

SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY

Actuaria e Investigaciones económicas

Ec. Félix Bellomo y Cra. Nadya Camerosano



SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY

Ec. Félix Bellomo y Cra. Nadya Camerosano.....	1
1. Introducción	5
Un brevísimo repaso histórico... ..	6
La Reforma del 96... ..	8
2. El cambio demográfico.....	11
3. Situación del Sistema de Seguridad Social	12
3.1 Prestaciones económicas.....	12
Jubilaciones	13
Pensiones por sobrevivencia	15
Pensiones por vejez e invalidez	16
Asignaciones Familiares	17
Subsidio por enfermedad.....	18
Subsidio por desempleo.....	19
Subsidios por maternidad, paternidad y cuidados parentales	20
3.2 Prestaciones sociales.....	20
Fortalecimiento de la sociedad civil organizada	20
Soluciones habitacionales	21
Turismo social	22
3.3 Financiamiento y recaudación	22
Evolución de ingresos y egresos	23
Puestos cotizantes	25
4. Consideraciones Finales	26
5. Bibliografía consultada.....	26

Seguridad Social en Uruguay

Actuaria e Investigaciones económicas

Ec. Félix Bellomo y Cra. Nadya Camerosano

Abril 2026

Resumen

El documento presenta una descripción general de la evolución de la seguridad social en Uruguay, procurando destacar los principales hitos y transformaciones que han caracterizado su desarrollo a lo largo del tiempo. Sin pretender ser exhaustivo, realiza un recorrido por las principales prestaciones económicas y sociales otorgadas por el BPS, así como por la evolución de las fuentes de financiamiento y de los egresos asociados al sistema.

Palabras clave: Sistema de Seguridad Social Uruguay, principales prestaciones, evolución.

1. Introducción

El Sistema de Seguridad Social vigente en Uruguay presenta un gran desarrollo y una amplia cobertura que lo convierte en un referente internacional valorado positivamente.

En Uruguay el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es el órgano rector de la seguridad social, encargándose de diseñar y evaluar las políticas del sector, mientras que el Banco de Previsión Social (BPS) es la principal institución responsable de la gestión y ejecución de la seguridad social. Además, otros organismos integran el sistema como ser las tres cajas paraestatales (Bancaria, Notarial y de Profesionales Universitarios) y dos servicios de retiros y pensiones estatales militar y policial.

A través de la Ley Nº 16.713, aprobada en 1995, se puso en vigencia un nuevo sistema jubilatorio mixto administrado por el BPS, que combinó dos componentes obligatorios: un régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional basado en el reparto y un régimen de jubilaciones por ahorro individual obligatorio basado en la capitalización individual.

El tramo de solidaridad intergeneracional es administrado por BPS y todos los trabajadores con actividades amparadas en él tienen la obligación de aportar al mismo. El tramo de ahorro individual complementa al pilar administrado por BPS y constituye una novedad, ya que el trabajador tiene a su nombre una cuenta en una administradora de fondos de ahorro previsional (AFAP).

Recientemente, con la aprobación de la Ley No. 20.130, se incorporan importantes modificaciones al sistema previsional vigente, destacando el aumento gradual de la edad mínima de retiro, la modificación de tasas de reemplazo y condiciones de acceso y la integración de los distintos subsistemas.

Este informe se estructura de la siguiente manera; primero se presenta una breve reseña histórica del proceso de evolución del sistema de seguridad social -desde sus orígenes hasta la actualidad-, luego se presenta de manera sintética el cambio en la transición demográfica del país en los últimos 75 años, a continuación, se muestran datos acerca de la evolución de las principales prestaciones y programas administrados por BPS y finalmente se presenta una breve síntesis de lo expuesto.

Un brevísimo repaso histórico...

Fue en los inicios de la conformación del Estado uruguayo que se aprueba la primera ley sobre pasividades denominada “Ley Patria” (1829), conocida como Ley de Pensiones para Inválidos, Viudas y Huérfanos de Guerra, estableciendo derechos jubilatorios a aquellos que habiendo pertenecido a las divisiones militares del Estado desde 1810, se habían invalidado en guerra. En los siguientes años se aprueban diversas leyes y se dictan varias normas tanto para militares como para empleados públicos, policías y bomberos, comenzando hacia fines de siglo XIX un proceso de institucionalización de la cobertura de riesgo IVS (invalidez, vejez y sobrevivencia) con la creación de la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones (Ley Ciganda, 1896).

Entrado el siglo XX se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles (1904), la Caja de Pensiones Militares (1911) y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos (1919). También en 1919 se dicta la Ley de Pensiones a la Vejez que plantea la protección de riesgos de vejez, invalidez e indigencia, como beneficio no contributivo; y hacia 1925 se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de las Instituciones Bancarias y Bolsa de Comercio, constituyéndose en la primera Caja Paraestatal.

El golpe de Estado en la década del 30' por Gabriel Terra altera la situación política y económica del país y hacia 1933 se establece la unificación del sistema de seguridad social en el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, pero este proceso concentrador no logra corregir las fallas estructurales del sistema.

En tanto en 1934 se dictan las primeras leyes que establecen un régimen de subsidio por desempleo y paralelamente surgen las iniciativas para el establecimiento de las Asignaciones Familiares, aprobándose su ley hacia 1943.

En los años siguientes se incorporan de forma gradual nuevos colectivos y sectores, el servicio doméstico (1942), los trabajadores rurales (1943), trabajadores de los frigoríficos (1944) y trabajadores zafrales de lanas y cueros (1945).

Paralelamente se crearon cajas de jubilaciones que ampararon colectivos de trabajadores particulares, en 1941 la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, en 1943 la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (sustituye la de 1925), en 1954 la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Hacia 1948 vuelve a descentralizarse el sistema de seguridad social y se sustituye el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay por tres cajas que aseguraban las prestaciones de seguridad social, la Caja de Jubilaciones de la Industria y Comercio; la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones y los Servicios Públicos y Afines; y la Caja de Trabajadores Rurales, el Instituto Nacional de Pensiones a la Vejez y la Caja de Jubilaciones del Personal de Servicio y Afines.

Hacia fines de la década del 50' existía un sistema universalizado en relación a riesgos IVS, donde lo que se buscaba era mantener y mejorar los derechos adquiridos por los afiliados. En 1958 por ejemplo, se crea el salario por Maternidad para toda mujer asalariada. Pero también comienzan a hacerse visibles algunos factores que afectarían negativamente el financiamiento del sistema (envejecimiento poblacional, madurez del sistema, ampliación desmesurada de beneficios, mala política de inversiones).

Para cubrir y ampliar la contingencia del desempleo, en 1958 se aprueba un seguro de paro administrado por la Caja de Industria y Comercio, hacia obreros y empleados que no estuvieran incluidos en las cajas de compensación, y sin causal jubilatoria (durante un lapso de 6 meses). Ante la evidente crisis se aumentan los aportes de los afiliados y del Estado, y comienza a surgir la idea de centralizar la administración de varios de los beneficios sociales existentes.

Hacia 1966 se abre el camino -mediante reforma constitucional acordada- para la creación del Banco de Previsión Social como nuevo ente rector del sistema previsional (artículo 195). La integración de las cajas en el BPS transformó a este último en la mayor institución de seguridad social del país, consagrando el principio de universalidad de la cobertura en su artículo 67.

A comienzos del año 1973, con una creciente tensión política y social en el país, se establece la reestructuración de las leyes sociales y se interviene el BPS con el fin de investigar y esclarecer su estado actual.

El acto institucional No. 9 (1979) reformula la organización del BPS, suprimiendo el organismo como ente autónomo. El sistema pasa a organizarse dependiendo de la Dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, creándose la Dirección General de la Seguridad Social (DGSS), a la que le compete administrar el sistema de seguridad social, otorgar prestaciones, recaudar los recursos y coordinar las actividades de los organismos no estatales.

En esta etapa se aumenta la edad mínima de jubilación (60 hombres, 55 mujeres) y se exige un mínimo de 30 años de servicios, eliminando causales de jubilación (maternidad y despido), limitando las pensiones, extendiendo el período considerado para los haberes jubilatorios, eliminando beneficios superpuestos.

Se forma un único “Fondo de la Seguridad Social” con el objetivo de unificar aquellos organismos deficitarios con los superavitarios, además se crean tres fondos independientes relativos a las cajas paraestatales.

La reforma tributaria de 1979 autoriza a recaudar a través del IVA los aportes patronales que se realizaban a BPS, ASSE y a las Asignaciones Familiares, lo que implicó una suba del IVA al 20%, generando un cambio en la estructura financiera del sistema.

Paralelamente se aprueba el Decreto-Ley No. 14.407 (1975) en relación al seguro de enfermedad, el Decreto-Ley No. 15.084 (1980) en relación a las asignaciones familiares y el Decreto-Ley No. 15.180 (1981) en relación al seguro de desempleo, beneficiando a trabajadores despedidos, suspendidos de su trabajo o que tuvieran una reducción laboral de más del 25% de la actividad normal.

