PARLAMENTO
DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

L legislatura

**Comisión de Presupuestos**
**integrada con la de Hacienda**

Carpeta N.º 2834 de 2026

Anexo I al
Repartido N.º 663
Julio de 2026

# RENDICIÓN DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
Ejercicio 2025

Exposición de motivos
Informe económico financiero

# Rendición de Cuentas
# y Balance de Ejecución Presupuestal
Ejercicio 2025

# Exposición de motivos
# Informe económico financiero

Firma electrónica avanzada, UY
Firmado por: ADRIANA BEATRIZ AROSTEGUIBERRY CANTULLERA
Documento: 196BC6E2724DC4416822193611FFCF19
Fecha: 30/06/2026 16:15
Autoridad Certificadora del Ministerio del Interior

# ÍNDICE

ÍNDICE ..... 1
I. RESUMEN EJECUTIVO ..... 3
1. Escenario macroeconómico y fiscal ..... 4
2. Crecimiento económico y empleo ..... 5
3. Matriz de protección social y convivencia ..... 7
II. CONTEXTO INTERNACIONAL ..... 10
1. ECONOMÍA GLOBAL ..... 10
2. LA REGIÓN: ARGENTINA Y BRASIL ..... 14
III. CONTEXTO NACIONAL ..... 20
1. NIVEL DE ACTIVIDAD ..... 20
2. SECTOR EXTERNO ..... 23
3. INFLACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA ..... 27
4. MERCADO DE TRABAJO E INGRESO DE LOS HOGARES ..... 29
5. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ..... 34
6. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS ..... 38
IV. FINANZAS PÚBLICAS ..... 41
1. SITUACIÓN FISCAL ..... 41
2. INSTITUCIONALIDAD FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE METAS ..... 47
3. PROYECCIONES FISCALES ..... 57
4. METAS FISCALES 2026-2029 ..... 60
5. ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE LA DEUDA SOBERANA ..... 63
V. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO ..... 81
1. ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO ..... 83
2. CLIMA DE NEGOCIOS ..... 84
3. EMPLEO: LINEAMIENTOS SALARIALES Y POLÍTICAS ACTIVAS ..... 87
4. INNOVACIÓN ..... 91
5. INFRAESTRUCTURA ..... 93
6. AMBIENTE ..... 102
7. INSERCIÓN INTERNACIONAL ..... 106
8. POLÍTICA PRODUCTIVA SECTORIAL ..... 109
9. POLÍTICA DE FRONTERA ..... 115
10. PRECIOS DE COMBUSTIBLES FRENTE AL SHOCK DEL PRECIO DEL PETRÓLEO ..... 117
VI. MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL Y CONVIVENCIA ..... 120

1. DIÁLOGO SOCIAL SOBRE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL ..... 122
2. COMBATE A LA POBREZA INFANTIL ..... 124
3. ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE ..... 137
4. EDUCACIÓN ..... 140
5. SALUD ..... 157
6. VIVIENDA Y HÁBITAT ..... 173
7. SEGURIDAD SOCIAL ..... 178
8. SEGURIDAD Y CONVIVENCIA ..... 194
VII. GESTIÓN PRESUPUESTAL ..... 200
1. EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL ..... 200
2. ANÁLISIS PRESUPUESTAL 2025 ..... 202
VIII. ANEXOS ..... 220
1. MODELO DE PROYECCIÓN DEL PIB Y COMPONENTES DE LA DEMANDA ..... 220
2. ANÁLISIS DE RIESGOS SOBRE LA PROGRAMACIÓN FISCAL ..... 223
3. MOVILIDAD ELÉCTRICA: EVOLUCIÓN DEL PARQUE VEHICULAR ..... 238
4. INCORPORACIÓN DE CRITERIOS CLIMÁTICOS EN EL PROCESO PRESUPUESTAL ..... 242
5. INFORME SOBRE COMPROMISOS DE PAGO A FUTURO ASOCIADO A PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA ..... 250

# I. RESUMEN EJECUTIVO

En 2025 la economía de Uruguay creció, se creó empleo, aumentaron los salarios reales y las jubilaciones, bajó la pobreza, la inflación fue la más baja de los últimos 20 años y se cumplieron las metas fiscales. Asimismo, el año pasado el parlamento aprobó el presupuesto nacional, que estableció un conjunto de políticas para acelerar el crecimiento, mejorar la matriz de protección social y la seguridad pública, que el Poder Ejecutivo está desarrollando.

Para 2027, el proyecto de ley de rendición de cuentas propone un aumento de recursos en las siguientes áreas prioritarias: **combate a la pobreza infantil, educación, seguridad y atención a las personas en situación de calle**.

En materia de **combate a la pobreza infantil**, se propone un cambio histórico en el sistema de transferencias: la creación de la **Asignación Única para la Infancia y la Adolescencia**, que unifica y fortalece los montos de los instrumentos vigentes. La propuesta implica el rediseño más importante del sistema de transferencias de los últimos 20 años. El nuevo esquema genera un incremento de 84% en los montos promedio de las transferencias para los niños nacidos del 1 de enero de 2025 en adelante, duplicando el impacto de la política de transferencias sobre la baja de la pobreza infantil. El incremento previsto para 2027 asciende a $1.257 millones. Adicionalmente, se prevén $50 millones para fortalecer las políticas de atención a la infancia de INAU.

En cuanto a recursos para **educación**, se propone destinar recursos incrementales por $407 millones para 2027 para la implementación de políticas de la ANEP, para la ampliación de becas en la UDELAR y para financiar el convenio colectivo con UTEC.

En el área **seguridad,** la rendición de cuentas propone recursos adicionales para el desarrollo del plan de seguridad, $1.180 millones adicionales en 2027 (de los cuales $418 millones se incorporan como permanentes a partir de 2028), al tiempo que propone un cambio histórico en la institucionalidad vinculada con la seguridad, creando el Instituto Nacional de Reinserción como servicio descentralizado.

En cuanto a la **atención de personas en situación de calle**, la rendición de cuentas establece un incremento de $200 millones para 2027 para los dispositivos de atención vinculados a la estrategia de atención del Programa Calle del MIDES.

Los recursos destinados a las áreas priorizadas tienen dos fuentes de financiamiento. En primer lugar, **reasignaciones presupuestales** ($1.837 millones, de los cuales $975 millones se incorporan como permanentes a partir de 2028). En segundo lugar, mayores ingresos producto de una **disminución del gasto tributario** vinculado a la compra de vehículos eléctricos e híbridos y nuevas estimaciones de las **medidas tributarias aprobadas en el Presupuesto Nacional**. Esto permite realizar dicha priorización sin alterar la meta de Resultado Fiscal Estructural.

Adicionalmente a lo propuesto para 2027 en la presente Rendición de Cuentas, el **Presupuesto Nacional 2025-2029** había aprobado un incremento de recursos de $2.000 millones **para 2027** para la Administración Central y los Organismos del art. 220, donde se destacan como prioridades la seguridad (60%) y la infancia y la adolescencia (25%). En materia de **seguridad**, dichos recursos otorgan financiamiento para el ingreso de funcionarios policiales y operadores penitenciarios, la partida prevento-represiva para policías dedicados a tareas de vigilancia, tobilleras, cámaras de videovigilancia, así como la creación de la fiscalía de violencia doméstica y basada en género y el juzgado de Ciudad del Plata. Por otra parte, los recursos destinados para

**infancia y adolescencia** tienen como destino la ampliación del bono escolar, que permitirá pasar de 170.000 a 230.000 niños en 2027, y la ampliación de becas de secundaria, para alcanzar a 30 mil estudiantes becados en 2027, duplicando la cantidad de becas de 2025.

# 1. Escenario macroeconómico y fiscal

El **contexto externo** que enfrenta la economía uruguaya se caracteriza por un elevado nivel de incertidumbre. La economía global atraviesa una fase de desaceleración, con menor crecimiento esperado para este año respecto al 2025, tanto para economías avanzadas como emergentes. A ello se suma la mayor volatilidad del precio internacional del petróleo, con impacto sobre los costos de producción y el comercio global. Las tensiones geopolíticas persistentes, los reajustes en las cadenas de valor internacionales y la volatilidad en los mercados financieros globales completan un panorama externo complejo.

El Banco Central del Uruguay (BCU) confirmó que la **actividad económica** creció 1,8% en 2025 respecto al año anterior, por encima del promedio de crecimiento de Uruguay en la última década. El resultado se explica en parte por el aumento de actividad de la refinería y de las industrias de alimentos, la expansión comercial y el dinamismo en el suministro de comidas y bebidas, aunque fue contrarrestado por una caída de la construcción y una menor generación de energía eléctrica. En el primer trimestre de 2026, la economía se ubicó 0,9% por encima del mismo período del año anterior, con crecimiento desestacionalizado respecto al trimestre previo, con una variación de 0,8%.

La **inflación** en 2025 fue 3,7%, ubicándose por debajo de la meta oficial de 4,5% definida por la autoridad monetaria (dentro del margen de tolerancia de entre 3% y 6%). Este fue el menor registro para un cierre de año desde 2001. Esta estabilización no solo tiene un impacto directo sobre el poder adquisitivo de los hogares, sino que mejora las condiciones para la toma de decisiones de las empresas, el ahorro de largo plazo y la credibilidad de la política monetaria. En el primer semestre de 2026, la inflación llegó a ubicarse por debajo del 3% en marzo, siendo el registro más bajo de los últimos 70 años.

El **mercado laboral** mostró un desempeño favorable durante 2025. Según el INE, en 2025 se crearon 26.000 nuevos puestos de trabajo, al tiempo que el salario real aumentó 2,3%. El crecimiento conjunto del empleo y de los salarios reales permite que los beneficios del crecimiento se trasladen al ingreso de los hogares. Las jubilaciones y pensiones han seguido una trayectoria de recuperación en términos reales, acompañando la evolución de los salarios, verificándose un aumento mayor en las jubilaciones mínimas.

Los indicadores de **pobreza** muestran una tendencia moderada a la baja. La proporción de personas en situación de pobreza pasó del 17,3% en 2024 al 16,6% en 2025. Este nivel implica un regreso a valores inferiores al período 2019-2024. En materia de pobreza infantil, aunque los menores de seis años siguen siendo los más afectados, también fueron quienes registraron la mayor caída de pobreza en el último año. En cuanto a la distribución del ingreso, el coeficiente de Gini se ubicó en 0,404 para 2025, un nivel similar al de 2024 (0,405).

En **términos fiscales**, las metas planteadas para 2025 fueron cumplidas: el resultado fiscal estructural se ubicó en -3,9% del PIB, implicando una leve mejora con respecto 2024. Asimismo, se cumplió con el tope de endeudamiento neto, sin recurrir a cláusulas de salvaguarda. Si bien el crecimiento del PIB de 2025 fue menor al proyectado, lo que redundó en una disminución de los ingresos públicos, el desarrollo de una estrategia activa de gestión del gasto permitió cumplir con las metas planteadas. El cumplimiento de los compromisos fiscales preserva la credibilidad

de la política macroeconómica, mantiene acotado el riesgo soberano, que se consolida en el menor nivel de Latinoamérica, y da sustentabilidad a la trayectoria de deuda pública.

Las **proyecciones fiscales** prevén un resultado fiscal observado del Gobierno Central – Banco de Previsión Social (GC-BPS) de -4,1% del PIB para 2026. Dicho valor es consistente con un resultado fiscal estructural –que corrige por ciclo económico y partidas extraordinarias– de -4,0%, en línea con la meta planteada en el Presupuesto Nacional.

En materia de **sostenibilidad fiscal**, la Ley de Presupuesto 2025–2029 estableció una nueva regla de diseño dual que modernizó y fortaleció el marco preexistente. El nuevo esquema incorpora una referencia explícita de sostenibilidad de mediano plazo definida en términos de la deuda neta del Gobierno Central y el BPS, articulada con dos metas operacionales anuales: el resultado fiscal estructural y un tope de endeudamiento neto. El decreto reglamentario de la ley publicado avanza en las definiciones y metodologías para el cálculo de estos indicadores y detalla los mecanismos de convergencia y corrección de desvíos, completando así la articulación entre las metas de corto plazo y el ancla de deuda de mediano plazo. En conjunto, este marco normativo fortalece y consolida el sustento institucional de la estrategia fiscal del gobierno.

## 2. Crecimiento económico y empleo

El gobierno tiene como prioridad apuntalar el crecimiento económico para generar más empleo, mediante acciones vinculadas con la competitividad, la innovación, la agenda de infraestructura, la sostenibilidad ambiental, la inserción internacional, el estímulo de sectores estratégicos, el desarrollo de políticas de empleo, la atención a la zona de frontera, y la amortiguación del impacto en los precios internos de los combustibles.

Con el objetivo de mejorar la **competitividad** de la economía y reducir el costo de vida de la población, el gobierno impulsó durante 2025 y 2026 una agenda de cambios y reformas normativas. En julio de 2025 se impulsaron medidas de “desempapelamiento” sobre un 75% de los documentos de comercio exterior, mientras que en marzo de 2026 se anunció un nuevo conjunto de medidas para eliminar requisitos burocráticos e ineficiencias estatales que afectan la actividad productiva. Ambos paquetes de medidas implicaron una reducción estimada de costos de 40 millones de dólares. Adicionalmente, en junio de 2026 se remitió al parlamento el proyecto de Ley de Competitividad y Reducción del costo de vida, que propone una amplia batería de cambios legales para mejorar las condiciones de competitividad del país.

En **materia laboral**, en 2025 se desarrolló la 11ª ronda de Consejos de Salarios, cuyos lineamientos establecieron pautas diferenciales priorizando los salarios más bajos, mediante ajustes nominales de periodicidad semestral. La primera fase de negociación, correspondiente a los convenios con vencimiento entre junio y noviembre de 2025, involucró a 167 mesas y aproximadamente 672.000 cotizantes. En este marco, el 83% de las mesas alcanzó acuerdos tripartitos. Asimismo, se creó el programa “Uruguay Impulsa: trabajo y capacitación”, orientado a mejorar la empleabilidad de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica y con dificultades de acceso a empleos de calidad. El programa incorporó un componente de capacitación a cargo del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, equivalente al 20% del tiempo total, con cupos para 5.500 personas. Durante el primer semestre de 2026 se lanzó su segunda edición. Asimismo, en el primer semestre de 2026 aprobó la Ley de Empleo Integral, que propone un nuevo esquema de promoción del empleo basado en un régimen general de estímulos dirigido a distintos colectivos con dificultades de inserción laboral.

Durante 2025 y el primer semestre de 2026 se consolidó una **agenda de infraestructura** orientada a remover restricciones estructurales al crecimiento, mejorar la competitividad de la economía y fortalecer la resiliencia del país frente a desafíos logísticos, energéticos e hídricos. En materia de infraestructura vial, se definió una cartera de inversiones superior a 2.100 millones de dólares, que comprende obras de mantenimiento, rehabilitación y expansión de la red nacional, junto con nuevas licitaciones y proyectos estratégicos. Asimismo, se lanzaron los contratos de Mantenimiento de Activos Sostenible, que incorporan incentivos asociados al cumplimiento de estándares ambientales con visión de largo plazo. En seguridad hídrica, se reformuló el proyecto Arazatí para adecuarlo a los objetivos de abastecimiento sostenible del área metropolitana y se concretaron los acuerdos para la construcción de la represa de Casupá, obra clave para fortalecer las reservas de agua dulce y la seguridad de abastecimiento. Asimismo, se está impulsando un programa de infraestructura educativa bajo la modalidad de participación público-privada, ampliando la infraestructura educativa y deportiva y fortaleciendo las oportunidades de desarrollo territorial. En materia de movilidad y transporte, se inició la implementación del Proyecto de Transporte Público Metropolitano. El programa constituye una histórica transformación del sistema de transporte público, con la incorporación de nuevas infraestructuras de alta capacidad, priorización del transporte colectivo, incorporación de tecnología y por primera vez la gestión integral del sistema a partir de una nueva institucionalidad metropolitana. También se fortalecieron las capacidades institucionales para promover inversiones estratégicas en riego, orientadas a aumentar la productividad, mejorar la adaptación al cambio climático y fortalecer la producción exportadora del sector agropecuario.

En materia de **ciencia, tecnología e innovación**, se han dado pasos relevantes para fortalecer la institucionalidad, la planificación estratégica y los instrumentos de apoyo al ecosistema en el marco de Uruguay Innova. En cuanto a los nuevos instrumentos, se destaca: el lanzamiento del Fondo Ida Holz, orientado a promover proyectos de investigación de largo plazo con montos significativamente superiores a otros instrumentos nacionales; el fortalecimiento de herramientas para el desarrollo de emprendimientos innovadores y empresas de base científico-tecnológica; la consolidación de convocatorias para la vinculación entre la academia y el sector productivo, y la puesta en marcha del programa Uruguay al Mundo. Por otra parte, en materia regulatoria, se destacan los avances en la instrumentación de *sandboxes* regulatorios, el desarrollo de nuevas herramientas de compra pública y ampliación de exoneraciones fiscales. Por último, en iniciativas de innovación pública, se destaca la alianza con Microsoft Lab para desarrollar pilotos en el sector público basados en inteligencia artificial.

En un contexto en el que la **sostenibilidad ambiental** se ha convertido en una necesidad y en un requisito, se avanzó integrando la dimensión ambiental en el diseño y ejecución de la política económica, buscando una gestión más eficiente de los recursos y fortaleciendo la estrategia de inserción comercial y captación de inversiones. En este sentido, la transición hacia modelos de producción de menor impacto ambiental relativo plantea desafíos, pero también genera oportunidades para fortalecer la competitividad e incentivar la inversión. En ese marco, se ajustó el marco de funcionamiento de la COMAP incorporando el indicador “Sostenibilidad Ambiental” y se establecieron indicadores estratégicos para la protección del campo natural, la producción de bioinsumos, la cadena de valor del Hidrógeno Verde y la valorización de residuos y reciclaje.

En materia de **inserción internacional**, el período 2025–2026 deparó logros de carácter histórico. Las exportaciones uruguayas de bienes alcanzaron los 13.493 millones de dólares en 2025, el registro más alto de la última década y un crecimiento del 5% respecto al año anterior.

En el plano de los acuerdos comerciales, entró en vigor para Uruguay el Acuerdo de Libre Comercio entre Singapur y el MERCOSUR, y se firmó el Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los países del EFTA. El hito más relevante fue la firma, el 17 de enero de 2026, del Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea –tras más de veinticinco años de negociaciones–, cuyas disposiciones comerciales comenzaron a aplicarse provisionalmente el 1° de mayo de 2026. Uruguay fue el único miembro del bloque que, con independencia del signo político de sus sucesivos gobiernos, mantuvo un apoyo constante a la conclusión del acuerdo, configurando así una genuina política de Estado. En febrero de 2026, el presidente Orsi encabezó una visita oficial y misión comercial a China con una amplia delegación del sector privado, orientada a abrir nuevas oportunidades de negocios, inversión y cooperación.

Las políticas impulsadas también incorporan el **estímulo de sectores estratégicos**: el sector agropecuario, la industria manufacturera y el turismo. Estos sectores son prioritarios por sus encadenamientos productivos y sociales, y por su capacidad de generar empleo y valor agregado en el territorio. La promoción del riego constituye una línea estratégica central para aumentar la productividad y reducir la vulnerabilidad frente a eventos climáticos adversos del sector agropecuario.

El gobierno implementó una serie de **medidas orientadas a la frontera,** con el objetivo de mitigar los efectos distorsivos generados por la brecha de precios con Argentina y Brasil, así como fomentar la formalización económica. En materia de combustibles, se comenzó a ajustar periódicamente el descuento de IMESI a la nafta y se amplió la zona de descuento, agregando una franja adicional para las estaciones de servicio ubicadas entre 20 y 60 kilómetros de los pasos de frontera. En materia de comercio, se establecieron mecanismos simplificadores de importaciones para comercios minoristas formales e incorporó exoneraciones de aportes patronales para estimular la creación de empleo formal en la región, al tiempo que habilitó la exoneración del IVA a importaciones de una lista de productos seleccionados.

Frente al shock internacional producido por el conflicto bélico entre Estados Unidos e Israel con Irán, que desencadenó una disrupción sin precedentes en el suministro mundial de petróleo y provocó un abrupto aumento de los precios internacionales del crudo y sus derivados, el gobierno optó por una estrategia para **amortiguar el impacto sobre los precios internos de los combustibles**. De esta forma, los aumentos mensuales fijados con posterioridad al inicio del conflicto fueron menores a los que se habrían registrado de haber convalidado internamente los Precios de Paridad de Importación de forma automática.

## 3. Matriz de protección social y convivencia

La convocatoria y puesta en funcionamiento del **Diálogo Social sobre Protección y Seguridad Social** constituyó la materialización de un compromiso asumido por el Gobierno para promover una discusión amplia, plural y técnicamente informada sobre los principales desafíos de la protección social en Uruguay con una mirada de mediano plazo. Desarrollado entre agosto de 2025 y abril de 2026, el proceso dio lugar a una hoja de ruta con orientaciones en cuatro grandes áreas: protección a la infancia, cuidados, protección a las personas en etapa activa, y jubilaciones y pensiones. A partir de mayo, el Poder Ejecutivo ha desarrollado una agenda de trabajo para convertir los acuerdos, sugerencias y recomendaciones del Diálogo sobre Protección y Seguridad Social en propuestas concretas de transformación.

En ese marco, el presente proyecto de Rendición de Cuentas incluye una **reforma del sistema de transferencias a la infancia y la adolescencia**. La reforma unifica el conjunto de prestaciones que actualmente se encuentran dispersas (Asignaciones Familiares Contributivas, Plan de

Equidad, Tarjeta Uruguay Social, Bono Crianza) y aumenta su monto, consolidándolas en una prestación única denominada **Asignación Única para la Infancia y la Adolescencia**. La implementación se realizará de forma gradual, comenzando en 2027 con las generaciones nacidas entre 2025 y 2027. De este modo, la implementación prioriza los primeros 1.000 días de vida, que juegan un rol clave en el desarrollo. Para 2027 se espera el ingreso de más de 50.000 niños al nuevo sistema. Se estima que, como efecto de la reforma, la pobreza en este grupo etario alcanzaría una disminución de 25% con la incorporación de la totalidad de los niños, niñas y adolescentes al nuevo esquema.

En materia de **educación**, la ANEP ha puesto especial énfasis en apoyar a la población estudiantil más vulnerable y en fortalecer la calidad de los aprendizajes. En ese marco, el Presupuesto Nacional asignó los recursos para ampliar significativamente tanto la cantidad de becas de apoyo económico para estudiantes de educación media como el monto de dichas becas. Para 2026 se estima la adjudicación de aproximadamente 22.000 becas, lo que representa un incremento cercano al 50% respecto al año anterior. Asimismo, el monto promedio de las becas aumentó en torno al 50%. Con el objetivo de acompañar el inicio del año lectivo, en marzo 2026 se otorgó el Bono Escolar, una prestación creada por este gobierno y destinada a estudiantes de educación inicial y primaria que asisten a centros educativos públicos. En 2025 el bono escolar alcanzó a 115 mil estudiantes, y en 2026 el beneficio se amplió a 170.000 estudiantes correspondientes a los contextos socioeconómicos más desfavorables. Por otra parte, se continuaron expandiendo las propuestas educativas que combinan una mayor carga horaria pedagógica con servicios de alimentación.

En materia de **salud**, durante el 2025 el Sistema Nacional Integrado de Salud mantuvo una amplia cobertura de la población y niveles estables en sus principales indicadores de funcionamiento. Se registraron avances normativos e institucionales orientados a fortalecer el acceso, la calidad y la modernización de las prestaciones. Entre los principales hitos se destaca la aprobación de la ley sobre eutanasia y el posterior trabajo de reglamentación, que consolida un marco legal pionero en América Latina vinculado con el derecho a la muerte digna. En cuanto a prestaciones, se incorporó la apendicectomía laparoscópica al Programa Integral de Atención en Salud y los Anticoagulantes Orales de Acción Directa en el Formulario Terapéutico de Medicamentos. A su vez, se reforzó la estrategia de inmunización con la incorporación de la vacuna contra el meningococo. En el plano institucional, se destaca la integración del sistema público mediante el nuevo acuerdo de complementación entre ASSE y Hospital de Clínicas.

En el marco de los lineamientos establecidos en el **Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat**, el Gobierno definió realizar una inversión sin precedentes para atender a las familias que residen en asentamientos irregulares. A lo largo del quinquenio se duplicarán los recursos destinados a atender la precariedad habitacional, alcanzando 700 millones de dólares. Asimismo, en cumplimiento de los compromisos asumidos, la presente rendición de cuentas incorpora un crédito por el IVA de las obras de construcción cooperativa, una reivindicación histórica del movimiento cooperativo que reducirá el costo de las viviendas y las cuotas de los socios.

Asimismo, en el marco de las recomendaciones surgidas del diálogo social, el Poder Ejecutivo remitirá en 2026 un proyecto de ley vinculado a la **seguridad social**, con reformas al pilar de solidaridad intergeneracional del régimen previsional, incorporando una causal anticipada con foco en las poblaciones más vulnerables para habilitar el acceso a la jubilación a los 60 años de edad con 30 años de servicio.

En marzo de 2026, luego de un trabajo de intercambio con instituciones del ámbito público, privado, académico y social, se presentó el **Plan Nacional de Seguridad Pública** 2025–2035. El plan contiene un conjunto de medidas orientadas a reforzar la prevención, la investigación criminal, la tecnología y la capacidad operativa de los organismos competentes. En la presente Rendición de Cuentas se incorporan nuevas inversiones con ejecución prevista para 2027, destinadas a fortalecer las capacidades operativas y tecnológicas del sistema de seguridad pública. Entre ellas se incluyen la incorporación de nuevos efectivos policiales, la mejora de la movilidad policial, el desarrollo de herramientas de identificación biométrica, la ampliación de sistemas de monitoreo y detección de incidentes, y el fortalecimiento de la seguridad en el sistema penitenciario.

Asimismo, en el marco de los compromisos que el Gobierno asumió en materia de **seguridad, convivencia y vivienda**, se puso en marcha el Programa Más Barrio. El programa constituye una estrategia de intervención territorial integral de alcance nacional que actúa de forma simultánea sobre las condiciones de vivienda, la transformación de los espacios públicos, el fortalecimiento de la seguridad y la convivencia, así como el trabajo directo con la comunidad. Por otro lado, se destaca la creación del Instituto Nacional de Reinserción como servicio descentralizado, una recomendación de política proveniente de actores sociales y académicos, que separa adecuadamente las funciones de persecución del delito de las de tratamiento y reinserción social de las personas privadas de libertad.

# II. CONTEXTO INTERNACIONAL

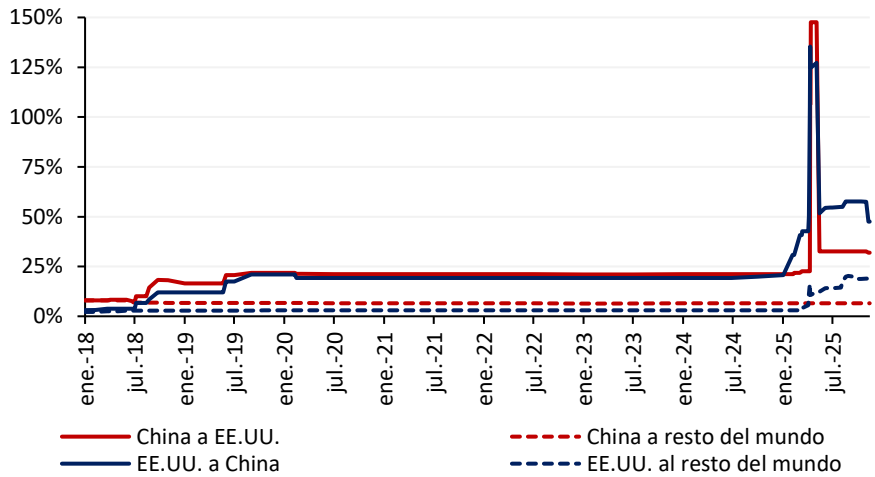
## 1. ECONOMÍA GLOBAL

El **escenario internacional** continúa caracterizándose por elevados niveles de incertidumbre y por la sucesión de eventos con capacidad de alterar significativamente las perspectivas económicas globales. No obstante, la economía mundial ha mostrado una capacidad de adaptación superior a la prevista frente a shocks de distinta naturaleza, manteniendo un crecimiento moderado pese al aumento de las tensiones comerciales, los conflictos geopolíticos y condiciones financieras aun relativamente restrictivas.

Durante el año 2025, el **crecimiento global** se sostuvo en 3,4%, impulsado por la fortaleza del consumo privado y el dinamismo de la inversión, particularmente en sectores vinculados al desarrollo tecnológico y la inteligencia artificial. Estados Unidos creció 2,1%, China mantuvo una expansión de 5,0% y las economías emergentes continuaron explicando una parte significativa del crecimiento mundial, mientras que las economías avanzadas mostraron una recuperación gradual.

Uno de los principales factores que condicionó la evolución de la economía internacional fue la profundización de las **tensiones comerciales**. La política arancelaria implementada por Estados Unidos y las medidas de respuesta adoptadas por sus principales socios comerciales dieron lugar a una nueva fase de fragmentación del comercio internacional. La discrecionalidad en el anuncio y revisión de las medidas incrementó significativamente la incertidumbre y aceleró los procesos de diversificación de proveedores y de reconfiguración de las cadenas globales de valor. Sin embargo, el impacto sobre la actividad económica fue menor al inicialmente previsto, reflejando la capacidad de adaptación de empresas y consumidores y el surgimiento de nuevos flujos comerciales.

**Tasa arancelaria efectiva**

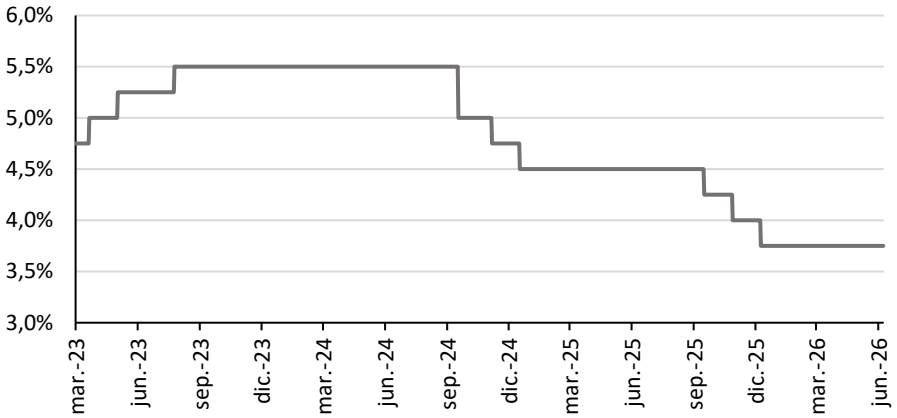



Fuente: Peterson Institute for International Economics

Al mismo tiempo, el proceso de desinflación global continuó avanzando durante el año 2025, aunque a un ritmo más moderado. Las economías avanzadas registraron una inflación mediana de 2,5%, mientras que las economías emergentes y en desarrollo alcanzaron 3,3%. En **Estados Unidos**, la inflación se ubicó en 2,8%, permaneciendo por encima del objetivo de la Reserva Federal, en tanto que **China** registró una inflación cercana a cero. Este contexto permitió que

los principales bancos centrales iniciaran un proceso gradual de flexibilización monetaria, aunque manteniendo una postura cautelosa frente a la persistencia de algunos riesgos inflacionarios.

**Tasa de referencia de la FED**
Límite superior

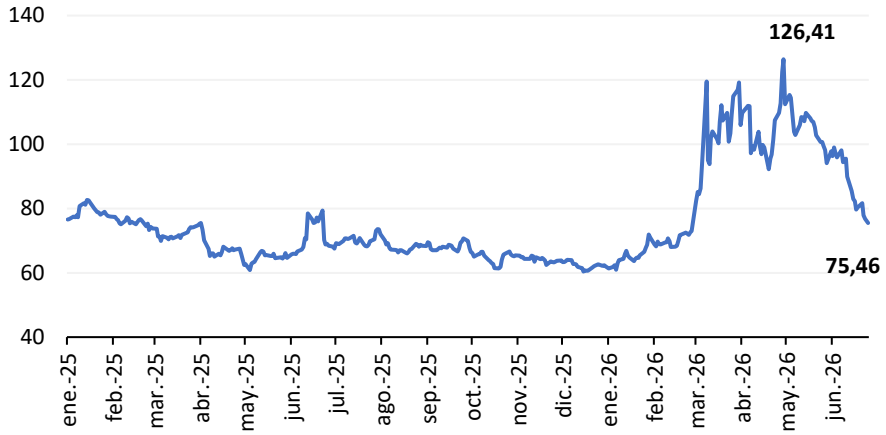



Fuente: FRED

En particular, durante 2025 la Reserva Federal de los Estados Unidos continuó el proceso de recortes de la tasa de fondos federales iniciado en 2024, en un marco de menor dinamismo de la actividad y señales de enfriamiento del mercado laboral. No obstante, la persistencia de la inflación por encima del objetivo mantuvo acotado el margen para una reducción más acelerada de tasas. Hacia adelante, las proyecciones más recientes de la Reserva Federal apuntan a una trayectoria de relativa estabilidad, consistente con una política monetaria todavía restrictiva hasta observar una convergencia más clara de la inflación hacia el objetivo.

En este marco, a comienzos de 2026 emergió una nueva fuente de incertidumbre que reforzó el sesgo cauteloso de la política monetaria a nivel global. El recrudecimiento de las tensiones geopolíticas en Medio Oriente, en particular el conflicto entre Estados Unidos e Israel con Irán y las disrupciones en el tránsito marítimo a través del Estrecho de Ormuz, generó presiones adicionales sobre los mercados energéticos internacionales. Dada la relevancia estratégica de esta vía para el comercio mundial de petróleo y gas natural, las restricciones a la navegación y los ataques a infraestructura energética provocaron un rápido incremento de los precios internacionales de la energía y un aumento de la volatilidad en los mercados.

**Precio del Petróleo**
Variedad Brent, dólares por barril




Fuente: Investing

Los efectos de este conflicto difieren entre economías. Mientras los países exportadores netos de energía se benefician del aumento de los precios internacionales, las economías importadoras enfrentan un deterioro de sus términos de intercambio y mayores presiones inflacionarias.

Las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) indican que el impacto económico del conflicto dependerá de su duración y magnitud. El escenario de referencia supone que el crecimiento mundial se mantendrá próximo a 3,1% en 2026, aunque escenarios de mayor intensidad podrían reducirlo hasta 2,0%, al tiempo que incrementarían la inflación mundial. Estos efectos se transmitirían principalmente a través del aumento de los precios energéticos, el deterioro de las expectativas y un endurecimiento de las condiciones financieras internacionales.

La incertidumbre vinculada al aumento de los precios de la energía modificó las expectativas sobre la evolución de la política monetaria. Los mercados financieros revisaron al alza las expectativas inflacionarias de corto plazo y las trayectorias esperadas de las tasas de interés, reduciendo la probabilidad de una rápida normalización monetaria en las principales economías avanzadas. No obstante, los episodios de volatilidad observados hasta el momento no se han traducido en disrupciones significativas de los mercados financieros internacionales.

A pesar de la ocurrencia de shocks negativos, diversos factores continúan aportando resiliencia a la economía mundial. El fuerte dinamismo de la inversión en inteligencia artificial y nuevas tecnologías, la capacidad de adaptación de las cadenas globales de suministro y la relativa solidez de los mercados laborales han contribuido a sostener la actividad económica y moderar el impacto de los sucesivos shocks internacionales.

En términos generales, las **perspectivas para la economía mundial** son de crecimiento, aunque sujetas a riesgos relevantes. El escenario base considera que la actividad global mantendrá un crecimiento moderado durante los próximos años, acompañado por una gradual convergencia de la inflación y una normalización paulatina de las condiciones monetarias internacionales. Sin embargo, permanecen riesgos asociados principalmente a una eventual profundización de las tensiones geopolíticas, nuevas restricciones al comercio internacional, una mayor persistencia de las presiones inflacionarias y episodios de volatilidad financiera.

| Escenario macroeconómico externo | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2025** | ***2026**** | ***2027**** | ***2028**** | ***2029**** | ***2030**** |
| **Crecimiento PIB real** | | | | | | |
| **Mundo** | **3,4%** | ***3,1%*** | ***3,2%*** | ***3,2%*** | ***3,2%*** | ***3,1%*** |
| **Economías avanzadas** | **1,9%** | ***1,8%*** | ***1,7%*** | ***1,7%*** | ***1,6%*** | ***1,5%*** |
| *EE.UU.* | *2,1%* | ***2,3%*** | ***2,1%*** | ***2,1%*** | ***1,9%*** | ***1,8%*** |
| *Zona del Euro* | *1,4%* | ***1,1%*** | ***1,2%*** | ***1,4%*** | ***1,2%*** | ***1,1%*** |
| **Economías emergentes** | **4,4%** | ***3,9%*** | ***4,2%*** | ***4,2%*** | ***4,1%*** | ***4,0%*** |
| *China* | *5,0%* | ***4,4%*** | ***4,0%*** | ***4,0%*** | ***3,7%*** | ***3,3%*** |
| *Brasil* | *2,3%* | ***1,9%*** | ***2,0%*** | ***2,4%*** | ***2,5%*** | ***2,5%*** |
| *Argentina* | *4,4%* | ***3,5%*** | ***4,0%*** | ***3,8%*** | ***3,5%*** | ***3,2%*** |
| **Otras variables relevantes** | | | | | | |
| Inflación mundial | 4,1% | ***4,4%*** | ***3,7%*** | ***3,4%*** | ***3,2%*** | ***3,2%*** |
| Inflación EE.UU. | 2,7% | ***3,2%*** | ***2,5%*** | ***2,5%*** | ***2,3%*** | ***2,2%*** |
| Inflación Zona del Euro | 2,1% | ***2,6%*** | ***2,2%*** | ***2,1%*** | ***2,0%*** | ***2,0%*** |
| Tasa Fed (cierre de año) | 3,8% | ***3,9%*** | ***3,6%*** | ***3,4%*** | ***3,0%*** | ***3,0%*** |

Fuente: MEF en base a FMI, Bloomberg, BCRA, BCB y FRED

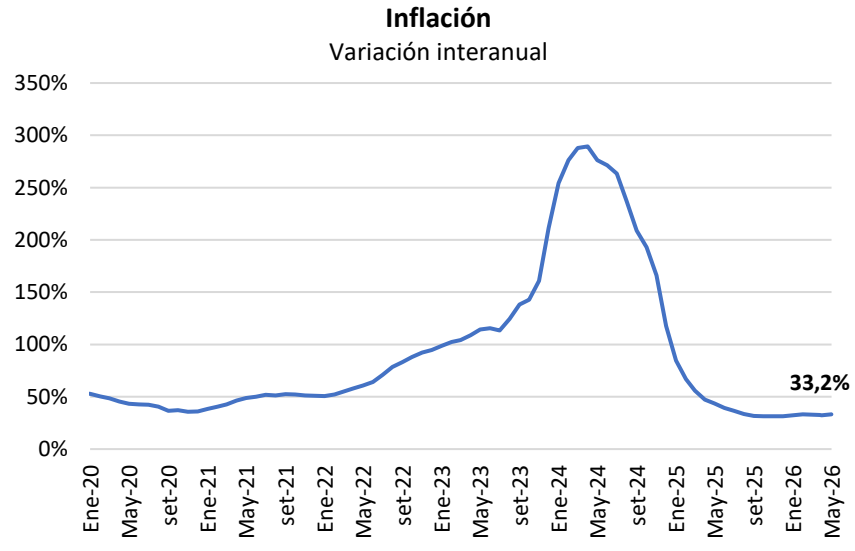
# 2. LA REGIÓN: ARGENTINA Y BRASIL

A **nivel regional**, durante 2025 Argentina y Brasil consolidaron el crecimiento económico, aunque condicionadas por desafíos macroeconómicos de distinta naturaleza. En Argentina, la actividad económica comenzó a recuperarse luego de la corrección observada en 2024, en un contexto de desaceleración inflacionaria, avances en la normalización del régimen cambiario y una recomposición parcial de precios relativos, aunque persistieron restricciones asociadas a la acumulación de reservas, la sostenibilidad del proceso de estabilización, y con implicancias en el bienestar asociadas a la evolución del ingreso de los hogares. En Brasil, la economía mantuvo un desempeño positivo, apoyada en la solidez del mercado laboral y del consumo, aunque en un marco de mayores presiones fiscales, inflación por encima de la meta y una política monetaria contractiva.

## 1.1. Argentina

En términos de **actividad económica**, en el año 2025 la economía argentina registró un crecimiento de 4,4% respecto al año anterior. Desde el enfoque del gasto, la expansión se apoyó principalmente en el aumento del consumo privado, que creció 7,9%, de la formación bruta de capital fijo, que se expandió 16,4%, y de las exportaciones de bienes y servicios, que aumentaron 7,6%. En sentido contrario, las importaciones de bienes y servicios crecieron 27,0%, incidiendo negativamente sobre el resultado del PIB, en línea con la recuperación de la demanda interna.

Desde el enfoque de la producción, el crecimiento fue relativamente extendido entre los sectores de actividad. Los principales aportes positivos provinieron de la intermediación financiera, el comercio mayorista, minorista y reparaciones, la industria manufacturera y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler. A estos efectos se sumó el aporte de los impuestos netos de subsidios sobre los productos, que también contribuyeron de forma relevante al crecimiento del PIB.



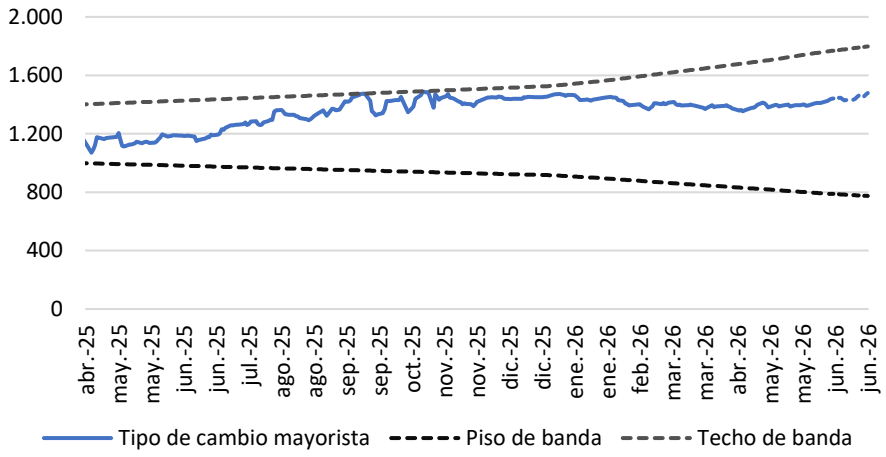

Fuente: INDEC

En **materia inflacionaria**, la economía argentina profundizó durante 2025 el proceso de desaceleración iniciado luego de los máximos observados en 2024, cuando la inflación interanual alcanzó valores cercanos al 290% durante el primer semestre. En ese marco, la

inflación continuó moderándose a lo largo de 2025 y cerró el año con una variación acumulada de 31,5%.

No obstante, hacia la segunda mitad del año la desaceleración comenzó a mostrar un ritmo más gradual. Luego de registros mensuales puntualmente inferiores al 2% durante 2025, la inflación volvió a ubicarse por encima de ese umbral hacia el cierre del año y en los primeros meses de 2026. En mayo de 2026, el Índice de Precios al Consumo registró una variación mensual de 2,1%, acumuló un incremento de 14,7% en el año y se ubicó en 33,2% en términos interanuales.

**Evolución del tipo de cambio**
Pesos argentinos por dólar




Fuente: Banco Central de la República Argentina

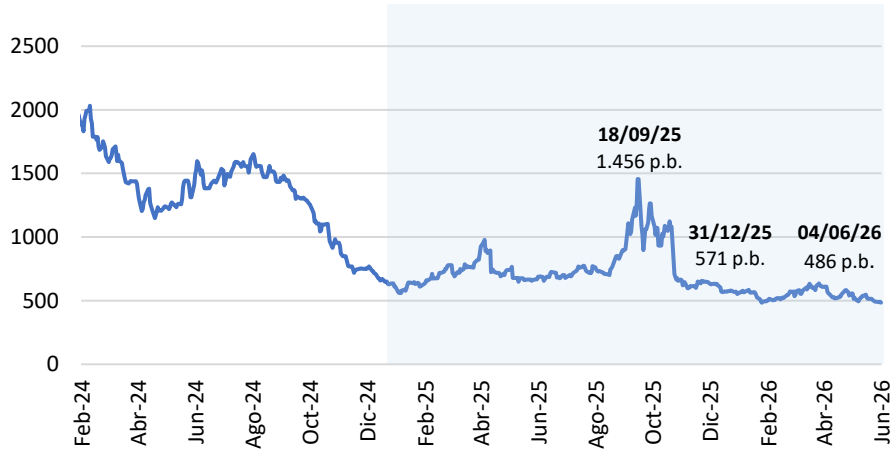
En el **frente cambiario**, durante el año 2025 la política económica argentina mantuvo un sesgo orientado a consolidar la estabilidad nominal. En abril, se implementó un régimen de bandas cambiarias, que otorgó mayor flexibilidad a la determinación del tipo de cambio oficial. No obstante, durante parte del período la inflación doméstica continuó ubicándose por encima del ritmo de ajuste nominal del tipo de cambio, lo que dio lugar a una apreciación real de la moneda. Esta dinámica mantuvo presiones sobre los precios relativos medidos en dólares y sobre la competitividad en algunos sectores transables.

En paralelo, el **proceso de desinflación** convivió con una recomposición gradual de precios relativos internos. Luego de las correcciones iniciales implementadas en el año 2024, durante 2025 continuaron los ajustes en algunos precios regulados, en particular tarifas de servicios públicos, transporte y combustibles, aunque con una dinámica más administrada para moderar su impacto sobre la inflación general. Hacia los primeros meses de 2026, el proceso de estabilización mostraba estancamiento en términos de reducción de la inflación, de forma que enfrenta aún el desafío de compatibilizar la corrección de precios relativos, la estabilidad cambiaria y la convergencia hacia niveles de inflación más bajos.

La sostenibilidad del **proceso de estabilización** continuó condicionada por la capacidad de recomponer reservas internacionales. Si bien durante 2025 se avanzó en la normalización del mercado de cambios y en la reducción de la incertidumbre financiera, la acumulación de reservas netas se mantuvo como una de las principales restricciones del programa macroeconómico. En este sentido, el cumplimiento de las metas fiscales contrastó con mayores dificultades en el frente externo, en un contexto en el que la demanda de divisas, los pagos de deuda y la necesidad de sostener la credibilidad del esquema cambiario limitaron el margen de acción de la política económica. Hacia comienzos de 2026, las compras de divisas por parte del

Banco Central de la República Argentina mostraron una señal positiva, aunque todavía insuficiente para disipar plenamente los riesgos asociados a la disponibilidad de reservas.

**Riesgo país de Argentina**
EMBI




Fuente: Ámbito Financiero

En paralelo, los **indicadores financieros** reflejaron una mejora respecto de los niveles de tensión observados previamente. La reducción del riesgo país durante 2025 y comienzos de 2026 refleja una menor percepción de riesgo soberano y una mejora en las condiciones de financiamiento, apoyada en la consolidación del resultado fiscal y en el avance del proceso desinflacionario. No obstante, esta mejora se mantuvo sujeta a la consistencia del programa económico, en particular a la capacidad de sostener el equilibrio fiscal, fortalecer la posición externa y consolidar un régimen cambiario compatible con la acumulación de reservas y la reducción de la inflación.

Finalmente, la evolución del **ingreso real** constituye otro elemento relevante para evaluar la sostenibilidad del proceso de recuperación. La desaceleración de la inflación permitió una recomposición gradual del poder adquisitivo respecto de los mínimos registrados durante la etapa inicial del ajuste, aunque dicha mejora se mantuvo heterogénea entre sectores, modalidades de empleo y niveles de ingreso. A su vez, la recomposición de precios relativos continuó operando como un factor de presión sobre el costo de vida, en particular a través de los aumentos en servicios, tarifas, transporte, combustibles y otros precios regulados. En este contexto, la convergencia hacia niveles de inflación más bajos resulta clave para consolidar una recuperación sostenida del salario real y, con ello, de la demanda interna. La baja de la inflación contribuyó a una fuerte caída de la pobreza, que cerró 2025 en 29,9%, 9,9 p.p. por debajo del cierre de 2024.

En términos de **perspectivas**, el escenario base prevé que la recuperación de la actividad económica se sostenga durante los próximos años, apoyada en la recuperación de la inversión y la consolidación del equilibrio fiscal. Sin embargo, la sostenibilidad de este proceso dependerá de la capacidad de profundizar la desinflación, fortalecer la posición de reservas internacionales y consolidar un esquema cambiario consistente con la estabilidad macroeconómica.

## 1.2. Brasil

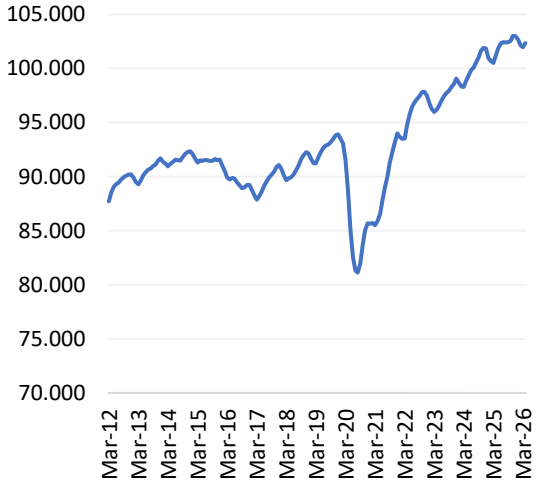
En términos de **actividad económica**, la economía brasileña registró un crecimiento de 2,3% respecto al año anterior. Desde el enfoque de la producción, los tres grandes sectores de

actividad presentaron variaciones positivas. El sector agropecuario mostró el mayor dinamismo, con una expansión de 11,7%, impulsado por el buen desempeño de la producción agrícola, mientras que los servicios y la industria crecieron 1,8% y 1,4%, respectivamente. En este marco, el desempeño del sector servicios también resultó relevante para sostener el crecimiento agregado, dada su elevada participación en la estructura productiva.

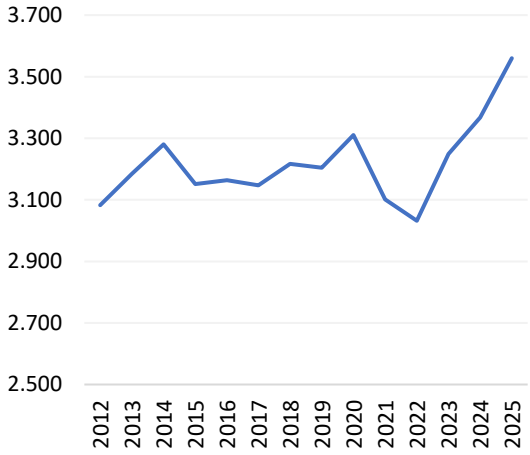
Desde el enfoque del gasto, el aumento del nivel de actividad estuvo asociado principalmente a la expansión del consumo de los hogares, que creció 1,3%, así como al mayor dinamismo de las exportaciones de bienes y servicios, que aumentaron 6,2%, y de la formación bruta de capital fijo, que se incrementó 2,9%. No obstante, el crecimiento del consumo privado mostró una desaceleración respecto al año anterior, en línea con los efectos de una política monetaria restrictiva sobre las decisiones de gasto de los hogares.

El **mercado laboral** operó como un soporte central de la demanda interna durante 2025. La población ocupada alcanzó un máximo de 103 millones de personas, mientras que la tasa de ocupación también se ubicó en niveles récord. A su vez, el salario real medio del trabajo aumentó 5,7% y la masa salarial real se expandió 7,5%, ampliando la capacidad de gasto de los hogares. Este desempeño permitió sostener el consumo privado, especialmente en componentes vinculados al gasto corriente y a los servicios, aun en un contexto de tasas de interés elevadas.

**Población ocupada**
Trimestre móvil, en miles

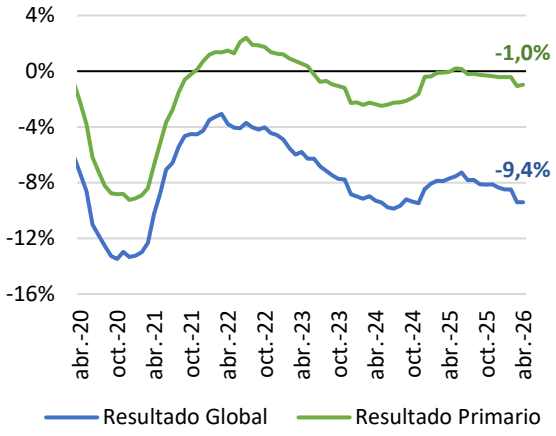



**Salario real**
Promedio mensual, reales constantes de 2025

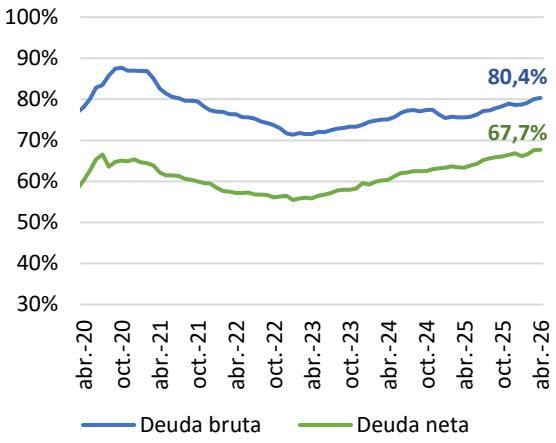



En **materia fiscal**, Brasil continuó enfrentando un deterioro de sus cuentas públicas, reflejado en el aumento de la deuda pública tanto en términos netos como brutos. Según el Banco Central de Brasil, al cierre de 2025 la deuda neta del sector público alcanzó 65,3% del PIB, con un incremento de 4,0 puntos porcentuales respecto al año anterior, mientras que la deuda bruta del gobierno general se ubicó en 78,7% del PIB, aumentando 2,4 puntos porcentuales en el mismo período.

