

Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) · Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

INFORME DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL

Aportes para la Estrategia Nacional de Desarrollo

INFORME FINAL
Setiembre de 2026

Elaborado por Socialab Uruguay en asociación con Colectiva

Contenido

1. Resumen ejecutivo.....	4
2. Introducción y marco institucional.....	6
2.1 Objetivos del informe y alcance.....	6
2.2 La Estrategia Nacional de Desarrollo y la agenda de desafíos del país.....	6
2.3 La sostenibilidad social como dimensión estratégica del desarrollo.....	7
2.4 Perspectivas analíticas transversales: género, generaciones y territorio.....	8
2.5 Articulación con los otros ejes estratégicos de la Estrategia Nacional de Desarrollo.....	8
3. Metodología.....	10
3.1 Enfoque metodológico integral.....	10
3.2 Dimensiones de análisis.....	10
3.3 Revisión documental.....	11
3.4 Estrategia de entrevistas y consulta a actores.....	11
3.5 Alcance y limitaciones.....	12
4. Estado de situación de la Sostenibilidad Social en Uruguay.....	13
4.1 Contexto demográfico y territorial.....	13
4.2 Condiciones socioeconómicas.....	15
4.3 Desigualdades generacionales.....	16
4.4 Dimensiones sociales.....	17
4.4.1 Educación y desarrollo de capacidades.....	17
4.4.2 Empleo.....	19
4.4.3 Cuidados.....	21
4.4.4 Vulnerabilidad y grupos prioritarios.....	24
4.4.5. Vivienda y hábitat.....	25
4.4.6. Protección social y gasto público social.....	26
4.5 Capacidades institucionales.....	29
4.5.1. Actores.....	29
4.5.2. Marco regulatorio.....	37
5. Portafolio de transformación.....	45
5.1 Matriz de análisis: nudos estructurales, sistemas sociales y vectores transversales.....	45
5.2 Respuestas de atención a brechas y esfuerzos actualmente en curso.....	51
5.3 Líneas estratégicas y ángulos de entrada.....	52
5.3.1. Educación y Trabajo.....	52
5.3.2. Corresponsabilidad social y de género en los cuidados.....	53
5.3.3. Consolidación de los cuidados como derecho y sector de actividad.....	54
5.3.4. Convivencia, integración urbana y territorial.....	55
5.4 Fichas por línea de transformación.....	58
5.5 Articulación transversal con productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental.....	74
6. Condiciones para implementar y financiar las transformaciones.....	75
6.1 Institucionalidad y gobernanza.....	75
6.1.1 Desafío institucional y principios de gobernanza.....	75

6.1.2 Arquitectura institucional y distribución de responsabilidades.....	76
6.1.3. Mecanismos de coordinación, participación y rendición de cuentas.....	77
6.1.4 Gobernanza territorial.....	78
6.2 Estructura tributaria y dimensión distributiva de la fiscalidad.....	79
6.2.1. Origen de los recursos.....	79
6.2.2 Dimensión distributiva de la fiscalidad.....	81
6.2.3. Incidencia y composición del gasto público.....	82
6.3 Arquitectura nacional del financiamiento.....	83
6.3.1 Presupuesto público y financiamiento territorial.....	83
6.3.2 Banca pública e instrumentos públicos de desarrollo.....	84
6.3.3 Sistema financiero privado y mercados de capitales.....	84
6.3.4. Mecanismos de financiamiento y funciones principales.....	85
6.4 Cooperación internacional.....	85
6.5 Condiciones generales asociadas a la implementación y sostenibilidad.....	87
7. Consideraciones finales.....	89
8. Anexos.....	91
9. Fuentes y referencias.....	104

1. Resumen ejecutivo

El presente informe constituye un insumo técnico para la construcción de la Estrategia Nacional de Desarrollo en el área-desafío de Sostenibilidad Social. Parte de una concepción de la sostenibilidad social no solo como resultado del desarrollo, sino también como una condición necesaria para que las transformaciones económicas, productivas, ambientales e institucionales sean inclusivas, viables y sostenibles en el tiempo. Desde esta perspectiva, el análisis integra las condiciones sociales, las capacidades institucionales, los mecanismos de gobernanza y las posibilidades de financiamiento que permiten sostener procesos de transformación de largo plazo.

La metodología combinó revisión documental, análisis estadístico, relevamiento institucional y normativo, y entrevistas semiestructuradas a actores del sector público, empresarial, sindical, académico, social y de la cooperación internacional. El estudio se organizó en torno a seis dimensiones —condiciones socioeconómicas, educación y desarrollo de capacidades, empleo, cuidados, vivienda y hábitat, y protección social—, analizadas transversalmente desde las perspectivas de género, generaciones y territorio. A partir de esta evidencia se identificaron nudos estructurales, se distinguieron respuestas de mitigación de transformaciones sistémicas y se determinó cuáles resultados podían constituir líneas propias, condiciones habilitantes o dimensiones de articulación con otras áreas de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

El diagnóstico muestra que Uruguay cuenta con un entramado institucional y de protección social consolidado, pero enfrenta brechas persistentes que comprometen la sostenibilidad de su desarrollo. Entre ellas se destacan la infantilización de la pobreza; las desigualdades educativas asociadas al nivel socioeconómico; las dificultades de inserción laboral de jóvenes, mujeres y otros grupos con barreras estructurales; la sobrecarga femenina de trabajo no remunerado; la creciente presión demográfica sobre los sistemas de cuidado; y las desigualdades territoriales en el acceso a vivienda, servicios, formación, empleo e infraestructura. Estas brechas no operan de manera aislada, sino que se superponen y refuerzan mutuamente a lo largo de las trayectorias de vida y entre distintos territorios.

Sobre esta base, el informe propone un portafolio compuesto por cuatro líneas estratégicas de transformación:

- **Educación y trabajo.** Busca superar la fragmentación entre la educación formal, la formación profesional, el reconocimiento de aprendizajes y las trayectorias laborales. Se propone avanzar hacia recorridos modulares, acumulables y reconocidos, fortalecer el acompañamiento de las trayectorias, mejorar la articulación de actores, y ampliar las oportunidades de formación dual, reconversión y progresión laboral.
- **Corresponsabilidad social y de género en los cuidados.** Procura redistribuir los tiempos, costos y responsabilidades de cuidado entre el Estado, el mercado, la comunidad, las familias y los géneros. Incluye la ampliación y diversificación de servicios, la revisión de licencias y formas de organización del trabajo, la incorporación de los cuidados a la negociación colectiva, el desarrollo de mecanismos sostenibles de financiamiento y la promoción de cambios culturales que favorezcan una mayor participación de los varones.
- **Consolidación de los cuidados como derecho y sector de actividad.** Plantea fortalecer la provisión profesional de cuidados mediante regulación, fiscalización, formación, reconocimiento de saberes, definición de perfiles ocupacionales, mejora de las condiciones laborales y desarrollo de prestadores públicos, privados, cooperativos y comunitarios. El objetivo es consolidar una oferta más formal, sostenible, accesible y territorialmente equilibrada, capaz de responder a las transformaciones demográficas del país.
- **Convivencia, integración urbana y territorial.** Busca reducir la relación estructural entre lugar de residencia y acceso desigual a vivienda, servicios, infraestructura, movilidad,

educación, empleo y otras oportunidades. Propone combinar políticas de vivienda y gestión del suelo con intervenciones integrales de hábitat, fortalecimiento de centralidades, conectividad rural, localización territorial del empleo y gobernanza multinivel. El proceso de entrevistas permitió además incorporar como hallazgo emergente la relevancia de la cultura, el deporte, la recreación, el espacio público y la convivencia como dimensiones del ejercicio de derechos, la pertenencia comunitaria y la prevención de la violencia y la estigmatización territorial.

El portafolio se complementa con una dimensión transversal de articulación con productividad y competitividad. Esta reconoce que el aumento de la productividad, la innovación y la diversificación económica no se traducen automáticamente en oportunidades laborales accesibles y de calidad para toda la población. Por ello, se propone vincular las estrategias productivas con la formación, la reconversión, la intermediación y la protección laboral, incorporando criterios de género, generaciones, territorio, accesibilidad y cuidados. Esta articulación no constituye una quinta línea autónoma, sino una condición de coherencia entre las agendas productiva, educativa, laboral y territorial.

Por último, se aborda la temática de la sostenibilidad de un proceso de desarrollo. Desde el punto de vista de la gobernanza, la viabilidad de las transformaciones depende de una arquitectura institucional capaz de sostener una dirección estratégica común, delimitar responsabilidades, coordinar organismos y niveles de gobierno, traducir acuerdos en decisiones operativas y fortalecer la participación social y productiva. El informe señala que el desafío no radica en la ausencia de instituciones, sino en la fragmentación de capacidades, la dificultad para articular planificación y ejecución y la necesidad de contar con mecanismos de coordinación que dispongan de mandato, recursos, capacidad de decisión, seguimiento y rendición de cuentas. Asimismo, desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera se señala que es necesario contar con una arquitectura de financiamiento diversificada, previsible y compatible con el carácter sistémico y de largo plazo de las líneas. Las funciones permanentes y los derechos sociales deben sostenerse mediante recursos estables, mientras que los fondos de fomento, la cooperación internacional y otros instrumentos temporales pueden financiar innovación, infraestructura, fortalecimiento institucional o etapas iniciales.

En definitiva, el informe propone avanzar desde respuestas fragmentadas hacia sistemas capaces de acompañar trayectorias, distribuir responsabilidades, ampliar derechos y generar oportunidades de manera más equitativa. La sostenibilidad social no debe entenderse únicamente como protección frente a los riesgos del desarrollo, sino como la construcción de capacidades, vínculos, instituciones y condiciones de vida que permitan a todas las personas participar en él y ampliar sus posibilidades reales de desarrollar proyectos de vida valiosos.

2. Introducción y marco institucional

2.1 Objetivos del informe y alcance

El presente informe pretende ser un insumo técnico para la construcción de la Estrategia Nacional de Desarrollo, en el marco de la consultoría correspondiente al área-desafío de Sostenibilidad Social. Su propósito es aportar evidencia, criterios de análisis y orientaciones estratégicas que contribuyan a la definición de una visión de desarrollo de largo plazo, incorporando la dimensión social como una condición habilitante para la sostenibilidad de las transformaciones económicas, productivas, ambientales e institucionales que el país aspira a impulsar.

Con este objetivo, el estudio presenta un diagnóstico estratégico de algunas de las principales condiciones sociales que inciden sobre el desarrollo nacional, identificando las brechas, desafíos estructurales y oportunidades de transformación que resultan relevantes para construir una agenda de desarrollo. El análisis busca trascender una descripción sectorial de indicadores para comprender las relaciones entre las distintas dimensiones sociales, las capacidades institucionales y las condiciones de financiamiento que permiten sostener procesos de transformación en el largo plazo.

El diagnóstico se estructura a partir de seis dimensiones de análisis: condiciones socioeconómicas; educación y desarrollo de capacidades; empleo; cuidados; vivienda y hábitat; y protección y gasto social. Estas dimensiones se abordan de manera integrada, incorporando de forma transversal las perspectivas de género, generaciones y territorio en su análisis, con el fin de identificar desigualdades persistentes, grupos en situación de vulnerabilidad y desafíos que afectan de manera diferenciada a la población y a los distintos territorios del país.

A partir de este diagnóstico, se identifican los principales nudos estructurales que condicionan la sostenibilidad social del desarrollo y se propone un portafolio de transformación compuesto por líneas estratégicas orientadas a fortalecer las capacidades del país para avanzar hacia un desarrollo más inclusivo, equitativo y sostenible. Dicho portafolio procura dialogar con los avances de las restantes áreas de la Estrategia Nacional de Desarrollo —competitividad, productividad y sostenibilidad ambiental—, promoviendo una mirada articulada.

El alcance del estudio responde a los objetivos definidos para la presente consultoría y se concentra en la identificación de factores estratégicos para el desarrollo de largo plazo, buscando ofrecer un marco analítico que contribuya a la construcción de consensos, a la priorización de desafíos y a la formulación de transformaciones estructurales que fortalezcan la sostenibilidad social del desarrollo en Uruguay.

2.2 La Estrategia Nacional de Desarrollo y la agenda de desafíos del país

Uruguay atraviesa un momento de reflexión estratégica sobre las condiciones necesarias para sostener un proceso de desarrollo inclusivo, competitivo y sostenible en el largo plazo. En un contexto caracterizado por profundas transformaciones demográficas, económicas, tecnológicas, ambientales e institucionales, ha cobrado relevancia la necesidad de construir acuerdos que permitan orientar las políticas públicas más allá de los ciclos de gobierno y fortalecer las capacidades del país para enfrentar desafíos de creciente complejidad.

En este marco, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) lanzaron el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, una iniciativa que apunta a impulsar mejoras sostenidas en el bienestar de la población, y orientar las políticas públicas hacia tres desafíos estratégicos: competitividad, productividad y sostenibilidad.

La elaboración de este informe se inscribe en un escenario donde convergen múltiples debates estratégicos para el desarrollo del país. Entre ellos destacan las discusiones sobre la sostenibilidad y el financiamiento de las políticas sociales; la evolución de la productividad y la competitividad como condiciones para un crecimiento sostenido; las transformaciones del mercado de trabajo frente a los cambios tecnológicos, productivos y demográficos; el fortalecimiento de las capacidades educativas y los debates sobre su financiamiento; la persistencia de desigualdades sociales, territoriales, de género y generacionales; el envejecimiento de la población y la consolidación del sistema de cuidados; la transición hacia modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles; y la necesidad de fortalecer la gobernanza y la capacidad del Estado para conducir procesos de transformación de largo plazo.

Estas discusiones encuentran expresión en distintos procesos e iniciativas actualmente en curso, entre ellos el proceso del Diálogo Social, el debate presupuestal y las propuestas de fortalecimiento de la inversión en educación, así como diversas iniciativas normativas y programáticas vinculadas al empleo, la competitividad, el desarrollo productivo y la sostenibilidad de las políticas públicas. Si bien responden a agendas sectoriales diferentes, todas ellas reflejan un desafío común: construir condiciones económicas, sociales e institucionales que permitan sostener el desarrollo del país en un horizonte de largo plazo.

Desde esta perspectiva, este informe se ampara en la visión de la sostenibilidad social no solo como un resultado del desarrollo, sino también como una condición habilitante para que las transformaciones económicas, productivas y ambientales sean socialmente viables, institucionalmente sostenibles y financieramente factibles. Su propósito es contribuir a la identificación de los principales nudos estructurales que condicionan el desarrollo del país, así como de las oportunidades de transformación que permitan avanzar hacia un modelo de desarrollo más inclusivo, equitativo y sostenible, en articulación con las restantes áreas de trabajo de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

2.3 La sostenibilidad social como dimensión estratégica del desarrollo

La Estrategia Nacional de Desarrollo reconoce a la sostenibilidad social como una de las condiciones fundamentales para construir un proceso de desarrollo inclusivo, resiliente y sostenible en el largo plazo.

En consonancia con los Términos de Referencia de la presente consultoría, este informe entiende la sostenibilidad social como el conjunto de *“condiciones sociales, institucionales y financieras que permiten que el desarrollo nacional sea inclusivo, equitativo y democráticamente sostenible en el tiempo”*. Esta concepción amplía una mirada tradicional centrada exclusivamente en los resultados sociales, incorporando también las capacidades institucionales, los mecanismos de gobernanza y las condiciones de financiamiento necesarias para sostener los procesos de transformación en el largo plazo.

Según se explicita en los TDR, bajo este enfoque, la sostenibilidad social comprende tres dimensiones complementarias.

La primera refiere a la reducción de las desigualdades estructurales —de ingreso, territoriales, de género y generacionales— como condición y, al mismo tiempo, como resultado del desarrollo. Desde esta perspectiva, la promoción de la equidad supone fortalecer las capacidades de las personas a lo largo del ciclo de vida, garantizar el acceso efectivo a derechos y oportunidades, y reconocer el papel que desempeñan la política fiscal, la estructura tributaria y la incidencia distributiva del gasto público como instrumentos para promover una mayor cohesión social.

La segunda dimensión se vincula con la sostenibilidad social de las transformaciones productivas. El desarrollo económico, la mejora de la productividad y la transición hacia modelos productivos más sostenibles generan oportunidades para el crecimiento, pero también implican desafíos para determinados sectores, trabajadores, empresas y territorios. En consecuencia, la sostenibilidad social requiere que dichos procesos sean acompañados por políticas que favorezcan una transición justa, promuevan empleo de calidad, fortalezcan las capacidades de adaptación y aseguren mecanismos de financiamiento que hagan viables las transformaciones propuestas.

La tercera dimensión reconoce que las estrategias de desarrollo sólo pueden sostenerse en el tiempo cuando cuentan con capacidades institucionales, mecanismos de gobernanza y acuerdos sociales que trascienden los ciclos políticos. La apropiación social de las transformaciones, la participación de múltiples actores en su construcción y la sostenibilidad fiscal y financiera de las políticas públicas constituyen, en este sentido, condiciones indispensables para consolidar una estrategia de desarrollo de largo plazo.

2.4 Perspectivas analíticas transversales: género, generaciones y territorio

El análisis realizado en esta consultoría incorpora de manera transversal las perspectivas de género, generaciones y territorio. Estas no constituyen dimensiones independientes del diagnóstico, sino criterios analíticos que permiten comprender cómo los procesos sociales, económicos e institucionales generan impactos diferenciados sobre distintos grupos de población y espacios territoriales.

La perspectiva de género permite identificar desigualdades persistentes en el acceso a oportunidades, recursos, empleo, ingresos, tiempo de cuidados y participación, así como analizar el modo en que las políticas públicas contribuyen a reducir o profundizar dichas brechas.

La perspectiva generacional incorpora el análisis de las condiciones y oportunidades de las personas a lo largo del ciclo de vida, considerando particularmente los desafíos asociados a la infancia, la juventud y el envejecimiento de la población.

Por su parte, la perspectiva territorial reconoce que las oportunidades de desarrollo, el acceso a servicios, la calidad del empleo, la infraestructura y las capacidades institucionales presentan importantes diferencias entre territorios.

La integración de estas tres perspectivas responde al reconocimiento de que las desigualdades no operan de forma aislada, sino que suelen superponerse y reforzarse mutuamente. En consecuencia, constituyen un criterio transversal para el análisis de todas las dimensiones consideradas en el diagnóstico y para la identificación de los principales desafíos estructurales y oportunidades de transformación.

2.5 Articulación con los otros ejes estratégicos de la Estrategia Nacional de Desarrollo

La sostenibilidad social constituye uno de los ejes estratégicos definidos para la construcción de la Estrategia Nacional de Desarrollo y se desarrolla en estrecha articulación con las áreas de competitividad, productividad y sostenibilidad ambiental. Lejos de representar agendas independientes, estas dimensiones conforman un marco integrado para abordar los desafíos estructurales del desarrollo desde una perspectiva sistémica.

En este sentido, las transformaciones orientadas a fortalecer la competitividad y la productividad requieren condiciones sociales que permitan ampliar las capacidades de las personas, facilitar la adaptación de trabajadores, empresas y territorios frente a los cambios tecnológicos y productivos, y promover una distribución equitativa de las oportunidades generadas por el crecimiento económico. Del mismo modo, la transición hacia modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles plantea

desafíos distributivos, laborales y territoriales que requieren un accionar capaz de asegurar que los costos y beneficios de dicha transición sean socialmente equilibrados.

A su vez, la sostenibilidad social aporta una perspectiva complementaria al análisis de las restantes áreas, incorporando criterios vinculados con la equidad, la cohesión social, la gobernanza democrática y la sostenibilidad fiscal y financiera de las transformaciones propuestas. Desde este enfoque, las políticas de desarrollo no se evalúan únicamente por su capacidad para generar crecimiento económico o mejorar el desempeño ambiental, sino también por su potencial para fortalecer el bienestar de la población, reducir desigualdades y consolidar acuerdos sociales duraderos.

En coherencia con esta lógica, el presente reporte procura dialogar con los avances desarrollados por las restantes consultorías de la Estrategia Nacional de Desarrollo, de forma de contribuir a la construcción de un portafolio de transformación articulado, consistente y orientado a una visión compartida de desarrollo.

3. Metodología

3.1 Enfoque metodológico integral

Esta consultoría adopta un enfoque metodológico integral para analizar la sostenibilidad social del desarrollo en Uruguay, entendiendo que los principales desafíos sociales responden a dinámicas interdependientes que requieren una aproximación sistémica. En este sentido, el análisis trasciende la descripción sectorial de indicadores para identificar los sistemas de provisión social que producen o reproducen brechas y sobre los cuales es posible orientar procesos de transformación

La metodología combina evidencia cuantitativa y cualitativa mediante cuatro fases complementarias. En primer lugar, se realiza una revisión y análisis de información secundaria proveniente de fuentes estadísticas, académicas, institucionales, normativas y programáticas. En segundo lugar, se desarrollan entrevistas semiestructuradas con actores clave pertenecientes al sector público, sector empresarial, organizaciones sindicales, academia, sociedad civil, y organismos internacionales. En tercer lugar, se integran los hallazgos de las distintas dimensiones de análisis con el propósito de identificar vínculos, sinergias y tensiones entre ellas. Finalmente, a partir de la evidencia relevada, la metodología incorpora una etapa explícita de derivación, mediante la cual los principales desafíos identificados se analizan para determinar si constituyen: (i) resultados esperados de otras transformaciones, (ii) condiciones para su implementación o (iii) oportunidades para la transformación de sistemas susceptibles de estructurar líneas propias de acción.

El portafolio se construye a partir de los sistemas de provisión social identificados como ámbitos prioritarios de transformación, procurando distinguir aquellas líneas que constituyen resultados transversales, condiciones habilitantes o líneas propias, en articulación con las restantes áreas-desafío de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

3.2 Dimensiones de análisis

Como fue mencionado anteriormente, el diagnóstico se estructura a partir de seis dimensiones que, en conjunto, permiten caracterizar las principales condiciones que inciden sobre la sostenibilidad social del desarrollo:

- Condiciones socioeconómicas
- Educación y desarrollo de capacidades
- Empleo
- Cuidados
- Vivienda y hábitat
- Protección y gasto social

Para cada una de estas dimensiones se desarrolla una revisión de fuentes secundarias con el objetivo de construir una base analítica que integre información estadística, evidencia especializada, marco normativo, políticas públicas vigentes y mapeo de actores relevantes. El análisis busca identificar tanto los avances alcanzados como las principales brechas y desafíos existentes.

Asimismo, las seis dimensiones son analizadas desde tres enfoques transversales que permiten identificar desigualdades persistentes y grupos con mayores niveles de vulnerabilidad: género, generaciones y territorio. Esta perspectiva transversal posibilita comprender cómo las brechas sociales se manifiestan de forma diferenciada según las características de la población y las condiciones territoriales. Como resultado, se identifican los principales nudos estructurales y las oportunidades de transformación que servirán de base para la formulación del portafolio estratégico.

Por último, además de la organización por dimensiones, el análisis incorpora una lectura transversal orientada a identificar los sistemas que estructuran las principales brechas observadas. Esta segunda lectura permite trascender una interpretación sectorial de los desafíos sociales para comprender cómo interactúan los distintos componentes de cada sistema, constituyendo la base para la posterior identificación de líneas de transformación compatibles con el enfoque de misiones.

3.3 Revisión documental

La revisión documental constituye uno de los principales insumos para la construcción del diagnóstico. Comprende el relevamiento y análisis de información proveniente de fuentes oficiales, literatura académica, documentos elaborados por organismos nacionales e internacionales, estudios especializados y normativa vigente vinculada con las dimensiones analizadas.

Asimismo, se consideran documentos estratégicos relevantes para el proceso, incluyendo los resultados del Diálogo Social, los informes disponibles elaborados en el marco de las restantes consultorías de la Estrategia Nacional de Desarrollo y otros antecedentes que permitan contextualizar los desafíos sociales del país.

La información recopilada se sistematiza mediante matrices de análisis por dimensión, integrando evidencia estadística, marco institucional y regulatorio, principales actores involucrados y hallazgos provenientes de investigaciones especializadas. Este proceso permite construir una base común de evidencia para el desarrollo del diagnóstico y la posterior identificación de desafíos y oportunidades de transformación.

3.4 Estrategia de entrevistas y consulta a actores

Como complemento al análisis documental, se desarrolla una estrategia de entrevistas semiestructuradas de carácter exploratorio dirigida a actores clave vinculados con la agenda de desarrollo sostenible.

La selección de entrevistados parte de un mapeo preliminar de actores realizado por el equipo consultor, a partir del cual se conformó una muestra de aproximadamente diez a quince instituciones y organizaciones pertenecientes al sector público, sector empresarial, organizaciones sindicales, academia, sociedad civil, organismos internacionales y banca de desarrollo. La selección definitiva fue validada en conjunto con ANDE y OPP¹.

Las entrevistas persiguen tres objetivos principales. En primer lugar, validar y enriquecer los principales hallazgos del diagnóstico, contrastando la evidencia documental con la experiencia y conocimiento de actores estratégicos. En segundo lugar, profundizar en dos dimensiones críticas para la sostenibilidad del desarrollo: por un lado, las condiciones de gobernanza necesarias para asegurar la continuidad de las políticas y transformaciones más allá de los ciclos de gobierno; por otro, los mecanismos de financiamiento del desarrollo, identificando los principales actores involucrados, sus roles y las alternativas para fortalecer la sostenibilidad financiera de las políticas públicas. Por último, las entrevistas buscan además identificar los sistemas cuya transformación tendría mayor potencial para reducir brechas estructurales y los posibles ángulos de transformación sobre dichos sistemas.

Cabe señalar que el proceso de entrevistas permitió identificar dimensiones y oportunidades de intervención no suficientemente visibles en la revisión inicial. Estos hallazgos emergentes fueron incorporados al portafolio cuando mostraron coherencia con los nudos estructurales identificados y aportaron nuevos ángulos para la transformación de los sistemas analizados.

¹ El listado de instituciones entrevistadas se puede encontrar en el anexo

3.5 Alcance y limitaciones

El presente estudio tiene como objetivo elaborar un diagnóstico estratégico sobre la sostenibilidad social del desarrollo y proponer un conjunto de líneas de transformación que contribuyan a la construcción de una visión de largo plazo para el país. En este sentido, es importante señalar que dada la amplitud del concepto de sostenibilidad social y su carácter transversal respecto de múltiples políticas públicas, el alcance del estudio se concentra en aquellas dimensiones consideradas prioritarias para comprender los principales desafíos estructurales del desarrollo.

La principal limitación del trabajo está asociada al tiempo disponible para la ejecución de la consultoría, el cual restringe la profundidad con la que pueden abordarse algunas temáticas y obliga a priorizar aquellos aspectos con mayor relevancia estratégica. En consecuencia, el estudio no pretende agotar la totalidad de los problemas sociales existentes, sino identificar los factores estructurales con mayor incidencia sobre la sostenibilidad del desarrollo.

Adicionalmente, la construcción del portafolio de transformación procura incorporar aprendizajes y recomendaciones provenientes de las consultorías de competitividad, productividad y sostenibilidad ambiental. Sin embargo, debido a la diferencia en los cronogramas de ejecución, la integración entre dimensiones se realiza en función de la información disponible al momento de la elaboración del estudio.

4. Estado de situación de la Sostenibilidad Social en Uruguay

4.1 Contexto demográfico y territorial

De acuerdo con el censo de 2023, Uruguay cuenta con una población de 3.499.451 personas, cifra que según las proyecciones demográficas experimentará una contracción continua hasta aproximarse a los tres millones de habitantes en 2070 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2025a). Esta evolución poblacional se encuentra estrechamente vinculada a dos fenómenos estructurales de profundo impacto: el envejecimiento de la población y la reducción de la fecundidad. En primer lugar, se proyecta que el segmento de población de 65 años o más aumentará de 15,8% en 2023 a 32,5% en 2070. En segundo lugar, la tasa global de fecundidad se mantiene en niveles históricamente bajos. En 2023 fue de 1,27 hijos por mujer y las proyecciones indican un descenso adicional hasta 1,2 durante 2025-2026, con una recuperación moderada que alcanzaría 1,5 hacia 2070 (INE, 2025b). Respecto a la razón de dependencia, Uruguay registró 51,07 en 2024 y 50,55 en 2025. Se proyecta a su vez que se dé una contracción adicional hasta alcanzar 47,81 en 2033, seguida de un incremento que llegará a 57,39 en 2045 (INE, 2025c).

Uruguay se encuentra transitando una transición demográfica que trae consigo un cambio en la distribución poblacional tradicional. La característica pirámide, donde las edades tempranas concentraban la mayor proporción, cede el paso a una configuración rectangular donde la representación por grupo de edad se distribuye de manera progresivamente más uniforme. Esta reconfiguración poblacional genera simultáneamente tensiones estructurales, desafíos y nuevas oportunidades para repensar varios aspectos de la sostenibilidad social.

En cuanto a la distribución geográfica de la población, 6 de cada 10 uruguayos reside en el sur del país (Montevideo, Canelones y Maldonado) y cerca del 40% viven en la capital del país. Se espera que para 2045, la población aumente en cuatro departamentos: Canelones, Maldonado, San José y Rocha, y que se reduzca en Montevideo, Treinta y Tres, Soriano y Lavalleja. A pesar de la reducción de la población en la capital, Montevideo continuará concentrando la mayor parte de la población del país junto con Canelones y San José (INE, 2025b).

A nivel internacional Uruguay es reconocido por sus políticas progresistas, redistributivas y de reducción de la desigualdad social. En efecto, según datos del Banco Mundial (2020) el país cuenta con una gran proporción de su población categorizada como de clase media (más del 60%) y había logrado reducir la pobreza de un 30% en 2007 a un 7,95% en 2017. Sin embargo, a raíz de la pandemia, la pobreza volvió a subir ubicándose en un 16,6% de la población en 2025, medida por el método del ingreso (INE, 2026). Del mismo modo, el índice de Gini se redujo de 0,47 en 2007 a 0,40 en 2024 (Banco Mundial, 2025). Estos resultados fueron posibles gracias a un Estado de bienestar consolidado con fuertes sistemas de educación, salud, y con un incremento del gasto público posterior a la crisis del 2002. Sin embargo, aún quedan desafíos en términos de desigualdades sociales en relación a poblaciones vulnerables como entre las que se encuentran personas con discapacidad, población afrodescendiente, población LGBTI y hogares con jefatura femenina (Banco Mundial 2020).

A nivel territorial, según el índice de Desarrollo Regional, la dimensión de bienestar y cohesión social considera las variables de pobreza por ingresos, informalidad, desempleo juvenil, GINI, pobreza infantil y necesidades básicas insatisfechas (NBI). Entre 2006 y 2022 las variables que presentan un mejor desempeño en esta dimensión son: pobreza medida por ingresos y por NBI, y pobreza infantil. Mientras que las variables que presentan valores por debajo de la media son: desempleo juvenil, informalidad y distribución del ingreso. Los departamentos que lideran el ranking en esta dimensión son: Colonia, Río Negro, Florida San José y Flores. Mientras que los departamentos con un desarrollo

relativo bajo en la dimensión de bienestar y cohesión social son: Salto, Soriano, Cerro Largo y Treinta y Tres (Rodríguez Miranda, Vial Cosani, Centurión & Pérez 2024).

Según Rodríguez Miranda et al. (2024), el carácter endógeno en el desarrollo territorial establece claramente un puente con el enfoque del desarrollo como capacidades, en el sentido de Amartya Sen (1985). El papel de los actores territoriales, económicos y políticos y la posibilidad de una estrategia de desarrollo dependen de las capacidades instaladas en el territorio en términos de personas y unidades productivas (en lo individual), así como de las capacidades de la sociedad y economía local (en lo colectivo) para generar iniciativas de cambio. Rodríguez Miranda et al. (2024) construyeron un índice de desarrollo regional a partir de las dimensiones: educación, salud, bienestar y cohesión, actividad económica e instituciones. Si se observa el mapa del Uruguay, durante el siglo XX se conformó un desarrollo territorial con forma de L que va desde los departamentos de Salto y Paysandú en el litoral norte, llegando hasta Colonia en el litoral oeste, pasando por Montevideo y llegando hasta Maldonado en el este. Por otro lado, los departamentos con menor desarrollo relativo se encuentran en el centro y en el noreste del país (Martínez Galarraga, Rodríguez Miranda & Willebald, 2020). A comienzos del siglo XXI, la “L” del desarrollo se acorta limitándose a la región suroeste (dejando por fuera Salto y Paysandú) y llegando hasta la región este con Maldonado.