Con la apertura democrática se promulga la Ley No. 15.800 (1986) dejando sin efecto la centralización y se reinstitucionaliza el Banco como ente autónomo (artículo 1), sucediendo de pleno derecho a la Dirección General de la Seguridad Social (artículo 2).

Con el plebiscito de 1989 se reforma la Constitución y queda establecida la revalorización de las jubilaciones y pensiones en función de la evolución del índice medio de salarios. Esto generó un aumento notorio de los egresos, buscando cierto ajuste a través del aumento del IVA y de las cotizaciones patronales.

Comenzada la década del 90’ se dan algunos intentos de reforma a través de la Rendición de Cuentas de 1992 (aumento de edad de retiro, reducción de tasas de reemplazo) que no se mantienen dado el resultado del plebiscito de 1994 impulsado por las organizaciones sociales.

La Reforma del 96...

En setiembre de 1995 se promulga la Ley No. 16.713 que establece un nuevo régimen del subsistema invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS), entrando en vigencia en abril de 1996. Crea un sistema mixto de reparto (de solidaridad intergeneracional a cargo de BPS) y capitalización (ahorro individual, administrado por las administradoras de fondos de ahorro previsional, AFAP).

Los requisitos mínimos de exigibilidad fueron una edad de retiro de 60 años (para ambos sexos) y 35 años de contribución al sistema.

Uno de los cambios más relevantes de la época es la incorporación de la Historia Laboral Nominada, un detalle de los servicios y remuneraciones de cada persona trabajadora registradas en BPS, desde abril de 1996.

El nuevo siglo inicia con un mercado laboral tensionado y una economía ralentizada, desembocando en la crisis económica financiera de 2002. Entre otras consecuencias, se asiste a una caída del poder adquisitivo de las pasividades y aparecen problemas de acceso y equidad, la cobertura se torna insuficiente.

Es a partir de 2005 que comienzan a ejecutarse programas que apuntan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, como ser el aumento diferencial a jubilados y pensionistas de bajos ingresos (hogares con ingresos menores a 3 BPC), la inclusión de colectivos vulnerables por ejemplo con la aprobación de la Pensión Especial Reparatoria (2006) para las personas privadas de libertad durante el régimen autoritario (1973-1985) por motivos políticos, ideológicos o gremiales.

Hacia fines de 2006 se aprueba la Ley No. 18.065 que regula el trabajo doméstico, hito de gran importancia para un sector históricamente desprotegido. Se reglamenta la duración de la jornada y semana laboral así como el descanso nocturno y semanal, estableciendo además el derecho de la indemnización por despido, el derecho al subsidio por desempleo y la cobertura de enfermedad.

En paralelo la Reforma Tributaria de 2006 (Ley No. 18.083) crea el Impuesto a las personas físicas (IRPF) siendo BPS el gestor de dichas retenciones. También se crea el Monotributo y se determina una baja en la tasa del aporte patronal jubilatorio sobre los salarios (7,5%).

La creación del Fondo Nacional de Salud –FONASA- por Ley No. 18.131 (2007) marca otro de los hitos más trascendentes de este último período. Este Fondo, administrado por BPS, financia el régimen de prestación de asistencia médica de los beneficiarios de los seguros de enfermedad de BPS. Posteriormente con la Ley No. 18.211 (2007) se aprueba la normativa referente a la creación, funcionamiento y financiación del Sistema Nacional Integrado de Salud –SNIS- asegurando el acceso a servicios integrales de salud a todos los habitantes residentes en el país (la incorporación de diversos colectivos se realizó paulatinamente).

A raíz del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (2007-2008) surge una serie de propuestas de reformas de corto, mediano y largo plazo.

Entre las más trascendentes se encuentra la aprobación de la Ley de Flexibilización (2008), No. 18.395, que flexibiliza las condiciones de acceso a la jubilación común y por edad avanzada, regula la jubilación por incapacidad total y el subsidio transitorio por incapacidad parcial. Determina una acción positiva de género al reconocer –a los efectos jubilatorios- un año adicional de actividad por cada hijo nacido vivo (con un máximo de 5).

Se adecuó el seguro de desempleo (Ley No. 18.399), priorizando la situación de los desempleados de 50 o más años de edad, definiendo una extensión adicional de 6 meses del seguro de desempleo por causal despido para este grupo de trabajadores, aumentando el monto resultante (para trabajadores con familia a cargo) y se facultó al Poder ejecutivo a aumentar la duración del subsidio de desempleo en los casos de despido, cuando la economía atraviesa por una fase recesiva.

En otro orden, la aplicación de la Ley No. 18.227 establece un nuevo régimen de asignaciones familiares (AFAM-Plan Equidad), que beneficia a niños y adolescentes que cumplen determinados requisitos y que integran hogares en situación de vulnerabilidad económica, priorizándose la figura femenina como administradora.

El contexto social del país estimula la adopción de nuevas medidas y es así que a fines de 2011 se aprueba la Ley No. 18.850 que establece una Pensión mensual y Asignación familiar especial para hijos de víctimas fallecidas por violencia doméstica. En 2012 se crea una nueva pensión destinada a las víctimas de delitos violentos.

En otro orden, hacia 2013 se impulsan nuevos derechos de maternidad, paternidad y cuidados. Por Ley No. 19.161 se extienden licencias y se crean subsidios de paternidad y parental para cuidados del recién nacido.

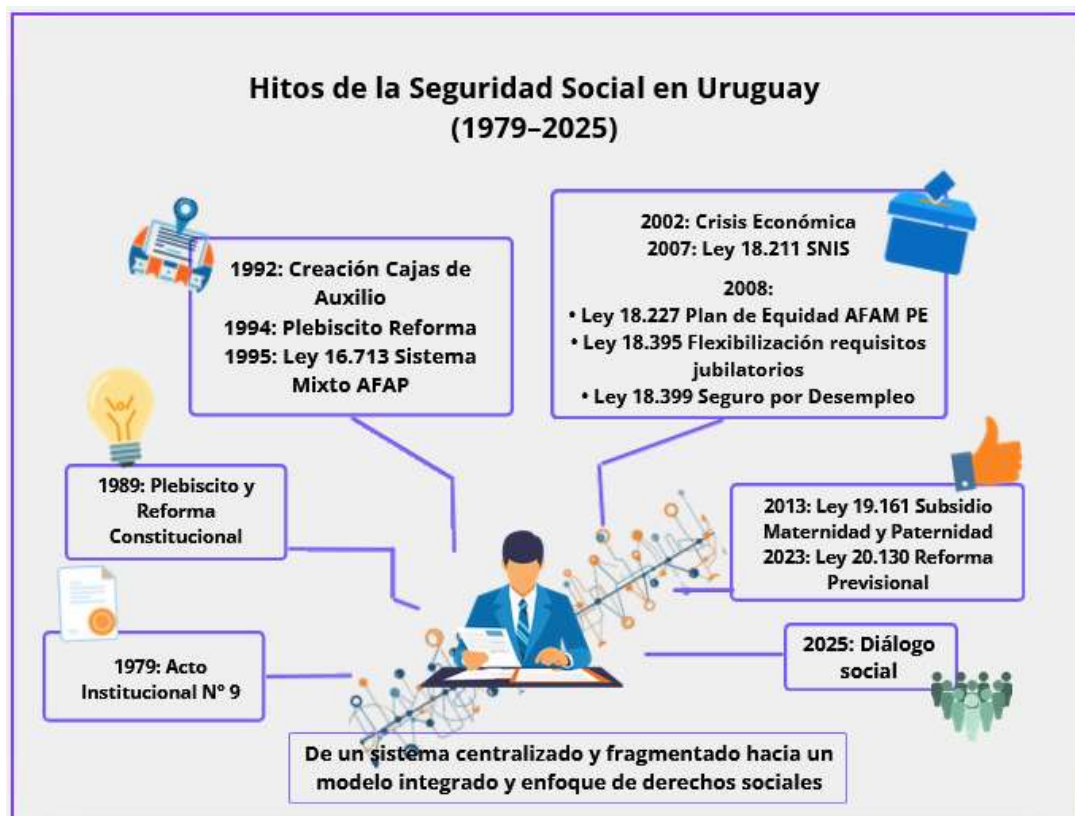
En este punto del período, y ante la evidencia de que para ciertos grupos de trabajadores (principalmente personas entre 40 y 50 años) el aporte realizado a la AFAP bajo el artículo 8 afectaba negativamente la proyección de su jubilación futura (de la que hubieran obtenido manteniéndose únicamente en el régimen anterior del BPS), se habilita por Decreto en 2014 la posibilidad que dio la Ley No. 19.162 de desafiliarse del sistema de AFAP, previo asesoramiento obligatorio de BPS (evaluando si la revocación es conveniente, dada la irrevocabilidad de la decisión).

El reconocimiento del derecho al cuidado se hace explícito y hacia 2016 se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Ley No. 19.353 y decretos posteriores) que busca desarrollar la autonomía de las personas en situación de dependencia, su atención y su asistencia; y se crea también el Servicio de Asistentes Personales para cuidados de larga duración para personas en situación de dependencia severa.

