Revista MERCOSUR de Políticas Sociales

Dossier: Uruguay

Políticas de promoción social en Uruguay

Políticas de promoção social Uruguai

Patricia Cossani Padilla
Ministerio de Desarrollo Social, Unidad de Coordinación de Políticas, Uruguay.

https://doi.org/10.28917/ism.2026-v7-id270

1. ¿Qué lugar ocupan las políticas de promoción social dentro del sistema de protección social de su país y cómo se relacionan con las políticas de asistencia y garantía de ingresos?

Desde principios del siglo XX, con legislación pionera en jubilaciones y pensiones, salud pública y derechos laborales, el reformismo impulsado por Batlle y Ordóñez consolidó pilares como la educación gratuita, la salud pública y el empleo protegido, que se constituyeron en ejes estructurantes de las políticas públicas para garantizar el bienestar de la sociedad uruguaya y mantienen ese carácter hasta la actualidad.

En esta matriz de protección social, el mercado laboral formal se fue constituyendo como uno de sus ejes centrales, en tanto habilita el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios de carácter contributivo. En este sentido, el no registro a la seguridad social limita el acceso de determinados sectores de la población a estos mecanismos de protección y tensiona su aspiración de universalidad. Si bien en los últimos 20 años se registraron mejoras considerables en la reducción del no registro a la seguridad social, en julio de 2025 este alcanzaba al 22,4% de las personas ocupadas, una cifra todavía significativa para Uruguay. En julio de 2026 se ubicó en 21,1%, 1,3 puntos porcentuales por debajo del mismo mes del año anterior[1].

Filgueira (1998)[2] caracterizó a Uruguay entre los países con universalismo estratificado, una matriz de cobertura, aunque con diferencias en el acceso y la calidad de las prestaciones, particularmente asociadas a la inserción en el mercado laboral formal. Como complemento de las políticas contributivas, durante los gobiernos progresistas se

[1] Instituto Nacional de Estadística (INE). Boletín Técnico: Actividad, Empleo y Desempleo. 2025 y 2026.

[2] Fernando Filgueira (1998). «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada», en Brian Roberts (ed.), Ciudadanía y política social latinoamericana. San José: FLACSO/SSRC.

Revista MERCOSUR de políticas sociales
Revista MERCOSUL de políticas sociais
Vol. 7 - 2026

ISSN 2523-0891 (impreso)
ISSN: 2663-2047 (online)

Publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.

amplió el acceso a prestaciones y políticas sociales de carácter no contributivo.

Un hito importante fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2005, como parte de los compromisos asumidos por el primer gobierno progresista, en un contexto de emergencia socioeconómica en el que más de un tercio de la población[3] se encontraba en situación de pobreza. Este escenario determinó una prioridad clara: dar respuesta inmediata a la crisis socioeconómica.

Su primera misión fue instrumentar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)[4], orientado a garantizar un piso básico de protección para los sectores más vulnerables a través de distintos componentes: ingreso ciudadano; el plan alimentario para asegurar la subsistencia básica; la asistencia a los sin techo y el mejoramiento del hábitat para dignificar las condiciones de vida; el desarrollo ciudadano; los programas de trabajo protegido, sociolaborales y socioeducativos como Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida para fomentar la capacitación y la reinserción social; y la emergencia sanitaria para garantizar el acceso a la salud. Desde el diseño del PANES en adelante, se da cuenta de una concepción de la protección social que, desde los inicios, combinó la atención de las necesidades inmediatas con acciones de promoción social. Esta concepción fue evolucionando a lo largo de los gobiernos progresistas, pero manteniendo a la promoción social como una dimensión central de las políticas sociales.

En la actualidad, recuperar y profundizar la centralidad de las políticas de promoción social constituye uno de los principales desafíos, en un contexto marcado por la persistencia de desigualdades, distintas expresiones de violencia y procesos de fragmentación social. Esto supone avanzar hacia una política social que no deje a nadie afuera y que, lejos de limitarse a una perspectiva asistencialista, garantice un piso básico de protección y, a partir de este, construya rutas para el desarrollo social, contribuyendo así a transformar las condiciones en las que sostenemos la vida.

Este camino se busca profundizar a través del desarrollo comunitario[5], que provoque procesos colectivos, la búsqueda de lo común, y que sean procesos sostenidos en el tiempo. Las personas y sus entornos, las organizaciones e instituciones de un territorio son quienes mejor conocen sus problemas, y también sus recursos, construyen objetivos comunes y desarrollan acciones para transformar sus condiciones de vida. Desde una perspectiva participativa y basada en los derechos humanos, el desarrollo comunitario promueve capacidades para la organización, la participación y la acción colectiva.