Según el índice de desarrollo regional 2022 los departamentos pueden categorizarse como de desarrollo alto, medio-alto, medio bajo y bajo. Entre los departamentos con un alto grado de desarrollo se encuentran: Montevideo, Canelones, Colonia, Maldonado y San José. Los departamentos con un grado de desarrollo medio-alto son: Florida, Paysandú, Soriano, Río Negro y Flores. Los departamentos con un desarrollo medio-bajo son: Rocha, Rivera, Durazno, Lavalleja y Salto. Mientras que los departamentos con un bajo índice de desarrollo son Tacuarembó, Cerro Largo, Artigas y Treinta y Tres (Rodríguez Miranda et al., 2024).

Si se analiza el índice en cada una de sus dimensiones, mientras que en salud, educación, bienestar y cohesión social se encuentran valores altos para el conjunto de los departamentos del país, las mayores brechas se registran en las dimensiones de economía e instituciones. A modo ilustrativo, Montevideo tiene un valor de 0,77 en la dimensión económica del índice mientras Treinta y Tres tiene un valor de 0,15. En este sentido, los mayores desafíos para la cohesión territorial se encuentran en la actividad económica asociada a las brechas de competitividad territorial y desarrollo económico. El otro gran desafío se refiere a la dimensión institucional, asociada a la capacidad de recaudación propia de los departamentos y la dependencia de las transferencias del gobierno nacional para llevar adelante una agenda propia (Rodríguez Miranda et al., 2024).

La dimensión salud muestra una mejora del 35% en su valor promedio en 2022 con respecto al valor en 2006. Las variables que muestran un desempeño relativo superior al promedio son: NBI en agua, mortalidad infantil y esperanza de vida. La variable suicidios se sitúa en el promedio de la dimensión, mientras que la variable médicos por habitante se encuentra por debajo del promedio. Los departamentos que lideran el ranking en esta dimensión son: Montevideo, Florida, Canelones, Paysandú y Maldonado. Los departamentos con un desempleo relativo bajo son: San José, Cerro Largo, Treinta y Tres y Durazno (Rodríguez Miranda et al., 2024).

La dimensión de actividad económica incluye las variables de: internet, brecha de ingresos en hogares, desempleo, transporte de carga y red vial. Esta dimensión tuvo una variación entre 2006 y 2022 de un 99% en promedio, una de las variaciones más importantes del índice debido a que se partía de niveles muy bajos en la actividad económica en 2006. Los departamentos que lideran el ranking en esta dimensión son Montevideo, Canelones, Colonia y San José. En específico, Montevideo es el centro económico del país, seguido de Canelones que por su cercanía geográfica ha desarrollado una economía de base industrial con presencia de industrias como farmacéutica,

plásticos, alimentos y frigoríficos. Colonia y San José presentan una economía industrial que se conjuga con actividades primarias y de las agroindustrias. Mientras que los departamentos con un desempeño relativo bajo en esta dimensión son: Tacuarembó, Lavalleja, Artigas, Salto y Treinta y Tres (Rodríguez Miranda et al., 2024).

Por último, la dimensión de instituciones debe considerarse en el marco de un país centralizado y unitario. Dicho esto, se encuentran algunos organismos como el Congreso de Intendentes y la Comisión Sectorial de Descentralización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La dimensión de instituciones se compone de las siguientes variables: ingresos propios del gobierno departamental, participación en elecciones y personal presupuestado del gobierno departamental. Los departamentos con mejor desempeño relativo en esta dimensión son: Maldonado y Montevideo, seguidos de Canelones, San José y Rocha. Mientras que los departamentos con menor desempeño relativo en esta dimensión son: Tacuarembó, Flores, Cerro Largo y Treinta y Tres (Rodríguez Miranda et al., 2024).

4.2 Condiciones socioeconómicas

En Uruguay existen dos métodos para medir la pobreza. Por un lado, la pobreza monetaria considera pobres a las personas (u hogares) que no tienen ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Por otro lado, la pobreza multidimensional considera pobres a los hogares que tienen privaciones en dimensiones como educación, salud, empleo, vivienda y alimentación.

En el año 2025 a nivel nacional, la pobreza monetaria alcanzó a 16,6% de la población, mientras que la multidimensional revela que 18,7% de los habitantes tiene por lo menos alguna privación en las dimensiones antes mencionadas. Aunque la primera forma de medir la pobreza muestra un número un poco menor que la segunda, no difieren de forma significativa y revelan un problema estructural del territorio (INE, 2025d).

La infantilización de la pobreza constituye un patrón estructural que trasciende las mediciones ya que tanto por ingresos como multidimensional, la infancia experimenta tasas significativamente más elevadas que los adultos (INE, 2025d). En términos monetarios, el 29% de niños, niñas y adolescentes vive en hogares por debajo de la línea de pobreza, más que el doble de la tasa adulta (14%), lo que representa aproximadamente 230.000 menores. Esta disparidad se replica en la pobreza multidimensional, donde el 28% de la infancia enfrenta privaciones estructurales en alguna de las dimensiones, frente al 16% de la población adulta, afectando a cerca de 220.000 niños, niñas y adolescentes. Esta realidad se evidencia de manera contundente en que cuatro de cada diez menores viven en situación de pobreza monetaria o multidimensional (320.000 en total), confirmando que la infantilización de la pobreza responde a un fenómeno multidimensional que afecta simultáneamente distintas esferas del bienestar infantil (Ministerio de Desarrollo Social & UNICEF, 2025).

Esta concentración de pobreza, privaciones y violencia en la infancia contrasta significativamente con la situación de otros grupos etarios. Al observar la pobreza en la población de 65 años y más, la pobreza monetaria cae a apenas 6%, la cifra más baja entre todos los grupos (INE, 2025d). Lo anterior sugiere que los programas de protección social para adultos mayores, como pensiones y jubilaciones, y la generación de ahorros a lo largo de la vida laboral les permite a la población mayor tener un ingreso tal que les alcance para cubrir las necesidades básicas. La estructura etaria de la pobreza advierte sobre la necesidad urgente de fortalecer políticas de protección a la infancia y adolescencia, que son precisamente las etapas donde mayores dividendos se obtienen en términos de movilidad social e inclusión futura.

Por otro lado, la perspectiva de género revela disparidades significativas en la incidencia de pobreza monetaria. A nivel general, se registra una brecha de 2,1 puntos porcentuales entre mujeres (18,3%) y varones (16,2%), brecha que se amplifica considerablemente en ciertos grupos poblacionales: en el rango de edad de 25 a 49 años, la diferencia alcanza entre 4 y 5 puntos porcentuales. Sin embargo, la disparidad adquiere una magnitud más pronunciada cuando se analiza la jefatura del hogar. Los hogares con jefatura femenina presentan una incidencia de pobreza del 16,1%, comparados con el 10% en aquellos con jefatura masculina (INE, 2025d). Esta brecha se intensifica de manera especialmente crítica en los hogares monoparentales femeninos, donde la diferencia alcanza 13 puntos porcentuales, evidenciando una vulnerabilidad estructural de las mujeres frente a la pobreza monetaria que se acentúa cuando asumen la responsabilidad económica del hogar (Inmujeres, 2024).

Por último, a nivel territorial se registra una distribución heterogénea en el país. Los departamentos de Cerro Largo, Rivera y Artigas presentan los valores más altos, mientras que San José, Maldonado, Colonia y Flores registran los menores porcentajes. Esta heterogeneidad territorial se replica también al interior de Montevideo, donde los mayores niveles de pobreza se concentran en la periferia, mientras que los porcentajes más bajos corresponden a la costa sur del departamento (INE, 2025d).

4.3 Desigualdades generacionales

Según UN Women (2025a) la pobreza infantil en Uruguay es alarmante: 44% de las personas pobres son menores de 18 años y el otro 44% corresponde a jóvenes que conviven con ellos, en su mayoría menores de 30 años. Un informe de UNICEF (2019) destaca las principales privaciones que enfrenta la infancia en aspectos de educación, salud, condiciones estructurales de la vivienda, confort y hacinamiento. La dimensión en la que enfrentan mayores privaciones es en las condiciones estructurales de la vivienda, seguida de confort y hacinamiento, según datos de UNICEF (2019) el 27,2% de los niños, niñas y adolescentes sufrieron al menos una privación en 2019.

En relación a la violencia contra niños, niñas y adolescentes, según datos de la última Encuesta de Violencia Basada en Género de 2019 se estima que 228.000 niños, niñas y adolescentes viven en hogares en los que las mujeres han sufrido situaciones de violencia por parte de la pareja o expareja, lo que representa el 20% de la población infantil y adolescente. Esta cifra se incrementa a 33% cuando se incluye la violencia contra las mujeres ejercida en el ámbito familiar por parte de otros familiares. A su vez, en 7 de cada 10 casos de violencia sexual denunciada ante la policía, la víctima es un niño, niña o adolescente. El abuso sexual es la principal modalidad de violencia sexual denunciada contra la población infantil y adolescente (91 %) (UNWomen, 2025a).

El informe Panel de Juventudes (2023) analiza la trayectoria de los jóvenes de 16 a 19 años en relación a educación, ingreso al mercado laboral, autonomía económica e inicio de la vida reproductiva. En relación a la educación, para el año 2022 la edad promedio en que los jóvenes interrumpen su asistencia a la educación formal obligatoria era a los 16,9 años, mientras que la edad promedio en que ingresan al primer empleo era de 16,6 años. El porcentaje de jóvenes de entre 16 a 19 años que asistían a la educación formal al momento de realizar el estudio era de 77,5%, mientras que el porcentaje de jóvenes que ingresaron al mercado laboral era de 32,2%. El panel identifica una postergación de la edad en la que se interrumpen los estudios entre las cohortes 2013 y 2022, al mismo tiempo que identifica un decrecimiento en el porcentaje de jóvenes que ingresan al mercado laboral. Según un estudio desarrollado por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) en 2016, en algunas ciudades latinoamericanas —entre ellas, Montevideo— mientras que la razón más importante para el abandono escolar de las niñas es el embarazo adolescente, en el caso de los niños se debe a razones económicas (CAF, 2017).

4.4 Dimensiones sociales

4.4.1 Educación y desarrollo de capacidades

La educación constituye un pilar fundamental para la sostenibilidad social. Determina la acumulación de capital humano, las oportunidades económicas y el desarrollo integral de las personas a lo largo de su vida. En Uruguay, el acceso a educación de calidad desde etapas tempranas y su continuidad a través del ciclo es determinante para garantizar trayectorias educativas que promuevan la movilidad social y amplíen oportunidades más allá del lugar de residencia, el género o el nivel socioeconómico. Un buen panorama de la dimensión educación desagregada a nivel del territorio es el Índice de Desarrollo Regional 2022. Lo componen variables relativas a: alfabetismo, asistencia a educación inicial y promoción en el ciclo básico de educación media, ya que el valor es superior al promedio. Por debajo del promedio se encuentran las variables estudios terciarios y años promedio de educación de la población. Los departamentos que lideran el ranking en la dimensión de educación son: Montevideo, Canelones, Salto, Río Negro y Colonia. Mientras que los departamentos que muestran un desempeño relativo más bajo son: Lavalleja, Durazno, Artigas y Tacuarembó (Rodríguez Miranda et al., 2024).

A continuación se procede a analizar por nivel educativo las posibles brechas de género, territoriales y por quintiles de ingreso en base a datos del Mirador Educativo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd, 2025). La educación inicial alcanza cobertura casi universal, llegando al 96,3% en 2025, siendo importante destacar que dentro de este rango existe obligatoriedad educativa a partir de los 4 años. A nivel nacional no se registran diferencias significativas por género, con una cobertura uniforme del 96,3% tanto para niñas como para niños. A nivel territorial, la brecha es modesta: Montevideo alcanza 97,1% mientras que el Interior registra 95,9%, una diferencia de 1,2 puntos porcentuales que refleja una disparidad persistente en el acceso regional. Sin embargo, las brechas más pronunciadas emergen al analizar por condición socioeconómica. El quintil más pobre accede con 94,6% de cobertura, mientras que el quintil cuarto alcanza 99%, una diferencia de 4,4 puntos porcentuales. Esta disparidad en el acceso temprano según nivel de ingresos limita oportunidades educativas iniciales en población de menores recursos y restringe capacidades de participación laboral de los adultos responsables, proyectando desigualdades desde las primeras etapas de la vida.

En educación primaria el sistema educativo uruguayo alcanza 99,9% de cobertura con una matrícula de 284.944 estudiantes, evidenciando la consolidación de la obligatoriedad educativa en este nivel (Ministerio de Educación y Cultura, 2024). El Estado ha logrado garantizar acceso generalizado para toda la población, sin registrarse disparidades significativas en el acceso por género, territorio o ingresos. Tanto niñas como niños acceden con cobertura de 99,9%, Montevideo e Interior alcanzan 99,8% y 99,9% respectivamente, y todos los quintiles de ingreso registran cobertura prácticamente total (entre 99,8% y 100%). Este nivel educativo representa un hito en la equidad del sistema educativo uruguayo.

La primera gran brecha emerge entre acceso y culminación en educación media básica. Aunque la cobertura alcanza 99,3%, la tasa de egreso oportuno desciende a 68,3%, revelando que el desafío principal no radica en el acceso sino en la permanencia y el aprendizaje efectivo. Si bien prácticamente la totalidad de adolescentes accede a esta etapa, apenas dos tercios logra completarla dentro del tiempo teóricamente esperado. Las disparidades en egreso se acentúan progresivamente según diferentes dimensiones. Por género, aunque la cobertura muestra diferencias mínimas (99,7% en mujeres versus 98,9% en varones), la brecha en egreso se amplifica sustancialmente: las mujeres alcanzan 72,8% mientras que los varones llegan a 64,6%, revelando mayores dificultades de estos últimos para completar la etapa en tiempo y forma. A nivel territorial, el interior registra 71,3% de egreso oportuno, superando significativamente el 62,4% de Montevideo.

La disparidad más pronunciada se asocia a la condición socioeconómica. Mientras el quintil más pobre alcanza apenas 56,7% de egreso oportuno, el quintil más rico llega a 83,3%, una diferencia de 26,6 puntos porcentuales. El salto más crítico ocurre entre Q1 y Q2 (16,8 puntos), indicando que la pobreza constituye el principal factor de exclusión educativa en esta etapa. En términos concretos, cuatro de cada diez adolescentes del quintil más pobre no completa la educación media básica a tiempo, frente a apenas 1,7 de cada diez en el quintil más rico. Adicionalmente, según datos del Monitor Educativo Liceal de la Dirección General de Educación Secundaria [DGES] (2023), la tasa de desvinculación interanual 2023-2024 alcanza 3,6%, evidenciando un flujo continuo de abandonos durante el ciclo lectivo.

En educación media superior las disparidades se profundizan significativamente. La cobertura alcanza 94,5%, registrando una disminución importante respecto a la educación media básica (99,3%). Por género, las mujeres alcanzan 95,5% de cobertura mientras que los varones llegan a 93,7%, una brecha de 1,8 puntos porcentuales que anticipa desigualdades posteriores. Territorialmente, la brecha es mínima (1,2 puntos porcentuales a favor de Montevideo). Por condición socioeconómica, el quintil más pobre alcanza 91,2% de cobertura mientras que el más rico llega a 98,7%, una diferencia de 7,5 puntos porcentuales que refuerza la exclusión de la población más vulnerable.

Sin embargo, la tasa de egreso oportuna refleja los desafíos más críticos en este nivel educativo. Mientras 94,5% accede a este nivel, apenas 42,8% egresa a tiempo, una brecha enormemente más pronunciada que en la media básica. Desagregando por género, las mujeres demuestran mayor perseverancia educativa, alcanzando 45,4% de egreso oportuno frente a 40,4% en varones, consolidando un patrón consistente a través de los niveles educativos. A nivel territorial, Montevideo e Interior registran prácticamente las mismas tasas, lo que refuerza que el obstáculo principal no es la disponibilidad de oferta sino factores de naturaleza estructural.

La desigualdad se vuelve más crítica al analizar por condición socioeconómica. Según datos del INEEd, el quintil más pobre apenas alcanza 21,7% de egreso oportuno, mientras que el más rico llega a 70,7%. La brecha de 49 puntos porcentuales -que excede significativamente la observada en media básica (26,6 puntos)- revela que apenas 1 de cada 5 adolescentes pobres logra egresar en tiempo, comparado con 7 de cada 10 de mayores ingresos. Este fenómeno se agudiza en la desvinculación, que alcanza 10,7% interanual para el periodo 2023- 2024, más que triplicando lo registrado en la media básica. El bajo egreso oportuno en esta etapa plantea desafíos significativos: los adolescentes que no completan este nivel enfrentan mayores barreras para acceder a educación terciaria y empleos calificados, representando un riesgo para sus trayectorias laborales futuras y contribuyendo a perpetuar patrones de desigualdad que afectan la sostenibilidad social del país.

Por último, al analizar la educación terciaria este nivel concentra las disparidades más severas del sistema educativo y el impacto de las dificultades en media superior se proyecta directamente hacia este nivel. Según los datos del Mirador educativo del INEEd, la cobertura oportuna entre jóvenes de 18 a 24 años es de 66,6%, indicando que casi dos tercios de esta cohorte accede a educación superior. Esta cifra debe interpretarse considerando que muchos estudiantes se encuentran fuera de edad oportuna como consecuencia directa del rezago acumulado en etapas anteriores.

Las dinámicas por género revelan continuidades respecto a niveles previos. Las mujeres alcanzan 71,8% de cobertura oportuna mientras que los varones llegan a 61,8%, una brecha de 10 puntos porcentuales que consolida un patrón donde las mujeres avanzan con mayor intensidad en trayectorias educativas. Sin embargo, esta ventaja educativa femenina no se traduce en condiciones laborales posteriores, donde la participación de varones supera a la de mujeres. Los estereotipos de género juegan un rol a la hora de fijar expectativas diferentes para varones y para mujeres. Mientras el estereotipo esperado para varones es el ingreso al mercado laboral disociado de la continuidad

educativa, con una personalidad fuerte que no siempre va de la mano de las expectativas de comportamiento en el sistema educativo, el estereotipo esperado para mujeres es el del cuidado, la maternidad y rasgos de personalidad que se asocian a la calma y la disciplina. En este punto, el estereotipo asociado a las mujeres las favorece en términos de continuidad educativa lo que luego no siempre se traduce en logros en el mercado laboral. Si nos enfocamos en aquellos que se desvinculan del sistema educativo las causas también son diferentes para mujeres y varones.

La desigualdad socioeconómica define fundamentalmente la estructura de oportunidades en este nivel. La brecha entre el quintil de menores ingresos y el de mayores ingresos en cobertura oportuna llega a 41,7 puntos porcentuales, la más severa observada en todo el sistema educativo. Los saltos más importantes ocurren entre Q1-Q2 (18,8 puntos) y Q2-Q3 (14,8 puntos), indicando que la pobreza es la barrera principal: apenas 1 de cada 2 jóvenes pobres accede a educación terciaria, frente a casi 9 de cada 10 jóvenes de familias de mayores ingresos. Esta disparidad se profundiza en las tasas de egreso, donde emergen además brechas por género. Mientras 63,9% de las mujeres que inician educación terciaria completa sus estudios, solo 35,9% de los varones logra hacerlo, una brecha de 28 puntos porcentuales. Esto sugiere que quienes acceden a educación superior, particularmente las mujeres, alcanzan mayores tasas de culminación. Los patrones de acceso y egreso en educación terciaria refuerzan desigualdades estructurales que definen la estratificación social, limitando la movilidad educativa de grupos vulnerables y consolidando en la educación superior las exclusiones originadas en etapas anteriores del sistema educativo (Ministerio de Educación y Cultura, 2025).

Finalmente a nivel territorial, la concentración en Montevideo es pronunciada. Montevideo alcanza 71,6% de cobertura oportuna mientras que el interior llega a 63,5%, y esta brecha se intensifica al analizar ingreso y egreso: el 87,4% del ingreso a educación terciaria ocurre en la capital mientras apenas 12,6% en el interior. De igual modo, el egreso registra 91,6% en Montevideo frente a 8,4% en el interior, consolidando una concentración geográfica de oportunidades educativas superiores y perpetuando desigualdades regionales en acceso a empleos calificados (Ministerio de Educación y Cultura, 2025).

4.4.2 Empleo

El empleo constituye un determinante fundamental de la sostenibilidad social, en tanto estructura la acumulación de ingresos, el acceso a protección social y las posibilidades de inclusión económica a lo largo de la vida.

La tasa de empleo no permite, por sí sola, evaluar la capacidad del mercado laboral para generar inclusión y bienestar. También es necesario considerar la calidad del empleo, incluyendo su formalidad, estabilidad, suficiencia horaria y de ingresos, acceso a protección social y posibilidades de progresión. Según un informe del INE, en 2024 el 22,7% de las personas ocupadas se encontraba en situación de informalidad², porcentaje que aumenta a 23,6% para el caso de los varones y cae al 21,6% para el caso de las mujeres. La incidencia presentaba fuertes diferencias territoriales: las tasas más altas se encuentran en Artigas (48,8%), Cerro Largo (45,5%) y Rivera (39%). Estos datos coinciden con los índices de desarrollo regional presentados anteriormente. Estos datos muestran que el desafío no consiste únicamente en ampliar el acceso al empleo, sino en generar oportunidades laborales formales, protegidas y con capacidad de sostener trayectorias de autonomía y desarrollo.

Se analizarán las tasas de actividad, empleo y desempleo según el Boletín Técnico del INE (2026a). Para mayo de 2026 la tasa de actividad alcanzó 64,4%, indicando que casi dos tercios de la población

² Se consideran ocupados informales a los trabajadores por cuenta propia o empleadores dueños de una unidad económica informal, todos los familiares no remunerados del hogar, además de los asalariados y contratistas dependientes que no aportan a la seguridad social.

en edad de trabajar participa activamente en el mercado laboral. Sin embargo, la brecha de género es visible, mientras los varones presentan 71,7% de actividad, las mujeres apenas alcanzan 57,6%, una diferencia de 14,1 puntos porcentuales. En el acceso efectivo al empleo, la brecha se reproduce. La tasa de empleo nacional es 59,5%, pero entre mujeres es 52,7% frente a 66,8% en varones (INE, 2026). La tasa de desempleo de mujeres es 8,5%, 0,9 puntos porcentuales por encima del promedio nacional (7,6%) y 1,7 puntos por encima del desempleo masculino (6,8%), indicando mayor dificultad de inserción para quienes buscan trabajo activamente.

Las series históricas del INE muestran una tendencia creciente en la tasa de actividad laboral femenina pasando de 45,8% en 2004 a 57,6% en 2026, mientras en el caso de los varones la tendencia ha sido estable en 71% en el mismo período. El incremento de 12 puntos porcentuales responde en parte a los logros educativos de las mujeres con mayores porcentajes de egreso en educación media superior y mayores porcentajes de matriculación en la educación universitaria. Sin embargo, dicho incremento esconde diferencias según el quintil de ingresos. Según un informe de Goyeneche, Pérez de Sierra, Villegas Plá, Leon-Himmelstine, & Marcus et al. (2025) la tasa de actividad femenina en sectores de bajos ingresos en el interior del país alcanzan apenas un 48,6% con una diferencia de 20 puntos de ventaja para sus contrapartes masculinas (68,3%) en el mismo quintil de ingreso. Entre las mujeres trabajadoras se emplean principalmente en los sectores de servicio doméstico, servicios sociales y de salud y enseñanza. El fenómeno en el cual las mujeres se encuentran empleadas pero no consiguen incrementar sus ingresos debido a dificultades para progresar en el mercado laboral es conocido como “pisos pegajosos” (UN Women, 2025). A su vez las mujeres de los quintiles de ingresos más bajos experimentan mayores niveles de desempleo que sus contrapartes masculinas con una brecha de 10 puntos porcentuales - 24,6% para las mujeres y 15,3% para los varones (Goyeneche et al., 2025).

Por el contrario, las mujeres que consiguen egresar del nivel universitario y obtienen altos ingresos experimentan el fenómeno llamado “techos de cristal”: si bien obtienen una alta participación laboral similar a la de los varones, se encuentra un brecha de ingresos comparados con sus contrapartes masculinos y limitaciones para acceder a puestos de Dirección en las empresas. Por último, se encuentran claras diferencias en el sector STEAM entre mujeres y varones. Un estudio realizado por Monteiro (2025) muestra diferencias entre varones y mujeres en la elección de la orientación en educación media superior con un 32% de mujeres matriculadas en el bachillerato científico frente a un 68% de varones, y un 71% de mujeres matriculadas en el bachillerato artístico frente a un 29% de varones. A nivel de la UDELAR para el año 2023 la tendencia fue la misma, con 63% de los nuevos ingresos representados por mujeres, porcentaje que cae al 46% en el área de tecnología, naturaleza y hábitat.

A nivel territorial, la participación laboral varía entre regiones. Montevideo registra 65,7% de actividad y 60,7% de empleo, mientras el Interior promedia 63,5% de actividad y 58,7% de empleo, una diferencia de 2 puntos porcentuales. Al analizar las dinámicas regionales, en la región suroeste y sureste (Maldonado, Soriano, Flores), las tasas de actividad alcanzan 69-69,6%, superando a Montevideo. Estas zonas muestran dinámicas económicas específicas ligadas a turismo y agricultura. En contraste, departamentos del norte como Río Negro y Artigas, junto a Treinta y Tres, registran actividad cercana o inferior a 55%, reflejando envejecimiento acelerado y pérdida de población joven. Por otro lado, el desempleo a nivel territorial refleja la misma geografía que la actividad laboral. Departamentos con actividad elevada como Maldonado (69,6%) y Flores (66,8%) registran desempleo bajo: Maldonado 3,6%, Flores 3,5%. En contraste, Río Negro, Artigas y Treinta y Tres alcanzan tasas de desempleo entre 5 y 13 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, indicando que en estas zonas aproximadamente 1 de cada 10 personas en búsqueda activa no encuentra empleo.

Finalmente es relevante observar las condiciones de empleo por grupo etario, el ciclo de vida estructura el acceso laboral de manera diferente en cada etapa y revela desafíos que requieren atención. La trayectoria laboral uruguaya no es lineal sino que responde a transiciones vitales que generan presiones específicas en el mercado de trabajo. Jóvenes de 14 a 24 años enfrentan la inserción inicial con 43,4% de actividad y 32,3% de empleo, acompañados de 25,7% de desempleo; tres veces superior al promedio nacional. Esta tasa revela que la barrera principal no es la falta de participación sino la dificultad para conseguir el primer empleo. Aproximadamente uno de cada cuatro jóvenes de hasta 24 años que busca trabajo no lo encuentra, lo que genera riesgos de desvinculación del mercado laboral y pérdida de ingresos en etapa de formación familiar.

Adultos de 25 a 54 años muestran una realidad completamente distinta: actividad de 87-92%, empleo de 80-88%, desempleo de 3,7-8,4% (INE, 2026). Una vez superada la inserción inicial, la trayectoria laboral es estable. Este período concentra la productividad económica y la acumulación de ingresos que sostendrá etapas posteriores. Sin embargo, a partir de los 55 años comienza el descenso. Entre 55 y 64 años, la actividad baja a 67,2% y el empleo a 64,8%, con desempleo de 3,6%, reflejando salidas anticipadas del mercado laboral y transiciones hacia la jubilación. En mayores de 65 años, la actividad alcanza 14,3%, el empleo 14%, y el desempleo 2,3%, indicando retiro sistemático.

Este patrón de ciclo de vida tiene implicaciones para la sostenibilidad social: la inserción laboral deficiente de jóvenes afecta su capacidad de acumulación de ingresos y protección social futura, mientras que la salida temprana de adultos mayores genera dependencia del sistema de jubilaciones en contexto de envejecimiento poblacional acelerado.

4.4.3 Cuidados

Los cuidados son fundamentales para la sostenibilidad social de cualquier país, pero sobre todo para Uruguay. El envejecimiento acelerado de la población y la persistente baja fecundidad generan presiones crecientes sobre los sistemas de cuidado, mientras que la alta participación laboral femenina convive con cargas desproporcionadas de cuidado en los hogares. El acceso equitativo a servicios de cuidado de calidad para primera infancia, población adulta mayor y personas dependientes con discapacidad es determinante para las oportunidades de bienestar y desarrollo de la población.

Este apartado es de especial relevancia abordarlo con una perspectiva de género, según los datos de la Encuesta de Uso del Tiempo (2022) mientras las mujeres participan del 54,8% de la carga global de trabajo (remunerado y no remunerado), los varones participan de un 45,2%. Al observar cómo se distribuye porcentualmente la carga global de trabajo entre varones y mujeres se aprecia que los varones dedican un tercio de su tiempo a tareas vinculadas al trabajo no remunerado y dos tercios de su tiempo al trabajo remunerado. Esta relación se invierte para el caso de las mujeres, quienes dedican dos tercios de su tiempo al trabajo no remunerado y un tercio al remunerado. En términos de horas, los varones destinan 48 horas semanales a la realización de trabajo remunerado, mientras las mujeres destinan 41 horas semanales. Con respecto al trabajo no remunerado, mientras los varones destinan 20 horas, las mujeres destinan 34 horas semanales (UN Women 2025a).

El trabajo no remunerado está compuesto, de manera amplia, por cuatro actividades: el trabajo doméstico en el hogar que implica tareas como la preparación de alimentos, limpieza de la vivienda, limpieza de ropa, compras y mantenimiento, entre otras; el trabajo de cuidados que involucra tareas de sostenimiento de la vida de otras personas (menores de 12 años, personas con dependencia o discapacidad, personas mayores de 64 años); el trabajo que se brinda a otros hogares que incluye actividades como compras, cuidar a niños, niñas o personas mayores, realizar trámites para ese hogar, entre otros; por último, el trabajo voluntario que implica actividades no remuneradas hacia la

comunidad como participar en comisiones barriales, en clubes sociales o deportivos, iglesias o sindicatos, entre otros. Casi el 50,0% de varones no participa en el trabajo no remunerado o dedican menos de 10 horas semanales a este tipo de tareas. Las mujeres reportan la mayor concentración en jornadas de trabajo no remunerado de más de 40 horas semanales, mientras que la mayor concentración para el caso de los varones se registra en jornadas de hasta 10 horas semanales (UN Women, 2025a). Una característica particular del mercado laboral uruguayo es la baja participación laboral femenina de los sectores de bajos ingresos del interior del país la cual se explica por la división sexual del trabajo en este estrato. Según datos de CEPALSTAT (2024) un 23% de las mujeres del quintil 1 se dedican exclusivamente a tareas domésticas y de cuidados, este porcentaje cae al 4% en mujeres del quintil 5.

Esta configuración desigual de responsabilidades de cuidado entre varones y mujeres adquiere particular relevancia cuando se analiza cómo se traduce en acceso efectivo a servicios de cuidado en poblaciones específicas. Examinar cómo se distribuyen estas poblaciones territorialmente y quiénes acceden a servicios de calidad permite visibilizar cómo las brechas de desigualdad se originan y perpetúan a lo largo del ciclo de vida, donde convergen factores de género, territorio e ingreso de forma simultánea.

En la población de primera infancia (0 a 4 años) residen 177.587 niños y niñas en Uruguay. A nivel nacional, no se observan disparidades significativas por género, con una distribución prácticamente uniforme entre niñas y niños (INE, 2023). Sin embargo, existen variaciones importantes en la distribución territorial y según condición socioeconómica que merecen atención. Territorialmente, la concentración de población infantil es pronunciada. El Interior alberga 116.938 niños de 0 a 4 años (65,9%), mientras que Montevideo registra 60.649 (34,1%), generando una demanda casi dos veces mayor fuera de la capital. Esta distribución es determinante para el diseño de políticas de cuidados: servicios focalizados en la capital resultan insuficientes para atender la demanda real de la población, evidenciando desajustes entre donde reside la infancia y donde se concentra la oferta de servicios.

La disparidad más crítica emerge al analizar por condición socioeconómica. Según el Mirador Educativo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd, 2024) para el año 2024 el quintil más pobre concentra el 49% de los niños de 0 a 5 años, mientras que el segundo quintil agrupa 23,4%, frente a apenas 7% en el quintil más rico; confirmando la clara infantilización de la pobreza abordada en el apartado 4.2. Esta concentración evidencia que las desigualdades de ingresos se traducen directamente en desigualdades de acceso a oportunidades de desarrollo y cuidado desde las primeras etapas de la vida. La cobertura y calidad de servicios de cuidado focalizados en los quintiles de menores ingresos es fundamental para prevenir que estas brechas iniciales se perpetúen a lo largo del ciclo educativo y laboral.