**Resultado del sector público**
Acumulado 12 meses, % del PIB




**Deuda del Gobierno General**
% del PIB

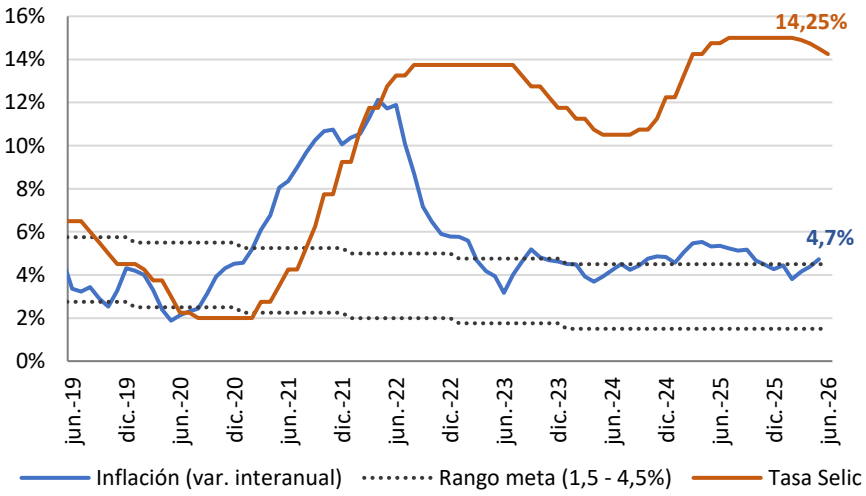



Fuente: Banco Central de Brasil

Este desempeño estuvo asociado a la persistencia de un **resultado fiscal** deficitario y, especialmente, al elevado costo de intereses. En 2025, el sector público consolidado registró un déficit primario de 0,4% del PIB, mientras que el déficit nominal, que incorpora el pago de intereses, alcanzó 8,3% del PIB. La información disponible para los primeros meses de 2026 muestra una continuidad de esta tendencia. A marzo, la deuda neta se ubicó en 66,8% del PIB y la deuda bruta en 80,1% del PIB, al tiempo que el déficit nominal acumulado en doce meses alcanzó 9,4% del PIB.

La persistencia de tasas de interés elevadas incide directamente sobre el costo de financiamiento de la deuda pública, mientras que el desanclaje de las expectativas inflacionarias respecto de la meta limita el margen para una flexibilización monetaria más acelerada.

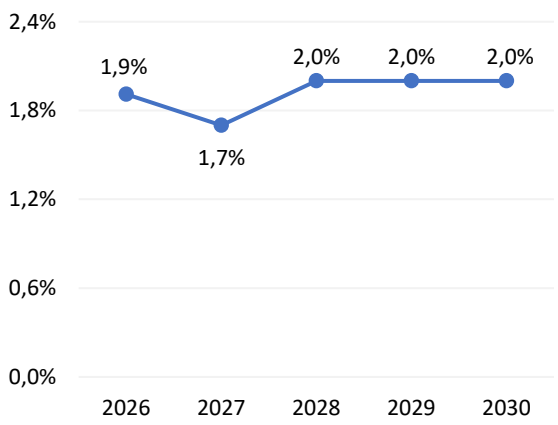
**Inflación anual**



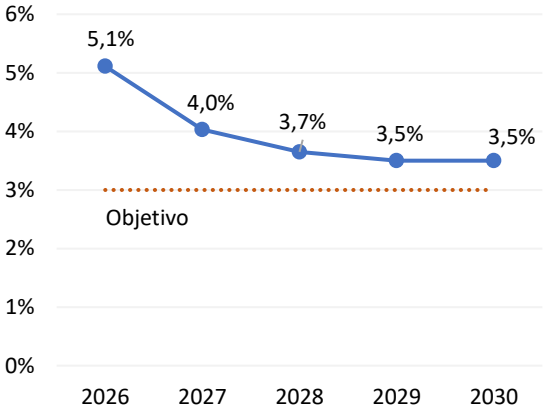

Fuentes: IBGE y Banco Central de Brasil

En **términos de precios**, la inflación cerró 2025 en 4,3%, ubicándose por encima de la meta de 3% definida por el Banco Central de Brasil, aunque dentro del intervalo de tolerancia de ±1,5 puntos porcentuales. Sin embargo, los primeros meses de 2026 mostraron un nuevo deterioro del frente inflacionario que alcanzó una tasa interanual de 4,7%, superando el rango de tolerancia.

**Expectativas de crecimiento**
Cierre de año




**Expectativas de inflación**
Cierre de año




Fuente: Banco Central de Brasil

Si bien el Banco Central inició un proceso gradual de reducción de la tasa Selic, que se ubicó en 14,25% anual en junio de 2026, no es esperable que la política monetaria establezca nuevos recortes.

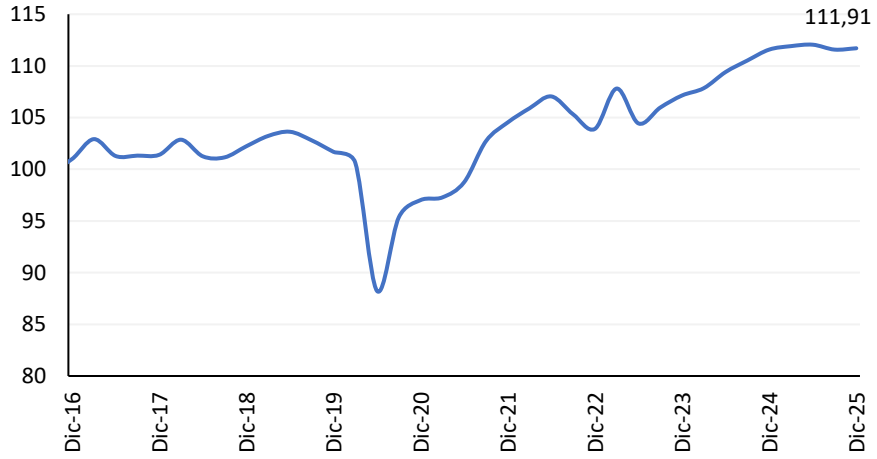
En términos generales, las perspectivas continúan siendo de crecimiento moderado, aunque sujetas a riesgos relevantes. La solidez del mercado laboral y la recuperación de la inversión seguirían brindando apoyo a la actividad económica, aunque el elevado nivel de las tasas de interés continuará limitando el dinamismo del consumo y del crédito. Al mismo tiempo, la persistencia de presiones inflacionarias y de expectativas por encima de la meta está condicionando el ritmo de flexibilización de la política monetaria, mientras que el elevado costo financiero y el deterioro de las cuentas públicas mantienen desafíos para la consolidación fiscal.

# III. CONTEXTO NACIONAL

## 1. NIVEL DE ACTIVIDAD

Luego de la recuperación observada en 2024, asociada al rebote posterior a la sequía y a la normalización parcial del diferencial de precios relativos con Argentina, la economía uruguaya continuó expandiéndose en 2025, aunque a un ritmo más moderado. El **nivel de actividad** presentó una variación de 1,8% respecto al año anterior, como resultado de un crecimiento de 1,5% en el volumen físico del Valor Agregado Bruto y de un aumento de 4,0% de los impuestos netos de subvenciones sobre los productos.

**Producto Interno Bruto**
Índice desestacionalizado, base 2016=100




Fuente: BCU

Desde el **enfoque de la producción**, la industria manufacturera lideró el crecimiento, con una variación anual de 6,2%, explicada principalmente por el desempeño de la actividad de refinación de petróleo. Este resultado se compara con un año 2024 en el que la refinería permaneció cerrada por mantenimiento hasta mediados del segundo trimestre, y se alcanzó pese a que en 2025 la actividad se vio interrumpida durante aproximadamente dos meses por la avería en la boya petrolera de José Ignacio, que afectó su normal abastecimiento. A su vez, se registraron aumentos en la producción de alimentos, en particular en frigoríficos, la industria láctea y la molinería, mientras que la fabricación de pasta de celulosa también contribuyó positivamente, aunque en menor medida.

Otros sectores también incidieron positivamente en el crecimiento anual. El agregado de Comercio, Alojamiento y Suministro de comidas y bebidas creció 1,9%, impulsado por la actividad comercial, en particular por los servicios al por mayor y menor vinculados a la comercialización de granos de soja, prendas de vestir y productos farmacéuticos, y por el mayor dinamismo de los servicios de alojamiento y comidas, asociado al turismo receptivo y al incremento de la demanda interna. Por su parte, el sector Agropecuario, Pesca y Minería registró una variación de 2,3%, con una incidencia similar a la de los Servicios financieros, que crecieron 4,2%. Finalmente, el sector de Salud, Educación, Actividades inmobiliarias y Otros servicios mostró una variación positiva de 0,7%, vinculada principalmente a la mayor producción de servicios inmobiliarios durante la temporada turística y, en menor medida, al aumento de las actividades recreativas.

Estos desempeños positivos fueron parcialmente contrarrestados por la caída de la Construcción, cuyo valor agregado se contrajo 2,5% en el año. Este resultado se explicó por una menor ejecución en obras de vialidad y líneas de energía, que no logró ser compensada por el mayor dinamismo observado en la construcción de edificios.

Asimismo, el sector de Energía eléctrica, Gas y Agua registró una contracción de 3,1%, asociada a una menor generación de energía eléctrica con fuentes renovables, al aumento de las importaciones y a la caída de las exportaciones de energía respecto al año 2024.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO, ENFOQUE DE LA PRODUCCIÓN**
Variación real en % y p.p.

| | 2024 | | 2025 | |
|---|---|---|---|---|
| | **Variación** | **Incidencia** | **Variación** | **Incidencia** |
| Agropecuario, Pesca y Minería | 14,0% | 0,9 | 2,3% | 0,2 |
| Industria manufacturera | 2,9% | 0,3 | 6,2% | 0,6 |
| Energía eléctrica, Gas y Agua | 19,6% | 0,5 | -3,1% | -0,1 |
| Construcción | -1,8% | -0,1 | -2,5% | -0,1 |
| Comercio, Alojamiento y Suministro de comidas y bebidas | 3,9% | 0,5 | 1,9% | 0,2 |
| Transporte y almacenamiento, Información y Comunicaciones | 2,1% | 0,2 | 0,3% | 0,0 |
| Servicios financieros | 4,9% | 0,2 | 4,2% | 0,2 |
| Actividades profesionales y Arrendamiento | 0,5% | 0,0 | 0,9% | 0,1 |
| Actividades de administración pública | 2,6% | 0,1 | -0,1% | 0,0 |
| Salud, Educación, Actividades Inmobiliarias y Otros servicios | 1,0% | 0,3 | 0,7% | 0,2 |
| **Valor Agregado Bruto** | **3,3%** | **3,0** | **1,5%** | **1,3** |
| Impuestos menos subvenciones a los productos | 3,3% | 0,4 | 4,0% | 0,5 |
| **PRODUCTO INTERNO BRUTO** | **3,3%** | **3,3** | **1,8%** | **1,8** |

Fuente: BCU

Desde la **perspectiva del gasto**, el crecimiento se explicó fundamentalmente por el comportamiento de la demanda interna respecto a 2024, que fue parcialmente compensado por el deterioro de la demanda externa neta.

El Gasto de Consumo Final se expandió 2,0%, impulsado por el aumento de 2,1% del Consumo de los Hogares respecto al año anterior. Por su parte, la Formación Bruta de Capital Fijo se mantuvo en niveles similares a los de 2024, con una expansión de 0,3%.

Las Exportaciones de Bienes y Servicios crecieron 1,9%, destacándose el aporte de las colocaciones de soja y carne, así como el incremento del gasto realizado por el turismo receptivo. En tanto, las Importaciones de Bienes y Servicios aumentaron 4,1%, recogiendo principalmente el incremento de las importaciones de bienes y servicios destinados al uso intermedio y, en menor medida, de bienes de consumo y de capital. Este aumento fue parcialmente contrarrestado por una disminución del gasto realizado en el exterior por residentes durante viajes de turismo, principalmente en Argentina.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO, ENFOQUE DEL GASTO**
Variación real en % y p.p.

| | 2024 | | 2025 | |
|---|---|---|---|---|
| | **Variación** | **Incidencia** | **Variación** | **Incidencia** |
| **Gasto de Consumo final** | **1,7%** | **1,4%** | **2,0%** | **1,6%** |
| *Hogares* | 1,7% | 1,1% | 2,1% | 1,3% |
| *Gobierno e ISFLSH* | 2,0% | 0,3% | 1,8% | 0,3% |
| **Formación Bruta de Capital** | **-6,7%** | **-1,2%** | **4,3%** | **0,7%** |
| *Formación Bruta de Capital Fijo* | -1,7% | -0,3% | 0,3% | 0,0% |
| **Exportaciones de bienes y servicios** | **8,9%** | **2,7%** | **1,9%** | **0,6%** |
| **(-) Importaciones de bienes y servicios** | **-1,4%** | **0,4%** | **4,1%** | **-1,1%** |
| **PRODUCTO INTERNO BRUTO** | **3,3%** | **3,3%** | **1,8%** | **1,8%** |

Fuente: BCU

Los datos del primer trimestre de 2026 muestran que la actividad económica creció 0,8% en términos desestacionalizados respecto al cuarto trimestre de 2025. En tanto, el Producto Interno Bruto registró una expansión interanual de 0,9% respecto a igual período de 2025.

Este resultado superó las expectativas relevadas al Comité de Expertos de la regla fiscal a mediados de mayo, cuya proyección mediana anticipaba un crecimiento de 0,4% interanual para el primer trimestre de 2026. Este desempeño sugiere una recuperación del ritmo de crecimiento trimestral tras la desaceleración observada hacia el cierre del año anterior.

# 2. SECTOR EXTERNO

## 2.1. Balanza de pagos

En el año 2025, la economía uruguaya registró un déficit de **cuenta corriente** de 374 millones de dólares, equivalente al 0,4% del PIB. Esto representó una mejora respecto del saldo observado en 2024, cuando el déficit ascendió a 623 millones de dólares.

La mejora del saldo de cuenta corriente se explicó principalmente por el mayor superávit de la balanza comercial de servicios y por la reducción del déficit del ingreso primario. Estos efectos fueron parcialmente compensados por la caída del superávit comercial de bienes y por el menor superávit del ingreso secundario.

El **superávit comercial de bienes** alcanzó en 2025 los 2.532 millones de dólares, lo que implicó una reducción de 764 millones de dólares frente al año anterior, en un contexto de disminución del valor de las exportaciones y aumento de las importaciones. Por su parte, el saldo comercial de servicios fue superavitario en 1.429 millones de dólares, con una mejora de 513 millones de dólares respecto a 2024, asociada al aumento de las exportaciones de servicios y a la reducción de las importaciones, especialmente en el rubro viajes.

El ingreso primario presentó en 2025 un déficit de 4.422 millones de dólares, lo que representó una disminución de 595 millones de dólares respecto al año anterior. En tanto, el ingreso secundario registró un superávit de 87 millones de dólares, inferior en 94 millones de dólares al observado en 2024.

Por su parte, la **cuenta financiera** presentó un endeudamiento neto con el resto del mundo de 936 millones de dólares en 2025. A nivel de categorías funcionales, la economía uruguaya recibió financiamiento neto del resto del mundo a través de los movimientos de inversión directa, inversión de cartera y otra inversión. En sentido contrario, se registró un aumento de activos netos en derivados financieros y en activos de reserva del Banco Central del Uruguay.

En síntesis, el resultado externo de 2025 mostró una mejora del saldo de cuenta corriente respecto al año anterior, manteniéndose el déficit en un menor nivel en términos del PIB. Esta evolución respondió fundamentalmente al mejor desempeño de los servicios y a la reducción del déficit del ingreso primario, no compensado por la reducción del saldo comercial de bienes.

| BALANZA DE PAGOS<br>en millones de dólares | | | |
|---|---|---|---|
| | **2024** | **2025** | **Variación Absoluta** |
| **CUENTA CORRIENTE** | -623 | -374 | 249 |
| **Balanza comercial de bienes** | 3.296 | 2.532 | -764 |
| *Exportaciones* | 16.306 | 16.085 | -221 |
| *Importaciones* | 13.010 | 13.554 | 544 |
| **Balanza comercial de servicios** | 916 | 1.429 | 513 |
| ***Exportaciones*** | 7.138 | 7.386 | 249 |
| *Viajes* | 2.222 | 2.479 | 257 |
| *Resto* | *4.916* | *4.907* | *-8* |
| ***Importaciones*** | 6.221 | 5.957 | -265 |
| *Viajes* | 1.459 | 1.254 | -205 |
| *Resto* | 4.762 | 4.702 | -60 |
| **Ingreso Primario** | -5.017 | -4.422 | 595 |
| **Ingreso Secundario** | 181 | 87 | -94 |
| **CUENTA CAPITAL** | -9 | 1 | 10 |
| **CUENTA FINANCIERA** | -304 | -936 | -632 |
| Inversión Directa | 2.566 | -457 | -3.023 |
| Inversión de Cartera | -2.143 | -942 | 1.201 |
| Derivados Financieros | -115 | 40 | 154 |
| Otra Inversión | -1.762 | -1.014 | 748 |
| Activos de Reserva BCU | 1.150 | 1.438 | 287 |
| **ERRORES Y OMISIONES** | 328 | -563 | -892 |

Fuente: BCU

En el **primer trimestre de 2026**, según los datos de cuentas nacionales, las **exportaciones de bienes y servicios** crecieron 2,3% en términos reales respecto al mismo período del año anterior. En el caso de los bienes, el incremento respondió principalmente a mayores colocaciones de cultivos de invierno, celulosa, vehículos y jarabes y concentrados, parcialmente compensadas por una reducción en las exportaciones de carne. Por su parte, las exportaciones de servicios se mantuvieron prácticamente estables, con un aumento de las ventas de servicios de información que fue parcialmente contrarrestado por menores exportaciones de servicios de transporte de pasajeros. En cuanto al turismo receptivo, se registró una caída interanual, explicada principalmente por un menor ingreso de turistas argentinos.

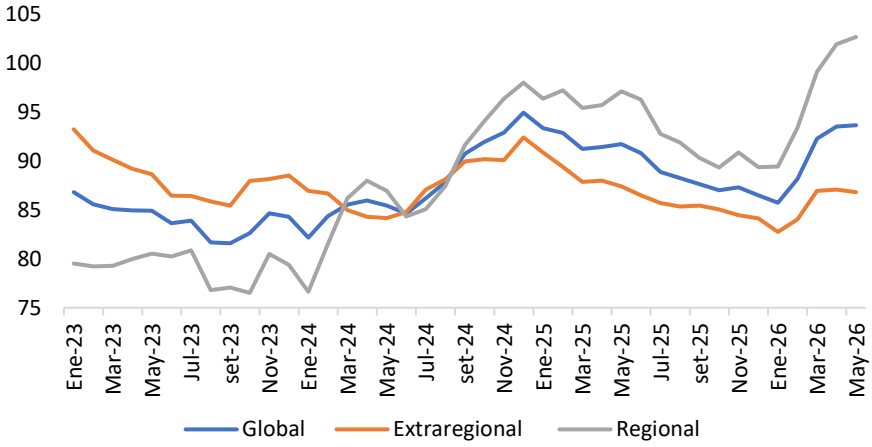
Por su parte, las **importaciones de bienes y servicios** aumentaron 4,7% real en la comparación interanual. Entre los bienes de consumo, el crecimiento estuvo impulsado por mayores compras de vehículos, carne, bienes de consumo duradero y bienes importados bajo el régimen de franquicia. Asimismo, las importaciones de bienes intermedios se incrementaron debido al aumento de las adquisiciones de abonos y plaguicidas, gas natural, combustibles y gasolinas, mientras que las compras de energía eléctrica disminuyeron. En contraste, las importaciones de bienes de capital se redujeron, principalmente por menores adquisiciones de maquinaria para la industria forestal y de vehículos destinados al transporte público. En los servicios, se observó un incremento del turismo emisivo, asociado fundamentalmente a una mayor salida de turistas hacia Brasil.

## 2.2. Precios relativos con el exterior

En 2025 el **tipo de cambio real** (TCR) global cayó 8,9%, con variaciones similares a nivel regional (-8,8%) y extrarregional (-9,0%). A nivel extrarregional la apreciación fue generalizada, destacándose una apreciación de 11,9% respecto a EE.UU., 10,7% respecto a China y apreciaciones menores respecto al resto de las economías relevantes. En lo que refiere a la región, la variación se explica por una fuerte apreciación respecto de Argentina, con una caída del TCR bilateral de 17,7%, mientras que el TCR bilateral con Brasil se mantuvo estable.

A comienzos de 2026, esta tendencia a la apreciación real comenzó a revertirse. Con datos a mayo, Uruguay se abarató 17,9% respecto de Argentina, 12,2% respecto de Brasil y 3,2% frente a los socios comerciales extrarregionales en comparación con diciembre de 2025. Esta evolución del TCR implicó una disminución de su desalineamiento respecto al nivel de fundamentos calculado por el BCU, que se ubicó en -6,9% en el primer trimestre de 2026.[1]

**Tipo de Cambio Real**
2019=100, aumento es depreciación real de Uruguay



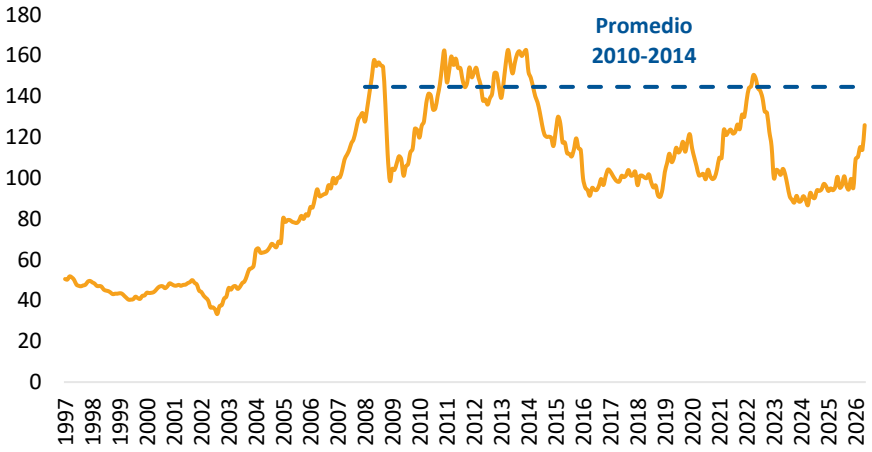

Fuente: BCU

Los **precios de los principales productos de exportación** han mostrado una tendencia al alza en promedio, aunque con diferencias entre productos. Los precios de los *commodities de exportación* de referencia para Uruguay se incrementaron 1,8% en 2025.[2] Este aumento responde a la suba del precio de la carne (18,2%) y la soja (3,2%), en tanto se observaron caídas en el precio de la celulosa (-3,3%), los lácteos (-17,1%) y el arroz (-31,6%). En lo que va de 2026, los precios de dichos *commodities* registraron una suba de 36,4% entre diciembre de 2025 y mayo de 2026. En este caso, el movimiento al alza fue generalizado, destacándose los aumentos de la carne (24,1%), el arroz (37,3%) y, en menor medida, la soja (15,2%). Pese a estos incrementos, los precios de exportación permanecen por debajo de los máximos alcanzados en el período 2010-2014 medidos en dólares constantes.

[1] Informe de Política Monetaria – 1er trimestre de 2026
[2] Promedio ponderado por incidencia en las exportaciones de bienes.

**Índice de precios de commodities de exportación**

Base ene-16=100, deflactado por IPC de EE.UU.




Fuente: MEF en base a Bloomberg, FRED, INAC, INALE y Uruguay XXI

La dinámica de los precios de importación estuvo marcada, principalmente, por la evolución del petróleo. Tras registrar una caída acumulada de 19,0% en 2025, el precio del petróleo revirtió esa tendencia en 2026 y acumuló un aumento de 55,6% a mayo respecto a diciembre de 2025. Este comportamiento ha provocado un deterioro de la relación de términos de intercambio en lo que va de año, dado que el incremento de los precios de los bienes importados ha sido significativamente mayor al de los principales *commodities* de exportación.

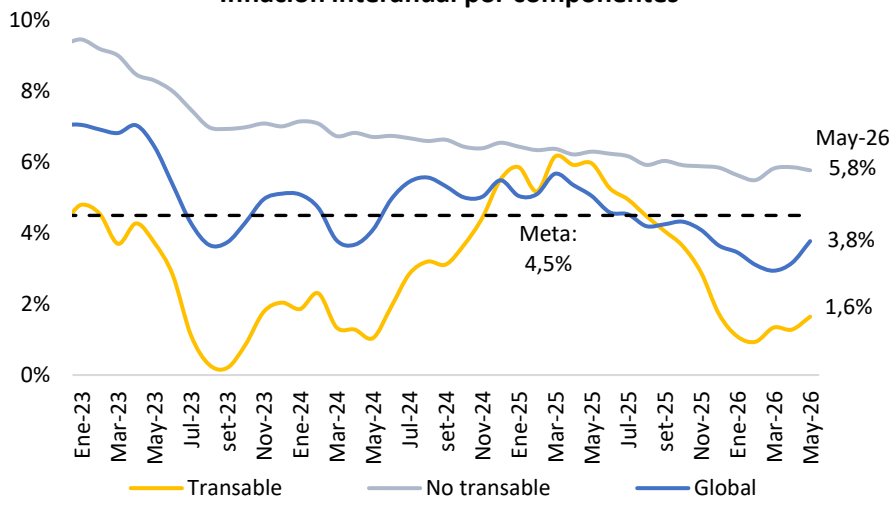
# 3. INFLACIÓN Y POLÍTICA MONETARIA

En diciembre de 2025, el **Índice de Precios del Consumo** (IPC) registró una variación interanual de 3,7%, casi dos puntos porcentuales por debajo de la observada al cierre de 2024. Por su parte, la inflación promedio anual se ubicó en 4,6%, el registro más bajo en 24 años. De esta forma, la inflación se mantuvo alineada con la meta establecida por el Comité de Coordinación Macroeconómica, que estableció la misma en 4,5% anual con margen de tolerancia ±1,5 puntos porcentuales.

Al desagregar el IPC según la formación de precios, se observa que el **componente transable** (bienes y servicios que se comercializan internacionalmente) fue el principal responsable de la desaceleración inflacionaria. La inflación transable se redujo en casi cuatro puntos porcentuales respecto al año anterior, cerrando 2025 en 1,7%. Por su parte, la inflación del componente no transable (bienes y servicios que se comercializan únicamente al interior de la economía) también mostró una desaceleración, aunque de menor magnitud, de casi un punto porcentual, ubicándose en 5,8% al cierre de año. Los precios de frutas y verduras cerraron el año con una caída de 3,7%, mientras que las tarifas y otros precios administrados aumentaron 4,8%. En este contexto, la inflación subyacente, que excluye frutas, verduras, tarifas y otros precios administrados, se ubicó en 3,7% al cierre de 2025.

En los primeros meses de 2026 la inflación continuó descendiendo, alcanzando su menor valor en marzo cuando se ubicó en 2,9% interanual. Desde entonces experimentó un alza de 0,9 p.p., llegando a 3,8% en mayo. Esta evolución se explicó principalmente por el comportamiento de la inflación del componente transable, que aumentó tres décimas desde marzo, y al incremento de los precios administrados, impulsados por los ajustes de los combustibles derivados del incremento internacional del precio del petróleo. En contraste, la inflación no transable se mantuvo estable, mientras que los precios de las frutas y verduras continúan registrando una tasa interanual negativa.

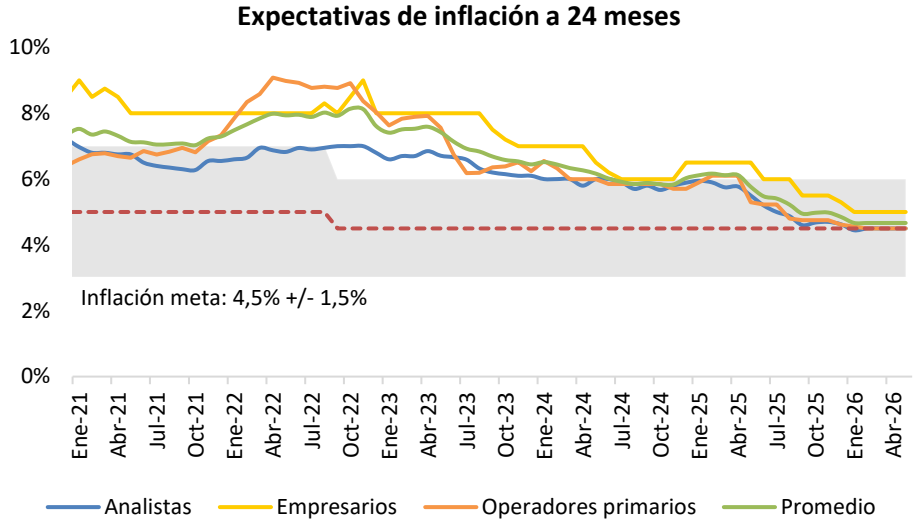
**Inflación interanual por componentes**




Fuente: MEF en base a datos del INE

Las **expectativas de inflación** se mantuvieron ancladas en la meta para el horizonte de política monetaria para los próximos 24 meses. La mediana de las expectativas de los analistas encuestados por el BCU descendió desde 6,0% en enero de 2025 hasta 4,5% en enero de 2026, manteniéndose en dicho valor desde entonces. Una trayectoria similar se observó entre los

operadores primarios, cuyas expectativas también convergieron desde 5,9% a 4,5%. Por su parte, las expectativas de los empresarios disminuyeron de 6,5% en enero de 2025 a 5,0% en mayo de 2026.




Fuente: INE y BCU

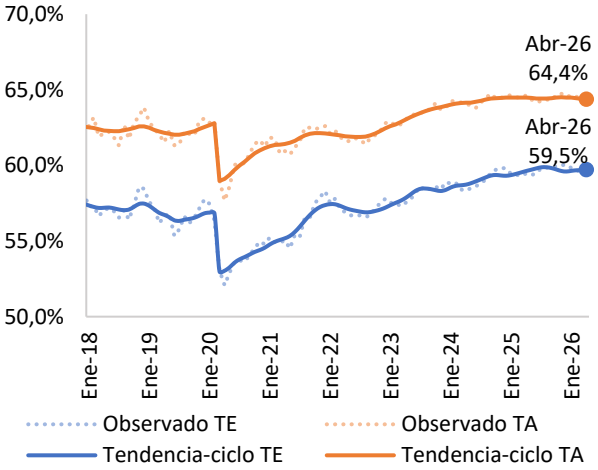
En este contexto, el BCU, que había mantenido una política monetaria contractiva durante 2025, transitó hacia una instancia relativamente neutral sobre finales del año y adoptó una orientación expansiva en los primeros meses de 2026. En lo que va de 2026, la Tasa de Política Monetaria (TPM) descendió 175 puntos básicos, hasta ubicarse en 5,75%. No obstante, desde marzo de este año la TPM se ha mantenido estable, en un contexto marcado por el recrudecimiento del conflicto en Medio Oriente, que elevó las presiones inflacionarias derivadas del aumento de los precios de los combustibles.

# 4. MERCADO DE TRABAJO E INGRESO DE LOS HOGARES

## 4.1. Empleo, desempleo y salarios

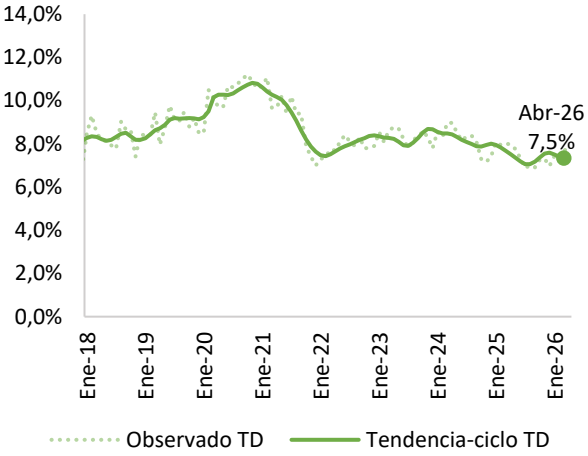
En 2025, el **mercado de trabajo** cerró con un balance positivo: aumentó la ocupación, se expandió el empleo formal, descendió el desempleo y los salarios reales crecieron. La mejora estuvo impulsada, en buena medida, por una evolución más favorable de las mujeres en el mercado laboral, lo que contribuyó a reducir parcialmente las brechas de género. La expansión del empleo formal también resulta relevante, en tanto fortalece el acceso a las prestaciones del sistema de seguridad social.

**Tasa de actividad (TA) y empleo (TE)**
Total país




Fuente: MEF en base a INE

**Tasa de desempleo (TD)**
Total país




Fuente: MEF en base a INE

La **tasa de empleo** pasó de 59,0% en 2024 a 59,7% en 2025, lo que implicó un incremento promedio de casi 26 mil personas ocupadas. Este aumento se explicó principalmente por la expansión del empleo formal y se concentró, en mayor medida, durante el primer semestre.

El aumento del empleo, en un contexto de estabilidad de la tasa de actividad, se reflejó en una caída en la tasa de desempleo, que descendió desde 8,2% en 2024 a 7,5% en 2025.

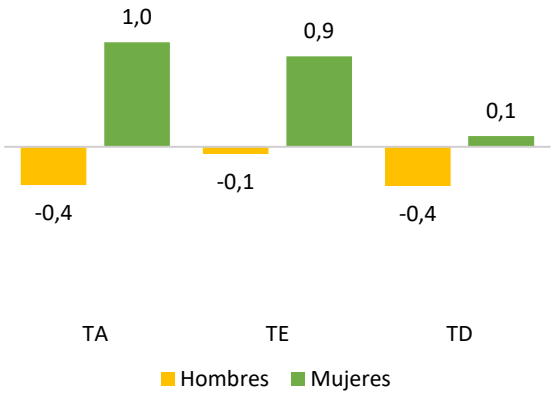
Si bien las **brechas de género** continúan presentes en el mercado de trabajo, la mejora de los indicadores laborales estuvo asociada, en buena medida, al mayor dinamismo de las mujeres.[3] En promedio, la **participación femenina** aumentó en unas 19 mil personas a nivel nacional, con una evolución positiva tanto en Montevideo como en el interior del país. En contraste con los hombres, cuya evolución fue más moderada, las mujeres registraron aumentos en la participación laboral y en el nivel de empleo en ambas regiones.

En Montevideo, la tasa de actividad femenina aumentó 1,0 punto porcentual (p.p.) y la tasa de empleo 0,9 p.p., mientras que la tasa de desempleo se mantuvo prácticamente estable, con una variación de 0,1 p.p. Entre los hombres, la tasa de actividad se redujo levemente (-0,4 p.p.) y la tasa de empleo se mantuvo prácticamente incambiada (-0,1 p.p.), lo que se reflejó en una caída de 0,4 p.p. de la tasa de desempleo.

[3] La tasa de actividad en 2025 se ubicó en 72,4% entre los hombres y en 57,1% entre las mujeres; la tasa de empleo, en 68,0% y 52,0%, respectivamente; y la tasa de desempleo, en 6,2% y 9,0%.

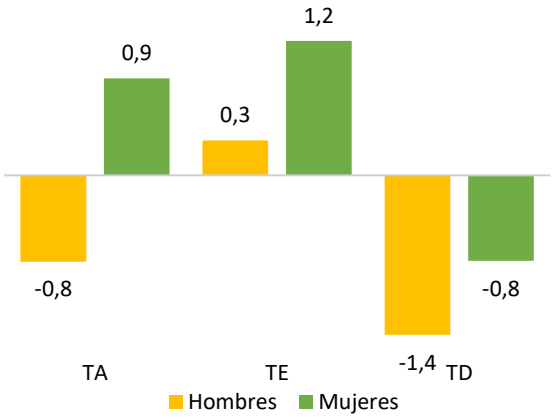
En el interior del país, la mejora de los indicadores laborales de las mujeres fue más pronunciada: la tasa de actividad aumentó 0,9 p.p. y la tasa de empleo lo hizo en 1,2 p.p., lo que permitió una reducción de 0,8 p.p. en la tasa de desempleo. Entre los hombres, en cambio, la tasa de actividad descendió 0,8 p.p., mientras que la tasa de empleo aumentó levemente, 0,3 p.p., como resultado, la tasa de desempleo cayó 1,4 p.p.

**Tasa de Actividad, Empleo y Desempleo según sexo: Montevideo**
Variación en p.p.




Fuente: MEF en base a INE

**Tasa de Actividad, Empleo y Desempleo según sexo: Interior**
Variación en p.p.




Fuente: MEF en base a INE

Los registros administrativos del BPS muestran resultados consistentes con los que surgen de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que releva el INE. En promedio, durante 2025 se registraron 18 mil personas cotizantes en el BPS más que en 2024, con aumentos sostenidos a lo largo del año, en la estimación depurada de efectos estacionales e irregulares.

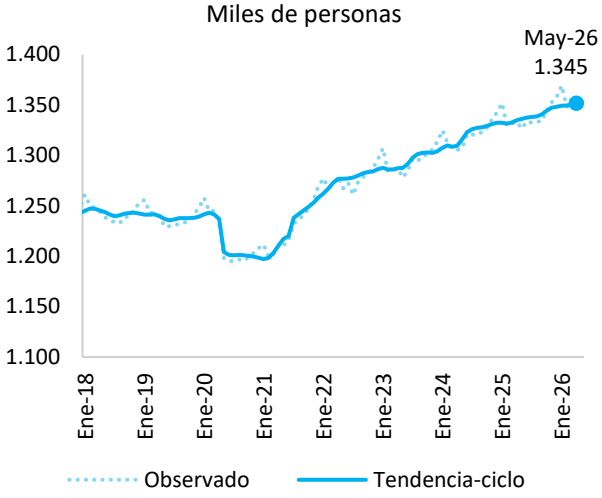
La **tasa de no registro a la seguridad social** se mantuvo estable, alcanzando al 21,9% de los ocupados en 2025.

Los últimos datos publicados por el INE, correspondientes a abril de 2026, muestran que el mercado de trabajo continúa expandiéndose. En abril, la tasa de empleo se ubicó en 59,5%, mientras que la tasa de desempleo fue de 7,5% y la tasa de actividad de 64,2%. En términos de tendencia-ciclo, respecto a marzo, la economía creó 1.400 empleos netos, mostrando una aceleración en el margen. A su vez, la cantidad de personas desempleadas se redujo en 1.600.

Considerando los primeros cuatro meses del año, también en tendencia-ciclo, el empleo aumentó en 5.800 personas respecto a diciembre de 2025, según el INE. Este incremento se compuso de 4.600 ocupados formales y 1.200 ocupados informales. En el mismo período, la cantidad de personas desempleadas se redujo en 6.600.

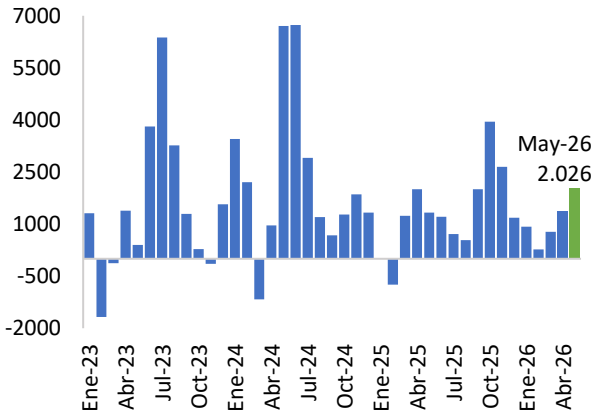
Los registros administrativos del BPS acompañan esta evolución para los primeros meses del 2026. La cantidad de personas cotizantes aumentó en 5.300 a mayo de 2026 y los puestos cotizantes en 8.000 respecto a diciembre de 2025, en términos de tendencia-ciclo. Este desempeño resulta superior al observado en igual período del año anterior, cuando entre diciembre de 2024 y mayo de 2025 el aumento había sido de 3.800 personas cotizantes y 6.800 puestos.

**Personas cotizantes en BPS**
Miles de personas




Fuente: MEF en base a BPS

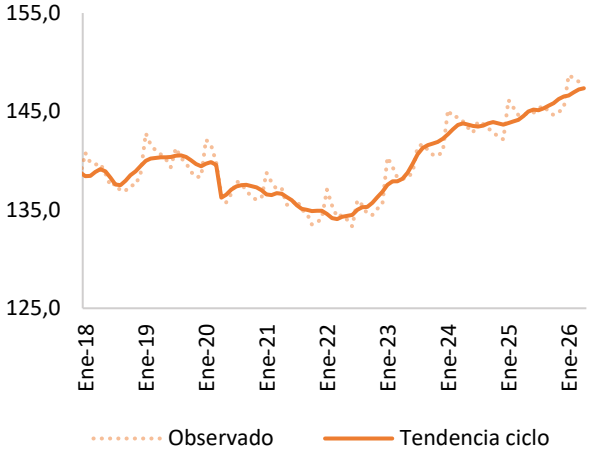
**Creación neta de empleo BPS**
Tendencia-ciclo, personas cotizantes, total país




Fuente: MEF en base a BPS

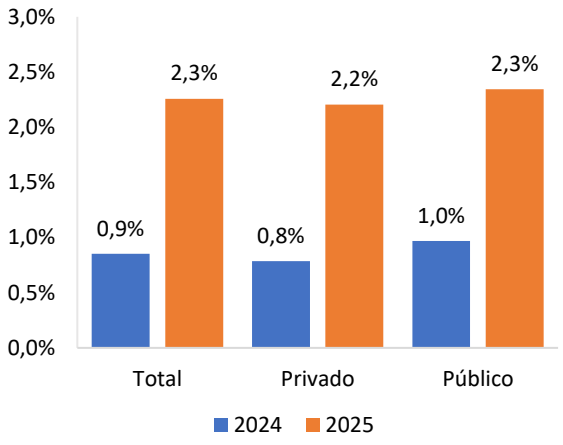
En un año marcado por el aumento de la ocupación, la expansión del empleo formal y la caída del desempleo, los **salarios reales** también registraron una mejora. En la comparación punta a punta entre diciembre de 2024 y diciembre de 2025, el Índice Medio de Salarios real aumentó 2,3% a nivel general, con incrementos de 2,2% en el sector privado y de 2,3% en el sector público. Este resultado se enmarca en una política salarial orientada a la mejora del poder adquisitivo y en un contexto de inflación que se ubicó en su nivel más bajo desde comienzos del siglo.

**Índice Medio de Salario real**
(julio 2008=100)




Fuente: MEF en base a INE

**Variación anual**
Punta a punta a diciembre




Fuente: en base a INE

Asimismo, el Poder Ejecutivo dispuso el aumento del Salario Mínimo Nacional para 2026, mediante ajustes otorgados en los meses de enero y julio, alcanzando un incremento acumulado de 7,5% durante el año.

Los datos a abril del 2026 muestran que el salario real continuó creciendo en términos interanuales. El IMS real general aumentó 1,9% respecto a abril de 2025, con incrementos de 1,8% en el sector privado y de 2,0% en el sector público.

### 4.1.1. 11ª Ronda de Consejos de Salarios

La evolución de los salarios estuvo acompañada por una **política salarial** orientada a mejorar los ingresos laborales, con especial énfasis en los salarios más bajos, procurando compatibilizar este objetivo con la creación de empleo y la consistencia macroeconómica. En el sector privado, esta orientación se plasmó en los lineamientos de la 11ª Ronda de Consejos de Salarios, mientras que en el sector público se reflejó en los acuerdos alcanzados durante 2025, orientados a preservar el poder adquisitivo, reflejados en el Presupuesto Nacional.

En julio de 2025 comenzó a desarrollarse la 11ª Ronda de **Consejos de Salarios** para el sector privado. Las mesas de negociación cerradas hasta el momento evidencian un alto grado de acuerdo entre los actores sociales y una elevada adopción de los lineamientos salariales del Poder Ejecutivo.

La ronda vigente comprende, en su mayoría, convenios que vencieron en junio de 2025, un conjunto menor de mesas cuyos convenios vencieron hacia fines de 2025 y otras con vencimientos previstos para 2026.

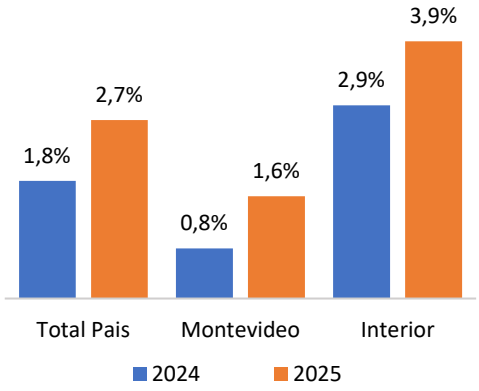
Los resultados de la 11ª ronda del sector privado pueden analizarse en tres fases. La primera, correspondiente a los convenios que vencieron entre junio y noviembre de 2025, que comprendió 167 mesas y alcanzó a aproximadamente 672.000 cotizantes. La segunda, asociada a vencimientos entre diciembre de 2025 y marzo de 2026, comprende 70 mesas y representa a unas 263.000 personas cotizantes.

Con datos cerrados para la primera fase, el 83% de las mesas culminó con acuerdo entre los actores sociales. En cuanto a la aplicación de los lineamientos, el 60% de los convenios firmados se enmarcó en el conjunto de pautas propuestas por el Poder Ejecutivo, mientras que en el resto se observó algunas diferencias. Un conjunto de convenios, si bien no incorporaron todos los componentes de las pautas, mantuvieron aspectos centrales de su diseño, por lo que las diferencias pueden considerarse acotadas. Bajo esta perspectiva más amplia, se observa que 7 de cada 10 convenios estuvieron en línea con las pautas del PE, abarcando a 3 de cada 4 trabajadores comprendidos en la negociación colectiva.

## 4.2. Ingreso de los hogares

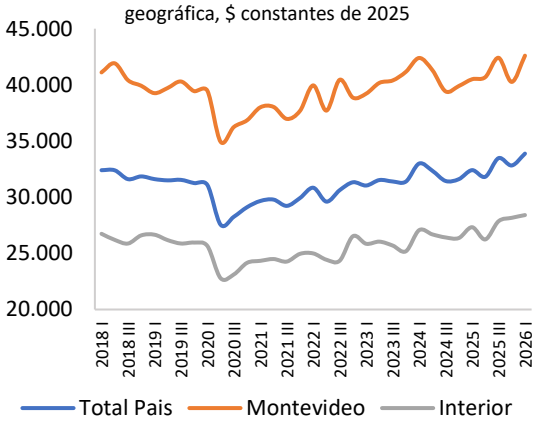
Los **ingresos reales de los hogares** mostraron un crecimiento generalizado en 2025, con avances tanto a nivel del ingreso medio como del ingreso per cápita. La mejora superó la registrada en 2024, tanto en Montevideo como en el Interior del país, con un crecimiento especialmente dinámico en este último.

**Ingreso medio de los hogares**
Sin valor locativo ni aguinaldo, por área geográfica, Variación real




Fuente: MEF en base a INE

**Ingreso medio per cápita**
Sin valor locativo ni aguinaldo, por área geográfica, $ constantes de 2025




Fuente: MEF en base a INE

En línea con la evolución observada en el mercado de trabajo y la mejora de las jubilaciones y pensiones, el ingreso medio real de los hogares, medido sin valor locativo y a precios constantes de 2025, aumentó 2,7% en el total del país respecto al año anterior. El crecimiento fue más pronunciado en el interior, donde alcanzó 3,9%, mientras que en Montevideo el incremento fue 1,6%. El ingreso medio real per cápita mostró una trayectoria similar y cerró 2025 con una variación positiva, impulsada por un mejor desempeño durante la segunda mitad del año.

Los últimos datos disponibles confirman que los ingresos de los hogares continúan creciendo. En el primer trimestre de 2026, el ingreso medio de los hogares se ubicó en $97.541 para el total del país, mientras que el ingreso medio per cápita fue de $34.606. Considerando el año móvil cerrado al primer trimestre de 2026, ambos indicadores registraron un crecimiento real de 3,3%, consolidando la mejora del ingreso de los hogares.

Estos resultados están estrechamente vinculados al desempeño favorable del mercado de trabajo, principal fuente de ingresos de los hogares uruguayos. Los ingresos salariales fueron el componente que registró el mayor crecimiento real entre las principales fuentes de ingreso.

# 5. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

## 5.1. Pobreza por el método del ingreso

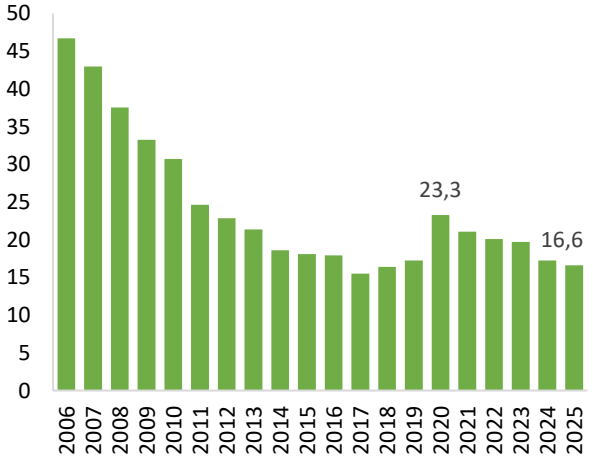
En un contexto de recuperación del empleo y de crecimiento de los ingresos reales de los hogares, los indicadores de **pobreza** continuaron mejorando en 2025. La incidencia de la pobreza se ubicó en 16,6% de las personas y la indigencia en 1,7%. Asimismo, las estimaciones muestran una mejora en la situación de los niños menores de 6 años, cuya tasa se redujo de 32,2% a 29,1%. Si bien esta variación no resulta estadísticamente significativa, la disminución observada en la estimación puntual es consistente con la evolución favorable de los principales indicadores socioeconómicos registrados durante el año.

La **pobreza** constituye un fenómeno complejo y multicausal, determinado por múltiples factores que afectan las condiciones de vida y las oportunidades de las personas. Debido a su carácter multidimensional, su medición representa un desafío conceptual y metodológico, por lo que existen distintos enfoques para aproximarse a su cuantificación. Uno de los más utilizados, tanto a nivel nacional como internacional, es la medición de la pobreza por el método del ingreso, que evalúa si los recursos económicos de los hogares son suficientes para cubrir un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas básicas.

En mayo de 2025 el Instituto Nacional de Estadística (INE) difundió las estimaciones correspondientes a 2024 utilizando una nueva metodología de medición de pobreza monetaria basada en la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) 2017. La nueva metodología, que sustituyó la anterior elaborada a partir de la ENGIH 2006, actualiza la canasta básica utilizada para la determinación de las líneas de pobreza e indigencia y redefine algunos de los criterios empleados para la medición del ingreso de los hogares, con el objetivo de reflejar de forma más adecuada las condiciones de vida y los patrones de consumo vigentes en el país.

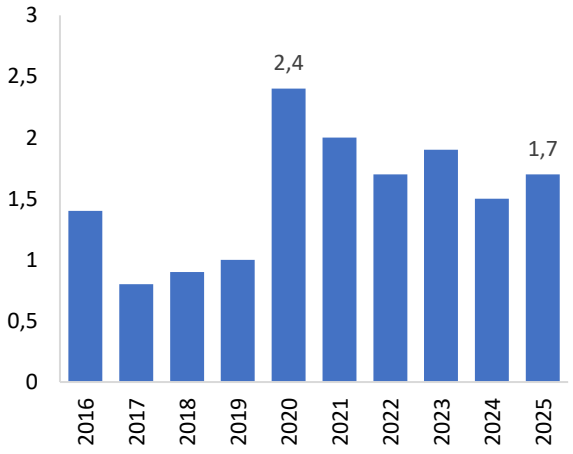
Aunque la nueva metodología genera estimaciones de pobreza e indigencia más elevadas que las obtenidas con la metodología anterior, las **tendencias generales** permanecen inalteradas. La serie continúa mostrando una marcada reducción de la pobreza entre 2006 y 2017, un aumento durante la pandemia y una mejora en los años recientes. En el 2025 la incidencia de la pobreza en personas se ubicó en 16,6% y la indigencia en 1,7%.

**Incidencia de la pobreza**
En % de personas. Total País. Metodología 2017




Fuente: INE

**Incidencia de la indigencia**
En % de personas. Total País. Metodología 2017

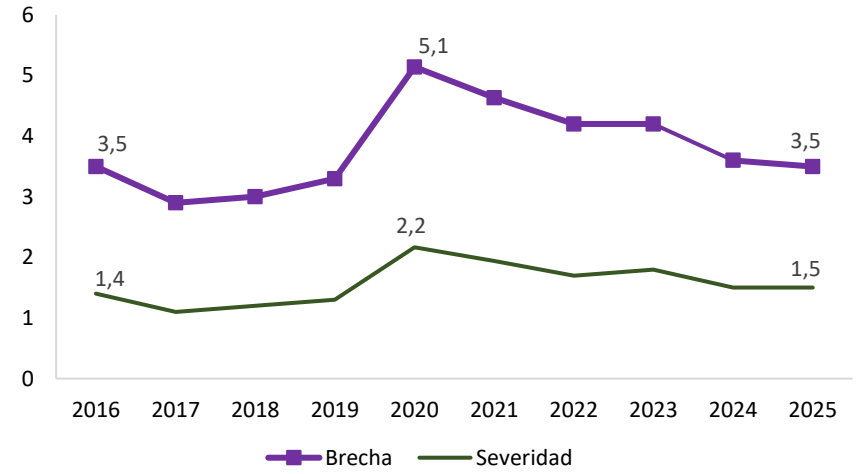



Fuente: INE

No solo resulta relevante la proporción de población por debajo de la línea de pobreza (incidencia), sino también la **intensidad de la pobreza** medida como la distancia promedio de los ingresos de los hogares pobres a la línea de pobreza ponderado por la incidencia de la pobreza (brecha); y la desigualdad de ingresos entre las personas por debajo de la línea (severidad).

En el año 2016 la brecha se estimó en 3,5%, alcanzó un pico en el año 2020 siendo de 5,1% para luego comenzar a descender y ubicarse en el año 2025 en 3,5% nuevamente. La severidad de la pobreza tuvo un comportamiento similar en el período y en el año 2025 se ubica en los niveles previos a la pandemia.

**Brecha y severidad de la pobreza**
Metodología 2017

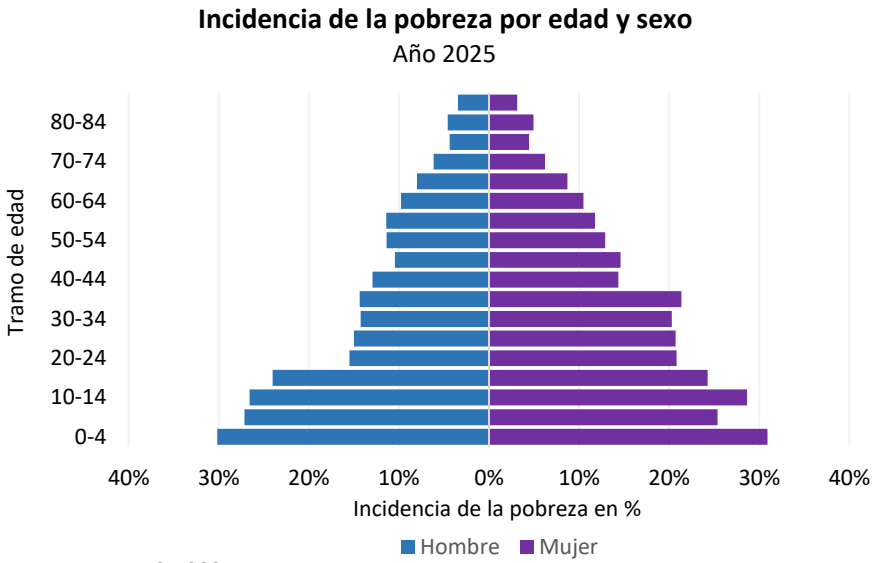



Fuente: MEF- ECH

La incidencia de la pobreza presenta una marcada heterogeneidad según edad, evidenciando una fuerte **concentración en la población infantil y adolescente**. Los mayores niveles de pobreza se registran entre los niños de 0 a 4 años y los adolescentes, mientras que la incidencia desciende de forma sostenida a medida que aumenta la edad, alcanzando sus valores mínimos entre los adultos mayores. Este patrón confirma la persistencia de la infantilización de la pobreza en Uruguay, fenómeno que se mantiene aún bajo la nueva metodología de medición.