Dadas las condiciones para poder llevar adelante el programa, en 2017 queda documentado el Registro Nacional de Obligados Alimentarios –RENOA- para garantizar el pago de pensiones alimenticias (mediante retención de haberes) decretadas judicialmente en favor de niños, niñas y adolescentes y personas mayores con discapacidad. De esta manera se minimiza el incumplimiento de los obligados, se agiliza las retenciones, se facilita el cobro y se asegura el sustento de quienes más lo precisan.

Hacia fines de la década pasada comienza una instancia de debate sobre la sostenibilidad del Sistema y se realiza un diagnóstico por medio de la Comisión de Expertos de la Seguridad Social que instala la idea de reforma estructural inevitable dado el envejecimiento poblacional, el déficit creciente del Sistema y la desigualdad entre regímenes previsionales.

Finalizado el proceso y hacia 2023 la Ley No. 20.130 introduce cambios siendo uno de sus objetivos adecuar el sistema previsional a la situación demográfica que enfrenta el país, introduciendo un sistema multipilar que ajusta el sistema previsional administrado por BPS y lo extiende a los restantes organismos de seguridad social. Esta reforma, orientada a la sostenibilidad financiera y demográfica, introduce la convergencia entre regímenes y presenta como principales cambios un aumento gradual de la edad de retiro, la modificación de tasas de reemplazo y condiciones de acceso, algunos ajustes en el funcionamiento de las AFAP y la integración de distintos subsistemas.



Fuente: Elaboración propia con asistencia de Canva AI.

A continuación, se presenta de manera sintética datos relativos al panorama institucional del Sistema de Seguridad Social y luego se exhibe la evolución de los principales registros agrupados de acuerdo a los pilares integrados y al tipo de prestación (contributiva, no contributiva).

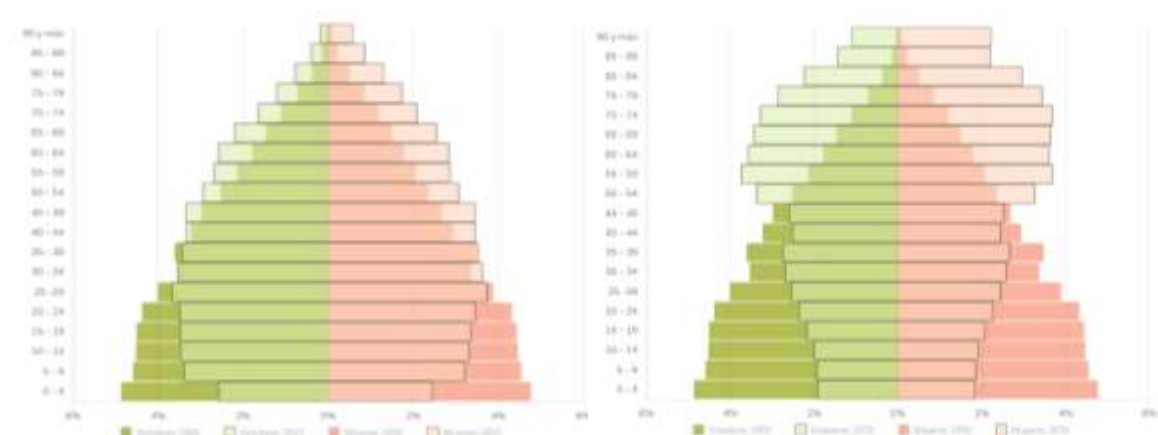
2. El cambio demográfico

En tres décadas los nacimientos en el país cayeron más de un 50%, pasando de 58.718 en 1996 a 28.903 en 2025 (cifras preliminares MSP y DNIC), quedando por debajo de las previsiones del INE, situando al país en un escenario de “ultra baja fecundidad” (1,16 hijos promedio por mujer en edad reproductiva).

Esta constante baja en la natalidad observada es consecuencia de cambios en los estilos de vida de las personas, a medida que las sociedades atraviesan la transición demográfica es esperable que se reduzca la natalidad y aumente la esperanza de vida de las personas. En este ítem se asiste a un crecimiento constante desde mediados del siglo pasado y se proyecta continúe evolucionando de manera similar¹. En 2025 la esperanza de vida al nacer para los hombres es de 74,6 años y para las mujeres alcanza a los 82,2 años. A su vez, a los 65 años de vida, la esperanza de vida de estas personas alcanza a 16,2 años para los hombres y a 21,4 años para las mujeres.

Esta evolución y su comportamiento futuro esperado, puede representarse en las siguientes imágenes que muestran las pirámides poblacionales para los años 1950 y 2023 (superpuestas, figura a la izquierda), y las pirámides poblacionales para los años 1950 y 2070 (superpuestas, figura a la derecha). En ambas figuras se representa con colores más intensos los registros del año 1950.

¹¹ Esperanza de vida, ver: <https://observatorio.bps.gub.uy/ovess/#/demografia>



Esta representación evidencia claramente el envejecimiento poblacional al que asisten las sociedades a lo largo del tiempo y ayuda a comprender paralelamente la evolución del sistema de protección social comentado anteriormente. La modificación de la situación, del contexto, genera respuestas nuevas y/o más profundas para atender las necesidades de los distintos grupos etarios.

A su vez, se prevé que el sistema siga adaptándose en la medida que aparezcan necesidades diferentes o incluso, dificultades esperadas. De hecho, la relación de dependencia total (mide la carga que representan las poblaciones en edad “teóricamente inactivas”, como ser niños -0 a 14- y adultos mayores -65 y más-, en relación a la población en edades “teóricamente activas” -15 a 64) en 2023 fue 51,5, lo que se traduce en 2 personas activas por cada 1 inactiva, mientras se espera que para 2070 alcanzará a 78,6, es decir 5 personas activas por cada 4 inactivas.

3. Situación del Sistema de Seguridad Social

En este apartado se presentan los datos de prestaciones asociados a la normativa vigente, el estado actual y la evolución de las principales prestaciones administradas por BPS, que acompañan la evolución demográfica que ha tenido el país.

La información se presenta de acuerdo con grandes grupos temáticos²: prestaciones económicas (jubilaciones, pensiones, subsidios de actividad, etc.), prestaciones sociales, financiamiento y recaudación (ingresos, egresos, cotizantes).

Este análisis permite observar su alcance y principales tendencias en el período considerado.

3.1 Prestaciones económicas

El siguiente cuadro presenta la evolución de las principales prestaciones económicas administradas por BPS para tres años seleccionados.

² Si bien el Banco de Previsión Social tiene varias prestaciones asociadas a Salud, como ser la pesquisa neonatal y el Centro de referencia CRENADECER, entre otras, no se incluyen las mismas en este documento por no contar a la fecha de publicación del mismo con información actualizada.

Cuadro 1: Cantidad de prestaciones años 2000, 2010 y 2025.

	Año 2000	Año 2010	Año 2025
Jubilaciones	381.124	383.133	503.554
Pensiones por sobrevivencia	274.321	268.401	225.186
Subsidio por Desempleo	26.200	25.456	42.586
Pensión Vejez	20.443	21.831	27.083
Pensión Invalidez	44.762	58.559	68.197
Asignaciones Familiares	405.244	570.176	468.323
Subsidio por Enfermedad	10.523	19.538	52.329
Subsidio por Maternidad, Paternidad y cuidados parentales	12.522	13.943	24.630
Total	1.175.139	1.361.037	1.411.888

Fuente: Elaboración propia base de datos AGSS

Para los años seleccionados se observa una evolución creciente en todas las prestaciones³, en el año 2000 se brindaron poco más de un millón 150 mil prestaciones, en el año 2010 este número ascendió a un millón 361 mil, representando un crecimiento de 15,8% en esos 10 años. Para el año 2025 el total de prestaciones ascendió a cerca de un millón 412 mil lo que represento un crecimiento para los últimos 15 años de 3,7%.

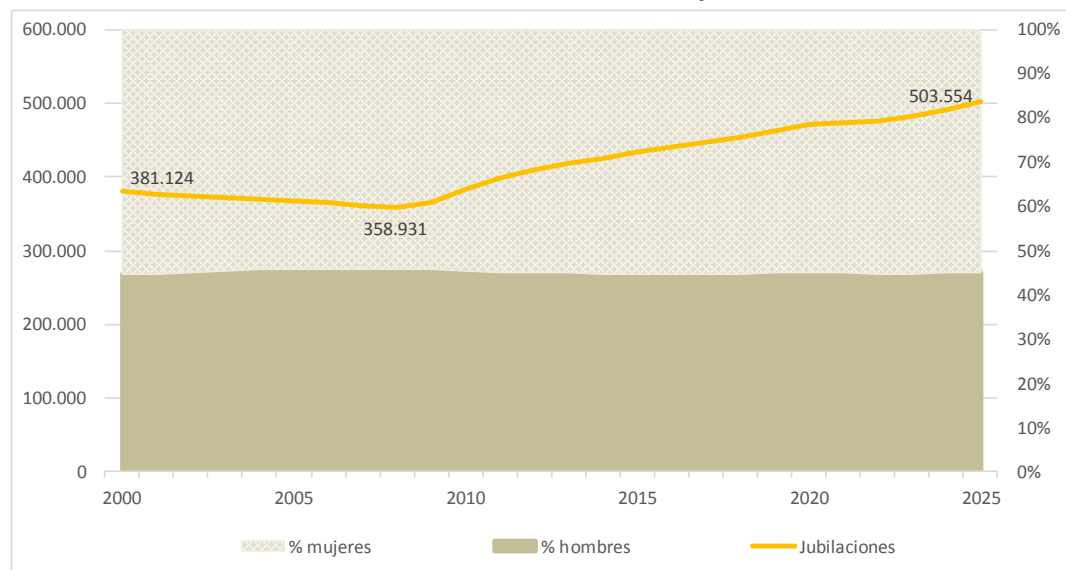
Entre 2000 y 2025 se observa un crecimiento del 20,1%, aunque no homogéneo según el tipo de prestación. A continuación, se analiza la evolución de cada una de las prestaciones por separado.