En cuanto a la población dependiente con discapacidad en Uruguay son 106.093 los residentes según datos del Censo 2023. La distribución territorial muestra que Montevideo concentra 40.840 personas (38,5%), mientras que el Interior alberga 65.584 (61,5%). A diferencia de la primera infancia, donde la distribución territorial responde principalmente a patrones demográficos, la discapacidad presenta variaciones reales de prevalencia entre departamentos que revelan vulnerabilidades territoriales específicas.

Aunque Montevideo y Canelones agrupan el 59,7% de la población adulta mayor (65 y más años), concentran exactamente el mismo 59,7% de las personas con discapacidad. Sin embargo, esta proporción nacional (18,9% de prevalencia) oculta disparidades significativas entre territorios. Departamentos como Rivera (22,4%), Artigas (20,4%) y Cerro Largo (20,1%) presentan prevalencias notoriamente superiores a la media nacional, sugiriendo que estos territorios del norte enfrentan vulnerabilidades acumuladas de envejecimiento poblacional y factores socioeconómicos. En el extremo opuesto, Maldonado registra una prevalencia de 15,7%, reflejando su perfil como polo de

atracción de jubilados con mejor salud relativa, aunque enfrentará demandas crecientes por aumento de volumen. Estas variaciones reales de prevalencia territorial, con oscilaciones de hasta 6 puntos porcentuales respecto a la media nacional, evidencian que las políticas de cuidados y atención a personas con discapacidad requieren enfoques territorialmente diferenciados, adaptados a los perfiles epidemiológicos y socioeconómicos específicos de cada región.

Sin embargo, el mayor reto en términos de cuidados está en la población adulta dependiente. Uruguay enfrenta un gran desafío asociado a la transición demográfica: el acelerado envejecimiento poblacional que se le suma una tasa de natalidad que continúa en descenso. Según el Censo 2023, la población de 65 años y más representa el 15,8% del total nacional. Las proyecciones indican que esta proporción alcanzará el 32,5% en 2070, lo que significa que prácticamente uno de cada tres uruguayos será adulto mayor en las próximas décadas. En el presente, la población de 60 años y más alcanza 753.089 personas, distribuidas en Montevideo (284.999, 37,8%) e Interior (470.777, 62,2%). Esta distribución territorial determina presiones desiguales sobre la infraestructura de cuidados.

La dependencia en la vejez responde a la pérdida o restricción de autonomía para realizar actividades de la vida diaria. Se estructura en tres niveles según la intensidad de apoyo requerido: dependencia leve (cuando la persona necesita supervisión o apoyo parcial en actividades instrumentales como compras, tareas domésticas o manejo del dinero), dependencia moderada (asistencia tanto en actividades básicas como instrumentales) y dependencia severa (sustitución máxima para actividades básicas como bañarse, vestirse, comer o desplazarse, demandando cuidados intensivos en todo momento). Para 2025, 68.643 personas adultas mayores están en situación de dependencia: 25.737 con nivel leve, 24.657 con nivel moderado y 18.249 con nivel severo (INE, 2023).

La distribución territorial de la dependencia presenta dinámicas complejas con vulnerabilidades diferenciadas. Montevideo concentra 9.885 casos de dependencia leve, 9.582 moderada y 7.058 severa, correspondiendo aproximadamente al 38% de la demanda nacional en cada nivel. Canelones alberga 4.293 casos de dependencia leve, 4.039 moderada y 3.006 severa. Ambos departamentos nuclea el 55% de la demanda nacional. Maldonado emerge como territorio de particular preocupación: su población de 60 años y más proyecta incremento del 64,7% en 2025 a 74.544 en 2045, generando aproximadamente 2.400 nuevos casos de dependencia leve, 1.600 moderada y 900 severa. Colonia, con 818 personas en dependencia severa (4,5% del total nacional), es el cuarto departamento más importante, acumulando más demanda severa que varios departamentos del norte y este conjuntamente. Por último, es relevante mencionar el caso de departamentos como Artigas, Rivera y Cerro Largo que su demanda es menor en números absolutos pero su pequeño tamaño combinado con alta ruralidad y dispersión geográfica dificulta significativamente la provisión de servicios especializados (INE, 2025). A este análisis se le adiciona la complejidad presentada por las proyecciones demográficas, que intensifican estas presiones en las próximas décadas. Para 2032, la población de 60 años y más alcanzará 816.434 personas, con incrementos de 10,2% en dependencia leve, 11,8% en moderada y 12% en severa. Para 2045, la población llegará a 978.930 personas, con aumentos de 35,5% en nivel leve, 40,1% en moderado y 38,5% en severo (INE, 2023). Se destaca el caso de Maldonado como el departamento que enfrentará mayor incremento en los próximos años, su demanda total de dependencia pasará de 2.971 a 6.171 casos (incremento de 107,7%), evidenciando la urgencia de planificación territorial anticipada.

A su vez, es de relevancia integrar un enfoque de género ya que configura una dimensión crítica en el perfil demográfico. La marcada feminización de la vejez genera que la población femenina de 65 y más años sea proporcionalmente mayor, con diferencias estructurales en las formas de convivencia. Las mujeres mayores tienden a vivir solas en mayor proporción que los hombres (aproximadamente 1 de cada 2 mujeres de 65 y más años en hogares unipersonales), fenómeno que responde a mayor esperanza de vida femenina y mayor frecuencia de segundas nupcias en hombres viudos (Bellomo y Nuñez, 2022). Esta característica aumenta la vulnerabilidad de las mujeres frente a situaciones de

dependencia, al reducir la disponibilidad de apoyo informal. Simultáneamente, los ingresos de las mujeres adultas mayores son significativamente menores que los de los hombres (aproximadamente 70% del ingreso masculino), explicado por menores tasas de actividad laboral previa y mayor acceso a pensiones de sobrevivencia que a jubilaciones propias, limitando su capacidad de acceso a servicios privados de cuidado (Bellomo y Nuñez, 2022).

4.4.4 Vulnerabilidad y grupos prioritarios

En relación a desigualdades de género, según la literatura especializada, la infantilización de la pobreza se explica por varios factores. En primer lugar, la distribución social de los cuidados, concentrado fuertemente en las mujeres y en las familias, estableciendo un modelo de reproducción donde ellas se encargaran de la reproducción, mientras los varones se encargan de la producción (Espino y Salvador, 2014). En segundo lugar, la dualidad del sistema de protección social uruguayo: donde el acceso a la protección social (salud y seguridad social) depende exclusivamente de la posibilidad de tener un empleo (Midaglia et al., 2013). En tercer lugar, el cambio en las estructuras familiares, con el incremento de los divorcios y las familias monoparentales donde el cuidado queda a cargo de una jefatura femenina tendencia que se observa desde (Filgueira, Gutiérrez & Papadópulos, 2011).

Bajo este modelo de reproducción social las mujeres experimentan desigualdades en términos de empleo, educación y cuidados, detallados previamente. Sumado a esto, la violencia basada en género es un fenómeno especialmente alarmante en Uruguay. Los datos de prevalencia de la violencia de género en Uruguay muestran que más de 7 de cada 10 mujeres (76,7%) sufrieron violencia de género a lo largo de su vida y más 1 de cada 3 encuestadas (37,1 %) declaró haber vivido situaciones de violencia durante su infancia, lo que hoy representa a 540.000 mujeres de 15 años y más (UN Women, 2025a).

Con respecto a personas con discapacidad, los datos del Censo 2023 revelan que el 6,6% de los mayores de 5 años presentan al menos una discapacidad, la prevalencia mayor en las mujeres (7,8%) que en los varones (5,3%). En la infancia y la adolescencia (5 a 19 años) la prevalencia de la discapacidad cae al 2,9%, mientras que en la población adulta mayor (mayores de 65 años) la prevalencia llega a alcanzar niveles cercanos al 50%. Las dificultades funcionales más frecuentes son: visión 3,1% y movilidad 2,8%, seguidas de cognición 1,4%, audición 1,2%, autocuidado 1% y comunicación 0,9%. Los departamentos donde se encuentra una mayor prevalencia de personas con discapacidad son: Rivera (7,7%) y Rocha (7,4%), mientras que las menores tasas de prevalencia se encuentran en Colonia y Maldonado (5,7%) (MIDES, 2025a).

Las personas con discapacidad enfrentan restricciones en el acceso a los derechos en la educación, acceso al empleo, condiciones de vida y acceso a servicios. En educación los adolescentes con discapacidad presentan mayores niveles de rezago y desvinculación. El 16% de los adolescentes de 16 a 17 años no asisten a centros educativos, frente al 10% de sus pares sin discapacidad. Además el 20% de los adolescentes de 15 a 17 años no ha terminado primaria. En relación al acceso al empleo, la tasa de actividad en personas con discapacidad es del 57% frente al 85% en el caso de personas sin discapacidad, la tasa de empleo es del 49% frente al 78%, y la tasa de desempleo es del 14% frente al 8% en el caso de las personas sin discapacidad. Con respecto a las condiciones de vida, el 31% de las personas con discapacidad vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas, frente al 25% en personas sin discapacidad. La mitad de los niños y adolescentes con discapacidad vive en hogares con carencias críticas, el 29% no tienen acceso a internet y solo el 47% cuenta con acceso a computadora o tablet (MIDES, 2025a).

Según datos del Censo (2023) la población afrodescendiente representa el 10,4% de la población del país. Según datos 2025 el 28,7% se encuentra por debajo de la línea de pobreza frente al 16,6% de la población a nivel nacional (INE, 2025). Mientras la pobreza en menores de 6 años se encuentra en un

29%, en el caso de niñas y niños afrodescendientes la pobreza alcanza un 46%. Esta situación se repite en mujeres donde la pobreza alcanza un 16% para todo el país y 20% para el caso de mujeres afrodescendientes. En relación a indicadores de empleo, la tasa de desempleo en población afrodescendiente se encuentra en 13,8% frente al 7,6% para el promedio nacional (MIDES, 2025b).

En relación a la población LGBTI, en 2016 se realizó un Censo de personas el cual arrojaba los siguientes resultados: Uruguay contaba con 853 personas trans, de las cuales el 40% residía en Montevideo y el 60% residía en el interior del país. El promedio de edad de las personas trans es de 36 años, sin embargo es una población que se concentra fundamentalmente en los tramos etarios 18 a 24 años y 30 a 40 años. El 58% de las personas relevadas en el Censo trans declaró haber experimentado situaciones de transfobia familiar, lo que hace que sean expulsados de sus hogares a la edad de 16 años en promedio. A su vez, el 67% ejerció el trabajo sexual debido a no tener posibilidades de empleo, el 11% vive en hogares en situación de hacinamiento, el 50% de las personas con discapacidad que viven sola tiene alguna discapacidad y le 405 abandonó su hogar de origen por problemas asociados a su identidad de género (UNFPA, 2023).

4.4.5. Vivienda y hábitat

Este apartado se desarrolla con base en datos e información del Plan Quinquenal 2025-2029 del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Tal como consta en dicho plan, hubo un crecimiento de 19,4% de viviendas registradas en el censo 2023 respecto al de 2011; aumento que supera al crecimiento demográfico durante el mismo período. Esta dinámica responde, en parte, a cambios estructurales en la composición de los hogares uruguayos donde el tamaño promedio de las viviendas descendió a 2,5 en 2023, mientras que los hogares unipersonales aumentaron, demostrando una tendencia hacia la conformación de hogares con menos integrantes.

Del stock habitacional total, 1.336.073 viviendas (80,5%) se encuentran ocupadas mientras que 322.975 viviendas (19,5%) permanecen desocupadas lo que representa dos puntos porcentuales más que lo registrado en el Censo de 2011 (17, 7%). De las desocupadas para 2023, únicamente 42.226 viviendas (2,5% del total nacional) constituyen "viviendas vacantes", es decir, estructuralmente disponibles para ocupación. La distribución territorial de viviendas vacantes presenta patrones heterogéneos que reflejan dinámicas demográficas y económicas. Las zonas urbanas del interior concentran la mayor proporción de viviendas vacantes (44%), seguidas por Montevideo (29%), mientras que las áreas rurales y localidades pequeñas (menos de 5.000 habitantes) representan el 14% y 13% respectivamente. A nivel departamental, existe una variabilidad significativa: Treinta y Tres registra la mayor tasa de vacancia (4,9%), en tanto que Soriano y Montevideo presentan los indicadores más bajos (2,1% cada uno). Particularmente, Maldonado y Rocha han experimentado un incremento en las viviendas ocupadas, aunque mantienen aún la mayor proporción relativa de inmuebles desocupados respecto a su stock total. De forma paralela, se observa un dinamismo en la construcción de nuevas viviendas, tanto en términos absolutos como relativos, fenómeno que se concentra especialmente en la zona metropolitana.

Por otro lado, la precariedad socio-habitacional en Uruguay se expresa de manera particularmente evidente en la existencia de asentamientos irregulares. De acuerdo a datos del Registro Nacional de Asentamientos Irregulares (RNAI) de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU), en Uruguay existen 667 asentamientos irregulares, los cuales concentran entre 176.000 y 200.000 personas, estimación que surge del análisis conjunto de asentamientos censados (158.000 personas) más la omisión estimada por el INE. Estos asentamientos más que una problemática de materialidad constructiva, representan una forma de exclusión multidimensional que afecta simultáneamente el derecho a una vivienda adecuada, así como el acceso a servicios de infraestructura urbana básica, salud, educación, transporte, seguridad, trabajo y cultura.

A nivel territorial es relevante notar el peso histórico que tiene el departamento de Montevideo, concentrando la mitad de los asentamientos de todo el país, siendo la zona metropolitana (Montevideo y Canelones) la que alberga aproximadamente el 78% de la población residente en asentamientos. Complementariamente, desde 2010 a 2017 se identificaron al menos 75 agrupamientos irregulares rurales, lo que da cuenta de la magnitud de la problemática en estos territorios (Plan Quinquenal, 2025-2029). Los departamentos con mayor presencia fueron Tacuarembó (15), Paysandú (14) y Rivera (12), lo que evidencia que la precariedad habitacional constituye un fenómeno extendido a todo el territorio nacional.

Según el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas adaptado a vivienda (NBIV), 67.024 hogares presentan una o más carencias en materialidad, hacinamiento, acceso a agua potable, servicios higiénicos o energía eléctrica. Esta insatisfacción afecta de forma desigual territorialmente, en el medio rural y localidades menores a 15.000 habitantes, el 19,5% de las personas vive en hogares con privación en materialidad y problemas de vivienda, el 13,6% experimenta hacinamiento, y el 6,2% habita en condiciones de tenencia insegura. La carga económica de acceso a vivienda profundiza esta segmentación ya que los hogares inquilinos del primer quintil de ingresos destinan en promedio el 37,6% de sus ingresos al pago del alquiler, mientras que en el quintil más alto esta proporción desciende al 18,5%.

En síntesis, el desajuste entre lo que el mercado habitacional ofrece y lo que la población demanda constituye un desafío estructural para la sostenibilidad social en Uruguay. La persistencia de viviendas desocupadas mientras existan asentamientos irregulares, carencias habitacionales y una carga económica desproporcionada de acceso a vivienda en los sectores de menores ingresos revela que el problema va más allá de la construcción absoluta de unidades. El desafío radica en la falta de correspondencia entre la oferta efectiva y la demanda real.

4.4.6. Protección social y gasto público social

El sistema de protección social y la estructura del gasto público social constituyen la columna vertebral de la sostenibilidad social en Uruguay. Su misión estratégica trasciende la asistencia puntual, orientándose a garantizar la cobertura integral de las familias —con especial énfasis en la infancia y adolescencia—, mitigar los riesgos de vulneración de derechos y proveer transferencias y prestaciones que promuevan una inclusión social efectiva a lo largo del ciclo de vida.

Gobernanza, institucionalidad y articulación intersectorial

La gobernanza del sistema se articula a través de tres organismos rectores fundamentales: el Banco de Previsión Social (BPS), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Mientras el BPS administra el pilar contributivo y regulatorio del seguro social, el MIDES diseña y ejecuta las transferencias no contributivas y las acciones focalizadas de asistencia social. Por su parte, el INAU lidera las políticas de protección integral de la infancia y adolescencia.

Para garantizar la efectividad de las prestaciones, esta arquitectura institucional se articula de manera intersectorial con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP/CODICEN), la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y las empresas públicas prestadoras de servicios básicos como UTE, OSE y ANCAP. Asimismo, la búsqueda de una mayor eficiencia operativa ha impulsado la convergencia entre BPS y MIDES mediante iniciativas de ventanilla única para simplificar el acceso a trámites y la verificación territorial de derechos.

Transferencias monetarias a los hogares y debates de reforma en la Rendición de Cuentas

El esquema de transferencias monetarias se organiza a partir de dos pilares complementarios: el contributivo y el no contributivo.

1. **Pilar Contributivo (Asignaciones Familiares tradicionales):** Regidas históricamente por la Ley Nº 15.084 (1980), constituyen una prestación económica bimestral orientada a trabajadores formales con hijos o menores a cargo. El beneficio se otorga desde la comprobación del embarazo y se estratifica según tramos de ingresos del hogar, estableciendo topes máximos de ingresos a partir de los cuales se extingue la prestación.
2. **Pilar No Contributivo y Transformaciones en la Gestión del MIDES/DINTAD:** Como respuesta a las limitaciones del esquema contributivo tradicional para proteger a los sectores informales o indigentes, Uruguay consolidó una red de transferencias no contributivas que hoy se encuentra en un profundo proceso de revisión y mejora continua liderado por la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos (DINTAD) del MIDES, en el marco de la discusión de la Rendición de Cuentas actual.
 - **Evolución histórica y arquitectura base:** Las Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos (AFHMR, Leyes Nº 17.139 y Nº 17.758) y el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) sentaron las bases para que en 2008 la Ley Nº 18.227 (Plan de Equidad) se creara las **Asignaciones Familiares - Plan de Equidad (AFAM-PE)**. Este beneficio brinda una transferencia mensual a embarazadas, niños/as y adolescentes en vulnerabilidad socioeconómica, condicionada a asistencia escolar y controles de salud, cuyo ingreso se determina mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC). En paralelo, la **Tarjeta Uruguay Social (TUS)** ha operado como el mecanismo directo para la compra de alimentos e insumos de primera necesidad en hogares de extrema indigencia.
 - **Simplificación de trámites y reducción de tiempos de espera:** Uno de los principales nudos críticos identificados en la gestión histórica de la TUS radicaba en las demoras de otorgamiento (que podían extenderse hasta dos años debido a la exigencia previa de la visita domiciliaria de valoración). Para subsanar este rezago, la administración actual del MIDES ha implementado un esquema de *Ventanilla Única* respaldado por *Declaración Jurada (DJ)*, eliminando la visita previa obligatoria para el ingreso y reduciendo sustancialmente los plazos de otorgamiento. Esta toma de DJ se ha descentralizado hacia las oficinas territoriales y espacios clave como maternidades públicas (ej. Centro Hospitalario Pereira Rossell - CHPR). Asimismo, se avanza hacia la unificación de los sistemas de ingreso para que el ICC determinado al aplicar a AFAM-PE catalogue automáticamente el nivel correspondiente de TUS, eliminando incongruencias operativas entre ambos programas.
 - **Rediseño, unificación y protección a la primera infancia:** Para maximizar la oportunidad y eficiencia del gasto público en las etapas clave del desarrollo humano, el MIDES a través de la DINTAD ha impulsado a través del Diálogo Social y legislativo un rediseño que busca migrar hacia una **Transferencia Unificada de Primera Infancia**. Este esquema proyecta integrar la base de AFAM-PE, un refuerzo por vulnerabilidad (equivalente a TUS Doble) y el **Bono Crianza** (creado en 2022 para hogares vulnerables de 0 a 3/4 años). Un avance clave en esta reestructuración es desvincular el Bono Crianza de la TUS y asociarlo directamente a la AFAM-PE —cuya inscripción prenatal opera con mayor rapidez—, evitando que la prestación llegue tardíamente por las demoras históricas de la TUS. A su vez, el beneficio *Bienvenido Bebé* (2019) evoluciona desde una transferencia focalizada en maternidades específicas de ASSE hacia un paquete nacional unificado de acompañamiento familiar.

- **Canasta de Servicios:** Como complemento a las transferencias monetarias, la Canasta de Servicios (en articulación con UTE, OSE y ANCAP) mantiene los subsidios y tarifas sociales en energía eléctrica, agua potable y supergás para los hogares en situación de vulnerabilidad, garantizando pisos mínimos de infraestructura y hábitat residencial.

Régimen de licencias, subsidios y corresponsabilidad del cuidado

El pilar de protecciones asociadas al trabajo formal y al nacimiento ha experimentado importantes avances normativos orientados a facilitar la conciliación laboral-familiar y la corresponsabilidad de género:

- **Maternidad:** La licencia y subsidio por maternidad alcanza el 100% de los ingresos en el sector privado (Ley Nº 19.161) y público (Ley Nº 20.212) durante 14 semanas. La Ley Nº 20.000 ("Ley Federica", 2021) amplió este beneficio a 18 semanas para partos prematuros con peso menor o igual a 1,5 kg o nacimientos múltiples, garantizando además extensiones especiales de hasta 6 meses en casos de nacimientos complejos o con afecciones graves de salud.
- **Paternidad:** Para trabajadores privados, la licencia paternal comprende 13 días hábiles con goce de sueldo, y 10 días hábiles para funcionarios públicos, con cobertura ampliada a 30 días continuos en situaciones de nacimientos prematuros o complejos (Ley Nº 20.000).
- **Adopción:** Los trabajadores dependientes del sector privado disponen de 42 días (6 semanas) de licencia paga desde el momento de la integración del menor (Ley Nº 18.436), mientras que en el sector público se otorgan 6 semanas continuas acompañadas de una reducción a la mitad de la jornada laboral durante 6 meses para uno de los progenitores.
- **Reducción de jornada laboral por lactancia y cuidados:** Tras la culminación de la licencia maternal, ambos sectores (público y privado) permiten reducir a la mitad la jornada laboral (hasta 4 horas diarias) para el cuidado del recién nacido hasta los 6 meses de vida, beneficio que puede ser usufructuado de manera alternada o extendida hasta los 9 meses en casos complejos o nacimientos múltiples.

Retos de sostenibilidad social y miradas transversales

Aunque Uruguay posee uno de los sistemas de protección social más densos y consolidados de la región, la agenda de reformas discutida en la Rendición de Cuentas actual refleja la necesidad de superar tensiones estructurales persistentes:

1. **Perspectiva Generacional y Mitigación de la Pobreza Infantil:** Las iniciativas de simplificación (Ventanilla Única, DJ) y el diseño de la Transferencia Unificada de Primera Infancia buscan corregir el rezago temporal de la ayuda social, respondiendo a la urgente necesidad de atenuar la brecha generacional de pobreza.
2. **Perspectiva de Género:** Si bien la unificación de prestaciones y el acceso oportuno en maternidades alivian la carga burocrática sobre las jefas de hogar, la brecha estructural entre la duración de las licencias maternas y paternas sigue perpetuando la asunción del cuidado como una tarea prioritariamente femenina. Ello condiciona la inserción laboral formal de las mujeres, alimentando brechas salariales y barreras de empleo.
3. **Perspectiva Territorial:** La expansión de la toma de Declaraciones Juradas en oficinas territoriales y hospitales busca mitigar las barreras de acceso en zonas alejadas. Sin embargo, la articulación entre transferencias + acompañamiento a las familias presenta desafíos de equidad territorial entre el área metropolitana y las localidades rurales o del interior profundo, donde la disponibilidad de equipos técnicos e interoperabilidad tecnológica exige una mayor capacidad descentralizada.

4.5 Capacidades institucionales

4.5.1. Actores

El ecosistema de la sostenibilidad social en Uruguay está integrado por un conjunto amplio y heterogéneo de instituciones que participan en la definición, financiamiento, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales, así como en la generación de conocimiento y en la representación de distintos sectores y poblaciones. El mapeo de actores constituye una herramienta para comprenderlo, buscando ofrecer una visión sistemática de la trama institucional, identificando los principales tipos de actores, las funciones que desempeñan y las dimensiones de la sostenibilidad social con las que se vinculan.

Para facilitar su lectura, los actores se presentan en cinco tablas diferenciadas: **sector público (tabla 1); academia y producción de conocimiento (tabla 2); sector privado y organizaciones empresariales (tabla 3); sociedad civil y actores sociales (tabla 4); y organismos internacionales y de cooperación (tabla 5)**. La clasificación responde a la pertenencia institucional de los actores, mientras que sus funciones y ámbitos de actuación se incorporan como atributos transversales. En los casos en que varias instituciones conforman un sistema o espacio de actuación común, se presentan de manera agrupada, procurando alcanzar una cobertura amplia del ecosistema sin convertir el mapeo en un inventario excesivamente fragmentado.

Sector público y político-institucional

El sector público ocupa un lugar central en el ecosistema de la sostenibilidad social, dado que concentra las competencias de planificación, regulación, financiamiento, implementación y evaluación de las políticas. El entramado comprende organismos de conducción transversal, instituciones responsables de políticas sectoriales y entidades con capacidad de ejecución territorial. Para facilitar la lectura, algunas instituciones se presentan agrupadas cuando integran sistemas públicos con competencias complementarias, como ocurre en educación, cuidados, vivienda y gobiernos subnacionales.

Tabla 1

Sector público y político - institucional

Actor / espacio institucional	Subgrupo	Función principal en el ecosistema	Dimensiones vinculadas
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Planificación y coordinación	Planificación estratégica, coordinación interinstitucional, evaluación y articulación con gobiernos subnacionales	Todas
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Conducción fiscal	Definición de la política fiscal y presupuestal y análisis del financiamiento de las políticas públicas	Ingresos y desigualdad; protección social y financiamiento
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Política social	Rectoría, coordinación e implementación de políticas de protección e inclusión social	Pobreza y desigualdad; cuidados; protección social; discapacidad

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Trabajo y seguridad social	Regulación laboral, diálogo social, políticas de empleo, formalización y seguridad social	Empleo y trabajo; formación; protección social
Banco de Previsión Social (BPS)	Seguridad social	Administración de prestaciones contributivas y no contributivas, recaudación y producción de información	Protección social; ingresos; empleo; demografía
Ministerio de Salud Pública (MSP) y Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)	Salud	Rectoría sanitaria, regulación y prestación pública de servicios de salud	Salud; cuidados; protección social; territorio
Sistema Nacional Integrado de Cuidados: Junta Nacional de Cuidados, Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad y ámbitos consultivos	Cuidados	Gobernanza, coordinación, regulación y seguimiento de las políticas de cuidados	Cuidados; género; infancia; discapacidad; envejecimiento
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)	Infancias y adolescencias	Protección y promoción de derechos y prestación de servicios dirigidos a niños, niñas y adolescentes	Infancias; cuidados; pobreza; protección social
Administración Nacional de Educación Pública (ANEP: CODICEN, DGEIP, DGES, DGETP y CFE)	Educación pública	Rectoría e implementación de la educación inicial, primaria, media, técnica y formación docente	Educación y capacidades; trayectorias; territorio
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Educación y cultura	Coordinación, regulación y promoción de políticas educativas, culturales y de derechos	Educación; capacidades; cultura; participación
Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)	Formación para el trabajo	Financiamiento y ejecución de formación profesional, reconversión y certificación de competencias	Empleo; formación; capacidades
Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)	Evaluación educativa	Producción de evidencia y evaluación del sistema educativo	Educación y capacidades
Sistema Público de Vivienda: MVOT, ANV, MEVIR y BHU	Vivienda y hábitat	Rectoría, financiamiento e implementación de políticas habitacionales y territoriales	Vivienda; hábitat; infraestructura; territorio
Congreso de Intendentes, intendencias y municipios	Gobiernos subnacionales	Implementación territorial, provisión de servicios, coordinación local y conocimiento de proximidad	Territorio; hábitat; empleo; cuidados; inclusión social

Instituto Nacional de Estadística (INE)	Información pública	Producción de estadísticas demográficas, económicas y sociales	Todas
Agencia Uruguay de Cooperación Internacional (AUCI)	Cooperación	Coordinación de la cooperación internacional y articulación con organismos y agencias externas	Todas
ANDE e INACOOP	Inclusión productiva y economía social	Apoyo a emprendimientos, mipymes, cooperativas e iniciativas de inclusión económica	Empleo; capacidades; territorio; economía social
Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)	Garantía de derechos	Monitoreo, promoción y protección de derechos humanos	Derechos; participación; marco institucional
Poder Legislativo y comisiones parlamentarias vinculadas	Regulación y representación política	Elaboración y discusión de legislación y asignaciones presupuestales	Todas

Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de actores del ecosistema y revisión institucional realizada para este estudio.

Academia, centros de estudio y producción de conocimiento

La academia y los centros de investigación contribuyen mediante la generación de evidencia, la formación de recursos humanos, la evaluación de políticas y la elaboración de propuestas. El ecosistema incluye universidades públicas y privadas, centros especializados y organizaciones dedicadas al análisis de políticas públicas.

Tabla 2

Academia y producción de conocimiento

Actor / espacio institucional	Subgrupo	Función principal en el ecosistema	Dimensiones vinculadas
Universidad de la República (UDELAR)	Universidad pública	Formación, investigación, extensión, evaluación y producción de propuestas	Todas
Universidad Tecnológica (UTEC)	Universidad pública	Formación tecnológica, innovación y desarrollo de capacidades con presencia territorial	Educación; capacidades; empleo; territorio
Universidad CLAEH	Universidad privada	Formación, investigación e intervención en políticas sociales y desarrollo territorial	Desarrollo social; territorio; educación; salud
Universidad Católica del Uruguay (UCU)	Universidad privada	Formación e investigación en ciencias sociales, economía, educación y salud	Educación; empleo; desigualdad; protección social

Universidad ORT Uruguay	Universidad privada	Formación e investigación en educación, economía, tecnología y gestión	Educación; capacidades; empleo; transformación tecnológica
Universidad de Montevideo (UM)	Universidad privada	Formación e investigación en economía, derecho, educación y políticas públicas	Educación; empleo; marco institucional
Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)	Centro de investigación	Investigación económica aplicada y evaluación de políticas	Empleo; educación; pobreza; protección social; financiamiento
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR)	Centro de investigación	Investigación sobre desarrollo, género, trabajo, territorio y desigualdad	Género; empleo; desigualdad; territorio
Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES)	Centro de estudios y análisis	Investigación, producción de propuestas y debate sobre políticas públicas	Empleo; educación; protección social; financiamiento
Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)	Centro de estudios y análisis	Investigación, producción de propuestas y debate sobre políticas públicas	Empleo; desigualdad; protección social; financiamiento
Otros observatorios, redes académicas y centros especializados	Producción de conocimiento	Investigación, evaluación, seguimiento de indicadores y generación de evidencia temática	Según especialización

Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de actores del ecosistema y revisión institucional realizada para este estudio.

Sector privado y organizaciones empresariales

El sector privado forma parte del ecosistema social principalmente como generador de empleo, demandante de capacidades, proveedor de servicios y participante en la negociación y formulación de políticas laborales y productivas. En este mapeo se contemplan tanto a las organizaciones empresariales representativas como a los sectores que tienen especial incidencia sobre el empleo, la formación, los cuidados, la salud, la educación, la vivienda y la inclusión financiera.

Cabe señalar que las cámaras incluidas representan actividades con efectos diferenciados sobre el empleo, la formación y el territorio. La CIU, la CCSU, la CCU y CUTI desarrollan funciones de representación y articulación sectorial, y varias de ellas también ofrecen actividades de capacitación y producción de información.

Tabla 3*Sector privado y organizaciones empresariales*

Actor / espacio institucional	Subgrupo	Función principal en el ecosistema	Dimensiones vinculadas
Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)	Representación empresarial	Representación del sector industrial, generación de empleo, formación y articulación productiva	Empleo; formación; capacidades; territorio
Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay (CCSU)	Representación empresarial	Representación de empresas de comercio y servicios y participación en agendas laborales y regulatorias	Empleo; informalidad; formación; protección social
Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU)	Representación sectorial	Representación de empresas constructoras, formación y participación en políticas de infraestructura	Empleo; vivienda; hábitat; seguridad laboral
Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI)	Representación sectorial	Articulación del sector tecnológico, formación y promoción del empleo calificado	Educación; capacidades; empleo; inclusión digital
Asociación Rural del Uruguay, Federación Rural y otras gremiales agropecuarias	Representación sectorial	Representación de empleadores y productores rurales	Empleo rural; territorio; formación; demografía
Organizaciones de micro, pequeñas y medianas empresas y centros comerciales del interior	Representación empresarial	Representación de mipymes y articulación económica territorial	Empleo; formalización; territorio; financiamiento
Asociación de Bancos Privados del Uruguay e instituciones financieras	Sistema financiero	Crédito, inclusión financiera y financiamiento de hogares y empresas	Financiamiento; vivienda; inclusión económica
Prestadores privados de salud y sus organizaciones representativas	Servicios de salud	Prestación de servicios dentro del sistema de salud	Salud; protección social; territorio
Prestadores privados de cuidados y asociaciones de establecimientos de larga estadía	Servicios de cuidados	Atención de personas dependientes y generación de empleo de cuidados	Cuidados; envejecimiento; discapacidad; empleo
Instituciones privadas de educación y capacitación	Educación y formación	Prestación educativa, capacitación laboral y desarrollo de competencias	Educación; formación; empleo

Empresas con alta generación de empleo o presencia territorial	Empresas empleadoras	Empleo, inversión, formación interna y desarrollo de prácticas laborales	Empleo; capacidades; género; territorio
Empresas vinculadas con vivienda, infraestructura y servicios urbanos	Construcción y servicios	Inversión, construcción y provisión de infraestructura	Vivienda; hábitat; territorio

Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de actores del ecosistema y revisión institucional realizada para este estudio.