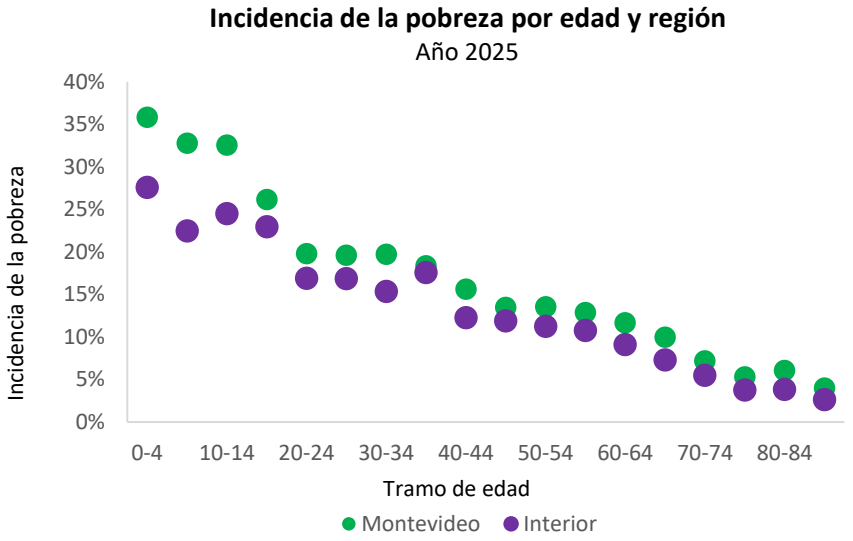
La brecha entre los extremos etarios es particularmente significativa: mientras que tres de cada diez niños menores de 5 años se encuentran en situación de pobreza, entre las personas de 65 años y más la incidencia se ubica en niveles inferiores al 10%. Esto refleja la mayor vulnerabilidad económica de los hogares con presencia de niños y adolescentes, así como la relevancia del papel que desempeñan las transferencias de la seguridad social en la protección de los ingresos de la población adulta mayor.

Por su parte, las **diferencias por sexo** son de menor magnitud que las observadas por edad. No obstante, se aprecia una incidencia levemente superior entre las mujeres en la mayor parte de los grupos de edad adulta, especialmente entre los 30 y 49 años. Si bien las brechas son reducidas, este comportamiento resulta consistente con las desigualdades persistentes del mercado laboral y con la distribución de las responsabilidades de cuidados, factores que pueden afectar la capacidad de generación de ingresos de los hogares.




Fuente: MEF-ECH 2025

Este patrón se replica tanto en Montevideo como en el interior del país, reafirmando uno de los rasgos más persistentes de la pobreza en Uruguay: su fuerte concentración en la población infantil y adolescente, independientemente de la **región de residencia**. Asimismo, la incidencia de la pobreza resulta sistemáticamente superior en Montevideo para la mayoría de los tramos de edad, aunque las diferencias con el interior tienden a reducirse a medida que aumenta la edad.




Fuente: MEF-ECH2025

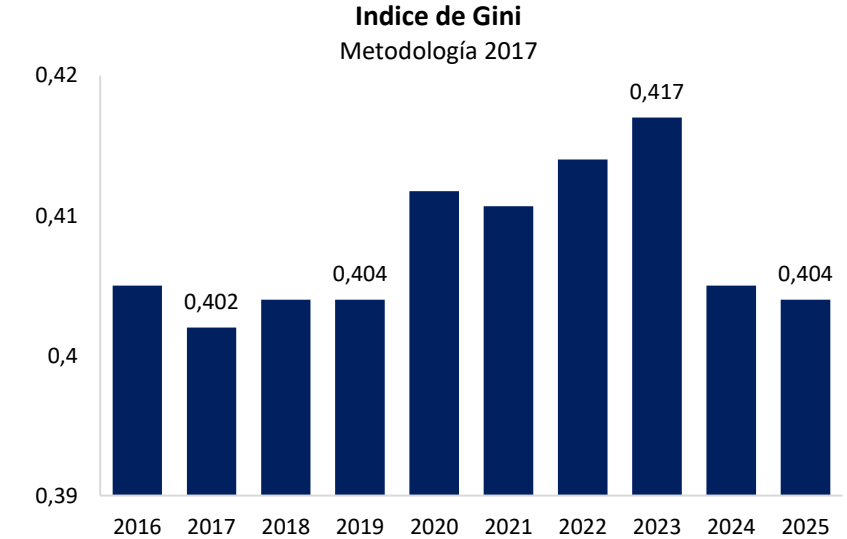
A pesar de la persistencia de la infantilización de la pobreza, las estimaciones para 2025 muestran una mejora en la situación de los niños menores de 6 años. En particular, la incidencia de la pobreza en este grupo etario se redujo aproximadamente 3 p.p. respecto al año anterior pasando de 32,2% a 29,1%. Si bien esta variación no resulta estadísticamente significativa, la reducción observada en la estimación puntual se encuentra en línea con la evolución favorable de otros indicadores socioeconómicos registrados durante el año.

En particular, como se detalló en la sección de mercado de trabajo, la mejora en los niveles de empleo fue impulsada principalmente por el aumento de la ocupación femenina tanto en Montevideo como en el interior del país. Dado el peso que tienen los ingresos laborales en la determinación de la pobreza de los hogares con niños, estos resultados constituyen una señal positiva en un contexto en el que la reducción de la pobreza infantil sigue siendo uno de los principales desafíos sociales del país.

## 5.2. Distribución del ingreso

Si bien el INE no ha publicado una serie histórica armonizada del **índice de Gini** bajo la nueva definición de ingresos, puso a disposición de los usuarios las variables agregadas necesarias para poder realizar dichas estimaciones. Sobre esta base, el MEF elaboró una serie consistente para el período 2016-2025, permitiendo analizar la evolución reciente de la desigualdad utilizando la nueva metodología de medición.

La nueva metodología presenta diferencias en los niveles del indicador respecto a las estimaciones previas, la evolución reciente de la desigualdad mantiene los principales rasgos observados en años anteriores. Entre el 2016-2019 el índice de Gini se encuentra estable, se produce un fuerte aumento durante la pandemia y una reducción a partir de allí. Esto da cuenta que, si bien durante la pandemia se adoptaron distintas medidas de apoyo económico orientadas a mitigar sus efectos sobre los hogares, estas no resultaron suficientes para contrarrestar el aumento de la desigualdad.




Fuente: MEF-ECH

# 6. PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS

La economía uruguaya atraviesa una etapa de reactivación en el marco de un escenario internacional incierto y desafiante.

La **actividad económica** en Uruguay mostró mayor dinamismo en el primer trimestre de 2026, luego de un relativo estancamiento observado durante la segunda mitad de 2025. Asimismo, los indicadores adelantados del segundo trimestre sugieren una consolidación de este mayor dinamismo.

No obstante, el crecimiento del PIB se vería afectado por el magro desempeño de la zafra de verano 2025/2026, asociada al déficit hídrico registrado a fines de 2025 y comienzos de 2026, cuyos impactos se visualizan especialmente a través de la reducción de los rendimientos del cultivo de soja.

Hacia el segundo semestre, se prevé que la economía uruguaya mantenga su dinamismo, impulsada por la demanda interna y la reversión parcial del shock adverso de términos de intercambio provocado por el conflicto en Medio Oriente. En conjunto, este escenario resulta consistente con un crecimiento real del PIB estimado de 1,6% en 2026. En los años siguientes, la actividad económica continuaría creciendo a tasas próximas a su potencial.

En el **plano internacional**, se espera que continúe el proceso de reversión gradual del precio internacional del petróleo crudo, al tiempo que los precios de los *commodities* de exportación también mostrarían una leve contracción. No obstante, la relación de términos de intercambio revertiría en parte el deterioro experimentado durante la primera mitad de 2026 y luego permanecerían relativamente estables.

Por su parte, el desempeño de las economías de la región contribuiría favorablemente al desempeño de la economía uruguaya. En **Argentina**, se espera que la economía crezca en el entorno al 3,0% anual, mientras que **Brasil** crecería aproximadamente al 2,0%. Si bien estas tasas de crecimiento son relativamente moderadas, se ubican significativamente por encima del promedio de la última década, que fue de 0,4% anual en Argentina y de 1,5% en Brasil.

En materia de **precios relativos**, Uruguay continuaría exhibiendo niveles de precios superiores al promedio observado en el período 2000-2025 frente a Argentina, mientras que Brasil registraría una leve apreciación real respecto a Uruguay. En este contexto, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento sería moderadamente positiva.

En cuanto a los **determinantes internos**, el consumo continuaría aportando dinamismo, impulsado por el crecimiento de la masa salarial. A su vez, la inversión pública, luego de haber incidido negativamente en 2025, volvería a contribuir positivamente al crecimiento. Esta evolución resulta consistente con el comportamiento habitual de la inversión pública, cuyos niveles suelen ser relativamente bajos al inicio de los períodos de gobierno debido a los tiempos requeridos para la presupuestación, planificación, diseño y la puesta en marcha de nuevos proyectos de inversión, cuya ejecución tiende a intensificarse a medida que avanza la administración. En lo que refiere a la inversión privada, se espera una recuperación impulsada por la ejecución de proyectos de inversión de mediano porte y por el fortalecimiento del conjunto de los instrumentos de promoción de inversiones, que han contribuido a facilitar el acceso a los beneficios y reducir los tiempos de tramitación. Estas proyecciones no contemplan los efectos positivos derivados del proyecto de Ley de Competitividad y Reducción del Costo de Vida, actualmente a consideración del Poder Legislativo, ni los potenciales impactos sobre el comercio y la inversión extranjera directa asociados a la implementación del acuerdo comercial

entre MERCOSUR y la Unión Europea.[4] El incremento de la formación bruta de capital pública y privada se traduciría en un aumento de la tasa de inversión en relación al PIB.

En materia de **precios**, la inflación, que parte de bajos niveles, registraría un gradual aumento durante los próximos meses, alcanzando un máximo en el primer trimestre de 2027, para luego converger nuevamente hacia la meta. Esta trayectoria respondería principalmente a un repunte de la inflación transable, afectada por la mayor depreciación y el aumento de precios a nivel internacional. A su vez, la inflación no transable continuaría en descenso, convergiendo a la meta.

La **proyección salarial** incorpora los avances de la 11ª ronda de Consejos de Salarios y los lineamientos vigentes para las negociaciones aún en curso. En este marco, se prevé que el salario real continúe creciendo a lo largo del horizonte de proyección.

En materia de **empleo**, se espera que el mercado de trabajo mantenga el dinamismo observado, con continuidad en el proceso de creación de empleo y en línea con las previsiones de crecimiento económico y la evolución salarial.

[4] Por más sobre esto ver capítulo 6 “Crecimiento económico con sostenibilidad.”

| Escenario macroeconómico Uruguay | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2025** | ***2026**** | ***2027**** | ***2028**** | ***2029**** | ***2030**** |
| **Cuentas Nacionales (variación real)** | | | | | | |
| PIB | 1,8% | ***1,6%*** | ***2,1%*** | ***2,4%*** | ***2,4%*** | ***2,4%*** |
| Formación Bruta de Capital | 4,3% | ***1,9%*** | ***4,3%*** | ***4,0%*** | ***3,8%*** | ***3,8%*** |
| *Formación Bruta de Capital Fijo* | *0,3%* | ***0,8%*** | ***4,6%*** | ***5,4%*** | ***6,0%*** | ***3,0%*** |
| Gasto de Consumo Final | 2,0% | ***1,4%*** | ***1,6%*** | ***2,1%*** | ***2,1%*** | ***2,1%*** |
| *Consumo hogares* | *2,1%* | ***1,4%*** | ***1,7%*** | ***2,1%*** | ***2,1%*** | ***2,1%*** |
| *Consumo público* | *1,8%* | ***1,2%*** | ***1,5%*** | ***2,2%*** | ***2,3%*** | ***2,3%*** |
| Exportaciones de bienes y servicios | 1,9% | ***1,4%*** | ***2,4%*** | ***1,9%*** | ***2,1%*** | ***2,1%*** |
| Importaciones de bienes y servicios | 4,1% | ***0,9%*** | ***1,0%*** | ***1,9%*** | ***2,1%*** | ***2,1%*** |
| PIB (Millones de $) | 3.515.517 | ***3.708.952*** | ***3.968.581*** | ***4.246.658*** | ***4.544.219*** | ***4.862.630*** |
| PIB (Millones de USD) | 85.576 | ***92.744*** | ***96.499*** | ***100.519*** | ***104.938*** | ***109.553*** |
| **Precios (cierre de año)** | | | | | | |
| Var. IPC | 3,6% | ***4,8%*** | ***4,5%*** | ***4,5%*** | ***4,5%*** | ***4,5%*** |
| Tipo de Cambio ($/ USD) | 39,15 | ***40,47*** | ***41,69*** | ***42,73*** | ***43,80*** | ***44,89*** |
| Var. Tipo de Cambio | -11,0% | ***3,4%*** | ***3,0%*** | ***2,5%*** | ***2,5%*** | ***2,5%*** |
| Var. IMS | 6,0% | ***5,7%*** | ***5,0%*** | ***5,0%*** | ***5,1%*** | ***5,1%*** |
| **Precios (promedio anual)** | | | | | | |
| Var. IPC | 4,6% | ***3,9%*** | ***4,8%*** | ***4,5%*** | ***4,5%*** | ***4,5%*** |
| Tipo de Cambio ($/ USD) | 41,08 | ***39,99*** | ***41,13*** | ***42,25*** | ***43,30*** | ***44,39*** |
| Var. Tipo de Cambio | 2,2% | ***-2,7%*** | ***2,8%*** | ***2,7%*** | ***2,5%*** | ***2,5%*** |
| Var. IMS | 5,8% | ***5,6%*** | ***5,1%*** | ***5,1%*** | ***5,1%*** | ***5,1%*** |
| Var. Deflactor PIB | 4,4% | ***3,8%*** | ***4,7%*** | ***4,4%*** | ***4,4%*** | ***4,4%*** |
| **Empleo (cierre de año)** | | | | | | |
| Población ocupada, var. % | 1,0% | ***0,6%*** | ***1,6%*** | ***1,4%*** | ***1,4%*** | ***1,4%*** |

Nota: * cifras proyectadas.

La variación del tipo de cambio no constituye una meta de política sino un supuesto de trabajo sobre el cual se elabora el presupuesto.

Fuente: MEF

# IV. FINANZAS PÚBLICAS

## 1. SITUACIÓN FISCAL

En 2025 las finanzas públicas cerraron en línea con lo proyectado en la Ley de Presupuesto Nacional. Si bien el crecimiento de 2025 fue menor al proyectado, lo que redundó en una disminución de los ingresos públicos, el desarrollo de una estrategia activa de gestión del gasto permitió cumplir con las metas planteadas. El cumplimiento de los compromisos fiscales preserva la credibilidad de la política macroeconómica, mantiene acotado el riesgo soberano, que se encuentra en el menor nivel de Latinoamérica, y da sustentabilidad a la trayectoria de deuda pública. Durante los primeros meses de 2026, la dinámica fiscal se ha caracterizado por una recuperación gradual de la recaudación de DGI y por el crecimiento del gasto en pasividades, impulsado por el aumento del stock de beneficiarios.

### 1.1. Cierre fiscal 2025

En 2025 el resultado del Gobierno Central - Banco de Previsión Social (GC-BPS) se situó en -3,7% del PIB. El ingreso de fondos al Fideicomiso II de la Seguridad Social (FSS II) en el marco de lo previsto en la Ley Nº 20.209 fue de 0,4% del PIB. Por su parte, en diciembre el BPS realizó una transferencia adelantada a las redes de cobranza para el pago de pasividades correspondientes a enero 2026 equivalente a 0,1% del PIB.[5] Excluyendo ambos efectos, **el resultado fiscal del GC-BPS se ubicó en -4,0% del PIB**.

Dicho resultado estuvo alineado con lo proyectado en la Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029, Ley Nº 20.446, de 16 de diciembre de 2025.

Los **ingresos del GC-BPS** cerraron el año en 27,4% del PIB, aumentando 0,6% del PIB respecto a 2024. Descontando el ingreso de fondos al FSS II, los ingresos del GC-BPS aumentaron 0,2% respecto a 2024.

Dentro de los ingresos del GC, la recaudación de la Dirección General Impositiva (DGI) y del Comercio Exterior aumentaron 0,2% y 0,1% del PIB, respectivamente. La recaudación de la DGI aumentó a pesar de que en 2024 se solicitaron adelantos de impuestos a las EEPP correspondientes a 2025 por un monto equivalente a 0,1% del PIB. Por su parte, la línea "Otros Ingresos del GC" disminuyó 0,2% del PIB, debido principalmente a menores ingresos por subastas de espectro radioeléctrico y aportes de Empresas Públicas (EEPP). La recaudación del BPS, sin considerar el ingreso al FSS II, permaneció estable en términos del PIB.

Los **egresos primarios del GC-BPS** se ubicaron en 28,7% del PIB en 2025, aumentando 1,2% en términos del PIB. Sin considerar el adelanto de pasividades a las redes de cobranza, los egresos primarios del GC-BPS se incrementaron 1,1% del PIB. El rubro Gastos No Personales presentó un incremento de 0,4% del PIB mientras que las Transferencias del GC-BPS, sin considerar el adelanto, las Inversiones y las Pasividades presentaron aumentos de 0,2% del PIB, respectivamente, respecto a 2024.

El **aumento de los egresos** se explica por:

- Gastos postergados por la administración anterior que debieron ser atendidos en 2025 por 0,3% del PIB, a través de refuerzos de créditos presupuestales que no llegaron a

[5] El adelanto fue necesario para que, por razones de calendario, los jubilados y pensionistas que perciben sus prestaciones a través de redes de cobranza pudieran cobrar el 3 de enero de 2026.

obligarse dentro del ejercicio 2024, y mediante compromisos de pago que se cubrieron con crédito presupuestal 2025. Entre éstos se encuentra el pago de parte de la deuda no registrada de ASSE, cuyos pagos fueron convenidos en 2025 con los acreedores.

- Pagos vinculados a la resolución del diferendo por el Ferrocarril Central por 0,2% del PIB.
- Reducción de la deuda flotante por 0,1% del PIB.[6]
- Pago de la sentencia del juicio por PLUNA por 0,1% del PIB.
- Asistencia financiera a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios por 0,1% del PIB.
- Reducción de los trámites jubilatorios pendientes, producto de mejoras en la gestión del BPS, que redundaron en aumento de las pasividades.

Por último, el pago de **intereses del GC-BPS** se ubicó en 2,4% del PIB, permaneciendo estable en términos del PIB respecto a 2024.

**Resultado Fiscal del GC-BPS**
% del PIB

| | 2024 | 2025 | Dif. 2025 vs. 2024 |
|---|---|---|---|
| **INGRESOS GOBIERNO CENTRAL - BPS** | **26,8** | **27,4** | **0,6** |
| Gobierno Central | 19,6 | 19,7 | 0,1 |
| DGI | 16,1 | 16,3 | 0,2 |
| Comercio Exterior | 1,1 | 1,1 | 0,1 |
| Otros | 2,4 | 2,2 | -0,2 |
| BPS | 7,3 | 7,7 | 0,4 |
| BPS sin cuarentones | 7,3 | 7,3 | 0,0 |
| **EGRESOS PRIMARIOS GOBIERNO CENTRAL - BPS** | **27,6** | **28,7** | **1,2** |
| **Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS** | 26,4 | 27,3 | 0,9 |
| Remuneraciones | 4,9 | 5,0 | 0,0 |
| Gastos no personales | 3,4 | 3,9 | 0,4 |
| Pasividades | 9,7 | 9,9 | 0,2 |
| Transferencias | 8,3 | 8,6 | 0,3 |
| **Inversiones GC** | 1,2 | 1,5 | 0,2 |
| **RESULTADO PRIMARIO GOBIERNO CENTRAL - BPS** | **-0,8** | **-1,3** | **-0,6** |
| Intereses Gobierno Central - BPS | 2,4 | 2,4 | 0,0 |
| **RESULTADO GLOBAL GOBIERNO CENTRAL - BPS** | **-3,1** | **-3,7** | **-0,6** |
| **RESULTADO GLOBAL GOBIERNO CENTRAL - BPS s/40[1/]** | **-3,1** | **-4,0** | **-0,9** |

Nota: [1/] Corregido por adelanto de pasividades a redes de cobranza.
La suma de las cifras puede no coincidir por razones de redondeo.

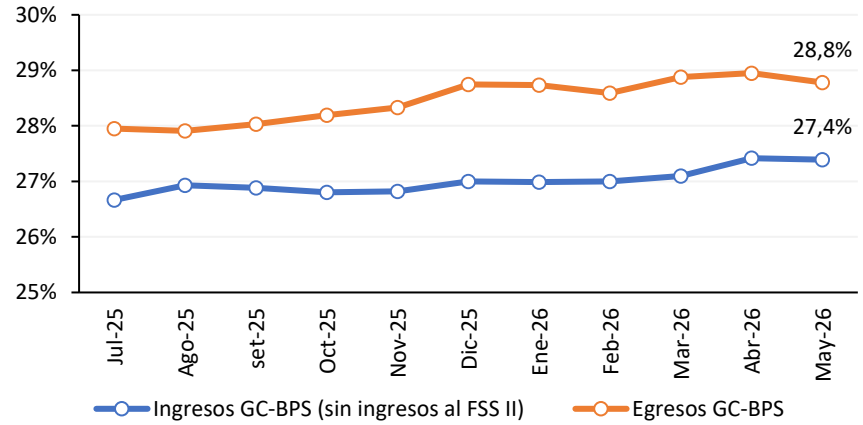
Fuente: MEF

## 1.2. Primeros meses de 2026

A mayo de 2026, el **resultado del Gobierno Central - Banco de Previsión Social** (GC-BPS) se ubicó en 3,7% del PIB, sin considerar los ingresos al FSS II. Los ingresos del GC-BPS se situaron en 27,4% del PIB (sin FSS II), mientras que los egresos primarios alcanzaron 28,8% del PIB.

[6] La "deuda flotante" corresponde a obligaciones contraídas por el Estado pero que no fueron pagadas.

**Ingresos y Egresos primarios del GC-BPS**
En % del PIB




Nota: Egresos depurados de corrimientos de pago de sueldos y pasividades
Fuente: MEF

La dinámica de los primeros meses del año evidencia la interacción de dos tendencias de signo opuesto. Por el lado de los **ingresos**, la recaudación mostró una recuperación respecto al estancamiento observado en la segunda mitad de 2025, apoyada en un mayor dinamismo de la actividad económica y un repunte tanto de la inflación como del tipo de cambio. Por el lado de los **egresos**, el gasto en pasividades continuó creciendo, como resultado del aumento del stock de beneficiarios, constituyendo la principal presión sobre el resultado primario.

### 6.1.1. Análisis de la recaudación

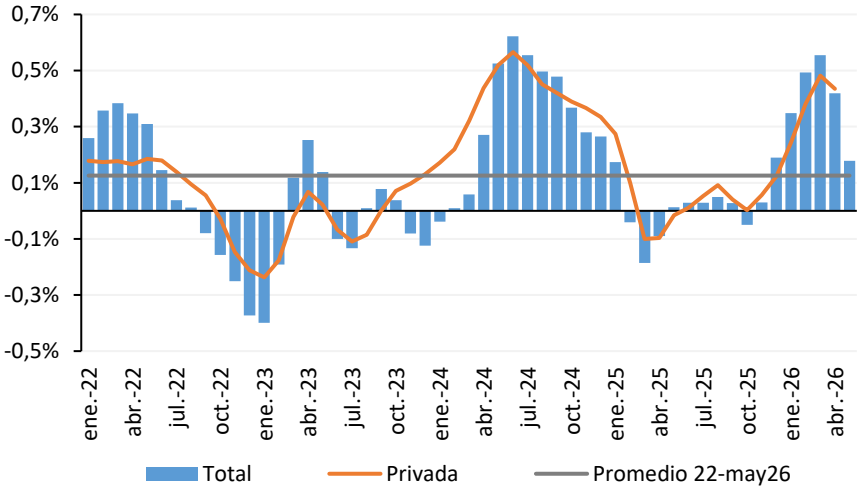
La **recaudación bruta** había mostrado durante 2025 una fase de estabilización tras la expansión registrada hacia fines de 2024, con la serie en tendencia-ciclo (T-C) exhibiendo variaciones mensuales en torno a cero durante buena parte del año, con una leve reversión hacia terreno positivo en enero de 2026.

Con datos hasta mayo, la recaudación bruta mostró un crecimiento real de 1,4% respecto al mismo período de 2025, mientras que la neta creció 2,0%. Para una lectura más precisa de la dinámica subyacente, se complementa esta comparación interanual con el enfoque de T-C, que permite aislar las fluctuaciones estacionales y de corto plazo que distorsionan la lectura coyuntural.

La serie en T-C confirma la redinamización de la recaudación a partir de diciembre de 2025 tras mantenerse prácticamente invariada entre febrero y noviembre de 2025. La recaudación bruta alcanzó en los meses más recientes variaciones mensuales que se ubican por encima del promedio observado desde enero de 2022. Esta dinámica sugiere el inicio de una nueva fase de expansión de la recaudación. La recaudación privada, que excluye los aportes de empresas públicas, si bien más moderada, muestra una trayectoria similar: tras variaciones nulas o levemente negativas durante el segundo semestre de 2025, retomó el crecimiento desde enero de 2026.[7]

[7] El análisis de la recaudación privada en este apartado se hace con series derivadas de la sección Series de Datos de DGI, las cuales provienen de los registros contables definitivos, por lo que solo se cuenta con datos hasta abril de 2026.

**Recaudación bruta**
variación mensual, T-C

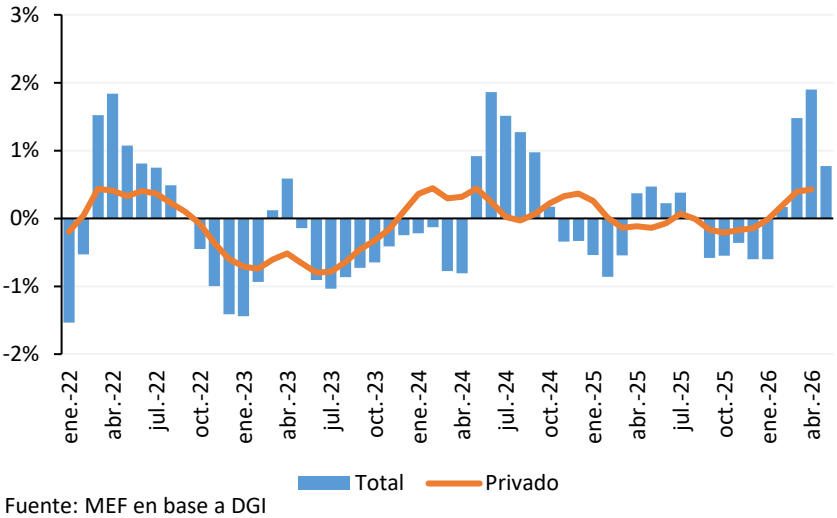



Fuente: MEF en base a DGI

Entre los principales tributos, el **IVA**, que representa el de mayor peso relativo en la recaudación, registró un crecimiento real de 2,1% a mayo de 2026. La desagregación entre sus dos componentes muestra comportamientos dispares: el IVA Interno creció 3,9% en términos reales, mientras que el IVA Importación, más sensible a la dinámica del comercio exterior y afectado por el tipo de cambio, registró una caída del 1,5%. Sin embargo, en línea con la recaudación general, el análisis en tendencia-ciclo también evidencia un cambio en la dinámica del IVA Importación, con un crecimiento mensual promedio de 0,7% entre enero y mayo de 2026.

En cuanto a los **impuestos a la renta**, la recaudación por IRAE creció 2,3% en términos reales en el acumulado hasta mayo de 2026. La serie en T-C muestra una reversión marcada hacia el cierre del período: tras una fase de variaciones negativas que se extendió desde setiembre de 2025 hasta enero de 2026, el IRAE registró un cambio de signo desde febrero, con variaciones mensuales que alcanzaron 1,5% en marzo y 1,9% en abril, siendo estos los registros más altos de la serie reciente, para luego moderarse hasta 0,8% en mayo. Al desagregar por origen, el componente privado del IRAE muestra un 2025 con variaciones mensuales en T-C que se mantuvieron en un rango negativo durante todo el año, y una reversión más moderada desde entonces.

**IRAE**
variación mensual, T-C




Fuente: MEF en base a DGI

El IRPF Categoría II, por su parte, cayó 0,5% en términos reales a mayo, explicado principalmente por una menor recaudación en el primer trimestre. Su trayectoria en T-C muestra un patrón distinto: las variaciones mensuales se fueron moderando de forma gradual a lo largo de 2025, pasando de 0,6% en enero a valores levemente negativos entre julio y setiembre, para luego recuperarse paulatinamente desde octubre y estabilizarse en un rango positivo pero reducido (entre 0,1% y 0,3%) durante los primeros meses de 2026.

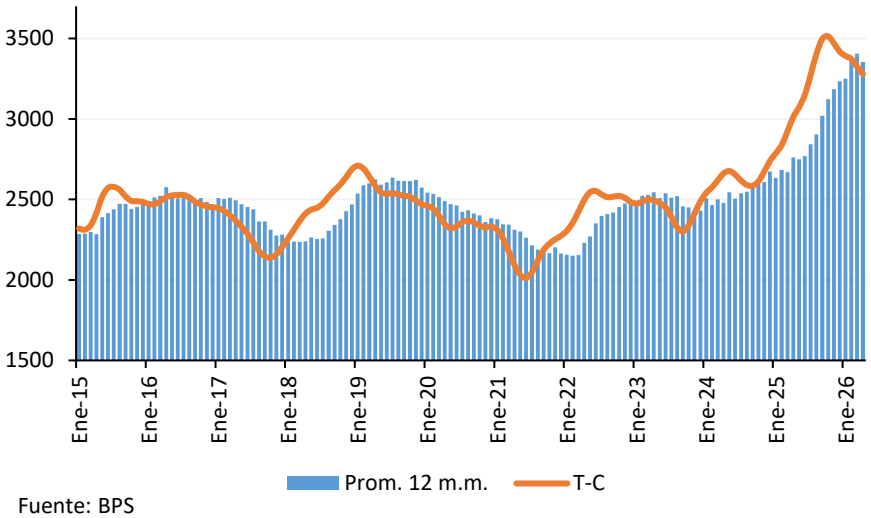
En conjunto, estas señales son consistentes con una recaudación que retomó una fase de crecimiento tras el magro desempeño durante 2025, liderada por el IVA Interno y el IRAE. La dinámica observada a mayo de 2026 se aceleró respecto al cierre de 2025, cuando la recaudación bruta total y privada mostraban variaciones mensuales en T-C acotadas en torno a cero.

### 6.1.2. Egresos por pasividades

La principal presión sobre el resultado primario respecto a lo proyectado proviene de los **egresos por pasividades**. Este comportamiento responde a un crecimiento significativo del stock de jubilaciones, producto de una mejora en la gestión del BPS, que permitió agilizar el procesamiento de un volumen importante de trámites jubilatorios que se encontraban pendientes de resolución desde la administración anterior.

Las **altas de jubilaciones**, que se habían mantenido relativamente estables en un rango de 2.400 a 2.700 casos mensuales en promedio entre 2022 y 2024, mostraron un salto significativo durante 2025, alcanzando un promedio mensual de aproximadamente 3.250 casos. Esto representa un crecimiento de 21% respecto al promedio de 2024. Esta dinámica continuó en el inicio de 2026: el acumulado de altas entre enero y abril resultó 11% superior al mismo período de 2025.

**Altas jubilaciones**




Fuente: BPS

El análisis de T-C permite observar que la aceleración se concentró entre comienzos de 2025 y mediados de ese año, con la serie alcanzando una variación mensual de hasta 4,0% en julio de 2025. A partir del cierre del año, sin embargo, el ritmo de crecimiento se revirtió de manera consistente, lo que sugiere una moderación en las nuevas altas. Esta cronología es relevante: la mayor parte de las altas que explican el salto del stock de pasivos corresponde a trámites generados en años anteriores a 2025, cuyo procesamiento se concentró durante ese año, y no a un aumento permanente del flujo de nuevos beneficiarios.

En la medida en que avanzó la baja de las jubilaciones pendientes de trámite, la velocidad de nuevas altas comenzó a normalizarse, como lo evidencia la reversión observada desde fines de 2025. No obstante, el mayor número de altas procesadas durante el año derivó en un aumento permanente del stock de pasivos, que continúa presionando al alza el gasto corriente en pasividades aun cuando el flujo de nuevas altas ya se encuentra en descenso.

# 2. INSTITUCIONALIDAD FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE METAS

Durante 2025 se consolidó un proceso de maduración y fortalecimiento en la institucionalidad de la política fiscal del país. Con la entrada en vigencia del **nuevo marco legal** aprobado en la Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029, la institucionalidad fiscal uruguaya se alineó con las mejores prácticas y estándares internacionales.

Bajo una estrategia de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, la reforma del marco fiscal se centró en optimizar la definición de las metas operativas para evitar la superposición de restricciones, dotando al marco macroeconómico-fiscal de una mayor consistencia interna, mejorando su transparencia y reforzando el vínculo entre las metas de corto plazo con la trayectoria de la deuda pública en el mediano plazo.

En este sentido, el nuevo esquema se basa en **una regla fiscal dual**, compuesta por un ancla de deuda neta de mediano plazo –estimada en 65% del PIB– y dos metas operacionales de corto plazo: el resultado fiscal estructural y el tope de endeudamiento neto. Esta arquitectura dual busca asegurar la coherencia entre las metas operativas anuales de la política fiscal y el ancla de sostenibilidad de mediano plazo.

Para mejorar la transparencia y los mecanismos de supervisión del marco fiscal, se fortaleció el papel de los **órganos técnicos independientes** encargados de su supervisión y evaluación: el Consejo Fiscal fue transformado en Consejo Fiscal Autónomo, con atribuciones ampliadas y mayor independencia operativa, mientras que el Comité de Expertos amplió sus funciones para proporcionar los insumos macroeconómicos requeridos por el nuevo esquema metodológico de estimación del resultado fiscal estructural.

En este contexto, **las metas fiscales definidas para 2025 fueron cumplidas** en su totalidad. El resultado fiscal estructural se ubicó en línea con el objetivo fijado en el Presupuesto Nacional (- 3,9% del PIB), mientras que el endeudamiento neto permaneció por debajo del límite legal establecido. Asimismo, este resultado se registró sin recurrir a la cláusula de salvaguarda que habilita ampliar el límite legal en un 30%, como había ocurrido de forma sistemática en los años previos.

Durante 2026 se continuó avanzando en aspectos centrales referidos a la reglamentación del nuevo marco fiscal. De particular relevancia es la formalización de los **mecanismos de convergencia y corrección ante desvíos**, que aporta consistencia intertemporal a la regla y profundiza el seguimiento de las metas fiscales.

Por último, en el marco del fortalecimiento del marco fiscal, el MEF solicitó al Fondo Monetario Internacional (FMI) la realización de un diagnóstico de **transparencia fiscal** conforme a su Código de Transparencia Fiscal, norma internacional de referencia para la divulgación de información sobre finanzas públicas. El proceso forma parte de la estrategia integral de modernización de la gestión fiscal orientada a adoptar las mejores prácticas internacionales. A partir del diagnóstico, se derivará una hoja de ruta con recomendaciones específicas para continuar mejorando la calidad de la información fiscal y la robustez de los procesos de gestión presupuestal.

## 2.1. Cumplimiento de metas fiscales

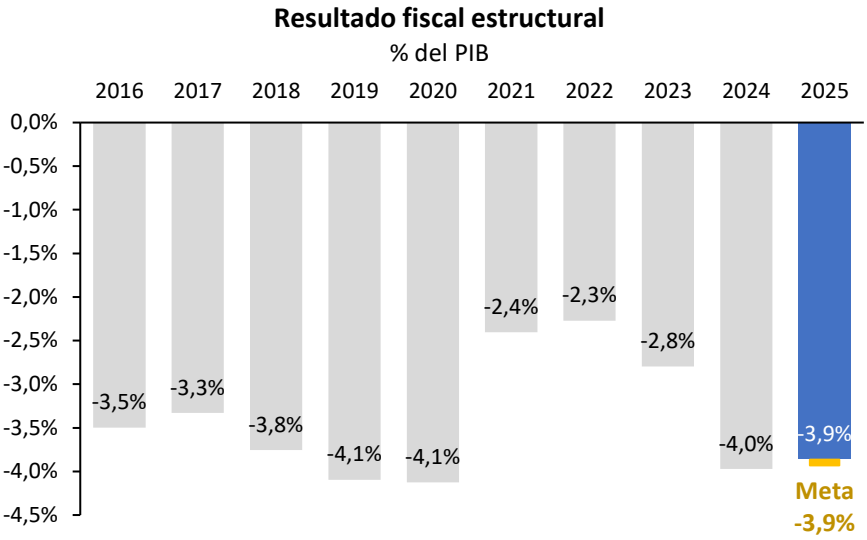
Las metas operacionales de corto plazo constituyen el principal instrumento de seguimiento anual dentro del nuevo marco fiscal. La meta del RFE fue establecida en la Exposición de Motivos

que acompaña la Ley de Presupuesto,[8] mientras que el tope legal de endeudamiento se fijó en la Ley de Rendición de Cuentas 2024, Ley Nº 20.416 de 31 de julio de 2025.

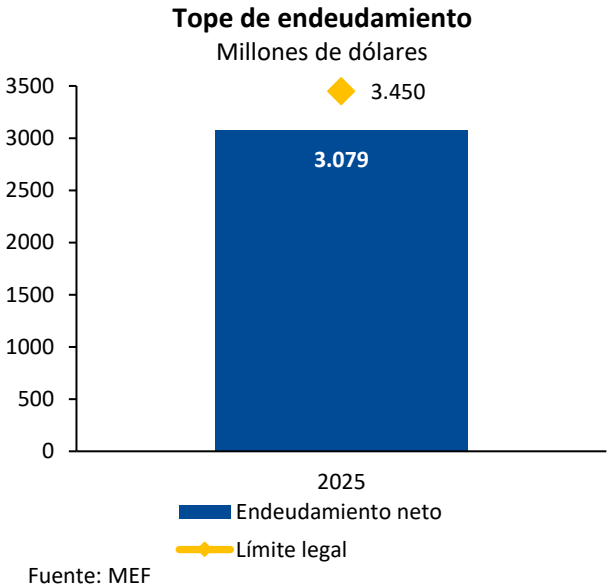
Las **metas establecidas para 2025** fueron:

- Resultado Fiscal Estructural del GC-BPS: -3,9% del PIB.
- Tope legal de endeudamiento neto: 3.450 millones de dólares.

El cumplimiento de las metas se determina, por normativa, con posterioridad al cierre fiscal de 2025, para lo que se dispone de un plazo de hasta 20 días hábiles. Como fue desarrollado en el *Informe Fiscal 2025* de 3 de marzo de 2026,[9] ambas metas fueron alcanzadas.




Fuente: MEF sobre la base de datos de INE, BCU, BCRA, BCB, Bloomberg y Comité de Expertos




Fuente: MEF

En el caso del RFE, cabe señalar que la estimación que se expone a continuación incorpora el PIB nominal efectivo de 2025, disponible tras el cierre anual de Cuentas Nacionales, y una brecha

[8] El documento completo de la Exposición de Motivos que acompaña al Presupuesto Nacional 2025-2029 se encuentra disponible aquí.
[9] El documento completo del Informe Fiscal 2025 se encuentra disponible aquí.

de producto estimada con datos actualizados. Esta actualización no modifica la evaluación de cumplimiento, que por normativa quedó determinada dentro del plazo de 20 días hábiles posteriores al cierre fiscal, sino que refleja la mejor aproximación posible con información cerrada de 2025.

### 2.1.1. Metas operacionales de corto plazo

#### *Resultado Fiscal Estructural*

El RFE es una medida del **resultado fiscal ajustada por el ciclo económico y por ingresos y egresos de carácter transitorio y/o extraordinario**. Esta medición refleja el estado subyacente de las finanzas públicas, el déficit o superávit que se observaría si la economía operara en su nivel tendencial y sin ingresos ni gastos excepcionales.

Para pasar del resultado fiscal efectivo al RFE es necesario realizar dos tipos de ajuste: un ajuste cíclico, que elimina los efectos derivados de que la economía se encuentre fuera de su nivel tendencial, y un ajuste por partidas extraordinarias o transitorias, que excluye ingresos o gastos no recurrentes.

##### *Ajuste cíclico*

Utilizando la mediana de las proyecciones provistas por el CE en mayo de 2026,[10] la brecha de producto para 2025 obtenida mediante el Modelo Estructural Multivariante (MEM), se ubicó en **+0,46%** del PIB tendencial. Este valor está en línea con el estimado en el *Informe Fiscal 2025*, lo que refleja, por un lado, que la economía operó levemente por encima de su nivel potencial y, por otro, la robustez de la metodología utilizada para la estimación de la posición cíclica de la economía, cuyos resultados no presentan cambios significativos al incorporar nueva información.

El ajuste cíclico resultante fue de -0,05% del PIB, descompuesto de la siguiente forma:

- Ingresos: -0,12% del PIB, principalmente debido a la recaudación transitoriamente más alta en fases expansivas para la DGI y el BPS.
- Egresos: +0,07% del PIB, por menor gasto en pasividades y remuneraciones que en fases expansivas tienden a estar transitoriamente por debajo de su nivel estructural.

##### *Ajuste por partidas extraordinarias o transitorias*

El ajuste por partidas no recurrentes ascendió a -0,14% del PIB, como resultado de una corrección de -0,53% del PIB en ingresos y +0,39% del PIB en los egresos. Las principales partidas consideradas se detallan a continuación:

En ingresos:

- Ajuste por utilidades de los Entes Públicos, siguiendo la metodología establecida de considerar el promedio de utilidades de los últimos siete años depurado de los valores máximo y mínimo.
- Ingreso por única vez al Fideicomiso II de la Seguridad Social (FSS II, Ley Nº 20.209, "ley de cuarentones"): +0,4% del PIB.
- Corrección por adelantos de impuestos realizados en 2024 a cuenta de 2025: -0,1% del PIB, asociado a pagos de IMESI por parte de ANCAP, IRAE e IPAT por UTE.

[10] La solicitud fue remitida el 29 de abril de 2026, estableciéndose como fecha límite para la recepción de respuestas el 15 de mayo de 2026.

En egresos:

- Adelanto de jubilaciones y pensiones por redes de cobranza: 0,1% del PIB.
- Pagos vinculados a la resolución del diferendo por el Ferrocarril Central (Adenda 3): 0,2% del PIB.
- Sentencia del juicio por PLUNA: 0,08% del PIB.
- Pago de deuda no registrada de ASSE correspondiente a ejercicios anteriores: 0,1% del PIB.
- Reducción de deuda flotante: 0,05% del PIB.
- Pago a partidos políticos por elecciones departamentales: 0,01% del PIB.

**CONCILIACIÓN ENTRE EL RESULTADO EFECTIVO Y EL RFE**
% del PIB

| | 2025 |
|---|---|
| **RESULTADO GLOBAL GC - BPS** | **-3,7** |
| **Ajuste Cíclico** | **-0,05** |
| Ingresos Totales | -0,12 |
| Egresos Totales | 0,07 |
| **Ajuste Extraordinarios** | **-0,14** |
| Ingresos Extraordinarios | -0,53 |
| Egresos Extraordinarios | 0,39 |
| **RESULTADO FISCAL ESTRUCTURAL GC - BPS** | **-3,9** |

Nota: La suma de las cifras puede no coincidir por razones de redondeo.
Fuente: MEF

### *Tope de endeudamiento*

La segunda meta operacional de corto plazo es el **tope legal de endeudamiento neto** del Gobierno Central. El Endeudamiento Neto del Gobierno se define como el total del endeudamiento bruto incurrido por el Gobierno Central (emisiones en el mercado de bonos a valor par más el monto nominal desembolsado de préstamos), menos las amortizaciones de deuda de bonos y préstamos (contractuales y anticipadas), y neto de la variación de activos financieros del Gobierno durante el año calendario.

En 2025 el Gobierno Central contrajo endeudamiento bruto por 6.510 millones de dólares, realizó amortizaciones por 3.001 millones y registró un aumento del stock de activos financieros de 430 millones. El endeudamiento neto resultante fue de 3.079 millones de dólares, por debajo del tope legal. Este resultado se produjo **sin recurrir a la cláusula de salvaguarda** que habilita ampliar el límite legal en un 30%.

| ENDEUDAMIENTO NETO DEL GC<br>Millones de dólares | |
|---|---|
| **(1) Endeudamiento Bruto** | **6.510** |
| Desembolsos con Org. Multilaterales e Instit. Financieras | 582 |
| Emisión Total de Títulos de Mercado | 5.927 |
| *Emisiones Domésticas* | 2.172 |
| *Emisiones Internacionales* | 3.756 |
| **(2) Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos** | **3.001** |
| Títulos de Mercado | 2.539 |
| *Amortizaciones Contractuales de 2025* | 1.604 |
| *Amortizaciones Anticipadas* | 935 |
| Préstamos | 462 |
| **(3) Variación de Activos Financieros** | **430** |
| Liquidez de Tesorería | 305 |
| Otros Activos Financieros | 125 |
| **Endeudamiento Neto = (1) - (2) - (3)** | **3.079** |
| | |
| **Tope Legal** | **3.450** |

Nota: La suma de las cifras puede no coincidir por razones de redondeo.
Fuente: MEF

A partir de la aprobación de la Ley Nº 20.446 de 12 de diciembre de 2025, el tope de endeudamiento neto pasó a denominarse en Unidades Indexadas (UI). Ello contribuye a reducir la volatilidad del indicador ante fluctuaciones del tipo de cambio y lo alinea mejor con la estructura de ingresos y gastos del gobierno, denominados mayoritariamente en pesos.

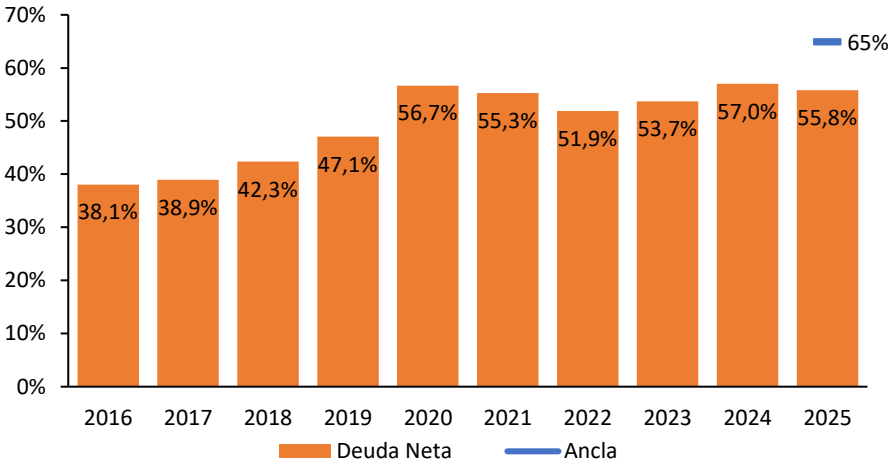
### 2.1.2. Ancla de deuda neta

La deuda bruta del Gobierno Central se situó en 59,8% del PIB en 2025, lo que representa una caída de 1,4 puntos porcentuales respecto a 2024. La deuda neta alcanzó el 55,8% del PIB, con una reducción de 1,2 puntos porcentuales, ubicándose por debajo del ancla fiscal de mediano plazo establecida en 65% del PIB.

Tres factores explicaron la **reducción en la relación deuda/PIB**:

- La apreciación del peso frente al dólar durante 2025 (11,4%), que redujo el valor en pesos de la deuda denominada en moneda extranjera.
- El crecimiento del PIB nominal en pesos, que aumentó el denominador del cociente.
- La nominalización de las emisiones: el 70,3% de las nuevas emisiones en moneda local se realizaron en pesos uruguayos a tasa fija.

**Deuda del Gobierno Central**
(% del PIB)




Fuente: MEF

## 2.2. Avances en la implementación del marco fiscal: decreto reglamentario

Se aprobó el decreto reglamentario de los artículos 671 a 680 de la Ley de Presupuesto Nacional 2025–2029 (Ley Nº 20.446), que desarrolla los aspectos técnicos y operativos de la regla fiscal dual. Su publicación completa el esquema normativo del nuevo marco fiscal, al reglamentar las definiciones, metodologías y procedimientos que gobiernan cada uno de sus componentes.

### 2.2.1. Definición y metodología de los componentes de la regla fiscal dual

El decreto establece con precisión los tres pilares conceptuales del marco: el ancla de deuda, el resultado fiscal estructural (como meta operacional de corto plazo) y los mecanismos de convergencia.

El **ancla de deuda** se define como el porcentaje de deuda neta del Gobierno Central y el BPS respecto del PIB que opera como referencia prudencial de mediano plazo. Su nivel, fijado en 65% del PIB, se determina a partir de una metodología que combina dos estrategias empíricas:

- Fatiga fiscal: analiza la relación entre el resultado fiscal y el nivel de endeudamiento.
- Disciplina de mercado: examina la reacción de las condiciones de financiamiento soberano al nivel de deuda.

A partir de estas estimaciones, el ancla se calibra mediante simulaciones estocásticas bajo un criterio conservador: la probabilidad de superar el límite de deuda no puede exceder el 1% en un horizonte de cinco años.

Asimismo, la reglamentación obliga a revisar el ancla ante movimientos generalizados en la calificación crediticia de la deuda pública o variaciones sustanciales y duraderas del *spread* soberano que no resulten consistentes con las predicciones del modelo.

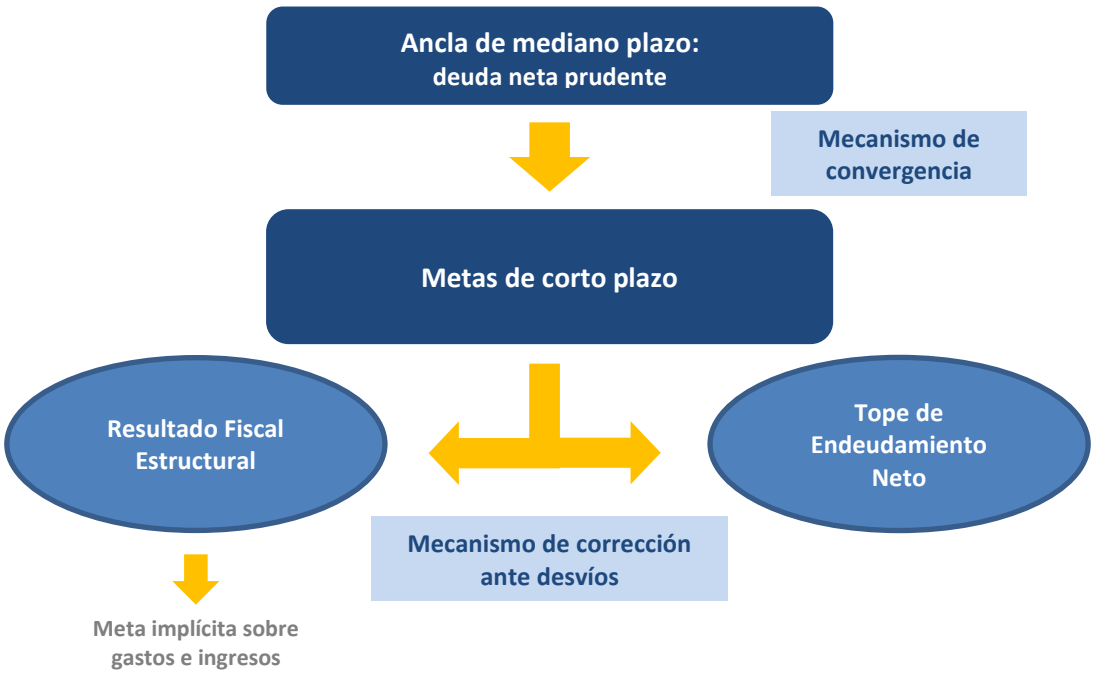
Respecto al **resultado fiscal estructural**, se define su metodología de cálculo en dos etapas secuenciales. Primero, se ajustan las **partidas extraordinarias**, entendidas como ingresos o egresos transitorios o de monto irregular que distorsionan la comparación interanual, pero cuyo impacto neto tiende a ser nulo en el mediano plazo. El decreto establece cuatro criterios para su identificación: carácter transitorio, materialidad, efecto sobre la comparabilidad interanual y volatilidad del monto. Segundo, se realiza el **ajuste cíclico**, aplicando elasticidades fiscales a las

distintas partidas de ingresos y egresos vinculadas al ciclo económico, una vez estimada la brecha de producto. La estimación de la brecha de producto se basa en dos metodologías según el horizonte temporal, lo que ratifica el cambio metodológico establecido en el Decreto Nº 173/025 de 21 de agosto de 2025. Los insumos utilizados para su estimación provienen de fuentes estadísticas oficiales y de las consultas formales al CE.

### 2.2.2. Mecanismos de convergencia y corrección: el componente de *enforcement*

Un aspecto central del decreto, y uno de los más relevantes para dotar de credibilidad al marco fiscal, es la **formalización de los mecanismos de convergencia y corrección ante desvíos**. Estos mecanismos abordan uno de los problemas clásicos de las reglas fiscales: la ausencia de procedimientos explícitos para corregir desvíos respecto de las metas fiscales, lo que limita su capacidad de incidencia en la política fiscal.

**Esquema de la regla fiscal dual**




El decreto define los mecanismos de convergencia como la senda de ajustes requeridos en las metas anuales de corto plazo para asegurar la compatibilidad con el ancla de deuda de mediano plazo. El plan de convergencia es quinquenal, se fija al inicio de cada administración junto con la presentación del Presupuesto Nacional, y tiene vocación de permanencia durante todo el período de gobierno.

Por su parte, el mecanismo de corrección ante desvíos opera bajo ciertos criterios que lo dotan de **automaticidad y gradualidad**.

