. Al respecto deberán adoptarse los debidos controles para evitar y castigar la evasión y la elusión.

En tal sentido proponemos un sistema impositivo sobre las siguientes bases:

- Impuesto progresivo y progresional sobre cualquier tipo de ingreso personal proveniente de cualquier fuente de trabajo o capital.
- Impuesto sobre la facturación total de la empresa luego de descontar lo gastado en remuneraciones personales.
- Impuesto sobre bienes y servicios en origen (producción o importación) con alícuotas diferenciales según sean prescindibles, suntuarios o competitivos de la producción nacional.
- Multas sobre capital improductivo y/o especulación financiera y confiscación en caso de delitos como fraude, lavado de activos, u otros delitos económicos.
- Eliminación gradual de los actuales impuestos de IRPF, IRAE, IVA, IMESI y de los aportes personales y patronales de la seguridad social.

## **IMPLEMENTACIÓN**

La implementación de estos cambios en el sistema de seguridad social de Uruguay, obviamente por su dimensión, necesitará de un proceso gradual, pero sostenido y acelerado en todo lo que sea posible.

Todo el proceso de implementación deberá ser acompañado por campañas de difusión pública que hagan comprensible y aceptable para las grandes mayorías de la opinión pública, la posibilidad y necesidad de los cambios.

Será necesario compatibilizar los ingresos con los egresos poniéndolos en práctica en distintos tiempos para evitar cualquier distorsión que pueda dañar al proceso en su conjunto y logrando su plena comprensión por parte de la ciudadanía.

Aunque los cambios impositivos se pueden implementar aceleradamente por la vía legal naturalmente, la eficacia de sus resultados no es inmediata y deberán superar el grave escollo de lograr las mayorías parlamentarias requeridas

La reforma impositiva planteada es muy importante, por tanto sería deseable un gran acuerdo político al respecto que permitiera su aprobación oportuna y coherentemente. De lo contrario se corre el riesgo de quedar librados al azar del lento y parsimonioso trabajo parlamentario tradicional, lo cual arruinaría o dificultaría los efectos beneficiosos de los cambios impositivos propuestos.

En cuanto a la prestación básica de retiro (o jubilación) para evitar perjuicios a expectativas existentes o para no lesionar derechos adquiridos, la vigencia plena de todos los cambios propuestos, será obligatoria recién para quienes tengan menos de 15 años en el momento de la aprobación de la ley y en lo sucesivo.

Sin perjuicio de lo anterior cualquiera podrá optar por el nuevo sistema de prestación básica en cualquier momento, lo que es previsible que sea adoptado por quienes tienen ingresos inferiores actualmente, que obviamente son los más beneficiados directamente por el nuevo sistema.

Las demás prestaciones tanto especiales como en especie, sean para activos sean para pasivos, se irán introduciendo en forma gradual pero procurando la máxima celeridad y eficiencia posible, puesto que son la parte más sustancial e importante de esta reforma del sistema de seguridad social uruguayo y la más beneficiosa para la sociedad en su conjunto.

La afiliación a las actuales AFAPs dejará de ser obligatoria, sus fondos en lo que corresponda, pasarán a ser administrados por el Banco de Seguros del Estado, salvo para los que expresamente y a su exclusivo riesgo deseen permanecer en las mismas.

Las actuales cajas paraestatales y otros sistemas especiales como el de los servicios militares, dejarán de existir, sus fondos pasarán al Banco de Seguros del Estado, pero sus actuales beneficiarios mantendrán la situación actual en forma vitalicia, salvo que opten por incorporarse al nuevo sistema.

Las pensiones de sobrevivencia y de cualquier tipo actualmente vigentes, dejarán de existir pero se mantendrán en forma vitalicia para sus actuales titulares, salvo que opten por acogerse a los beneficios del nuevo sistema, lo que en la mayoría de los casos les resultará más conveniente.

No incluimos los números para la implementación de esta reforma de la seguridad social pero al respecto tenemos seguro lo siguiente:

El costo del servicio de jubilaciones (prestación básica) propuesto en este sistema es mucho menor que el costo actual del sistema de jubilaciones y pensiones.

Sin embargo el costo de las prestaciones especiales y en especie que aquí se plantean será notablemente mayor que la inversión actual en políticas sociales de alimentación, salud, educación, cuidados y vivienda.

Consideramos que la actual concentración de ingresos y de riqueza en el 20% más rico de la población justifica éticamente y posibilita económicamente una mayor obtención de recursos para beneficio del conjunto de la sociedad, inspirados siempre en el principio artiguista de que *" los más infelices sean los más privilegiados "*

**Saturnino Burgo**  
**cédula: 1,952,227-7**  
**teléfono: 091 41 40 04**  
**correo: ninoburgos419@vera.com.uy**  
**setiembre 10, 2025**