Sociedad civil y actores sociales

La sociedad civil y los actores sociales incorporan al ecosistema las perspectivas de trabajadores, colectivos organizados, comunidades y organizaciones que participan en la implementación o seguimiento de las políticas sociales. Debido a la amplitud y diversidad de este universo, se identifican organizaciones y redes nacionales representativas.

Tabla 4

Sociedad civil y actores sociales

Actor o espacio institucional	Subgrupo	Función principal en el ecosistema	Dimensiones vinculadas
PIT-CNT y sindicatos sectoriales	Organizaciones de trabajadores	Representación laboral, negociación colectiva, incidencia y elaboración de propuestas	Empleo; salarios; formación; protección social
Instituto Cuesta Duarte	Producción de conocimiento sindical	Investigación y asesoramiento técnico sobre trabajo, economía y protección social	Empleo; ingresos; desigualdad; seguridad social
Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU)	Personas mayores	Representación de jubilados, pensionistas y personas mayores	Envejecimiento; ingresos; protección social; cuidados
Red Pro Cuidados	Red temática	Incidencia y generación de propuestas sobre el derecho al cuidado	Cuidados; género; discapacidad; envejecimiento
Plataforma Infancias y Adolescencias (PIAs)	Plataforma de organizaciones	Promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes	Infancias; pobreza; educación; cuidados
Alianza de organizaciones por los derechos de las personas con discapacidad	Red de organizaciones	Representación, promoción de derechos e incidencia en políticas de discapacidad	Discapacidad; cuidados; empleo; educación; accesibilidad

Federación Uruguay de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y otras organizaciones cooperativas de vivienda	Movimiento cooperativo	Organización, producción y defensa del acceso colectivo a la vivienda	Vivienda; hábitat; participación; territorio
Confederación Uruguay de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) y redes de economía social	Cooperativismo	Representación del sector cooperativo y promoción de formas asociativas de producción y servicios	Empleo; inclusión económica; vivienda; territorio
Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) y OSC prestadoras de servicios sociales	Organizaciones de la sociedad civil	Implementación de programas, acompañamiento social e incidencia	Pobreza; educación; cuidados; protección social

Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de actores del ecosistema y revisión institucional realizada para este estudio.

Organismos internacionales y cooperación

Los organismos internacionales participan mediante financiamiento, asistencia técnica, producción de conocimiento y promoción de estándares y compromisos internacionales. Su aporte es especialmente relevante para incorporar evidencia comparada, apoyar el fortalecimiento institucional y acompañar el diseño o evaluación de políticas. La tabla 5 incluye organismos con presencia, representación o programas relevantes en Uruguay, sin pretender abarcar la totalidad de las instituciones internacionales acreditadas en el país.

Tabla 5

Organismos internacionales y de cooperación

Actor o espacio institucional	Subgrupo	Función principal en el ecosistema	Dimensiones vinculadas
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Banca multilateral	Financiamiento, asistencia técnica, producción de evidencia y evaluación	Protección social; empleo; educación; cuidados; territorio
Banco Mundial	Banca multilateral	Financiamiento, investigación y asistencia técnica para políticas públicas	Pobreza; educación; empleo; protección social
Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF)	Banca regional	Financiamiento de infraestructura, desarrollo territorial y fortalecimiento institucional	Hábitat; territorio; educación; empleo
Organización Internacional del Trabajo y Cinterfor (OIT/Cinterfor)	Agencia especializada	Normas laborales, diálogo social, formación profesional y protección social	Empleo; formación; relaciones laborales; seguridad social

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Naciones Unidas	Asistencia técnica, producción de conocimiento y fortalecimiento institucional	Pobreza; desigualdad; gobernanza; territorio
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	Naciones Unidas	Evidencia, cooperación e incidencia en políticas de infancia	Infancias; pobreza; educación; cuidados
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)	Naciones Unidas	Producción de información y asistencia técnica en población y curso de vida	Demografía; juventudes; envejecimiento; género
ONU Mujeres	Naciones Unidas	Asistencia técnica e incidencia para la igualdad de género	Género; cuidados; empleo; participación
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Comisión regional	Investigación comparada y asesoramiento en desarrollo y políticas sociales	Desigualdad; protección social; empleo; financiamiento
Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS)	Agencia especializada	Cooperación técnica, estándares y producción de evidencia en salud	Salud; cuidados; envejecimiento; territorio
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Agencia internacional	Asistencia técnica y atención de necesidades vinculadas con la movilidad humana	Migración; empleo; inclusión; protección social
Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	Agencia internacional	Protección y asistencia a personas refugiadas y solicitantes de asilo	Migración; derechos; vivienda; protección social
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	Agencia especializada	Cooperación en educación, ciencia, cultura y acceso al conocimiento	Educación; capacidades; cultura
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	Agencia especializada	Cooperación en seguridad alimentaria, desarrollo rural y sistemas alimentarios	Pobreza; territorio; alimentación; empleo rural
Unión Europea y agencias de cooperación bilateral, como AECID	Cooperación internacional	Financiamiento, cooperación técnica e intercambio de experiencias	Según programas y líneas de cooperación

Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de actores del ecosistema y revisión institucional realizada para este estudio.

4.5.2. Marco regulatorio

El siguiente análisis retoma los seis ejes de la recopilación normativa e incorpora tres lentes transversales -género, generaciones y territorio- para leer cómo cada marco jurídico opera en la práctica y qué tensiones quedan abiertas. La síntesis estructurada de estos marcos según su ámbito de aplicación y dimensiones transversales se presenta a continuación en la Tabla 6.

Condiciones socioeconómicas y protección social

El armazón normativo (PIDESC, Protocolo de San Salvador, Ley 17.866, Ley 18.227, Ley 20.130) construye una obligación estatal progresiva de reducir la pobreza, pero su aplicación es fuertemente generalizada: los hogares monoparentales con jefatura femenina son los principales receptores de Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social, lo que revela que el pilar no contributivo compensa -sin resolver- la feminización de la pobreza infantil. Desde una mirada generacional, la Ley 20.130 introduce un desafío distinto: al converger regímenes y extender la vida laboral, redistribuye riesgos entre generaciones (activos-pasivos) en un país con fuerte envejecimiento demográfico. Territorialmente, la cobertura de BPS y MIDES es nacional en el papel, pero la persistencia de brechas urbano-rurales en el acceso a trámites y prestaciones matiza el principio de universalidad que proclama el Convenio OIT C102.

Educación

La Ley General de Educación (18.437) y su modificación por la LUC (19.889) sostienen la igualdad de oportunidades como mandato, en línea con el PIDESC y la Convención sobre los Derechos del Niño, pero los datos de desigualdad por quintil muestran que el mandato formal no cierra la brecha real de aprendizajes. En clave de género, persisten segregaciones horizontales -orientación hacia ciertas modalidades técnicas o liceales- que la normativa no aborda de forma específica. En clave generacional, la Ley 18.651 sobre educación inclusiva y el art. 24 de la CDPD tensionan con la disponibilidad efectiva de recursos de apoyo según la edad y el nivel educativo. En términos territoriales, la brecha de aprendizaje por quintil se superpone con la brecha departamental: Montevideo y el área metropolitana concentran la oferta de educación técnica y terciaria, mientras el interior y las zonas rurales enfrentan mayor dispersión de centros y docentes.

Empleo

Los convenios OIT (C100, C111, C122, C189) y la Ley 20.506, recién promulgada, muestran un giro hacia políticas activas dirigidas a colectivos prioritarios. Desde el género, la brecha de participación laboral femenina sigue asociada a la carga de cuidados no remunerados, por lo que el C156 y el C189 -ratificado primero en el mundo por Uruguay- cobran valor simbólico y práctico al vincular empleo con corresponsabilidad de cuidados. Generacionalmente, la ley distingue explícitamente jóvenes de 15 a 29 años y mayores de 50, reconociendo que el desempleo golpea de forma distinta en los extremos del ciclo de vida activo. La dimensión territorial es la más marcada en este eje: el desempleo nacional ronda el 7%, pero en varios departamentos del interior supera el 11-12%, mientras el grueso de los beneficiarios de instrumentos previos se concentró en Montevideo y Canelones, evidenciando que la universalidad formal de la norma no garantiza una distribución territorial equitativa de sus beneficios.

Cuidados

El SNIC (Ley 19.353), junto con CEDAW, C156 y C189, consolidan un marco donde el cuidado se reconoce como derecho y como nudo de la desigualdad de género: la ampliación de la licencia por paternidad (Ley 20.312, vigente desde enero de 2026) es un intento normativo directo de redistribuir el cuidado del recién nacido entre varones y mujeres, aunque su duración sigue siendo muy inferior a la licencia maternal. Desde lo generacional, el sistema articula dos poblaciones dependientes con

lógicas distintas: primera infancia (CAIF, licencias parentales) y personas mayores (Convención Interamericana de Personas Mayores, Ley 19.430), lo que exige que la política de cuidados no se piense de forma homogénea sino por tramo etario. Territorialmente, la oferta de servicios de cuidado -centros CAIF, teleasistencia, cuidadores formados- está más consolidada en zonas urbanas, dejando a las familias del medio rural más dependientes del cuidado familiar no remunerado, típicamente femenino.

Vivienda y hábitat

El art. 45 de la Constitución y el PIDESC establecen la obligación progresiva de vivienda adecuada, desarrollada por la Ley 13.728, la Ley 18.795 y el Plan Juntos (Ley 18.829). Desde el género, los programas de vivienda cooperativa y de interés social han sido señalados como espacios donde las mujeres jefas de hogar enfrentan más barreras de acceso al crédito y a la titulación, pese a ser frecuentemente las principales gestoras del hogar. En clave generacional, la ley de arrendamiento sin garantía (LUC, 19.889) buscó destrabar el acceso al alquiler para jóvenes sin historial crediticio, mientras que la población mayor enfrenta el problema inverso: viviendas propias pero con alto grado de precariedad o hacinamiento cualitativo. Territorialmente, el déficit habitacional cuantitativo se concentra en asentamientos irregulares periurbanos (Montevideo y área metropolitana), mientras que en el interior predomina el déficit cualitativo (materiales, saneamiento), lo que exige que el Sistema Público de Vivienda diferencie sus instrumentos según el tipo de territorio.

Tabla 6*Marco regulatorio por dimensión*

Dimensión	Derecho Internacional	Derecho Interno	Por qué	Para qué
Condiciones socioeconómicas y protección social	● Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), art. 25. ● Convenio OIT N° 102 (1952) — Norma mínima de seguridad social. ● Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), art. 9 — Derecho a la seguridad social. ● Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), art. 11 — Derecho a un nivel de vida adecuado. Ratificado por Ley N° 13.751 (1969). ● Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) (1988), arts. 9 a 13. ● Convención Interamericana sobre la Protección de los	● Ley N° 10.449 (1943) — Consejos de Salarios. ● Ley N° 15.084 (1980) — Dirección de las Asignaciones Familiares. ● Ley N° 16.713 (1995) — Ley de Seguridad Social. ● Ley N° 17.139 (1999) — Asignaciones Familiares para hogares de menores recursos. ● Ley N° 17.758 (2004) — Asignaciones Familiares para hogares de menores recursos. ● Ley N° 17.866 (2005) — Creación del MIDES; PANES e Ingreso Ciudadano. ● Ley N° 18.227 (2007) y modificativas — Asignaciones Familiares, Plan de Equidad. ● Ley N° 18.566 (2009) — Sistema de Negociación Colectiva. ● Ley N° 19.039 — Pensión a las Víctimas de Delitos Violentos. ● Ley N° 20.130 (2023) — Reforma de la Seguridad Social; Sistema Previsional Común. ● Decreto N° 158/013 — Reglamentación vinculada a la Ley N° 19.039.	Obligación estatal de garantizar un nivel de vida adecuado y reducir progresivamente la pobreza por ingresos. Enfoque de derechos e indivisibilidad de los DESC: la pobreza se mide más allá del ingreso. El derecho internacional exige pisos mínimos de seguridad social sin discriminación.	Fundamentar transferencias monetarias, salarios mínimos y medición de pobreza/indigencia. Diseñar índices de privación (NBI) y focalizar programas intersectoriales. Definir la articulación entre el pilar contributivo (BPS) y el no contributivo (MIDES).

	Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015). Ratificada por Ley Nº 19.430 (2016). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) — Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 y 10 (instrumento no vinculante).	- Decreto Nº 216/007 y modificativos — Tarjeta Uruguay Social. - Decreto Nº 86/025 — Reglamentación de prestaciones y cobertura.		
Educación	- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), arts. 13 y 14 — Derecho a la educación. - Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador") (1988), art. 13 — Derecho a la educación. - Convención sobre los Derechos del Niño (1989), arts. 28 y 29 — Ratificada por Ley Nº 16.137 (1990). - Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (2006), art. 24 —	- Ley Nº 17.823 (2004) — Código de la Niñez y la Adolescencia, arts. 9 y 54. - Ley Nº 18.437 (2008) — Ley General de Educación (gratuidad, laicidad e igualdad de oportunidades), modificada por la Ley Nº 19.889 (2020). - Ley Nº 18.651 (2010), art. 40 — Educación inclusiva de las personas con discapacidad.	El derecho a la educación exige igualdad de oportunidades y no discriminación por nivel socioeconómico.	Orientar políticas de universalización, becas e inclusión educativa. Explicar brechas de aprendizaje por quintil de ingreso.

	Educación inclusiva. Ratificada por Ley Nº 18.418 (2008).			
Empleo	● Convenio OIT Nº 100 (1951) — Igualdad de remuneración. ● Convenio OIT Nº 111 (1958) — Discriminación en materia de empleo y ocupación. ● Convenio OIT Nº 122 (1964) — Política del empleo. ● Convenio OIT Nº 156 (1981) — Trabajadores con responsabilidades familiares. ● Convenio OIT Nº 159 (1983) — Readaptación profesional y empleo de personas con discapacidad. ● Convenio sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (2006), art. 27 — Trabajo y empleo. ● Convenio OIT Nº 189 (2011) — Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Uruguay fue el primer país en ratificarlo (2012).	● Ley Nº 10.449 (1943) — Consejos de Salarios. ● Ley Nº 18.065 (2006) — Regulación del Trabajo Doméstico. ● Ley Nº 18.399 (2008) — Modificación del régimen del Seguro de Desempleo. ● Ley Nº 18.566 (2009) — Sistema de Negociación Colectiva. ● Ley Nº 18.651 (2010) — Protección Integral de Personas con Discapacidad (inserción laboral). ● Ley Nº 19.691 (2018) — Promoción del Trabajo para Personas con Discapacidad. ● Ley Nº 20.506 (2026) — Ley Integral de Empleo y Promoción del Trabajo Digno y Decente.	Los convenios de la OIT y la CDPD obligan a garantizar trabajo decente, no discriminación y accesibilidad laboral.	Sustentar políticas activas de empleo, cupos laborales y negociación colectiva. Medir informalidad y desempleo.

	● Convenio OIT Nº 182 (1999) — Prohibición de las peores formas de trabajo infantil y acción inmediata para su eliminación.			
Cuidados	● Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979). ● Convenio OIT Nº 156 (1981) — Trabajadores con responsabilidades familiares. ● Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999). ● Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (2006), art. 28 — Nivel de vida adecuado y protección social. ● Convenio OIT Nº 189 (2011) — Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. ● Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las	● Ley Nº 18.065 (2006) — Regulación del Trabajo Doméstico (incluye cuidados remunerados). ● Ley Nº 18.436 (2008) — Licencia por adopción para trabajadores del sector privado. ● Ley Nº 18.651 (2010) — Protección Integral de Personas con Discapacidad. ● Ley Nº 19.161 (2013) — Subsidio por maternidad y creación de subsidios por paternidad y cuidado del recién nacido. ● Ley Nº 19.353 (2015) — Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). ● Ley Nº 20.000 (2021) — Extensión de licencias ante nacimientos prematuros, múltiples o complejos. ● Ley Nº 20.212 (2023) — Licencia y subsidio por maternidad en el sector público.	El cuidado es reconocido como derecho humano (Convención de Personas Mayores) y como cuestión de igualdad de género (CEDAW, C156, C189).	Sustentar el SNIC, la formación de cuidadores/as y la corresponsabilidad entre Estado, mercado, familias y comunidad.

	Personas Mayores (2015). Ratificada por Uruguay mediante la Ley Nº 19.430 (2016). •	• Ley Nº 20.312 (2024) — Modificativa de las Leyes Nº 19.121 y Nº 19.161 (extensión de la licencia por paternidad).		
Vivienda y hábitat	• Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), art. 25. • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966), art. 11 — Derecho a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada. • Convención sobre los Derechos del Niño (1989) — La vivienda como componente del derecho del niño a un nivel de vida adecuado. • Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (2006), art. 28 — Derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social. • Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) — Objetivo de Desarrollo Sostenible	• Constitución de la República, art. 45 — Derecho a la vivienda, acceso a la propiedad, cooperativismo y ayuda mutua. • Ley Nº 13.728 (1968) — Plan Nacional de Viviendas y Fondo Nacional de Vivienda. • Ley Nº 16.112 (1990) — Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (actual Ministerio de Vivienda, conforme a la Ley Nº 19.889/2020). • Ley Nº 18.125 (2007) — Reforma de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay y creación de la Agencia Nacional de Vivienda. • Ley Nº 18.308 (2008) — Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. • Ley Nº 18.407 (2008) — Ley General de Cooperativas (incluye cooperativas de vivienda). • Ley Nº 18.795 (2011) — Vivienda de Interés Social	El art. 45 constitucional y el PIDESC establecen una obligación estatal progresiva de garantizar el acceso a una vivienda adecuada, digna y asequible, priorizando a los sectores de menores recursos.	Sustentar el diseño del Sistema Público de Vivienda (MVOT, ANV, MEVIR), los planes cooperativos y de interés social, el Plan Juntos. Medir el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo (hacinamiento, precariedad, materiales, tenencia).

	(ODS) 11: Ciudades y comunidades sostenibles.	(actual régimen de Vivienda Promovida). ● Ley Nº 18.829 (2011) — Creación del Plan Juntos. ● Ley Nº 19.889 (2020) — Creación de la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU) y modificaciones al régimen de arrendamiento sin garantía.		
--	---	--	--	--

Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de actores del ecosistema y revisión institucional realizada para este estudio.

5. Portafolio de transformación

5.1 Matriz de análisis: nudos estructurales, sistemas sociales y vectores transversales

El análisis de los nudos estructurales constituye el eje articulador de la presente Estrategia al permitir identificar las trabas sistémicas que condicionan el desarrollo equitativo e inclusivo. Estos nudos emergen de la interacción compleja entre las dinámicas del mercado de trabajo, las dinámicas demográficas y los esquemas de protección y provisión pública.

Con el objetivo de traducir el diagnóstico cuantitativo y cualitativo previo en un insumo operativo para la acción pública, la tabla 7 busca sintetizar el mapa de restricciones estructurales a través de una mirada multidimensional e integrada. La matriz articula cada nudo identificado bajo seis dimensiones clave:

1. **El sistema social e institucionalidad clave:** Identifica los subsistemas del bienestar (Educación, Protección Social, Cuidados, Hábitat y Empleo) y los organismos rectores responsables de coordinar las respuestas de política pública.
2. **Las dimensiones transversales de desigualdad:** Analiza cómo cada restricción impacta de manera diferenciada según los vectores de: género (brechas de uso del tiempo e ingresos), generaciones (infantilización de la pobreza y desempleo juvenil) y territorio (disparidades entre el área metropolitana y el interior del país).
3. **Las restricciones normativas y de gobernanza:** Señala los marcos regulatorios, cuellos de botella presupuestales o vacíos institucionales que perpetúan la brecha entre el diseño normativo y su ejecución efectiva.
4. **El resultado final probable:** un cambio o efecto que razonablemente se espera que ocurra como consecuencia de las acciones de la misión.
5. **Atención de brechas - transformación sistémica:** a los resultados probables se aplica en primer lugar un test de atención de brechas - transformación sistémica, orientado a distinguir entre respuestas que atienden o reducen las consecuencias de las brechas estructurales, y respuestas de transformación, que modifican el funcionamiento del sistema que las produce o reproduce. Esta distinción no depende de que las iniciativas sean nuevas o se encuentren en curso, sino de la naturaleza del cambio que promueven.
6. **Terminal:** únicamente a los resultados de transformación se aplica el test de terminal, orientado a definir si el cambio formulado opera como una *condición habilitante*, un *resultado transversal* o una *línea propia de transformación*.

Cabe señalar que las respuestas clasificadas en primera instancia como atención de brechas no se excluyen del marco estratégico ni pierden relevancia. Por el contrario, resultan indispensables para atender las consecuencias actuales de las desigualdades y garantizar el ejercicio de derechos mientras se desarrollan transformaciones de más largo plazo. No obstante, dado que el portafolio de transformaciones busca identificar cambios en los sistemas que producen o reproducen las brechas, estas iniciativas se presentan como políticas complementarias y no se desarrollan posteriormente como líneas estratégicas de transformación.

Tabla 7*Matriz de análisis: nudos estructurales, sistemas sociales y vectores transversales*

Nudo estructural identificado	Sistema social e institucionalidad	Dimensiones transversales críticas	Restricción normativa - gobernanza	Resultado final probable	Atención de brechas - transformación	Terminal
Transición desarticulada educación-empleo y bajo egreso en educación media	Sistema de Educación y Formación Profesional <i>(ANEP, INEFOP, MEC, MTSS)</i>	Género: Mayor desvinculación en varones; en mujeres el abandono se vincula a maternidad y cuidados no remunerados. Generaciones: Brecha en egreso de media superior (42,8% nacional vs. 21,7% en quintil más pobre). Territorio: Concentración del egreso y oferta terciaria en Montevideo (87,4% de ingresos) frente al Interior.	Fragmentación regulatoria entre la Ley N.º 18.437 (ANEP) y el marco de INEFOP. Inexistencia de un Marco Nacional de Cualificaciones vinculante para la homologación automática de créditos formativos y rigidez de los esquemas curriculares frente a los requerimientos de la Ley N.º 20.506.	R1: Continuidad y culminación de trayectorias Que las trayectorias educativas y formativas puedan sostenerse y completarse, reduciendo las brechas de egreso asociadas al nivel socioeconómico, el género y el territorio.	Mitigación	N/A
				R2: Articulación entre educación y trabajo Que el sistema de educación y formación profesional funcione de manera articulada con las trayectorias laborales, permitiendo reconocer aprendizajes, actualizar capacidades y transitar entre formación y empleo a lo largo de la vida.	Transformación	Línea propia, con frontera explícita hacia Productividad y Competitividad.

Nudo estructural identificado	Sistema social e institucionalidad	Dimensiones transversales críticas	Restricción normativa - gobernanza	Resultado final probable	Atención de brechas - transformación	Terminal
Infantilización de la pobreza y feminización de la vulnerabilidad socioeconómica	Sistema de Protección Social y Transferencias (MIDES, BPS, INAU, ASSE)	Género: Incidencia crítica en hogares monoparentales con jefatura femenina (16,1% pobreza vs. 10% masculina). Generaciones: Infantilización estructural (29% pobreza infantil en ingresos y 28% multidimensional). Territorio: Mayor concentración de vulnerabilidad en la periferia urbana de Montevideo y departamentos del norte (Artigas, Rivera, Cerro Largo).	Fragmentación entre prestaciones (AFAM-PE, TUS, Bono Crianza). En la actual rendición de cuentas se está discutiendo su unificación. Tiempos de espera y discontinuidad de las transferencias frente a inserciones laborales informales.	R1: Reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza Que la protección social permita reducir la reproducción intergeneracional de privaciones y desigualdades.	Mitigación	N/A
				R2: Autonomía económica de hogares vulnerables Que los hogares en situación de vulnerabilidad, particularmente los monoparentales con jefatura femenina, puedan combinar protección de ingresos, cuidados e inserción laboral sin perder cobertura ni profundizar su vulnerabilidad.	Transformación	Transversal - Condición habilitante para las transformaciones de empleo, cuidados y reducción de desigualdades.

Nudo estructural identificado	Sistema social e institucionalidad	Dimensiones transversales críticas	Restricción normativa - gobernanza	Resultado final probable	Atención de brechas - transformación	Terminal
Sobrecarga no remunerada de cuidados y cuello de botella demográfico	Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) <i>(Junta Nacional de Cuidados, MIDES, BPS, MSP)</i>	Género: Las mujeres dedican 34 horas semanales al trabajo no remunerado frente a 20 horas de los varones. "Pisos pegajosos" en el mercado laboral. Generaciones: Aumento proyectado de la dependencia en adultos mayores (32,5% de la población será de más de 65 años 2070). Territorio: Cobertura de cuidados asimétrica (déficit crítico de oferta en medio rural y departamentos con envejecimiento acelerado como Colonia).	Brechas normativas en licencias parentales (duración de la licencia paternal restringida respecto a la maternal). Financiamiento presupuestal insuficiente para ampliar la oferta pública. Escasa participación público-privado para el desarrollo de la oferta.	R1: Corresponsabilidad social y de género en los cuidados Que la responsabilidad por los cuidados deje de recaer de manera desproporcionada en los hogares y en el trabajo no remunerado de las mujeres, y pase a distribuirse entre Estado, mercado, comunidad, familias y géneros.	Transformación	Línea propia
				R2: Consolidación de un sistema de provisión de cuidados Que Uruguay cuente con una oferta suficiente, accesible, territorialmente equilibrada y sostenible de servicios de cuidado para personas dependientes.	Transformación	Transversal - Condición habilitante
				R3: Cuidados como derecho y sector de actividad Que los cuidados se consoliden como un sector de actividad económica y empleo formal, con capacidades profesionales, innovación, regulación y condiciones laborales adecuadas.	Transformación	Línea propia

Nudo estructural identificado	Sistema social e institucionalidad	Dimensiones transversales críticas	Restricción normativa - gobernanza	Resultado final probable	Atención de brechas - transformación	Terminal
Segregación residencial, déficit habitacional cualitativo y desacople de mercado	Sistema Público de Vivienda y Hábitat (MVOT, ANV, MEVIR, Gobiernos departamentales)	Género: Dificultad acentuada de acceso al crédito e inmuebles para jefas de hogar sin garantías tradicionales. Generaciones: Hacinamiento y privación severa afectando mayoritariamente a niños/as; precariedad de tenencia/mantenimiento o en adultos mayores. Territorio: Concentración de asentamientos en el área metropolitana (78% de la población en asentamientos); déficit cualitativo disperso en el medio rural e interior.	Desajuste estructural entre la oferta del mercado (2,5% de viviendas vacantes) y la demanda social. Limitaciones en los fondos de subsidio a la permanencia y aceleración del reasentamiento.	R1: Acceso, permanencia y adecuación de la vivienda Que los hogares puedan acceder y permanecer en viviendas adecuadas, asequibles y acordes con sus necesidades, capacidades económicas y etapas del ciclo de vida, reduciendo las barreras que hoy excluyen a determinados grupos del mercado y de las soluciones habitacionales disponibles.	Mitigación	N/A
				R2: Convivencia, integración urbana y territorial Que el lugar de residencia deje de determinar de manera estructural el acceso a servicios, infraestructura, movilidad, educación, empleo y otras oportunidades, avanzando hacia territorios más integrados y reduciendo la concentración espacial de la vulnerabilidad.	Transformación	Línea propia

Nudo estructural identificado	Sistema social e institucionalidad	Dimensiones transversales críticas	Restricción normativa - gobernanza	Resultado final probable	Atención de brechas - transformación	Terminal
Fragmentación productivo-laboral y desempleo estructural en grupos vulnerables	Sistema de empleo y desarrollo productivo <i>(MTSS, INEFOP, ANDE, Cámaras Empresariales, PIT-CNT)</i>	Género: Brecha de actividad laboral (14,1 puntos a favor de los hombres) y "techos de cristal" en áreas STEAM e ingresos. Generaciones: Desempleo juvenil es tres veces la media nacional (25,7% en jóvenes de 14-24 años). Territorio: Disparidades regionales severas (desempleo de 3,5% en Flores/Maldonado vs. 12% en promedio en departamentos del norte)	Heterogeneidad en la fiscalización de informalidad y limitaciones de la Ley Integral de Empleo (Ley N.º 20.506) para generar demanda de calidad en zonas con bajo desarrollo industrial.	R1: Acceso equitativo a empleo de calidad Que las oportunidades de acceso a empleo formal y de calidad no estén determinadas por el género, la edad, el territorio o el origen socioeconómico.	Mitigación	N/A
				R2: Articulación entre desarrollo productivo y empleo Que las estrategias de transformación productiva generen oportunidades laborales de calidad en los territorios y para los grupos que hoy enfrentan mayores barreras de inserción y permanencia en el mundo del trabajo.	Transformación	Transversal - Resultado vinculado a Productividad y Competitividad.

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión documental, las entrevistas a informantes clave y la evidencia analizada en el estudio.

5.2 Respuestas de atención a brechas y esfuerzos actualmente en curso

Continuidad y culminación de las trayectorias educativas:

Las brechas de culminación educativa, especialmente entre jóvenes de menores ingresos, requieren sostener respuestas orientadas a acompañar la permanencia, evitar la desvinculación y facilitar la finalización de los ciclos formativos. Estas acciones atienden directamente a las brechas generadas, ya que buscan reducir las consecuencias de las desigualdades existentes sin implicar, en el alcance de este portafolio, una transformación integral del sistema educativo. Entre los esfuerzos ya en curso se destaca **Acredita**, como herramienta para reconocer y certificar la culminación de ciclos, así como las **becas de apoyo**; el **Sistema de Protección de Trayectorias Educativas**; y la caja de herramientas **Cada día Cuenta**.

Protección social y reducción de la reproducción intergeneracional de privaciones

La protección de ingresos para los hogares con infancias constituye una respuesta indispensable para reducir privaciones inmediatas y contener la reproducción intergeneracional de la pobreza. Su función es principalmente de atención directa a las brechas, porque compensa parcialmente las desigualdades económicas que afectan a los hogares, sin modificar por sí sola el conjunto de factores educativos, laborales, habitacionales y de cuidados que reproducen la pobreza infantil. En esta dirección, se encuentran en curso iniciativas como la **Transferencia Unificada de Primera Infancia y la Ventanilla Única MIDES–BPS**, orientadas a simplificar el acceso a prestaciones, reducir demoras y discontinuidades, y mejorar la articulación entre transferencias y atención a los hogares. Estas medidas permiten fortalecer la capacidad protectora del sistema y reducir barreras administrativas, aunque requieren complementarse con transformaciones en otros sistemas para incidir estructuralmente sobre la reproducción de la pobreza.

Acceso, adecuación y permanencia en la vivienda

Garantizar que los hogares puedan acceder y permanecer en viviendas adecuadas, asequibles y acordes con sus necesidades requiere mantener y ampliar soluciones que atiendan las barreras económicas, crediticias y sociales existentes. Estas respuestas son de atención directa a las brechas cuando ofrecen subsidios, alternativas de acceso, mejoras habitacionales o apoyos a la permanencia sin modificar de manera estructural la forma en que se produce, financia y localiza la oferta de vivienda. El **Plan de Hábitat Social e Integración Urbana** constituye un esfuerzo relevante en esta dirección, al diversificar las soluciones mediante instrumentos como el alquiler social, el cooperativismo, la mejora cualitativa y el reasentamiento. Estas medidas permiten responder a necesidades urgentes y reducir los déficits habitacionales. Asimismo, el **Programa Más Barrio**, que ofrece abordaje integral para mejoras urbanas, sociales y comunitarias en territorios priorizados.