Los desvíos, ya sean estos positivos o negativos, se acumulan en una cuenta de control nocional. La obligatoriedad de corrección se activa cuando esa cuenta supera un umbral negativo equivalente a 0,3% del PIB, lo que evita reacciones con potenciales consecuencias negativas ante fluctuaciones menores. La activación es automática al cierre del ejercicio fiscal en que se verifica la superación del umbral, sin requerir una decisión discrecional adicional.

La gradualidad del ajuste se expresa en el hecho que el plazo y la intensidad de la corrección requerida dependen tanto de la magnitud del desvío como de la distancia entre la deuda

observada y el ancla. De esta forma, el mecanismo procura equilibrar objetivos de sostenibilidad y estabilidad macroeconómica.

Cuando el mecanismo se activa, el decreto impone una obligación procedimental explícita: el MEF deberá presentar, conjuntamente con el proyecto de Rendición de Cuentas del ejercicio siguiente al desvío, un plan de convergencia que incluya las nuevas metas de RFE ajustadas, las medidas de ingresos y gastos previstas, los supuestos macroeconómicos y fiscales que la sustentan, así como su cronograma de implementación. Este plan está sujeto a la evaluación de consistencia y viabilidad del Consejo Fiscal Autónomo.

En el caso extremo de que la deuda neta supere el ancla de manera no prevista, el MEF dispone de veinte días corridos para elaborar un informe explicativo y remitirlo al CFA, que tiene diez días corridos para pronunciarse. Este mecanismo de alerta temprana cierra el circuito de supervisión y vincula el ancla de mediano plazo con las metas operativas de corto plazo a través de un proceso formal y público.

### 2.2.3. Consejo Fiscal Autónomo: rol, autonomía y fortalecimiento técnico

El decreto reglamenta en detalle la estructura y el funcionamiento del **Consejo Fiscal Autónomo** (CFA), que sucede al anterior Consejo Fiscal con atribuciones significativamente ampliadas y mayor independencia operativa. El CFA se caracteriza como un órgano de carácter técnico e independiente, con el cometido de asesorar al MEF en materia de política fiscal, evaluar los riesgos para la estabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda y realizar el seguimiento del cumplimiento de la regla.

En cuanto a su **integración**, el CFA mantiene su composición con tres consejeros de reconocido prestigio profesional o académico, designados por resolución del Poder Ejecutivo mediante acuerdo del presidente con el ministro/a de Economía, con comunicación a la Asamblea General. Para la designación el MEF recaba asesoramiento de instituciones universitarias y académicas, lo que dota al proceso de un filtro técnico externo. Los consejeros duran tres años en sus cargos, con posibilidad de una reelección, y los mandatos se renuevan escalonadamente, lo que garantiza la continuidad institucional.

En términos de sus **funciones**, la ampliación de sus atribuciones abarca todo el ciclo de la regla fiscal. En el plano de la evaluación y el monitoreo, el Consejo evalúa el cumplimiento de las metas y los mecanismos de convergencia, la consistencia intertemporal de las metas de RFE con el ancla de deuda neta, y las proyecciones fiscales del programa económico-financiero de mediano plazo, incluyendo sus supuestos macroeconómicos. En el plano de las cláusulas (de salvaguarda y de escape), el CFA evalúa y se pronuncia sobre la pertinencia de los fundamentos invocados para activar las cláusulas, así como sobre los planes de retorno a la regla. Asimismo, cumple su rol de *enforcement* y valida los planes de corrección ante desvíos y los planes de reactivación de la regla tras el cese de las circunstancias excepcionales. El Consejo también participa en el procedimiento de designación de los miembros del Comité de Expertos.

El decreto define con claridad las **instancias formales de pronunciamiento** colegiado del CFA: el cierre anual de las finanzas públicas y la presentación de los proyectos de Rendición de Cuentas o Presupuesto Nacional. Más allá de estas instancias regladas, el CFA puede tener intercambios con el MEF por mutuo acuerdo y presentar sus informes directamente ante las Comisiones Parlamentarias pertinentes. Para acceder a la información necesaria, el CFA puede solicitar la colaboración de cualquier órgano del Estado, canalizando el pedido a través del MEF.

En cuanto a sus **recursos**, el CFA define la organización de sus propios recursos humanos y materiales, con el respaldo logístico del MEF. En 2026 se realizó un llamado para integrar el equipo técnico del CFA, orientado a fortalecer sus capacidades de análisis cuantitativo en materia de proyecciones macrofiscales. Este paso operativo es condición necesaria para que el Consejo pueda ejercer de manera efectiva sus atribuciones ampliadas, en particular las vinculadas a la evaluación de los planes de corrección y a la supervisión metodológica.

### 2.2.4. Transparencia normativa y comunicación

El tercer hito relevante es que el decreto reglamenta la **transparencia metodológica** como obligación permanente del MEF. Este deberá publicar en su sitio web -y mantener actualizados- los documentos metodológicos utilizados para la determinación del ancla de deuda y la estimación del RFE. Dichos documentos deben contener, como mínimo, la descripción general de las metodologías aplicadas, los principales supuestos macroeconómicos y fiscales, las fuentes estadísticas empleadas y los procedimientos de estimación, con suficiente detalle para garantizar la reproducibilidad de los cálculos.

Además, en materia de cambios metodológicos, el decreto establece que toda modificación de las metodologías relativas al ancla o al RFE debe ser comunicada previamente al CFA para su evaluación y pronunciamiento, y que el CFA puede sugerir modificaciones de los procedimientos estadísticos y econométricos aplicados.

En línea con estos compromisos normativos, el MEF actualizó durante 2025 la página web de institucionalidad fiscal y reorganizó la información para mejorar su accesibilidad y claridad.[11] La nueva estructura incorpora las definiciones de los conceptos centrales del marco y presenta los documentos de trabajo con el desarrollo exhaustivo de las metodologías subyacentes a cada componente de la regla. Esta iniciativa materializa en la práctica los compromisos normativos del decreto y reduce la brecha entre la complejidad técnica del marco y su comprensión por parte de analistas, académicos y el público en general.

## 2.3. Tratamiento de obligaciones para el pago de infraestructura

En el marco del fortalecimiento de la institucionalidad fiscal impulsado durante este período, en la Ley de Presupuesto 2025-2029 se incorporó un régimen específico para el tratamiento de las obligaciones de pago futuro asociadas a **inversión en infraestructura y su mantenimiento** que trasciendan el período presupuestal (artículo 684 de la Ley Nº 20.446).

La innovación responde a la diversidad de instrumentos a través de los cuales se ejecuta la inversión en infraestructura y su carácter de largo plazo. El régimen prevé que estos compromisos sean registrados, evaluados y reportados de manera sistemática, contribuyendo a la evaluación integral de la sostenibilidad fiscal y facilitando el escrutinio parlamentario.

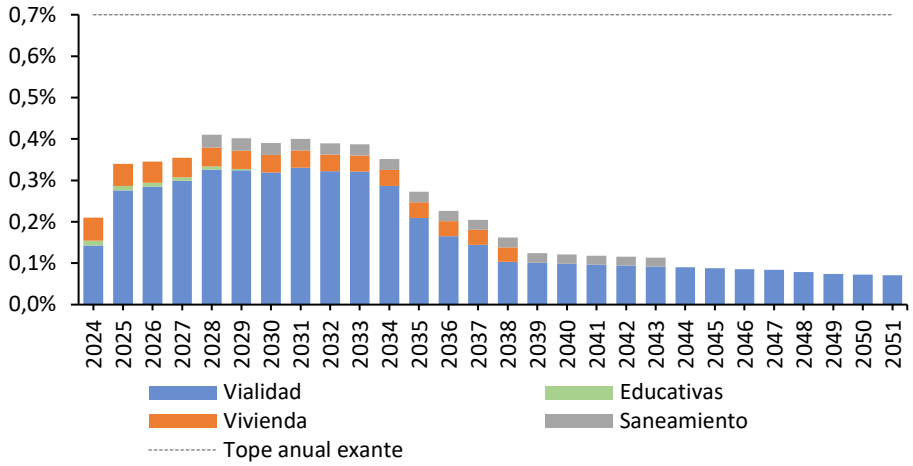
A partir de la aprobación de la ley, se institucionalizó el registro centralizado de compromisos. Desde su entrada en vigencia el 1 de enero de 2026, todo nuevo compromiso debe ser evaluado previamente por el MEF para verificar que en ningún año los pagos esperados superen el 0,7% del PIB del año inmediato anterior.

Los compromisos asumidos hasta la fecha presentan la siguiente trayectoria estimada:

[11] Se puede acceder a la página de la Institucionalidad Fiscal aquí.

**Flujo de pagos futuros de infraestructura**

millones de dólares




Fuente: elaboración propia en base a datos de BCU, CVU, MTOP y leyes de subsidios

El detalle de los compromisos incluidos, así como los supuestos metodológicos para la proyección, se presentan en el Anexo.

# 3. PROYECCIONES FISCALES

A continuación, se presenta la proyección de las cifras fiscales del Sector Público Consolidado (SPC) para el período 2026-2030. Las estimaciones se elaboran en base en la actualización de las proyecciones del escenario macroeconómico para los próximos años.

Para 2026, se proyecta que el **resultado global del Gobierno Central-Banco de Previsión Social (GC-BPS)** registre un déficit de 4,1% del PIB, el cual se reduciría gradualmente hasta alcanzar un déficit de 2,5% del PIB en 2030, consistente con un resultado primario equilibrado.

Los **ingresos del GC-BPS** se prevé que asciendan a 27,4% del PIB en 2026 hasta alcanzar 28,6% en el último año de esta administración. La evolución proyectada de la recaudación incorpora a partir de 2026 y 2027, una actualización de los ingresos estimados de las medidas impositivas aprobadas en el Presupuesto Nacional e ingresos derivados de una disminución de gasto tributario vinculado a la compra de vehículos eléctricos. A esto se suman las ganancias de eficiencia previstas para la recaudación de la DGI. En conjunto, se espera que estos ingresos alcancen al 1,5% del PIB hacia 2029. De ese total, 0,7% del PIB corresponde a iniciativas que localizan el pago de impuestos en Uruguay, 0,1% del PIB a ajustes técnicos que buscan mejorar la equidad horizontal sobre impuestos existentes[12] y 0,75% del PIB a las medidas de eficiencia recaudatoria que está desarrollando la DGI.

En este marco, la **DGI** se encuentra desde 2025 implementado un **Modelo de Gestión de Cumplimiento Tributario basado en riesgos** (MGCT) cuyo propósito es gestionar integralmente el cumplimiento tributario mediante un enfoque preventivo, basado en conocimiento y orientado a facilitar e inducir el cumplimiento oportuno de las obligaciones. El horizonte de ejecución se extiende hasta 2028 y DGI ha comenzado a desplegar acciones operativas de corto plazo a través de experiencias piloto cuyos resultados son observables y escalables.

Bajo este objetivo, las intervenciones combinan acciones masivas y tratamientos focalizados, abarcando riesgos transversales y específicos por sectores, entre ellas:

- Control y seguimiento de subvaluación de débitos en IVA, IRAE e IRPF y sobrevaluación de créditos en IVA e IRAE;
- Identificación de omisiones en el arrendamiento de alquileres temporales y de alquileres anuales asociados a garantías de alquiler sin retención o sin garantías;
- Perfeccionamiento de los mecanismos de retención para los perceptores de múltiples ingresos gravados con IASS o IRPF;
- Intervenciones masivas sobre el segmento de servicios no personales, enfocadas en mitigar la subvaluación de débitos de IVA e IRPF y la sobrevaluación de créditos de IVA.

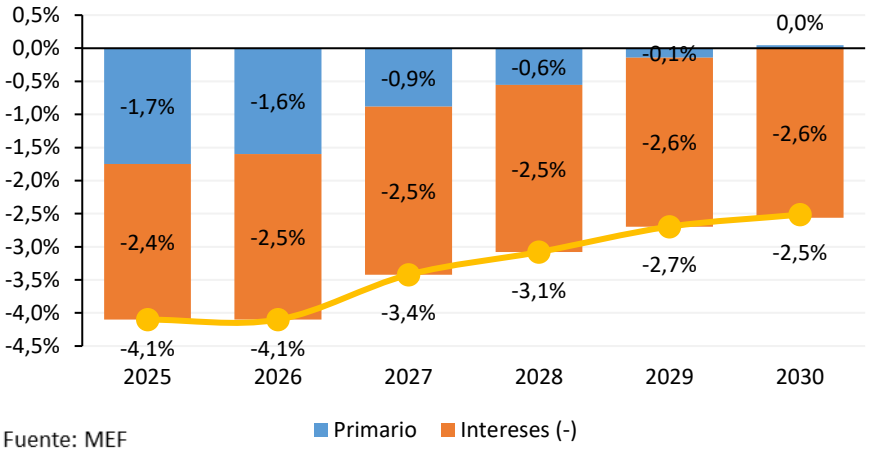
Por último, dentro del componente **Otros ingresos del Gobierno Central**, se proyectan los aportes de utilidades de las Empresas Públicas en función de los resultados acumulados y esperados para cada una de las empresas. Finalmente, los **ingresos del BPS** se proyectan en línea con la evolución esperada de la masa salarial.

Los **egresos primarios del Gobierno Central-BPS** se prevé que alcancen el 29% del PIB en 2026, y culminen esta administración en 28,8% del PIB. La proyección contempla la evolución esperada del gasto endógeno, los gastos comprometidos por normas y compromisos contractuales

[12] Incluye 16 millones de dólares vinculados a la disminución del gasto tributario por la compra de vehículos eléctricos e híbridos.

vigentes, así como las asignaciones presupuestales de este proyecto de Ley de Rendición de Cuentas.

**Resultado del Gobierno Central y BPS**
% del PIB




Fuente: MEF

Las **remuneraciones** se espera que se mantengan en 5,0% del PIB a lo largo del período. Esta proyección se basa en la evolución real esperada de los salarios públicos, así como los recursos destinados a llenado de vacantes, ascensos, las asignaciones previstas en el presupuesto y la creación de cargos vinculados al área de seguridad previstas en esta Rendición de Cuentas.

Por su parte, se proyecta que los **gastos no personales y transferencias** desciendan en el margen, resultado de una estrategia que busca atender las áreas prioritarias del gobierno junto con una política activa de gestión del gasto.

Los egresos por **pasividades** se esperan suban en 2026 y 2027. Este comportamiento responde a un crecimiento significativo del stock de pasivos, explicado por una expansión marcada en las altas mensuales de jubilaciones desde 2025 que se espera se vaya estabilizando hacia niveles históricos a partir de 2028.

Las **inversiones** del Gobierno Central se ubicarán en 1,5% del PIB a lo largo del período, que incluyen erogaciones vinculadas a la realización de obras de infraestructura vía contratos CREMAF, PPP y nuevas modalidades.

Por último, en función de la evolución prevista del resultado primario y de la deuda pública, de las variables macroeconómicas relevantes y de la evolución de los fondos asociados a los fideicomisos de la seguridad social, se proyecta que la partida de **intereses** del GC-BPS converja a 2,6% del PIB en 2029.

Para las Empresas Públicas se prevé un resultado global de 0,2% del PIB para 2029. Las proyecciones incluyen la evolución esperada del resultado primario y los planes de inversión presentados para los próximos 5 años.

Para las Intendencias y el Banco de Seguros del Estado (BSE), se proyectan resultados globales estables en términos del PIB en el período de proyección. En línea con lo anterior, se proyecta un resultado global del Sector Público No Monetario (SPNM) de -4,1% del PIB para el año 2026, convergiendo a -2,5% del PIB hacia 2029.

| RESULTADO FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO<br>Proyecciones, % del PIB | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **GOBIERNO CENTRAL-BPS** | | | | | | |
| **INGRESOS GOBIERNO CENTRAL - BPS** | **27,4** | **27,4** | **28,3** | **28,4** | **28,6** | **28,5** |
| *Gobierno Central* | *19,7* | *20,0* | *20,9* | *21,0* | *21,2* | *21,1* |
| DGI | 16,3 | 16,8 | 17,5 | 17,7 | 18,0 | 18,0 |
| Comercio Exterior | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Otros | 2,2 | 2,1 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 2,0 |
| *BPS* | *7,7* | *7,4* | *7,4* | *7,4* | *7,5* | *7,4* |
| *BPS sin cuarentones* | 7,3 | 7,4 | 7,4 | 7,4 | 7,5 | 7,4 |
| **EGRESOS PRIMARIOS GOBIERNO CENTRAL - BPS** | **28,7** | **29,0** | **29,2** | **29,0** | **28,8** | **28,5** |
| *Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS* | *27,3* | *27,5* | *27,7* | *27,4* | *27,3* | *27,0* |
| Remuneraciones | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | *5,0* |
| Gastos no personales | 3,9 | 3,7 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | *3,6* |
| Pasividades | 9,9 | 10,1 | 10,2 | 10,2 | 10,1 | *10,0* |
| Transferencias | 8,6 | 8,7 | 8,7 | 8,6 | 8,6 | *8,5* |
| *Inversiones GC* | *1,5* | *1,5* | *1,6* | *1,5* | *1,5* | *1,5* |
| **RESULTADO PRIMARIO GOBIERNO CENTRAL - BPS** | **-1,3** | **-1,6** | **-0,9** | **-0,6** | **-0,1** | **0,0** |
| Intereses Gobierno Central - BPS | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,6 |
| *Efecto cincuentones y cuarentones en intereses del GC - BPS* | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| **RESULTADO GLOBAL GC - BPS** | **-3,7** | **-4,1** | **-3,4** | **-3,1** | **-2,7** | **-2,5** |
| **RESULTADO GLOBAL GC - BPS *sin ingresos cuarentones*** | **-4,1** | **-4,1** | **-3,4** | **-3,1** | **-2,7** | **-2,5** |
| RESTO SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO | | | | | | |
| **RESULTADO GLOBAL EMPRESAS PÚBLICAS** | 0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| **RESULTADO GLOBAL INTENDENCIAS** | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **RESULTADO GLOBAL BSE** | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| **RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO** | -3,4 | -4,1 | -3,3 | -3,0 | -2,5 | -2,3 |
| SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO (SPC) | | | | | | |
| **RESULTADO GLOBAL BCU** | -1,0 | -0,6 | -0,4 | -0,4 | -0,5 | -0,5 |
| RESULTADO PRIMARIO SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO | -1,3 | -1,9 | -1,1 | -0,7 | -0,3 | -0,1 |
| **RESULTADO GLOBAL SPC** | **-4,4** | **-4,7** | **-3,7** | **-3,3** | **-3,0** | **-2,8** |
| **RESULTADO GLOBAL SPC *s/ingresos cuarentones*** | **-4,8** | **-4,7** | **-3,7** | **-3,3** | **-3,0** | **-2,8** |

*La suma de las cifras puede no coincidir por razones de redondeo

Fuente: MEF

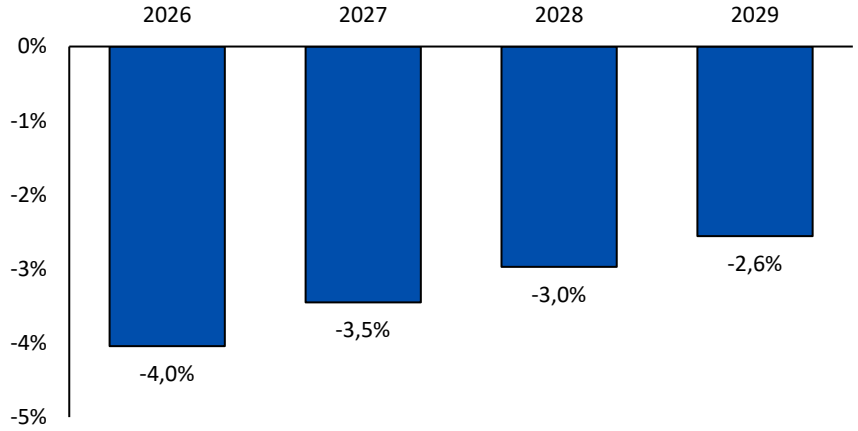
Finalmente, se espera que el resultado global del BCU presente una trayectoria decreciente hasta ubicarse en -0,5% del PIB en 2029, debido al menor pago esperado de intereses, producto de una mayor presencia de la emisión de las notas del tesoro por parte del MEF en el tramo corto de la curva y la baja de tasas de interés.

En suma, la programación financiera contenida en el presente proyecto de Rendición de Cuentas proyecta una **senda de mejora de las cuentas públicas**, consistente con la reformulación del marco fiscal promovida por la presente administración. Dicha senda se sustenta en un conjunto de medidas orientadas a impulsar el crecimiento económico, consolidar la institucionalidad fiscal, fortalecer la eficiencia recaudatoria y garantizar los recursos fiscales requeridos para atender las prioridades de gobierno.

# 4. METAS FISCALES 2026-2029

El marco fiscal, según lo establecido en la ley Nº 19.889 de 9 de julio de 2020, estipula que cada administración de gobierno fija al inicio del mandato "los lineamientos de la política fiscal que se aplicarán durante su administración". La Ley de Presupuesto fijó para el período 2025-2029 las **metas de resultado fiscal estructural** para el quinquenio, en el marco de un plan de convergencia compatible con el ancla de deuda de mediano plazo. Las metas, que fueran fijadas en la Exposición de Motivos del Presupuesto Nacional 2025–2029, constituyen el programa fiscal de referencia para el período 2026–2029. Para 2026, en particular, la meta de Resultado Fiscal Estructural (RFE) del GC-BPS se sitúa en -4,0% del PIB.

**Metas de Resultado Fiscal Estructural**
% del PIB




Fuente: MEF

El **punto de partida** de la presente administración fue un RFE del GC-BPS de -3,9% del PIB tendencial en 2025, compuesto por un resultado primario estructural de -1,5% del PIB y unos intereses estructurales de 2,4% del PIB. En la medida que la deuda neta se ubicó en 55,8% del PIB al cierre de 2025, por debajo del ancla de 65%, se mantiene el espacio para implementar la corrección de manera gradual.

El plan de convergencia trazado prevé reducir el déficit estructural de forma paulatina, asegurando que la trayectoria de la deuda se mantenga por debajo del ancla y converja hacia su estabilización.

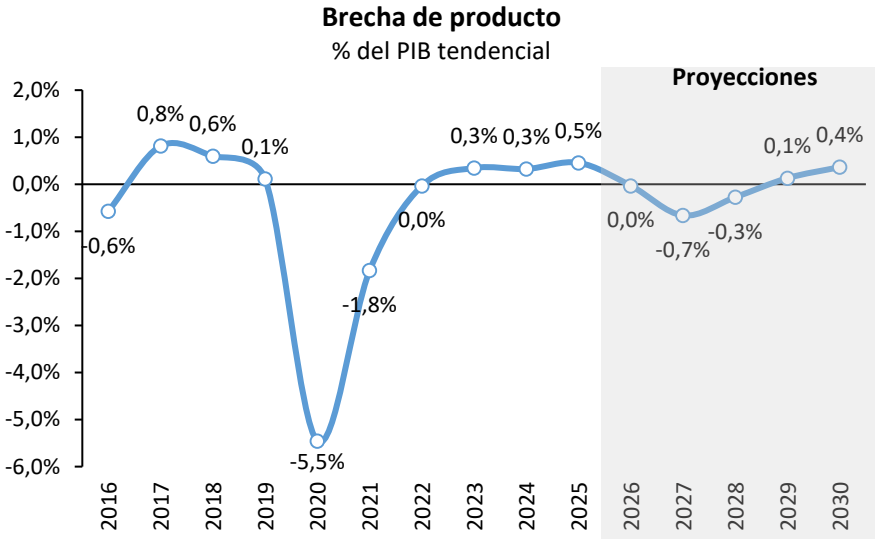
## 4.1. Estimación del Resultado Fiscal Estructural

La estimación del RFE requiere **dos tipos de ajustes**. En primer lugar, ajustes por partidas extraordinarias y/o transitorias –ingresos o egresos de carácter transitorio, o recurrentes, pero de monto irregular, que distorsionan la comparación interanual de las cifras fiscales–. En segundo lugar, un ajuste cíclico sobre el resultado observado, a partir de la estimación de la brecha del producto.

En cuanto a los **ajustes extraordinarios**, su anticipación resulta inherentemente difícil y su magnitud esperada tiende a cero en el horizonte de mediano plazo. Para el corto plazo, sin embargo, se cuenta con información más precisa. Para 2026, los principales ajustes de egresos previstos corresponden a los intereses de los pagos del diferendo del Ferrocarril Central y al tramo pendiente de pago de la deuda convenida de ASSE, ambos compromisos ya identificados

en el cierre fiscal de 2025. También se identifica como gasto extraordinario el correspondiente a los desembolsos destinados a paliar los efectos de la sequía, a través de Desarrollo Rural, el Fondo de la Granja y el Fondo Agropecuario de Emergencia (FAE). En el resto del período, el ajuste extraordinario neto se proyecta prácticamente nulo, lo que implica una convergencia progresiva entre el resultado fiscal observado y el ajustado cíclicamente. Por el lado de los ingresos, se sigue la metodología de cálculo de las utilidades de Empresas Públicas, siguiendo la metodología establecida de considerar el promedio de utilidades de los últimos siete años depurado de los valores máximo y mínimo.

En relación con el **ajuste cíclico**, se utilizan las metodologías diferenciadas para el corto plazo (horizonte de 2 años) y el mediano-largo plazo (horizonte de 3 a 5 años).[13] En conjunto, se proyecta que la brecha del producto sea mínimamente negativa en los próximos años, y converja a cero al final del período presupuestal, con el PIB situado en niveles próximos a su tendencia. Estas proyecciones se sustentan en los insumos provistos por el Comité de Expertos en su última consulta, tanto trimestrales como anuales. El carácter relativamente estable de la brecha implica que la estimación del RFE refleje principalmente la dinámica estructural de ingresos y gastos, sin distorsiones significativas asociadas al ciclo económico.




Fuente: MEF en base a insumos del Comité de Expertos

- 

### 4.1.1. Proyección del Resultado Fiscal Estructural para 2030

A efectos de ilustrar la coherencia del plan de convergencia con el ancla de deuda de mediano plazo, se presenta una proyección indicativa para 2030.

Esta proyección supone la continuación de la trayectoria de corrección gradual del resultado primario estructural implícita en las metas del quinquenio. Al proyectarse una brecha de producto relativamente cerrada y ajustes extraordinarios netos nulos, el resultado observado y el estructural convergen. Bajo estos supuestos, el RFE proyectado para 2030 es de -2,6% del PIB, con un resultado primario estructural positivo, consistente con una trayectoria de deuda neta que se mantiene por debajo del ancla de 65% del PIB y converge hacia su estabilización.

[13] Decreto Nº 173/025 de 21 de agosto de 2025.

La proyección del RFE, con su descomposición por los ajustes cíclico y por partidas extraordinarias, se resumen en el siguiente cuadro.

| Resultado Fiscal Observado y Estructural del GC-BPS (% del PIB) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2025** | **2026** | **2027** | **2028** | **2029** | **2030** |
| **Resultado Primario** | **-1,3%** | **-1,6%** | **-0,9%** | **-0,6%** | **-0,1%** | **0,0%** |
| **Intereses** | **-2,4%** | **-2,5%** | **-2,5%** | **-2,5%** | **-2,6%** | **-2,6%** |
| **Resultado Global** | **-3,7%** | **-4,1%** | **-3,4%** | **-3,1%** | **-2,7%** | **-2,5%** |
| | | | | | | |
| **Ajuste Extraordinarios** | **-0,1%** | **0,1%** | **-0,2%** | **0,0%** | **0,1%** | **0,1%** |
| Ingresos Extraordinarios (-) | 0,5% | 0,0% | 0,2% | 0,0% | 0,0% | -0,1% |
| Egresos Extraordinarios (+) | 0,4% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| **Ajuste Cíclico** | **-0,1%** | **0,0%** | **0,1%** | **0,0%** | **0,0%** | **0,0%** |
| **INGRESOS TOTALES GC-BPS** | **-0,1%** | **0,0%** | **0,2%** | **0,1%** | **0,0%** | **-0,1%** |
| Ingresos DGI | 0,1% | 0,0% | -0,1% | -0,1% | 0,0% | 0,1% |
| Ingresos Comercio Exterior | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Ingresos BPS | 0,0% | 0,0% | -0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| **EGRESOS TOTALES GC-BPS** | **0,1%** | **0,0%** | **-0,1%** | **0,0%** | **0,0%** | **0,1%** |
| Remuneraciones | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Pasividades | 0,0% | 0,0% | -0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| | | | | | | |
| **Resultado Primario Estructural** | **-1,5%** | **-1,5%** | **-1,0%** | **-0,5%** | **-0,1%** | **0,1%** |
| **Resultado Fiscal Estructural** | **-3,9%** | **-4,0%** | **-3,5%** | **-3,0%** | **-2,6%** | **-2,4%** |

Fuente: MEF
Nota: La suma de las cifras puede no coincidir por razones de redondeo

## 4.2. Tope legal de endeudamiento neto

Las metas de RFE deben ser coherentes con topes de endeudamiento neto consistentes con la trayectoria de deuda proyectada. A partir de la aprobación de la Ley Nº 20.446, estos topes se expresan en Unidades Indexadas (UI), lo que reduce la volatilidad del indicador ante fluctuaciones del tipo de cambio y lo alinea con la estructura de ingresos y gastos del gobierno, denominados mayoritariamente en pesos.

Para 2026 el tope de endeudamiento había sido fijado en 25.115 millones de UI. Esta rendición de cuentas fija el tope para 2027 en 22.676 millones de UI.

# 5. ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE LA DEUDA SOBERANA

## 5.1. Objetivos y lineamientos estratégicos

El **objetivo central** de la política de gestión de la deuda pública es atender las necesidades de financiamiento del país de manera oportuna, minimizando el costo esperado de intereses. Paralelamente, busca mantener niveles prudentes de exposición a riesgos en la estructura de monedas, plazos y tasas de la deuda pública, contribuyendo así a una trayectoria sostenible del endeudamiento en relación con el tamaño de la economía.

La **estrategia de fondeo** considera el volumen de las necesidades financieras del Gobierno, los niveles precautorios de liquidez de la Tesorería, y las alternativas y costos de acceso al crédito en los mercados de bonos domésticos e internacionales, así como en los préstamos de organismos multilaterales y otras instituciones financieras.

Además de lo referido al nuevo financiamiento, una parte fundamental de la gestión de la deuda consiste en la **administración activa de las obligaciones ya contraídas**. Esto implica monitorear la composición por monedas del stock de deuda, el perfil de vencimientos y la estructura entre tasas fijas y flotantes. Para optimizar el perfil de riesgos del portafolio de deuda soberana –por monedas, plazos y tasas– se ejecutan operaciones de manejo de pasivos y conversiones sintéticas de deuda.

La gestión de la deuda también procura promover el desarrollo de un **mercado secundario de bonos** líquido y profundo, especialmente en moneda local, que optimice el costo de financiamiento del gobierno (reduciendo la prima por liquidez en las emisiones primarias), y al mismo tiempo, genere curvas de rendimiento de referencia para el financiamiento de emisiones corporativas privadas, empresas del sector público y proyectos de infraestructura, entre otros.

Tanto en la contratación de nuevo financiamiento como en las operaciones de manejo de pasivos y en el desarrollo de los mercados secundarios, dos factores resultan fundamentales: la **diversidad de la base de inversores** y la **calidad crediticia del soberano**. Contar con una amplia gama de inversores –residentes y no residentes– y mantener una sólida calificación crediticia amplía las opciones de financiamiento, otorga mayor flexibilidad financiera al Gobierno y fortalece la liquidez y profundidad de los mercados de deuda.

## 5.2. Necesidades y fuentes de financiamiento del gobierno durante 2025

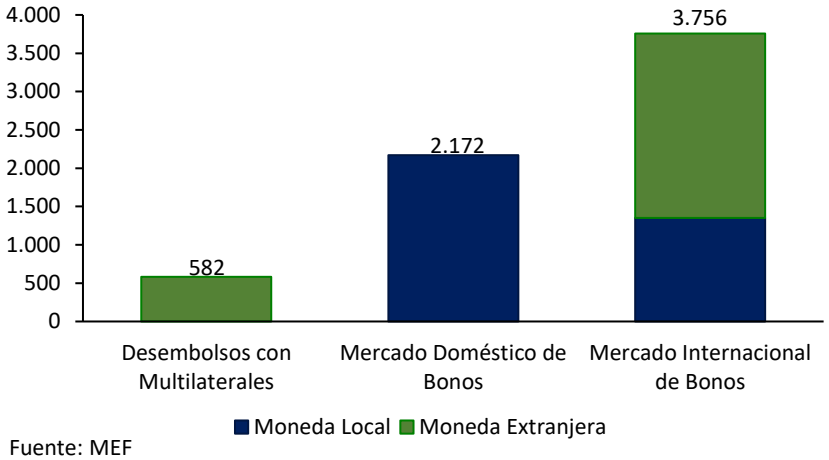
Las **necesidades totales de financiamiento del Gobierno** durante 2025 fueron de 7.090 millones de dólares. Esto se compuso de un déficit fiscal primario de 1.512 millones, el pago neto de intereses por 2.146 millones, pagos de amortización de títulos de mercado y préstamos multilaterales (vencimientos contractuales y cancelaciones anticipadas por operaciones de manejo de pasivos) por 3.001 millones y acumulación de activos financieros (liquidez de Tesorería y otros activos financieros) por 430 millones.

Estas necesidades totales se financiaron, fundamentalmente, a través de endeudamiento bruto (emisión de títulos de mercado y préstamos con organismos multilaterales e instituciones financieras) por un total equivalente a 6.510 millones de dólares.[14] De este monto, el 91% (5.927

[14] Los montos de las emisiones de bonos son considerados a su valor par y los desembolsos en su valor nominal. Se utiliza el valor del tipo de cambio, así como las cotizaciones de la Unidad Indexada y de la Unidad Previsional al momento de la emisión y desembolso respectivo, y luego se expresan en su equivalente en dólares.

millones) se obtuvo en los mercados de bonos, tanto en el mercado doméstico (2.172 millones) como internacional (3.756 millones).[2] El 9% restante (582 millones) provino de desembolsos de préstamos con organismos multilaterales. En términos de composición por monedas, el 54% del fondeo total obtenido estuvo denominado en moneda local.

**Financiamiento total a través de emisiones de bonos y préstamos multilaterales en 2025**
millones de dólares




Fuente: MEF

La Tabla de Flujo de Fondos, presentada debajo, resume la ejecución del programa financiero durante 2025:

| NECESIDADES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO DURANTE 2025<br>En millones de dólares | |
|---|---|
| **NECESIDADES** | **7.090** |
| Déficit Primario | 1.512 |
| Pago de Intereses | 2.146 |
| Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos | 3.001 |
| Variación de Activos Financieros | 430 |
| **FUENTES** | **7.090** |
| Desembolsos con Org. Multilaterales e Inst. Financieras | 582 |
| Emisión Total de Títulos de Mercado | 5.927 |
| Otros 6/ | 580 |

Nota: La suma de los componentes puede no coincidir con los totales por razones de redondeo.
Fuente: MEF.

La categoría “Otros” refleja la diferencia entre las necesidades brutas de financiamiento (7.090 millones de dólares) y el total del endeudamiento bruto (6.510 millones). Esta categoría refleja el efecto neto de (i) fuentes de caja para el Tesoro que, en las estadísticas fiscales, no se

[2] La suma de los componentes puede diferir de los totales por motivos de redondeo.

computan como ingresos netos para el Gobierno, y (ii) operaciones de financiamiento que no impactan en las estadísticas de deuda bruta.[15]

Tal como se presenta en detalle en la sección Metas Operacionales de Corto Plazo, el Endeudamiento Neto del Gobierno (ENG) asociado al programa financiero ejecutado se ubicó en USD 3.079 millones para el período enero–diciembre 2025, por debajo del tope legal de USD 3.450 millones establecido por ley.

## 5.3. Operaciones de financiamiento durante 2025

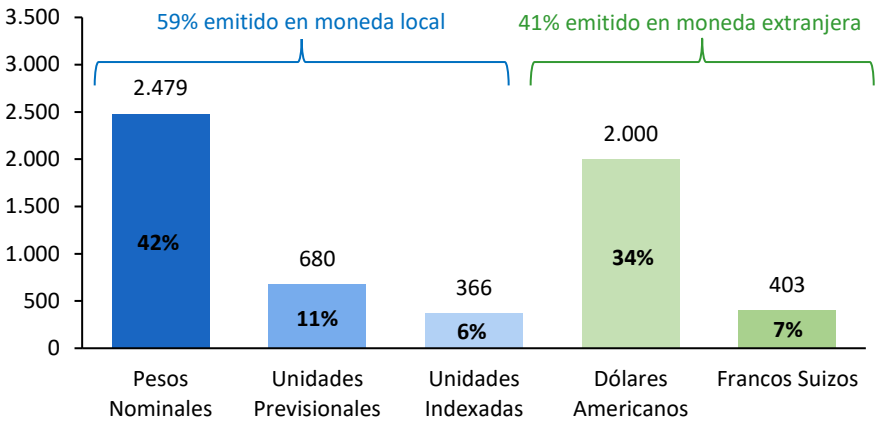
### 5.3.1. Financiamiento en el Mercado de Deuda

Durante 2025, el Gobierno de Uruguay continuó profundizando sus emisiones en el mercado doméstico de **Notas de Tesorería**, logrando un financiamiento estable y de escala, mediante mayores colocaciones en moneda local (en pesos nominales, UI y UP). Los pesos nominales a tasa fija fueron, por primera vez, la moneda de denominación de la mayoría de las emisiones domésticas, superando levemente la mitad del total emitido.

Asimismo, se continuó diversificando las fuentes de financiamiento internacional en **bonos** –en términos de monedas, mercados y bases de inversores–, mejorando así la opcionalidad y agilidad en la ejecución de su estrategia de financiamiento. El año pasado, en el mercado internacional, Uruguay emitió bonos en tres monedas: dólares estadounidenses (USD), pesos uruguayos nominales a tasa fija (UYU) y –por primera vez– en francos suizos (CHF). Estas emisiones se focalizaron en plazos intermedios y largos. En términos agregados, el 59% del total de emisiones de bonos (domésticas e internacionales combinadas) se denominó en moneda local.

[15] Con respecto a (i), esto incluye, entre otros, transferencias al Tesoro de pagos de préstamos hipotecarios reestructurados administrados por la Agencia Nacional de Vivienda por cuenta del MEF (54.2 millones de dólares en 2025). Asimismo, a partir del año 2024 el Fideicomiso de la Seguridad Social "Cincuentones" (FSSI) ha comenzado a realizar anualmente transferencias hacia el Banco de Previsión Social (BPS), correspondiente a una fracción de los ahorros acumulados de los trabajadores y jubilados que eligieron cambiarse del sistema actual de seguridad social, de acuerdo a lo aprobado por el Parlamento en el año 2017. En línea con lo establecido en la Ley, durante 2025 estas transferencias alcanzaron aproximadamente los 125 millones de dólares equivalentes. Este ingreso extraordinario desde el FSSI al BPS no afecta las estadísticas fiscales del Gobierno, pero implica una menor asistencia del Gobierno al BPS, por tanto, aumenta la liquidez de Tesorería y, por tanto, reduce el ENG, dado lo demás constante. Con respecto a (ii), la categoría Otros incluye la emisión de los bonos capitalización para pagar intereses sobre los bonos capitalización con cupón emitidos en años anteriores (por un monto aproximado de 125 millones de dólares en 2025).

**Emisiones totales de bonos de mercado en 2025**
Por moneda, en millones de dólares y en porcentaje del financiamiento total con bonos




Fuente: MEF

### *Mercado de Deuda Doméstico*

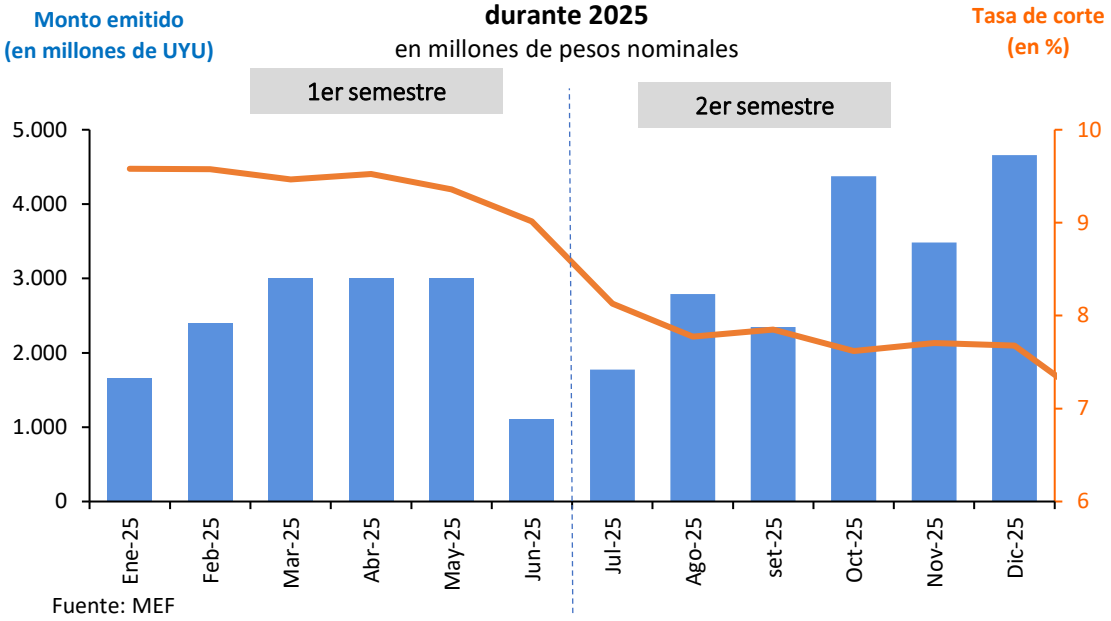
En 2025, el **mercado doméstico** continuó desempeñando un rol relevante en el programa financiero del Gobierno. A través de subastas regulares de Notas del Tesoro en moneda local, el Gobierno colocó el equivalente a USD 2.172 millones. Este total se compuso de USD 1.126 millones en pesos nominales a tasa fija (UYU), USD 680 millones en unidades previsionales (UP) y USD 366 millones en unidades indexadas (UI). Del total emitido en el mercado doméstico durante todo 2025, el equivalente a USD 962 millones se obtuvo durante el primer semestre, aumentando un 26% hasta USD 1.210 millones en el segundo semestre.

Con el descenso sostenido de la inflación durante el año 2025, la demanda de los inversores se orientó crecientemente hacia **instrumentos en pesos nominales a tasa fija**. En respuesta, la Unidad de Gestión de Deuda (UGD) ajustó el calendario de subastas del segundo semestre de 2025, incrementando la oferta de Notas del Tesoro en pesos nominales.

Así, el programa de licitaciones del segundo semestre de 2025 presentó varias **innovaciones**. Por primera vez, se incorporaron dos instrumentos a tasa fija nominal, ambos con un plazo de menos de cinco años. El calendario también incorporó, por primera vez, tres instrumentos de madurez menor a 5 años (los dos instrumentos en UYU antedichos y uno en UI). La estrategia de nominalización de los instrumentos ofertados supuso que los montos base anunciados para los títulos en UYU representan la proporción mayor del total de los títulos a emitir, a diferencia de años anteriores. Por último, la inclusión de títulos en UYU y en UI a cinco años de plazo (subastados en fechas cercanas y ambos con pago *bullet* a vencimiento, para hacerlos comparables), permitieron al inversor (institucional y minorista) una mejor lectura de la compensación por inflación requerida por el mercado, dada la curva de demanda y montos demandados a cada tasa en las licitaciones.

El monto emitido de los títulos más cortos en moneda local nominal fue aumentando en las licitaciones a lo largo del año, a medida que se reducían las tasas fijas nominales pagadas.

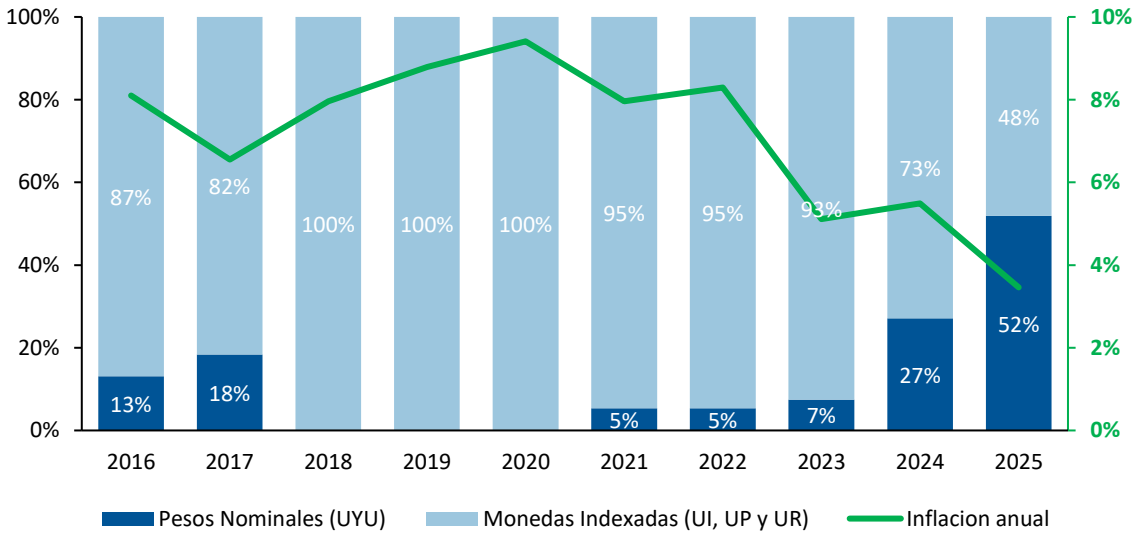
**Licitaciones de Notas del Tesoro de corto plazo en Pesos Nominales durante 2025**
en millones de pesos nominales




Fuente: MEF

En este contexto, los instrumentos en pesos nominales a tasa fija se convirtieron por primera vez en la moneda de denominación predominante en las emisiones domésticas en 2025 (52% del total anual), pautando una creciente confianza de los inversores en el régimen de metas de inflación implementado por el BCU.

**Financiamiento en el mercado doméstico, por tipo de moneda**
en % del total




Fuente: MEF

La Unidad de Gestión de la Deuda (UGD) del MEF optó por reducir cierta duración en favor de nominalizar las emisiones de deuda en moneda local y consolidar tasas más bajas, adaptándose a los cambios en la demanda del mercado y buscando disminuir los costos fiscales a futuro. La estrategia de fondeo flexible –que ajustó el menú de instrumentos ofrecidos a la evolución de las condiciones macroeconómicas y financieras– también tuvo en cuenta los nuevos *trade-offs*

entre la minimización de costos y profundidad de fondeo en moneda local, por un lado, y la mitigación de riesgos de madurez, por el otro.[16]

Con la **publicación del calendario del segundo semestre** de 2025, el MEF también avanzó en darle más difusión y visibilidad a la dinámica del mercado primario y secundario de los títulos locales, a través de presentaciones ante inversores en conjunto con las autoridades del BCU, así como la sistematización y difusión periódica de los resultados de las licitaciones a través de reportes mensuales.[17]

*Mercado de Deuda Internacional*

En lo que respecta al mercado internacional se concretaron tres emisiones en el mercado global de capitales por un monto total nominal equivalente a USD 3.750 millones.

- **En dólares (febrero de 2025):** El 6 de febrero de 2025, Uruguay emitió un nuevo bono global en dólares estadounidenses con vencimiento en 2037 (vida promedio aproximada de 11 años). Simultáneamente, se llevó a cabo una oferta de recompra de bonos con vencimientos más cortos, en 2027 y 2031. La operación incluyó: (1) USD 1.200 millones de efectivo por la emisión del nuevo global 2037, y (2) la recompra de USD 300 millones de bonos, aproximadamente un 36% correspondiendo al bono con vencimiento en 2027, y el resto al bono de 2031. El tamaño total de la transacción fue de USD 1.500 millones.

- **En francos suizos (junio de 2025):** El 26 de junio de 2025, el país realizó su primera emisión en el mercado suizo, colocando CHF 320 millones (equivalente a USD 400 millones en ese momento). La operación se conformó por dos tramos iguales de CHF 160 millones, con vencimientos a 5 y 10 años. El rendimiento anual en CHF fue del 1,04% (para el de 5 años) y del 1,62% (para el de 10 años), con spreads de 93 y 113 puntos básicos sobre el *mid-swap* SARON, respectivamente. Participaron 75 cuentas en la operación, principalmente inversores institucionales de Suiza (fondos de pensiones y administradores de fondos), reflejando una demanda importante de parte de estos inversores de alta calidad y actitud conservadora.

- **En moneda local y dólares (octubre de 2025):** El 22 de octubre de 2025, el Gobierno ejecutó una emisión global en dos monedas por el equivalente a USD 1.850 millones. Esta emisión incluyó: (1) un nuevo bono global en pesos nominales con vencimiento en 2035, por un monto equivalente en dólares de USD 1.350 millones (con un cupón anual de 8%), y (2) la reapertura del bono global en dólares con vencimiento en 2037 por USD 500 millones.
  Tanto la tasa del 8% anual obtenido en el nuevo bono en pesos nominales como el spread de 78 puntos básicos en la reapertura en dólares, representaron el menor costo de financiamiento que Uruguay ha conseguido en moneda local y dólares, respectivamente, desde que empezó a emitir en el mercado internacional.

### 5.3.2. Financiamiento con Organismos Multilaterales

[16] Para mayores detalles sobre los resultados de los calendarios domésticos en 2025, ver Reporte de Deuda Soberana del último trimestre de 2025 aquí.
[17] Acceda a los informes aquí.

En coordinación con la División de Relacionamiento con **Organismos Multilaterales**, se buscó optimizar el uso de los recursos provenientes de estos organismos para el financiamiento del Gobierno Central y de otros entes públicos. Esta estrategia responde a contar con mayores fuentes de financiamiento para el manejo de la liquidez, a través de la contratación y desembolso de préstamos de inversión y líneas de crédito (líneas contingentes y préstamos de libre disponibilidad para la Tesorería). También tiene como objetivo alinear el diseño de políticas públicas con las buenas prácticas internacionales, a través de la cooperación técnica de dichos organismos.

En 2025, el Gobierno desembolsó **nuevos préstamos** a través de organismos multilaterales por un total de USD 582 millones. De este monto, USD 500 millones provinieron de líneas de crédito. De este total, USD 200 millones provinieron del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de un préstamo destinado a apoyar reformas de políticas para el crecimiento sostenible basado en transición energética justa e innovación, alineada con los compromisos de Uruguay bajo el Marco de Cambio Climático. Por otro lado, los USD 300 millones restantes fueron desembolsados por el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) para financiar el "Programa Sectorial para el Apoyo a la Implementación de Herramientas de Protección Social Enfocadas en Educación, Primera Infancia y Salud".

Adicionalmente, el Gobierno desembolsó USD 82 millones en **préstamos de inversión** destinados a iniciativas en sectores claves, incluyendo innovación para la descarbonización del sector energético, mejoras en áreas rurales, saneamiento urbano, desarrollo local, fortalecimiento de la educación pública, el desempeño empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) uruguayas vía la transformación digital y desarrollo digital a través del Plan Ceibal e innovación para potenciar la productividad y competitividad empresarial.

## 5.4. Indicadores del nivel y estructura de deuda, costo de financiamiento y riesgo crediticio

### 5.4.1. Nivel de stock de deuda bruta y neta a fin de 2025

A continuación, se presenta la evolución de la deuda total, los activos financieros y las líneas de crédito multilaterales del Gobierno Central, expresados en millones de dólares estadounidenses (Tabla 1a) y en miles de millones de pesos (Tabla 1b), hasta fines de 2025.

| DEUDA, ACTIVOS FINANCIEROS Y LÍNEAS DE CRÉDITO DEL GOBIERNO<br>En miles de millones de pesos uruguayos, a fin de cada año | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** |
| **Deuda Bruta** | **764** | **824** | **952** | **1.114** | **1.392** | **1.586** | **1.639** | **1.764** | **2.027** | **2.102** |
| Activos Financieros | 104 | 99 | 101 | 82 | 117 | 124 | 117 | 113 | 139 | 140 |
| *Liquidez de Tesorería* | 74 | 64 | 68 | 45 | 67 | 72 | 64 | 69 | 96 | 97 |
| *Otros Activos* | 30 | 35 | 33 | 37 | 50 | 52 | 53 | 45 | 43 | 43 |
| **Deuda Neta** | **660** | **726** | **850** | **1.032** | **1.275** | **1.463** | **1.522** | **1.651** | **1.888** | **1.962** |
| Líneas de Crédito con Multilaterales 1/ | 71 | 70 | 79 | 82 | 60 | 83 | 61 | 41 | 34 | 48 |

Fuente: MEF
1/ Incluye líneas de crédito con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF).

| DEUDA, ACTIVOS FINANCIEROS Y LÍNEAS DE CRÉDITO DEL GOBIERNO<br>En millones de dólares, a fin de cada año | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** |
| **Deuda Bruta** | **26.098** | **28.664** | **29.383** | **29.838** | **32.879** | **35.498** | **40.898** | **45.218** | **45.946** | **53.839** |
| Activos Financieros | 3.794 | 3.431 | 3.174 | 2.204 | 2.759 | 2.773 | 2.919 | 2.872 | 3.117 | 3.579 |
| *Liquidez de Tesorería* | 2.515 | 2.230 | 2.132 | 1.213 | 1.582 | 1.611 | 1.590 | 1.762 | 2.178 | 2.484 |
| *Otros Activos* | 1.279 | 1.201 | 1.042 | 991 | 1.177 | 1.162 | 1.330 | 1.111 | 939 | 1.095 |
| **Deuda Neta** | **22.304** | **25.233** | **26.208** | **27.634** | **30.120** | **32.726** | **37.979** | **42.345** | **42.829** | **50.260** |
| Líneas de Crédito con Multilaterales 1/ | 2.418 | 2.418 | 2.434 | 2.191 | 1.415 | 1.865 | 1.515 | 1.039 | 764 | 1.228 |

Fuente: MEF.
1/ Incluye líneas de crédito con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF).