Jubilaciones

Esta prestación contributiva en dinero se otorga en carácter de retiro de la actividad remunerada, siempre que el trabajador cuente con ciertos requisitos de edad y servicios registrados. El siguiente gráfico presenta la evolución de las jubilaciones desde el año 2000 al 2025.

³ Los datos analizados corresponden a prestaciones no a personas, ya que una persona podría percibir una o más prestaciones.

Gráfico 1: Evolución del número total de jubilaciones



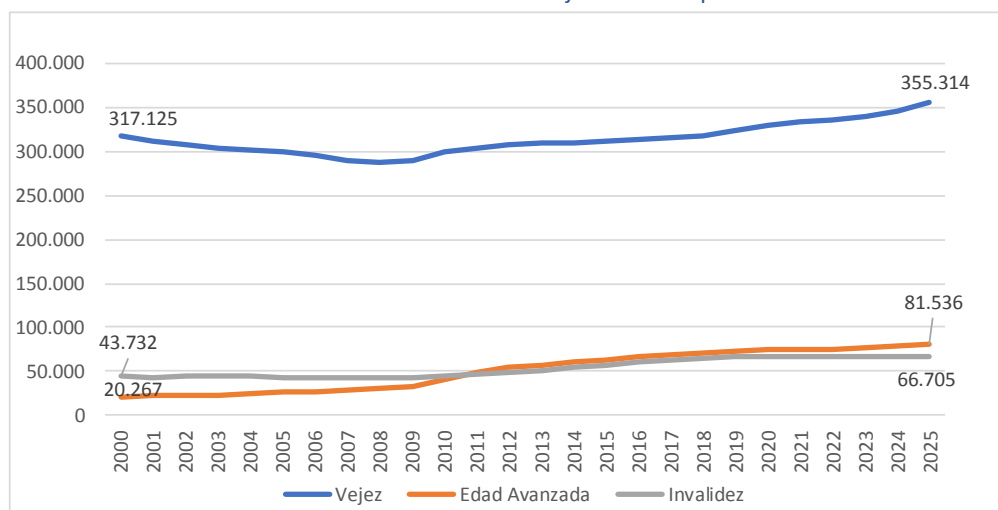
Nota: eje izquierdo refiere a la cantidad de jubilaciones, eje derecho refiere al peso de cada sexo en la distribución de las jubilaciones.

Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

En el período 2000–2008 se registra una disminución en el número de jubilaciones, alcanzando en el último año 358.931 prestaciones, lo que equivale a una caída del 5,8%. A partir de ese momento, y en el marco de la entrada en vigencia de la Ley Nº 18.395, se observa un aumento en el acceso a este beneficio. La distribución de las jubilaciones totales por sexo se mantiene estable durante todo el período.

Este comportamiento se verifica en todas las causales, sin embargo, en la causal edad avanzada el crecimiento es mayor, dada la incorporación de nuevas formas de acceder al beneficio.

Gráfico 2: Evolución cantidad de jubilaciones por causal

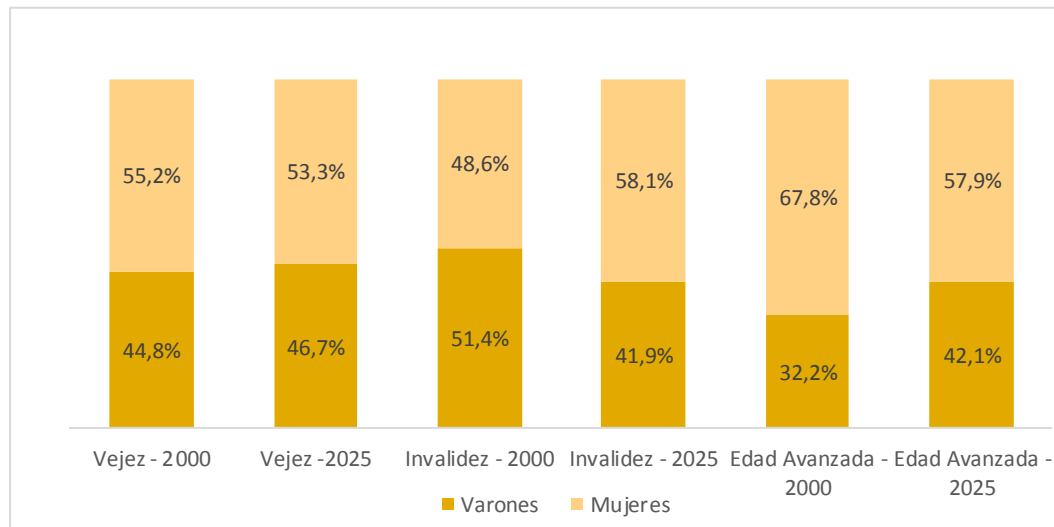


Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

Para el año 2000, el 76,3% de las jubilaciones correspondía a la categoría de vejez, el 12,1% a edad avanzada y el 11,6% a invalidez. En 2025, esta distribución presenta modificaciones: la proporción de

jubilaciones por vejez disminuye al 70,6%, mientras que aumentan las correspondientes a edad avanzada, que alcanzan el 16,2%, y a invalidez, que representan el 13,2% del total.

Gráfico 3: Distribución de jubilaciones por sexo según tipo de prestación: Años 2000 y 2025.



Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

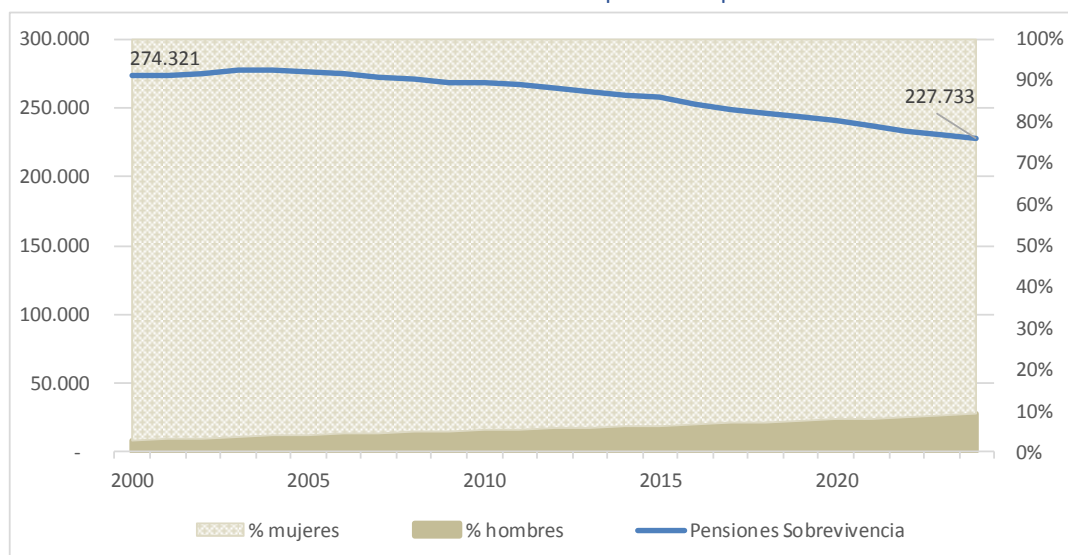
El gráfico muestra la distribución de las jubilaciones por sexo dentro de cada tipo de prestación en 2000 y 2025. En todas las categorías se observa una mayor participación de mujeres, excepto para la causal Invalidez en el año 2000. Mientras que en las jubilaciones por vejez la composición se mantiene relativamente estable, en invalidez se registra un aumento de la participación femenina en 2025. Para la causal edad avanzada las mujeres representan casi el 70% en el año 2010, reduciéndose este porcentaje al 58% en el año 2025.

Pensiones por sobrevivencia

Es una prestación económica mensual que se genera a partir del fallecimiento, desaparición o ausencia de una persona a los efectos de suplir la falta de ingresos en el núcleo familiar.

Las pensiones por sobrevivencia han presentado una evolución opuesta a la observada en las jubilaciones. Esta prestación, de carácter mayoritariamente femenino, ha mostrado una tendencia decreciente a lo largo del período, como resultado de cambios demográficos, transformaciones en las estructuras familiares, el aumento de la participación femenina en el mercado laboral y modificaciones en las condiciones de acceso establecidas en la normativa vigente.