Esta perspectiva supone fortalecer el entramado comunitario, reconociendo las relaciones de confianza, cooperación y también las tensiones y desigualdades que atraviesan a las comunidades. Se trata de generar condiciones para el encuentro, la articulación y la construcción de respuestas colectivas, recuperando las capacidades existentes en los territorios y fortaleciendo su protagonismo en los procesos de desarrollo social.

Uruguay cuenta, entonces, con una matriz de bienestar que procura asegurar un conjunto de bienes y servicios básicos como derechos de ciudadanía, complementados con programas orientados a reducir las desventajas de partida. En esta concepción, la promoción social, tanto individual como colectiva, constituye un eje transversal de la protección social, orientado a generar oportunidades y capacidades que favorezcan mayores niveles de inclusión y autonomía, a través de procesos de promoción, prevención y acompañamiento social.

Esta matriz de protección social no está exenta de desafíos, tanto en términos de cobertura como de articulación entre las políticas sociales y los pilares estructurantes para el bienestar. A ello se han sumado discontinuidades que pueden producirse entre etapas de gobierno, y que han golpeado particularmente en los procesos de promoción, prevención y acompañamiento social, cuya sostenibilidad requiere políticas de largo plazo y presencia.

2. ¿Cómo articular políticas sociales, educativas, laborales y de cuidados para acompañar las trayectorias de las personas a lo largo de la vida? ¿Cuáles son los

[3] Instituto Nacional de Estadística (INE).

[4] Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Uruguay, Rendición de cuentas 2005–2009, apartado «Ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social».

[5] Ministerio de Desarrollo Social Uruguay. Modelo de Desarrollo Territorial 2026 - 2030.

principales desafíos para avanzar hacia una mayor integralidad?

Para articular las políticas sociales, de salud, educativas, laborales y de cuidados, de manera que acompañen las trayectorias de las personas a lo largo de la vida, es necesario avanzar hacia una mayor integralidad de las políticas públicas en los territorios. Uruguay cuenta con cuatro pilares fundamentales para el bienestar social: salud, educación, cuidados y seguridad social. El desafío es fortalecer su articulación entre sí y con las políticas de asistencia y promoción social para construir respuestas integrales centradas en las personas, cualquiera sea su punto de partida.

Desde 2008, Uruguay implementa el Sistema Nacional Integrado de Salud, creado por la Ley N.° 18.211 de 2007[6], que reconoce el derecho a la protección de la salud de todos los habitantes del país. A través del Seguro Nacional de Salud, financiado por el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), se amplió progresivamente la cobertura de los y las trabajadoras y sus familias, mientras que la atención pública garantiza el acceso a quienes no están comprendidos en dicho seguro.

La educación presenta niveles prácticamente universales de cobertura entre los 12 y los 14 años (99,2% en 2024), mientras que entre los 15 y los 17 años alcanzó el 94,5% en 2025, persistiendo diferencias según el nivel socioeconómico de los hogares. El sistema público concentra la mayor parte de la matrícula: en 2024, el 78,9% en educación inicial, el 83,6% en primaria, el 84,6% en media básica y el 89,7% en media superior[7].

En materia de seguridad social, Uruguay también presenta niveles elevados de cobertura[8]: en 2024, el 95,7% de las personas de 65 años y más contaba con alguna prestación previsional, contributiva o no contributiva. Sin embargo, persisten desigualdades de género vinculadas a las diferencias en las trayectorias laborales y contributivas de mujeres y varones, atravesadas por la distribución desigual del trabajo de cuidados no remunerado.

Es así como a partir de 2015, Uruguay consolida un cuarto pilar de la protección social, como resultado de un largo proceso impulsado por las organizaciones sociales de mujeres y feministas, la academia especializada en género y las mujeres políticas. La construcción de esta política pública había comenzado en el período de gobierno anterior, cuando en 2010 se conformó un grupo de trabajo interinstitucional coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social para su diseño. La Ley N.° 19.353[9], aprobada en 2015, consagró el derecho al cuidado y creó el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, incorporando la perspectiva de corresponsabilidad social y de género. Su diseño constituye, además, una experiencia de articulación entre instituciones, políticas y servicios para garantizar derechos y promover la autonomía de las personas, que aún tiene muchos desafíos en términos de financiamiento, corresponsabilidad, y universalidad; en el acceso y la calidad.