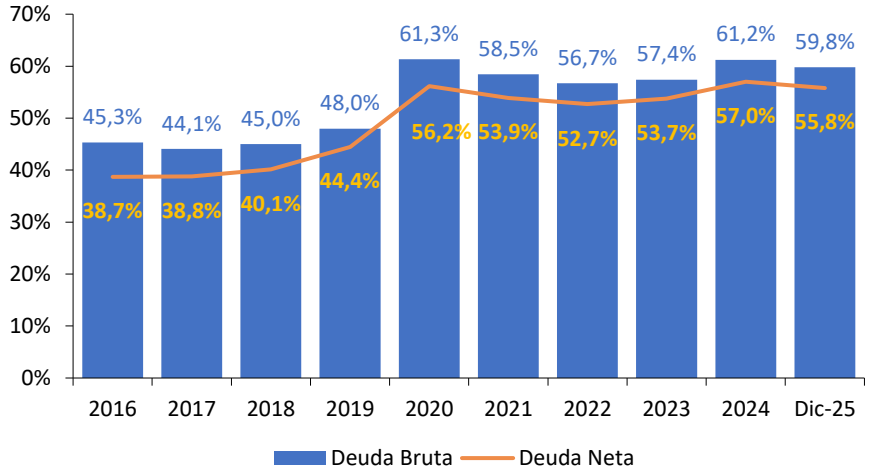
### 5.4.2. Cifras de deuda sobre PIB

Como se detalla en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto Quinquenal (2025-2029), a partir de la publicación de las cifras de deuda y activos del Gobierno Central correspondientes a fines de 2025, la serie de tiempo de las estadísticas oficiales de deuda bruta y neta como porcentaje del PIB se calcularán expresando tanto el numerador (stock de deuda y deuda neta) como el denominador (PIB) en moneda local (pesos uruguayos nominales).[18]

Bajo esta nueva metodología, el stock de deuda bruta del Gobierno Central se ubicó en 59,8% del PIB al 31 de diciembre de 2025, lo que representa una caída de 1,4 puntos porcentuales comparado al cierre del año 2024. El cierre de 2025, la deuda neta fue de 55,8% del PIB, unos 1,2 puntos porcentuales por debajo de 2024 y por debajo del ancla de deuda neta de mediano plazo del 65% del PIB.

[18] Véase el Reporte de Deuda Soberana 2025T2-T3 para una explicación detallada del fundamento y las implicancias.

**Deuda Bruta y Neta del Gobierno**
% del PIB, a fin de cada año




Fuente: MEF

Así, si bien el *flujo* de endeudamiento neto del Gobierno en 2025 fue de 3,6 puntos porcentuales del PIB, el cociente de *stock* de deuda neta del Gobierno cayó 1,2 puntos porcentuales a fin de 2025 respecto a fin de 2024. Ello se debió al efecto combinado de efectos valuación (movimientos en el tipo de cambio a fin de período y precios de la UI, UP y UR sobre los stocks de activos y pasivos), junto a variaciones en el PIB nominal en pesos y revisiones al alza de la serie histórica del PIB nominal. Estos factores combinados contribuyeron a reducir el stock de endeudamiento neto respecto al PIB, y más que compensaron el endeudamiento neto del Gobierno incurrido durante el 2025.

### 5.4.3. Evolución de la composición de la deuda

Al cierre de 2025, el 55,5% del stock total de deuda bruta se encontraba denominado en moneda local, un aumento de 3,2 puntos porcentuales respecto a 2024. Este incremento fue impulsado principalmente por el volumen de las emisiones netas en moneda local (luego de ajustar por las amortizaciones en dicha moneda) en el mercado global y doméstico. La apreciación nominal y real del peso respecto al dólar y de los salarios en dólares durante 2025 contribuyó a aumentar la proporción del stock de deuda en moneda local debido a los efectos de valuación.

Estos avances en la desdolarización están alineados con el objetivo estratégico de lograr que por lo menos un 57% de la deuda total esté denominada en moneda local antes del fin de la actual Administración, como se estableció en la Exposición de Motivos de la ley de Presupuesto Nacional para el periodo 2025-2029 (aprobada por el parlamento en diciembre de 2025). El progreso hacia este objetivo contribuye a la reducción del riesgo de descalce por monedas, mejorando la sostenibilidad de la deuda y fortaleciendo la resiliencia a shocks externos.

Adicionalmente, a fines de 2025, la deuda de corto plazo, definida como obligaciones que vencen en los siguientes 12 meses (es decir, venciendo en 2026), representó el 5,6% del stock total de deuda del Gobierno Central. Complementando esto, la madurez promedio de la deuda se mantuvo en casi 12 años, reflejando esfuerzos sostenidos por extender vencimientos, reducir riesgos de refinanciamiento y potenciar la resiliencia a variaciones en la tasa de interés.

La proporción del circulante de los bonos emitidos en el mercado internacional en manos de residentes y no residentes, varía según la moneda de denominación de los bonos globales. En particular, una tenencia más equilibrada entre inversores residentes (principalmente fondos de

pensiones) y no residentes en bonos globales denominados en UYU ha contribuido a profundizar la liquidez del mercado de pesos nominales, como reflejan los spreads *bid-ask* más acotados y mejor puntaje BVAL en la plataforma de Bloomberg.[19]

### 5.4.4. Evolución de la calificación crediticia soberana y la prima de riesgo

En los últimos años, nuestro país logró mejoras de su **calificación crediticia** por parte de las cinco agencias que califican el crédito soberano, acompañadas por una compresión de la prima de riesgo soberano. Así, el país logró alcanzar la mayor nota de crédito de su historia, "BBB+".

Durante 2025 se mantuvieron las notas y perspectivas de la calificación crediticia de Uruguay, reflejadas en los reportes de actualización de crédito de las agencias calificadoras.

En particular, el 4 de abril de 2025, **Moody's** actualizó su análisis crediticio de Uruguay y en agosto publicó su Opinión Crediticia. Según la agencia, el perfil crediticio de Uruguay ("Baa1" con perspectiva estable) está respaldado por su sólida fortaleza institucional y mejores perspectivas de crecimiento. Moody's añadió que la mejora de los marcos de política fiscal y monetaria ha contribuido a políticas macroeconómicas sólidas y respaldan el perfil crediticio soberano. Según la agencia, el Gobierno deberá avanzar en su agenda de reformas para abordar sus desafíos estructurales, incluidos los niveles de inversión relativamente bajos y las rigideces del gasto público.

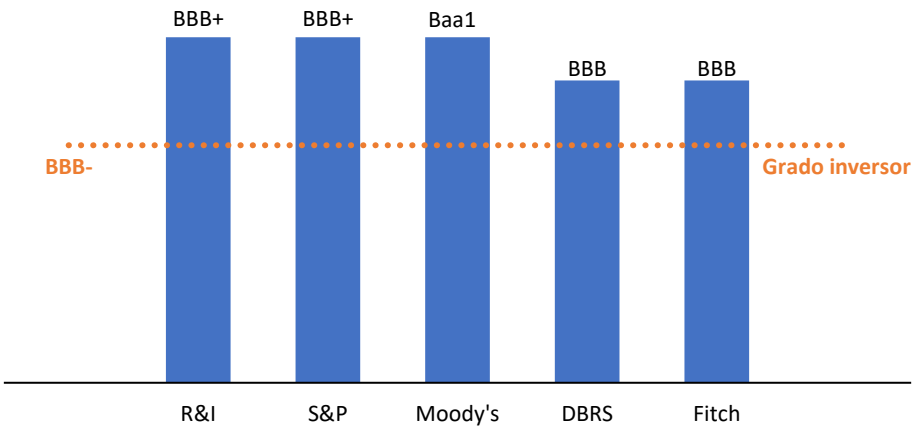
El 19 de setiembre de 2025, **Fitch Ratings** mantuvo la calificación de Uruguay en 'BBB' con perspectiva estable. Esta calificación está respaldada por un PIB per cápita relativamente alto, finanzas externas robustas y sólidos indicadores de gobernanza. También se destaca que Uruguay está logrando avances para reducir la inflación de manera estructural mientras mejora la credibilidad de su política monetaria, lo que permite la reducción de la dolarización y el impacto de la indexación salarial. Sin embargo, se señalaron algunos puntos Uruguay que limitan el aumento de su calificación más allá de 'BBB', centrados en desafíos estructurales y riesgos fiscales.

El 17 de noviembre de 2025, la agencia calificadora **DBRS Morningstar** mantuvo la calificación de la deuda soberana de Uruguay en moneda extranjera en "BBB" con perspectiva estable. Según la agencia, la decisión se respalda en políticas macroeconómicas predecibles e instituciones sólidas, que compensan los niveles moderados de productividad del país, su sistema financiero parcialmente dolarizado y su limitada profundidad financiera.

El 26 de noviembre de 2025, **Standard & Poor's (S&P)** afirmó su calificación soberana en moneda extranjera a largo plazo de Uruguay en BBB+. La perspectiva para las calificaciones a largo plazo permanece estable. S&P espera que el crecimiento de la deuda de Uruguay se desacelere en los próximos tres años, ya que su compromiso con la consolidación fiscal y un banco central más fuerte refuerzan el historial del país de políticas económicas estables y predecibles.

[19] Para un mayor detalle y análisis del nivel y la estructura de la deuda del Gobierno, ver el Reporte de Deuda Soberana del cuarto trimestre de 2025.

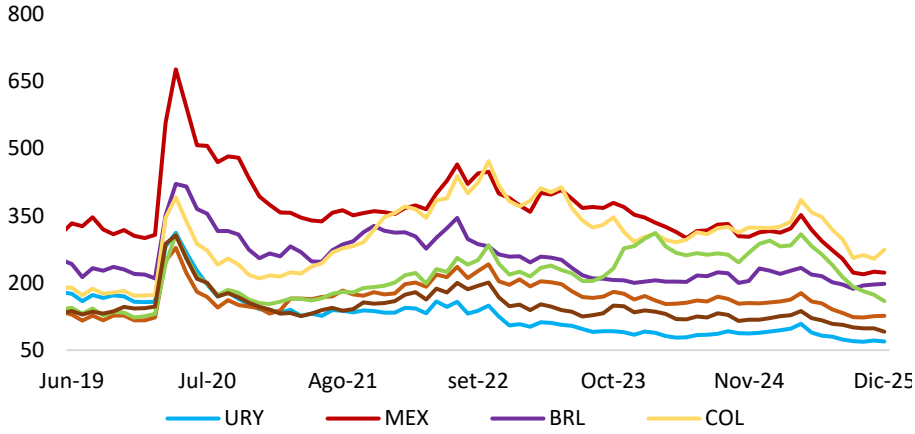
**Calificación Crediticia de la Deuda Pública Uruguaya**




Nota: Todas las calificaciones tienen perspectiva estable.
Fuente: Fitch Ratings, Moody's, S&P, R&I, DBRS.

El EMBI spread de la deuda soberana internacional en dólares de Uruguay alcanzó niveles históricamente bajos, con un descenso sostenido hasta los 68 puntos básicos al cierre de 2025, reflejando la baja percepción de riesgo país y la solidez del crédito soberano uruguayo.

**Evolución EMBI spread**
En puntos básicos, promedios mensuales




Fuente: JP Morgan

## 5.5. Programa financiero del gobierno y endeudamiento neto proyectado en 2026

### 5.5.1. Proyecciones de necesidades, fuentes de financiamiento y endeudamiento neto

El **programa financiero del Gobierno** resume las necesidades y fuentes de financiamiento proyectadas para el año 2026. Para su diseño se tomó en cuenta los supuestos sobre el escenario macro-financiero de base, las proyecciones fiscales del resultado primario, el perfil de servicio de deuda, la estrategia de fondeo en mercados de capitales y con organismos multilaterales, las proyecciones de costos de financiamiento por moneda y los objetivos de gestión de deuda y activos.

Las **necesidades totales de financiamiento del Gobierno Central** para el año en curso se proyectan en 6.889 millones de dólares, de las cuales 2.492 millones corresponden al pago neto

de intereses y 2.906 millones a pagos de amortización de capital y cancelaciones anticipadas por operaciones de manejo de pasivos. Las fuentes de financiamiento son principalmente las emisiones de títulos soberanos en el mercado local e internacional, además de los desembolsos de préstamos con organismos multilaterales de crédito.

La **emisión bruta total de títulos públicos** en 2026, en mercados internacionales y doméstico, se estima en aproximadamente 5.988 millones de dólares. En los primeros seis meses del año en curso, el Gobierno lleva emitidos títulos en el mercado por el equivalente a 1.943 millones de dólares, solamente en el mercado doméstico. Adicionalmente, el financiamiento en 2026 se complementará con préstamos de organismos multilaterales de crédito que se estiman alcanzarían 613 millones de dólares.

El **Endeudamiento Neto del Gobierno** derivado del plan financiero para 2026 se proyecta en UI 22.678 millones (equivalente a 3.693 millones de dólares, dados los supuestos de evolución del tipo de cambio y UI para lo que resta del año). El tope legal de endeudamiento neto presentado la Ley de Rendición de Cuentas de 2025 es de UI 25.115 millones (equivalente a 4.119 millones de dólares).

**NECESIDADES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL DURANTE 2026**

En millones de dólares, excepto donde se indique

| | |
|---|---|
| **NECESIDADES** | **6.889** |
| Déficit Primario 1/ | 1.488 |
| Pago Neto de Intereses 2/ | 2.492 |
| Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos 3/ | 2.906 |
| Variación de Activos Financieros 4/ | 2 |
| **FUENTES** | **6.889** |
| Desembolsos con Org. Multilaterales e Inst. Financieras | 613 |
| Emisión Total de Títulos de Mercado 5/ | 5.988 |
| Otros 6/ | 287 |
| **Endeudamiento Neto del Gobierno** (en millones de dólares) | 3.693 |
| **(en millones de UI)** | **22.678** |
| ***Tope Legal (en millones de UI)*** | **25.115** |
| (en millones de dólares equivalente) | 4.119 |

Nota: La suma de los componentes puede no coincidir con los totales por razones de redondeo.
1/ excluye transferencias al Fideicomiso de la Seguridad Social "Cuarentones" (FSS II); un valor positivo implica déficit.
2/ incluye los pagos de intereses al Fideicomiso de la Seguridad Social "Cincuentones" (FSSI) y FSSII, así como al Fideicomiso SiGa por tenencia de títulos del gobierno; también los efectos de valuación de mercado por emisiones de bonos a precios por encima o debajo de la par. Netea la remuneración de depósitos del gobierno en el BCU.
3/ incluye los vencimientos contractuales y bonos recomprados en operaciones de manejo de pasivos que vencían más allá de 2026.
4/ variación de los activos líquidos de Tesorería y de otros activos financieros (activos de los fideicomisos SiGa y activos con otras entidades del sector público, producto de préstamos contractualmente contraídos por la República en representación de las mismas).
5/ incluye bonos emitidos en los mercado doméstico e internacional.

6/ captura los efectos netos de: (i) otras fuentes de caja de la Tesorería que no son capturadas como un ingreso neto en las estadísticas fiscales, (ii) operaciones de financiamiento que no tienen impacto en las estadísticas de deuda bruta del Gobierno.

Fuente: MEF.

### 5.5.2. Proyecciones de deuda bruta y neta para el período 2026-2030

Para proyectar y analizar la **evolución del stock de deuda** (bruta y neta) del Gobierno Central como porcentaje del PIB, se utiliza el modelo determinístico de dinámica y sostenibilidad de deuda desarrollado por la Unidad de Gestión de Deuda (UGD) del MEF, en base a ecuación canónica de la restricción presupuestaria del Gobierno expresada en pesos corrientes. Para ello se toma en cuenta, además, el escenario macroeconómico de Uruguay e internacional de base, el nivel y composición por monedas, instrumentos, tasas y plazos de los pasivos y activos financieros del gobierno a marzo de 2026, así como el programa financiero y los supuestos de tasas de financiamiento anual por moneda e instrumento que se presentan a continuación:

**PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO: PROYECCIONES 2026-2030**
En millones de dólares, excepto donde se indique

| | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|
| **USOS** | **6.889** | **6.819** | **7.305** | **6.507** | **6.228** |
| Déficit Primario | 1.488 | 851 | 559 | 152 | -49 |
| Pago Neto de Intereses | 2.492 | 2.583 | 2.676 | 2.797 | 2.667 |
| Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos | 2.906 | 3.390 | 4.062 | 3.419 | 3.342 |
| Variación de Activos Financieros | 2 | -5 | 8 | 139 | 268 |
| **FUENTES** | **6.889** | **6.819** | **7.305** | **6.507** | **6.228** |
| Desembolsos con Org. Multilaterales e Inst. Financieras | 613 | 600 | 650 | 500 | 450 |
| Emisión Total de Títulos de Mercado | 5.988 | 6.110 | 6.550 | 5.900 | 5.700 |
| Otros (neto) | 287 | 109 | 105 | 107 | 78 |
| **ENDEUDAMIENTO NETO DEL GOBIERNO** | | | | | |
| **(en millones de USD)** | **3.693** | **3.325** | **3.130** | **2.842** | **2.540** |
| **(en millones de UI)** | **22.678** | **19.883** | **18.399** | **16.314** | **14.305** |
| Tope Legal (en millones de UI) | **25.115** | **22.676** | | | |
| *(equivalente en millones de USD)* [1/] | 4.119 | 3.792 | | | |

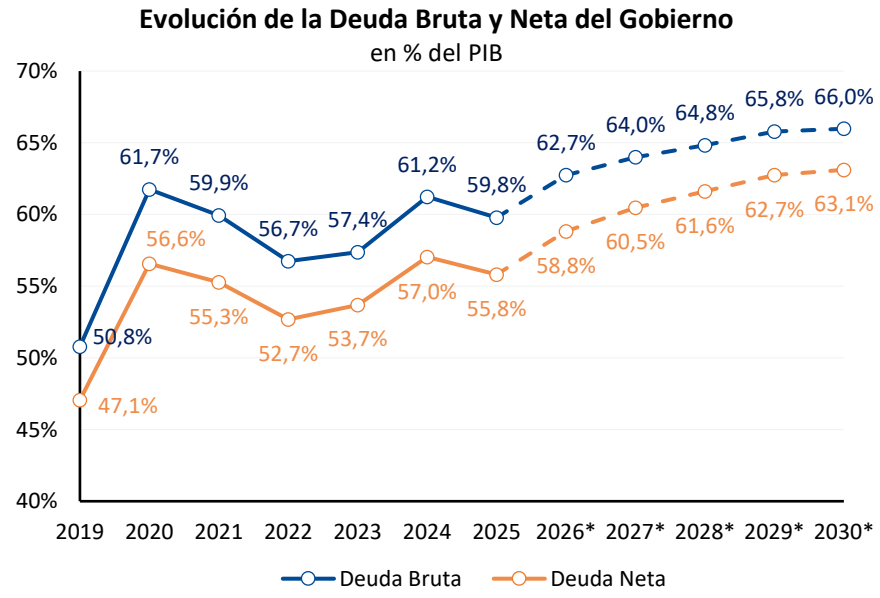
Notas: Preliminar
1/ Equivalente en dólares calculado con supuestos sobre proyección de variables financieras a junio de 2026; para 2026 es el tope vigente y en el caso de 2027, es el tope legal propuesto. Tanto para 2026 como para 2027, el tope está definido en millones de UI, y el monto en millones de USD presentado en la tabla es a fines informativos.
Fuente: MEF

**Supuestos sobre tasas de interés de referencia de financiamiento del Gobierno**
en % anual

| | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|
| SOFR 1/ | 3,45 | 3,08 | 3,15 | 3,32 | 3,48 |
| SARON 2/ | 0,59 | 0,69 | 0,78 | 0,87 | 0,94 |
| TONA 3/ | 1,50 | 1,73 | 1,97 | 2,14 | 2,30 |
| Bono del Tesoro de EEUU (10 años) | 4,39 | 4,26 | 4,15 | 4,10 | 4,10 |
| Préstamos con Multilaterales | 4,45 | 4,08 | 4,15 | 4,32 | 4,48 |
| Bono en USD Uruguay (10 años) | 5,19 | 5,01 | 4,85 | 4,80 | 4,80 |
| Bono en Yenes Uruguay (3 años) | 2,40 | 2,63 | 2,87 | 3,04 | 3,20 |
| Bono de CHF Uruguay (10 años) | 1,39 | 1,49 | 1,58 | 1,67 | 1,74 |
| Bono de UYU Uruguay (10 años) | 7,80 | 7,40 | 7,30 | 7,20 | 7,10 |
| Bono de UI Uruguay (10 años) | 3,00 | 2,90 | 2,80 | 2,70 | 2,60 |
| Bono de UP Uruguay (20 años) | 1,90 | 1,70 | 1,55 | 1,45 | 1,35 |

Fuente: MEF en base a Bloomberg
Notas:
1/ Tasa SOFR: Es una tasa de interés de referencia a un día en dólares que representa el costo de los préstamos diarios garantizados con títulos del Tesoro de EE. UU.
2/ Tasa TONA: es una tasa de interés interbancaria de referencia a un día para el yen japonés (JPY).
3/ Tasa SARON: es la tasa de interés interbancaria de referencia a un día de plazo en el mercado de Franco Suizo (CHF).

Se presenta a continuación la evolución proyectada de la deuda bruta y neta del gobierno sobre PIB, para el período 2026-20230:

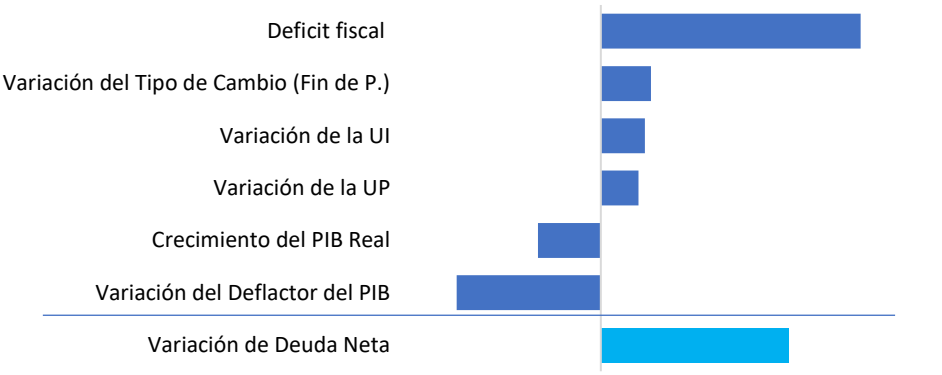



Fuente: MEF

El modelo prevé un aumento de la deuda bruta y neta del Gobierno Central en términos del PIB a fin de 2026, respecto al nivel observado a fin del año 2025. Se estima un aumento de 2,9 puntos porcentuales del PIB en la deuda bruta, y 3 puntos porcentuales en la deuda neta del gobierno.

El gráfico debajo resume la contribución de las distintas variables a la variación proyectada de la deuda neta en porcentaje del PIB durante 2026, en base a la derivación analítica del modelo y los supuestos macroeconómicos, financieros y de gestión de deuda.

**Contribución de Factores a la Variación Anual Proyectada de la Deuda Neta sobre PIB del Gobierno a fin de 2026**
en puntos porcentuales del PIB de 2026




Fuente: MEF

El principal factor que contribuye a aumentar el cociente de deuda entre fin de 2025 y fin de 2026 es el déficit fiscal, estimado en 4,1% del PIB para 2026. Asimismo, el aumento proyectado de la Unidad Indexada a la inflación y de las otras unidades indexadas a los salarios (Unidad Reajustable y Unidad Previsional) tiene el efecto de aumentar el cociente de deuda por el efecto valuación vinculados a la revalorización del stock de deuda en moneda local indexada a inflación del IPC y salarios. Asimismo, la depreciación interanual del peso proyectada a fin de 2026 respecto a 2025 (aumento del tipo de cambio de fin de período de 3,4%) tiene un impacto neto en el aumento del numerador del cociente de deuda sobre PIB, ya que aumenta el valor del stock de deuda neta en moneda extranjera medido en pesos nominales, dada la aún relativamente alta proporción de deuda denominada en moneda extranjera[20]. En cambio, la variación proyectada del PIB real (1,6%) y la inflación en el deflactor del PIB (3,8%) contribuyen a reducir el cociente, al aumentar el valor en pesos nominales del denominador.

En conclusión, el impacto de reducción de la deuda neta sobre PIB derivado crecimiento del PIB en términos nominales y reales, no es suficiente en 2026 para compensar el impacto de aumento del cociente de deuda neta como consecuencia de efectos flujo (déficit fiscal) y de valuación de stock (por tipo de cambio, inflación y salarios).[21]

[20] Es importante notar el efecto contrario en la deuda neta medida en pesos derivado de la depreciación del tipo de cambio *de fin de período*, que opera a través de un aumento en el valor en pesos de los activos financieros de Tesorería denominados en dólares, todo lo demás constante. Sin embargo, dada la magnitud relativa de la deuda bruta respecto a los activos financieros, y la composición por moneda de los pasivos y activos, el efecto que domina ampliamente es el de un aumento de la deuda neta medida en pesos (del componente en moneda extranjera) ante una depreciación cambiaria de fin de periodo.

[21] Es relevante destacar que la apreciación proyectada del tipo de cambio nominal *promedio* en el año 2026 (2,6%) también opera a través de distintos canales sobre el cociente de deuda neta, si bien estos efectos ya están incorporados en las otras variables determinantes de la ecuación de dinámica de deuda. Por un lado, la apreciación promedio contribuye indirectamente a *reducir* el cociente vía el nivel del déficit fiscal, por ejemplo, al reducir el valor en pesos de los intereses pagados en moneda extranjera durante el año (donde la magnitud del efecto depende de la cadencia de pagos de intereses a lo largo del año y de la fluctuación intra-anual del tipo de cambio durante 2026).

Para el resto del período de proyección (2027-2030), dado el conjunto de supuestos presentados, la proyección de la dinámica de deuda resultante es consistente con: (i) la convergencia de la deuda neta/PIB en niveles por debajo del ancla de deuda calibrada de 65% del PIB, (ii) el objetivo de tender a una ponderación de la deuda en moneda nacional del Gobierno Central levemente por encima del 57% al fin del periodo y (iii) la convergencia a una tasa de interés promedio efectiva del stock de deuda (pago neto de intereses sobre stock de deuda total al final del período) de aproximadamente el 4% anual.

### 5.5.3. Tope Legal de Endeudamiento Neto del Gobierno propuesto para 2027

Las **necesidades de fondeo** para el año 2027 se estiman en 6.819 millones dólares, de las cuales se proyecta que 2.583 millones correspondan al pago de intereses, y 3.390 millones a pagos de amortización de capital por vencimientos contractuales de deuda. En tanto, el financiamiento requerido en los mercados de bonos locales e internacionales se proyecta en 6.110 millones. Adicionalmente, el fondeo en 2027 se complementaría con desembolsos de préstamos con organismos multilaterales de crédito que se estiman alcanzarían los 600 millones.

La proyección de ENG para el año 2027 que se deriva del programa financiero es de UI 19.883 millones (equivalente a 3.325 millones de dólares). El tope legal de endeudamiento neto del gobierno propuesto para 2027 en el articulado de la RCC-2025 es de UI 22.676 millones (equivalente a 3.792 millones de dólares).[22]

## 5.6. Estrategia de financiamiento y plan de acción

La implementación de la estrategia de financiamiento para cumplir con el programa financiero descrito se asienta en los **pilares** que se describen a continuación**.** La prioridad será seguir incrementando gradualmente la proporción de la deuda total denominada en moneda nacional, manteniendo acotados el costo promedio del endeudamiento y los riesgos de refinanciamiento, con foco en apuntalar la resiliencia fiscal y la calidad crediticia del país.

*Avanzar en la desdolarización gradual de la deuda, consistente con costos de financiamiento fiscalmente sostenibles.*

Continuar impulsando el desarrollo del mercado doméstico de deuda en moneda local**.** Se continuará trabajando para potenciar el desarrollo y funcionamiento del mercado primario y secundario de deuda pública doméstica en moneda local de Uruguay. Se mantendrá la emisión, recurrente y previsible, de nuevos títulos valores o reaperturas de Notas del Tesoro en pesos nominales, UI y UP en un número acotado de puntos de referencia de la curva de rendimientos. En particular, la UGD mantendrá la flexibilidad en el programa de emisiones doméstico de Notas, atento a la dinámica en el mercado secundario y los cambios en las preferencias de los inversores por plazos, monedas e instrumentos. También se continuará brindando a los inversores la mayor flexibilidad financiera posible para comprar los instrumentos emitidos por el Gobierno (incluyendo la posibilidad de incorporar las LRM del BCU como opción de integración). En esta misma línea, se buscará continuar perfeccionando los mecanismos de

Por el contrario, la apreciación cambiaria promedio anual opera *aumentando* el cociente de la deuda neta, ya que contribuye, dado todo lo demás, a reducir el ritmo de aumento del deflactor del PIB a través de los precios de los transables en la economía (el ritmo de aumento del deflactor del PIB se proyecta se desacelere de 4,4% en 2025 a 3,8% en 2026). Sin embargo, a diferencia del cálculo del cociente medido en dólares, el valor del tipo de cambio promedio no tiene un impacto *directo* en el cálculo de los cocientes en pesos de deuda neta sobre PIB.

[22] El equivalente en dólares del tope legal para 2027 está calculado con supuestos sobre proyección de variables financieras a junio de 2026. El tope legal propuesto está definido en millones de UI; el monto en millones de USD presentado en la tabla es a fines informativos, para dar transparencia al margen de holgura incluido en el límite legal.

licitaciones de Notas del Tesoro en el mercado primario doméstico. Con ello se buscará profundizar la liquidez del mercado en moneda nacional y facilitar el proceso de descubrimiento de precios.

Buscar una composición equilibrada en términos de moneda en la emisión de deuda internacional, tanto en moneda local como extranjera**.** Se procurará continuar emitiendo en moneda local en los mercados internacionales (pesos nominales y/o UI), sujeto a que los costos de endeudamiento se mantengan consistentes con una dinámica de deuda sostenible y reflejen los avances en materia de inflación e inflación esperada y el crecimiento real tendencial de la economía.

Conversión de préstamos con organismos multilaterales de moneda extranjera a moneda local. Como parte de la estrategia para incrementar la proporción de deuda pública en moneda local, la UGD continuará buscando condiciones favorables de mercado y desarrollando instrumentos financieros junto a organismos multilaterales, que permitan la conversión de préstamos denominados en moneda extranjera a tasa flotante a tasa fija en moneda local, tanto en pesos nominales como en UI.

Promover el funcionamiento de los mercados secundarios de bonos en moneda local de Uruguay**.** Fomentar las actividades de formación de mercado por parte de bancos y otras instituciones financieras con inversores residentes y no residentes, promoviendo la transparencia de precios en los mercados secundarios, para impulsar la liquidez de las curvas de bonos en moneda local.

*Continuar el manejo proactivo de pasivos del Gobierno Central, mitigando el riesgo de refinanciamiento de la deuda y mejorando la liquidez en las curvas de rendimiento de bonos.*

Se continuará ejecutando operaciones de manejo de pasivos, tanto en los mercados doméstico como externo, incluyendo mecanismos financieros de canje y/o de recompra de instrumentos. Con ello se busca extender los plazos de vencimientos de deuda y suavizar temporalmente el calendario de amortizaciones. Las operaciones de manejo de pasivos también apuntarán a aumentar el tamaño de los valores en circulación, consolidar los bonos de referencia en el mercado y mejorar la liquidez de los bonos, promoviendo el descubrimiento eficiente de precios en los mercados.

Se mantendrá la coordinación estrecha entre el Gobierno y el BCU, formalizado institucionalmente en el Comité de Coordinación de Deuda Pública desde 2016. Se profundizará la coordinación en la ejecución de las estrategias de financiamiento y políticas de esterilización por parte del MEF y el BCU, respectivamente, fundamentalmente en el tramo corto de la curva de rendimientos de títulos públicos, acompasando el proceso de consolidación del régimen de metas de inflación de la política monetaria. La acción coordinada y conjunta sobre los activos (liquidez del gobierno y reservas internacionales del BCU) y pasivos (Notas y Bonos del gobierno y LRM del BCU) contribuye a reducir los descalces de plazos y monedas de los balances de ambas instituciones.

*Continuar ampliando y diversificando la base inversora internacional.*

La diversificación de fuentes de financiamiento a través de monedas y mercados tiene un valor estratégico para Uruguay, dado que contribuye a mejorar los términos de financiamiento, brinda mayor flexibilidad, y asegura un acceso fluido y una demanda estable por instrumentos del gobierno bajo diferentes condiciones en los mercados de capitales. En particular, existe un margen significativo para seguir avanzando en una distribución más balanceada por regiones de

la base de inversores extranjeros. En este sentido, se buscará ampliar los vínculos con potenciales inversores institucionales de mercados europeos y *sovereign wealth funds*, ya sea para fomentar su participación en las emisiones globales en dólares y moneda local, y/o en la posible emisión en mercados de monedas europeas.

*Fortalecer el financiamiento y tipos de instrumentos disponibles de los organismos multilaterales de crédito.*

En coordinación con la División de Relacionamiento con Organismos Multilaterales, se continuará trabajando para optimizar el uso de los recursos provenientes de estos organismos para el financiamiento del Gobierno y otros entes públicos. Asimismo, se profundizará las negociaciones para robustecer la red de líneas de crédito precautorias con instituciones multilaterales de crédito. Al mismo tiempo, se continuará explorando el acceso a nuevos instrumentos que permitan reducir la exposición del sector público a fluctuaciones en el tipo de cambio, tasa de interés y nivel de liquidez, entre otros, impulsando y aprovechando las innovaciones financieras en los distintos organismos multilaterales de crédito.

También se continuará ejecutando operaciones de conversiones de deuda para el cambio de exposición por monedas y tasas de los préstamos con organismos multilaterales (de dólares indexados a tasas flotantes, a tasas fijas en otras monedas de países avanzados o emergentes). Esto contribuirá a la diversificación del riesgo moneda del sub portafolio de deuda en moneda extranjera y contribuir a estabilizar el riesgo cambiario en el portafolio. En forma concomitante, se buscará reducir la carga esperada de intereses de la deuda del Gobierno Central, contribuyendo a atenuar el impacto del endeudamiento incremental sobre la posición fiscal.

*Profundizar en la estrategia de instrumentos financieros vinculados a indicadores de sostenibilidad ambiental.*

Las sucesivas administraciones de gobierno han desarrollado, en las últimas décadas, una robusta gobernanza y un sistema estadístico de alto estándar para el reporte, monitoreo y verificación de indicadores ambientales, ampliamente reconocido a nivel internacional. Esta institucionalidad constituye una base sólida para el desarrollo de nuevos instrumentos de financiamiento sostenible que incorporen incentivos financieros positivos. En esta línea, resulta pertinente explorar mecanismos de financiación soberana que fortalezcan la adaptación del entramado productivo y social de Uruguay a los eventos climáticos extremos, movilizando capital para construir resiliencia tanto climática como macroeconómica.

# V. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO

El crecimiento económico sostenible es la base sobre la cual se apoyan los principales objetivos de desarrollo. Una economía dinámica y competitiva amplía la capacidad de generar empleo y aumentar los ingresos de los hogares, y fortalece la capacidad del Estado para financiar protección social, seguridad y las políticas públicas que sostienen el modelo de convivencia uruguayo. Ahora bien, para que el crecimiento sea sostenido en el tiempo, debe lograrse respetando los límites ambientales y sociales, promoviendo un uso responsable de los recursos naturales y la inclusión de todos los participantes de la sociedad. La realización de estos objetivos requiere una visión de largo plazo que trascienda los ciclos electorales y construya consensos compartidos entre actores públicos, privados, académicos y sociales. Con este propósito, el Gobierno promovió la elaboración de una **Estrategia Nacional de Desarrollo** que proporciona un marco integral de planificación orientado a consolidar un modelo de desarrollo inclusivo y duradero.

El presente capítulo se estructura en ocho áreas que actúan de forma coordinada: la mejora del clima de negocios, la innovación, la infraestructura, el cuidado del ambiente, la inserción internacional, la promoción de sectores estratégicos, la política de frontera y la gestión de shocks externos.

La **mejora del clima de negocios** se impulsa a través de una agenda de reformas microeconómicas orientadas a fortalecer la competitividad de la economía y promover la inversión, con especial énfasis en micro, pequeñas y medianas empresas. Se destacan las medidas de desempapelamiento y facilitación del comercio exterior, la promoción de inversiones y el proyecto de ley de competitividad y reducción del costo de vida.

En **materia laboral**, en 2025 se desarrolló la 11ª ronda de Consejos de Salarios, cuyos lineamientos establecieron pautas diferenciales con priorización de los salarios más bajos, mediante ajustes nominales de periodicidad semestral. Adicionalmente, las políticas activas de empleo se robustecieron a través de programas como Uruguay Impulsa y la reciente aprobación de la Ley de Empleo Integral, que sustituye el régimen anterior de promoción del empleo por un esquema más integrado, ampliando los colectivos destinatarios y simplificando los estímulos a la contratación.

En materia de **innovación**, el fortalecimiento de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) se canaliza a través de la creación de nuevos programas e instituciones, la promoción de investigaciones científicas de largo plazo y el fortalecimiento de la articulación entre agencias productivas. Estas acciones buscan consolidar un ecosistema nacional de innovación más robusto y articulado.

La **infraestructura** se potencia a través de una red vial eficiente, servicios confiables de agua y energía, puertos competitivos e infraestructura digital y social adecuada. Durante 2025-2029, el país invertirá aproximadamente 2.300 millones de dólares anuales en infraestructura, prioritariamente en reducir costos logísticos, fortalecer la seguridad hídrica, mejorar la movilidad urbana y preparar al país para una economía más intensiva en energía y tecnología. Estas inversiones, acompañadas de mejoras en la gobernanza del sistema de planificación y gestión de activos públicos, constituyen un pilar central de la estrategia de crecimiento sostenible.

El **cuidado del ambiente** integrado a la agenda de crecimiento económico permite asegurar la sostenibilidad del mismo para las actuales y futuras generaciones, promoviendo inversiones y

actividades de menor impacto ambiental y una mayor resiliencia de la economía. Se destacan medidas en movilidad sostenible, conservación de la biodiversidad, protección de aguas, eficiencia energética y promoción de una ganadería sostenible.

En cuanto a la **inserción internacional,** la ampliación de mercados e inserción estratégica en cadenas globales de valor son condiciones necesarias para mayores niveles de productividad y desarrollo. Se alcanzaron hitos sustanciales en política comercial: acuerdos de libre comercio con la EFTA y Singapur, y la firma del Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

Las políticas impulsadas también incorporan el **estímulo de sectores estratégicos para la economía uruguaya**: el sector agropecuario, la industria manufacturera y el turismo. Estos sectores son prioritarios por sus encadenamientos productivos y sociales, y por su capacidad de generar empleo y valor agregado en el territorio. En lo agropecuario, la promoción del riego constituye una línea estratégica central para aumentar la productividad y reducir la vulnerabilidad frente a eventos climáticos adversos.

La agenda se complementa con medidas orientadas a dar respuesta a desafíos estructurales que afectan el crecimiento económico. En particular, la **política de frontera** atiende una demanda histórica de estas regiones, abordando las asimetrías que limitan su desarrollo productivo y social. Desde este enfoque, se han introducido cambios relevantes en la política de precio de combustible en frontera (vía actualización de la política de rebaja de IMESI a la nafta), así como otras medidas tributarias y laborales (estímulos a la contratación, disminución de IVA en la frontera con Brasil, régimen simplificado de importaciones).

Finalmente, la **gestión de shocks externos como la volatilidad de los precios internacionales de combustibles** reafirma la importancia de contar con instituciones y marcos regulatorios robustos y flexibles, capaces de adaptarse a cambios inesperados en el entorno global.

# 1. ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

La Ley de Presupuesto 2025-2029 encomendó a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto la convocatoria de un diálogo por una **Estrategia Nacional de Desarrollo**, con participación del Estado, trabajadores, empresarios, academia y otros actores políticos y sociales, orientado a promover un proceso de planificación estratégica participativa. Su objetivo general es impulsar una mejora sostenida del bienestar de la población, mediante el fortalecimiento de las capacidades productivas, tecnológicas y humanas del país.

La planificación estratégica de largo plazo cuenta con antecedentes relevantes en Uruguay. Entre ellos destaca el trabajo desarrollado por la **Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico** (CIDE) durante la década de 1960, que impulsó uno de los primeros esfuerzos sistemáticos de diagnóstico y planificación del desarrollo nacional. A través de estudios sectoriales y propuestas de política pública, la CIDE contribuyó a instalar una visión integral sobre los desafíos estructurales del país y la necesidad de coordinar acciones de largo plazo para promover el crecimiento económico y el bienestar social.

Más recientemente, Uruguay retomó esta tradición mediante la elaboración de la **Estrategia Uruguay 2050**, coordinada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, presentada en 2019. Este proceso promovió la construcción de escenarios prospectivos y la identificación de desafíos y oportunidades de largo plazo en áreas clave para el desarrollo nacional, incorporando una amplia participación de actores públicos, privados, académicos y sociales. Sus resultados constituyen un insumo relevante para la definición de prioridades estratégicas y para la construcción de acuerdos que trasciendan los ciclos de gobierno.

La actual discusión sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo de Uruguay se organiza en torno a **políticas orientadas por misiones** y se estructura sobre tres lineamientos estratégicos:

- **competitividad**, orientada a fortalecer las exportaciones y promover la generación de empleo de calidad;
- **productividad**, enfocada en impulsar un crecimiento basado en el conocimiento, la innovación y la transformación digital;
- **sostenibilidad**, dirigida a transformar el cuidado ambiental en un motor de nuevas oportunidades económicas y de empleo verde.

El proceso tiene previstas cinco fases. La etapa inicial, orientada a la instalación, gobernanza y alineación del proceso, ya fue puesta en marcha en abril de 2026. Incluyó encuentros presenciales con OPP-ANDE, PIT-CNT y cámaras empresariales, donde se destacó la importancia de construir acuerdos de largo plazo, evitar solapamientos con otras agendas del Poder Ejecutivo y concentrar el trabajo en aspectos estratégicos. Durante el año 2026, el proceso atravesará fases de diagnóstico y diseño de proyectos estratégicos, culminando en propuestas normativas y una hoja de ruta operativa con metas claras.

La Estrategia Nacional de Desarrollo constituye un proceso de construcción colectiva orientado a promover un diálogo nacional amplio y sostenido. En este marco, participan activamente el sector empresarial, las organizaciones de trabajadores, la academia, el Parlamento y organismos internacionales, con el objetivo de fortalecer la articulación interinstitucional y generar consensos de largo plazo que permitan consolidar un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo para Uruguay.

# 2. CLIMA DE NEGOCIOS

El crecimiento sostenible de la economía uruguaya requiere un entorno institucional que facilite la inversión, promueva la productividad y reduzca los costos innecesarios que enfrentan empresas y ciudadanos en su interacción con el Estado. En un contexto internacional caracterizado por una creciente competencia por inversiones, la mejora del clima de negocios constituye una herramienta central para impulsar el desarrollo económico y la generación de empleo, contribuyendo a su vez a lograr una reducción sostenible del costo de vida de los uruguayos mediante mercados más eficientes y competitivos.

Con ese objetivo, el Gobierno Nacional ha definido una **agenda de reformas microeconómicas** orientada a modernizar la regulación económica, simplificar procedimientos administrativos, promover la digitalización de trámites y reducir las cargas burocráticas que afectan el funcionamiento de los mercados.

## 2.1. Medidas de desempapelamiento y facilitación del comercio exterior

La primera etapa de esta agenda comenzó en 2025 con la puesta en marcha de un conjunto de reformas destinadas a mejorar la competitividad, facilitar las inversiones y reducir los costos asociados a la actividad productiva. Estas iniciativas partieron de la constatación de que una parte significativa de los costos que enfrentan las empresas está asociada a procedimientos, certificados, intervenciones administrativas y requisitos documentales que generan costos de cumplimiento, demoras e ineficiencias.

A partir de este diagnóstico, se impulsó una agenda de reformas basada en principios de simplificación administrativa, facilitación del comercio y mejora regulatoria. Estas reformas no implican una reducción de los estándares sanitarios, técnicos o de control, sino una modernización de los mecanismos mediante los cuales se verifica su cumplimiento, procurando que las exigencias regulatorias protejan eficazmente los intereses públicos sin generar costos o barreras innecesarias para la actividad económica.

En junio de 2025 el Gobierno anunció una primera batería de **medidas de desempapelamiento** que incluyeron: la autocertificación de origen, la eliminación de licencias administrativas y certificados redundantes, la eliminación de los adelantos especiales de IRAE, la eliminación de la tasa ANSE, la reducción del impuesto LATU aplicable a las exportaciones, la implementación del régimen de Drawback y la simplificación de los procedimientos de admisión temporaria. Asimismo, se impulsó una estrategia de digitalización y racionalización documental orientada a facilitar la interacción de empresas y ciudadanos con la Administración.

Estas medidas impactaron sobre el 75% de unos 800.000 documentos que se integran al comercio exterior, e implicaron eliminar el 25% de los documentos, digitalizar un 29%, sustituir por declaraciones un 7% y mejorar en sus procesos un 15%. La reducción de costos en comercio exterior producto de estas medidas implementadas se estima en 20 millones de dólares.

Sobre la base de estos avances, en marzo 2026 el Gobierno profundizó esta estrategia mediante la puesta en marcha de un segundo bloque de **medidas de facilitación del comercio exterior**, sustentadas en la digitalización, la interoperabilidad y la gestión de riesgo. Entre ellas se incluyeron: la sustitución de la intervención previa de DGI por una ex post para el comercio exterior, la digitalización integral de la documentación aduanera, la flexibilización de determinadas obligaciones asociadas al despacho y el fortalecimiento de los incentivos para

operadores confiables. Este segundo paquete de medidas tuvo un impacto estimado adicional de 20 millones de dólares.

## 2.2. Promoción de inversiones

La agenda se complementó con nuevas medidas orientadas a fortalecer la inversión productiva y acelerar la ejecución de proyectos. Se conformó la **Dirección Nacional de Incentivo a la Inversión** (DINAII), que permite que el Ministerio de Economía y Finanzas tenga una mirada integral sobre todas las políticas de incentivo a la inversión.

Por otro lado, se avanzó en la **simplificación de los procedimientos de evaluación**, el **fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones** (COMAP), con un nuevo Decreto (N° 329/025) que otorgó mayores incentivos para iniciativas con impacto en empleo, exportaciones, descentralización, producción sostenible e innovación y actualización tecnológica.

Asimismo, este Decreto prevé beneficios específicos para micro, pequeñas y medianas empresas y para proyectos localizados en los departamentos con mayores dificultades socioeconómicas. Por otra parte, se desarrollaron medidas para la **atracción de talento calificado** y el **desarrollo de emprendimientos de base tecnológica**.

## 2.3. Ley de competitividad y reducción del costo de vida

En junio de 2026 el Poder Ejecutivo remitió al parlamento el proyecto de **Ley de Competitividad y Reducción del Costo de Vida**, mediante la cual el Gobierno impulsa una agenda transversal de transformación del Estado orientada a reducir los costos de transacción que enfrentan las empresas en múltiples ámbitos de actividad. Esta línea de trabajo busca consolidar el principio de que la información debe ser solicitada una sola vez y reutilizada por los organismos públicos cuando resulte necesaria para el ejercicio de sus competencias, así como la implementación de mecanismos que hoy constituyen buenas prácticas administrativas, como es el caso de las declaraciones juradas, los plazos máximos y los silencios positivos.

Con ese propósito la Ley incluye iniciativas para mejorar la **competitividad**, como una mejor interacción entre los organismos de alcance nacional y el Registro Único Nacional de Alimentos, Empresas y Vehículos (RUNAEV) del ámbito departamental, la centralización de estados financieros, la reutilización de poderes y representaciones, el intercambio de información para mejorar la evaluación del riesgo crediticio, la Ventanilla Única Marítima, la interoperabilidad de la cadena cárnica y el desarrollo progresivo del notariado electrónico. Estas herramientas permiten reducir duplicaciones, simplificar trámites y mejorar la coordinación entre organismos públicos.

La Ley incorpora asimismo un conjunto de medidas orientadas a contribuir a la **reducción del costo de vida** de la población. Entre ellas se destacan la obligación de exhibir precios por unidad de medida para facilitar la comparación entre productos y una agenda de fortalecimiento de la competencia orientada a reducir barreras regulatorias de entrada, simplificar registros y procedimientos, facilitar el ingreso de nuevos operadores y fortalecer la institucionalidad encargada de la promoción y defensa de la competencia. En este marco, se prevé la creación de un servicio descentralizado especializado, la separación de las funciones de promoción, investigación y resolución, la modernización del régimen de control de concentraciones económicas y el fortalecimiento de las facultades y capacidades para la investigación de conductas anticompetitivas. Estas medidas promueven mercados más dinámicos y contribuyen a reducir costos para consumidores y empresas.

La agenda presta asimismo especial atención a las **micro, pequeñas y medianas empresas**, que suelen enfrentar mayores costos relativos para cumplir con exigencias regulatorias y administrativas. Se incorporan medidas específicas como un régimen de graduación tributaria, un sistema gratuito de gestión y facturación electrónica y la reducción de costos asociados a registros y trámites empresariales, procurando que los beneficios de la simplificación administrativa alcancen particularmente a este segmento. La interoperabilidad entre organismos, la reducción de duplicaciones de información y la simplificación de registros y autorizaciones contribuyen a disminuir barreras que afectan especialmente a las empresas de menor porte, favoreciendo su formalización, crecimiento y capacidad de competir.

En conjunto, estas iniciativas forman parte de una **agenda integral de modernización del Estado y fortalecimiento de la competitividad**. Busca compatibilizar altos estándares de protección sanitaria, técnica o regulatoria, con mecanismos de control más eficientes, apoyados en la interoperabilidad, la digitalización y la gestión de riesgo. Al disminuir costos de cumplimiento, reducir tiempos de gestión, fortalecer la competencia, facilitar la inversión y promover la innovación, estas reformas contribuyen a generar condiciones más favorables para el crecimiento económico, la creación de empleo y una reducción sostenible del costo de vida.

# 3. EMPLEO: LINEAMIENTOS SALARIALES Y POLÍTICAS ACTIVAS

## 3.1. Lineamientos salariales

Los **lineamientos salariales** presentados por el Poder Ejecutivo procuraron compatibilizar tres objetivos fundamentales: la **mejora de los ingresos de los trabajadores**, especialmente aquellos con menores remuneraciones; **estimular la creación de empleo**; y asegurar la consistencia de los acuerdos salariales con la meta de **inflación** establecida por el Comité de Coordinación Macroeconómica (CCM).

La pauta presentada por el Poder Ejecutivo para la ronda propuso convenios colectivos de dos años de duración, con ajustes nominales semestrales diferenciados por franjas salariales y aumentos mayores para los niveles más bajos. [23]

Asimismo, se introdujeron **innovaciones** referidas a los mecanismos de ajuste por inflación. En el primer año se incorporaron correctivos basados en una medida de inflación subyacente, el IPC con exclusiones, sin verduras, frutas y combustibles (IPC-CE VFC) calculado por el INE, a la que se suma un margen de tolerancia que varía según el nivel salarial. En el segundo año, se prevé un correctivo en base al IPC general que se aplica únicamente en caso de que la inflación efectiva supere los ajustes nominales otorgados por convenio, considerando el correctivo intermedio en caso de corresponder. Otra innovación consiste en que, para la franja de salarios más altos, no se prevé la aplicación de correctivos, con el objetivo de contribuir a reducir la inercia inflacionaria.

La negociación colectiva del **sector público** se desarrolló durante 2025, en forma previa a la remisión del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional. El énfasis estuvo puesto en el mantenimiento del poder adquisitivo, asegurando que no se verifique pérdida de salario real durante la vigencia del Presupuesto Nacional, junto con la definición de ajustes adicionales a nivel de rama que permitan la mejora del salario real. Los ajustes salariales acordados contemplan la meta de inflación fijada por el CCM, con correctivos que se aplican únicamente cuando la variación de los índices de precios supera los ajustes previamente otorgados. Al igual que en los lineamientos del sector privado, el correctivo correspondiente al primer año considera el IPC-CE más un margen de tolerancia de 0,5 p.p. Para el segundo año, el correctivo se aplica si la variación del IPC supera los ajustes otorgados en el período, incluyendo el correctivo intermedio en caso de que este haya correspondido.

## 3.2. Uruguay Impulsa

El Programa "**Uruguay Impulsa: trabajo y capacitación**" tiene como objetivo mejorar la empleabilidad de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica y con dificultades de acceso a empleos de calidad. Su diseño tomó como base la experiencia del programa "Oportunidad Laboral".

En 2025 el programa abarcó 5.500 beneficiarios, con una prestación equivalente a 3 BPC ($19.728), y avanzó hacia un formato de **trabajo** diario con jornadas laborales de 6 horas y reducción horaria para madres con niños de 0 a 3 años, superando el esquema anterior de 12 jornales mensuales y mayor carga horaria.

Otro componente novedoso de Uruguay Impulsa fue la incorporación del componente de **capacitación**, equivalente al 20% del tiempo total del programa y a cargo del Instituto Nacional

[23] En el capítulo Contexto Nacional se detallan los resultados de la 11ª Ronda de Consejos de Salarios.

de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Esta dimensión buscó fortalecer las capacidades de los participantes y mejorar sus condiciones de empleabilidad.

La capacitación se estructuró en tres tramos. El primero estuvo orientado al desarrollo de habilidades blandas, con foco en competencias transversales para el empleo, como la comunicación, el aprendizaje permanente y el trabajo colaborativo. Este tramo tuvo una duración de 20 horas, distribuidas en cinco instancias. El segundo tramo correspondió a cursos de formación técnica en áreas de construcción, logística, administración y gastronomía. Los cursos fueron dictados por docentes de UTU y financiados, organizados y supervisados por INEFOP. Se desarrollaron con una frecuencia semanal y una carga horaria de 60 horas. Finalmente, el tercer tramo se centró en habilidades para la búsqueda de empleo, brindando herramientas prácticas para la inserción laboral, como la elaboración del currículum vitae y la preparación para entrevistas laborales. Este último componente se desarrolló en 2 instancias, con una carga horaria total de 8 horas.

Si bien el programa finalizó el 31 de diciembre de 2025, el INEFOP continuó trabajando con los participantes en otras líneas formativas. En coordinación con UTU, se realizaron instancias para la acreditación de educación media básica en diciembre de 2025 en Montevideo y Artigas, y se coordinaron nuevas instancias para comienzos de 2026 en Durazno, Florida, Salto, Soriano, Tacuarembó y Montevideo. Asimismo, se relevó el interés de los participantes en dos cursos regulares del INEFOP: “Despegue digital” y “Habilidades digitales para la empleabilidad”, alcanzándose una preinscripción de 1.484 personas. Finalmente, junto al Ministerio de Desarrollo Social, se derivaron 90 personas a un proyecto de formación orientado a promover la inserción educativa y laboral de la población trans en Montevideo, Canelones y Cerro Largo.

A partir de la valoración positiva de los participantes de la edición 2025 y de la solicitud del Congreso de Intendentes, se propuso una nueva edición de Uruguay Impulsa para 2026. El programa tendrá 5.500 cupos que podrán ser personas de entre 18 y 65 años, con una duración de 4 meses, una prestación equivalente a 3 BPC y mantendrá el componente formativo a cargo del INEFOP, equivalente al 20% del tiempo total. Asimismo, conservará la jornada laboral de 6 horas, con un régimen especial de 4 horas para madres con niños de 0 a 3 años.