Acceso equitativo a empleo formal y de calidad

Las brechas de inserción laboral que afectan especialmente a jóvenes, mujeres y personas residentes en territorios con menor desarrollo productivo requieren instrumentos focalizados que faciliten su ingreso al empleo formal. Estas respuestas cumplen una función de atención directa a brechas cuando compensan las desventajas de determinados grupos mediante incentivos, apoyos a la contratación o programas específicos, sin modificar por sí mismas la estructura productiva que determina la cantidad, calidad y distribución territorial del empleo. En este marco, la **Ley de Empleo Integral N.º 20.506** ofrece instrumentos orientados a promover la contratación de personas que enfrentan mayores barreras de acceso al mercado laboral. Su implementación representa una respuesta necesaria para reducir las brechas actuales, aunque la transformación estructural dependerá de que las estrategias de desarrollo productivo generen de manera sostenida empleos de calidad y oportunidades efectivas en los distintos territorios.

5.3 Líneas estratégicas y ángulos de entrada

A partir de la identificación y jerarquización de los nudos estructurales, así como del deslinde entre las respuestas de atención directa a las brechas y las de transformación sistémica, se estructuran **cuatro líneas estratégicas de transformación**. Estas líneas intervienen directamente sobre los sistemas de provisión social clave (Educación y Formación, Cuidados, y Vivienda y Hábitat) y se articulan estrechamente con los vectores transversales de género, generaciones y territorio.

Cada línea estratégica se operacionaliza a través de **ángulos de entrada prioritarios**, concebidos como puntos de intervención clave para dinamizar cambios estructurales en el largo plazo y dialogar con los ejes de competitividad, productividad y sostenibilidad ambiental de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Las cuatro líneas propias estratégicas de transformación identificadas son:

1. Educación y Trabajo
2. Corresponsabilidad social y de género en los cuidados.
3. Consolidación de los cuidados como derecho y sector de actividad.
4. Convivencia, integración urbana y territorial

Estas líneas fueron construidas sobre la base de la evidencia cuantitativa y documental relevada, el análisis institucional y normativo, y los aportes recogidos mediante entrevistas a actores clave. El proceso de relevamiento cualitativo permitió contrastar los hallazgos del diagnóstico, precisar los principales cuellos de botella de cada sistema e identificar posibles puntos de entrada para impulsar transformaciones de carácter estructural.

Las líneas seleccionadas cuentan con un sistema de intervención identificable y un resultado final propio. En todos los casos, buscan modificar dinámicas, reglas, capacidades, relaciones institucionales o formas que producen o reproducen brechas sociales, y no únicamente ampliar o fortalecer respuestas orientadas a mitigar sus consecuencias.

Para cada línea se identifican distintos ángulos de entrada: ámbitos concretos desde los cuales es posible activar o acelerar la transformación propuesta. No constituyen programas cerrados ni una lista exhaustiva de intervenciones, sino posibles palancas de cambio dentro de cada sistema.

En el siguiente apartado se presentarán las líneas mediante fichas de teorías de cambio. Este formato explicita las relaciones causales entre los insumos institucionales, las actividades clave, los productos inmediatos, los resultados intermedios y el impacto de largo plazo, articulando de manera transparente las necesidades de gobernanza, actores y financiamiento.

5.3.1. Educación y Trabajo

Esta línea busca superar la fragmentación entre la educación formal, la formación profesional, el reconocimiento de aprendizajes y las trayectorias laborales. Su resultado final es que las personas puedan transitar de manera continua entre instancias de formación y empleo a lo largo de la vida, reconociendo saberes previamente adquiridos, actualizando capacidades y accediendo a oportunidades de reconversión y progresión laboral.

La transformación no consiste únicamente en ofrecer más cursos, capacitaciones o apoyos a la culminación educativa, sino en avanzar hacia un sistema articulado en el que las instituciones educativas, laborales y de formación profesional compartan criterios, mecanismos de reconocimiento y rutas de continuidad. La matriz de avance ya identifica como restricciones la desarticulación entre los marcos de acreditación de ANEP e INEFOP y la rigidez frente a los cambios del mercado laboral.

Para viabilizar esta transformación, se plantean los siguientes ángulos de entrada prioritarios:

- **Flexibilización y modularidad de la oferta formativa:** Desarrollar trayectos de aprendizaje modulares, acumulables y certificables que permitan a las personas aprender y trabajar de forma simultánea, bajando barreras de acceso y evitando exigir requisitos formales excluyentes (como la obligatoriedad del ciclo liceal completo para determinados trayectos de capacitación calificada) cuando existan saberes equivalentes validados.
- **Articulación de los marcos de acreditación entre ANEP e INEFOP:** Consolidar puentes institucionales efectivos entre la educación secundaria/técnica (UTU) y la formación profesional (INEFOP), reconociendo competencias técnicas y habilidades tácitas adquiridas en la experiencia laboral.
- **Sistema integrado de reconocimiento de aprendizajes previos:** Implementar instrumentos para certificar competencias y saberes desarrollados en el trabajo informal o de autogestión, facilitando la inserción formal y la movilidad laboral.
- **Articulación temprana entre la educación terciaria, la formación técnica y el sector privado en función de la demanda futura:** Establecer mecanismos permanentes de diálogo y anticipación de demandas entre cámaras empresariales, sindicatos, instituciones educativas e INEFOP para identificar brechas de cualificación en el corto y largo plazo, alineando la oferta educativa con las transformaciones tecnológicas, digitales y ambientales.
- **Fortalecimiento de la orientación vocacional, laboral y el soporte integral:** Mejorar los sistemas de información y orientación desde edades tempranas, acompañando las trayectorias con apoyos complementarios (becas, transporte y servicios de cuidado compatibles) para mitigar la desvinculación educativa y asegurar la permanencia hasta la culminación efectiva de los ciclos.
- **Desarrollo de modelos de formación dual y aprendizaje en contextos laborales:** Ampliar modalidades que combinen formación educativa y experiencia práctica, asegurando estándares de calidad, acompañamiento y protección de las personas participantes. Requiere revisar las barreras normativas, fiscales y administrativas que limitan la participación de los empleadores y generar incentivos para la formación y posterior contratación, particularmente de jóvenes y personas con mayores dificultades de inserción laboral.
- **Sistema integrado de protección y acompañamiento de las trayectorias educativas:** Consolidar un modelo de acompañamiento continuo, especialmente intensivo para adolescentes y jóvenes que enfrentan mayores riesgos de desvinculación, que articule a los centros educativos con los sistemas de protección social, salud, alimentación, cuidados y apoyo familiar. Este modelo podrá incluir referentes de trayectoria, equipos interdisciplinarios y mecanismos de alerta y respuesta temprana, evitando que los apoyos funcionen como intervenciones aisladas o exclusivamente reactivas.
- **Articulación entre las políticas de cuidados y las políticas educativas:** acuerdo entre cuidados y educación para resolver problemas de horarios y logística familiar que muchas veces son una limitante para concurrir a los centros educativos.

5.3.2. Corresponsabilidad social y de género en los cuidados

Esta línea busca transformar la distribución de las responsabilidades de cuidado, de modo que estas dejen de recaer de manera desproporcionada sobre los hogares y, especialmente, sobre el trabajo no remunerado de las mujeres. El resultado final es una organización social de los cuidados basada en una mayor corresponsabilidad entre Estado, mercado, comunidad, familias y géneros.

El cuidado no debe abordarse únicamente como una necesidad asistencial de determinados hogares en situación de vulnerabilidad, sino como una función social central para el bienestar, la sostenibilidad del desarrollo y la productividad del país. La transformación supone modificar la distribución de los tiempos, las responsabilidades, los costos y las capacidades de provisión,

reconociendo los nudos críticos de desigualdad estructural identificados en los diagnósticos sectoriales y normativos.

Para viabilizar esta transformación, se plantean los siguientes ángulos de entrada prioritarios:

- **Ampliación y diversificación de la infraestructura y servicios de cuidados:** Expandir progresivamente la cobertura, muy en particular en horarios, de los servicios orientados a la primera infancia y a las personas mayores en situación de dependencia, asegurando accesibilidad económica y territorial y desarrollando modalidades diferenciadas para zonas urbanas, localidades de baja densidad y medio rural.
- **Corresponsabilidad en el ámbito laboral y negociación colectiva:** Fomentar la incorporación de la agenda de cuidados con enfoque de corresponsabilidad dentro de las relaciones laborales y los consejos de salarios. Esto incluye promover acuerdos en sectores de actividad que faciliten flexibilidades horarias orientadas a la conciliación, bolsas de horas y modalidades híbridas cuando la tarea lo permita, evitando que la flexibilidad se convierta en una sobrecarga o disponibilidad permanente, o lugares de cuidado en los centros de trabajo.
- **Fortalecimiento del rol del sector privado y modelos asociativos:** Potenciar la articulación entre el Estado, las empresas, las cámaras empresariales y los sindicatos para la provisión de servicios de proximidad y conciliación, como los centros conjuntos de empresas y sindicatos (Centros SIEMPRE), instalados en zonas de alta concentración laboral o parques industriales.
- **Reforma de licencias parentales y para el cuidado de personas dependientes:** Impulsar marcos normativos e incentivos institucionales (como la ampliación gradual de licencias por paternidad, flexibilidades horarias, bolsas de horas, modalidades híbridas, reducción o reorganización de la jornada cuando resulte viable) que promuevan una mayor participación de los varones en el cuidado de los recién nacidos y de familiares dependientes, reduciendo así los sesgos en la contratación y los retrocesos en la trayectoria profesional de las mujeres.
- **Transformación cultural y de valorización social:** Desarrollar campañas e iniciativas de sensibilización masiva orientadas a desnaturalizar la división sexual del trabajo, revalorizar socialmente el trabajo de cuidados y promover la corresponsabilidad en el seno de los hogares y la comunidad.
- **Financiamiento sostenible, solidario y redistributivo de los cuidados:** Diseñar una arquitectura progresiva de financiamiento que combine recursos públicos, contribuciones de empleadores y otros mecanismos colectivos, garantizando que el acceso a los servicios no dependa exclusivamente de la capacidad de pago o ahorro de los hogares.

5.3.3. Consolidación de los cuidados como derecho y sector de actividad

Esta línea busca que los cuidados se consoliden como un sector de actividad económica regulado, profesionalizado, innovador y generador de empleo formal. Su resultado final es que una proporción creciente de las necesidades de cuidado deje de sostenerse mediante trabajo no remunerado o informal y pase a atenderse a través de servicios reconocidos, empleos de calidad y capacidades profesionales específicas.

Aunque esta línea se encuentra estrechamente vinculada con la corresponsabilidad social y de género, constituye una transformación diferenciada: mientras la primera se concentra en quiénes asumen la responsabilidad de cuidar, esta se enfoca en cómo se organiza la provisión de cuidados como actividad económica y laboral formal. El sector enfrenta desafíos estructurales importantes, como la alta informalidad en determinados servicios, la fragmentación de los subsectores, el aislamiento de las trabajadoras y la escasa valoración social de las tareas de cuidado.

Para viabilizar esta transformación, se plantean los siguientes ángulos de entrada prioritarios:

- **Profesionalización, perfiles ocupacionales y trayectorias de carrera:** Consolidar sistemas de formación, habilitación y reconocimiento de saberes para quienes trabajan en el sector, definiendo perfiles, categorías y estándares de competencia diferenciados. La profesionalización deberá traducirse en oportunidades de especialización y progresión laboral, remuneraciones acordes con las responsabilidades asumidas y medidas de prevención de riesgos y protección de la salud de quienes cuidan
- **Regulación, fiscalización y mejora de las condiciones laborales:** Mejorar los instrumentos de regulación, fortalecer los mecanismos de inspección y cumplimiento normativo en los ámbitos privados y en los establecimientos de larga estadía (ELEPEM), asegurando que los avances logrados en los consejos de salarios (como la fijación de categorías y mínimos sectoriales) se traduzcan en protección social efectiva y remuneraciones adecuadas. Desarrollar sistemas de información y registro que permitan conocer y articular la oferta, la demanda, los perfiles laborales, la localización de los servicios y el cumplimiento de los estándares.
- **Superación de la fragmentación y el aislamiento laboral:** Diseñar esquemas de organización y apoyo institucional que reduzcan el aislamiento operativo de las trabajadoras del sector, especialmente en el ámbito del servicio doméstico y la atención domiciliaria, promoviendo la sindicalización, el asociativismo y el intercambio de experiencias.
- **Valoración social y jerarquización cultural del trabajo de cuidados:** Desarrollar acciones orientadas a la lucha contra los estereotipos culturales que desvalorizan económicamente los trabajos de contacto humano y las labores de cuidado, visibilizando su aporte estratégico al desarrollo socioeconómico del país.
- **Innovación, sostenibilidad y desarrollo de servicios de proximidad:** Impulsar el rol del sector privado y de la economía social como prestadores de servicios regulados, fomentando la inversión en infraestructura de cuidados y el desarrollo de soluciones de calidad con estándares supervisados por el Estado. Esto requiere desarrollar modelos de financiamiento y apoyo que permitan la sostenibilidad de los prestadores, especialmente en etapas iniciales y en territorios de baja densidad, adaptando los dispositivos a las características demográficas, económicas y territoriales del país.

5.3.4. Convivencia, integración urbana y territorial

Esta línea busca reducir la relación estructural entre lugar de residencia y acceso desigual a servicios, infraestructura, movilidad, educación, empleo y otras oportunidades. Su resultado final es avanzar hacia territorios más integrados, evitando que la vulnerabilidad social se concentre y reproduzca de forma espacial.

Cabe señalar que los aportes recogidos durante las entrevistas permitieron ampliar la comprensión inicial de esta línea. Además de las dimensiones habitacionales, territoriales y de acceso a servicios identificadas en el diagnóstico, emergió la relevancia de la convivencia, la cultura, el deporte, la recreación y el uso del espacio público como componentes de la integración social y territorial. Estos elementos no se incorporan como un sistema de provisión autónomo ni como una línea adicional, sino como dimensiones que pueden fortalecer el tejido social, la pertenencia, la participación comunitaria y la prevención de dinámicas de violencia y estigmatización territorial.

Esta perspectiva integral también requiere superar algunas separaciones que continúan estructurando el análisis y la acción pública. En particular, supone comprender la vivienda de manera inseparable de su hábitat y reconocer que los territorios no responden necesariamente a una división rígida entre lo urbano y lo rural, sino que presentan continuidades, interdependencias y configuraciones diversas. Asimismo, implica incorporar las dinámicas productivas y económicas propias de cada territorio —incluidas las actividades formales e informales que sostienen la vida

cotidiana— y considerar cómo las decisiones de localización de la inversión y del capital inciden en la integración o fragmentación territorial.

Para viabilizar esta transformación, se plantean los siguientes ángulos de entrada prioritarios:

- **Intervenciones integrales en áreas segregadas y territorios atravesados por violencia:** Implementar estrategias territorializadas que combinen mejora habitacional y del espacio público con acceso a educación, salud, cuidados, movilidad, empleo, convivencia y seguridad, superando las respuestas sectoriales aisladas.
- **Infraestructura urbana integrada y equipamiento comunitario:** Promover la inversión descentralizada en espacio público de calidad, parqueización, equipamiento deportivo, centros culturales y áreas recreativas en barrios vulnerables y asentamientos en proceso de integración social y urbana. Superar las brechas de accesibilidad física y conectividad para garantizar que niños, niñas, adolescentes, personas mayores y personas con discapacidad puedan hacer uso efectivo y seguro de la oferta cultural y de esparcimiento en sus comunidades.
- **Acceso democrático a la oferta cultural y recreativa:** Descentralizar la agenda de bienes y servicios culturales y recreativos, garantizando que la producción artística, los espectáculos públicos, el deporte y las actividades de esparcimiento no se concentren exclusivamente en las áreas céntricas o metropolitanas. Desarrollar circuitos culturales comunitarios e itinerantes que articulen la acción de gobiernos subnacionales, colectivos locales e instituciones nacionales (como el MEC, las Intendencias y los Municipios). Implementar programas de subsidio o gratuidad en el acceso a eventos culturales, parques nacionales, instalaciones deportivas y museos dirigidos a hogares del primer y segundo quintil de ingresos, infancias y personas mayores.
- **Convivencia ciudadana, prevención de la violencia y tejido social:** Utilizar la cultura, el arte y el deporte como plataformas de inclusión, pertenencia comunitaria y prevención de violencias, especialmente orientadas a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad o desvinculación educativa/laboral. Fomentar el uso formativo del tiempo libre y el encuentro intergeneracional en el espacio público, fortaleciendo las redes comunitarias y los lazos de vecindad para reducir la estigmatización territorial.
- **Diversificación de los instrumentos de acceso a la vivienda y gestión del suelo:** Revisar y combinar los instrumentos de política habitacional, gestión de suelo y regulación del mercado para responder a hogares con capacidades, trayectorias y necesidades diferentes. Esto incluye fortalecer y actualizar el modelo cooperativo, movilizar vivienda desocupada, ampliar alternativas de alquiler y acceso para sectores medios y vulnerables, y asegurar que las soluciones se localicen en áreas conectadas con servicios y oportunidades.
- **Planificación integrada del suelo, la vivienda, la movilidad y los servicios:** Articular las decisiones sobre usos del suelo, localización de vivienda y actividad productiva, transporte, conectividad digital, educación, salud y cuidados, considerando los horarios reales de trabajo y funcionamiento de los servicios, así como las capacidades, necesidades y perspectivas de los actores territoriales.
- **Localización territorial del empleo, la formación y la inversión productiva:** Incorporar criterios de equidad territorial en los incentivos a la inversión, el desarrollo empresarial, la formación y la contratación, promoviendo oportunidades económicas en territorios con menor acceso al empleo. Reconocer y fortalecer las actividades económicas que sostienen los medios de vida de las comunidades, especialmente en asentamientos y áreas segregadas. Considerar, asimismo, los efectos territoriales de la localización empresarial, evitando la consolidación de enclaves productivos desconectados de su entorno y promoviendo acuerdos e instrumentos mediante los cuales las empresas contribuyan al desarrollo, la infraestructura y la integración de los territorios en los que se insertan.

- **Desarrollo integral y conectividad de localidades rurales y territorios de baja densidad:** Desarrollar soluciones adaptadas que garanticen movilidad, caminería, conectividad digital y acceso a educación, salud, cuidados, recreación y oportunidades económicas en territorios dispersos.
- **Fortalecimiento de centralidades y acceso de proximidad a oportunidades:** Promover la consolidación de centralidades urbanas y territoriales que acerquen servicios, equipamientos, espacios públicos, formación, empleo y actividades económicas a la población.
- **Gobernanza territorial y participación de los actores locales:** Fortalecer mecanismos estables de coordinación entre gobierno nacional, gobiernos departamentales y municipales, organismos sectoriales, organizaciones sociales, actores productivos y comunidades. Involucrar a las organizaciones comunitarias, colectivos culturales locales y redes de vecinos en la planificación, gestión y sostenibilidad de los equipamientos culturales y recreativos de sus barrios. Articular las intervenciones de vivienda y hábitat (Sistema Público de Vivienda, DINISU, MEVIR) con las políticas de desarrollo cultural y recreativo, de modo que la solución habitacional contemple de origen el acceso al espacio público activo y a la vida comunitaria.

De manera transversal, la implementación de estos ángulos requiere fortalecer la capacidad del Estado para adaptar sus instrumentos a las configuraciones y problemas específicos de cada territorio. Esto supone orientar las intervenciones a los problemas y dinámicas concretas de la población, y no únicamente a la oferta institucional disponible; sostener una presencia estatal cercana, con mecanismos efectivos de escucha y participación; y combinar esa adaptabilidad con una direccionalidad estratégica que otorgue coherencia y continuidad a las transformaciones buscadas.

5.4 Fichas por línea de transformación

Tabla 8

Línea de transformación 1.

LÍNEA DE TRANSFORMACIÓN 1: ARTICULACIÓN ENTRE EDUCACIÓN Y TRABAJO	
Problema de partida	Las trayectorias educativas, formativas y laborales se desarrollan dentro de un sistema fragmentado, en el que la educación formal, la formación profesional, el reconocimiento de aprendizajes y las políticas de empleo operan con criterios, requisitos y mecanismos de acreditación insuficientemente articulados. Esta fragmentación genera discontinuidades, duplicaciones y barreras de acceso y progresión. Las barreras se intensifican entre adolescentes y jóvenes de hogares de menores ingresos, personas con trayectorias educativas discontinuas y población residente en territorios con menor disponibilidad de formación, transporte, conectividad, servicios de cuidados y oportunidades de empleo
Objetivo	Consolidar, en el horizonte temporal definido para la estrategia, un sistema integrado de educación, formación y trayectorias laborales que: ● amplíe la capacidad institucional para reconocer, acreditar y certificar aprendizajes y competencias adquiridos en distintos ámbitos; ● mejore la continuidad y fluidez de las trayectorias entre la educación formal, la formación profesional y el empleo, reduciendo las barreras de acceso, permanencia y progresión; ● contribuya a ampliar las oportunidades de inserción, reconversión y progresión en empleos formales y de calidad, especialmente para las personas que enfrentan mayores desigualdades sociales y territoriales.
Línea de base	Egreso oportuno de educación media superior: 42,8% nacional y 21,7% en el quintil más pobre. Concentración territorial del ingreso terciario: 87,4% Montevideo y 12,6% interior.
Valor objetivo	Pendiente de definición
Insumos y actividades	Mobilización y fortalecimiento de los recursos, programas y dispositivos existentes en ANEP —especialmente en la DGETP-UTU—, INEFOP, educación terciaria, servicios de empleo y organismos de protección social. Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y desarrollo de mecanismos conjuntos entre las instituciones educativas y de formación profesional para implementar mecanismos ágiles de acreditación de saberes y competencias. Revisión coordinada de los requisitos de ingreso, egreso, equivalencias y continuidad entre ofertas educativas y formativas, evitando exigencias que excluyan a personas cuyos conocimientos puedan ser demostrados por otras vías.

	Diseño y ampliación de trayectos modulares, acumulables y certificables que permitan combinar educación, formación y trabajo y faciliten el reingreso después de interrupciones. Fortalecimiento de los dispositivos de orientación educativa y laboral, acompañamiento de trayectorias, alerta temprana y apoyo socioeducativo, con mayor intensidad en las poblaciones y territorios que enfrentan mayores riesgos de desvinculación. Articulación de los apoyos educativos con becas, transporte, alimentación, conectividad, salud mental, cuidados y otros servicios necesarios para sostener la participación. Instalación de mecanismos permanentes de diálogo y anticipación de competencias entre instituciones educativas, INEFOP, empleadores, organizaciones de trabajadores y actores territoriales. Desarrollo de modalidades de formación dual, prácticas formativas y aprendizaje en contextos reales de trabajo, con estándares de calidad, acompañamiento y protección de las personas participantes.
Productos (outputs)	● Marco común de reconocimiento y acreditación de aprendizajes previos y competencias acordado e implementado por las instituciones participantes. ● Protocolos de evaluación, equivalencia, derivación y continuidad entre educación formal y formación profesional. ● Trayectos modulares, acumulables y certificables diseñados y puestos en funcionamiento en sectores y territorios priorizados. ● Requisitos de ingreso y mecanismos de continuidad revisados en las ofertas seleccionadas. ● Centros educativos y entidades de formación con capacidades instaladas para aplicar los nuevos instrumentos. ● Dispositivos territoriales de orientación, acompañamiento y protección de trayectorias fortalecidos y operativos. ● Acuerdos con empleadores y organizaciones de trabajadores para formación dual, prácticas de calidad, anticipación de competencias e inserción laboral. ● Oferta educativa y formativa descentralizada y adaptada a las necesidades y capacidades de los territorios.
Resultados en tres niveles	Instituciones: Las instituciones educativas, de formación profesional y de empleo incorporan procedimientos estables para ofrecer trayectos modulares, reconocer aprendizajes previos, orientar a las personas y acompañar sus transiciones. Sus equipos utilizan criterios comunes y cuentan con capacidades para adaptar la oferta a distintos perfiles y territorios. Red de actores: ANEP, INEFOP, instituciones terciarias, servicios de empleo, organismos de protección social, empleadores, organizaciones de trabajadores y actores territoriales coordinan la planificación de la

	oferta, la derivación de las personas, el reconocimiento de competencias y las transiciones hacia el empleo. Se reducen las duplicaciones, los vacíos de atención y las discontinuidades entre instituciones. Sistema de provisión: Se consolida progresivamente un marco integrado que permite entrar, salir, reingresar y progresar entre educación, formación y trabajo mediante rutas comprensibles, acumulables y reconocidas. La oferta responde mejor a las necesidades de las personas y a las transformaciones productivas, preservando estándares de calidad y una formación amplia que permita la adaptación futura.
Impacto	Contribución a una inserción económica más inclusiva y calificada, a la reducción de la reproducción intergeneracional de la desigualdad y a una distribución más equitativa de las oportunidades y ganancias derivadas del aumento de la productividad. La línea contribuye a que las personas puedan desarrollar trayectorias de aprendizaje y trabajo continuas, adaptarse a los cambios productivos y tecnológicos y acceder a empleos formales con mayores posibilidades de estabilidad y progresión.
Vías de impacto	Ruta de servicios y entrega: Los apoyos integrales, la orientación, la oferta modular y los dispositivos de reconocimiento de aprendizajes reducen barreras de acceso, permanencia, reingreso y culminación. Esto aumenta la probabilidad de que las personas continúen su formación y desarrollen capacidades reconocidas. Ruta regulatoria y de gobernanza: La revisión de requisitos, equivalencias y normas de acreditación permite reconocer diferentes formas de aprendizaje y habilita transiciones que actualmente están bloqueadas por fronteras institucionales o requisitos formales rígidos. Ruta de articulación del sistema: La coordinación entre instituciones educativas, formación profesional, servicios de empleo, sistemas de protección social y actores productivos mejora la continuidad de las trayectorias, la pertinencia de la oferta y la conexión entre formación y oportunidades laborales.
Techo de responsabilidad	La línea es responsable de desarrollar la arquitectura institucional de articulación, revisar las barreras que se encuentran bajo control de las instituciones participantes, crear y operar los mecanismos de reconocimiento y acreditación, ampliar la modularidad de la oferta y asegurar la disponibilidad y calidad de los dispositivos de orientación y acompañamiento. Puede influir en la pertinencia de la formación, facilitar las transiciones hacia el empleo y generar mejores condiciones para la inserción laboral, pero no controla el volumen total de empleo, la estructura salarial, la formalización empresarial ni la calidad de todos los puestos creados. El resultado laboral terminal depende también del crecimiento económico, la inversión, la demanda de trabajo, las estrategias de contratación de los empleadores, las transformaciones

	tecnológicas y productivas y el funcionamiento de las políticas laborales, fiscales y de protección social.
Supuestos críticos	● Existe voluntad política sostenida para acordar un marco compartido entre instituciones con competencias, culturas organizacionales y sistemas de acreditación diferentes. ● Las instituciones asignan recursos, equipos y capacidades de gestión suficientes para implementar los acuerdos y no solo para aprobarlos formalmente. ● Los aprendizajes previos pueden ser evaluados mediante estándares confiables, transparentes y reconocidos por las instituciones educativas y por el mercado laboral. ● La modularidad y flexibilización de las trayectorias no reducen la calidad ni generan circuitos educativos de menor valor para las poblaciones vulnerables. ● Los apoyos económicos, territoriales y de cuidados son suficientes para que las personas puedan permanecer en las propuestas formativas. ● Los empleadores y las organizaciones de trabajadores participan en la identificación de competencias, las experiencias de aprendizaje laboral y la construcción de rutas de inserción. ● La oferta formativa puede actualizarse con suficiente rapidez frente a las transformaciones tecnológicas y productivas. ● Existen condiciones macroeconómicas y productivas que permiten generar oportunidades de empleo formal para las personas formadas
Relación con condiciones habilitantes	Autonomía económica de los hogares vulnerables. La disponibilidad de ingresos y protección social incide en la posibilidad de sostener trayectorias educativas y laborales, afrontar períodos de formación o transición y evitar que las restricciones económicas conduzcan a la interrupción de los procesos.
Trade-offs, bloqueadores y riesgos	Bloqueador: Resistencia institucional, normativa y cultural a reconocer aprendizajes previos, modificar requisitos, compartir información y acordar criterios; insuficiencia de recursos y capacidades para sostener la articulación, los apoyos y la descentralización; y lentitud institucional para adaptar la oferta frente a los cambios productivos y tecnológicos. Riesgo: Que la flexibilización y modularización reduzcan la calidad o el reconocimiento de las credenciales; que la formación responda excesivamente a demandas inmediatas de los empleadores y limite capacidades más amplias; que aumenten las certificaciones sin una demanda suficiente de empleos formales y de calidad; que persistan las desigualdades territoriales en el acceso a las mejores ofertas; y que se consoliden trayectorias educativas segmentadas, destinando a las poblaciones vulnerables a recorridos más breves y con menores posibilidades de progresión.

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión documental, las entrevistas a informantes clave y la evidencia analizada en el estudio.

Tabla 9

Línea de transformación 2.

LÍNEA DE TRANSFORMACIÓN 2: CORRESPONSABILIDAD SOCIAL Y DE GÉNERO EN LOS CUIDADOS	
Problema de partida	Las necesidades de cuidado continúan siendo resueltas principalmente en el ámbito de los hogares mediante trabajo no remunerado, que recae de forma desproporcionada sobre las mujeres. Esta distribución limita su autonomía económica, su participación laboral y educativa, sus ingresos, su protección social y su disponibilidad de tiempo. La cobertura pública y comunitaria de servicios es insuficiente y presenta brechas territoriales, horarias y económicas, particularmente en la atención a la primera infancia, las personas mayores y las personas en situación de dependencia. A su vez, los instrumentos laborales, las licencias y la organización del tiempo de trabajo todavía promueven de manera limitada la corresponsabilidad entre géneros y actores sociales. En un contexto de envejecimiento poblacional y aumento de las necesidades de cuidados de larga duración, la ausencia de un sistema suficientemente amplio, accesible y sostenible incrementa la presión sobre los hogares y profundiza las desigualdades sociales y de género.
Objetivo	Consolidar una organización social de los cuidados basada en una mayor corresponsabilidad entre el Estado, el mercado, la comunidad, las familias y los géneros, que: • amplíe la capacidad pública, privada y comunitaria para responder a las necesidades de cuidado; • mejore la accesibilidad territorial, horaria y económica de los servicios y reduzca la dependencia de las soluciones familiares no remuneradas; • contribuya a disminuir la sobrecarga de cuidados de las mujeres y a ampliar sus oportunidades de participación laboral, educativa, social y comunitaria.
Línea de base	Trabajo no remunerado: 34 horas semanales en mujeres y 20 en varones. Brecha de actividad laboral: 14,1 puntos porcentuales.
Valor objetivo	Pendiente de definición
Insumos y actividades	Movilización de recursos presupuestales y desarrollo de mecanismos sostenibles y redistributivos de financiamiento de los cuidados. Ampliación y diversificación de servicios para la primera infancia, las personas mayores y las personas en situación de dependencia, con modalidades adaptadas a distintos territorios, horarios y necesidades. Fortalecimiento de la articulación entre las políticas de cuidados, educación, salud, empleo, protección social, vivienda y desarrollo territorial.

	Desarrollo de modelos de corresponsabilidad entre el Estado, empresas, organizaciones de trabajadores y comunidades, incluyendo servicios de proximidad y experiencias como por ejemplo los Centros SIEMPRE. Revisión y ampliación progresiva de las licencias parentales y de cuidado de personas dependientes, promoviendo una distribución más equilibrada entre mujeres y varones. Incorporación de la agenda de cuidados en la negociación colectiva y en las prácticas de gestión laboral, mediante flexibilidades protegidas, bolsas de horas, modalidades híbridas y otras formas de reorganización del tiempo de trabajo. Implementación de estrategias de sensibilización y cambio cultural orientadas a desnaturalizar la división sexual del trabajo y promover la participación de los varones en los cuidados. Desarrollo de sistemas de información para identificar necesidades, brechas de cobertura, disponibilidad de servicios y uso del tiempo. Fortalecimiento de los espacios de gobernanza y participación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.
Productos (outputs)	• Servicios de cuidados ampliados y diversificados para la primera infancia, personas mayores y personas en situación de dependencia. • Modalidades territoriales y horarias de atención adaptadas a zonas urbanas, rurales y de baja densidad. • Mecanismos de financiamiento y criterios de acceso definidos para reducir barreras económicas. • Acuerdos entre organismos públicos, empresas y organizaciones de trabajadores para la provisión de servicios y la conciliación entre trabajo y cuidados. • Propuestas normativas y acuerdos laborales sobre licencias, horarios y corresponsabilidad. • Dispositivos de articulación entre cuidados, educación, salud, empleo y protección social. • Campañas e iniciativas de sensibilización sobre corresponsabilidad social y de género. • Sistemas de información sobre necesidades, cobertura, acceso y distribución del trabajo de cuidados. • Espacios de gobernanza y participación interinstitucional fortalecidos
Resultados en tres niveles	Instituciones: Los organismos responsables incorporan capacidades estables para planificar, financiar y prestar servicios de cuidados con criterios de accesibilidad, corresponsabilidad y equidad territorial. Las instituciones laborales, educativas y sociales integran las necesidades de cuidado en el diseño de sus políticas y servicios.