Gráfico 4: Evolución del número total de pensiones por sobrevivencia.



Nota: eje izquierdo refiere a la cantidad de pensiones por sobrevivencia, eje derecho refiere al peso de cada sexo en la distribución de las pensiones.

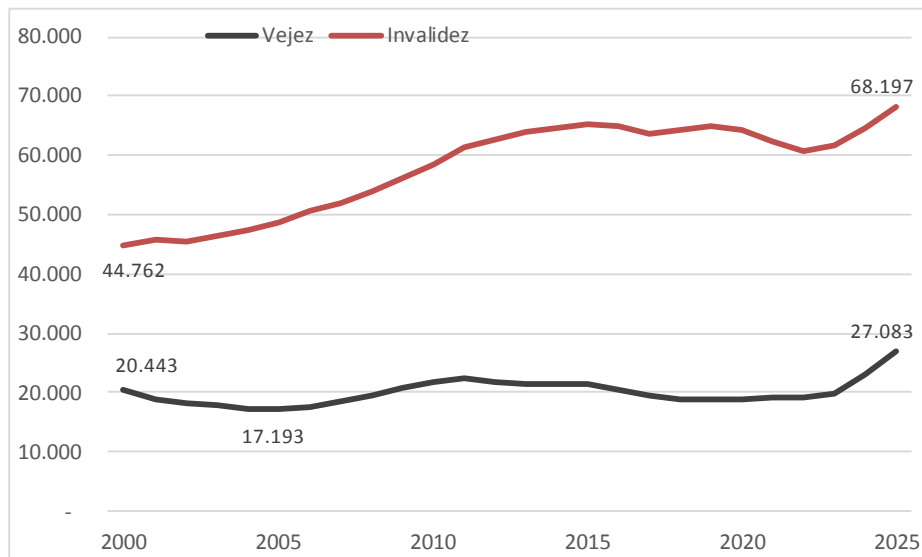
Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

Al comienzo del período se contabilizan 274 mil pensiones por sobrevivencia en curso de pago, alcanzando un máximo en 2003 (277 mil). Desde entonces, se registra una trayectoria descendente, hasta ubicarse en 2025 en un nivel apenas superior a las 227 mil prestaciones.

Pensiones por vejez e invalidez

Ambas son prestaciones no contributivas que intentan cubrir las necesidades vitales de los beneficiarios. La pensión por vejez es una prestación económica mensual dirigida a adultos mayores (accesible a partir de los 65 años cumpliendo requisitos, Ley No. 20.130) que carezcan de recursos para subsistir y estén residiendo en el país o a menos de 5 kilómetros de la frontera. La pensión por invalidez se brinda de manera mensual a personas con discapacidad –de acuerdo a dictamen médico expedido por BPS- que carezcan de recursos para su subsistencia (excepto los casos con dictamen médico con incapacidad severa donde no se relevan ingresos- y que además no configuren causal jubilatoria por motivo de incapacidad.

Gráfico 5: Evolución de los beneficiarios de pensión por vejez e invalidez.



Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

En el período se observa una leve disminución de los casos de pensión por vejez hacia el año 2005, recuperando luego el nivel inicial manteniendo estabilidad hasta 2023, evidenciando posteriormente un marcado incremento.

En cuanto a los casos de pensión por invalidez, la tendencia es creciente en todo el período, existiendo un leve descenso para los años 2021-2022, retomando el crecimiento hacia el final del período.

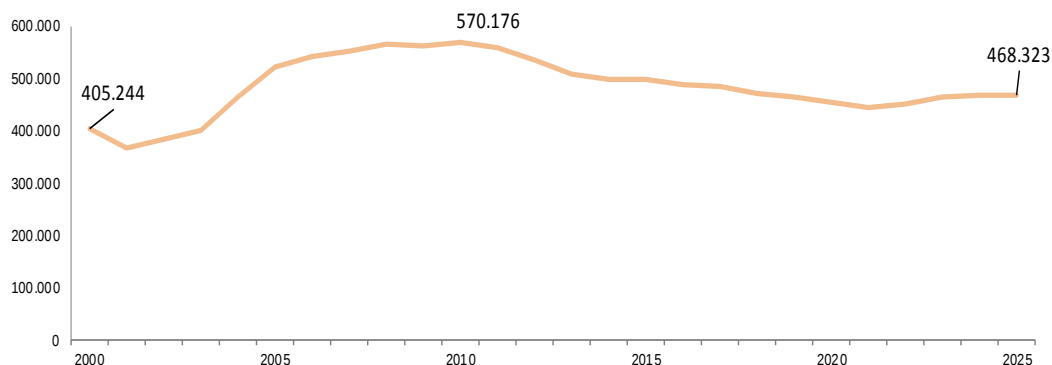
El aumento evidenciado en los últimos años posiblemente está influenciado por las modificaciones impuestas por la nueva normativa, entre ellas el reconocimiento al trabajo de Cuidados como servicios bonificados – Pensión a la vejez por cuidados- y la flexibilización del requisito de ingresos –personas con discapacidad (66% o más) que no cumplen los requisitos para jubilación por incapacidad total-.

Asignaciones Familiares

En Uruguay, desde la década del 80' se establece con el Decreto-Ley N° 15.084 el beneficio de las Asignaciones Familiares, que se relaciona con el empleo de algún integrante de la familia con niños y/o niñas. De acuerdo al Decreto “la asignación familiar es una prestación en dinero que se servirá a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y que tenga hijos o menores a su cargo.”

Comenzado el nuevo milenio el sistema se extiende a hogares de menores recursos y más hacia finales de la primera década se contemplan otras innovaciones que amplían aún más la base de beneficiarios.

Gráfico 6: Evolución de la cantidad de beneficiarios



Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

En los últimos 15 años se asiste al máximo histórico de beneficiarios de asignaciones familiares, durante diciembre de 2010 promediando en ese año 570.176 prestaciones. A partir de este máximo, los beneficiarios de la Ley No. 15.084 continuaron disminuyendo, mientras que los correspondientes al Plan de equidad se mantuvieron algo más estables.

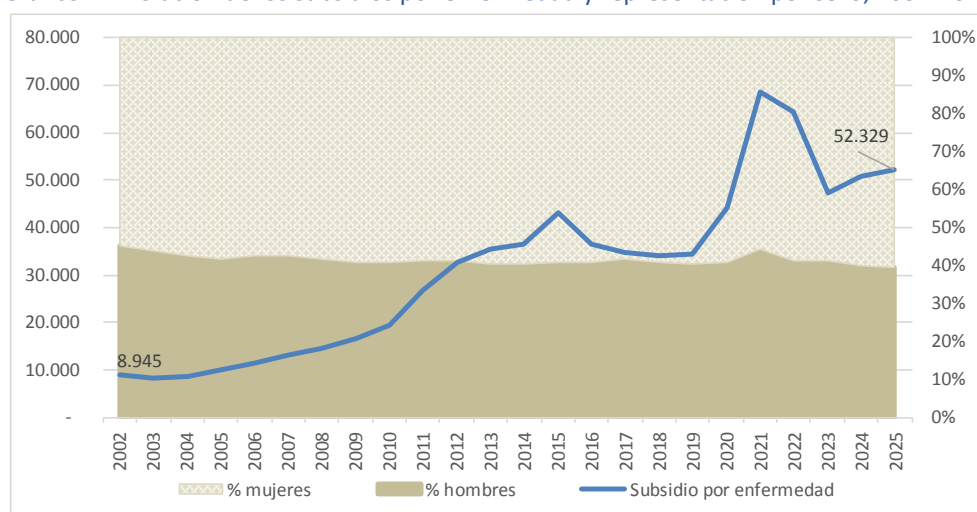
Hacia el año 2022 se asiste a un incremento de las prestaciones, influenciado por la suspensión de los topes de ingresos para poder acceder al beneficio.

En 2025 entra en vigencia la Ley No. 20.365 sobre embarazos y nacimientos múltiples, incorporando a quienes tienen mellizos o gemelos (quienes tuvieran trillizos o más ya quedaban contemplados en la Ley N° 17.474).

Subsidio por enfermedad

Los trabajadores activos que por razones médicas se encuentran imposibilitados de trabajar, sea por enfermedad o accidente laboral, pueden acceder a una prestación equivalente al 70% de sus ingresos laborales (con tope de \$64.911 mensuales más la cuota parte de aguinaldo, en 2025).

Gráfico 7: Evolución de los subsidios por enfermedad y representación por sexo, 2002-2025



Nota: eje izquierdo refiere a la cantidad de subsidios por enfermedad, eje derecho refiere al peso de cada sexo en la distribución de los subsidios.