La edición 2026 contempla cupos por ley específicos para colectivos en situación de vulnerabilidad para personas afrodescendientes, personas en situación de discapacidad, trans y mujeres víctimas de violencia de género. A diferencia de la edición 2025, la nueva edición incorpora acciones afirmativas temporales orientadas a priorizar a determinados colectivos con mayores dificultades de inserción laboral. En particular, se priorizará a personas con hijos menores de 18 años, personas liberadas del sistema penitenciario y personas atendidas por dispositivos del MIDES vinculados a situación de calle.

## 3.3. Ley de empleo integral

En junio de 2026 se aprobó la **Ley de Empleo Integral**, remitida por el Poder Ejecutivo en marzo del mismo año. La nueva norma busca promover el acceso al trabajo de personas que enfrentan mayores obstáculos de inserción laboral mediante un régimen general de estímulos y sustituye la Ley Nº 19.973, de 2021.

La Ley Nº 19.973 había ampliado el alcance de las políticas de promoción del empleo, hasta entonces dirigidas a jóvenes, incorporando a personas mayores de 45 años, personas con discapacidad y personas liberadas. Esta norma, a su vez, había sustituido la Ley Nº 19.133, de 2013, conocida como Ley de Empleo Juvenil, así como su antecedente, la Ley Nº 16.873, de 1997.

El régimen que se sustituye comprendía diversas modalidades de contratación, asociadas a beneficios diferenciados en función de las características de las personas beneficiarias y de la relación laboral, tales como el sexo, la existencia de personas a cargo y la duración de la jornada de trabajo. Desde su entrada en vigencia y hasta 2025, participaron 16.745 personas en las distintas modalidades previstas, lo que equivale a un promedio anual cercano a 4.000 beneficiarios. La modalidad más utilizada fue Trabajo Protegido Joven, que concentró el 33% del total de participantes, seguida por Primera Experiencia Laboral y el Subsidio Temporal para la Contratación de Jóvenes Desempleados, con una participación del 20% cada una. Se observa una marcada concentración territorial en la utilización de estos instrumentos: Montevideo concentró el 64% de los beneficiarios y Canelones el 16%, de modo que ambos departamentos acumularon aproximadamente el 80% del total de participantes.

La Ley de Empleo Integral introduce un **nuevo esquema de políticas activas de empleo**, con una lógica más integrada y centrada en las personas que enfrentan mayores obstáculos para acceder al mercado laboral. En particular, **amplía y redefine el universo de colectivos destinatarios**, incorporando a mujeres jefas de hogares monoparentales, personas afrodescendientes, personas trans y madres, padres, tutores o tutoras a cargo de personas en situación de discapacidad menores de 15 años, y ajustando algunos criterios respecto del régimen anterior. Los colectivos focalizados son: jóvenes de entre 15 y 29 años, mujeres jefas de hogares monoparentales, personas mayores de 45 años, personas afrodescendientes, personas privadas de libertad en unidades del Instituto Nacional de Rehabilitación o del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente, personas liberadas de dichos institutos en los últimos tres años, personas trans, personas con discapacidad y madres, padres, tutores o tutoras a cargo de personas en situación de discapacidad menores de 15 años.[24]

Uno de los principales cambios se encuentra en el **régimen de estímulos para el sector privado**. La nueva Ley sustituye la lógica de programas y modalidades diferenciadas por un régimen general de subsidios a la contratación, definidos como porcentaje de la remuneración y con un tope común. Además, incorpora el criterio de vulnerabilidad socioeconómica para asignar mayores niveles de apoyo y redefine los cupos de contratación en función del tamaño de la empresa. En conjunto, estos cambios apuntan a ordenar y simplificar el régimen de promoción del empleo, facilitando su utilización como incentivo a la contratación, especialmente por parte de micro, pequeñas y medianas empresas.

La norma también regula las **políticas activas de empleo en el sector público**, incluyendo la primera experiencia laboral y el programa “Yo Estudio y Trabajo”, e incorpora acciones afirmativas para determinados colectivos.

A su vez, crea instrumentos específicos de **apoyo a emprendimientos**, mediante subsidios sobre aportes patronales, complementados con acceso a formación y capacitación orientada a fortalecer las trayectorias laborales.

Otro componente relevante en este nuevo marco normativo es la **articulación entre empleo y formación**. En este sentido, amplía los instrumentos orientados a compatibilizar trabajo y estudio, priorizando el acceso a la formación profesional, la culminación de ciclos educativos y la certificación de competencias. De esta forma, no se limita al incentivo monetario a la

[24] El proyecto remitido por el Poder Ejecutivo establecía como colectivo destinatario a las personas mayores de 50 años. En el texto finalmente aprobado, este umbral se modificó e incluyó a las personas mayores de 45 años. Asimismo, se incorporó como colectivo destinatario a madres, padres, tutores o tutoras a cargo de personas en situación de discapacidad menores de 15 años.

contratación, sino que busca fortalecer las trayectorias laborales y formativas de las personas beneficiarias.

# 4. INNOVACIÓN

En un contexto internacional marcado por acelerados procesos de transformación tecnológica, transición digital, cambios en las dinámicas del comercio global y crecientes desafíos ambientales y sociales, el fortalecimiento de las capacidades nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) constituye una condición indispensable para impulsar un desarrollo sostenible, aumentar la productividad, diversificar la estructura productiva y mejorar el bienestar de la población.

Uruguay cuenta con activos relevantes sobre los cuales construir esta agenda: estabilidad institucional, capacidades científicas acumuladas, agencias especializadas con trayectoria reconocida, sectores intensivos en conocimiento con potencial de crecimiento y una creciente inserción internacional. Sin embargo, persisten desafíos estructurales. En este escenario fue concebido el programa **Uruguay Innova**, como una iniciativa liderada desde Presidencia de la República para fortalecer la gobernanza del ecosistema nacional de CTI, promover una visión estratégica compartida y articular los esfuerzos de organismos públicos, academia, sector productivo y otros actores relevantes.

Uruguay Innova ha promovido procesos orientados en torno a cinco ejes estratégicos. En primer lugar, en materia de **fortalecimiento institucional, gobernanza y planificación estratégica del ecosistema de CTI** se destaca la creación de la Secretaría Nacional de Ciencia y Valorización del Conocimiento (SENCI) en la Ley de Presupuesto 2025-2029, que jerarquiza la conducción de la política científica nacional y dota al ecosistema de mayores capacidades de coordinación, continuidad estratégica y articulación interinstitucional. Asimismo, se impulsa la elaboración del nuevo Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en conjunto entre la SENCI y Uruguay Innova, mediante un diseño participativo de una hoja de ruta compartida orientada a alinear prioridades e instrumentos de mediano y largo plazo. Complementariamente, la creación de una Unidad Nacional de Evaluación del Sistema de CTI fortalece la evaluación sistemática de políticas e instrumentos y la generación de información para la mejora continua del sistema.

En segundo lugar, en el eje de **generación y valorización del conocimiento**, se destaca el lanzamiento del Fondo Ida Holz, que financia investigaciones de largo plazo y de carácter estratégico, complementando los mecanismos existentes y fortaleciendo la masa crítica de investigadores. A su vez, la Plataforma de Valorización del Conocimiento apoya procesos de transferencia tecnológica, protección de la propiedad intelectual y generación de alianzas entre academia, sector productivo y Estado. También se está avanzando en la creación del Centro Nacional de Inteligencia Artificial y en otras plataformas estratégicas de investigación e innovación, incluyendo una plataforma de evidencia para seguridad ciudadana y el fortalecimiento de capacidades en biotecnología.

En tercer lugar, en materia de **innovación y transformación productiva**, se promueve la articulación entre ANDE y ANII para impulsar emprendimientos de base científico-tecnológica, favoreciendo trayectorias de crecimiento para iniciativas innovadoras con potencial de generar empleo de calidad y diversificar la matriz productiva. Asimismo, los instrumentos de innovación pública de ANII, a través de programas de desafíos y consultorías, posicionan al Estado como demandante activo de soluciones y estimulan la colaboración entre organismos públicos, empresas y universidades. En esta misma línea, LATU firmó un acuerdo con Microsoft Lab que apoya proyectos del sector público vinculados a la incorporación de inteligencia artificial, contribuyendo a la modernización de la gestión pública. Por su parte, el programa piloto de

garantías tecnológicas, de próximo lanzamiento, busca reducir barreras para la adopción de nuevas soluciones por parte de las empresas, distribuyendo riesgos e impulsando la inversión en tecnologías emergentes.

En cuarto lugar, en el plano de la **internacionalización y posicionamiento internacional**, la recientemente lanzada iniciativa de Uruguay al Mundo promueve una coordinación interagencial orientada a fortalecer la presencia internacional del país y la internacionalización de las empresas. Este esfuerzo se complementa con el fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, la Ventanilla Única de Inversiones, las capacidades de *aftercare* (acciones de acompañamiento y apoyo a empresas ya instaladas en el país) por parte de Uruguay XXI y una presencia internacional más efectiva y coordinada.

Por último, en cuanto al **entorno habilitante y la calidad regulatoria**, el proyecto de Ley de Competitividad y Reducción del Costo de Vida incorpora medidas específicas para el ecosistema de CTI, incluyendo proyectos integrales de innovación e inversión a través de la articulación entre la ventanilla única de ANII y la Ley de Inversiones, deducciones tributarias para infraestructura y gastos de I+D+i, reformas de transferencia tecnológica que habilitan a instituciones públicas e investigadores a participar en procesos de valorización y emprendimientos de base tecnológica, incentivos para parques científico-tecnológicos, fortalecimiento de mecanismos de financiamiento innovador como *crowdfunding*, fondos de inversión promovidos y Open Finance, así como el fortalecimiento de capacidades en investigación clínica y ciencias de la vida. Para 2027 se avanzó en la generación de un entorno regulatorio favorable a la innovación mediante la implementación de *sandboxes* regulatorios (espacios controlados que habilitan la experimentación de soluciones innovadoras antes de su adopción a escala) y de mecanismos de compra pública innovadora, que fortalecen el rol del Estado como impulsor de la demanda tecnológica y dinamizador de nuevos mercados.

# 5. INFRAESTRUCTURA

## 5.1. El sistema de inversión en infraestructura

La infraestructura constituye uno de los principales determinantes del crecimiento económico de largo plazo. Una red vial eficiente, servicios confiables de agua y energía, puertos competitivos, infraestructura digital moderna y equipamientos sociales adecuados reducen costos de producción, aumentan la productividad, fortalecen la integración territorial y mejoran el acceso de la población a oportunidades de desarrollo.

La evidencia internacional muestra que el mayor impacto económico y social por peso invertido en infraestructura depende en buena medida de la calidad de los proyectos, su adecuada priorización, la asignación eficiente de riesgos, la capacidad de ejecución y la gestión de los activos construidos.

Uruguay ha construido, durante las últimas dos décadas, un **sistema de inversión en infraestructura** reconocido por su capacidad para combinar distintas modalidades de ejecución y financiamiento. A los mecanismos tradicionales de obra pública se incorporaron progresivamente contratos de participación público-privada, concesiones, fideicomisos e instrumentos de financiamiento que permitieron ampliar la escala de inversión y desarrollar proyectos de mayor complejidad, procurando asignar cada riesgo al actor con mayores capacidades para gestionarlo. El desafío de esta nueva etapa consiste en consolidar esa evolución institucional.

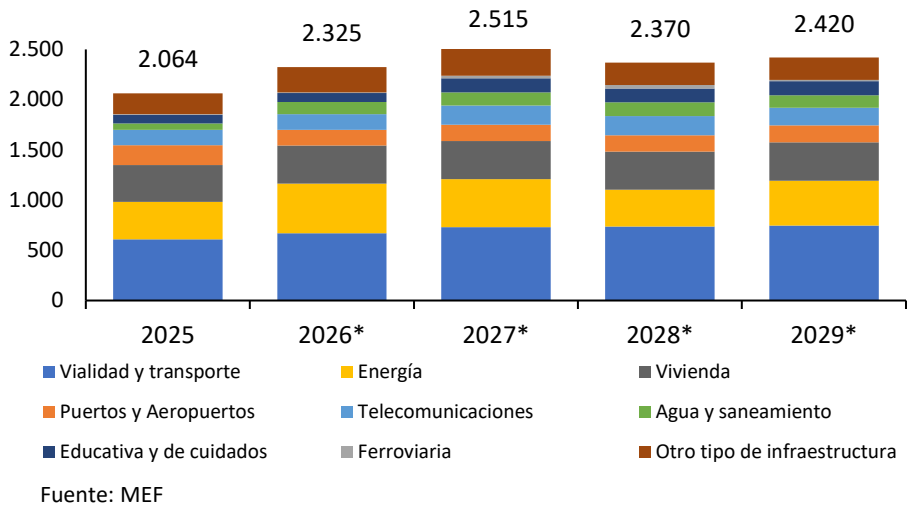
Dada la creciente **diversificación de instrumentos del sistema de inversión,** la agenda actual procura fortalecer la gobernanza del sistema en su conjunto, incorporando mejores herramientas de planificación, evaluación, estructuración de proyectos y gestión de los activos públicos. Este enfoque permite orientar los recursos hacia aquellas inversiones con mayor impacto económico y social, asegurando al mismo tiempo su sostenibilidad de largo plazo. A continuación las principales prioridades de inversión definidas para el período, los avances alcanzados en los proyectos estratégicos y las transformaciones institucionales impulsadas para fortalecer la planificación, la ejecución y la gestión de la infraestructura pública.

## 5.2. Inversiones en infraestructura 2025-2029

El período 2025-2029 registrará **inversiones en infraestructura** por 2.300 millones de dólares anuales, distribuidas entre las distintas áreas de política pública. Este esfuerzo integral combina inversiones de financiamiento público y privado, obras nuevas, modernización de activos existentes y programas de mantenimiento y conservación.

La composición del portafolio de inversiones en infraestructura refleja prioridades orientadas al desarrollo económico del país. Las inversiones priorizadas buscan reducir los costos logísticos que enfrentan los sectores productivos, fortalecer la seguridad hídrica frente a eventos climáticos extremos, mejorar la movilidad urbana, expandir la infraestructura social y preparar al país para una economía crecientemente intensiva en energía, conectividad y tecnología. De forma transversal, la planificación incorpora criterios de sostenibilidad ambiental y resiliencia climática, procurando que los nuevos activos mantengan su capacidad de prestación de servicios frente a escenarios climáticos cada vez más exigentes.

**Inversión en infraestructura**
millones de dólares




Fuente: MEF

En 2025 se superaron los 2.000 millones de dólares vinculados a proyectos de infraestructura, vinculados a vialidad y transporte, energía, vivienda, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, agua y saneamiento, educativas y de cuidados, ferroviario y otro tipo de infraestructura.

Cerca del 30% correspondió a **inversión vial**, incluyendo las obras realizadas directamente por la Dirección Nacional de Vialidad, la obra pública vial ejecutada mediante la CVU y las concesiones privadas de las rutas 5 y 8, así como los proyectos desarrollados bajo la modalidad PPP. La inversión total del Sector Vial Nacional alcanzó 623 millones de dólares, consolidando el salto de nivel de ejecución de los últimos años. Entre las principales actuaciones se destacan la continuidad de la duplicación de la Ruta 5, intervenciones en las rutas 1, 3, 6, 9, 12, 20, 25, 26, 27, 45 y 90, y la construcción y rehabilitación de numerosos puentes estratégicos en todo el territorio nacional. Las once regionales intervinieron 2.394 kilómetros de rutas nacionales mediante tareas de mantenimiento y obras extraordinarias, mientras que la red concesionada continuó atendiendo más de 3.400 kilómetros a través de contratos de mantenimiento y seguridad vial. A estas inversiones se suman 51 millones de dólares destinados a la caminería rural, una infraestructura esencial para la competitividad de las cadenas agropecuaria y forestal, la conectividad territorial y la calidad de vida de la población del medio rural. En apoyo a este objetivo, durante el año se instaló una Mesa de Trabajo con el Congreso de Intendentes y diversos organismos del Poder Ejecutivo para coordinar acciones orientadas al fortalecimiento de la red de caminería rural. Dentro de las proyecciones 2026-2029 presentadas en la categoría vialidad y transporte se incluye la inversión proyectada para el transporte metropolitano.

Los proyectos de inversión en **energía** representan 18% de lo ejecutado en 2025. Se destacan en esa ejecución, inversiones en obras de distribución de energía eléctrica en el interior del país, así en obras de generación (eólica, térmica e hidráulica, destacándose la renovación de la represa de Baygorria).

En tanto, las **inversiones en vivienda** representaron también 18% del monto ejecutado en 2025. En este rubro se destacan 182 millones de dólares para cooperativas. En tanto, se estimaron casi 50 millones de dólares a la construcción de nueva vivienda, incluyendo 28 millones de dólares en pequeñas localidades.

Las inversiones en **puertos y aeropuertos** ascendieron a 198 millones de dólares en 2025. La mitad de este monto corresponde a inversiones en puertos de ANP y de la Dirección Nacional de Hidrografía del MTOP. Se destacan en este período las inversiones en las pasarelas del puerto de Colonia y obras en el puerto de Montevideo (dragado y accesos), así como inversión privada en terminales portuarias especializadas y en aeropuertos.

En cuanto a las **telecomunicaciones**, las inversiones ascendieron a 153 millones de dólares en 2025, orientadas a fortalecer la calidad y cobertura de los servicios de telecomunicaciones en el país. Estas inversiones se distribuyeron en infraestructura de red de núcleo (la columna vertebral de la infraestructura de transmisión de datos), en expansión y mejoramiento de la red de acceso fijo (que garantiza la conectividad de banda ancha en hogares y empresas) y en la red de acceso móvil, fundamental para asegurar cobertura celular e internet móvil en todo el territorio.

Por otra parte, en 2025 se invirtieron 86 millones de dólares en **infraestructura educativa y de cuidados** de UDELAR, ANEP, CAIF, UTEC, INAU e INISA. Para el resto del periodo de gobierno se proyecta una intensificación de la inversión en esta materia, que se desarrolla en la próxima sección.

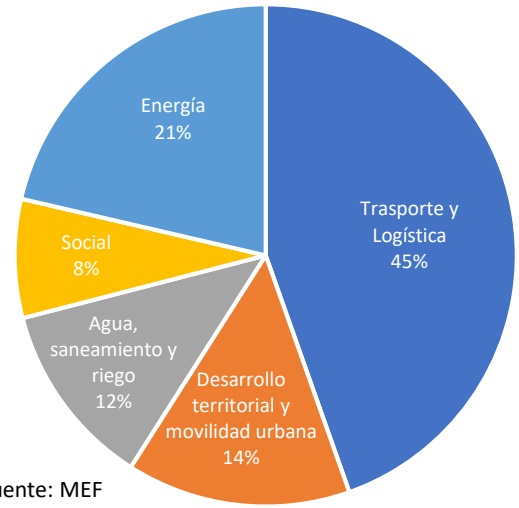
Adicionalmente, se ejecutaron 210 millones de dólares en **otros tipos de infraestructura**, incluyendo 72 millones del fondo de desarrollo del interior. Estos fondos se canalizaron hacia proyectos de infraestructura vial, espacios públicos recuperados y equipamiento para servicios locales en localidades del interior, consolidando una política de inversión orientada a reducir brechas territoriales.

## 5.3. Obras prioritarias del período

Las inversiones priorizadas responden a cinco **objetivos estratégicos**: reducir costos logísticos, fortalecer la seguridad hídrica, mejorar la movilidad de las personas, ampliar el acceso a infraestructura social y preparar al país para una economía cada vez más intensiva en energía y tecnología.

Los montos comentados en el apartado anterior incluyen todos los recursos destinados a infraestructura, incluyendo inversiones de mantenimiento y reposición. En esta sección se desarrollan los énfasis del gobierno en lo referido a inversión en infraestructura. En efecto, para este periodo, se identificó un paquete de obras nuevas prioritarias que supera los 4.700 millones de dólares de inversión. Los ejes que se enfatizan tienen que ver con apuntalar el crecimiento económico, priorizando inversiones que impacten en productividad y en costos de producción, así como en calidad de vida y acceso a derechos.

**Inversión en obra nueva 2026-2029**
Millones de dólares




Fuente: MEF

### 5.3.1. Transporte y logística

En **materia vial**, el gobierno definió y presentó el plan de obras para el período, elaborado tras un proceso de consulta con intendentes, legisladores y comunidades locales, con dos objetivos centrales: reducir los costos de transporte de carga y mejorar la conectividad de la población en condiciones de seguridad. El plan contempla intervenciones en corredores productivos y turísticos, accesos a Montevideo y Canelones, duplicación de Ruta 11, finalización de la Ruta 26 (que atraviesa el país de este a oeste, recorriendo los departamentos de Paysandú, Salto, Tacuarembó y Cerro Largo), nuevos accesos internacionales y obras en más de cien puentes. Para ejecutarlo, se van a utilizar diversos mecanismos: obras a ser ejecutadas por CVU y otras a través de contratos MAS, una nueva generación de contratos de rehabilitación y mantenimiento con financiamiento privado e indicadores de sostenibilidad ambiental. La inversión total para el periodo se estima en 2.100 millones de dólares.

En tanto, en el **sector portuario**, para el período se proyecta una cartera de inversiones privadas de TCP por 400 millones de dólares, que consolida al Puerto de Montevideo como nodo logístico regional mediante una transformación significativa de la terminal especializada en contenedores. Se suma la adjudicación de la concesión por treinta años para la instalación de un nuevo dique flotante en la zona de Puerto Capurro, con una inversión de 20 millones de dólares, que restablecerá el servicio de reparaciones navales y apunta a convertir al puerto en un polo de reparaciones de nivel internacional para buques pesqueros. Adicionalmente, se ha confirmado la concreción de una planta de almacenaje de krill, con una inversión de 13 millones de dólares por parte del grupo noruego Aker. A esto se suman las inversiones de la ANP en el acceso norte al puerto de Montevideo con controles automatizados y extensión ferroviaria al recinto.

### 5.3.2. Energía

La política energética de este período busca acompañar el crecimiento de la demanda y consolidar a Uruguay como destino atractivo para proyectos intensivos en energía limpia, manteniendo la confiabilidad y seguridad de suministro que caracteriza al sistema. La inversión en **infraestructura energética** del período se organiza en torno a tres ejes. El primer eje es el

refuerzo de la red de transmisión. En ese sentido, UTE inició los estudios para construir un tercer corredor de 500 kV que unirá el centro y norte del país con el sur, con una inversión estimada de 300 millones de dólares. Se trata de la primera gran obra troncal en más de cuatro décadas y es una condición habilitante para absorber la nueva generación renovable y abastecer proyectos de alto consumo como data centers e industrias electrointensivas. El segundo eje es la expansión de la generación solar fotovoltaica. El tercer eje es la modernización de las redes de distribución, con el programa nacional de redes y medidores inteligentes que permitirá gestionar con mayor precisión la demanda y habilitar la integración de nueva generación distribuida.

### 5.3.3. Desarrollo territorial y movilidad urbana

En este período se definió ejecutar un proyecto de transformación del **transporte metropolitano**, que constituye la transformación de movilidad urbana más ambiciosa en décadas. En ese marco, se está trabajando en el diseño de un sistema de buses tronco-alimentado, donde troncales de alta frecuencia articularán la red metropolitana, complementadas por servicios alimentadores que garantizarán conectividad en toda el área. Durante 2026, el proyecto avanzará en su definición técnica con el apoyo de cooperación del BID, la CAF y el Banco Mundial. Se prevé un inicio de obras en 2027, con una inversión estimada de 500 millones de dólares en infraestructura, más la incorporación de una flota de buses eléctricos para los nuevos troncales.

Como primer paso de esta transformación, se definió comenzar con dos corredores: Avenida Italia-Giannatasio hasta el Pinar y 8 de Octubre-Camino Maldonado-Ruta 8 hasta Zonamérica, con un tramo común por la Avenida 18 de Julio hasta la Plaza Independencia. Adicionalmente, se encuentra en proceso un estudio técnico de evaluación de la incorporación de un tren de pasajeros en el tramo Progreso-Montevideo, analizando aspectos como la infraestructura disponible, la demanda y las condiciones de operación.

Por otra parte, se firmó el **Fondo de Inversiones Estratégicas** de los gobiernos subnacionales, un instrumento que distribuye recursos de inversión entre los gobiernos departamentales con cronograma de obras acordado, por un total de 80 millones de dólares para el desarrollo territorial.

### 5.3.4. Agua, saneamiento y riego

En el área de **seguridad hídrica**, en este periodo se definió fortalecer a OSE en sus capacidades técnicas y de activos físicos para asegurar el acceso a agua potable y saneamiento. El proceso licitatorio para la construcción de la represa de Casupá fue reactivado: se realizó el llamado a lista corta, se avanzó en las habilitaciones ambientales y se firmó el financiamiento con CAF, por 130 millones de dólares. Por su parte, el Proyecto Arazatí fue renegociado y posteriormente suscrito y completó los trámites ambientales necesarios para iniciar obras de la nueva planta potabilizadora en Aguas Corrientes, con una inversión de 213 millones de dólares.

Por su parte, el Proyecto de Universalización del Saneamiento adecuó su priorización de obras incorporando intervenciones relevantes en nuevas localidades, entre ellas Atlántida, con financiamiento adicional comprometido. La inversión prevista asciende a 200 millones de dólares en lo que resta del periodo de gobierno.

Por último, en materia de **riego**, se institucionalizó la Comisión Interministerial para Asuntos de Riego (CEIAR) y se registraron avances que se comentan en la sección específica. En ese marco,

se aportó a la actualización del decreto COMAP (329/025), definiendo el riego como actividad estratégica. Actualmente se está trabajando en la creación de una ventanilla única que facilite la concreción de nuevos proyectos privados y en un decreto específico para el fomento del riego multipredial. Además, se encuentra en proceso de estructuración el primer piloto de riego multipredial de escala para cultivos de secano, en el arroyo San Salvador en Soriano.

### 5.3.5. Infraestructura social

El plan de **infraestructura educativa** del período se organiza en torno a un paquete de obras nuevas que alcanza los 325 millones de dólares. En el marco de la ampliación del tiempo educativo, se realizarán nuevas obras bajo la modalidad PPP por 150 millones de dólares, con inicio de obras previsto en 2028 y entrega en 2029. Se trata de 12 escuelas de tiempo completo, 10 liceos, 4 escuelas técnicas, 3 escuelas agrarias, 3 centros educativos asociados, 10 polideportivos y 2 piscinas cerradas, distribuidos en todo el país.

En inversiones nuevas en el área **salud**, se encuentra en proceso de definición del proyecto el Hospital de la Costa, con una inversión estimada de 40 millones de dólares. En la presente rendición de cuentas se propone la creación de dicho hospital como unidad ejecutora dentro de ASSE.

En tanto, en materia de **seguridad**, se prevé la construcción de una cárcel de 1.200 plazas y un centro de alto riesgo mediante la modalidad PPP, con una inversión total de 130 millones de dólares.

Por otra parte, se prevén inversiones vinculadas al programa Más Barrio, que apunta a la transformación integral de barrios con alta vulnerabilidad social, precariedad habitacional y violencia. A diferencia de los programas de vivienda tradicionales, interviene simultáneamente sobre el espacio físico, la infraestructura barrial y el tejido social. El programa ya inició sus intervenciones en Cerro Norte y Las Piedras.

## 5.4. Innovaciones en gobernanza y gestión

La mejora de la **gobernanza** constituye un eje transversal de la política de infraestructura, incorporando progresivamente mejores prácticas internacionales en materia de planificación, estructuración de proyectos y financiamiento. En mayo de 2026 se firmó un Memorando de Entendimiento con el Reino Unido, que establece un marco estructurado de cooperación bilateral, incluyendo el intercambio de experiencias en planificación, gobernanza y financiamiento de infraestructura.

El volumen y la complejidad de las inversiones previstas para este período refuerzan la necesidad de seguir fortaleciendo la gobernanza del sistema. A medida que los proyectos involucran arreglos contractuales más sofisticados, múltiples organismos y compromisos financieros de largo plazo, adquieren mayor relevancia las capacidades para planificar, coordinar, estructurar y gestionar adecuadamente esas inversiones. En este apartado se presentan avances de gobernanza en la gestión de tres de las prioridades del proyecto: el sistema de transporte metropolitano, la red vial y el agua y saneamiento.

### 5.4.1. Transformación del sistema de transporte metropolitano

En materia de transporte metropolitano, en la Ley de Presupuesto Nacional Nº 20.446 se creó la **Agencia del Sistema de Transporte Metropolitano** para la planificación y gestión del sistema como una red integrada. En ese marco, se definió avanzar hacia un sistema de buses tronco-

alimentado, superando el esquema actual de múltiples líneas con superposiciones, hacia una red más simple y eficiente. El nuevo diseño apunta a reducir tiempos de viaje, aumentar las frecuencias, optimizar el uso de la flota y mejorar la confiabilidad del servicio.

La visión de largo plazo contempla la consolidación progresiva de una red metropolitana estructurante capaz de extenderse a otros ejes de movilidad y adaptarse a la evolución futura de la demanda. La construcción de una experiencia integrada de movilidad, donde los usuarios puedan realizar combinaciones sencillas y contar con información en tiempo real, constituye uno de los principales objetivos de la transformación.

Para que esta visión pueda materializarse, la Agencia Metropolitana de Transporte representa una condición indispensable. Desde diciembre, su consejo directivo está funcionando como espacio de coordinación entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Economía y Finanzas y las Intendencias de Montevideo, Canelones y San José, permitiendo construir acuerdos sobre el diseño institucional, operativo y financiero del sistema.

La transformación requiere desarrollar capacidades actualmente dispersas, como la planificación integrada de la red, gestión del riesgo de demanda, monitoreo permanente de la operación, control de indicadores de calidad, administración de contratos complejos, análisis masivo de datos y coordinación operativa en tiempo real.

La implementación de nuevos mecanismos de remuneración a operadores constituye uno de los elementos centrales de esta transformación. Los modelos actuales vinculan los ingresos a recorridos específicos, lo que genera incentivos para mantener líneas históricas y dificulta la reorganización de la red. La transformación requiere evolucionar hacia mecanismos que remuneren la prestación efectiva de servicios según estándares de calidad, frecuencia y cobertura definidos por la Agencia. Este cambio permitirá separar la planificación técnica del sistema de los intereses comerciales asociados a recorridos específicos, habilitando una gestión integrada de la movilidad donde la autoridad pública pueda optimizar la red desde una perspectiva metropolitana.

El desafío inmediato consiste en consolidar los acuerdos para definir el modelo operativo, institucional y financiero que permitirá poner en marcha las primeras etapas del nuevo sistema. Una vez alcanzados estos acuerdos, se podrá iniciar la ejecución de obras prevista para 2027, recursos que representan un esfuerzo significativo de inversión pública orientado a modernizar la movilidad metropolitana.

### 5.4.2. Red vial nacional

La red vial nacional constituye un activo estratégico para la integración territorial y la competitividad de las cadenas logísticas del país. Con casi 9.000 kilómetros, conecta capitales departamentales, centros urbanos, puertos y zonas productivas, siendo el principal medio de transporte de carga del país.

En materia de **gestión de la infraestructura vial**, se está promoviendo una revisión integral de los arreglos institucionales asociados a la planificación, financiamiento y ejecución de inversiones. La magnitud alcanzada por la cartera de proyectos y la creciente complejidad de los mecanismos de financiamiento hacen necesario fortalecer la claridad de roles y responsabilidades entre los organismos involucrados. El objetivo es consolidar un modelo que preserve la capacidad de ejecución alcanzada en las últimas décadas, al tiempo que fortalezca la transparencia, la rendición de cuentas y la sostenibilidad de largo plazo de la red vial nacional.

Uruguay ha construido a lo largo de las últimas décadas un modelo de gestión vial reconocido regionalmente, con contratos de rehabilitación y mantenimiento por niveles de servicio, que vinculan los pagos al cumplimiento de estándares predefinidos de calidad.

El nuevo plan incorpora una **nueva generación de contratos** denominados C**ontratos de Mantenimiento de Activos Sustentables (Contratos MAS)**, que incorporan un enfoque integral para la gestión de la infraestructura vial. Esta modalidad amplía el alcance de los contratos tradicionales, integrando en un único instrumento la rehabilitación inicial, el mantenimiento por niveles de servicio y la ejecución de intervenciones complementarias orientadas a mejorar la seguridad vial, la resiliencia de la infraestructura y la adaptación a las necesidades de movilidad y desarrollo productivo. El nuevo esquema busca optimizar el uso de los recursos públicos, fortalecer la planificación de largo plazo y asegurar estándares de calidad durante todo el ciclo de vida de la infraestructura.

Complementando esta innovación contractual, se está fortaleciendo la gobernanza institucional del sector. Se avanza en una **planificación más integrada** entre los organismos involucrados (MTOP, DNV, CVU, OPP), se avanza en procedimientos de análisis costo-beneficio para la priorización de proyectos, y se articula la inversión vial con otras políticas sectoriales y con los gobiernos departamentales.

Esta combinación entre innovación contractual y fortalecimiento institucional permitirá consolidar la calidad de la red vial, con contratos que alinean incentivos, instituciones que planifican con horizonte de largo plazo, y mecanismos que permiten evaluar si lo que se hace genera el valor social esperado. En complemento, el gobierno avanzará en la **modernización de los sistemas de información** del sector de carga. La Guía Electrónica de Transporte de Carga, permitirá mejorar la trazabilidad de cargas y optimizar la toma de decisiones en materia de inversión vial, un activo de vital importancia para el sector logístico.

### 5.4.3. Agua y saneamiento

El período 2025-2029 registrará un nivel de **inversión en OSE** sin precedentes. La inversión comprometida para seguridad hídrica y universalización del saneamiento asciende a 550 millones de dólares.

OSE implementará el programa **OSE Evoluciona,** adoptando el estándar internacional ISO 55000 de gestión de activos. Esta iniciativa busca fortalecer las capacidades de la empresa para gestionar de forma eficiente la infraestructura construida, asegurando que el esfuerzo de inversión genere valor de manera sostenible. Para ello, se avanzará desde un modelo de gestión reactivo hacia uno predictivo, en el que la información disponible permita anticipar cuándo y dónde intervenir para extender la vida útil de los activos, reducir las interrupciones del servicio y optimizar el gasto.

La gestión moderna de activos requiere información de alta resolución sobre el estado de la red. El programa desplegará una plataforma nacional única que integra los sistemas de supervisión que hoy operan por separado, ofreciendo por primera vez una visión completa del sistema en tiempo real. Se instalarán medidores inteligentes que transmiten datos de forma automática, detectando fugas e identificando anomalías. La eficiencia energética en plantas y estaciones de bombeo se mejorará mediante automatización, y se modernizarán los sistemas de facturación y atención al usuario con canales digitales disponibles las 24 horas. La información generada permitirá mejorar la calidad y oportunidad de la facturación, reducir reclamos y ofrecer una experiencia de servicio más transparente y accesible.

Como resultado, OSE pasará de gestionar el agua de forma fragmentada a operar el ciclo completo como un sistema integrado e inteligente, donde cada decisión operativa estará respaldada por información de calidad. El piloto de esta transformación se implementará en Salto para validar el modelo en condiciones reales antes de escalarlo progresivamente al resto del país.

En conjunto, las inversiones previstas para el período, junto a las realizadas en los últimos 20 años, representan un esfuerzo relevante en el global de recursos públicos. Esto vuelve aún más relevante resaltar la necesidad de una mejora en la gestión de los activos públicos, fortalecer la institucionalidad que asegura su financiamiento y orientar las decisiones hacia aquellos proyectos con mayor impacto económico y social inter temporal. Esta combinación de inversión física, innovación institucional y planificación de largo plazo constituye uno de los pilares de la estrategia de crecimiento sostenible del país.

# 6. AMBIENTE

Las acciones consideradas en la presente exposición de motivos, así como las planificadas en el marco de la Ley de Presupuesto Nacional 2025-2029, parten de la convicción de que el crecimiento económico y la calidad ambiental son dimensiones que se refuerzan mutuamente en el mediano y largo plazo. Un ambiente sano y sistemas productivos con menor impacto ambiental contribuyen a sostener mayores niveles de crecimiento económico, fortaleciendo la resiliencia y competitividad de la economía. No obstante, el diseño e implementación de acciones de política pública enfrentan el desafío de gestionar eventuales tensiones de corto plazo entre las dimensiones económicas y ambientales, particularmente en un escenario de recursos escasos. En este sentido, se han desplegado acciones que procuran reducir dichas tensiones y potenciar las sinergias entre crecimiento económico y conservación del ambiente.

El pilar de mejora del clima de negocios, mencionado anteriormente, se operacionaliza aquí con la integración de criterios específicos orientados a promover actividades económicas con menor impacto ambiental relativo. En ese marco, se adoptaron diversas medidas, entre las que se destaca la **incorporación de criterios específicos orientados a promover actividades económicas con menor impacto ambiental relativo** en la actualización del régimen general de promoción de inversiones (Decreto N.° 329/025).

Entre las principales innovaciones se encuentra la creación del indicador de “Sostenibilidad Ambiental”, que amplía el alcance del anterior indicador de “Tecnologías Limpias” con el objetivo de incentivar inversiones que contribuyan a reducir el impacto ambiental de las actividades productivas promovidas. Asimismo, el nuevo régimen incorpora la figura de los “Indicadores Estratégicos”, dentro de los cuales se incluyen instrumentos destinados a la protección del campo natural, la promoción de la eficiencia energética y la desfosilización de actividades industriales, el desarrollo de la cadena de valor del hidrógeno verde y sus derivados, el impulso a proyectos que agreguen valor a residuos y el fomento de la producción de bioinsumos. De este modo, el régimen actualizado de promoción de inversiones amplía el conjunto de tecnologías incentivadas en virtud de sus externalidades ambientales positivas, al tiempo que focaliza los estímulos en áreas consideradas estratégicas para compatibilizar el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental.

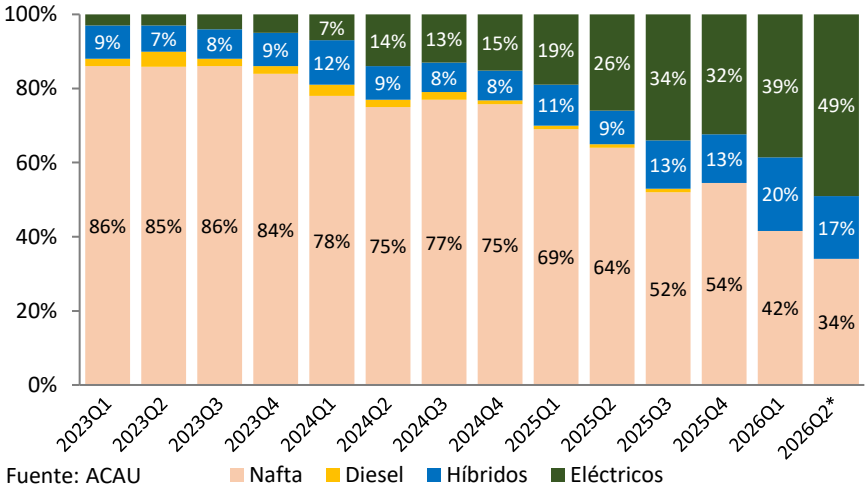
El uso de instrumentos económicos con fines ambientales permitió avances sustantivos en la **electrificación del transporte colectivo de pasajeros**. A partir de la incorporación de consideraciones ambientales en el subsidio al boleto, que derivó en la creación del Fideicomiso para la Movilidad Sostenible (FiMS), se incorporaron 159 nuevos ómnibus eléctricos a partir de 2025 casi duplicando la flota nacional. Como resultado, se alcanzaron las 307 unidades eléctricas, evitando la emisión de más de 12 mil toneladas de $CO_2$ durante su primer año de funcionamiento. Esta expansión estuvo concentrada en los subsistemas Urbano de Montevideo y Metropolitano, permitiendo que más del 10% de los kilómetros recorridos en dichos subsistemas se esté realizando actualmente con unidades eléctricas.

El avance en la electrificación del transporte también se ve reflejado en el aumento de las ventas de **automóviles particulares**, al punto que en el primer trimestre de 2026 se alcanzó un hecho histórico: por primera vez las ventas de automóviles eléctricos e híbridos superó a la de los vehículos de combustión interna, representando un 60% del total. Esta evolución responde, en gran medida, a un conjunto de incentivos económicos donde se destaca un importante gasto tributario vinculado a tasas de IMESI y Arancelarias menores para los vehículos eléctricos e híbridos, posicionando a Uruguay entre los países con mayor proporción de ventas de

automóviles “cero emisiones” a nivel global. Para dimensionar el incentivo existente sobre los vehículos eléctricos, estos pagan 0% de tasa de IMESI y Arancelaria, mientras que un automóvil a nafta paga una tasa mínima de 23% de IMESI –que se incrementa según su cilindrada– y 23% de Arancel en la importación.

El éxito de esta política de incentivos y la creciente madurez de las nuevas tecnologías han permitido avanzar hacia una revisión gradual de algunos de los beneficios inicialmente otorgados, entre ellos los vinculados a la tarifa eléctrica y al costo de la patente vehicular. En esa línea, el Poder Ejecutivo evalúa modificaciones que permitan reducir el gasto tributario actual vinculado a la política de incentivos, considerando la posibilidad de que las modificaciones difieran según el valor del vehículo. Este proceso, similar al observado en otros países, procura acompasar los incentivos al grado de desarrollo alcanzado por el mercado, manteniendo al mismo tiempo condiciones diferenciales que continúen favoreciendo la adopción de vehículos eléctricos e híbridos.

**Ventas trimestrales de autos y SUVs por tipo de motor**
Como porcentaje de la cantidad de vehículos




Fuente: ACAU

Durante 2025 se determinaron exoneraciones fiscales que buscan mejorar la **gestión de residuos** y promover otras externalidades positivas. En agosto de dicho año se promulgó el Decreto N° 179/025, que establece las condiciones para exonerar de IRAE e IMESI la donación de alimentos, buscando con ello reducir la inseguridad alimentaria y prevenir la generación de pérdidas y desperdicios. A su vez, mediante los Decretos N° 190/025 y 294/025 se exoneró de impuestos al Fideicomiso Plan de Valorización de Envases, instrumento para la administración del Plan Vale que apunta a generar un avance sustantivo en la recuperación y valorización de residuos de envases de un solo uso. La implementación de dicho Plan prevé inversiones cercanas a 50 millones de dólares durante 2026 y 2027, así como mejorar las condiciones laborales de clasificadores de residuos.

En el ámbito de las **finanzas sostenibles**, durante este año se mantuvo el apoyo financiero a las Mipymes que realizan inversiones ambientalmente más sostenibles a través de la bonificación en la comisión de acceso al Sistema Nacional de Garantías (**SiGa Ambiente**). Desde la entrada en vigencia de la herramienta en octubre de 2024 se otorgaron 59 garantías facilitando créditos por 1,1 millones de dólares.

* Datos a mayo 2026.

En relación con la **conservación de los recursos hídricos**, un hito relevante fue la aprobación del Decreto Nº 226/2025 en octubre de 2025, mediante el cual se actualiza el marco normativo nacional para la protección de aguas, incorporando un enfoque integral de cuenca y fortaleciendo los instrumentos de prevención y control de la contaminación. Esta actualización normativa fue acompañada de un fortalecimiento de la Red Nacional de Evaluación de Calidad de Agua y del Observatorio Ambiental Nacional, incorporando nuevas metodologías de monitoreo y ampliando la disponibilidad pública de información ambiental. En ese marco, se consolidó el sistema satelital de detección de floraciones algales y se desarrollaron nuevas aplicaciones vinculadas a calidad de agua.

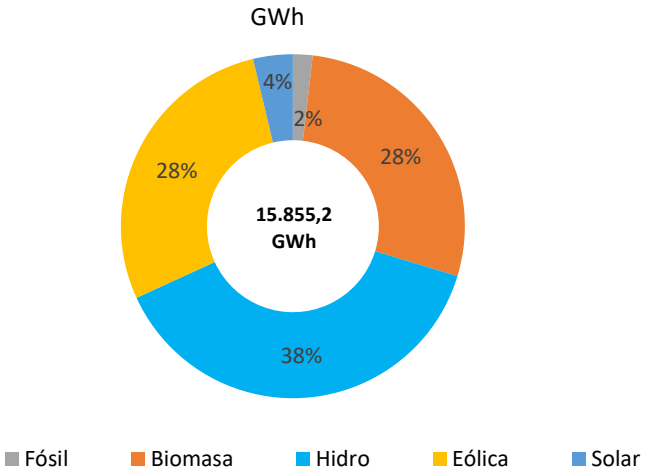
Otro hito a nivel normativo enfocado en la **conservación de la biodiversidad** fue la aprobación del Decreto 228/025, en octubre de 2025, a través del cual se reglamenta la protección de humedales de importancia ambiental, reconociendo la relevancia de los servicios ecosistémicos que brindan. A través del Decreto se señalan 37 humedales que en conjunto abarcan 800 mil hectáreas declaradas de importancia ambiental en las cuencas del Río Santa Lucía, Río Negro, Río de la Plata, Laguna Merín y océano Atlántico.

En materia de **Evaluación Ambiental Estratégica**, se avanzó en la evaluación de la cadena de valor del **hidrógeno verde y sus derivados**, proceso de alcance nacional orientado a evaluar integralmente los impactos ambientales, territoriales y productivos asociados a este sector emergente. Dicho proceso culminará en 2026 y constituye una herramienta clave para la planificación ambiental y energética del país, en una actividad productiva con potencial para convertirse en un factor relevante de atracción de inversión extranjera directa.

Vinculado también a la captación de inversiones en base a las credenciales ambientales positivas con que cuenta el país, cabe destacar que durante 2025 se mantuvo un **alto nivel de renovabilidad en la matriz de generación eléctrica** (98%, según el Balance Energético Nacional preliminar) y un bajo factor de emisión de CO2 del Sistema Interconectado Nacional. El sector industrial continuó siendo líder en el consumo final energético (52%), con una participación importante de residuos de biomasa. En 2025 se comenzó el proceso de desarrollo de una política industrial y de actualización de la política energética, ambas con mirada de largo plazo al 2050. Estas políticas se conciben de manera articulada e integrando la dimensión ambiental.

**Generación de electricidad por fuente 2025**

GWh




Fuente: Balance Energético Nacional

A su vez, se aprobó el **Plan Nacional de Eficiencia Energética 2025-2035,** que traza el camino a recorrer en la próxima década hacia un país energéticamente más eficiente, sostenible, y competitivo a través de medidas que contemplan las múltiples necesidades y realidades de todos los consumidores de energía del país.

En relación a la actividad ganadera, se dieron pasos significativos hacia modelos de producción más sostenibles. En concreto, en 2025 se realizó la primera convocatoria del **Programa PROCRÍA**, iniciativa que brinda acompañamiento técnico individual y grupal, a productoras y productores ganaderos de cría, con el objetivo de promover sistemas más rentables, resilientes y ambientalmente responsables[26].

Las acciones descritas antes se enmarcan en una decisión estratégica de robustecer la dimensión ambiental en la política económica, decisión transversal a diferentes administraciones, que se consolida y permite a su vez, aportar desde la política económica al diseño e implementación de acciones ambientales y la promoción de actividades productivas de menor impacto ambiental.

[26] Los detalles de este programa se desarrollan en la sección política productiva sectorial, en este mismo capítulo.

# 7. INSERCIÓN INTERNACIONAL

La inserción internacional ha sido, desde los orígenes de nuestro país, uno de los pilares fundamentales del desarrollo económico nacional. La ubicación geográfica del país, su vocación productiva, la dimensión de su mercado interno y su tradición de apertura han determinado que el crecimiento económico, la generación de empleo y la mejora sostenida de la calidad de vida de los uruguayos dependan, en gran medida, de la capacidad del país para integrarse exitosamente a los mercados internacionales.

En ese sentido, el **comercio exterior** continúa desempeñando un papel estratégico para la estrategia de crecimiento y desarrollo económico del gobierno. De acuerdo con el Informe Anual de Comercio Exterior 2025 elaborado por Uruguay XXI, las exportaciones uruguayas de bienes alcanzaron los 13.493 millones de dólares, constituyendo el mayor registro de la última década y representando un crecimiento interanual de 5%. Este desempeño permitió consolidar la recuperación exportadora observada en los últimos años y reafirmó el papel del sector externo como motor del crecimiento económico.

Entre los principales **productos exportados** se destacó la carne bovina, que alcanzó ventas récord por 2.680 millones de dólares y pasó a representar el 20% de las exportaciones totales del país. La celulosa se ubicó en segundo lugar con 2.307 millones de dólares y una participación de 17%, mientras que la soja recuperó protagonismo alcanzando exportaciones por 1.420 millones de dólares y representando el 11% del total exportado. Asimismo, se destaca la creciente relevancia de las exportaciones de servicios, que alcanzaron 7.325 millones de dólares en el año móvil cerrado a setiembre de 2025. Los servicios globales, intensivos en conocimiento, junto con el turismo, continúan consolidándose como un nuevo componente de la oferta exportadora uruguaya.

Los **destinos de las exportaciones** también reflejan el elevado grado de integración internacional de la economía uruguaya. China se mantuvo como el principal destino de exportación de bienes, concentrando el 26% del total exportado y registrando compras por 3.493 millones de dólares. Brasil se ubicó en segundo lugar, seguido por la Unión Europea y Estados Unidos. Estos cuatro mercados explicaron una parte sustancial de la demanda externa de bienes uruguayos.

No obstante estos resultados, es probable que las condiciones climáticas excepcionales registradas hacia fines de 2025 y comienzos de 2026 afecten el desempeño exportador del presente ejercicio. Esta circunstancia reafirma la necesidad de profundizar las políticas orientadas a mejorar la competitividad sistémica del país, diversificar mercados, ampliar la base exportadora y fortalecer la resiliencia de los sectores productivos.

En paralelo, el **contexto internacional** presenta desafíos inéditos. El aumento de las tensiones comerciales, la creciente utilización de medidas unilaterales, las transformaciones de las cadenas globales de valor y los cuestionamientos a algunos de los principios que históricamente sustentaron el sistema multilateral de comercio configuran un escenario de mayor incertidumbre para economías pequeñas y abiertas como la uruguaya.

Frente a esta realidad, se reafirma el compromiso del país con una **política de inserción internacional activa, pragmática y basada en reglas**. Uruguay continuará promoviendo el diálogo, la cooperación y la construcción de acuerdos que permitan ampliar oportunidades para sus exportadores, atraer inversiones y fortalecer su integración a la economía mundial.

En este marco, durante el último año se registraron avances históricos para la inserción internacional del país. Se suscribió el Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y los países de la **Asociación Europea de Libre Comercio** (EFTA); entró en vigor para Uruguay el Acuerdo de Libre Comercio entre **Singapur y el MERCOSUR**; y el 17 de enero de 2026 se concretó la firma del Acuerdo de Asociación entre el **MERCOSUR y la Unión Europea**, así como del Acuerdo Interino de Comercio. La culminación, luego de más de veinticinco años de negociaciones, constituye el hito más relevante de la política comercial uruguaya de los últimos años. Asimismo, el inicio de la aplicación provisional de las disposiciones comerciales del acuerdo, vigente desde el 1° de mayo de 2026, abre nuevas perspectivas para el acceso preferencial a mercados.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por el MEF, el **Acuerdo Interino de Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea** tendría un impacto positivo y significativo sobre la economía uruguaya. En particular, se estima un aumento del PIB de algo más de 1,5%, un incremento de las exportaciones de bienes del orden del 4%, una mejora del empleo de aproximadamente 0,5% y un aumento del salario real cercano al 1%. Estas magnitudes reflejan que el acuerdo constituye un cambio significativo en las condiciones de acceso a mercados del país, fortaleciendo los esfuerzos orientados a incrementar el crecimiento potencial de la economía uruguaya. Estimaciones elaboradas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sitúan el impacto potencial sobre el PIB uruguayo en torno al 1,9%, en línea con las proyecciones del MEF.

Dichos estudios muestran que los efectos derivados de la mejora en el acceso a mercados –tanto por la expansión de las exportaciones como por una mayor apertura de las importaciones– explicarían aproximadamente entre 0,3% y 0,5% del aumento total esperado del producto. La mayor parte del beneficio económico provendría de los efectos dinámicos del acuerdo, particularmente del incremento de la productividad total de los factores (PTF), asociado a mayores niveles de inversión, una incorporación más acelerada de tecnología, una mejor asignación de los recursos productivos y una mayor integración de Uruguay en las cadenas regionales de valor.

En consecuencia, el principal beneficio económico del acuerdo trasciende la reducción de aranceles. La consolidación de un marco jurídico estable y previsible para el comercio y la inversión fortalecerá la capacidad del país para atraer inversiones nacionales y extranjeras de largo plazo, especialmente en actividades que actualmente poseen ventajas comparativas, así como en nuevos sectores con potencial de desarrollo. En la medida en que dichas inversiones se traduzcan en aumentos de productividad, innovación y generación de empleo formal, sus efectos repercutirán favorablemente sobre los salarios reales y el ingreso de los hogares. Asimismo, una mayor competencia y una reducción de los costos de producción contribuirán a disminuir el costo de vida de la población, favoreciendo un crecimiento económico más inclusivo y sostenible y coadyuvando a la reducción de la pobreza y a la mejora del bienestar general.

La apertura de mercados constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo exportador. La experiencia internacional demuestra que el aprovechamiento efectivo de los acuerdos comerciales requiere acciones complementarias orientadas a facilitar su utilización, especialmente por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas. Por tal motivo, el Poder Ejecutivo encomendó al Instituto Uruguay XXI a desarrollar una herramienta específica de información y asistencia empresarial para facilitar el aprovechamiento de los nuevos acuerdos comerciales, contribuyendo a democratizar el acceso a las oportunidades comerciales.

La agenda de inserción internacional y competitividad constituye, en definitiva, una piedra angular para las medidas que buscan aumentar la tasa de crecimiento económico de mediano y largo plazo.

# 8. POLÍTICA PRODUCTIVA SECTORIAL

## 8.1. Políticas sectoriales

Las políticas sectoriales constituyen un instrumento central para operacionalizar la estrategia de crecimiento económico sostenible. A través de los ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Industria, Energía y Minería (MIEM) y Turismo (MINTUR), el Gobierno impulsa acciones coordinadas orientadas a fortalecer los sectores estratégicos identificados en la estrategia nacional de desarrollo. Estas políticas buscan remover obstáculos específicos que enfrentan productores e industriales, modernizar los instrumentos de apoyo, promover la innovación y la sostenibilidad, y mejorar la competitividad en mercados tanto internos como externos. En conjunto, estas acciones contribuyen a elevar la productividad, generar empleo de calidad y fortalecer la resiliencia de la economía frente a shocks externos.

En materia **Industrial**, en 2025 se inició el proceso de elaboración de la nueva Política Industrial con horizonte 2050, orientada a planificar estratégicamente la transformación productiva del país, potenciar la innovación y promover empleos de calidad. En ese marco, en julio del año pasado se lanzó el **Consejo de Industria**, un espacio de articulación entre el Estado, las cámaras empresariales, la academia y las trabajadoras y trabajadores nucleados en el PIT-CNT.