	Red: Los organismos públicos, gobiernos subnacionales, empresas, organizaciones de trabajadores, prestadores y comunidades coordinan recursos, responsabilidades y servicios. Se amplía la participación de actores no familiares en la provisión y se reducen los vacíos derivados de intervenciones sectoriales aisladas. Sistema de provisión en su conjunto: Se consolida progresivamente un sistema mixto, regulado y articulado en el que las necesidades de cuidado se resuelven mediante una combinación más equilibrada de servicios públicos, privados y comunitarios, políticas laborales y responsabilidades familiares compartidas entre géneros.
Impacto	Contribución a la igualdad de género, la autonomía económica de las mujeres y la reducción de las desigualdades sociales, mediante una distribución más equitativa de los tiempos, costos y responsabilidades asociados al cuidado. La línea contribuye además al bienestar de las personas que requieren cuidados, a la sostenibilidad de las trayectorias educativas y laborales y a una organización social capaz de responder al envejecimiento y a las transformaciones demográficas.
Vías de impacto	Ruta de servicios y entrega: La ampliación y diversificación de los servicios reduce el volumen de cuidado que debe resolverse exclusivamente dentro de los hogares y facilita la continuidad educativa, laboral y social de quienes cuidan. Ruta regulatoria y de gobernanza: La modificación de licencias, normas laborales, criterios de financiamiento y mecanismos de coordinación redistribuye responsabilidades entre el Estado, los empleadores, las familias y los géneros. Ruta de articulación del sistema: La coordinación entre cuidados, educación, salud, empleo y protección social permite responder de manera integral a las necesidades de las personas y evita que las barreras de cuidado interrumpan otras trayectorias. Ruta cultural: La transformación de normas y expectativas sociales promueve una mayor participación de los varones y cuestiona la identificación del cuidado como responsabilidad natural de las mujeres.
Techo de responsabilidad	La línea es responsable de ampliar y articular la oferta de servicios, desarrollar mecanismos de financiamiento, promover cambios normativos y laborales e impulsar condiciones institucionales y culturales favorables a la corresponsabilidad. Puede reducir las barreras que sostienen la sobrecarga femenina e incentivar una distribución más equilibrada, pero no controla directamente las decisiones y negociaciones dentro de cada hogar ni puede garantizar por sí sola la autonomía económica o la inserción laboral de las mujeres. Estos resultados también dependen de la disponibilidad y calidad del empleo, los niveles salariales, la estructura de los hogares, las normas culturales, las decisiones empresariales y la situación

	económica general.
Supuestos críticos	● Existe voluntad política y financiamiento sostenido para ampliar el sistema más allá de los ciclos de gobierno. ● La ampliación de los servicios se acompaña de mecanismos que aseguran su accesibilidad económica, territorial y horaria. ● Los organismos públicos logran coordinar competencias, recursos e información. ● Las empresas y las organizaciones de trabajadores participan en acuerdos de corresponsabilidad sin trasladar los costos exclusivamente a las personas trabajadoras. ● Los varones utilizan efectivamente las licencias y medidas de corresponsabilidad disponibles. ● La flexibilización laboral no genera sobrecarga, intensificación del trabajo ni disponibilidad permanente. ● Las soluciones públicas, privadas y comunitarias mantienen estándares adecuados de calidad. ● Las políticas reconocen las diferencias entre territorios, tipos de dependencia y estructuras familiares.
Relación con condiciones habilitantes	Autonomía económica de los hogares vulnerables y consolidación de un sistema de provisión de cuidados. La redistribución de las responsabilidades de cuidado se relaciona con la capacidad económica de los hogares y con la existencia de una oferta suficiente, accesible, de calidad y territorialmente equilibrada de servicios. Sin estas condiciones, las responsabilidades tienden a permanecer concentradas en los hogares y, especialmente, en las mujeres.
Trade-offs, bloqueadores y riesgos	Bloqueador: Restricciones presupuestales y ausencia de una arquitectura sostenible de financiamiento; fragmentación de competencias entre organismos; resistencia empresarial a asumir costos y adaptar la organización del trabajo; y persistencia de normas culturales que consideran el cuidado una responsabilidad principalmente femenina. Riesgo: Que la expansión de servicios beneficie sobre todo a los hogares con mayor capacidad de pago; que persistan brechas territoriales y horarias; que las medidas de conciliación sean utilizadas principalmente por mujeres y refuercen su sobrecarga; que la flexibilidad laboral se transforme en disponibilidad permanente; y que la ampliación de cobertura se realice a costa de la calidad de los servicios o de las condiciones laborales del sector.

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión documental, las entrevistas a informantes clave y la evidencia analizada en el estudio.

Tabla 10

Línea de transformación 3

LÍNEA DE TRANSFORMACIÓN 3: CONSOLIDACIÓN DE LOS CUIDADOS COMO DERECHO Y SECTOR DE ACTIVIDAD	
Problema de partida	La provisión profesional de cuidados presenta una cobertura insuficiente y fragmentada, especialmente en los servicios dirigidos a personas mayores y personas en situación de dependencia. Una parte significativa de las necesidades continúa siendo atendida mediante trabajo informal, servicios débilmente regulados o soluciones familiares no remuneradas. Quienes trabajan en el sector, mayoritariamente mujeres, enfrentan baja valoración social y económica, informalidad, aislamiento laboral, escasas oportunidades de especialización y progresión, y condiciones de trabajo que no siempre se corresponden con la responsabilidad y complejidad de las tareas realizadas. A su vez, el mercado de servicios presenta debilidades de regulación, información, fiscalización y articulación entre prestadores públicos, privados y de la economía social. Esto limita tanto la calidad y accesibilidad de los servicios como la consolidación de una oferta sostenible y profesionalizada.
Objetivo	Consolidar los cuidados como un sector de actividad económica regulado, profesionalizado, innovador y articulado que: • amplíe la capacidad de prestadores públicos, privados y de la economía social para ofrecer servicios de calidad; • mejore la formalización, regulación, profesionalización y sostenibilidad de la provisión y del empleo en el sector; • contribuya a generar empleos de calidad, trayectorias profesionales y una oferta de cuidados más accesible, diversa y adecuada a las necesidades de las personas y los territorios.
Línea de base	Mismos indicadores estructurales del nudo de cuidados; no existe un valor cuantitativo específico sobre formalización del sector.
Valor objetivo	Pendiente de definición
Insumos y actividades	Desarrollo y actualización de marcos regulatorios, estándares de calidad, mecanismos de habilitación y sistemas de fiscalización para los distintos servicios y modalidades de cuidado. Fortalecimiento de las capacidades institucionales para registrar, supervisar y acompañar a prestadores públicos, privados y de la economía social. Diseño y ampliación de programas de formación, habilitación, reconocimiento de saberes y certificación de competencias, articulando al Sistema Nacional Integrado de Cuidados con INEFOP, CENFORES, DGETP-UTU, universidades y otros centros formativos.

	Definición y actualización de perfiles ocupacionales, categorías laborales y rutas de especialización y progresión profesional. Desarrollo de medidas orientadas a mejorar la formalización, las remuneraciones, la protección social, la seguridad y salud laboral y las condiciones de trabajo. Fortalecimiento de mecanismos de asociativismo, representación colectiva, intercambio y apoyo para reducir el aislamiento de quienes trabajan en servicios domiciliarios y otros ámbitos dispersos. Desarrollo de sistemas de información sobre necesidades de cuidado, oferta disponible, prestadores habilitados, perfiles laborales, calidad y localización de los servicios. Promoción de modelos sostenibles de provisión pública, privada, cooperativa y comunitaria, incluyendo servicios de proximidad y soluciones adaptadas a territorios de baja densidad. Desarrollo de instrumentos de financiamiento, inversión y apoyo que faciliten la creación, ampliación y sostenibilidad de prestadores regulados, evitando que los costos recaigan exclusivamente en los hogares o en las personas trabajadoras. Impulso de soluciones innovadoras para la prevención de la dependencia, la autonomía personal, la asistencia domiciliaria y otros ámbitos emergentes del sector.
Productos (outputs)	● Marcos regulatorios y estándares de calidad definidos o actualizados para los distintos servicios de cuidado. ● Registros interoperables de prestadores, servicios y personas trabajadoras habilitadas. ● Mecanismos de inspección, fiscalización y seguimiento fortalecidos. ● Perfiles ocupacionales, categorías y rutas de progresión profesional acordados. ● Programas de formación, reconocimiento de saberes, habilitación y certificación implementados. ● Prestadores y centros de formación con capacidades fortalecidas para operar bajo estándares comunes. ● Mecanismos de formalización, protección social y prevención de riesgos laborales desarrollados o ampliados. ● Dispositivos de asociativismo, representación y apoyo a las personas trabajadoras. ● Sistemas de información que articulan necesidades, oferta, perfiles, localización y calidad de los servicios. ● Nuevos servicios y modelos de provisión regulados, incluyendo soluciones de proximidad y modalidades adaptadas a diferentes territorios. ● Instrumentos de financiamiento y apoyo para el desarrollo y

	sostenibilidad del sector..
Resultados en tres niveles	Instituciones: Los organismos reguladores, centros de formación y prestadores incorporan capacidades estables para formar, habilitar, contratar, supervisar y prestar servicios con estándares comunes de calidad y protección laboral. Red: El Estado, los prestadores públicos y privados, la economía social, las instituciones formativas, las organizaciones de trabajadores y los gobiernos subnacionales coordinan la planificación de la oferta, la formación de los perfiles requeridos, la regulación y la respuesta a las necesidades territoriales. Sistema de provisión en su conjunto: Se consolida progresivamente un sector de cuidados más formal, regulado y articulado, con una oferta diversa de servicios, empleos protegidos, trayectorias profesionales reconocidas y mecanismos que aseguran calidad, accesibilidad y sostenibilidad.
Impacto	Contribución al desarrollo social y productivo mediante la generación de empleo formal y de calidad, la valorización económica y social del trabajo de cuidados y la ampliación de una oferta de servicios capaz de responder a las transformaciones demográficas del país. La línea contribuye, a su vez, a reducir la dependencia del trabajo informal y no remunerado, mejorar el bienestar de las personas que requieren cuidados y fortalecer la sostenibilidad del Sistema Nacional Integrado de Cuidados.
Vías de impacto	Ruta de servicios y entrega: El desarrollo de prestadores y modalidades diversas amplía la disponibilidad territorial y la capacidad de respuesta de los servicios profesionales de cuidados. Ruta regulatoria y de gobernanza: Los marcos de habilitación, calidad, formalización y fiscalización reducen la prestación informal o inadecuada y protegen tanto a quienes reciben como a quienes brindan cuidados. Ruta de articulación del sistema: La coordinación entre demanda, formación, prestadores, financiamiento y regulación permite desarrollar una oferta más sostenible, pertinente y adaptada a las necesidades de los territorios.
Techo de responsabilidad	La línea es responsable de generar la arquitectura regulatoria y sectorial, fortalecer las capacidades de formación y supervisión, promover la formalización y desarrollar condiciones e instrumentos para una oferta sostenible y de calidad. Puede incentivar la creación y expansión de prestadores y mejorar las condiciones para la generación de empleo formal, pero no controla directamente las decisiones de inversión, la demanda solvente de los hogares, la evolución general de los salarios ni la disponibilidad total de financiamiento público y privado. La reducción del trabajo no remunerado y la redistribución de los cuidados entre géneros dependen también de la expansión y accesibilidad del sistema, las políticas laborales y de corresponsabilidad y los cambios culturales abordados principalmente en la línea anterior.

Supuestos críticos	● Existe un marco regulatorio claro, aplicable y acompañado de capacidades efectivas de fiscalización. ● La profesionalización y la formalización se traducen en mejores condiciones laborales y no solo en nuevas exigencias para las personas trabajadoras. ● La formación y certificación responden a perfiles ocupacionales efectivamente requeridos por el sistema. ● Los hogares, el Estado y otros actores cuentan con mecanismos de financiamiento que permiten sostener servicios de calidad. ● Los prestadores privados y de la economía social encuentran condiciones suficientes para operar formalmente y cumplir los estándares establecidos. ● Las remuneraciones y condiciones laborales permiten atraer y retener personas calificadas. ● Las modalidades de provisión se adaptan a las necesidades de distintos territorios y tipos de dependencia. ● La expansión de servicios es acompañada por una demanda efectiva y por mecanismos de acceso económicamente sostenibles.
Relación con condiciones habilitantes	Autonomía económica de los hogares vulnerables y consolidación de un sistema de provisión de cuidados. La expansión y formalización del sector se vincula con una demanda sostenida, mecanismos de financiamiento y una oferta regulada de servicios. Al mismo tiempo, las condiciones laborales y la remuneración de quienes trabajan en el sector inciden directamente en su autonomía económica, particularmente en un ámbito altamente feminizado.
Trade-offs, bloqueadores y riesgos	Bloqueador: Insuficiencia de financiamiento y demanda solvente; debilidad de las capacidades de regulación y fiscalización; resistencia de prestadores a formalizarse o asumir mayores costos; fragmentación entre formación, regulación y provisión; y escasa valoración económica y social del trabajo de cuidados. Riesgo: Que la expansión privada encarezca los servicios y profundice las desigualdades de acceso; que la consolidación de los cuidados como sector de actividad económica no resulte viable en términos de mercado; que la formalización o certificación excluya a trabajadoras con experiencia pero sin credenciales; que aumenten las exigencias sin mejorar remuneraciones y condiciones laborales; que la ampliación de cobertura se sostenga mediante empleo precario; y que los servicios se concentren en territorios y segmentos de población más rentables.

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión documental, las entrevistas a informantes clave y la evidencia analizada en el estudio.

Tabla 11*Línea de transformación 4*

LÍNEA DE TRANSFORMACIÓN 4: CONVIVENCIA, INTEGRACIÓN URBANA Y TERRITORIAL	
Problema de partida	El lugar de residencia condiciona fuertemente el acceso de las personas a vivienda adecuada, infraestructura, transporte, conectividad, educación, salud, cuidados, empleo, cultura y otras oportunidades. La concentración territorial de la pobreza, la precariedad habitacional y la violencia reproduce circuitos de exclusión difíciles de revertir mediante intervenciones sectoriales aisladas. Las políticas de vivienda y hábitat no siempre logran responder a la diversidad de necesidades, capacidades económicas y trayectorias de los hogares. Persisten dificultades de acceso para sectores de ingresos bajos y medios, una oferta insuficientemente diversificada y soluciones habitacionales localizadas en territorios con escasa conexión con servicios y oportunidades. A estas brechas se suman las desigualdades entre Montevideo, el área metropolitana, las ciudades intermedias, las pequeñas localidades y el medio rural. La limitada conectividad física y digital, la dispersión de los servicios y la concentración del empleo y la formación restringen las posibilidades de permanencia, movilidad y desarrollo en numerosos territorios.
Objetivo	Avanzar hacia territorios más integrados y menos segregados, mediante una política articulada de vivienda, suelo, hábitat, movilidad, servicios y desarrollo territorial que: ● amplíe y diversifique las capacidades públicas, cooperativas, privadas y comunitarias para generar soluciones habitacionales adecuadas y accesibles; ● mejore la conexión entre los lugares de residencia y el acceso a servicios, infraestructura, formación, empleo y otras oportunidades; ● contribuya a reducir la concentración territorial de la vulnerabilidad y a mejorar las condiciones de vida, integración y arraigo de las personas.
Línea de base	78% de la población residente en asentamientos se concentra en Montevideo y Canelones; 2,5% del stock nacional corresponde a viviendas vacantes.
Valor objetivo	Pendiente de definición
Insumos y actividades	Mobilización y articulación de recursos para programas de vivienda, regularización, mejoramiento barrial, espacio público e infraestructura, incluyendo el fortalecimiento de iniciativas existentes. Diversificación de los instrumentos de acceso a la vivienda como por ejemplo cooperativas, alquiler social, rehabilitación, movilización de

	vivienda desocupada y otras modalidades adaptadas a diferentes territorios y hogares. Desarrollo de instrumentos de gestión y regulación del suelo que permitan disponer de terrenos bien localizados y evitar que las intervenciones públicas contribuyan a dinámicas de desplazamiento o encarecimiento. Implementación de intervenciones integrales y sostenidas en áreas segregadas o atravesadas por violencia, articulando vivienda, espacio público, educación, salud, cuidados, convivencia, seguridad, movilidad y empleo. Articulación de la planificación habitacional con el transporte, la conectividad digital, la infraestructura, los servicios públicos y la localización de actividades productivas. Fortalecimiento de centralidades urbanas y territoriales que acerquen servicios, formación, empleo, comercio y espacios culturales y de encuentro a la población. Incorporación de criterios de equidad territorial en las políticas de inversión, desarrollo productivo, formación y generación de empleo. Desarrollo de soluciones diferenciadas para localidades rurales y territorios de baja densidad, incluyendo caminería, movilidad, conectividad digital y acceso a servicios. Fortalecimiento de la coordinación entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y municipales, la academia, la sociedad civil, los actores productivos y las comunidades. Desarrollo de sistemas integrados de información sobre vivienda, suelo, servicios, movilidad, vulnerabilidad territorial y demanda habitacional. Ejecución de programas de intervención urbana multidimensional (ej. "Más Barrio"), combinando infraestructura básica, vivienda y servicios comunitarios.
Productos (outputs)	● Programas de vivienda, regularización y mejoramiento integral del hábitat ampliados o fortalecidos. ● Instrumentos diversificados de acceso a la vivienda diseñados e implementados. ● Proyectos cooperativos fortalecidos y adaptados a diferentes perfiles de hogares y territorios. ● Viviendas desocupadas, inmuebles o suelos bien localizados incorporados a instrumentos de política habitacional. ● Planes integrales de intervención en áreas segregadas o atravesadas por violencia. ● Instrumentos de ordenamiento, gestión y regulación del suelo actualizados. ● Planes territoriales que articulan vivienda, transporte, infraestructura, servicios y actividad productiva.

	● Centralidades urbanas y territoriales fortalecidas mediante nuevos servicios, equipamientos y conexiones. ● Soluciones de conectividad física y digital implementadas en localidades rurales y territorios de baja densidad. ● Acuerdos de coordinación y participación entre organismos nacionales, gobiernos subnacionales y actores territoriales. ● Sistemas de información territorial interoperables y disponibles para la planificación y evaluación.
Resultados en tres niveles	Instituciones: Los organismos responsables de vivienda, ordenamiento territorial, infraestructura, movilidad, servicios y desarrollo productivo fortalecen sus capacidades para diseñar e implementar intervenciones integrales, utilizar información territorial y adaptar los instrumentos a distintos contextos y perfiles de población. Red: Los organismos nacionales, gobiernos departamentales y municipales, academia, sociedad civil, actores productivos y comunidades coordinan decisiones, recursos e intervenciones. La participación territorial se incorpora desde el diseño y se reducen las fragmentaciones entre políticas habitacionales, sociales, urbanas y productivas. Sistema de provisión en su conjunto: Se consolida progresivamente un sistema diversificado de vivienda y hábitat, articulado con la planificación del suelo, la movilidad, los servicios y las oportunidades económicas. Las soluciones responden mejor a la demanda social y reducen la influencia del lugar de residencia sobre el acceso al bienestar y las oportunidades.
Impacto	Contribución a una mayor integración social y territorial mediante la reducción de la segregación socioespacial y de las desigualdades de acceso a vivienda, infraestructura, servicios, movilidad, formación, empleo y cultura. La línea contribuye a mejorar las condiciones de vida y convivencia, reducir la reproducción territorial de la pobreza y la violencia y fortalecer las posibilidades de arraigo y desarrollo en distintos territorios del país.
Vías de impacto	Ruta de servicios y entrega: La ampliación y diversificación de las soluciones habitacionales, las intervenciones integrales de hábitat y el fortalecimiento de servicios e infraestructura mejoran directamente las condiciones de vida y el acceso a oportunidades. Ruta regulatoria y de gobernanza: Los instrumentos de ordenamiento, gestión del suelo, regulación y coordinación intergubernamental permiten orientar la localización de vivienda, servicios e inversiones y evitar que las dinámicas del mercado profundicen la segregación. Ruta de articulación del sistema: La integración de las políticas de vivienda, movilidad, servicios, cuidados, educación y empleo permite intervenir sobre las múltiples dimensiones que vinculan territorio y exclusión social.
Techo de	La línea es responsable de diversificar los instrumentos habitacionales,

responsabilidad	fortalecer la gestión pública del suelo, desarrollar intervenciones integrales, mejorar la articulación entre vivienda, servicios y oportunidades y generar mecanismos efectivos de coordinación territorial. Puede influir sobre la localización y accesibilidad de las soluciones, reducir barreras territoriales y limitar algunos efectos excluyentes del mercado, pero no controla directamente el precio general de los bienes y servicios, las decisiones privadas de inversión, los movimientos demográficos ni la totalidad de las dinámicas de violencia y exclusión. Los resultados finales también dependen de la evolución de los ingresos y el empleo, las condiciones macroeconómicas, el funcionamiento del mercado inmobiliario, las capacidades de los gobiernos subnacionales y la continuidad de las políticas sociales, educativas, productivas y de seguridad.
Supuestos críticos	● Existe financiamiento sostenido para intervenciones integrales y de largo plazo, y no únicamente para la construcción de unidades habitacionales. ● Los organismos nacionales y los gobiernos subnacionales coordinan sus competencias, recursos y decisiones territoriales. ● Se dispone de suelo e inmuebles bien localizados para desarrollar soluciones habitacionales accesibles. ● Los instrumentos de vivienda responden a la diversidad de ingresos, composiciones familiares, trayectorias y necesidades territoriales. ● La mejora física del hábitat se acompaña de servicios, movilidad, oportunidades económicas y políticas de convivencia y seguridad. ● Las intervenciones incorporan efectivamente a los actores y comunidades locales. ● Las políticas de desarrollo productivo y empleo consideran criterios de equidad territorial. ● Los instrumentos de gestión y regulación del suelo cuentan con respaldo político, técnico y jurídico para su aplicación.
Trade-offs, bloqueadores y riesgos	Bloqueador: Escasez y encarecimiento del suelo bien localizado; fragmentación de competencias entre organismos y niveles de gobierno; insuficiencia de financiamiento para sostener intervenciones integrales; resistencia a aplicar instrumentos de regulación y gestión del suelo; y debilidad de las capacidades locales para planificar y ejecutar. Riesgo: Que la ampliación de vivienda se produzca en áreas alejadas de los servicios y oportunidades y profundice la segregación; que las mejoras urbanas encarezcan el suelo y desplacen a la población residente; que los instrumentos beneficien principalmente a hogares con mayor capacidad económica; que se prioricen obras físicas sin abordar empleo, movilidad, convivencia y servicios; que persistan las brechas entre Montevideo, el interior y el medio rural; y que las intervenciones en territorios atravesados por violencia no tengan la duración, integralidad o legitimidad local necesarias para modificar las dinámicas de exclusión.

Nota. Elaboración propia a partir de la revisión documental, las entrevistas a informantes clave y la evidencia analizada en el estudio.

5.5 Articulación transversal con productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental

Además de las cuatro líneas propias de transformación, el análisis identifica una dimensión transversal de articulación con las áreas de productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental. Esta parte de la constatación de que la transformación productiva, el aumento de la productividad, la diversificación económica y la transición ecológica no se traducen automáticamente en oportunidades accesibles y de calidad para toda la población.

La relación entre desarrollo productivo e inclusión no puede evaluarse únicamente a partir del volumen de inversión, el aumento de la productividad o la cantidad de puestos de trabajo generados. También involucra la formalidad, estabilidad, remuneración y protección social del empleo, sus condiciones de trabajo, sus posibilidades de aprendizaje y progresión y su distribución territorial. Una transformación productiva puede generar crecimiento sin reducir las desigualdades si los empleos creados son informales o precarios, permanecen concentrados en determinados territorios o resultan inaccesibles para quienes enfrentan mayores barreras.

Estas barreras afectan especialmente a las mujeres, las personas jóvenes, quienes presentan trayectorias educativas discontinuas, las personas con discapacidad y quienes residen en territorios con menor dinamismo productivo. Por esta razón, la articulación supone considerar los perfiles laborales que demandarán las transformaciones, los empleos que podrán crear, modificar o desplazar y las capacidades necesarias para que los grupos y territorios en mayor desventaja accedan, permanezcan y progresen en esas oportunidades.

Esto requiere vincular las iniciativas de inversión, innovación, adopción tecnológica y desarrollo sectorial con los dispositivos existentes de formación, reconversión, intermediación y protección laboral. También implica incorporar criterios de género, generaciones, territorio, accesibilidad y cuidados en la definición de prioridades e instrumentos, y observar no solo la evolución de la productividad y la inversión, sino también la calidad, formalidad, estabilidad y distribución territorial del empleo generado.

La articulación con la sostenibilidad ambiental parte de una lógica similar: los efectos del deterioro ambiental, el cambio climático y la transición ecológica no se distribuyen de manera homogénea. Algunos grupos, actividades y territorios se encuentran más expuestos y cuentan con menores recursos y capacidades de adaptación. Una perspectiva de transición justa permite analizar quiénes asumen los costos de las transformaciones, quiénes acceden a sus beneficios y oportunidades y qué actividades y empleos pueden ser creados, modificados o desplazados. Esto vincula la agenda ambiental con la formación y reconversión laboral, la protección social, el hábitat resiliente y el desarrollo de capacidades de adaptación, incorporando una mirada social, territorial, de género, generacional y de inclusión.

No se plantea una quinta línea de transformación autónoma ni una duplicación de las políticas de empleo, formación, desarrollo productivo o sostenibilidad ambiental contenidas en otros portafolios. Se identifica, en cambio, la necesidad de mantener coherencia entre estas agendas y las líneas propias de sostenibilidad social, de manera que las transformaciones económicas, tecnológicas y ambientales amplíen las oportunidades de inclusión y movilidad social y distribuyan equitativamente sus costos y beneficios.

6. Condiciones para implementar y financiar las transformaciones

Las transformaciones propuestas no dependen únicamente de la pertinencia de las intervenciones seleccionadas. Su viabilidad exige una institucionalidad capaz de sostener una dirección estratégica común, coordinar organismos con competencias diferentes, traducir los acuerdos en decisiones operativas y asegurar recursos durante períodos compatibles con la profundidad de los cambios buscados.

El diagnóstico y las entrevistas muestran que Uruguay no parte de una ausencia de instituciones, políticas o instrumentos. Por el contrario, dispone de capacidades relevantes distribuidas entre organismos nacionales, gobiernos subnacionales, entidades públicas no estatales, academia, organizaciones sociales, sindicatos y actores empresariales. El principal desafío reside en la fragmentación de las capacidades existentes y en la dificultad de los mecanismos actuales de coordinación para conectar de manera estable la planificación nacional, las decisiones sectoriales y la implementación integrada en los territorios. La multiplicidad de competencias puede producir superposiciones, vacíos de cobertura y diferencias territoriales en la provisión de servicios.

Por tanto, la gobernanza de la sostenibilidad de un proceso de desarrollo no debería concebirse como la creación de una institucionalidad paralela ni como la concentración de todas las decisiones en un único organismo. Requiere una arquitectura en la que exista conducción estratégica, rectorías sectoriales claras, mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional y territorial, capacidades de ejecución y espacios estables de participación social y productiva. La coordinación debe trascender el intercambio de información: necesita traducirse en decisiones, responsabilidades, asignación de recursos, metas compartidas y mecanismos de seguimiento.

A su vez, las transformaciones consideradas tienen horizontes que exceden los ciclos presupuestales y de gobierno. La sostenibilidad de la estrategia dependerá de la capacidad de generar acuerdos políticos y sociales de largo plazo, sin eliminar la posibilidad de revisión y aprendizaje. Esto supone combinar continuidad con flexibilidad: preservar la orientación estratégica, pero permitir que los instrumentos sean ajustados a partir de la evidencia, los cambios demográficos, las condiciones económicas y los resultados observados.

6.1 Institucionalidad y gobernanza

6.1.1 Desafío institucional y principios de gobernanza

La fragmentación institucional constituye uno de los principales obstáculos para abordar los problemas de desarrollo. Las personas experimentan las distintas dimensiones de manera integrada, pero las respuestas públicas suelen organizarse mediante competencias sectoriales, presupuestos y sistemas de información separados.

Esta fragmentación puede expresarse en duplicaciones, vacíos de cobertura, dificultades de derivación entre servicios, intervenciones con objetivos contradictorios y respuestas que trasladan el problema de una institución a otra. También puede generar una distancia entre los acuerdos estratégicos adoptados a nivel nacional y la capacidad real de implementarlos en los territorios.

Para enfrentar estas limitaciones, la gobernanza de la estrategia debería apoyarse en los siguientes principios:

- **Conducción estratégica clara.** La implementación requiere una instancia con capacidad para preservar la orientación de largo plazo, articular las líneas de transformación y resolver tensiones entre prioridades sectoriales, territoriales y presupuestales.

- **Responsabilidades institucionales definidas.** La coordinación no debe diluir las rectorías ni generar ambigüedad sobre quién decide, quién ejecuta, quién financia y quién rinde cuentas. Cada intervención debería identificar un organismo conductor y los actores corresponsables.
- **Coordinación orientada a decisiones.** Los espacios interinstitucionales deben trascender el intercambio de información y traducirse en acuerdos operativos, asignación de recursos, procedimientos conjuntos y mecanismos para resolver obstáculos.
- **Articulación multinivel.** La planificación nacional debe vincularse con las capacidades, necesidades y conocimientos de los organismos nacionales con despliegue territorial, gobiernos subnacionales y de los actores territoriales.
- **Participación con funciones diferenciadas.** Las empresas, los sindicatos, la sociedad civil, la academia y las comunidades pueden aportar información, conocimiento, legitimidad, capacidades de implementación y seguimiento. Su participación debe diseñarse según la función que cumplen y no como una instancia genérica o exclusivamente consultiva.
- **Información, evaluación y aprendizaje.** La gobernanza debe contar con sistemas de información compatibles, indicadores compartidos y mecanismos para revisar las intervenciones, reasignar recursos y corregir desvíos.
- **Continuidad con capacidad de adaptación.** Los acuerdos de largo plazo deben proteger la dirección estratégica frente a los cambios de gobierno, sin inmovilizar los instrumentos ni impedir su revisión cuando la evidencia muestre resultados insuficientes.

6.1.2 Arquitectura institucional y distribución de responsabilidades

La implementación de las líneas de transformación requiere distinguir diferentes funciones dentro de la arquitectura institucional. En primer lugar, se necesita una función de conducción estratégica y planificación, responsable de asegurar la coherencia general de la Estrategia Nacional de Desarrollo, la articulación entre sus distintas áreas y la correspondencia entre prioridades, instrumentos y recursos. El desglose de estas funciones de gobernanza, junto con los actores principales involucrados y sus correspondientes responsabilidades, se sintetiza en la Tabla 12.

En segundo lugar, las instituciones rectoras de cada sistema deben mantener la responsabilidad sobre la definición de políticas, normas, estándares y orientaciones técnicas.

En tercer lugar, se requieren capacidades de ejecución y gestión operativa. Una parte de las dificultades identificadas no se encuentra en la ausencia de acuerdos generales, sino en la falta de estructuras con mandato, equipos, presupuesto y capacidad suficiente para implementarlos. Cada línea debería contar con una configuración ejecutora identificable, capaz de gestionar recursos, coordinar programas y resolver obstáculos.

En cuarto lugar, los gobiernos departamentales y municipales cumplen una función central en la adaptación y ejecución territorial de las políticas. Su participación no debería limitarse a recibir programas diseñados a nivel nacional, sino incluir la identificación de necesidades, el diseño de soluciones, la coordinación de servicios y el seguimiento de resultados.

Finalmente, los actores sociales, productivos y académicos cumplen funciones relevantes en la producción de conocimiento, la concertación de acuerdos, la implementación y el control social. Su participación resulta especialmente importante en ámbitos como la formación profesional, las relaciones laborales, los cuidados y la integración territorial.