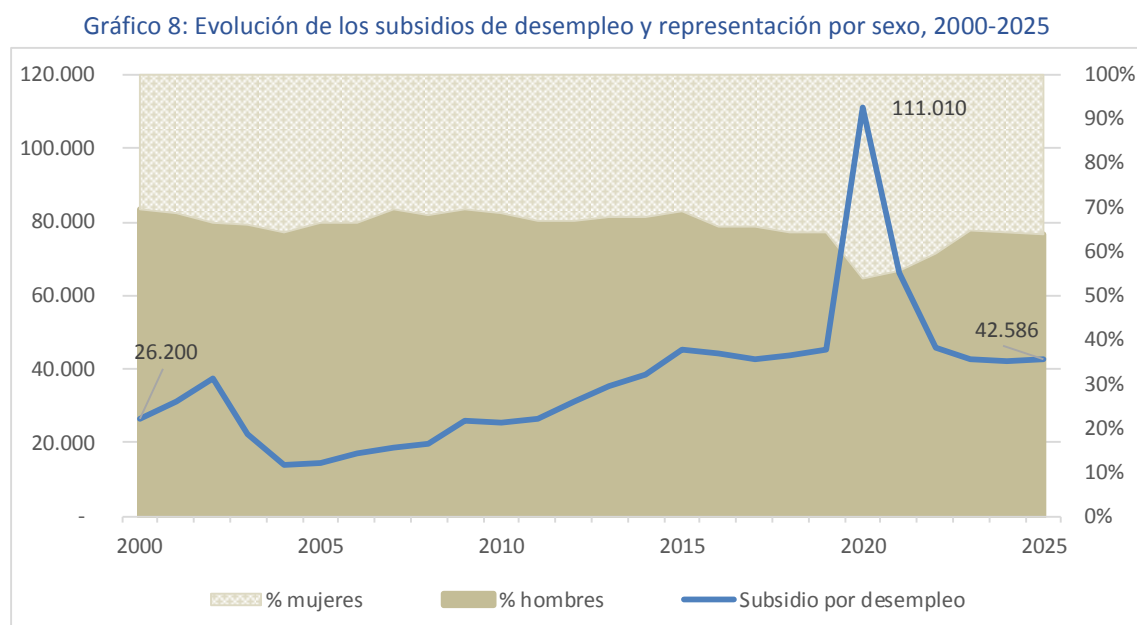
Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

Se observa una tendencia creciente en el período, destacando el incremento marcado de los años 2021-22, a raíz del período de pandemia atravesado. La representación por sexo muestra un leve descenso en el período punta a punta, disminuyendo 5pp en detrimento de los varones, siendo en 2025 de seis mujeres y cuatro hombres cada diez prestaciones.

Subsidio por desempleo

El organismo otorga esta prestación a aquellos trabajadores que quedan sin empleo contra su voluntad por despido o término de contrato, o que sean suspendidos en sus empresas o tengan una reducción laboral de al menos un 25%.

Para acceder al beneficio se requiere un tiempo mínimo de vinculación laboral que varía de acuerdo a si el trabajador es jornalero o mensual, mientras que la cobertura a la que se accede se extiende hasta los 4 meses en caso de suspensión y 6 meses en caso de despido (siendo hasta de 12 meses para los trabajadores de 50 años o más).



Nota: eje izquierdo refiere a la cantidad de subsidios de desempleo, eje derecho refiere al peso de cada sexo en la distribución de los subsidios.

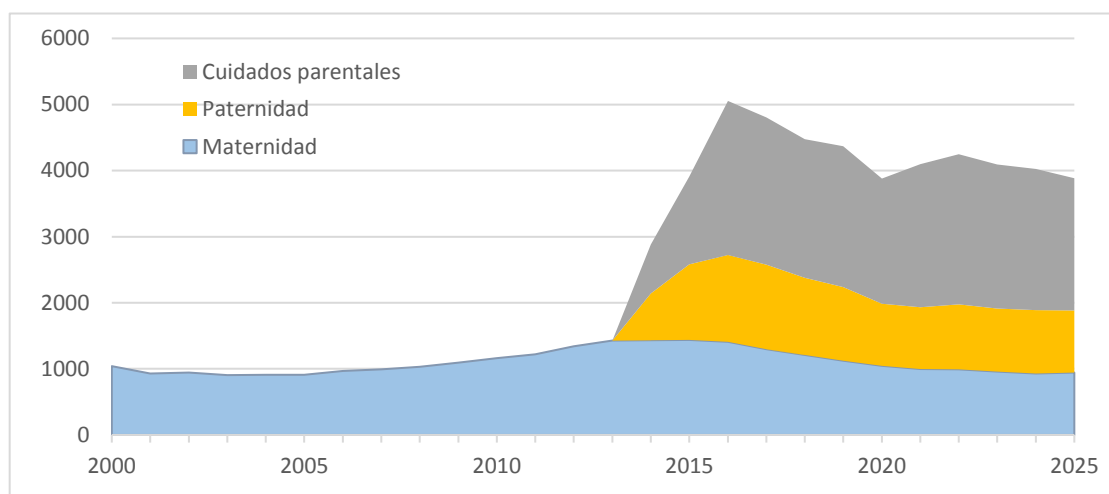
Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

Al inicio del período se observa un aumento debido a la situación de crisis económica atravesada a principios de siglo. Dadas las modificaciones posteriores del régimen de subsidio (Ley No. 18.399), se asiste a un incremento que se extiende hasta 2015, momento en que tiende a estabilizarse la cantidad. El fuerte aumento en 2020-21 responde a la pandemia atravesada, donde lo más destacable es el aumento transitorio en la proporción de las mujeres en el acceso a la prestación, favorecido por las importantes flexibilizaciones establecidas en dicho período. El mayor peso de los hombres en la prestación durante todo el período se debe –en principio– a las características del mercado laboral y no específicamente a la normativa asociada al subsidio.

Subsidios por maternidad, paternidad y cuidados parentales

A partir de noviembre de 2013 con la Ley No. 19.161 se expande el conjunto de potenciales beneficiarias del subsidio por maternidad (se incorporan trabajadoras unipersonales) así como su periodo de goce, se incrementa el período del subsidio por paternidad y además se agrega la opción de disponer (tanto para hombres como para mujeres) del medio horario para cuidados del recién nacido –luego del subsidio maternal.

Gráfico 9: Evolución de los subsidios por maternidad, paternidad y cuidados parentales, 2000-2025



Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

En el período se observa una evolución coherente tanto con la mayor formalización en el empleo luego del período de crisis económica en 2002, como con las modificaciones introducidas posteriormente con la normativa, así como con la evolución de los nacimientos en el país. Si bien la Ley está orientada a promover la corresponsabilidad en la pareja con el cuidado del recién nacido, son las mujeres casi que con exclusividad (98% o más) las que se acogen al subsidio para cuidados.

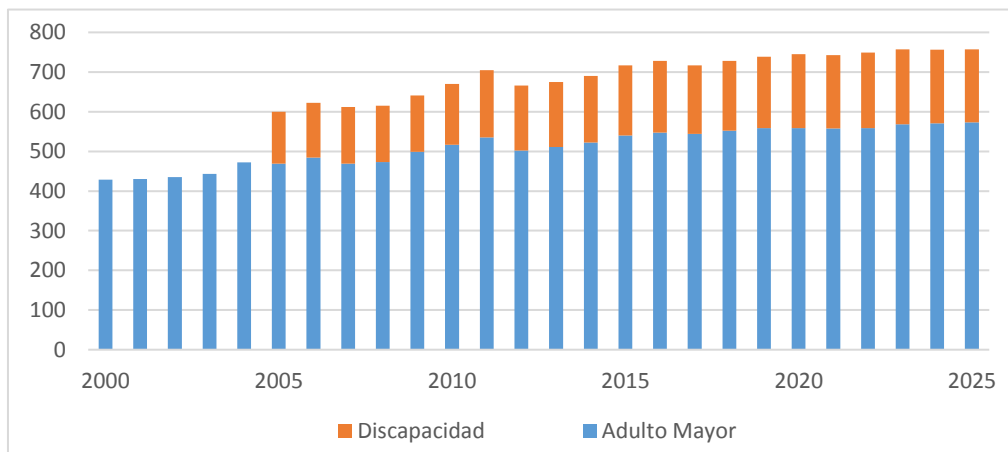
3.2 Prestaciones sociales

Por medio de estas se intenta elevar la calidad de vida de los ciudadanos, alcanzar mayores niveles de bienestar social y promover un envejecimiento activo. BPS atiende las carencias sugeridas por la sociedad civil mediante acciones interinstitucionales.

Fortalecimiento de la sociedad civil organizada

Este programa tiene la finalidad de promover la mejora de la calidad de vida de las personas mayores y personas con discapacidad, buscando optimizar la capacidad de autogestión de las organizaciones privadas sin fines de lucro.