La construcción de la nueva política industrial también se apoyó en el trabajo de los **Núcleos Productivos**, concebidos como espacios de participación sectorial orientados a complementar el rol estratégico del Consejo de Industria mediante un abordaje específico y articulado con actores empresariales, sindicales, institucionales y académicos. El trabajo en este ámbito permitió actualizar diagnósticos, identificar cuellos de botella regulatorios, productivos y de competitividad, y definir agendas de acción para sectores estratégicos como alimentos y bebidas, químico, vestimenta y calzado, metalmecánico, farmacéutico, plástico, forestal-maderero, lácteo, audiovisual, minero, electrónico y cárnico.

Entre los principales avances se destacan propuestas de mejoras normativas y regulatorias, la adecuación de instrumentos de compras públicas, el apoyo a encadenamientos productivos, la promoción de la economía circular, el fortalecimiento de capacidades tecnológicas, el seguimiento de situaciones críticas sectoriales y la participación en el diseño de nuevos arreglos institucionales. En conjunto, los Núcleos Productivos contribuyen a fortalecer la gobernanza público-privada de la política industrial, generar consensos y orientar medidas concretas para el desarrollo productivo nacional.

Uno de los principales instrumentos de apoyo a la política industrial es el **Fondo Industrial**, impulsado por la Dirección Nacional de Industrias. Se trata de un instrumento orientado principalmente a mipymes, que busca apalancar inversiones industriales mediante fondos no reembolsables asignados a través de un proceso competitivo. Este Fondo busca promover acciones orientadas a la diversificación de la estructura productiva, la descentralización de la actividad industrial, el fortalecimiento de los procesos de agregado de valor, la incorporación sostenible de conocimiento y tecnología en las distintas cadenas productivas, y la inserción en mercados externos.

Como resultado del proceso de evaluación, se aprobaron 42 proyectos, con un cofinanciamiento de $58 millones y una inversión total prevista de $120 millones, incluyendo la contrapartida de las empresas. Esto supone que, por cada peso aportado por el Fondo, se movilizarán dos pesos de inversión total.

Los esfuerzos realizados para ampliar el alcance territorial del instrumento se reflejaron en un importante aumento de los proyectos aprobados del interior del país, que concentró el 69% del total. Artigas se incorporó por primera vez entre los departamentos alcanzados por el Fondo Industrial. A nivel sectorial, el 50% de los proyectos aprobados correspondió al sector de alimentos y bebidas. Le siguieron la industria química y la metalmecánica, con participaciones del 12% y 10% del total. En conjunto, estos tres sectores concentraron el 72% de los proyectos beneficiarios.

En relación con el **turismo**, durante 2025 se avanzó en la preparación y consolidación de las bases del Sistema Nacional de Turismo Social. Para ello, se realizó un relevamiento de antecedentes y de las líneas de acción existentes, a partir del cual se impulsó un proceso de articulación con actores públicos y privados. En ese marco, se consolidaron espacios de coordinación institucional, se conformaron grupos de trabajo sobre población objetivo, experiencias turísticas y alojamientos, y se realizaron visitas de campo a alojamientos públicos para relevar su infraestructura, disponibilidad, accesibilidad y potencial de integración al Sistema. También se avanzó en la articulación interinstitucional necesaria para la incorporación gradual de colectivos beneficiarios al Sistema, así como el desarrollo de un sistema informático integral para integrar en una misma plataforma la oferta y la demanda, agilizar los procesos administrativos, facilitar la inscripción de beneficiarios y el registro de operadores, mejorar la comunicación entre organismos públicos, sector privado y ciudadanía, y generar información centralizada y actualizada para la planificación, el seguimiento y la evaluación de la política.

Entre las políticas orientadas al **sector agropecuario**, se destaca el lanzamiento del **Programa de Innovación para una ganadería de Cría Sostenible (PROCRÍA)** en julio de 2025. Entre julio y agosto se realizó la convocatoria, a la que se presentaron casi 1.700 productores y cerca de 600 técnicos. Posteriormente, se avanzó en la coordinación entre IPA, DGDR e INC, y se inició el trabajo territorial mediante visitas técnicas, capacitación de equipos y conformación de grupos de productores. Esta etapa está orientada a analizar los sistemas de producción e identificar mejoras a nivel predial.

Actualmente, el programa trabaja con 900 predios o unidades de producción, que involucran a más de 1.000 productores, y cuenta con 106 grupos en funcionamiento en todo el país, acompañados por 99 extensionistas. El 90% de los predios se ubica en la zona definida como prioritaria: norte, noreste y este del país.

Para 2026 se prevé una nueva convocatoria, con el objetivo de ampliar la cobertura hasta 1.300 productores, manteniendo el perfil de productores de entre 100 y 1.250 hectáreas CONEAT 100 con componente de cría. La incorporación al programa se prevé para setiembre-octubre.

El trabajo territorial del PROCRÍA se articula, además, con las acciones del MGAP orientadas al control de la garrapata, uno de los principales problemas sanitarios en parte de las zonas de intervención del programa. En el 2025 el MGAP avanzó en el desarrollo del **Plan Nacional de Lucha contra la Garrapata**, orientado a fortalecer el control de la parasitosis mediante una estrategia técnica y territorial. Durante el año pasado se culminó una primera etapa de diagnóstico de la situación sanitaria utilizando antecedentes y actuaciones oficiales que registran la presencia de garrapata, generando una base de información para orientar las acciones de control. Asimismo, se impulsó y se continúa promoviendo el uso de la hemo vacuna, una tecnología validada que permite preinmunizar animales en campos con presencia de garrapata infectada por hemoparásitos. También se trabaja para incrementar su disponibilidad desde los ámbitos público y privado y fortalecer su difusión como herramienta preventiva.

En materia de género, a partir de 2025, con la aprobación de la **Política de Género Agro** mediante la Resolución Ministerial N.º 1.407/25 y su incorporación en la Ley de Presupuesto N.º 20.446, el MGAP y el Instituto Plan Agropecuario definieron priorizar la línea de políticas afirmativas dirigida a mujeres rurales, del agro y de la pesca, estableciéndola como una acción anual. En ese marco, se lanzó la sexta edición de la convocatoria "**Transformadoras 2026**", orientada a financiar iniciativas colectivas de mujeres rurales, del agro y de la pesca.

Durante 2026 el MGAP, a través de Dirección General de la Granja (DIGEGRA), abrió la convocatoria del Programa "Agua para la Granja", destinada a apoyar proyectos prediales de acceso al agua y mejoras del riego para la producción granjera. La iniciativa combina apoyos no reembolsables y facilidades de financiamiento reembolsable, con el objetivo de fortalecer la capacidad de las unidades productivas para enfrentar la variabilidad climática. La convocatoria forma parte de un programa previsto para tres temporadas: 2026-2027, 2027-2028 y 2028-2029. El programa contempla apoyos en distintos niveles para obras, registros, análisis, limpieza y mejora de fuentes de agua, diseño y mejora de sistemas de riego, inversiones y acceso a nuevas tecnologías o innovaciones vinculadas al riego.

El 24 de febrero, el MGAP declaró la **emergencia agropecuaria por déficit hídrico** por 90 días, con respaldo del monitoreo técnico realizado por un grupo interinstitucional integrado por MGAP, INC, INAC, INASE, INALE, IPA, UAM, INIA GRAS, INUMET y DINAGUA del Ministerio de Ambiente. En ese marco, se adoptaron medidas de apoyo a productores, algunas de las cuales continúan vigentes.

Entre las principales herramientas se encuentran las líneas de crédito subsidiado de República Microfinanzas, disponibles hasta el 30 de junio de 2026, para ganaderos familiares con menos de 90 UG, así como los corrimientos de vencimientos y la extensión de plazos para productores hortícolas, frutícolas y avícolas. También continúan vigentes hasta el 24 de agosto la Línea Sequía de Microcrédito de FUNDASOL y el Fondo Rotatorio para alimentación animal de ANDE, ambos dirigidos a la producción familiar.

Asimismo, el BROU mantiene una línea de capital de trabajo para micro, pequeños y medianos productores ganaderos y lecheros. Por su parte, las garantías SIGA Pymes y SIGA Micro, con comisión bonificada para créditos de capital de trabajo, se mantienen hasta el 22 de agosto.

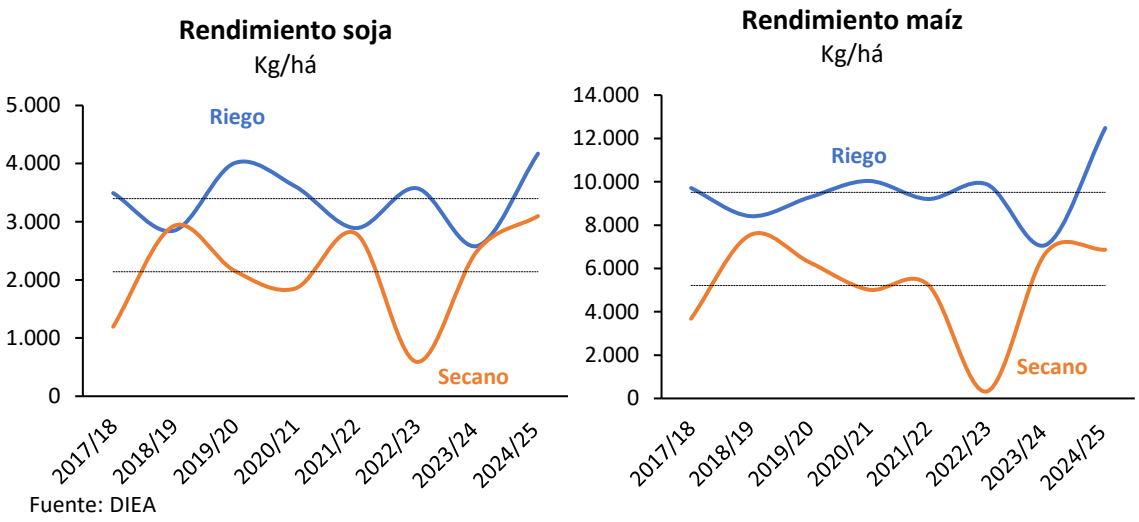
A estas medidas se suman postergaciones de vencimientos del seguro de accidentes de trabajo rural del BSE, de aportes patronales ante BPS y de obligaciones vigentes con BROU. Otras medidas extraordinarias, como el pastoreo en fajas adjuntas, la postergación de la vacunación contra la aftosa y el endoso de certificados de crédito de DGI para la compra de gasoil, ya finalizaron.

## 8.2. Estrategia para el desarrollo del riego sostenible

Estas acciones de corto plazo se complementan con una estrategia integral de largo plazo orientada al desarrollo del riego sostenible. El desarrollo del riego constituye una línea estratégica transversal para aumentar la productividad del sector agropecuario, reducir su vulnerabilidad frente a eventos climáticos adversos y mejorar la competitividad. En un contexto de creciente variabilidad climática, fortalecer la resiliencia del sector frente a estos riesgos resulta clave no solo desde el punto de vista productivo, sino también por su impacto sobre la volatilidad del producto y sus efectos a nivel territorial y macroeconómico

La producción agropecuaria tiene un peso significativo en la actividad económica, el empleo, las exportaciones y la generación de divisas. En este contexto, la variabilidad climática y en

particular, los episodios de déficit hídrico, continúan representando una fuente relevante de riesgos. En este escenario, el riego constituye una herramienta central para reducir la dependencia de las precipitaciones, generando condiciones más favorables para la intensificación sostenible y el aumento del valor agregado. La aplicación de riego a la producción de cultivos de verano que tradicionalmente han sido de secano en Uruguay, genera un importante diferencial de rendimiento (en el promedio de las zafras 2017/18 a 2024/25, el rendimiento de los cultivos con riego fue 59% y 82% superior en soja y maíz respectivamente), además de una estabilización de la productividad.



Fuente: DIEA

Sin embargo, el desarrollo del riego en Uruguay continúa siendo relativamente limitado fuera del sector arrocero, donde es un requerimiento estructural. A pesar de la disponibilidad de recursos hídricos y del potencial productivo existente, persisten restricciones que han limitado una expansión más acelerada del área regada, que en la zafra 2024/25 alcanzó a 10% del área de maíz y 2,2% de la de soja.

Con el objetivo de abordar estos desafíos, el Poder Ejecutivo definió el desarrollo del riego como una prioridad estratégica y dispuso la creación de la **Comisión Ejecutiva Interministerial para Asuntos de Riego** (CEIAR), bajo la órbita de la Presidencia de la República, que ejerce su coordinación. La Comisión está integrada por Presidencia y los ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca; Ambiente; Economía y Finanzas; e Industria, Energía y Minería, y cuenta con el apoyo técnico de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), que cumple un rol central en la identificación, estructuración y articulación de proyectos. Este ámbito tiene por cometido coordinar una estrategia nacional de desarrollo del riego con una perspectiva integral e interinstitucional.

El trabajo desarrollado en ese ámbito permitió definir lineamientos para una estrategia nacional para el desarrollo del riego, en una agenda estructurada en torno a seis líneas de acción.

En primer lugar, se viene avanzando en el **fortalecimiento del marco institucional** y en la mejora de la coordinación entre organismos públicos con competencias en materia de agua, ambiente, energía, producción e inversión. Esto incluye la simplificación de procedimientos y la mejora en la gestión de autorizaciones y permisos requeridos para el desarrollo de nuevos proyectos.

Como parte de este proceso, se trabaja en la implementación de una Ventanilla Única de Riego, orientada a mejorar la trazabilidad, transparencia y previsibilidad de los trámites.

En segundo lugar, se promueve el **desarrollo de nuevas fuentes de agua para riego mediante inversión privada**. En particular, se ha identificado como prioritaria la promoción de **sistemas multiprediales** de captación, almacenamiento y distribución de agua, que permitan aprovechar economías de escala y expandir el acceso al riego a productores que actualmente enfrentan limitaciones técnicas o económicas para desarrollar soluciones individuales. Los sistemas multiprediales presentan ventajas relevantes desde el punto de vista económico, productivo y de infraestructura. Permiten una utilización más eficiente del recurso hídrico, reducen costos unitarios de inversión y facilitan una mejor planificación territorial de las inversiones requeridas tanto en infraestructura hidráulica como energética.

En tercer lugar, se trabaja en la mejora de las **condiciones económicas y financieras** para la inversión en riego. Las inversiones en infraestructura hidráulica y equipamiento presentan horizontes de repago extensos y requieren condiciones adecuadas de financiamiento, garantías e incentivos que permitan mejorar su viabilidad económica. En este sentido, se continúa evaluando la adecuación de instrumentos de promoción existentes y posibles ajustes que contribuyan a facilitar nuevas inversiones.

En cuarto lugar, se avanza en el análisis de **condiciones de acceso a energía eléctrica** compatibles con el desarrollo del riego. La disponibilidad de energía y su estructura de costos constituyen factores determinantes para la viabilidad económica de los proyectos, particularmente en sistemas de mayor escala. Las características específicas de la actividad (alta estacionalidad y elevados requerimientos de potencia) hacen necesario considerar estas particularidades en el diseño de soluciones regulatorias y operativas.

En quinto lugar, se busca fortalecer las **capacidades técnicas** necesarias para el diseño, evaluación, implementación y operación de sistemas de riego sostenibles y eficientes. La expansión del riego requiere capacidades técnicas robustas, tanto en el sector público como privado, que permitan asegurar la calidad de los proyectos y maximizar su impacto productivo.

Finalmente, el desarrollo del riego se enmarca en criterios de **sostenibilidad ambiental**, promoviendo el uso eficiente del agua, el manejo adecuado de nutrientes y la planificación a escala de cuenca. El objetivo es compatibilizar el crecimiento productivo con la preservación de los recursos naturales y la sostenibilidad de largo plazo.

Dentro de esta agenda, el **desarrollo del riego multipredial** aparece como uno de los principales instrumentos para acelerar la expansión del área regada y capturar ganancias de productividad a mayor escala. No obstante, este tipo de proyectos enfrenta desafíos específicos asociados a la coordinación entre múltiples actores, la estructuración de acuerdos de largo plazo y la distribución de costos y beneficios entre los participantes. En particular, se han identificado restricciones normativas y tributarias que generan fricciones adicionales en la estructuración y ejecución de estos proyectos, afectando su viabilidad.

Con el objetivo de contribuir a remover parte de estas barreras, el proyecto de Rendición de Cuentas incorpora dos disposiciones específicas orientadas a facilitar el desarrollo del riego multipredial.

La primera disposición procura viabilizar la operatividad del mecanismo de traslado de beneficios fiscales previsto en el artículo 15 de la Ley Nº 19.553. A tales efectos, se establece expresamente que el traslado de dichos beneficios a socios o miembros beneficiarios no

constituirá renta gravada, eliminando una fuente de incertidumbre jurídica. Esta medida busca fortalecer los incentivos a la inversión colectiva en infraestructura de riego.

La segunda disposición establece una exoneración tributaria sobre las rentas derivadas del arrendamiento de inmuebles rurales en la parte correspondiente a superficies destinadas a embalses o lagos artificiales asociados a proyectos de riego multipredial. Esta medida apunta a reducir uno de los costos relevantes en este tipo de proyectos y facilitar los acuerdos necesarios para su concreción.

Estas disposiciones complementan el conjunto de acciones que el Poder Ejecutivo viene impulsando para promover el desarrollo del riego como una política sectorial estratégica, orientada a fortalecer la competitividad, mejorar la resiliencia productiva y contribuir a un crecimiento económico más robusto y sostenible.

# 9. POLÍTICA DE FRONTERA

Las zonas de frontera han planteado históricamente la necesidad de una **estrategia integral** que aborde las asimetrías que afectan su desarrollo productivo y social. Esta demanda de larga data fue incorporada como prioridad para la presente administración, reconociendo que las disparidades de precios, tributarias y regulatorias con los países limítrofes generan efectos significativos sobre la actividad económica local, el empleo formal y la viabilidad de los comercios en estos territorios.

Las medidas implementadas respondieron a dos objetivos centrales: mitigar los efectos derivados de las diferencias de precios con los países limítrofes y promover una mayor formalización de trabajadores y empresas.

En materia de **precios de los combustibles en zonas de frontera**, se introdujeron dos innovaciones. En primer lugar, desde agosto de 2025 se refinó la metodología de determinación del descuento del IMESI, estableciendo un **monitoreo mensual de la brecha entre el precio de la nafta en Uruguay y en los países vecinos para definir el porcentaje aplicable en la frontera con Argentina y Brasil.** Esta modificación permitió alinear de forma más precisa los precios domésticos con los valores regionales, reduciendo distorsiones. En segundo lugar, desde mayo de 2026 entró en vigencia una **nueva franja de descuento del IMESI para las estaciones de servicio ubicadas entre 20 y 60 kilómetros de los pasos de frontera**. En estos casos, el beneficio equivale a la mitad del descuento previsto para las estaciones situadas a 20 kilómetros o menos, lo que atenúa el efecto del salto discreto que generaba el régimen anterior y permite una transición más gradual entre zonas con distinto nivel de beneficio.

En setiembre de 2025 se aprobó la ley Nº 20.419, que creó el **régimen especial de comercio de frontera**. Entre sus principales instrumentos se encuentran la habilitación de un régimen simplificado de microimportaciones, la exoneración de aportes patronales para nuevos empleos por un período de hasta doce meses, la reducción de IVA sobre determinadas operaciones comerciales y otras disposiciones que exoneran del IMESI a los comercios que opten por el nuevo régimen y que estén ubicados a un máximo de 60 kilómetros de los pasos de frontera.

En primer lugar, se creó un **régimen simplificado de importación** que habilitó a las micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas al comercio minorista a importar, comercializar y enajenar determinados productos bajo un esquema especial que contempla exoneraciones tributarias y aduaneras. Esta medida busca simplificar los procedimientos vinculados al comercio transfronterizo, reduciendo costos administrativos y operativos tanto para los operadores económicos como para el Estado. A su vez, procura mejorar el acceso a determinados bienes mediante una mayor oferta y condiciones más competitivas de comercialización, contribuyendo a reducir las diferencias de precios con los países vecinos y favoreciendo el poder de compra de los hogares en las zonas de frontera. Los productos autorizados en este marco comprenden bienes de la canasta básica, como por ejemplo porotos, lentejas, café, yerba, pasta de dientes, desodorante, entre otros.

En segundo lugar, en materia de **formalización del empleo**, se estableció una reducción de hasta 75% de los aportes patronales para los nuevos puestos de trabajo dependientes que se creen en empresas con determinados giros económicos, con el fin de impulsar la creación de empleos formales en la zona de frontera. El diseño de la medida se orienta a empresas con actividad en giros relevantes para la dinámica fronteriza, incluyendo sectores de servicios, industria manufacturera, comercio al por menor, minería, alojamiento y servicios de comida, actividades

administrativas y servicios de apoyo, artes, entretenimiento y recreación, y otras actividades de servicio.

En tercer lugar, para la frontera Uruguay-Brasil, en emprendimientos comerciales minoristas que se encuentren ubicados en un radio de 20 kilómetros de los pasos de frontera terrestre (Chuy, Río Branco, Aceguá, Rivera, Artigas, Bella Unión), se definió una política de **devolución de IVA**, consistente en la totalidad en los productos gravados a la tasa mínima y el 50% en los productos gravados a la tasa básica. Dicha devolución se realiza cuando la entrega de los bienes es efectuada en el local comercial, los consumidores sean finales y el pago se realice mediante tarjetas de débito o instrumentos de dinero electrónico.

Asimismo, se creó el **Observatorio Nacional de Frontera,** concebido como un espacio de articulación interinstitucional con el cometido de relevar, analizar y difundir información sobre los territorios fronterizos, así como formular alertas y recomendaciones de política. La primera sesión del Observatorio fue realizada en abril de 2026, donde se definieron lineamientos generales para la puesta en funcionamiento, se intercambiaron visiones entre los integrantes y se avanzó en la definición de una metodología de trabajo y una hoja de ruta común. El observatorio está integrado por MEF, MIEM, OPP, gobiernos departamentales, la Universidad de la República, universidades privadas e instituciones académicas con presencia en la zona fronteriza, la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Industrial de Alimentos (CIALI), la Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay, la Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU) y el PIT-CNT.

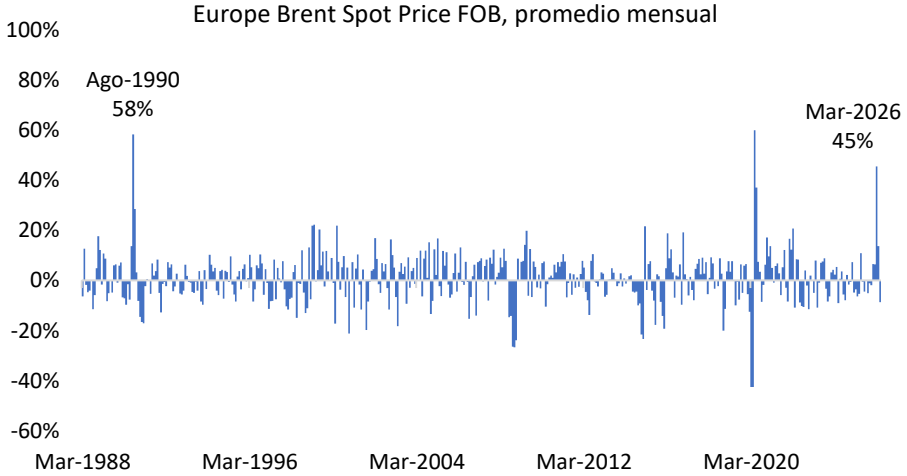
# 10. PRECIOS DE COMBUSTIBLES FRENTE AL SHOCK DEL PRECIO DEL PETRÓLEO

En mayo de 2025, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto N° 130/025, que estableció la metodología de **fijación de precios de los combustibles líquidos**. Este decreto sustituyó el marco regulatorio anterior y creó un mecanismo de ajuste bimestral basado en el Precio de Paridad de Importación (PPI) calculado por la URSEA, que refleja el costo de importar cada combustible a precios internacionales de referencia. La metodología tiene como objetivo que los precios internos reflejen de manera ordenada y predecible la evolución del mercado internacional. El PPI constituye la base del precio en planta de distribución de ANCAP, al que se adicionan los márgenes de distribución, tasas e impuestos, y un factor de ajuste, configurando el Precio de Venta al Público de referencia (PVP de referencia).

De esta forma, el Poder Ejecutivo fijó durante 2025 el precio de los combustibles cada dos meses, según el PVP de referencia publicado por URSEA.

El 28 de febrero de 2026 marcó un **punto de inflexión en el mercado energético global**. El inicio del conflicto bélico entre Estados Unidos e Israel con Irán desencadenó una disrupción sin precedentes en el suministro mundial de petróleo, al afectar la circulación marítima en el Estrecho de Ormuz, paso por el que transita aproximadamente el 20% del suministro mundial. La Agencia Internacional de Energía (AIE) calificó la situación como "la mayor amenaza a la seguridad energética mundial de la historia", comparable en magnitud a la crisis de 1973. El precio del crudo Brent pasó de 70 dólares por barril en febrero a superar los 110 dólares en marzo, una variación mensual comparable solo a la registrada en agosto de 1990 durante la invasión de Kuwait (se exceptúa la variación al alza de mayo de 2020, producto de la normalización del mercado luego de las caídas pronunciadas de marzo y abril de 2020 durante el inicio de la pandemia de COVID-19).

**Variación mensual del precio del petróleo**
Europe Brent Spot Price FOB, promedio mensual




Fuente: Energy Information Administration

Frente a este escenario, el Poder Ejecutivo activó la cláusula de excepción del artículo 5° del Decreto N° 130/025, dado que se verificaban “condiciones excepcionales en el mercado nacional o internacional que afecten significativamente el equilibrio del sistema de precios”, lo que

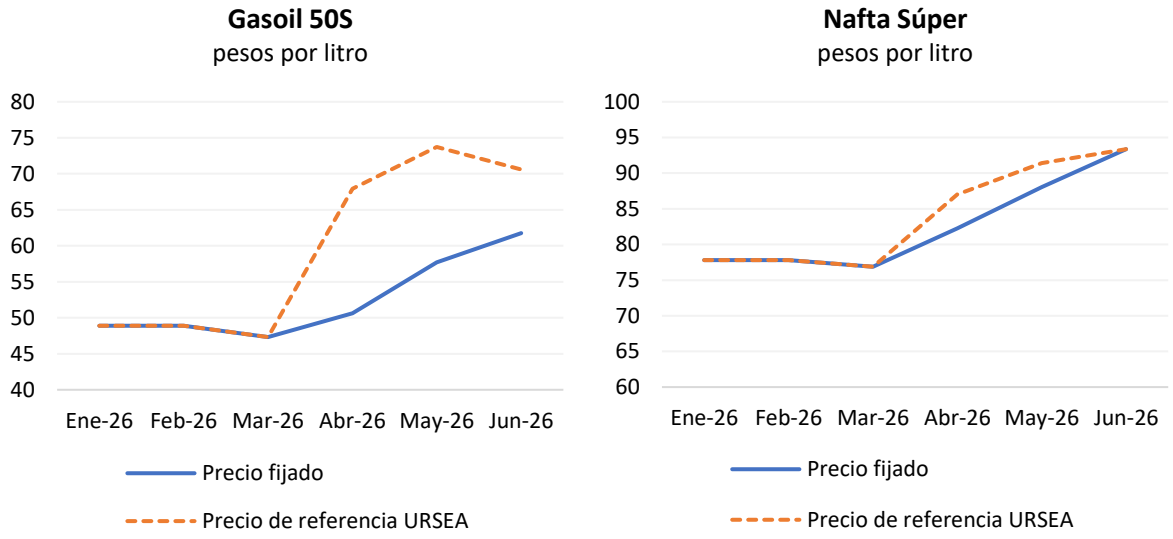
justificaba la suspensión transitoria del mecanismo de ajuste automático. A partir de marzo el Poder Ejecutivo resolvió realizar ajustes mensuales e inferiores a lo que surgiría de la aplicación de aumentos que surgirían siguiendo los PPI, de forma de amortiguar el impacto del shock internacional.

Los PPI calculados por URSEA para el ajuste correspondiente a marzo de 2026 registraron incrementos que constituyeron los mayores de toda la serie histórica: +35% para la nafta súper, +60% para el gasoil 50S y +33% para el GLP respecto a los valores de febrero. Aplicar plenamente esos incrementos en marzo habría implicado subas de 13% en nafta, 44% en gasoil y 18% en GLP en el precio al consumidor. En la región, países como Chile, Perú y Argentina trasladaron aumentos de entre 15% y 60% en sus mercados internos durante el mes de marzo. En el caso de Uruguay, los ajustes de precios de combustibles fueron realizados por debajo de la referencia.

**VARIACIÓN DEL PRECIO DE GASOIL Y NAFTA**
pesos por litro

| | | Ene-26 | Feb-26 | Mar-26 | Abr-26 | May-26 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gasoil 50S | Variación según referencia URSEA | - | -3% | 44% | 46% | 22% |
| | Variación fijada | - | -3% | 7% | 14% | 7% |
| Nafta Súper | Aumento según referencia URSEA | - | -1% | 13% | 11% | 6% |
| | Variación fijada | - | -1% | 7% | 7% | 6% |

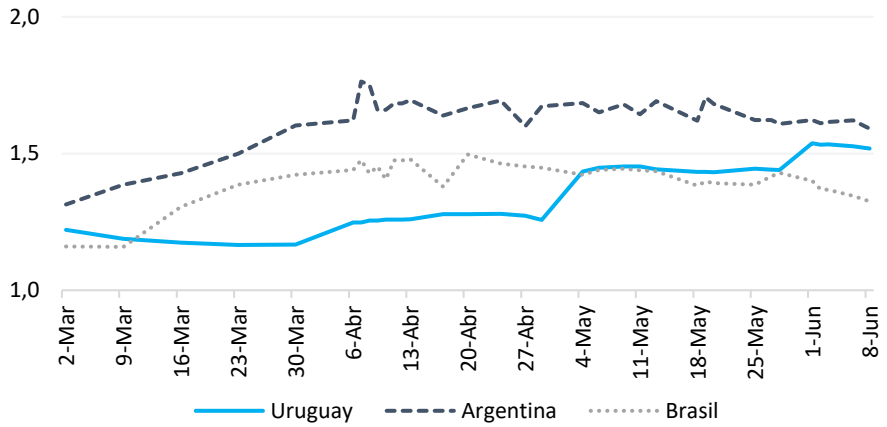
Fuente: MEF




Fuente: MEF

La estrategia de amortiguación del shock internacional fue particularmente relevante en el caso del **gasoil,** destacándose particularmente cuando se realiza una comparación regional de la evolución de los precios del combustible. Durante marzo y abril el precio del gasoil estuvo por debajo del precio en Argentina y Brasil, mientras que en mayo y principios de junio pasó a ocupar una posición intermedia entre ambos países.

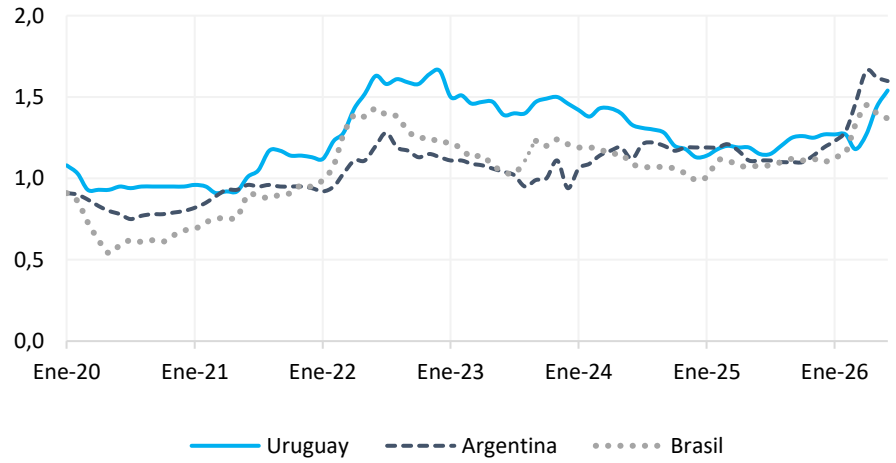
**Precio del Gasoil en Uruguay, Argentina y Brasil**
Dólares por litro, marzo-junio de 2026




Fuente: ANCAP

La evolución del precio del gasoil en Uruguay, significativamente por debajo de la evolución en Argentina y Brasil, resulta un **hecho atípico a la luz de la historia reciente**. Como consecuencia de la invasión de Rusia a Ucrania, el gasoil aumentó fuertemente en 2022, y se mantuvo en Uruguay significativamente por encima de los precios de Argentina y Brasil. En esta oportunidad, la estrategia de amortiguación del shock internacional implicó que al inicio del conflicto, y por primera vez en seis años, el gasoil uruguayo fue más barato que el de sus vecinos.

**Precio del Gasoil en Uruguay, Argentina y Brasil**
Dólares por litro, 2020-2026




Fuente: SEG Ingeniería

# VI. MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL Y CONVIVENCIA

La protección social constituye, junto con el crecimiento, el pilar fundamental del modelo de convivencia del país. Un sistema de protección social robusto contribuye a garantizar condiciones de bienestar a lo largo de todo el curso de vida, mitiga los riesgos asociados a la pobreza, la enfermedad, el desempleo y la vejez, y fortalece la cohesión social en un contexto de profundas transformaciones demográficas, familiares y laborales.

La sostenibilidad de la matriz de protección requiere conciliar los objetivos de cobertura, suficiencia y equidad con un esquema de financiamiento sostenible. La realización de estos objetivos requiere una visión de largo plazo que trascienda los ciclos electorales y construya consensos compartidos entre actores políticos, sociales e institucionales. Con este propósito, el Gobierno impulsó un **Diálogo Social** sobre Protección y Seguridad Social, que proporciona un marco amplio de deliberación orientado a consolidar una matriz de protección social más integrada, equitativa y sostenible.

El capítulo presenta en primer lugar los resultados del Diálogo Social. A partir de allí, se recorren las principales políticas que afectan cada una de las etapas de la vida en que el Estado interviene para proteger a las personas: la primera infancia, el paso por el sistema educativo, el cuidado de la salud, el acceso a una vivienda adecuada, la inserción en el mercado de trabajo, la cobertura en la vejez y, finalmente, las condiciones de seguridad y convivencia.

El **Diálogo Social sobre Protección y Seguridad Social** se desarrolló durante 2025 y el primer semestre de 2026 como un ámbito institucionalizado de deliberación con perspectiva de curso de vida, que culminó con un documento de orientaciones estratégicas. En este marco, el gobierno definió avanzar de forma inmediata en dos prioridades: la protección a la infancia, mediante la unificación del sistema de transferencias monetarias, y las jubilaciones.

En materia de **combate a la pobreza infantil**, se impulsa la creación de la Asignación Única para la Infancia y la Adolescencia, que unifica el actual sistema fragmentado de transferencias monetarias (AFAM-PE, AFAM contributivas, Tarjeta Uruguay Social y Bono Crianza), incrementa la suficiencia de los montos y mejora la focalización hacia los hogares con mayor vulnerabilidad, priorizando la primera infancia.

En **materia educativa**, en un contexto de transformación demográfica caracterizado por la caída sostenida de la natalidad, los recursos públicos destinados a la educación alcanzaron el 4,9% del PIB en 2025, avanzando respecto a 4,8% en 2024. Se destacan en este marco, la reformulación de las Becas Butiá, que amplió en 50% la cantidad de beneficiarios y los montos promedio transferidos en 2026 respecto a 2025; la creación del Bono Escolar, que alcanzó a 170.000 estudiantes de educación inicial y primaria en 2026, y los avances en la extensión del tiempo pedagógico.

En **salud**, se destacan los avances en materia de cobertura del Seguro Nacional de Salud, la actualización metodológica del Costo Promedio Equivalente, la ampliación de las prestaciones financiadas por el Fondo Nacional de Recursos, la mejora en la provisión de medicamentos por parte de ASSE y la aprobación de la Ley de Muerte Digna o Eutanasia.

En el marco de los lineamientos establecidos en el **Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat**, el Gobierno definió realizar una inversión sin precedentes para atender a las familias que residen en asentamientos irregulares. A lo largo del quinquenio se duplicarán los recursos destinados a atender la precariedad habitacional, alcanzando 700 millones de dólares. Asimismo, en

cumplimiento de los compromisos asumidos, la presente rendición de cuentas incorpora un crédito por el IVA de las obras de construcción cooperativa, una reivindicación histórica del movimiento cooperativo que reducirá el costo de las viviendas y las cuotas de los socios.

En **seguridad social**, se desarrolla la propuesta que el Poder Ejecutivo remitirá en 2026 para la creación de una causal de retiro anticipado y modificación del mecanismo de ajuste del suplemento solidario; las mejoras en la gestión del Banco de Previsión Social, y la reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios a través de la Ley Nº 20.410.

Finalmente, en materia de **seguridad y convivencia ciudadana**, se consolidó el Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035 sobre la base de un fortalecimiento de las capacidades estatales de análisis criminológico y transparencia de la información delictiva, y se impulsaron dos innovaciones institucionales centrales: el Programa Más Barrio, que integra la transformación urbano-habitacional con la política de seguridad en los territorios de mayor vulnerabilidad, y la creación del Instituto Nacional de Reinserción, que separa las funciones de persecución del delito de las de tratamiento y reinserción social de las personas privadas de libertad.

# 1. DIÁLOGO SOCIAL SOBRE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

Durante 2025 y el primer semestre de 2026, el Poder Ejecutivo impulsó el **Diálogo Social sobre Protección y Seguridad Social** como un ámbito amplio de deliberación, intercambio técnico y construcción de acuerdos en torno a algunos de los principales desafíos estructurales del país. La iniciativa respondió al compromiso de convocar a los actores políticos y sociales a discutir, con perspectiva de mediano y largo plazo, orientaciones para continuar avanzando hacia una matriz de protección social más integrada, equitativa, sostenible y adecuada a las transformaciones demográficas, familiares, laborales y sociales que atraviesa Uruguay.

El proceso se desarrolló bajo la coordinación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el marco de la Comisión Sectorial de Protección y Seguridad Social, e involucró la participación de organismos del Poder Ejecutivo, el Banco de Previsión Social, partidos políticos con representación parlamentaria y diversas organizaciones sociales representativas, vinculadas a la agenda de temas propuesta.

Uno de los principales valores del Diálogo Social fue haber generado un espacio institucionalizado para abordar la protección y la seguridad social con una mirada de curso de vida. En lugar de tratar de forma aislada las políticas de infancia, cuidados, protección laboral y jubilaciones, el proceso permitió identificar interdependencias entre estos componentes y ordenar una agenda de reformas que articula cobertura, suficiencia, equidad, sostenibilidad y financiamiento. Esta perspectiva resulta particularmente relevante en un contexto en el que la reducción de la pobreza infantil, la consolidación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, la protección de nuevas formas de trabajo y la adecuación del sistema previsional constituyen dimensiones inseparables de una misma estrategia de desarrollo social.

El proceso también permitió cumplir con un compromiso del gobierno: promover una discusión pública, plural, técnicamente informada y con participación territorial. A través de instancias de intercambio con actores sociales y políticos, seminarios, conversatorios, audiencias y recepción de aportes ciudadanos, se recopilaron insumos de diversa naturaleza y se habilitó una deliberación más amplia que la estrictamente gubernamental. La participación de la Universidad de la República en tareas de relatoría y sistematización contribuyó a fortalecer las garantías del proceso y a preservar la trazabilidad de los aportes recibidos.

Tal como estaba previsto, el Diálogo Social culminó con la entrega al Presidente de la República de un documento que sistematiza acuerdos, convergencias y matices en torno a una agenda de protección y seguridad social. El documento contiene un conjunto de orientaciones estratégicas para la acción pública y define una hoja de ruta que constituye un insumo relevante para que el Poder Ejecutivo defina prioridades y ritmos de implementación para los próximos años, conteniendo recomendaciones en materia de protección a la infancia, cuidados, protección de las personas activas y jubilaciones y pensiones.

El conjunto de recomendaciones recibidas configura una agenda amplia de reforma y fortalecimiento de la protección social cuya consolidación requerirá combinar ambición transformadora con responsabilidad fiscal, gradualidad en la implementación y capacidad de priorización. Para articular ese proceso, la Comisión Sectorial de Protección y Seguridad Social constituye el ámbito institucional llamado a coordinar a los organismos competentes, continuar con la elaboración técnica y política y liderar una hoja de ruta para las transformaciones necesarias. A partir de ese marco, el Poder Ejecutivo ha definido avanzar de forma inmediata con dos prioridades concretas: la protección a la infancia y las jubilaciones y pensiones.

En la presente rendición de cuentas se destaca la incorporación de **medidas vinculadas con la protección a la infancia**. Las orientaciones surgidas del Diálogo Social enfatizan la necesidad de fortalecer la seguridad económica de los hogares con niños, niñas y adolescentes, con especial atención a la reducción de la pobreza infantil. En este marco, se planteó avanzar hacia un sistema de transferencias más integrado, con mayor suficiencia de las prestaciones y simplicidad administrativa, que permita mejorar la capacidad de protección del Estado y reducir brechas persistentes.

En relación con **jubilaciones y pensiones** y en el marco de los compromisos asumidos en el programa de Gobierno, el Poder Ejecutivo definió avanzar en la creación de una causal de retiro anticipado, que habilite el acceso a la jubilación con 60 años de edad y 30 años de servicio para todas las personas, con un diseño que pone especial énfasis en la suficiencia de las prestaciones de las personas de menores ingresos.

# 2. COMBATE A LA POBREZA INFANTIL

## 2.1. Asignación única para la infancia y la adolescencia

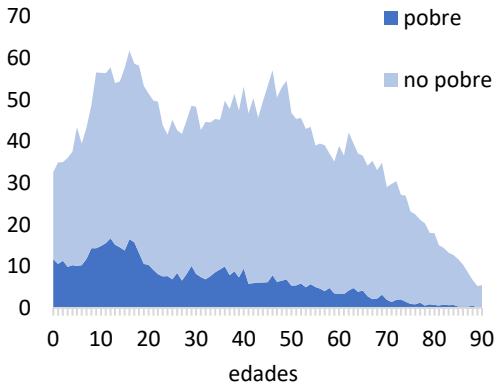
### 2.1.1. Situación de partida

A partir de las recomendaciones surgidas en el Diálogo Social[27], el Poder Ejecutivo resolvió avanzar en una reforma del sistema de transferencias dirigido a la infancia y la adolescencia, que se incorpora en el presente proyecto de rendición de cuentas. Dicha reforma constituye un avance significativo en el objetivo de mejorar la seguridad económica en hogares con niños, niñas y adolescentes y de reducir la pobreza infantil. La transformación propuesta es **el mayor cambio en el sistema de transferencias de las últimas dos década**s.

Uruguay enfrenta un problema estructural de **infantilización de la pobreza**: la pobreza y la vulnerabilidad socioeconómica se concentran en hogares donde residen niños, niñas y adolescentes. Estos hogares presentan mayores dificultades que el promedio para acceder a niveles adecuados de bienestar, debido, entre otros factores, a la brecha existente entre sus necesidades económicas y su capacidad de generación de ingresos.

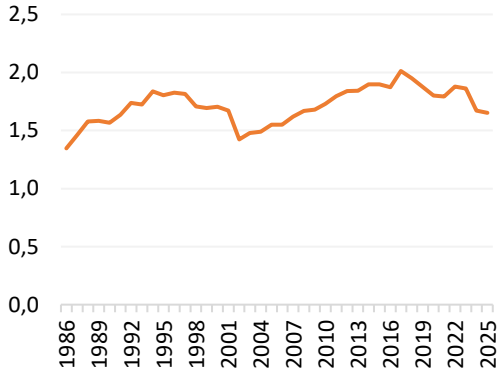
De acuerdo con las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística, casi uno de cada tres menores de 18 años vive en hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Desde que existen estimaciones, la incidencia de la pobreza entre niños, niñas y adolescentes es, en promedio, un 70 % superior a la registrada para la población en su conjunto.

**Personas en situación de pobreza**
miles de personas, año 2025




Fuente: ECH

**Cociente entre pobreza infantil y pobreza general**
Pobreza infantil/pobreza general




Fuente: ECH

En este marco, mejorar las condiciones de los niños, niñas y adolescentes es un imperativo ético a efectos de garantizar las condiciones mínimas de protección y desarrollo para que todos los niños, niñas y adolescentes puedan acceder a las mismas oportunidades y posibilidades.

[27] https://dialogosocial.uy/sites/default/files/2026-04/dialogo_social_informe_final.pdf

Asimismo, considerando la reducción de los nacimientos y el acelerado proceso de envejecimiento demográfico que atraviesa el país, resulta necesario fortalecer las condiciones para el desarrollo integral de la infancia. Ello contribuirá a potenciar las capacidades de las futuras generaciones y a afrontar los desafíos económicos y sociales asociados a la reducción de la población en edad de trabajar prevista para finales de la próxima década.

### 2.1.2. Diagnóstico del actual sistema de transferencias monetarias

#### *Oportunidades de mejora del actual sistema*

El fortalecimiento de las transferencias monetarias dirigidas a hogares con niños, niñas y adolescentes constituye una medida necesaria y pertinente para mejorar los resultados del país en materia de protección social, en complementariedad con otras políticas públicas.

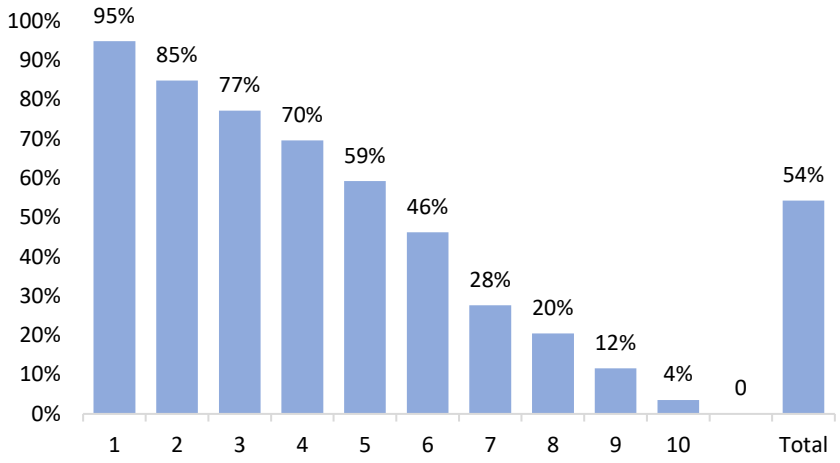
El fortalecimiento propuesto comprende un conjunto de **modificaciones al actual sistema de transferencias monetarias** (Asignaciones del Plan de Equidad (AFAM-PE), Asignaciones Contributivas y Tarjeta Uruguay Social), orientadas a generar mejoras en cuatro dimensiones del sistema: **las correcciones en materia de cobertura y focalización, la mejora en la suficiencia de los montos transferidos, la superación de la fragmentación y la reducción del estigma[28].**

En materia de **cobertura y focalización**, se observan desafíos tanto de inclusión como de exclusión. En efecto, existen hogares que, cumpliendo las condiciones de elegibilidad para acceder a las prestaciones, no las reciben, mientras que otros que no reúnen dichos requisitos sí resultan beneficiarios. Actualmente más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes (452 mil personas) reciben alguna transferencia monetaria, distribuidos a lo largo de todos los deciles de ingreso. Si bien en la comparación regional se trata de una alta cobertura y una adecuada focalización, resulta necesario continuar avanzando en la reducción de los errores de exclusión e inclusión. En efecto, se estima que en los cinco primeros deciles de ingreso hay aproximadamente 90.000 menores que no acceden a estas prestaciones, mientras que en los cinco deciles superiores alrededor de 70.000 sí las reciben. [29]

[28] Un insumo fundamental para la propuesta de reforma, además de la discusión en las distintas instancias del Diálogo Social, es el diagnóstico realizado por el Instituto de Economía (IECON) de la Universidad de la República a solicitud de la Coordinación del Diálogo (M. De Rosa e I. Perazzo (coord.) 2026. Esquema de transferencias monetarias dirigidas a la infancia en Uruguay. Fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora). La elaboración tanto del diagnóstico detallado como de las recomendaciones asociadas, incluyó la recopilación de toda la evidencia nacional e internacional acumulada con relación al desempeño de las transferencias monetarias dirigidas a hogares con niños, niñas y adolescentes y sus actuales oportunidades de mejora.

[29] Estimaciones en base a ECH 2025 ponderadas por Censo de población 2023.

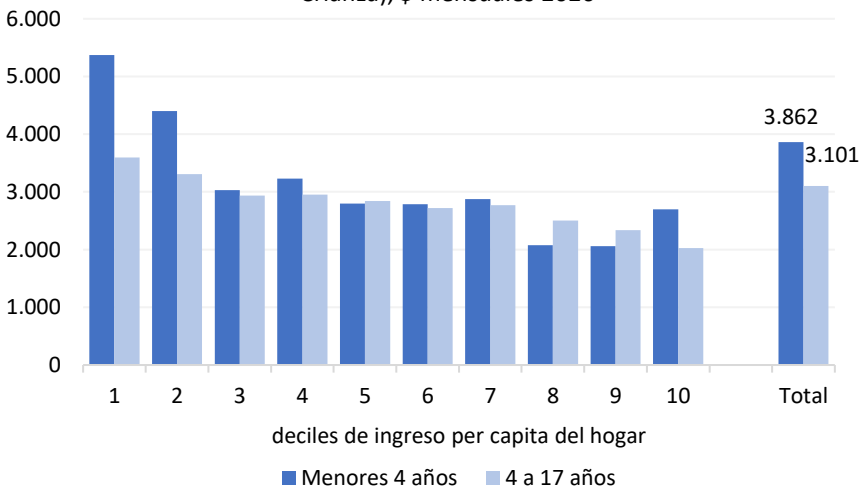
**Cobertura de las transferencias monetarias para menores de 18 años**




Fuente: ECH-2025

Por otra parte, en materia de **suficiencia** de las prestaciones, se entiende necesario continuar mejorando los montos de las prestaciones, contemplando la elevada infantilización de la pobreza y las privaciones que enfrentan los hogares con niños, niñas y adolescentes. Finalmente, cabe mencionar que los montos transferidos no se encuentran vinculados a ningún indicador de referencia, como podrían ser la línea de pobreza o la Canasta Básica Alimentaria.

**Transferencias monetarias actuales**
Promedio mensual por NNA que percibe (AFAM, TUS, Bono Crianza), $ mensuales 2026




Fuente: ECH

Si bien las transferencias monetarias constituyen una herramienta relevante para mitigar la pobreza infantil, por sí solas no resultan suficientes para lograr una disminución sustantiva de este fenómeno. La evidencia reciente muestra que la significativa reducción de la pobreza infantil observada entre 2006 y 2017 se explicó principalmente por las mejoras registradas en el mercado laboral, mientras que las transferencias desempeñaron un papel relevante, aunque complementario. Este hallazgo refuerza la necesidad de abordar el bienestar de niños, niñas y adolescentes y sus familias desde una **perspectiva integral**, combinando políticas de transferencias monetarias con estrategias orientadas a fortalecer el empleo, los ingresos

laborales y otros factores que inciden en las condiciones de vida de los hogares. En ese marco, resulta relevante destacar las acciones que el Gobierno ha llevado adelante, a través de la promoción de una Ley de Empleo Integral y las pautas salariales de la 11ª Ronda de Negociación Colectiva, que priorizan la mejora de los salarios más sumergidos.

No obstante, el fortalecimiento de las transferencias genera efectos positivos relevantes. Una mejora en las prestaciones incrementa los ingresos de los hogares beneficiarios y contribuye a reducir su vulnerabilidad frente a eventos, tales como la pérdida de empleo, la reducción de ingresos laborales o el nacimiento de un hijo. Las transferencias cumplen un papel fundamental en la estabilización de los ingresos familiares y en la mitigación de situaciones de riesgo económico.

De acuerdo con los diagnósticos disponibles, los problemas de cobertura y focalización identificados se encuentran estrechamente ligados a la **fragmentación del actual sistema** de transferencias. A pesar de perseguir objetivos similares, el país cuenta con múltiples instrumentos de transferencias monetarias dirigidos a niños, niñas y adolescentes, con montos, criterios de elegibilidad y modalidades de funcionamiento diferenciados. Las distintas prestaciones son gestionadas por organismos diferentes, poseen mecanismos de otorgamiento y administración propios, suponen requisitos específicos de acceso y presentan modalidades de pago heterogéneas, entre otras particularidades.

La coexistencia de múltiples programas con reglas y procedimientos distintos genera complejidades administrativas que pueden dificultar la identificación y el acceso de los destinatarios, contribuyendo a la existencia de brechas de cobertura y a errores de focalización. Asimismo, la fragmentación del sistema limita su transparencia, dificulta la coordinación institucional y reduce la capacidad de brindar respuestas integrales a los hogares con niños, niñas y adolescentes.

A continuación, se describen las principales transferencias monetarias dirigidas a niños, niñas y adolescentes, las cuales reflejan la fragmentación existente en el sistema de protección social.

### *Asignaciones Familiares – Plan de Equidad*

La transferencia monetaria que actualmente alcanza al mayor número de hogares en situación de vulnerabilidad y cuyos beneficiarios son exclusivamente niños, niñas y adolescentes es la prestación **AFAM-PE**, creada por la Ley Nº 18.227 del año 2007.

Esta prestación se otorga con independencia de la situación laboral de los titulares de cobro y consiste en una transferencia monetaria mensual sujeta a la verificación de determinados requisitos, como ser la asistencia regular a centros educativos y la realización de controles de salud. El acceso a la prestación se determina a partir de una evaluación de vulnerabilidad socioeconómica realizada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), mediante un Índice de Carencias Críticas que considera múltiples dimensiones asociadas a las características sociodemográficas de los integrantes y condiciones habitacionales.

La prestación contempla diferentes montos según las características de los beneficiarios y la composición del hogar. Existe un monto base para menores de 18 años y beneficiarios prenatales, un complemento para adolescentes que asisten a educación media y montos diferenciales para personas con discapacidad y para niños, niñas y adolescentes bajo tutela del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA).

Asimismo, el monto total percibido por el hogar depende de la cantidad de beneficiarios que lo integran, aplicándose una escala de equivalencia de 0,6 para la determinación del beneficio agregado. De esta forma, a valores de 2026, un niño que asiste a educación primaria percibe una prestación mensual de $2.687, un adolescente que concurre a educación media recibe $3.838, mientras que un hogar integrado por un adolescente en educación media y un niño en educación primaria percibe $5.222 mensuales.

Actualmente, esta transferencia alcanza a aproximadamente 406.000 niños, niñas y adolescentes, siendo percibida a través de 242.000 titulares de cobro.