Tabla 12*Funciones de gobernanza, actores principales y responsabilidades*

Función de gobernanza	Actores principales	Responsabilidad
Conducción estratégica y planificación	OPP, en coordinación con MEF y organismos responsables de las áreas de la Estrategia Nacional de Desarrollo	Preservar la dirección estratégica, articular portafolios, ordenar prioridades y asegurar coherencia entre planificación y presupuesto
Rectoría sectorial	Ministerios y organismos competentes en educación, trabajo, cuidados, protección social, vivienda, salud y desarrollo productivo	Definir políticas, normas, estándares y orientaciones técnicas dentro de cada sistema
Ejecución y gestión operativa	Organismos ejecutores, servicios descentralizados, entidades públicas y dispositivos específicos de implementación	Implementar las intervenciones, administrar recursos, coordinar servicios y resolver obstáculos operativos
Coordinación intersectorial	Instancias integradas por organismos con competencias complementarias	Acordar procedimientos, productos, responsabilidades, derivaciones, metas compartidas y mecanismos de seguimiento
Gobernanza territorial	Intendencias, municipios, organismos nacionales con presencia territorial y actores locales	Adaptar las intervenciones a los contextos territoriales, coordinar servicios de proximidad y participar en la planificación y evaluación
Participación social y productiva	Sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones sociales, cooperativas, academia y comunidades	Aportar conocimiento, representar intereses, concertar compromisos, colaborar en la implementación y realizar seguimiento
Información, monitoreo y evaluación	Organismos productores de información, unidades de evaluación y equipos de gestión	Integrar registros, producir evidencia, monitorear resultados y orientar ajustes y reasignaciones

Nota. elaboración propia en base a los actores y responsabilidades mapeadas para este estudio.

Uruguay cuenta con antecedentes relevantes de ejecución eficiente en infraestructura social que pueden servir de referencia institucional. La Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) ha sostenido, a lo largo de distintos gobiernos, la construcción de infraestructura educativa y la ejecución vial a través de la Corporación Vial del Uruguay, financiada en parte con organismos multilaterales. Asimismo, la lógica de conducción y seguimiento aplicada a la estrategia productiva a través de Transforma Uruguay constituye un antecedente de gobernanza sectorial de largo plazo que podría adaptarse a la coordinación de la sostenibilidad social.

6.1.3. Mecanismos de coordinación, participación y rendición de cuentas

La existencia de múltiples actores exige mecanismos de coordinación permanentes y con capacidad efectiva de decisión. La creación de nuevas mesas, comités o comisiones no garantiza por sí sola una mejor articulación. Para que estos espacios sean operativos deberían contar con:

- un mandato claro;

- una institución responsable de su convocatoria y funcionamiento;
- participantes con capacidad para comprometer recursos y adoptar decisiones;
- responsabilidades y productos definidos;
- procedimientos para resolver desacuerdos;
- mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

La coordinación puede asumir formas diferentes según el tipo de transformación. Algunas intervenciones requerirán acuerdos normativos entre organismos; otras, protocolos de derivación, presupuestos compartidos, sistemas integrados de información o unidades ejecutoras conjuntas.

Uruguay cuenta con una capacidad institucional relevante en la negociación colectiva tripartita y, particularmente, en los Consejos de Salarios. Estos constituyen espacios de articulación ya instalados entre el Estado, las organizaciones empresariales y las organizaciones de trabajadores. Sin sustituir las funciones de conducción estratégica o ejecución, pueden contribuir a traducir objetivos generales en acuerdos sectoriales vinculados con calidad del empleo, formación y reconversión, corresponsabilidad en los cuidados, organización del trabajo y adaptación frente a transformaciones productivas y tecnológicas.

Resulta particularmente importante distinguir entre los espacios de conducción, coordinación técnica, participación y seguimiento. No todos deben tener la misma composición ni la misma capacidad de decisión. Una instancia de consulta amplia puede contribuir a la legitimidad y calidad de una política, pero no necesariamente sustituye una estructura ejecutora con responsabilidades institucionales precisas.

La participación de actores sociales y productivos debería incorporarse desde las etapas de diagnóstico y diseño, especialmente cuando las intervenciones requieren cambios en prácticas empresariales, relaciones laborales, organización comunitaria o provisión de servicios. Al mismo tiempo, la conducción pública debe asegurar que los acuerdos no sean capturados por actores con mayor poder de incidencia ni excluyan a las poblaciones directamente afectadas.

La interoperabilidad de registros y sistemas de información constituye otro mecanismo central de coordinación. La fragmentación de datos limita la capacidad de comprender las trayectorias de las personas, identificar duplicaciones, anticipar riesgos y evaluar resultados. La integración de información debe realizarse con criterios comunes, gobernanza clara y garantías adecuadas de privacidad y protección de datos.

Finalmente, los mecanismos de rendición de cuentas deberían combinar el seguimiento del gasto y la ejecución con la observación de resultados institucionales, territoriales y sociales. La evaluación no debe limitarse a registrar actividades o cobertura, sino contribuir a decidir qué instrumentos deben mantenerse, modificarse, ampliarse o discontinuarse.

6.1.4 Gobernanza territorial

La dimensión territorial no constituye únicamente un espacio de implementación posterior. Las características demográficas, productivas, institucionales y geográficas de cada territorio inciden sobre la pertinencia y viabilidad de las intervenciones.

Los gobiernos departamentales y municipales poseen capacidades relevantes para identificar necesidades, articular actores y prestar servicios de cercanía. Sin embargo, existen diferencias significativas en sus recursos fiscales, capacidades técnicas, infraestructura administrativa y experiencia de gestión. Por ello, una estrategia nacional que dependa exclusivamente de la capacidad preexistente de cada territorio corre el riesgo de reproducir o ampliar desigualdades.

La gobernanza territorial debería contemplar:

- participación temprana de intendencias y municipios en el diseño de las intervenciones;
- acuerdos claros sobre competencias, responsabilidades y recursos;
- mecanismos de asistencia técnica y fortalecimiento institucional;
- modalidades de financiamiento que reconozcan capacidades fiscales diferentes;
- sistemas de información con desagregación territorial;
- espacios de participación de organizaciones, comunidades y actores productivos locales;
- posibilidad de adaptar los instrumentos sin perder estándares nacionales de calidad y equidad.

En este sentido, las Agendas Regionales de Desarrollo Económico y Competitividad Territorial, impulsadas conjuntamente por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), constituyen un antecedente relevante para incorporar esta perspectiva. Estas agendas buscan articular las prioridades estratégicas nacionales con las dinámicas, capacidades y potencialidades propias de cada territorio, promoviendo estrategias de desarrollo diferenciadas que reconozcan tanto las oportunidades productivas como los desafíos específicos de las distintas regiones del país.

A estos efectos, el territorio nacional fue organizado en cinco regiones: Noreste (Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo); Litoral (Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano); Centro-oeste (Durazno, Flores, Florida, San José y Colonia); Metropolitana (Montevideo y Canelones); y Este (Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres). En el marco de este proceso se desarrolló, además, un ejercicio de priorización orientado a identificar las principales oportunidades, capacidades y desafíos para el desarrollo económico y la competitividad de cada región.

Esta experiencia resulta especialmente relevante para el diseño de intervenciones con enfoque territorial, ya que permite partir de prioridades previamente identificadas y construidas desde las particularidades de cada región, evitando aplicar respuestas homogéneas frente a realidades diferentes. Al mismo tiempo, los gobiernos departamentales y municipales poseen capacidades relevantes para identificar necesidades, articular actores y prestar servicios de cercanía. Sin embargo, existen diferencias significativas en sus recursos fiscales, capacidades técnicas, infraestructura administrativa

6.2 Estructura tributaria y dimensión distributiva de la fiscalidad

La fiscalidad constituye un componente de la sostenibilidad social porque provee recursos para sostener bienes, servicios, transferencias e inversiones públicas y, al mismo tiempo, distribuye cargas y beneficios entre hogares, empresas, generaciones y territorios. Este apartado presenta una caracterización general de la estructura tributaria uruguaya y de su dimensión distributiva. La lectura se concentra en la composición de los ingresos y en la relación entre tributación y gasto público; no procura evaluar reformas tributarias específicas ni determinar un nivel óptimo de recaudación.

6.2.1. Origen de los recursos

Para comprender de dónde provienen los recursos públicos es necesario distinguir entre dos perspectivas complementarias. La primera muestra la composición de los recursos previstos en el Presupuesto Nacional; la segunda caracteriza específicamente la recaudación tributaria del gobierno general, incluyendo las contribuciones a la seguridad social.

De Rosa, Isabella, Queijo & Vilá (2025) distinguen tres conceptos relevantes. La carga impositiva comprende los ingresos provenientes de impuestos propiamente dichos, como el IVA, el IMESI, el IRPF y el IRAE. La carga tributaria agrega a esos impuestos las contribuciones a la seguridad social,

incluidos los aportes jubilatorios y al sistema de salud. La carga fiscal constituye una medida más amplia, que incorpora también otros ingresos del Estado, como las rentas provenientes de empresas públicas. Estas categorías no son equivalentes y sus resultados no deben compararse sin considerar qué fuentes incluye cada una.

Composición de los recursos presupuestales

La Ley de Presupuesto Nacional 2025–2029 proyecta para 2026 recursos por \$862.359 millones, expresados a valores del 1.º de enero de 2025 con la distribución que se muestra en la Tabla 13.

Tabla 13

Composición de recursos presupuestales

Fuente tributaria	% de toda la recaudación tributaria
Impuestos indirectos	51,7%
Impuestos directos	35,4%
Tasas	2,2%
Ingresos no tributarios y otros recursos	10,7%
Total	100,0%

Nota. Contaduría General de la Nación, Tomo I – Resúmenes de la Ley N.º 20.446, Presupuesto Nacional 2025–2029.

Los impuestos indirectos comprenden principalmente tributos vinculados al consumo y las transacciones, como el IVA y el IMESI. Los impuestos directos recaen sobre ingresos, rentas o patrimonio e incluyen, entre otros, el IRPF, el IRAE, el IASS, el IRNR y el Impuesto al Patrimonio. Las tasas corresponden a cobros asociados a determinados servicios o actuaciones públicas. La categoría de ingresos no tributarios y otros recursos reúne rentas, transferencias, ingresos por servicios y otros recursos previstos presupuestalmente. Esta composición permite identificar las principales fuentes de la caja presupuestal. Sin embargo, no representa de manera consolidada la totalidad de los ingresos del gobierno general ni refleja de igual forma las contribuciones destinadas a la seguridad social.

Composición de la carga tributaria del gobierno general

Para caracterizar la estructura tributaria se utiliza información del gobierno general, que comprende los distintos niveles de gobierno e incluye las contribuciones a la seguridad social. Esta perspectiva corresponde a la noción de carga tributaria y no incorpora la totalidad de los ingresos fiscales del Estado.

De acuerdo con las Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2026 publicadas por la OCDE, los impuestos sobre bienes y servicios representaron en 2024 aproximadamente 38,8% de la recaudación tributaria total de Uruguay; las contribuciones a la seguridad social, 27,1%; los impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias de capital, 25,3%; los impuestos sobre la propiedad, 7,7%; y otros impuestos, alrededor de 0,7% (OCDE et al. 2026). Esta información se encuentra sintetizada en la Tabla 14.

Tabla 14

Composición de la carga tributaria del gobierno general

Componente	Porcentaje aproximado de recaudación total
Impuestos sobre bienes y servicios	38,8%

Contribuciones a la seguridad social	27,1%
Impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias de capital	25,3%
Impuestos sobre la propiedad	7,7%
Otros impuestos	0,7%
Total aproximado	100,0%

Nota. Elaboración propia con base en OCDE, CEPAL, CIAT y BID (2026), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2026, ficha país Uruguay. Datos de 2024 estimados; los porcentajes pueden no sumar exactamente 100% debido al redondeo.

La composición muestra que la carga tributaria uruguaya combina impuestos sobre el consumo, contribuciones sociales, impuestos sobre ingresos y ganancias e impuestos sobre la propiedad. La mayor participación corresponde a los impuestos sobre bienes y servicios, seguida por las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre ingresos y ganancias.

En términos institucionales, la recaudación se concentra principalmente en los impuestos administrados por el gobierno general. De Rosa et al. (2025) muestran que estos han representado alrededor del 70% de la carga tributaria en los años recientes analizados. Las contribuciones a la seguridad social constituyen el segundo componente, mientras que los tributos recaudados por los gobiernos departamentales han representado aproximadamente entre 5% y 6% del total desde comienzos de los años 2000. Esta distribución se vincula con la estructura unitaria del Estado uruguayo y con la concentración de la provisión de la mayoría de los servicios públicos a nivel nacional.

Peso de la recaudación en la economía

De acuerdo con la OCDE, en 2024, la recaudación tributaria del gobierno general de Uruguay equivalió al 27,3% del PIB. Este indicador expresa cuánto representan los impuestos y las contribuciones sociales recaudados en relación con el valor total generado por la economía en ese año.

El valor registrado por Uruguay se ubicó por encima del promedio de América Latina y el Caribe, de 21,7% del PIB, y por debajo del promedio de la OCDE, de 34,1%. De Rosa et al. (2025) observan que esta posición relativa ha sido persistente: Uruguay presenta una carga tributaria alta en comparación con la región, pero menor que la de los países de mayores ingresos.

La relación entre recaudación y PIB permite situar la capacidad recaudatoria del país en perspectiva comparada, pero no determina por sí sola la suficiencia de los recursos. Esta depende también de las obligaciones existentes, las necesidades de gasto, la evolución demográfica, las condiciones macroeconómicas y el alcance de las metas programáticas. Por tanto, los datos presentados caracterizan el punto de partida fiscal, pero no permiten estimar una eventual brecha de financiamiento del portafolio.

6.2.2 Dimensión distributiva de la fiscalidad

La dimensión distributiva de la fiscalidad depende de quiénes soportan efectivamente cada tributo y de cómo se distribuyen las transferencias, los servicios y las inversiones financiadas con esos recursos. Por esta razón, la clasificación entre impuestos directos e indirectos constituye una primera aproximación, pero no equivale a una medición de progresividad.

Los impuestos personales sobre la renta y los impuestos sobre la propiedad suelen asociarse con una mayor capacidad de diferenciación según ingresos o patrimonio. Los impuestos al consumo poseen una base amplia y un peso recaudatorio elevado, pero pueden representar una proporción mayor del ingreso de los hogares de menores recursos. Su incidencia efectiva varía según las tasas, los bienes alcanzados, las exoneraciones y los mecanismos de devolución o compensación existentes.

La progresividad también se relaciona con los mínimos no imponibles, las deducciones, el tratamiento de las rentas del trabajo y del capital, los regímenes preferenciales, la evasión y la informalidad. Los gastos tributarios —exoneraciones, deducciones y tratamientos diferenciales— forman parte de esta lectura porque modifican la recaudación y distribuyen beneficios entre sectores, actividades y grupos de contribuyentes. Su sola cuantificación no permite determinar sus efectos distributivos o productivos, pero hace visible una parte de los recursos públicos que no ingresa por la vía tributaria general.

6.2.3. Incidencia y composición del gasto público

La dimensión distributiva de la fiscalidad se completa al considerar el gasto público. Las transferencias monetarias, las prestaciones contributivas, los servicios de educación, salud y cuidados, las políticas de vivienda y empleo y la inversión territorial modifican el ingreso disponible y el acceso a capacidades y oportunidades. En consecuencia, un sistema tributario podría presentar componentes regresivos y, al mismo tiempo, producir un efecto redistributivo neto cuando se consideran conjuntamente impuestos, transferencias y servicios públicos.

La Ley de Presupuesto Nacional 2025–2029 proyecta para 2026 asignaciones por \$993.393 millones, expresadas a valores del 1.º de enero de 2025. Tal como se muestra en la Tabla 15, las mayores participaciones corresponden a seguridad social, educación, servicios públicos generales, administración financiera y salud.

Tabla 15

Proyección de asignaciones para el 2026

Destino por área programática	Asignaciones 2026, \$ millones	Porcentaje del total
Seguridad social	\$193.477	19,5%
Educación	\$158.144	15,9%
Servicios públicos generales	\$128.051	12,9%
Administración financiera	\$127.160	12,8%
Salud	\$119.826	12,1%
Protección social	\$52.437	5,3%
Seguridad pública	\$50.812	5,1%
Infraestructura, transporte y comunicaciones	\$41.333	4,2%
Transferencias a gobiernos subnacionales	\$33.057	3,3%
Defensa nacional	\$27.931	2,8%
Otras áreas programáticas	\$61.166	6,2%
Total de asignaciones	\$993.393	100,0%

Fuente de tabla 15: elaboración propia con base de Contaduría General de la Nación, Tomo I – Resúmenes de la Ley N.º 20.446, Presupuesto Nacional 2025–2029. Valores a precios del 1.º de enero de 2025. Los porcentajes pueden no sumar exactamente 100% debido al redondeo.

Esta clasificación permite observar hacia qué funciones y áreas programáticas se orientan los créditos presupuestales. No obstante, no informa por sí sola cuánto se ejecutará, quiénes recibirán efectivamente los beneficios, con qué cobertura y calidad ni cómo se distribuirán entre grupos socioeconómicos, generaciones y territorios. Tampoco corresponde inferir el resultado fiscal a partir de la diferencia entre los recursos y las asignaciones presentadas, dado que ambos cuadros responden a tratamientos metodológicos diferentes.

6.3 Arquitectura nacional del financiamiento

Las líneas de transformación requieren una arquitectura de financiamiento coherente con su carácter sistémico y de largo plazo. No se trata únicamente de identificar recursos adicionales, sino de asegurar que las responsabilidades asignadas cuenten con financiamiento suficiente, previsible y compatible con las capacidades de implementación.

La arquitectura existente combina recursos presupuestales nacionales y sectoriales, fondos territoriales, instrumentos públicos de fomento, aportes contributivos, participación privada, crédito y cooperación internacional. Estas fuentes cumplen funciones diferentes y no son directamente intercambiables.

La arquitectura de financiamiento del desarrollo en Uruguay está integrada por el Presupuesto Nacional, los presupuestos y recursos de los gobiernos subnacionales, los fondos sectoriales y territoriales, la banca pública, el sector empresarial privado, los fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito, las agencias e instrumentos públicos de fomento, el sistema financiero privado, los fideicomisos y los mercados de capitales. No existe una única institución que concentre todas las funciones de banca de desarrollo; las capacidades se distribuyen entre organismos con mandatos e instrumentos diferentes.

La caracterización que sigue identifica las funciones actuales de estas fuentes e instituciones y señala vínculos posibles con las líneas de transformación. Esos vínculos son indicativos: no implican disponibilidad automática de recursos ni una valoración sobre la conveniencia de un instrumento para una intervención concreta.

6.3.1 Presupuesto público y financiamiento territorial

El Presupuesto Nacional financia políticas, servicios, transferencias e inversiones públicas. La recaudación tributaria no se asigna, en términos generales, de manera automática a áreas determinadas: la Ley de Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas autorizan créditos y establecen destinos institucionales y funcionales. El MEF interviene en el marco macroeconómico, fiscal y financiero y en la programación de caja; la OPP articula funciones de planificación, inversión pública, monitoreo y evaluación y participa en programas territoriales; los incisos y unidades ejecutoras administran y ejecutan los créditos aprobados.

En el nivel territorial, los gobiernos departamentales combinan ingresos propios con transferencias y fondos nacionales. Entre los mecanismos vigentes se encuentran la transferencia prevista en el artículo 214 de la Constitución, el Fondo de Desarrollo del Interior y fondos vinculados a municipios, caminería, alumbrado e inversiones estratégicas. Estos mecanismos cumplen funciones distintas: algunos sostienen capacidades y gastos generales; otros financian proyectos de inversión; y otros vinculan los recursos con destinos, contrapartidas o metas específicas. Las fórmulas de distribución y los requisitos de acceso inciden en la capacidad efectiva de cada territorio para movilizar y ejecutar recursos.

6.3.2 Banca pública e instrumentos públicos de desarrollo

Tabla 16

Actores e instrumentos públicos de desarrollo

Actor	Función e instrumentos existentes	Vínculos posibles con el portafolio
BROU	Crédito a personas y empresas, financiamiento de inversiones y líneas vinculadas a actividad productiva, mejora ambiental y sostenibilidad.	Inversión productiva, reconversión, formalización y desarrollo de mipymes con capacidad de repago.
BHU	Crédito para compra, construcción y reforma de vivienda; participación en el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios.	Acceso y mejora habitacional para hogares que pueden asumir crédito, con garantías cuando corresponda.
CND y CONAFIN AFISA	Estructuración y administración de proyectos, fondos y fideicomisos; gestión de infraestructura y sistemas de garantías.	Infraestructura social y urbana, vehículos fiduciarios, garantías y preparación o administración especializada de proyectos.
ANDE, ANII, INEFOP y otros instrumentos públicos	Aportes no reembolsables, garantías, asistencia técnica, innovación, formación y apoyo empresarial.	Desarrollo de capacidades, innovación, formación y reconversión laboral, apoyo a mipymes y preparación de proyectos.

Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de actores e instrumentos públicos desarrollada para este estudio.

Tal como se sintetiza en la Tabla 16 el BROU es una institución de banca pública con instrumentos relevantes para el desarrollo, aunque no constituye formalmente un banco de desarrollo especializado. El BHU concentra su actuación en el financiamiento habitacional. La CND y CONAFIN AFISA aportan capacidades de estructuración, administración fiduciaria, infraestructura y garantías. Las agencias e instrumentos públicos de fomento complementan estas funciones mediante apoyos, asistencia técnica, innovación y formación. En todos los casos, el alcance efectivo depende de las condiciones y destinatarios de cada instrumento vigente.

6.3.3 Sistema financiero privado y mercados de capitales

El sistema financiero privado canaliza crédito hacia hogares y empresas y puede participar en operaciones de cofinanciamiento, garantías y estructuración. Su vínculo con las transformaciones se concentra principalmente en actividades o activos que generan ingresos o cuentan con capacidad de repago, como determinadas inversiones productivas, ambientales, habitacionales o de infraestructura.

Los mercados de capitales incorporan instrumentos como obligaciones negociables, fideicomisos financieros, fondos de inversión y emisiones temáticas o vinculadas a desempeño. Uruguay cuenta con experiencia en emisiones soberanas y en vehículos fiduciarios. La utilización de estos mecanismos en proyectos sociales o productivos depende, entre otros factores, de la escala, la existencia de flujos de repago, la calidad de la información, los costos de estructuración y las condiciones regulatorias y fiduciarias aplicables a los inversores.

El financiamiento privado y de mercado no cumple la misma función que el presupuesto. Los servicios permanentes, las transferencias y las prestaciones asociadas a derechos se sostienen principalmente con recursos públicos estables; el crédito y el capital privado se vinculan con mayor

facilidad a componentes recuperables de una inversión. Esta distinción describe la función financiera de cada fuente y no determina una combinación específica para el portafolio.

6.3.4. Mecanismos de financiamiento y funciones principales

Los mecanismos que integran la arquitectura de financiamiento cumplen funciones diferentes. Algunos sostienen servicios y prestaciones permanentes; otros financian infraestructura, inversiones recuperables, preparación de proyectos o cobertura de riesgos. La Tabla 17 sintetiza estas funciones e identifica ámbitos con los que podrían vincularse. La clasificación es indicativa y no supone una valoración sobre la conveniencia de cada mecanismo para una intervención específica.

Tabla 17

Mecanismos de financiamiento y funciones principales

Función financiera	Fuentes y mecanismos	Ámbitos potencialmente vinculados	Aspectos que delimitan su aplicación
Sostener servicios, prestaciones y funciones permanentes	Presupuesto nacional y sectorial, contribuciones y transferencias estables	Educación, cuidados, protección social y funcionamiento regular de servicios	Disponibilidad presupuestal, cobertura institucional y continuidad de los recursos
Financiar infraestructura pública y social	Inversión presupuestal, fondos territoriales, fideicomisos y préstamos de inversión	Centros educativos y de cuidados, vivienda, hábitat e infraestructura de proximidad	Costos de inversión y mantenimiento, plazos de ejecución y competencias institucionales
Financiar inversiones recuperables	BROU, BHU, banca privada y mercados de capitales	Vivienda para hogares con capacidad de repago e inversiones productivas, tecnológicas o ambientales	Capacidad de pago, flujos de repago, garantías y condiciones financieras
Desarrollar capacidades y preparar proyectos	Fondos de formación y empleo, instrumentos públicos de fomento, cooperación técnica y aportes no reembolsables	Formación, reconversión, estudios, pilotos, innovación, sistemas de información y fortalecimiento institucional	Elegibilidad, alcance y duración de los recursos y continuidad posterior
Facilitar el acceso al financiamiento o distribuir riesgos	Garantías, fondos de cobertura, cofinanciamiento y mecanismos mixtos	Mipymes, economía social, vivienda e inversiones con retorno total o parcial	Requisitos de acceso, distribución de riesgos, capacidad de repago y obligaciones contingentes

Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de mecanismos de financiamientos realizada para este estudio.

Algunos de estos mecanismos también son utilizados o canalizados por organismos multilaterales, fuentes bilaterales y fondos especializados. El apartado siguiente caracteriza las principales fuentes externas disponibles para Uruguay y sus modalidades generales de financiamiento.

6.4 Cooperación internacional

Uruguay accede a recursos externos a través de organismos multilaterales, cooperación bilateral, la Unión Europea, el sistema de Naciones Unidas y fondos temáticos. Estas fuentes pueden aportar préstamos, donaciones, garantías, cooperación técnica, conocimiento y apoyo para la preparación o

ejecución de programas. La disponibilidad y las condiciones varían según la fuente, el instrumento, el tipo de proyecto y el momento de la solicitud. Se sintetiza esta información en la Tabla 18.

Su contribución puede concentrarse en:

- infraestructura social;
- fortalecimiento institucional;
- sistemas de información y evaluación;
- innovación en políticas públicas;
- reconversión laboral;
- desarrollo de capacidades territoriales;
- adaptación a cambios demográficos, tecnológicos y ambientales.

La contribución de la cooperación depende de su articulación con las prioridades nacionales, los organismos responsables y las capacidades permanentes de implementación. Cuando opera mediante proyectos aislados o exclusivamente asociados a la disponibilidad temporal de fondos externos, su alcance y continuidad pueden resultar limitados.

Tabla 18

Fuentes de financiamiento, instrumentos y ámbitos potencialmente vinculados

Fuente o mecanismo	Instrumentos habituales	Ámbitos potencialmente vinculados
BID, Banco Mundial, CAF y otros organismos multilaterales	Préstamos de inversión o de políticas, cooperación técnica, garantías y financiamiento asociado a resultados.	Infraestructura social y urbana, fortalecimiento institucional, formación y empleo, sistemas de información y transición productiva.
Cooperación bilateral, Unión Europea y Naciones Unidas	Donaciones, asistencia técnica, cooperación delegada y fondos temáticos.	Conocimiento, innovación, pilotos, capacidades territoriales y enfoques de derechos, género y generaciones.
GEF, Fondo Verde para el Clima y Fondo de Adaptación	Donaciones, preparación de proyectos, préstamos concesionales, garantías o cofinanciamiento, según las reglas de cada fondo.	Componentes con contribución ambiental o climática verificable: hábitat resiliente, movilidad, empleo verde, reconversión y respuesta a eventos extremos.
Financiamiento mixto	Combinación de recursos públicos o concesionales con crédito o capital privado.	Proyectos productivos, territoriales o de infraestructura con retorno total o parcial y distribución diferenciada de riesgos.
Instrumentos vinculados a desempeño sostenible	Bonos o préstamos cuyas condiciones financieras se relacionan con metas e indicadores verificables.	Metas climáticas, ambientales, productivas o sociales susceptibles de medición y verificación.

Nota. Elaboración propia a partir del mapeo de mecanismos de financiamientos realizada para este estudio.

Es pertinente destacar que según la clasificación del Banco Mundial Uruguay (2026) se ubica como país de renta alta. Esto podría limitar el acceso a fondos de cooperación internacional ya que se priorizan los países de menores ingresos.

6.5 Condiciones generales asociadas a la implementación y sostenibilidad

El análisis realizado permite identificar un conjunto de condiciones institucionales, fiscales y operativas que inciden en la implementación y continuidad de transformaciones de largo plazo. Estas condiciones atraviesan las distintas fuentes e instrumentos caracterizados y no determinan, por sí mismas, una estrategia de financiamiento específica.

Las políticas permanentes, los servicios regulares y las funciones asociadas a derechos sociales se vinculan principalmente con fuentes de financiamiento estables. Los fondos concursables, la cooperación internacional y otros instrumentos temporales pueden financiar infraestructura, experiencias piloto, generación de conocimiento, sistemas de información o fortalecimiento de capacidades. Sin embargo, su duración y disponibilidad condicionan su capacidad para sostener servicios por más de un periodo.

Las intervenciones en infraestructura social presentan, además, horizontes de inversión, ejecución y mantenimiento que suelen exceder los ciclos presupuestales anuales. En estos casos, la continuidad del financiamiento, la definición de responsabilidades institucionales y la disponibilidad de recursos para la operación y el mantenimiento inciden en la sostenibilidad de las inversiones realizadas.

La sostenibilidad fiscal constituye otra condición de viabilidad. Su análisis abarca el costo y la gradualidad de las transformaciones, además de los compromisos fiscales existentes. También considera cómo evolucionan los ingresos y gastos públicos, y qué efectos tienen las intervenciones a largo plazo. Por otro lado, incorpora los costos que trae mantener estas brechas sin resolver. Las trayectorias educativas interrumpidas, la informalidad y la sobrecarga de cuidados son parte de esto. Lo mismo pasa con el deterioro habitacional y la segregación territorial: todos estos factores pueden ir generando consecuencias sociales, productivas y fiscales que se acumulan con el tiempo.

La participación del financiamiento privado depende de varios factores. Por un lado, requiere que existan actividades o activos capaces de generar flujos de repago. Por otro, depende del marco regulatorio, las garantías disponibles y cómo se distribuyen los riesgos entre actores públicos y privados.

Además, su aporte varía según el tipo de intervención y la capacidad de pago de quienes la reciben. Por eso el crédito, la inversión privada y los mercados de capitales cumplen una función distinta a la del presupuesto: este último se orienta a servicios, transferencias y prestaciones asociadas a derechos.

En conjunto, la implementación de las líneas propuestas se encuentra atravesada por las siguientes condiciones:

- **Continuidad política y horizonte temporal.** La profundidad de las transformaciones consideradas supone períodos de implementación que pueden exceder un ciclo de gobierno. Su continuidad se relaciona con la existencia de acuerdos sobre la orientación estratégica y con la posibilidad de revisar los instrumentos a partir de los resultados y cambios del contexto.
- **Capacidad efectiva de ejecución.** La disponibilidad de recursos no garantiza por sí sola la implementación. También inciden las capacidades técnicas, los equipos, las competencias institucionales, los sistemas de información y las posibilidades de coordinación y resolución de obstáculos.
- **Correspondencia entre responsabilidades y recursos.** La capacidad de los organismos nacionales y subnacionales para asumir nuevas funciones depende de que dispongan de competencias, financiamiento y capacidades de gestión compatibles con las responsabilidades asignadas.

- **Coordinación entre portafolios.** Las líneas de sostenibilidad social mantienen vínculos con la productividad, competitividad y sostenibilidad ambiental. La articulación entre estos ámbitos incide en la coherencia de los instrumentos, la distribución de responsabilidades y la posibilidad de evitar superposiciones o vacíos.
- **Gradualidad y secuenciamiento.** Las transformaciones presentan distintos niveles de urgencia, complejidad y madurez institucional. La secuencia en que se implementan puede verse condicionada por la existencia de capacidades previas, recursos disponibles y relaciones de dependencia entre intervenciones.
- **Legitimidad social y participación.** Las transformaciones pueden modificar la distribución de costos, tiempos, responsabilidades y oportunidades entre el Estado, los hogares, las empresas, las personas trabajadoras y los territorios. La participación de los actores involucrados incide en la construcción de acuerdos y en la legitimidad de los cambios.
- **Monitoreo y aprendizaje.** La vinculación entre información física y financiera, cobertura, calidad y resultados permite observar avances, bloqueos y efectos no previstos. La disponibilidad de esta información también incide en las decisiones de continuidad, ajuste o reasignación.
- **Consistencia fiscal.** La implementación de las transformaciones se encuentra condicionada por el marco macroeconómico y fiscal, las obligaciones existentes y la evolución de los recursos públicos. Al mismo tiempo, la sostenibilidad social se relaciona con la productividad, la cohesión, la resiliencia y la capacidad de desarrollo a largo plazo.