Gráfico 10: Evolución de las instituciones incorporadas que atienden al adulto mayor



Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

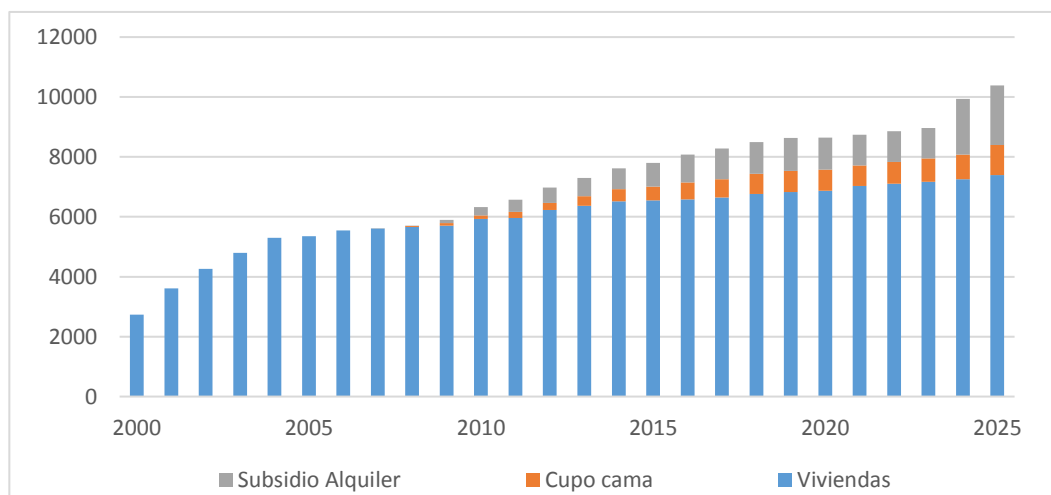
Se observa un crecimiento de las instituciones registradas en el periodo. Dentro de las principales actividades desarrolladas por BPS se tiene el apoyo económico (para requerimientos institucionales o proyectos de interés social), el asesoramiento técnico (a través de un equipo multidisciplinario) y la capacitación de voluntarios.

Soluciones habitacionales

A través de este programa se busca dar respuesta a la problemática habitacional de jubilados y pensionistas de BPS mediante tres modalidades de solución habitacional, siendo estas la adjudicación de una vivienda, el subsidio de un alquiler y el subsidio de un cupo de atención en hogares de ancianos (cupo cama).

El siguiente gráfico muestra la evolución de las soluciones habitacionales desde el comienzo de siglo.

Gráfico 11: Vivienda y otras soluciones habitacionales para jubilados y pensionistas



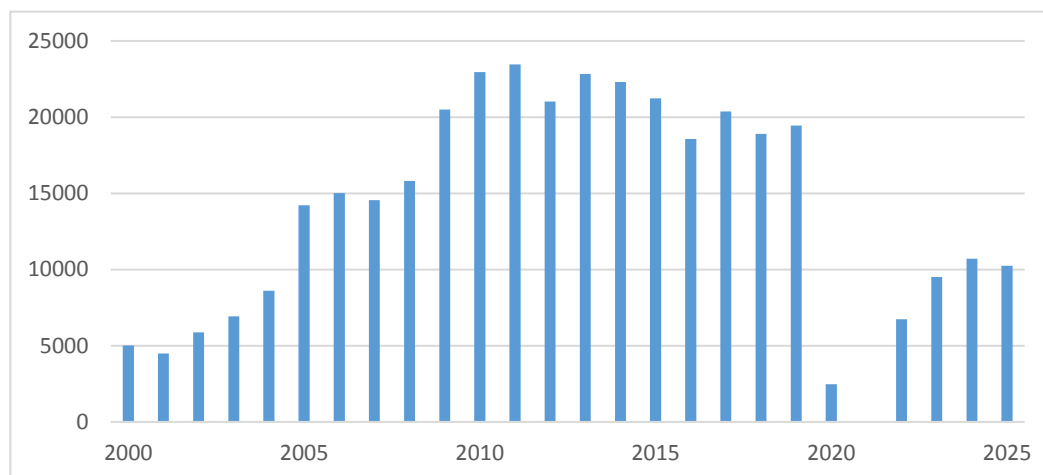
Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

Durante todo el período se observa una tendencia creciente de todos los tipos de soluciones habitacionales, gestionando el organismo actualmente más de 10.000 soluciones entre todas sus modalidades.

Turismo social

El objetivo de este programa es ofrecer propuestas de estadías en distintos centros vacacionales del país, con precios accesibles o sensiblemente inferiores a los habituales (otorgando facilidades de pago) en busca de satisfacer necesidades recreativas de las personas en un espacio físico y ambiente de esparcimiento apropiado.

Gráfico 12: Evolución de los beneficiarios de turismo social.



Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

Como se observa de la evolución presentada, el programa tuvo un importante incremento en su oferta y demanda durante la primera década de siglo, y se mantuvo en un alto nivel durante la segunda, hasta la irrupción de la pandemia. Posteriormente se retoman las estadías, aunque a un menor ritmo.

3.3 Financiamiento y recaudación

Para poder hacer frente a la amplia gama de prestaciones otorgadas y a los costos de gestión del sistema se precisa contar con los recursos financieros necesarios, que en su mayoría provienen de los aportes por contribuciones patronales y personales, de los impuestos afectados al organismo y de la asistencia financiera del Estado (la tradicional variable de ajuste del sistema).

Los recursos asignados han sufrido ciertas variaciones según el momento analizado.

Los ingresos por impuestos afectados se asignan por Ley, estableciéndose como recursos del BPS siete puntos del IVA básico⁴, el impuesto a la Lotería, el impuesto de Asistencia a la Seguridad (IASS)⁵, y una contribución de Rentas Generales creada por la Ley Nº 18.083 artículo 109 en sustitución de la derogada Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).

Para a los años afectados por la pandemia de Covid 19, se incorporó a los recursos un Fondo COVID – 19 destinado a cubrir las erogaciones asociadas a la misma.

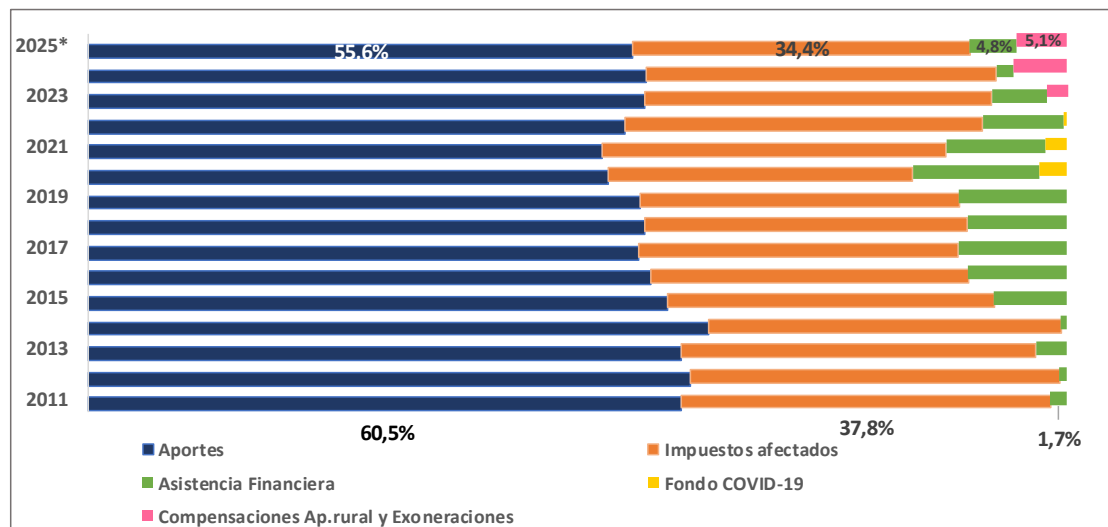
A partir de agosto 2023 con la Ley Nº 20.130, se incorporan al financiamiento las Compensaciones por exoneraciones y rural.

⁴ Ley Nº16.320 de 1992

⁵ Ley Nº 18.314, vigente desde el 1º de julio de 2008

El siguiente gráfico presenta la evolución de la estructura de financiamiento para el período 2011 a 2025.

Gráfico 13: Estructura de financiamiento. Años 2011 a 2025



Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

Para el año 2025⁶ el financiamiento correspondió 55,6% a contribuciones de trabajadores formales a BPS, 34,4% a impuestos afectados, 5,1% a compensaciones establecidas en la Ley N° 20.130 y finalmente 4,8% a asistencia financiera proveniente del estado.