Aun en países como Uruguay, - con una sólida trayectoria en materia de protección social -, permanecen dos desafíos fundamentales. Por un lado, fortalecer las capacidades institucionales para coordinar agendas y políticas públicas, tanto a nivel nacional como territorial. Uruguay cuenta con espacios como, por ejemplo, el Consejo Nacional de Políticas Sociales, la Junta Nacional de Cuidados y el Gabinete de Primera Infancia y Adolescencia; o en los territorios, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, que constituyen ámbitos privilegiados para la coordinación institucional. Cuenta también, con una importante trayectoria en la elaboración de planes y estrategias sectoriales y poblacionales que, en su conjunto, ofrecen una hoja de ruta para avanzar en el bienestar de la población.

Por otro lado, su implementación requiere superar las lógicas fragmentadas de intervención y construir mecanismos de articulación que permitan traducir los objetivos de cada política en respuestas integrales en los territorios. Para ello, resulta fundamental contar con un eje ordenador que sitúe en el centro a las personas, sus trayectorias y sus comunidades, y no a los programas o las fronteras administrativas. Esto supone para el Estado recuperar el vínculo con el territorio, la proximidad, la comunidad, las redes y la participación como dimensiones centrales de la política social, fortaleciendo las capacidades institucionales para construir respuestas articuladas a partir de las

[6] Ley N.° 18.211, de 5 de diciembre de 2007, Creación del Sistema Nacional Integrado de Salud.

[7] INEEd (2025) y la ANEP (Presupuesto 2025–2029).

[8] Banco de Previsión Social (2025). Análisis de cobertura del régimen previsional uruguayo. Período 2004–2024. Actualización. Asesoría General en Seguridad Social, Comentarios de Seguridad Social, n.° 122.

[9] Ley N.° 19.353, de 27 de noviembre de 2015, Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.

necesidades y realidades de cada territorio. En este segundo eje la región tiene un camino, dimensiones, y diversidad de experiencias de las cuales Uruguay puede aprender.

3. De cara a los próximos años, ¿cuáles deberían ser las principales prioridades de las políticas de promoción social en su país y qué aportes podría realizar la cooperación entre los países del MERCOSUR?

A partir de los avances y desafíos señalados, es posible identificar cinco prioridades para fortalecer las políticas de promoción social y avanzar hacia una protección social más integral:

1. Situar a las personas con sus trayectorias y sus comunidades en el centro de las políticas sociales. Superar una organización de las respuestas basada exclusivamente en programas, prestaciones y categorías administrativas, para acompañar a las personas a lo largo de su vida.

2. Fortalecer la dimensión territorial y comunitaria de la protección social. Recuperar la proximidad, la participación, las redes comunitarias y la construcción colectiva como componentes de las políticas de promoción social, reconociendo las capacidades y particularidades de cada territorio.

3. Fortalecer la institucionalidad y las capacidades públicas para la protección social. Avanzar hacia instituciones con competencias y responsabilidades claramente definidas, capaces de sostener políticas públicas articuladas y dar continuidad a las respuestas.

4. Consolidar la coordinación intersectorial y multinivel. Fortalecer los espacios de articulación e infraestructura compartida para el desarrollo entre sectores, organismos y niveles de gobierno, superando la coordinación circunstancial para construir agendas compartidas y mecanismos estables de trabajo.

5. Integrar las agendas y los instrumentos de planificación. Articular los planes sectoriales y poblacionales en torno a objetivos comunes de cada territorio, evitando que la multiplicidad de estrategias reproduzca la fragmentación de las respuestas públicas.

La región cuenta con experiencias valiosas cómo, por ejemplo, los sistemas de gestión y territorialización de la protección social en Brasil, los mecanismos de información y acceso integrado a prestaciones y servicios en Chile, los procesos de territorialización de las políticas de cuidados en Colombia, o los diferentes avances en la construcción de los cuidados como un nuevo pilar del bienestar social, ofrecen oportunidades para intercambiar aprendizajes y fortalecer las capacidades institucionales de los países.

La cooperación entre los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR puede contribuir a avanzar hacia sistemas de protección social más integrales, articulados y centrados en las personas y sus comunidades, reconociendo las diferentes trayectorias culturales, sociales, económicas e institucionales de los países. El MERCOSUR constituye un espacio privilegiado para el aprendizaje y la cooperación entre los Estados en el desarrollo de políticas públicas.