Estas condiciones muestran que la disponibilidad de fuentes e instrumentos constituye sólo uno de los componentes de la viabilidad. Su utilización efectiva también depende de la continuidad institucional, las capacidades de ejecución, la coordinación entre actores y la relación entre responsabilidades, recursos y horizontes temporales.

7. Consideraciones finales

El análisis presentado a lo largo de este informe reafirma la idea de que la sostenibilidad social es una condición fundamental para sostener cualquier estrategia de desarrollo en el tiempo. La capacidad de las personas para aprender, trabajar, cuidar y ser cuidadas, habitar territorios integrados, participar en la vida colectiva y construir proyectos de vida determina tanto el bienestar presente como las posibilidades futuras del país.

Uruguay cuenta con instituciones, políticas públicas, capacidades sociales y una trayectoria de reconocimiento de derechos que constituyen un punto de partida significativo. Sin embargo, las principales brechas identificadas no se explican solamente por la ausencia de programas o recursos. Se vinculan también con la fragmentación entre sistemas, la discontinuidad de las trayectorias, la distribución desigual de responsabilidades y oportunidades y la dificultad para articular las políticas con las características de las personas y los territorios. Por ello, avanzar hacia una mayor sostenibilidad social requiere transformar no solo la cobertura de las respuestas existentes, sino también las reglas, relaciones institucionales y formas de provisión que producen o reproducen desigualdades.

Las cuatro líneas propuestas expresan esta orientación. Su valor reside en señalar ámbitos donde la acción articulada puede modificar dinámicas estructurales: la separación entre educación, formación y trabajo; la distribución social y de género de los cuidados; la organización de los cuidados como derecho, actividad económica y empleo; y la relación entre territorio, vivienda, convivencia y acceso a oportunidades. Estas transformaciones son interdependientes. Las trayectorias educativas no pueden sostenerse sin condiciones de cuidado, ingresos, movilidad y apoyo; la autonomía económica de las mujeres no puede ampliarse sin redistribuir los cuidados; y una solución habitacional no produce integración cuando permanece desconectada de los servicios, el empleo, la cultura y la vida comunitaria.

Esta interdependencia alcanza también a las restantes áreas de la Estrategia Nacional de Desarrollo. La mejora de la productividad, la transformación productiva y la sostenibilidad ambiental son indispensables para ampliar las capacidades del país, pero su aporte al desarrollo dependerá de cómo se distribuyan sus oportunidades, costos y beneficios. La formación de nuevas capacidades, la creación o transformación de empleos, la localización territorial de las inversiones y la adaptación frente a los cambios tecnológicos y ambientales deben pensarse desde el inicio junto con sus consecuencias sociales. Del mismo modo, las políticas sociales requieren una economía capaz de generar recursos, empleos de calidad y una base sostenible de financiamiento. Esto reafirma la concepción de que la articulación entre agendas es una condición de coherencia de la estrategia.

El proceso de consulta permitió, además, ampliar la mirada sobre algunas dimensiones del bienestar que no siempre ocupan un lugar central en los diagnósticos sociales. Entre ellas, la cultura, el deporte, la recreación, el espacio público y la convivencia aparecieron como componentes relevantes del ejercicio de derechos, la pertenencia comunitaria y la construcción de vínculos. Su incorporación recuerda que la integración social no se agota en el acceso material a vivienda, empleo o servicios, sino que incluye también las posibilidades de participar, expresarse, encontrarse y construir sentidos colectivos. El acceso a la cultura, al espacio público, al deporte, a la recreación y a la participación comunitaria forma parte del ejercicio de derechos y de las capacidades necesarias para construir pertenencia, vínculos y proyectos colectivos. La cultura cumple también un papel central en los cambios que las transformaciones propuestas requieren: modificar la división sexual del trabajo, revalorizar las tareas de cuidado, ampliar las expectativas educativas y laborales, combatir la estigmatización territorial y fortalecer formas democráticas de convivencia. No se trata únicamente

de garantizar el acceso a bienes culturales, sino de reconocer la capacidad de las personas y las comunidades para producir sentidos, expresarse y participar en la construcción del futuro común.

La sostenibilidad de estas transformaciones dependerá, finalmente, de la capacidad institucional para sostener una dirección compartida, coordinar decisiones, asignar responsabilidades y aprender durante la implementación. Los acuerdos de largo plazo deberían, en este sentido, entenderse como compromisos sobre una orientación común que permita revisar los medios a partir de la evidencia. Del mismo modo, la sostenibilidad fiscal no debe considerarse únicamente como una restricción externa: requiere discutir prioridades, secuencias, fuentes de financiamiento y distribución de responsabilidades, reconociendo tanto los costos de actuar como los costos sociales, productivos e institucionales de postergar las transformaciones.

El aporte de este informe consiste en ofrecer una base para esa deliberación. Las líneas y ángulos de entrada presentados proponen una dirección, no constituyen un plan cerrado ni sustituyen las decisiones políticas, presupuestales e institucionales que deberán adoptarse. La construcción de una Estrategia Nacional de Desarrollo será sostenible en la medida en que logre convertir esa dirección en acuerdos, capacidades e intervenciones articuladas y, sobre todo, en mayores posibilidades reales para que todas las personas puedan desarrollar la vida que valoran.

8. Anexos

Tabla 19

Listado de siglas y acrónimos

Sigla o acrónimo	Denominación o significado
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
AEBU	Asociación de Bancarios del Uruguay.
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AFAM-PE	Asignaciones Familiares - Plan de Equidad.
AFHMR	Asignaciones Familiares para Hogares de Menores Recursos.
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland.
ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo.
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública.
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación.
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo.
ANV	Agencia Nacional de Vivienda.
ARU	Asociación Rural del Uruguay.
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado.
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BPS	Banco de Previsión Social.
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay.
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe.
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia.
C100 (OIT)	Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951.
C102 (OIT)	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952.
C111 (OIT)	Convenio sobre la discriminación en el empleo y la ocupación, 1958.
C122 (OIT)	Convenio sobre la política del empleo, 1964.
C156 (OIT)	Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981.
C189 (OIT)	Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011.

CCSUY	Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay.
CCU	Cámara de la Construcción del Uruguay.
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
CED	Centro de Estudios para el Desarrollo.
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por su sigla en inglés.
CENFORES	Centro de Formación y Estudios del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CEPALSTAT	Portal de bases de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL.
CERES	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
CFE	Consejo de Formación en Educación.
CHPR	Centro Hospitalario Pereira Rossell.
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
CIEDUR	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay.
CINVE	Centro de Investigaciones Económicas.
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay.
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana; en el informe, Universidad CLAEH.
CND	Corporación Nacional para el Desarrollo.
CODICEN	Consejo Directivo Central de la ANEP.
CONAFIN AFISA	Corporación Nacional Financiera Administradora de Fondos de Inversión Sociedad Anónima.
CUDECOOP	Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.
CUTI	Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información.
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales.
DGEIP	Dirección General de Educación Inicial y Primaria.
DGES	Dirección General de Educación Secundaria.
DGETP	Dirección General de Educación Técnico Profesional.
DINISU	Dirección Nacional de Integración Social y Urbana.
DINTAD	Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos del MIDES.
DJ	Declaración jurada.

ECH	Encuesta Continua de Hogares.
ELEPEM	Establecimientos de larga estadía para personas mayores.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua.
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial, por su sigla en inglés (Global Environment Facility).
IASS	Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social.
ICC	Índice de Carencias Críticas.
IDERE-UY	Índice de Desarrollo Regional de Uruguay.
IMESI	Impuesto Específico Interno.
INACOOP	Instituto Nacional del Cooperativismo.
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INEEd	Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.
IRAE	Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas.
IRNR	Impuesto a las Rentas de los No Residentes.
IRPF	Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas.
IVA	Impuesto al Valor Agregado.
LGBTI	Personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex.
LGBTIQA+	Personas lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersex, queer y asexuales; el signo + incluye otras identidades, expresiones de género y orientaciones sexuales.
LUC	Ley de Urgente Consideración; en el informe, Ley N.º 19.889.
MEC	Ministerio de Educación y Cultura.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MEVIR	Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre.
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social.
mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas.
MSP	Ministerio de Salud Pública.
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

MVOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
MYSU	Mujer y Salud en Uruguay.
N/A	No aplica.
NBI	Necesidades básicas insatisfechas.
NBIv	Necesidades básicas insatisfechas adaptadas a vivienda.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODI Global	Organización internacional de investigación anteriormente denominada Overseas Development Institute.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OIT/Cinterfor	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la OIT.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONAJPU	Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
OPS	Organización Panamericana de la Salud.
OSC	Organizaciones de la sociedad civil.
OSE	Administración de las Obras Sanitarias del Estado.
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.
PIAs	Plataforma Infancias y Adolescencias.
PIB	Producto interno bruto.
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
R1 / R2 / R3	Resultado 1, resultado 2 y resultado 3 identificados en la matriz de análisis.
RNAI	Registro Nacional de Asentamientos Irregulares.
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Cuidados.
STEAM	Ciencia, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas, por su sigla en inglés.
STEM	Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, por su sigla en inglés.

TDR	Términos de referencia.
TUS	Tarjeta Uruguay Social.
UCU	Universidad Católica del Uruguay.
UDELAR	Universidad de la República.
UM	Universidad de Montevideo.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UTE	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas.
UTEC	Universidad Tecnológica del Uruguay.
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay, denominación de uso extendido de la actual DGETP.

Nota. Elaboración propia a partir de las siglas utilizadas en el documento.

Tabla 20

Glosario de conceptos

Concepto	Definición operativa en el informe
Acceso efectivo a derechos y oportunidades	Posibilidad real —y no únicamente reconocimiento formal— de utilizar servicios, prestaciones, recursos y oportunidades en condiciones adecuadas de disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad.
Ángulo de entrada	Ámbito concreto desde el cual es posible activar o acelerar una línea de transformación. No constituye un programa cerrado ni una lista exhaustiva de intervenciones, sino una palanca prioritaria de cambio dentro del sistema.
Arquitectura de financiamiento	Conjunto de fuentes, instituciones, instrumentos, reglas y funciones mediante los cuales se movilizan, asignan y sostienen recursos para las transformaciones. Incluye presupuesto público, fondos territoriales, banca pública y privada, instrumentos de fomento, mercados de capitales y cooperación internacional.
Asentamiento irregular	Agrupamiento residencial originado fuera de los mecanismos formales de urbanización y acceso al suelo, generalmente caracterizado por inseguridad en la tenencia y déficits de infraestructura, servicios, conectividad y calidad habitacional.
Atención de brechas o mitigación	Respuesta que atiende o reduce las consecuencias actuales de una desigualdad estructural y garantiza derechos, pero que no modifica por sí sola el funcionamiento del sistema que produce o reproduce esa brecha.
Autonomía económica	Capacidad de las personas y los hogares para generar, controlar y decidir sobre ingresos y recursos suficientes, combinando inserción laboral, protección social y responsabilidades de cuidado sin profundizar situaciones de vulnerabilidad.
Capacidad de ejecución	Disponibilidad efectiva de competencias, equipos, procesos, información, coordinación y recursos que permite a una institución implementar las responsabilidades asignadas y resolver obstáculos operativos.
Capacidades	Oportunidades sustantivas que permiten a las personas aprender, trabajar, cuidar y ser cuidadas, participar en la vida colectiva y construir proyectos de vida. El término comprende habilidades individuales y condiciones sociales e institucionales que hacen posible ejercerlas.
Carga fiscal	Medida amplia de los ingresos del Estado: incorpora la carga tributaria y otros ingresos públicos, como las rentas provenientes de empresas públicas.
Carga global de trabajo	Suma del tiempo destinado al trabajo remunerado y al trabajo no remunerado. Permite observar conjuntamente la contribución total de distintos grupos y la distribución desigual del tiempo.

Carga impositiva	Ingresos provenientes de impuestos propiamente dichos, como IVA, IMESI, IRPF e IRAE. No incluye las contribuciones a la seguridad social ni otros ingresos del Estado.
Carga tributaria	Suma de la carga impositiva y las contribuciones a la seguridad social, incluidos los aportes jubilatorios y al sistema de salud.
Ciclo de vida	Enfoque que analiza cómo necesidades, riesgos, capacidades y oportunidades cambian a lo largo de las distintas etapas de la vida y cómo las ventajas o privaciones pueden acumularse entre ellas.
Condición habilitante	Resultado transversal que no constituye una línea estratégica autónoma, pero cuya existencia es necesaria para viabilizar una o más transformaciones. En el informe, la autonomía económica y la consolidación de un sistema de provisión de cuidados cumplen esta función.
Corresponsabilidad social y de género en los cuidados	Distribución más equitativa de los tiempos, costos y responsabilidades de cuidado entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias, y entre mujeres, varones y otras identidades de género.
Cuidados	Actividades materiales, emocionales y de gestión necesarias para sostener la vida, el bienestar y la autonomía de las personas, especialmente cuando requieren apoyo por edad, discapacidad o situación de dependencia. Pueden ser remuneradas o no remuneradas.
Déficit habitacional cualitativo	Carencias de viviendas existentes asociadas a materialidad, hacinamiento, acceso a agua potable, saneamiento, energía, seguridad de la tenencia u otras condiciones de habitabilidad; se diferencia de la falta cuantitativa de unidades.
Dependencia	Situación en la que una persona necesita apoyos de otras para realizar actividades de la vida diaria y sostener su autonomía. En el informe se distingue de la dependencia demográfica, que refiere a la relación entre grupos potencialmente dependientes y población en edad activa.
Desigualdad estructural	Brecha persistente que surge de reglas, instituciones, relaciones de poder y patrones de distribución que condicionan sistemáticamente las oportunidades según ingreso, género, generación, territorio, origen étnico-racial, discapacidad u otras características.
Empleo de calidad	Empleo formal, estable y con ingresos y carga horaria suficientes, acceso a protección social, condiciones seguras, derechos laborales y posibilidades de aprendizaje y progresión.
Enfoque generacional	Perspectiva que examina condiciones y oportunidades a lo largo del ciclo de vida y presta especial atención a las desigualdades que afectan a infancias, juventudes y personas mayores.
Enfoque territorial	Perspectiva que reconoce que el acceso a servicios, empleo, infraestructura, conectividad y capacidades institucionales varía entre territorios y que las intervenciones deben considerar esas diferencias.

Equidad	Orientación a reducir desigualdades injustas mediante la distribución diferenciada de recursos, apoyos y oportunidades de acuerdo con las necesidades y barreras de personas, grupos y territorios.
Financiamiento mixto	Combinación de recursos públicos o concesionales con crédito o capital privado, con distribución diferenciada de riesgos y retornos. Su pertinencia depende del tipo de intervención y de la existencia de flujos de repago.
Fiscalidad	Conjunto de ingresos, gastos, reglas e instrumentos mediante los cuales el Estado recauda y asigna recursos. Su dimensión distributiva depende tanto de quién soporta los tributos como de quién recibe transferencias, servicios e inversiones.
Gasto público social	Recursos públicos destinados a políticas, prestaciones, servicios e inversiones sociales, incluidos —según la clasificación utilizada— educación, salud, seguridad y protección social, vivienda, cuidados y empleo.
Gasto tributario	Recaudación que el Estado deja de percibir debido a exoneraciones, deducciones o tratamientos impositivos diferenciales. Su cuantificación no determina por sí sola sus efectos distributivos o productivos.
Gobernanza	Conjunto de reglas, responsabilidades, mecanismos de coordinación, participación, decisión, seguimiento y rendición de cuentas mediante los cuales múltiples actores conducen e implementan una política o transformación.
Gobernanza territorial	Arreglo de coordinación que incorpora a gobiernos departamentales y municipales y a actores locales en el diseño, adaptación, implementación y seguimiento de las intervenciones, reconociendo diferencias de capacidades y recursos entre territorios.
Impacto	Contribución de largo plazo de una línea de transformación a cambios amplios en bienestar, equidad, integración social, productividad o sostenibilidad. Se ubica al final de la cadena causal y depende también de factores externos.
Impuesto directo	Tributo que recae directamente sobre ingresos, rentas o patrimonio, como IRPF, IRAE, IASS, IRNR e Impuesto al Patrimonio.
Impuesto indirecto	Tributo vinculado principalmente al consumo o las transacciones, como IVA e IMESI. Su incidencia distributiva depende de tasas, bienes alcanzados, exoneraciones y mecanismos de devolución o compensación.
Incidencia distributiva	Efecto de impuestos, transferencias, servicios e inversiones públicas sobre la distribución del ingreso disponible, las capacidades y las oportunidades entre grupos sociales y territorios.
Informalidad laboral	Inserción laboral sin el registro o la cobertura exigida por la normativa. En el informe comprende, entre otros, asalariados y contratistas dependientes sin aportes a la seguridad social, familiares no remunerados

	y trabajadores por cuenta propia o empleadores de unidades económicas informales.
Insumos y actividades	Recursos institucionales, financieros, humanos, normativos y de información que se movilizan, junto con las acciones que se ejecutan, para producir los cambios previstos en una teoría de cambio.
Integración urbana y territorial	Situación en la que el lugar de residencia no determina de manera estructural el acceso a vivienda adecuada, servicios, infraestructura, movilidad, educación, empleo, cuidados, espacio público y participación.
Interoperabilidad	Capacidad de registros y sistemas de información para intercambiar y utilizar datos con criterios comunes, gobernanza clara y garantías de privacidad, de modo de comprender trayectorias, coordinar prestaciones y evaluar resultados.
Inversión recuperable	Inversión que genera ingresos o ahorros capaces de sostener total o parcialmente su repago.
Línea de base	Valor inicial de uno o más indicadores que describe la situación de partida y sirve como referencia para fijar metas y observar cambios.
Línea de transformación	Orientación estratégica con un sistema de intervención identificable y un resultado final propio, dirigida a modificar dinámicas, reglas, capacidades, relaciones institucionales o formas de provisión que producen o reproducen brechas.
Mercados de capitales	Ámbito en el que se canaliza financiamiento mediante instrumentos como obligaciones negociables, fideicomisos financieros, fondos de inversión y emisiones temáticas o vinculadas al desempeño.
Nudo estructural	Traba sistémica producida por la interacción entre dinámicas sociales, económicas, demográficas, institucionales y normativas, que condiciona el desarrollo equitativo e inclusivo y no puede resolverse con una intervención aislada.
Pilar contributivo	Componente de la protección social cuyo acceso y financiamiento se vinculan principalmente con aportes realizados por trabajadores, empleadores u otras personas contribuyentes.
Pilar no contributivo	Componente de la protección social financiado con recursos generales y orientado a garantizar prestaciones o transferencias sin exigir aportes previos, frecuentemente según criterios de vulnerabilidad o derecho.
Pisos pegajosos	Barreras y condiciones estructurales que concentran a determinados grupos —especialmente mujeres— en empleos de bajos ingresos, escasa movilidad y limitada protección, dificultando su progresión laboral.
Pobreza multidimensional	Privación simultánea en varias dimensiones del bienestar, como vivienda, educación, salud, trabajo, protección social o acceso a servicios. Complementa la medición basada exclusivamente en ingresos.

Portafolio de transformación	Conjunto articulado de líneas estratégicas y cambios complementarios que actúan sobre varios sistemas y horizontes temporales para avanzar hacia una visión común de desarrollo.
Productos (outputs)	Bienes, servicios, instrumentos, normas, protocolos o capacidades inmediatas generadas directamente por las actividades de una intervención.
Progresividad y regresividad	Un instrumento es progresivo cuando su carga aumenta con la capacidad económica o sus beneficios se concentran relativamente más en quienes tienen menores recursos; es regresivo cuando ocurre lo contrario.
Protección social	Conjunto de prestaciones contributivas y no contributivas, transferencias, servicios y regulaciones orientadas a prevenir, reducir o compensar riesgos y privaciones a lo largo del ciclo de vida.
Quintil de ingresos	Cada uno de los cinco grupos de igual tamaño en que se ordena a la población u hogares según ingreso; el quintil 1 reúne al 20 % de menores ingresos y el quintil 5 al 20 % de mayores ingresos.
Reconversión laboral	Proceso de actualización, adquisición o reconocimiento de capacidades que permite a las personas transitar hacia nuevas funciones, ocupaciones o sectores ante cambios productivos, tecnológicos o ambientales.
Rendición de cuentas	Mecanismos mediante los cuales instituciones y responsables informan, explican y asumen responsabilidad por decisiones, recursos, ejecución y resultados, habilitando seguimiento, evaluación y corrección.
Resultado final probable	Cambio o efecto que razonablemente se espera como consecuencia de las acciones de una misión o línea estratégica y que luego se clasifica según su carácter de mitigación o transformación.
Resultado transversal	Cambio sistémico que incide en más de un portafolio o área de la Estrategia Nacional de Desarrollo y que, por ello, requiere articulación entre ámbitos en lugar de constituirse necesariamente en una línea propia.
Resultados en tres niveles	Cambios esperados en: a) las instituciones y sus capacidades; b) la red de actores y sus formas de coordinación; y c) el sistema de provisión y su funcionamiento agregado.
Segregación residencial	Concentración espacial de grupos sociales en áreas con acceso desigual a vivienda, servicios, infraestructura y oportunidades, de modo que el lugar de residencia reproduce o profundiza desigualdades.
Sistema de provisión social	Conjunto de instituciones, normas, recursos, actores, servicios y mecanismos de coordinación que organiza la respuesta colectiva en ámbitos como educación, cuidados, vivienda, empleo o protección social.
Sostenibilidad fiscal	Capacidad de sostener ingresos, gastos, inversiones y obligaciones públicas en el tiempo, considerando el costo y la gradualidad de las transformaciones, los compromisos existentes y los costos futuros de mantener brechas sin resolver.

Sostenibilidad social	Conjunto de condiciones sociales, institucionales y financieras que permiten que el desarrollo nacional sea inclusivo, equitativo y democráticamente sostenible en el tiempo. En el informe se entiende tanto como resultado del desarrollo como condición habilitante de las transformaciones económicas, productivas, ambientales e institucionales.
Supuestos críticos	Condiciones externas o decisiones necesarias para que la relación causal propuesta en una teoría de cambio se sostenga, pero que no están completamente bajo control de quienes implementan la intervención.
Techos de cristal	Barreras informales, institucionales y culturales que limitan el acceso de determinados grupos —especialmente mujeres— a posiciones de mayor jerarquía, reconocimiento, ingresos o poder de decisión.
Teoría de cambio	Representación explícita de cómo y por qué se espera que insumos y actividades produzcan productos, resultados e impactos, incluyendo vías causales, actores, condiciones de gobernanza, financiamiento y supuestos críticos.
Test de terminal	Criterio aplicado a los resultados clasificados como transformadores para determinar si operan como condición habilitante, resultado transversal o línea propia de transformación.
Trabajo no remunerado	Actividades domésticas, de cuidados, de apoyo a otros hogares o voluntarias realizadas sin pago. Su medición es central para visibilizar la distribución social y de género del tiempo.
Trabajo remunerado	Actividad laboral realizada a cambio de una remuneración monetaria o en especie, ya sea en relación de dependencia, por cuenta propia u otras formas de inserción económica.
Transformación sistémica	Cambio que modifica el funcionamiento del sistema que produce o reproduce una brecha, alterando reglas, incentivos, capacidades, relaciones entre actores, mecanismos de provisión o distribución de recursos.
Vías de impacto	Rutas causales mediante las cuales los productos y resultados de una línea contribuyen al impacto de largo plazo; en las fichas incluyen rutas de servicios, regulación y gobernanza, articulación sistémica y cambio cultural o de prácticas.
Vivienda adecuada	Vivienda que reúne condiciones de seguridad de la tenencia, habitabilidad, acceso a servicios e infraestructura, asequibilidad, accesibilidad, localización pertinente y adecuación a las necesidades del hogar.
Vivienda vacante	Vivienda desocupada que, de acuerdo con la clasificación utilizada en el informe, se encuentra estructuralmente disponible para ocupación. No toda vivienda desocupada se considera vacante

*Nota.*Elaboración propia a partir de los términos utilizados en el documento.

Entrevistas realizadas

En el marco de la consultoría se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas a actores vinculados con las distintas dimensiones de la sostenibilidad social. La selección procuró incorporar perspectivas del sector público, sector privado, academia, sociedad civil, organismos internacionales y banca de desarrollo. A continuación, se presentan las instituciones participantes.

Tabla 21

Listado de entrevistas realizadas

Institución u organización	Tipo de actor	Temas abordados
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Sector público nacional	Sistema integrado de educación, formación y trayectorias laborales. Corresponsabilidad social y de género. Cuidados como sector de actividad y empleo formal. Integración urbana y reducción de la segregación territorial. Gobernanza y financiamiento.
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)	Sector público nacional	Integración urbana y reducción de la segregación territorial. Gobernanza y financiamiento. Corresponsabilidad social y de género.
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Sector público nacional	Cuidados como sector de empleo formal, Corresponsabilidad social y de género. Integración urbana y reducción de la segregación territorial. Gobernanza y financiamiento.
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Sector público nacional	Corresponsabilidad social y de género. Gobernanza y financiamiento.
Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU)	Banca pública	Gobernanza y financiamiento.
Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)	Entidad pública de desarrollo	Reducción de segregación territorial, educación, formación, trayectorias laborales, financiamiento, gobernanza.
Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay (CCSU)	Organización empresarial	Sistema integrado de educación, formación y trayectorias laborales. Corresponsabilidad social y de género. Cuidados

		como sector de actividad y empleo formal. Integración urbana y reducción de la segregación territorial. Gobernanza y financiamiento.
Asociación Rural del Uruguay (ARU)	Organización empresarial y gremial agropecuaria	Sistema integrado de educación, formación y trayectorias laborales Integración urbana y reducción de la segregación territorial. Gobernanza y financiamiento.
Cooperativas Agrarias Federadas (CAF)	Organización cooperativa y gremial agropecuaria	Sistema integrado de educación, formación y trayectorias laborales. Corresponsabilidad social y de género. Cuidados como sector de actividad y empleo formal. Integración urbana y reducción de la segregación territorial. Gobernanza y financiamiento.
Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU)	Organización sindical	Sistema integrado de educación, formación y trayectorias laborales, corresponsabilidad social y de género. Integración urbana y reducción de la segregación territorial. Gobernanza y financiamiento.
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay (CIEDUR)	Centro de investigación	Sistema integrado de educación, formación y trayectorias laborales, corresponsabilidad social y de género. Corresponsabilidad social y de género. Integración urbana y reducción de la segregación territorial. Gobernanza y financiamiento.

Nota. Elaboración propia a partir del trabajo de campo e investigación primaria realizada para este estudio.

9. Fuentes y referencias

Banco Mundial. (2020). *Inclusión social en Uruguay*. Grupo Banco Mundial.

Bellomo, F., & Nuñez, I. (2022). Personas mayores en Uruguay: Un estudio multidimensional. *Comentarios de Seguridad Social*, (83). Asesoría General en Seguridad Social; Ministerio de Desarrollo Social.

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2017). *More skills for work and life: The contributions of families, schools, jobs, and the social environment*. CAF.

CEPALSTAT. (2024). *National profile: Uruguay*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-nacional.html?theme=1&country=ury&lang=es>

Contaduría General de la Nación. (s. f.). *Tomo I – Resúmenes de la Ley N.º 20.446, Presupuesto Nacional 2025–2029*. Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/proyecto-poder-ejecutivo-2025-2029>

De Rosa, M., Isabella, F., Queijo, A., & Vilá, J. (2025). *Estructura tributaria en Uruguay: Las fuentes de financiamiento del Estado y su efecto redistributivo* (Documentos de Trabajo, DT 11/2025). Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

Diálogo Social. (s. f.). *Diálogo Social*. Recuperado el 4 de septiembre de 2026, de <https://dialogosocial.uy/>

Dirección General de Educación Secundaria. (2023). *Monitor educativo liceal 2023: Mejoras, promoción, desvinculación*. <https://dges.edu.uy/comunicacion/noticias/monitor-educativo-liceal-2023-mejoras-promocion-desvinculacion>

Espino, A., & Salvador, S. (2014). El Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay: Una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo. *Revista de Economía Crítica*, 18, 181–197.

Filgueira, F., Gutiérrez, M., & Papadópulos, J. (2011). A perfect storm? Welfare, care, gender and generations in Uruguay. *Development and Change*, 42(4), 1023–1048. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01725.x>

Goyeneche, G., Pérez de Sierra, I., Villegas Plá, B., Leon-Himmelstine, C., & Marcus, R. (2025). *Gender equality, disability and social inclusion analysis in Latin America: Uruguay 2025*. ODI Global.

Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Informalidad y subutilización de la fuerza de trabajo*. INE.

Instituto Nacional de Estadística. (2025a). *B.1.1 Población proyectada al 30 de junio de cada año por sexo y edad, para Total País, 2024-2070* [Conjunto de datos]. [https://www5.ine.gub.uy/documents/DemografiayEES/SERIES%20Y%20OTROS/Estimaciones%20y%20proyecciones/Revisión%202025/B.1.1%20Uruguay%20\(100ymas\)2024-2070.xlsx](https://www5.ine.gub.uy/documents/DemografiayEES/SERIES%20Y%20OTROS/Estimaciones%20y%20proyecciones/Revisión%202025/B.1.1%20Uruguay%20(100ymas)2024-2070.xlsx)

Instituto Nacional de Estadística. (2025b). *B.2.1.1 Indicadores de crecimiento proyectados* [Conjunto de datos]. <https://www5.ine.gub.uy/documents/.../B.2.1.1%20Indicadores%20de%20crecimiento.xlsx>

Instituto Nacional de Estadística. (2025c). *B.2.1.2 Indicadores de estructura proyectados* [Conjunto de datos].

<https://www5.ine.gub.uy/documents/DemografiayEESS/SERIES%20Y%20OTROS/Estimaciones%20y%20proyecciones/Revisión%202025/B.2.1.2%20Indicadores%20de%20estructura.xlsx>

Instituto Nacional de Estadística. (2025d). *Informe de pobreza anual 2025*. INE.

Instituto Nacional de Estadística. (2026a). *Boletín técnico: Actividad, empleo y desempleo. Mayo de 2026*. INE.

Instituto Nacional de Estadística. (2026b). *Series históricas de actividad, empleo y desempleo*. INE.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2025). *Mirador educativo*. INEE.

Instituto Nacional de las Mujeres. (2024). *Estadísticas de género 2024: Sistema de Información de Género*. Ministerio de Desarrollo Social.

Martínez-Galarraga, J., Rodríguez Miranda, A., & Willebald, H. (2020). Patterns of regional income distribution in Uruguay (1872–2012): A story of agglomeration, natural resources and public policies. En D. A. Tirado-Fabregat, M. Badia-Miró, & H. Willebald (Eds.), *Time and space: Latin American regional development in historical perspective* (pp. 271–307). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-47553-6_11

Midaglia, C., Antía, F., Castillo, M., & Fuentes, G. (2013). La renovación del sistema de protección social uruguayo: El desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 171–193.

Ministerio de Desarrollo Social. (2025a). *Población en situación de discapacidad en Uruguay: Prevalencia y brechas en el acceso a derechos a partir del Censo 2023*. Dirección de Discapacidad; Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad.

Ministerio de Desarrollo Social. (2025b). *Visibilizar desigualdades y fortalecer acciones: Datos estadísticos de la población afrodescendiente en Uruguay* [Presentación de diapositivas]. División de Promoción de Políticas Públicas para Afrodescendientes.

Ministerio de Desarrollo Social, & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2025). *Las múltiples caras de la pobreza infantil: Multidimensionalidad de la pobreza e infancia* [Presentación de diapositivas]. Seminario Infancia y pobreza: Construyendo hoy el compromiso intersectorial, Uruguay Crece Contigo.

Ministerio de Educación y Cultura. (2025). *Panorama de la educación terciaria 2023*. Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. (2025). *Plan quinquenal de vivienda y hábitat 2025–2029*. Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

Monteiro, L. (2025). *Brechas de género en STEM: Una mirada al sector energético*. ONU Mujeres; Fondo de Innovación en Energías Renovables.

Mujer y Salud en Uruguay, & Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2023). *Uruguay: Derechos de las personas LGBTIQ+ en cifras* [Hoja informativa].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2026). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2026*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/38649e87-es>

Rodríguez Miranda, A., Vial Cossani, C., Centurión, I., & Pérez Fernández, M. (2024). *Índice de desarrollo regional Uruguay 2006–2022: IDERE-UY. Informe 2024*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

UNICEF Uruguay. (2022). *Privaciones múltiples en la infancia en Uruguay: Actualización a 2019*.

UN Women. (2025). *Perfil de género y generaciones de Uruguay*. Grupo Interagencial de Género de las Naciones Unidas en Uruguay.