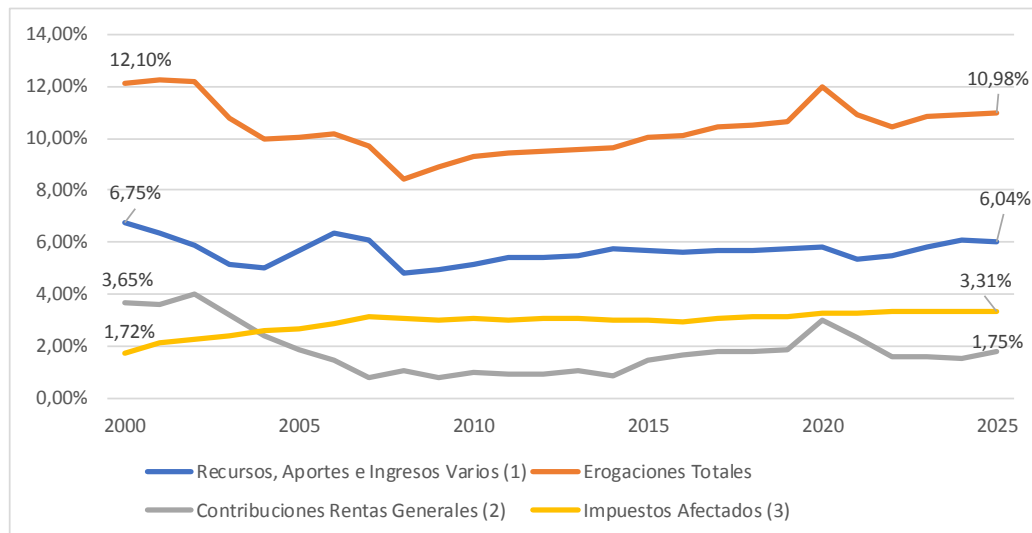
Evolución de ingresos y egresos

Tal como se mencionó el financiamiento de las prestaciones de BPS se compone por varias fuentes. El origen de las mismas varia por lo que para su análisis se pueden agrupar en tres grandes grupos de ingresos: Contribuciones de activos, impuestos afectados por Ley y Contribuciones de Rentas Generales.

Mientras que los egresos se componen principalmente por las prestaciones de pasividad, las prestaciones de actividad, y de otras prestaciones.

⁶ Los datos para el año 2025 son preliminares.

Gráfico 14: Evolución de los Recursos y Erogaciones en términos de PIB.



Fuente: Elaborado a partir de Balances del Organismo (no ajustados por inflación)

- (1) Incluye Transferencias fideicomiso Ley Nº 19.590 – Años 2024 y 2025
- (2) Incluye COFIS Ley Nº 18.083 Art. 109, Asignaciones Familiares (Ley N 18.227 y Nº 17.139), Transferencias netas BPS, Pensión reparatoria Industria Frigorífica (Ley Nº 18.310) y Compensación Exoneraciones y Aportación Rural Ley Nº 20.130.
- (3) Incluye IVA Afectado, Impuesto a la Lotería, COFIS (Ley Nº 17.345, Art. 22) hasta julio 2007, IASS Ley Nº 18.314 desde julio 2008.

Los egresos en términos de PIB representaron en el año 2000 12,10% mientras que en el año 2025 representaron 10,98%.

Al analizar los ingresos en término de PIB, los aportes por contribuciones IVS de los trabajadores formales representaron 6,75% del PIB en el año 2000, disminuyendo a 6.04% en 2025.

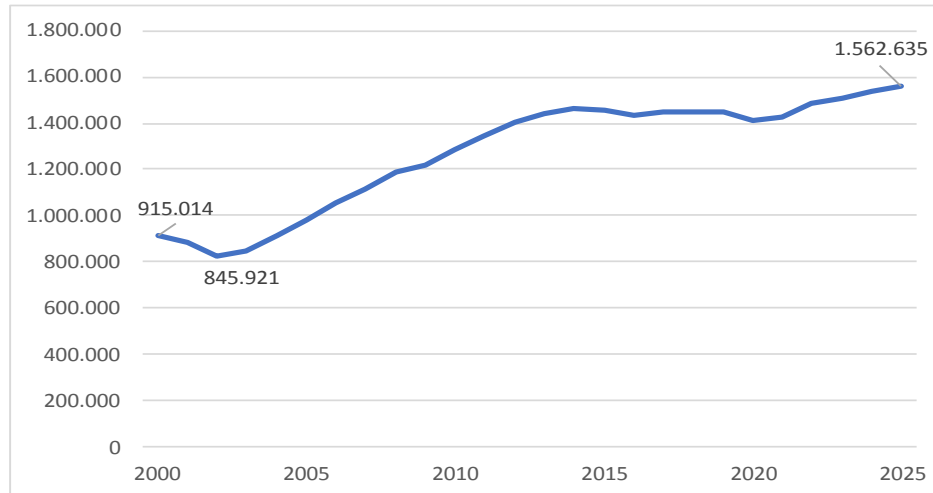
Con respecto a las contribuciones de Rentas Generales las que incluyen las transferencias asociadas a Ley Nº 18.083 Art. 109, Asignaciones Familiares (Ley Nº 18.227 y Nº 17.139), las transferencias asociadas a la pensión reparatoria de la industria frigorífica establecidas por Ley Nº 18.310, las compensaciones establecidas en los artículos 211 y 212 de la Ley Nº 20.130 y las asistencia financiera en caso de corresponder, se observa que en el año 2000 las mismas representaban 3,65% del PIB, disminuyendo a 1,75% en el año 2025.

Los impuestos afectados representaban 1,72% del PIB en el año 2000, alcanzando 3,31% en el año 2025.

Puestos cotizantes

Como se mencionó anteriormente, parte fundamental del financiamiento son los aportes de los trabajadores activos. La siguiente gráfica da cuenta de la evolución de estos del año 2000 al 2025.

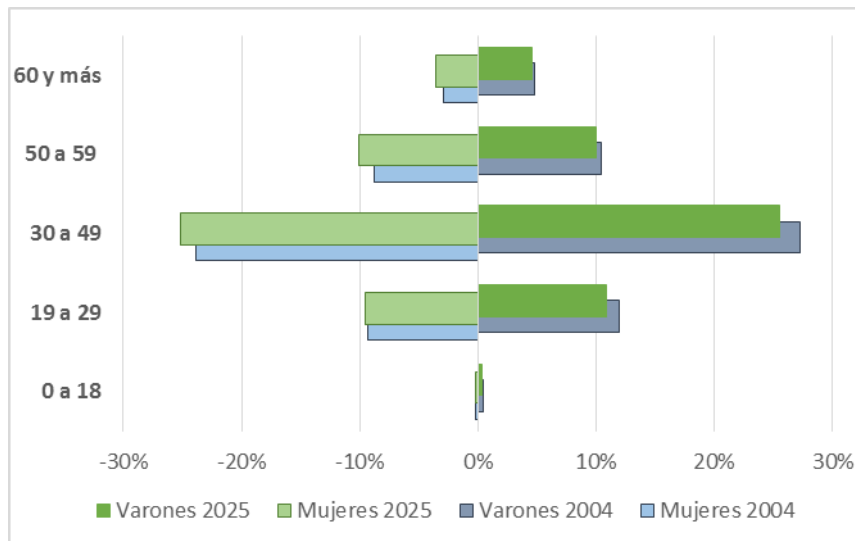
Gráfico 15: Evolución del número total de Puestos cotizantes.



Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

El proceso de formalización del mercado laboral uruguayo se explica por la combinación de crecimiento económico, fortalecimiento institucional del mercado de trabajo (negociación colectiva, inspección), extensión de derechos a sectores históricamente informales y ampliación de la cobertura de la seguridad social. Estos factores permitieron no solo la creación de empleo, sino también la regularización de puestos previamente informales, lo que se tradujo en un aumento significativo de los cotizantes.

Gráfico 16: Estructura de los Puestos cotizantes por sexo y edad, 2004 - 2025.



Fuente: Elaboración propia. Base de datos AGSS

Al aumento en la cantidad de cotizantes se suma el incremento de la participación femenina en el mercado laboral, vivenciado durante las últimas décadas. En el gráfico se observa como en todos los grupos etarios la representación de las mujeres dentro del total de cotizantes ha aumentado.

4. Consideraciones Finales

El recorrido presentado evidencia que la evolución de la seguridad social en Uruguay ha acompañado los principales cambios económicos, sociales y demográficos del país. A lo largo del tiempo, el sistema amplió su cobertura, incorporó nuevas prestaciones y desarrolló mecanismos de protección orientados a distintos grupos de la población, consolidando al Banco de Previsión Social como actor central en la gestión de la protección social.

Al mismo tiempo, los cambios demográficos, el envejecimiento poblacional y las transformaciones del mercado laboral plantean importantes desafíos para la sostenibilidad y adaptación futura del sistema. En este contexto, la seguridad social continúa desempeñando un rol fundamental como herramienta de integración, protección y bienestar para la población uruguaya.

5. Bibliografía consultada

“Uruguay: Hacia una matriz de protección social.” Ec. Gabriel Lagomarsino, Comentarios de Seguridad Social No. 23, BPS, 2009.

“A un año de vigencia de la Ley No. 20.130”. Cra. Alicia Mariella Lazo, Comentarios de Seguridad Social No. 118, BPS, 2024.

“Derecho a la Seguridad Social. Aportes del Banco de Previsión Social al informe país sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC) 2015.” Ec. Anna M. Caristo, Comentarios de Seguridad Social No. 50, BPS, 2015.

“Banco de Previsión Social. Pasado, presente y futuro. Siempre junto a la gente. 50 años.” BPS, 2017.

“Evolución anual de los Ingresos. Periodo 2014 – 2024”. Actualización, Comentarios de Seguridad Social No. 125, BPS, 2025.

“Análisis de los movimientos financieros del Banco de Previsión Social. Año: 2024”. Actualización, Comentarios de Seguridad Social No. 124, BPS, 2025.