### *Asignaciones Familiares – Decreto-Ley Nº 15.084*

Con anterioridad a la creación de las AFAM-PE, el país ya contaba con un régimen de **asignaciones familiares contributivas**, destinado a los hijos e hijas de trabajadores formales. Este sistema tiene sus orígenes en 1943 y fue objeto de sucesivas modificaciones a lo largo del tiempo, hasta configurar el régimen actualmente regulado por el Decreto-Ley Nº 15.084.

A diferencia de las AFAM-PE, el acceso a esta prestación no se encuentra condicionado a una evaluación de vulnerabilidad integral. Su otorgamiento depende de la situación laboral de los beneficiarios, beneficiando exclusivamente a los hijos de trabajadores formales, cuyos ingresos se encuentran por debajo de determinados límites establecidos por la normativa vigente. Asimismo, para acceder y mantener el beneficio se exige el cumplimiento de las corresponsabilidades en materia educativa y sanitaria previstas para los menores a cargo.

Actualmente, esta prestación cubre a aproximadamente 47.000 niños, niñas y adolescentes y su cobro es incompatible con la percepción de las asignaciones familiares del Plan de Equidad. El monto de la asignación varía según el nivel de ingresos del hogar, existiendo dos escalas de beneficio. A valores de 2026, la prestación mensual asciende aproximadamente a $674 por cada niño, niña y adolescente, para los hogares ubicados en el tramo de mayores ingresos habilitados y a $1.347 para aquellos comprendidos en el tramo de menores ingresos.[30]

### *Tarjeta Uruguay Social*

La **Tarjeta Uruguay Social (TUS)** tiene como objetivo mejorar el acceso a alimentos y artículos de primera necesidad de los hogares con mayores dificultades socioeconómicas, para alcanzar niveles adecuados de consumo de bienes básicos.

Si bien la presencia de niños, niñas o adolescentes no constituye un requisito para acceder a la prestación, aproximadamente el 89% de los hogares que la reciben cuenta con niñas, niños y adolescentes entre sus integrantes. La transferencia consiste en un monto mensual cuyo valor varía en función de la composición del hogar –considerando la cantidad de niños, niñas y adolescentes, la existencia de embarazadas y la presencia de menores de cuatro años– y de su nivel de vulnerabilidad socioeconómica, medido a través del ICC.

Actualmente, el programa alcanza a aproximadamente 93.000 hogares, en los que residen cerca de 185.000 niños, niñas y adolescentes. Los montos transferidos a través de la tarjeta presentan una amplia heterogeneidad, oscilando entre $1.935 mensuales para hogares con un niño, niña o adolescente que no se encuentran entre los de mayor vulnerabilidad y $10.410 mensuales

[30] Según la reglamentación el monto se duplica “cuando el beneficiario padezca de una incapacidad síquica o física tal que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada”.

para hogares con cuatro o más niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad extrema.

Asociado a la TUS se encuentra el **Bono Crianza**, una prestación dirigida a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica en los que residen mujeres embarazadas y niños/as de hasta tres años inclusive. Esta transferencia se canaliza a través de la propia TUS y tiene como finalidad la de mejorar el nivel de ingresos y el acceso a bienes de primera necesidad en los hogares beneficiarios.

En el marco del Presupuesto Nacional 2025-2029 se dispuso una partida adicional destinada a reforzar esta prestación. Como resultado, el monto del Bono Crianza se incrementó respecto de 2025, pasando de $2.222 mensuales por niño a $3.339 para los hogares de mayor vulnerabilidad y a $2.783 para aquellos ubicados en niveles relativamente menores de vulnerabilidad socioeconómica.

**A su vez, un mismo hogar puede recibir simultáneamente AFAM-PE, TUS y Bono Crianza**, lo que refuerza la complejidad y superposición del sistema actual de transferencias.

El cuadro siguiente presenta una síntesis de los principales instrumentos de transferencias monetarias vigentes dirigidos a niños, niñas y adolescentes, detallando sus características.

| CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES TRANSFERENCIAS MONETARIAS | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Características** | **AFAM-Plan de Equidad** | **AFAM-Contributiva** | **TUS** | **Bono Crianza** |
| Ingresos formales | NO | SI | NO | NO |
| ICC | SI | NO | SI | SI |
| Edad | <18 años | <18 años | <18 años | <4 años |
| Nivel educativo | SI | NO | NO | NO |
| Condicionalidades | SI | SI | NO | NO |
| Escala de equivalencia | SI | NO | SI | NO |
| Beneficiarios | 406.000 | 47.000 | 185.000 | 30.000 |
| Monto base ($ mensuales 2026) | 2.687 - 3.838[1] | 674 - 1.347[2] | 1.935 - 3.870[3] | 2.783 - 3.339[4] |
| Crédito (mill. $ anuales 2026) | 11.900 | 900 | 4.900 | 1.200 |

Notas:
1/ Corresponde a un menor en primaria y en secundaria

2/ Corresponde a un menor en hogares con diferentes niveles de ingreso

3/ Corresponde a una persona en hogares sin menores o con un menor en hogares con diferentes grados de vulnerabilidad.

4/ Corresponde a un menor en hogares con diferentes grados de vulnerabilidad.

Fuente: MEF

### *Múltiples dimensiones de la fragmentación del sistema*

La fragmentación del sistema también se manifiesta en la **distribución de competencias entre distintos organismos del Estado**. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene a su cargo la identificación de los hogares beneficiarios mediante la aplicación del ICC y la gestión de la TUS.

Por su parte, el Banco de Previsión Social (BPS) administra las Asignaciones Familiares, realiza el control de los requisitos asociados a las prestaciones y efectúa los pagos correspondientes.

Esta división de responsabilidades ha implicado que los destinatarios deban realizar trámites ante organismos diferentes para acceder a prestaciones que persiguen objetivos similares. En particular, los hogares que solicitan las AFAM-PE y la TUS deben interactuar con distintas instituciones y procedimientos administrativos. Con el objetivo de simplificar el acceso a las prestaciones, se ha avanzado en la implementación de la ventanilla única BPS-MIDES, que permite gestionar ambos beneficios en un único punto de atención. Actualmente, este proceso se encuentra en una etapa avanzada de implementación y próximo a alcanzar cobertura nacional.

La fragmentación también se expresa en las **modalidades de entrega de las prestaciones**. Mientras que las Asignaciones Familiares constituyen una transferencia monetaria de libre disponibilidad, sin restricciones respecto de los comercios o productos que pueden adquirirse, la TUS y el Bono Crianza se instrumentan mediante una tarjeta electrónica precargada, utilizable únicamente en comercios adheridos a la Red de Comercios Solidarios y para la adquisición de determinados bienes, fundamentalmente alimentos, bebidas no alcohólicas y artículos de higiene y limpieza.

Finalmente, las investigaciones más recientes en Uruguay indican que, algunos beneficiarios, enfrentan un **estigma** por su doble condición de pobreza y recepción de transferencias. De acuerdo con estos trabajos, es importante considerar que el estigma es un determinante de la no postulación y puede resultar en un desaliento para que los destinatarios realicen las acciones necesarias para acceder y sostener las prestaciones, reforzando de esta forma las dificultades para cubrir a la totalidad de la población objetivo. A su vez, los indicios de vergüenza que encuentran los estudios entre quienes reciben AFAM PE y TUS son más intensos en el segundo caso, posiblemente porque su modalidad de uso mediante tarjeta magnética nominada y en una red de comercios específica, hace más visible la condición de beneficiario.

En suma, el esquema actual de transferencias monetarias dirigidas a la infancia y la adolescencia alcanza a una proporción significativa de los hogares con niños, niñas y adolescentes, aunque lo hace de manera fragmentada e ineficiente, a través de instrumentos con diferentes objetivos específicos y utilizando criterios de elegibilidad, mecanismos de gestión y medios de pago distintos según la prestación. A su vez, los montos resultan insuficientes en comparación con los posibles parámetros de referencia y los objetivos establecidos, al tiempo que el diseño y la operativa de las prestaciones supone barreras significativas para el acceso de una parte de la población objetivo. En este marco es que se propone una unificación del actual esquema de transferencias que aborde cada una de estas dimensiones.

### 2.1.3. Asignación Única para la Infancia y la Adolescencia

#### *Unificación del sistema e incremento de montos*

La reforma tiene como objetivo mejorar la seguridad económica de los hogares con niños, niñas y adolescentes y contribuir a reducir la pobreza infantil. Para ello se propone un **incremento de los montos** de las prestaciones y una **mejora de la focalización**, al tiempo que **se unifica el** conjunto de prestaciones a la infancia que actualmente se encuentran dispersas[31].

[31] Se unificarán las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, las Asignaciones Familiares de Ley Nº 15.084, la Tarjeta Uruguay Social y el Bono Crianza. No quedan comprendidas dentro del ámbito subjetivo del presente proyecto

La implementación de la reforma se realizará de manera gradual, priorizando la incorporación de las cohortes de menor edad al nuevo sistema de transferencias. En una primera etapa, **a partir de 2027, se integrarán al nuevo esquema los niños nacidos con posterioridad a 2025**. Así, la reforma concentrará inicialmente sus esfuerzos en las etapas más tempranas del ciclo de vida, en las que la evidencia muestra mayores retornos sociales de las intervenciones públicas.

La reforma prevé que a partir del año 2028 continúen incorporándose al nuevo sistema los niños nacidos en cada año. Sin perjuicio de ello, en la medida que exista disponibilidad de recursos, el Poder Ejecutivo propenderá a incorporar gradualmente al nuevo sistema a las generaciones nacidas con anterioridad a 2025.

A efectos de definir los montos de las prestaciones, y contemplando las orientaciones del Diálogo Social, se toma como referencia el costo de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) y se fija un valor base de $6.600 mensuales por beneficiario. La CBA es elaborada por el INE y mide el costo mínimo de una selección de alimentos capaz de cubrir los requerimientos nutricionales básicos de una persona y constituye una referencia ampliamente utilizada para evaluar situaciones de privación extrema. La utilización de la CBA como parámetro de referencia procura dotar a la prestación de un criterio objetivo de suficiencia, alineando el nivel de apoyo económico con un estándar mínimo de cobertura de necesidades básicas.

A efectos de dotar a la política de progresividad, los **montos** a percibir por los hogares beneficiarios serán **crecientes en función del nivel de vulnerabilidad del hogar**[32]**.** En particular, los niños y niñas que se incorporen a la nueva política a partir de la vigencia de la ley pertenecientes al mayor nivel de vulnerabilidad (correspondiente al 20% más vulnerables) recibirán una prestación mensual equivalente a $10.000, que surge de incorporar a la referencia mencionada, un refuerzo de 50% aplicable a los montos a percibir por las embarazadas y niños de 0 a 3 años. Este refuerzo apunta a priorizar los primeros 1.000 días de vida, que juegan un rol clave en el desarrollo. Por su parte, el segundo nivel de vulnerabilidad accederá a una prestación de $6.600, mientras que el tercer nivel de vulnerabilidad recibirá $3.300.

**PROPUESTA DE MONTOS**
Transferencia per cápita, $ mensuales

| Deciles de vulnerabilidad | Niveles | 0 a 3 años |
|---|---|---|
| 1 | N1 | $10.000 |
| 2 | | |
| 3 | N2 | $6.600 |
| 4 | | |
| 5 | N3 | $3.300 |

Fuente: MEF

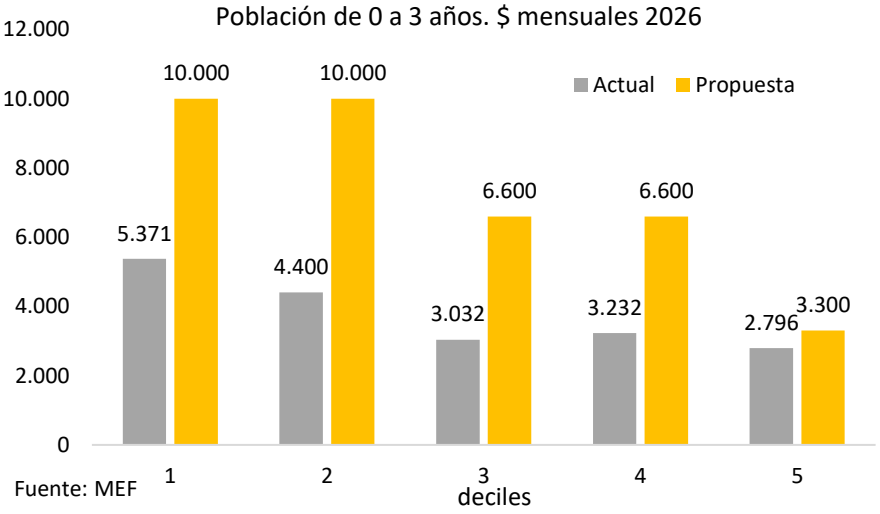
de ley las asignaciones familiares previstas por la ley Nº 17.474 de 14 de mayo de 2002 y modificativas (embarazos y nacimientos múltiples), las percibidas por funcionarios públicos, ni las consagradas por la Ley Nº 18.850, de 16 de diciembre de 2011, para hijos de víctimas fallecidas por violencia doméstica. Estas personas podrán seguir percibiendo la transferencia actual y se habilita la posibilidad de optar por la prestación prevista en este proyecto.

[32] La vulnerabilidad se determinará conforme a criterios estadísticos y en base a un índice que deberá considerar "las condiciones económicas, habitacionales, el acceso a bienes y servicios, la composición del hogar y las características de sus integrantes, de modo de contemplar una evaluación integral de su situación".

A su vez, a diferencia del esquema vigente de AFAM-PE y TUS, la nueva transferencia **no incorpora escalas de equivalencia** para la determinación del monto a percibir por el hogar. En consecuencia, la prestación se define por beneficiario, de modo que el monto total recibido aumenta de manera estrictamente proporcional con la cantidad de niños, niñas y adolescentes comprendidos en el hogar, en contraste con las prestaciones actuales que aplican un coeficiente inferior a la unidad a cada niño adicional.

A partir del incremento en los montos de referencia y de la eliminación de las escalas de equivalencia, se observa un incremento significativo en los montos per cápita transferidos al considerar los cinco deciles de mayor vulnerabilidad. En concreto, para el caso de niños y niñas de 0 a 3 años, **el monto promedio aumentaría un 84%**, tal como puede verse en el gráfico siguiente.

**Valores promedio de las transferencias monetarias en la situación actual y la propuesta**
Población de 0 a 3 años. $ mensuales 2026




Fuente: MEF

Estos aumentos reflejan el énfasis de la propuesta en fortalecer el apoyo económico a los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad, especialmente aquellos con niños y niñas en la primera infancia. De este modo, bajo este esquema, se estima que durante 2027 ingresarán al nuevo sistema 54.000 niños y niñas. Los recursos incrementales asociados a esta primera etapa se estiman $1.240 millones para 2027.

### *Impacto sobre pobreza infantil de 0 a 3 años*

Si bien los efectos de las transferencias trascienden la dimensión monetaria y dependen de múltiples factores –como los resultados finales en materia de cobertura, focalización, el comportamiento de los hogares y los cambios en el contexto– se espera que el nuevo diseño genere un impacto significativo en la reducción de la pobreza infantil, particularmente entre los niños y niñas menores de 3 años. A modo de referencia, simulaciones estáticas indican que la incidencia de la pobreza en este grupo etario alcanzaría una disminución de 25% con la incorporación de la totalidad de los niños, niñas y adolescentes al nuevo esquema.

Actualmente, con la misma simulación se estima que el sistema de transferencias vigente reduce la pobreza de la población de 0 a 3 años en aproximadamente 6 puntos porcentuales. En este contexto, el nuevo esquema duplicaría la capacidad del sistema de transferencias para mitigar la pobreza en este grupo de edad.

### *Modificaciones de diseño al sistema de transferencias*

Asimismo, el nuevo sistema de transferencias introduce modificaciones en el régimen de **condicionalidades** asociado al acceso y mantenimiento de las transferencias, transformándolas en requisitos para la percepción íntegra de la prestación. El nuevo esquema mantiene la exigencia de **cumplimiento de los requisitos de asistencia al sistema educativo y de realización de los controles periódicos de salud**.

No obstante, ante situaciones de incumplimiento, ya no se suspenderá la totalidad de la prestación, sino que **se aplicará una reducción** equivalente al 20% del monto transferido, la cual se mantendrá hasta tanto el hogar regularice su situación. A su vez, dicha restricción opera cuando se compruebe que fueron agotadas las instancias que prevea la reglamentación para obtener la vinculación o revinculación de las personas beneficiarias con los respectivos servicios de enseñanza y de salud. De este modo, se eliminan los efectos de estos requisitos en la generación de errores de exclusión, se mantiene el vínculo de los hogares con la política pública y se preserva un piso mínimo de protección económica para todas las familias beneficiarias.

La **incorporación de un componente no condicionado de la transferencia** se fundamenta en la evidencia acumulada respecto de los efectos que la suspensión total de las prestaciones puede generar sobre la cobertura efectiva de los programas, particularmente entre los hogares que enfrentan mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica. Sin perjuicio de ello, la modificación propuesta no implica una desvinculación de las políticas educativas y de salud. Por el contrario, se prevé **mantener y fortalecer los mecanismos de coordinación** con los organismos competentes en estas áreas, promoviendo el intercambio periódico de información, el monitoreo de las trayectorias educativas y sanitarias, y el desarrollo de estrategias de búsqueda activa orientadas a favorecer el acceso, la permanencia y la vinculación efectiva de niños, niñas y adolescentes con los servicios de educación y salud.

Asimismo, entre los 4 y los 17 años de edad, para las **personas con discapacidad** también se establece un adicional del 50% al monto correspondiente por nivel de vulnerabilidad. La condición de discapacidad será determinada conforme al Baremo Único Nacional de Discapacidad, establecido por la Ley Nº 20.378, sustituyendo el criterio vigente basado en la existencia de una incapacidad para el trabajo.

Esta modificación corrige una inconsistencia presente en el régimen actual, en la medida en que la evaluación de la incapacidad laboral resulta inadecuada para niños, niñas y adolescentes y no refleja los avances normativos en materia de derechos de las personas con discapacidad. En consecuencia, durante la niñez y la adolescencia el acceso al derecho se fundamentará en la acreditación de la situación de discapacidad conforme a los criterios técnicos establecidos.

La nueva transferencia incorpora un mecanismo de **actualización periódica** de sus montos con el objetivo de preservar su poder adquisitivo a lo largo del tiempo. A tales efectos, se establece que los valores de las prestaciones previstas en el nuevo esquema serán ajustados de acuerdo con la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC).

La incorporación de un mecanismo de indexación explícito para la prestación unificada contribuye a otorgar previsibilidad al sistema y evita el deterioro real de las prestaciones como consecuencia de la inflación, asegurando que los beneficiarios mantengan un nivel de protección consistente con los objetivos de la política.

Por otra parte, también se propone la unificación de los **medios de pago**, tomando como referencia lo establecido por el artículo 17 de la Ley Nº 19.210 para el pago de prestaciones

sociales. Esta medida no sólo elimina las posibilidades de generación de estigma asociado a la forma de pago, sino que simplifica la gestión tanto de los hogares como de los organismos estatales involucrados, aumenta el poder adquisitivo de la prestación y genera eficiencia en el uso de los recursos públicos.

*Incorporación gradual de futuras cohortes*

El nuevo esquema de transferencias irá incorporando más población hasta cubrir a la totalidad de menores de edad a la vez que dispone incrementos significativos en los montos a percibir en las distintas cohortes de manera ordenada y sostenible, jerarquizando la primera infancia.

Los montos a percibir en función de la edad y del nivel de vulnerabilidad, aunados a la eliminación de las escalas de equivalencia, permitirán incrementar significativamente la suficiencia de las prestaciones, contribuyendo a reducir la pobreza y mejorar la seguridad económica de los hogares beneficiarios.

| **PROPUESTA DE MONTOS**<br>Transferencia per cápita, $ mensuales | | | |
|---|---|---|---|
| **Deciles de vulnerabilidad** | **Niveles** | **0 a 3 años y personas con discapacidad** | **4 años y más** |
| 1 | N1 | $10.000 | $6.600 |
| 2 | | | |
| 3 | N2 | $6.600 | $4.400 |
| 4 | | | |
| 5 | N3 | $3.300 | $2.200 |

Fuente: MEF

De esta manera, el nuevo sistema **concentra sus recursos en la mitad de los hogares con niños, niñas y adolescentes** que enfrentan las mayores privaciones socioeconómicas, estableciendo niveles de apoyo diferenciados, en línea con las recomendaciones del diálogo social, que apuntaban a ampliar la cobertura actual hasta cubrir a la totalidad de la población en situación de vulnerabilidad, con una noción de vulnerabilidad que excede a la de pobreza monetaria.

## 2.2. Fortalecimiento de la gobernanza intersectorial de las políticas de infancia y adolescencia

En diciembre de 2025, el Poder Ejecutivo aprobó la **reglamentación de la Ley de Garantías para la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia** (GAPIIA). La Ley y su Decreto Reglamentario Nº 341/025 establecen un marco institucional para fortalecer la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas dirigidas a esta población. Con su implementación se apunta a mejorar la calidad e integralidad de las políticas a partir de procesos acumulativos de mejoras de eficiencia y gestión con un horizonte de mediano plazo. El objetivo es mejorar los resultados del gasto público en infancia, reduciendo las ineficiencias asociadas a la fragmentación institucional y fortaleciendo la generación y uso de información de calidad para fundamentar decisiones presupuestales alineadas con prioridades de política pública.

Uruguay cuenta con una amplia red de programas, prestaciones y capacidades institucionales orientadas a la infancia y adolescencia que este Gobierno ha venido fortaleciendo con un

conjunto de acciones impulsadas en el marco de la Ley de Presupuesto[33] y el Diálogo Social. Sin embargo, persisten desafíos estructurales vinculados a la fragmentación de la respuesta estatal, la articulación entre planificación, presupuesto y resultados y la necesidad de contar con información más integrada para orientar la toma de decisiones. La implementación de la ley GAPIIA apunta a mejorar la gobernanza intersectorial de las políticas y consolidar una política de Estado integrada que coloque a la infancia y adolescencia como foco prioritario en la planificación y ejecución del presupuesto nacional.

En marzo de 2026 se pusieron en funcionamiento los **espacios interinstitucionales** previstos por la Ley y su reglamentación: **el Gabinete de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia** bajo la coordinación del MIDES e integrado por los ministerios de Educación y Cultura, Salud Pública, Vivienda, Trabajo y Seguridad Social, Economía y Finanzas, el Director de la OPP junto con representantes de ANEP, BPS, ASSE, INAU e INISA; la **Unidad de Coordinación, Monitoreo y Evaluación Presupuestal**, presidida por el MEF e integrada también por MIDES y OPP; y la **Comisión Especial de Atención Transitoria**, conformada por representantes de MIDES, INAU, OPP y MSP. Para apoyar el funcionamiento del Gabinete, se conformó una Secretaría Ejecutiva encargada de la coordinación operativa, integrada por representantes del MIDES, INAU, OPP, MSP y MEF.

La Unidad de Coordinación actúa como nexo táctico entre el Gabinete y los organismos sectoriales responsables de las políticas dirigidas a niños, niñas y adolescentes. Tiene el rol de desarrollar tareas de planificación estratégica, coordinación interinstitucional, seguimiento presupuestal, monitoreo y evaluación de resultados. Por su parte, la Comisión Especial de Atención Transitoria tiene el rol de intervenir ante situaciones de emergencia o especiales en las que el sistema institucional no logre brindar una respuesta adecuada u oportuna. Esto incluye situaciones que puedan poner en riesgo la vida o integridad de niños, niñas y adolescentes, entre otras que requieran una respuesta excepcional e inmediata.

En este marco, se encuentra en elaboración el **Plan de Acciones Estratégicas de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2026-2030**. Este plan constituye una hoja de ruta común que ordena prioridades y establece medidas de política e indicadores de seguimiento. Para su elaboración se consideró la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia vigente (ENIA 2010-2030), los Compromisos de Gobierno, las planificaciones estratégicas de los organismos en el marco de la Ley de Presupuesto Nacional y las orientaciones surgidas del Diálogo Social. Se prevén seis ejes prioritarios: (1) seguridad económica de los hogares con niñas, niños y adolescentes; (2) educación y cuidados; (3) desarrollo integral en salud, nutrición, recreación y deporte; (4) vivienda y hábitat con entornos amigables, accesibles y seguros; (5) infancias y adolescencias especialmente vulneradas en sus derechos; y (6) fortalecimiento institucional como eje transversal.

Una segunda línea de trabajo refiere al desarrollo de un **clasificador presupuestal de infancia y adolescencia**. Esta iniciativa apunta a clasificar las asignaciones presupuestales vinculadas a políticas con impacto en primera infancia, infancia y adolescencia a partir de criterios metodológicos consistentes, basados en la experiencia internacional y adaptados al caso uruguayo. Durante este período se avanzó en cooperaciones técnicas con organismos internacionales, en particular con UNICEF, con el objetivo de incorporar estándares y buenas

[33] Se destacan el aumento del Bono crianza para los hogares beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social, la ampliación de las becas Butiá en educación media, la creación del Bono escolar, el programa Crece desde el pie, el aumento de la cantidad de niños/as y adolescentes en centros con tiempo pedagógico extendido y el incremento de recursos para centros de primera infancia y cuidado familiar y comunitario.

prácticas internacionales en la definición metodológica. Esta herramienta contribuirá a vincular de manera más directa la planificación estratégica, la ejecución presupuestal y el seguimiento de resultados. En el mediano plazo, la consolidación de un clasificador presupuestal permitirá contar con una herramienta de gestión para monitorear la inversión pública en infancia y adolescencia, evaluar su evolución, fortalecer la transparencia y apoyar la toma de decisiones presupuestales.

Finalmente, con apoyo de AGESIC, se está avanzando en un plan de trabajo hacia la consolidación de un **ecosistema nacional de información** que permita acompañar las trayectorias desde el embarazo hasta los 18 años y disponer de información de manera segura, oportuna y útil para la política pública. Esta línea de trabajo busca integrar la información que el Estado ya produce, fortalecer la calidad de los registros de datos, establecer reglas claras de intercambio de información, remover barreras tecnológicas y proponer ajustes normativos si es necesario. Para ello, se identificaron brechas de información prioritarias, restricciones de acceso institucional y estándares de seguridad necesarios para el manejo de datos sensibles. Este proceso es clave para avanzar hacia una respuesta estatal más integrada y facilitar el acceso oportuno a prestaciones de protección social.

# 3. ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

La situación de calle constituye una de las expresiones más severas de la pobreza y la vulnerabilidad social. En los últimos años se ha registrado un aumento de las personas que atraviesan esta situación, consolidándose como una problemática social de alta prioridad que requiere respuestas integrales desde las políticas públicas.

La actual administración asumió con un sistema de respuesta en proceso de diversificación y crecimiento, pero notoriamente insuficiente en sus capacidades de alojamiento, captación y prevención, especialmente débil en el interior del país, con una coordinación interinstitucional poco sistemática y vulnerado por circuitos truncos.

Durante 2025 se inició la construcción participativa de la **Primera Estrategia Nacional Integral para el Abordaje de la Situación de Calle**. El proceso involucró aproximadamente a 2.000 personas, incluyendo instancias en los 19 departamentos y en distintos barrios de Montevideo. Participaron personas en situación de calle, trabajadores de los dispositivos de atención, organizaciones sociales y comunitarias, representantes de organismos públicos, referentes académicos y vecinos.

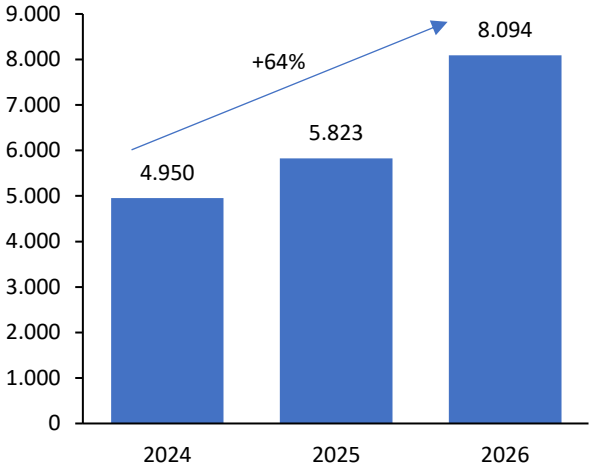
Los resultados de este proceso constituyen, junto a la experiencia acumulada a lo largo de los años, la base de una estrategia nacional quinquenal. La estrategia introduce innovaciones en materia de gobernanza, atención, prevención y superación de la situación de calle, buscando trascender definitivamente el modelo estacional, metropolitano, centrado en refugios y referenciado en una única institución.

De este trabajo surge el enfoque 365 y el modelo de las tres V –Vínculo, Vivienda y Vida–, orientado a fortalecer las propuestas socio-comunitarias y el acompañamiento de trayectorias, promover la participación de agentes comunitarios y referentes pares en los procesos, ampliar las soluciones de vivienda con acompañamiento social, favorecer la organización, la participación y la integración laboral, profundizar la articulación en salud, salud mental y adicciones, e impulsar proyectos de producción en el medio rural y construcción colectiva del hábitat.

Durante el primer año de gestión, a partir de una rápida expansión y sin discontinuidades, se logró reducir sensiblemente la brecha entre cantidad de plazas de alojamiento y cantidad de personas atendidas durante el año, se innovó con éxito en estrategias de vinculación de perfil territorial y comunitario, se instrumentó una respuesta de alcance nacional más allá del invierno, se activaron niveles superiores de coordinación interinstitucional y herramientas nuevas para la emergencia, y se construyó una estrategia nacional de horizonte quinquenal con la participación de los actores involucrados.

En 2025 se registró un salto cuantitativo y cualitativo en la atención a personas en situación de calle. Considerando exclusivamente las plazas con alojamiento de los programas para personas sin hogar del MIDES, el sistema alcanzó en 2026 a más de 8.000 cupos, superando ampliamente la meta prevista de 6.200 y representando un crecimiento del 64% respecto de 2024.

**Disponibilidad de cupos para personas en situación de calle**
Promedio primera semana de abril




Fuente: MIDES

La **expansión de la red de atención con alojamiento** se expresó en múltiples modalidades, dando continuidad al proceso de diversificación iniciado en administraciones anteriores y modificando un modelo centrado solamente en refugios. Destaca el incremento sustantivo de las plazas para el **Programa Calle**, que se incrementaron 144% respecto a 2024 hasta alcanzar 3.155 plazas en la actualidad. Los cupos en dispositivos especializados en **salud mental y adicciones**, aumentaron un 44% en el periodo de referencia hasta cubrir 1.194 cupos. Los cupos para el **programa Viviendas con Apoyo**, se incrementaron en un 22% permitiéndole a 704 personas acceder a esta modalidad de atención que implica mayor autonomía de los beneficiarios. También se otorgaron 1.704 **plazas de mediana estadía**, que incluyen centros especializados en cuidados, centros para personas mayores, subsidios de alojamiento en pensiones y otras modalidades de apoyo habitacional.

Uno de los principales avances del año fue la implementación del programa **"Comunidad a la Calle**" y la creación de nueve centros "**Puertas Abiertas"** en Montevideo, que representan un **cambio de paradigma.** Mientras que el sistema tradicional de refugios se orienta principalmente a brindar alojamiento de emergencia, estas propuestas buscan abordar la situación de calle como un fenómeno multidimensional, combinando cuidados, salud, integración comunitaria y acceso progresivo a derechos.

Puertas abiertas se trata de espacios que funcionan entre las 18:00 y las 22:00 horas y que ofrecen un entorno de espera seguro previo al ingreso a los refugios nocturnos con un abordaje psicosocial y sanitario, favoreciendo la captación y derivación de personas en situación de calle. Antes de esta iniciativa, las personas en situación de calle debían esperar a la intemperie para solicitar un cupo en los refugios. El programa Puertas Abiertas permite que las personas puedan realizar la solicitud de refugio en un espacio protegido, evitando que el trámite se realice en la vía pública. El 58% de los nuevos ingresos a centros para personas en situación de calle en Montevideo tuvo origen en los dispositivos Puertas Abiertas. Para estas intervenciones se cuenta con duplas itinerantes conformadas por técnicos sociales y agentes comunitarios, incluyendo referentes pares, que desarrollan tareas de vinculación en territorio.

Otra acción destacada fue el avance hacia la **desestacionalización** de la política de calle y la **superación del enfoque centrado exclusivamente en la zona metropolitana**. Durante 2025 se

avanzó en la consolidación de nuevas respuestas permanentes a partir de experiencias desarrolladas en el marco del Plan Invierno. Esto implicó la **anualización** de dispositivos que anteriormente operaban de forma estacional, permitiendo la apertura de refugios permanentes en 16 departamentos del país, frente a los 5 departamentos que contaban con ese tipo de respuesta en 2024. La apertura y continuidad de estos centros evitó la interrupción de procesos de atención al finalizar el invierno, previniendo situaciones de mayor deterioro social y sanitario y evitando desplazamientos forzados hacia otros departamentos.

Asimismo, se mantuvo la cobertura de 24 horas durante todo el año de centros que previamente tenían una cobertura exclusivamente nocturna. Esto es particularmente relevante en el interior del país, donde existen menos alternativas de atención diurna.

En materia de **salud mental y adicciones**, el MIDES atendió a mediante una red integrada por casas autogestionadas, centros especializados, centros diurnos, residenciales, subsidios habitacionales, hogares asistidos, casas de medio camino y viviendas con acompañamiento. En este marco se incorporaron 100 nuevos cupos al programa **Hogares Asistidos**, alcanzando las 600 plazas en comunidades terapéuticas a partir de convenios suscritos por el ministerio.

Durante el año también **se fortalecieron los mecanismos de acceso al sistema**, estableciéndose el funcionamiento permanente de la recepción y gestión de solicitudes de cupo durante las 24 horas.

En relación con grupos especialmente vulnerables, se garantizó la atención del 100% de los casos de **gestantes en situación de calle** mediante una estrategia conjunta entre la Dirección Nacional de Protección Social y el programa “Uruguay Crece Contigo”, estableciendo un protocolo de trabajo para un abordaje especializado.

La **coordinación interinstitucional** constituyó otro eje central de la gestión durante todo el año. Se desarrollaron acciones socio-sanitarias junto a ASSE y se fortaleció el trabajo articulado con organismos nacionales, departamentales y municipales en las áreas de salud, consumo problemático de drogas, vivienda, seguridad, protección social y respuesta a emergencias.

El **Plan Invierno 2025** incorporó 705 cupos en el interior y 500 en Montevideo, a la vez que se ampliaron los horarios de atención de los centros nocturnos a 24 horas y se incorporaron 42 dispositivos de acogida, superando las 1.700 plazas disponibles.

En junio de 2025, ante la previsión de condiciones meteorológicas extremas que ponían en riesgo la vida, la integridad y la salud de las personas expuestas a la intemperie, el Gobierno Nacional, amparándose en el artículo 30 de la Ley Nº 18.621 declaró una **alerta pública de nivel rojo por frío extremo** para personas y animales en situación de calle, lo que posibilitó la utilización, por primera vez para este fin, de la herramienta de la evacuación obligatoria.

Desde ese momento, se desplegó un operativo interinstitucional liderado por el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae), activándose un nivel de coordinación interinstitucional superior e inédito para este tipo de respuesta. Este operativo incluyó el montaje de Centros de Evacuación en todo el territorio nacional y una logística de asistencia integral que abarcó abrigo, alimentación, seguridad, traslados, documentación y atención sanitaria para las personas y sus mascotas.

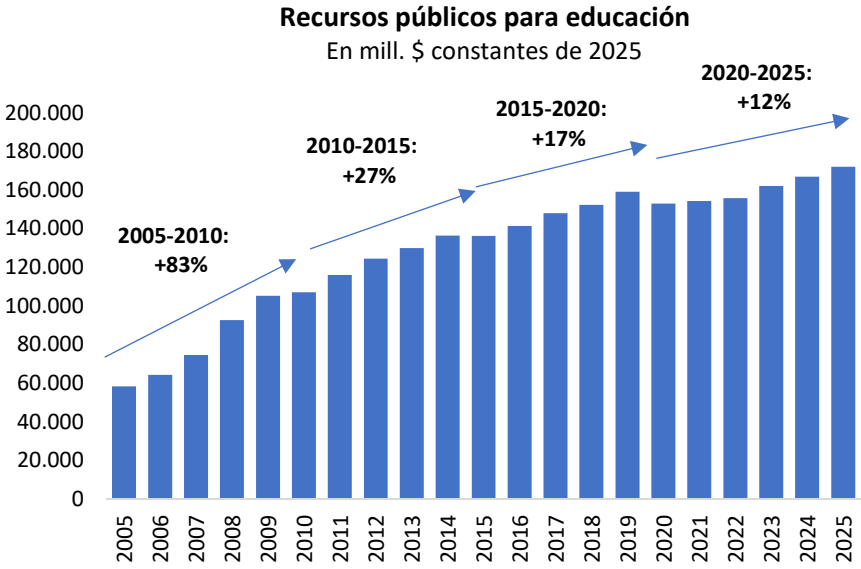
A partir de los aprendizajes generados durante esta experiencia se inició por parte del MIDES una nueva modalidad de recepción y atención mediante los Centros de Contención y Respuesta Inmediata (CECORI), concebidos como espacios amplios y polifuncionales, con acceso flexible y 24 horas.

# 4. EDUCACIÓN

## 4.1. Contexto

### 4.1.1. Recursos destinados a educación y transformación demográfica

Durante las últimas dos décadas, los **recursos públicos destinados a la educación** registraron un crecimiento sostenido, aunque con diferentes ritmos según los períodos. Entre 2005 y 2020 se observa una fuerte expansión del financiamiento educativo: los recursos aumentaron un 83% entre 2005 y 2010, un 27% entre 2010 y 2015 y un 17% entre 2015 y 2020. A partir de 2020, el nivel de recursos continuó creciendo, aunque a un ritmo más moderado, con un incremento de 12%.




Fuente: MEF

En 2025 los recursos públicos para la educación fueron de $171.997 millones, abarcando a las instituciones básicas del sistema educativo (ANEP, UDELAR y UTEC), así como el gasto en la educación para la primera infancia, el Plan Ceibal, educación policial y militar, partidas educativas en los diferentes incisos, el subsidio al boleto estudiantil, entre otros.

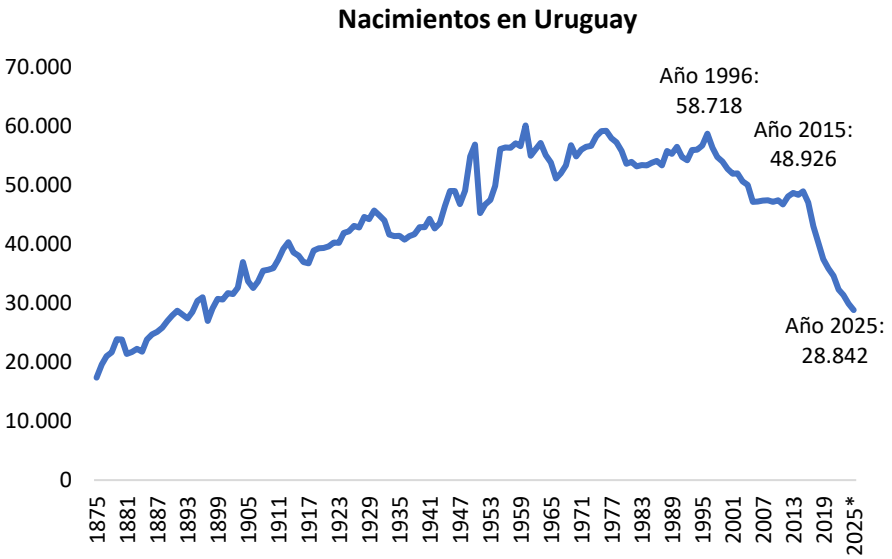
| RECURSOS PÚBLICOS PARA LA EDUCACIÓN 2025<br>Crédito como % del PIB | | |
|---|---|---|
| **Componentes educativos** | **mill. $** | **% PIB** |
| **Instituciones básicas del sistema educación formal** | **144.649** | **4,11%** |
| ANEP | 114.222 | 3,25% |
| UDELAR | 28.576 | 0,81% |
| UTEC | 1.851 | 0,05% |
| **Administración Central e Inciso 21** | **9.077** | **0,26%** |
| Educación policial y militar | 1.728 | 0,05% |
| Otros Administración Central | 4.892 | 0,14% |
| Partidas del inciso 21 con destino a educación | 2.456 | 0,07% |
| **Educación no formal inicial (Centros CAIF) y CENFORES** | **11.936** | **0,34%** |
| **Ciencia y Tecnología** | **1.538** | **0,04%** |
| MEC | 424 | 0,01% |
| PEDECIBA, Instituto Pasteur, ANII | 1.115 | 0,03% |
| **Plan Ceibal** | **3.063** | **0,09%** |
| **Incentivo a la demanda educativa en secundaria** | **1.506** | **0,04%** |
| **Donaciones Especiales** | **228** | **0,01%** |
| **TOTAL** | **171.997** | **4,9%** |
| Fuente: MEF | | |

Nota: Se considera el crédito. En "Otros Administración Central" se encuentra el subsidio al boleto que para 2025 asciende a $2.763 mill. y $1.299 mill. de programas educativos del MEC. En "Otras partidas del inciso 21 con destino a educación" se incluye el Fondo de Solidaridad que tiene como destino becas que asciende en 2024 a $462 mill. y el INEFOP con un monto de $1.475 mill.

Durante gran parte del siglo XX, los **nacimientos** presentaron una tendencia creciente, pasando de menos de 20.000 nacimientos anuales a fines del siglo XIX a un máximo cercano a los 60.000 en las décadas de 1960 y 1970.

A partir de 1996, cuando se registraron 58.718 nacimientos, la cantidad de nacimientos comenzó a disminuir gradualmente. En 2015 se contabilizaron 48.926, y desde ese año la caída se aceleró significativamente. En apenas una década, los nacimientos descendieron hasta 28.842 en 2025, lo que representa una reducción de aproximadamente 41% respecto a 2015 y de más del 50% respecto al máximo histórico.

La magnitud y velocidad de esta **transformación demográfica** no tiene precedentes recientes en la historia del país. La reducción sostenida de los nacimientos modifica la composición etaria de la población y genera efectos relevantes sobre la demanda futura de servicios públicos, particularmente en educación. En este contexto, la disminución del tamaño de las cohortes de niños y adolescentes constituye un factor clave para interpretar la evolución reciente y proyectada de la matrícula educativa, así como para planificar la asignación de recursos del sistema educativo en los próximos años.




Fuente: MSP *Dato estimado

### 4.1.2. Cobertura y matrícula

**Entre 2015 y 2025** se observan importantes avances en la **cobertura educativa** en todos los tramos de edad, especialmente en la educación inicial y en la educación media superior (bachillerato). La asistencia de los niños de 3 a 5 años aumentó de 85,5% a 96,3%, mientras que la de los adolescentes de 15 a 17 años pasó de 82,1% a 94,3%. Para el tramo etario de 3 a 5 años se destacan diferencias significativas en los avances en la cobertura. Para la edad de 3 años, entre 2015 y 2025 la cobertura pasó de 68% a 90% mientras que, para las edades de 4 y 5 años, donde los niveles de cobertura ya eran elevados, la cobertura pasó de 95% al 99% en el mismo período.

Estos avances ocurrieron en un contexto de fuerte descenso de los nacimientos y reducción del tamaño de las cohortes. Como resultado, la mejora en la cobertura se dio en paralelo a una caída en la **matrícula** de educación inicial, primaria y media básica. Entre 2015 y 2025 la matrícula cayó 23.434 estudiantes en educación inicial, 28.653 en primaria y 22.142 en educación media básica. La educación media superior constituye una excepción a esta tendencia: el aumento de la asistencia más que compensó la reducción demográfica. En este nivel la matrícula creció en 20.626 estudiantes entre 2015 y 2025, reflejando una mayor retención de los jóvenes dentro del sistema educativo y una extensión de las trayectorias educativas.

**COBERTURA Y MATRÍCULA**
**2015 Y 2025**

Asistentes a un establecimiento educativo según tramos de edad y matrícula por niveles.
Total país (en % y ctd. de estudiantes)

| | Cobertura (%) | | | Matrícula | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Edades** | **2015** | **2025** | **2015-2025 (p.p.)** | **2015** | **2025** | **2015-2025** |
| 3 a 5 | 85,5 | 96,3 | 10,8 | 112.917 | 89.483 | -23.434 |
| 6 a 11 | 99,5 | 99,9 | 0,4 | 314.105 | 285.452 | -28.653 |
| 12 a 14 | 96,2 | 99,3 | 3,1 | 180.524 | 158.382 | -22.142 |
| 15 a 17 | 82,1 | 94,3 | 12,2 | 160.271 | 180.897 | 20.626 |

Fuente: Observatorio de la educación-ANEP y MEF en base a ECH

Una mirada más de corto plazo, muestra que, en los **últimos cinco años**, la matrícula de educación inicial y primaria se redujo en 42.674 estudiantes. Esta disminución se registró tanto en el sector público como en el privado, aunque fue más pronunciada en el primero y se concentró especialmente en la educación inicial. En este nivel, la matrícula pública cayó un 26%, mientras que la matrícula privada se redujo un 17%. En conjunto, estas variaciones representan una disminución de 28.363 estudiantes en la educación inicial, fenómeno estrechamente vinculado a la sostenida caída de la natalidad observada en el país durante los últimos años.

En educación media básica, la matrícula se redujo 10%, explicado en su totalidad por el sector público, mientras que en el sector privado se observó un aumento de 6%. Por otro lado, en educación media superior, la matrícula permaneció estable, pero con un importante aumento de la matrícula en educación privada y una reducción de la matrícula en educación pública. Este proceso implicó una modificación en la participación relativa del sector público en estos niveles educativos. En educación media, la participación del sector público pasó de representar el 86,7% de la matrícula al 84,3%, mientras que en educación media superior descendió de 91,5% a 89,7%.

Por su parte, la educación técnica proporcionada por UTU mostró aumentos importantes: la matrícula en carreras técnicas terciarias creció un 60% y en otras formaciones técnicas un 22%. En contraste, la matrícula de formación docente se redujo en el período.

**MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**
**2020 y 2025**

| Niveles educativos | 2020 | 2025 | 2020-2025 Estudiantes | 2020-2025 % |
|---|---|---|---|---|
| Educación Inicial y Primaria | 417.609 | 374.935 | -42.674 | -10% |
| Pública | 342.282 | 304.806 | -37.476 | -11% |
| *Inicial* | 92.340 | 68.401 | -23.939 | -26% |
| *Primaria* | 249.942 | 236.405 | -13.537 | -5% |
| Privada | 76.510 | 70.129 | -6.381 | -8% |
| *Inicial* | 25.506 | 21.082 | -4.424 | -17% |
| *Primaria* | 51.004 | 49.047 | -1.957 | -4% |
| Educación Media Básica | 175.094 | 158.382 | -16.712 | -10% |
| Pública | 151.721 | 133.490 | -18.231 | -12% |
| Privada | 23.373 | 24.892 | 1.519 | 6% |
| Educación Media Superior | 180.259 | 180.897 | 638 | 0% |
| Pública | 164.857 | 162.248 | -2.609 | -2% |
| Privada | 15.402 | 18.649 | 3.247 | 21% |
| Educación Técnica Terciaria | 11.163 | 17.819 | 6.656 | 60% |
| Otra formación técnica | 2.246 | 2.731 | 485 | 22% |
| Formación docente | 32.250 | 27.612 | -4.638 | -14% |
| Magisterio | 10.452 | 9.782 | -670 | -6% |
| Profesorado | 18.355 | 14.755 | -3.600 | -20% |
| Otros | 3.443 | 3.075 | -368 | -11% |
| **TOTAL** | **818.621** | **762.376** | **-56.245** | **-7%** |

Fuente: ANEP

Otros: Maestro y Profesor Técnico, Educador Social, Asistente Técnico en Primera Infancia, Certificaciones en Lenguas Extranjeras

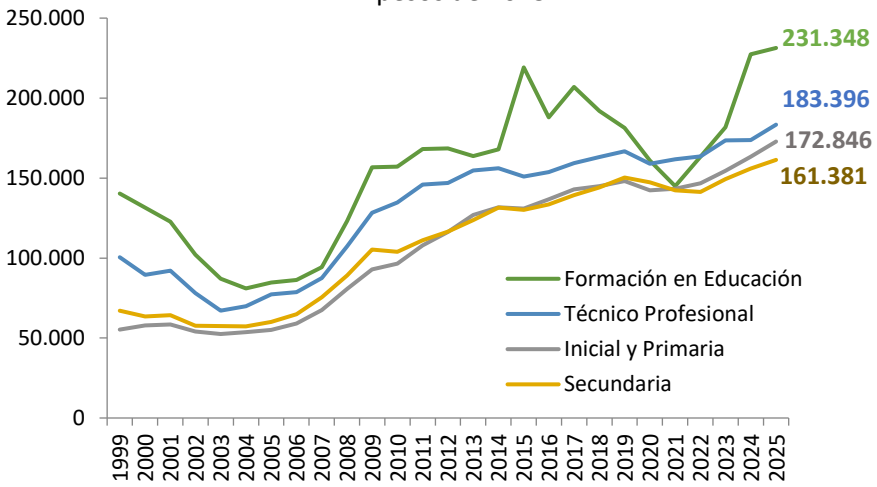
En los últimos diez años, el presupuesto de la ANEP creció un 22% en términos reales, mientras que la matrícula se redujo un 4%. Esto se tradujo en un aumento del **gasto por estudiante** del 27%.[34]

En educación inicial y primaria, así como en secundaria, se registró una reducción de la matrícula del 10% y 3% respectivamente. Si bien el gasto de estos subsistemas fue el que menos aumentó en el período (18% y 21% respectivamente), el gasto por estudiante aumentó 32% en inicial y primaria, y 24% en secundaria. En el caso de la educación técnico-profesional, la matrícula creció un 8% y el gasto un 31%, lo que resultó en un aumento del 21% en el gasto por estudiante. En relación al gasto por estudiante de formación docente, este se incrementó un 6% producto de un incremento en la matrícula de 40% y un incremento en el gasto de 48%.

Como consecuencia, en 2025 Formación en Educación presenta el mayor gasto por estudiante dentro de la ANEP, con $231.348 anuales. En el extremo opuesto, la educación media (secundaria) registra el menor gasto, con $161.381 por estudiante, seguida por educación inicial y primaria ($172.846) y educación técnico-profesional ($183.396).

[34] El Presupuesto Nacional registra los recursos ejecutados por PAEPU (MECAEP) y por PAEMFE (MEMFOD) como gastos del CODICEN. No obstante, para la determinación del gasto por alumno dichos gastos se suman a los recursos ejecutados por el CEIP y CES respectivamente. El resto de los créditos del CODICEN se distribuyen proporcionalmente entre las restantes Unidades Ejecutoras del Inciso

**Gasto por estudiante**
pesos de 2025




Fuente: MEF

La **Universidad de la República** (Udelar) ha registrado un crecimiento sostenido de su **matrícula** estudiantil en los últimos años. En particular, entre 2020 y 2025, la cantidad de estudiantes aumentó un 15%, pasando de 143.811 a 166.013. Las proyecciones institucionales indican que esta tendencia continuará, alcanzando una población estimada de 172.298 estudiantes en 2029.

El crecimiento de la matrícula ha estado acompañado por una ampliación del **acceso** a la educación terciaria para estudiantes provenientes de hogares con menor capital educativo e ingresos. En 2025 ingresaron a la Udelar 23.184 personas, de las cuales el 36% proviene de hogares con clima educativo bajo y el 54% constituye la primera generación de su familia en acceder a estudios terciarios o universitarios. Asimismo, al momento de ingresar, el 25% de los estudiantes se encontraba trabajando y el 30% estaba desocupado.

Entre 2019 y 2025, la proporción de jóvenes que alcanzó estudios universitarios –completos o incompletos– en el primer quintil de ingresos pasó de 5,6% a 8,2%, lo que representa un incremento del 46% en el período. En contraste, entre los jóvenes pertenecientes al quintil de mayores ingresos, la participación en la educación universitaria aumentó de 64% a 66%, equivalente a un crecimiento del 3%. Si bien continúan existiendo diferencias importantes según el nivel socioeconómico de origen, la expansión del acceso fue proporcionalmente más intensa entre los sectores de menores ingresos.

Como resultado, la brecha relativa entre ambos grupos se redujo. Mientras que en 2019 los jóvenes del quintil de mayores ingresos tenían una probabilidad 11 veces superior de acceder a la educación universitaria que aquellos del quintil de menores ingresos, en 2025 esa relación descendió a 8. Esta evolución refleja avances en términos de equidad educativa, aunque persisten desafíos relevantes para garantizar una distribución más igualitaria de las oportunidades de acceso a la educación superior.

Desde su creación en 2014, la matrícula de la Universidad Tecnológica (UTEC) ha registrado un crecimiento sostenido, pasando de 34 estudiantes en su primer año a 1.400 en 2018 y alcanzando los 3.995 en 2025. Esta evolución da cuenta de la consolidación de la institución y de la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior en el interior del país. Asimismo, se destaca que el 83% de sus estudiantes proviene de hogares de nivel socioeconómico medio y bajo.

## 4.2. Líneas estratégicas y asignación de fondos

En el **presupuesto nacional** se asignaron recursos para el fortalecimiento de la educación, la investigación y la innovación durante el período 2026-2029, mediante una **asignación incremental de recursos** que crece de forma sostenida a lo largo del cuatrienio y que involucra a varias instituciones con fines educativos (ANEP, UDELAR, UTEC, CEIBAL, ANII, Instituto Pasteur, INEED y PEDECIBA).

En términos agregados, los recursos adicionales destinados al sector aumentan desde $2.931 millones en 2026 hasta $4.385 millones en 2029 (a valores de 2025). Esta trayectoria creciente permite consolidar programas existentes y expandir gradualmente las políticas priorizadas.

Esta asignación incremental se orienta a sustentar una estrategia integral de acompañamiento a niños, niñas y adolescentes, orientada a garantizar que transiten una etapa decisiva de su desarrollo con mayores oportunidades. En este marco, se prioriza el fortalecimiento de la inversión en políticas públicas con alto impacto social, tanto en el ámbito educativo como en otras áreas complementarias.

La persistencia de desigualdades en los niveles de acceso, permanencia y logro educativo exige una intervención pública decidida, especialmente dirigida a quienes enfrentan mayores desventajas socioeconómicas. Invertir en educación no solo amplía las oportunidades individuales, sino que también contribuye al desarrollo del país, fortalece la cohesión social y favorece una distribución más equitativa de los recursos y las oportunidades.

La principal destinataria de los recursos incrementales fue la **ANEP**, cuya asignación pasó de $1.683 millones en 2026 a $2.687 millones en 2029. Dentro de este organismo se destacan tres prioridades estratégicas: la extensión del tiempo pedagógico en educación media mediante el fortalecimiento de la alimentación escolar, la incorporación del bono escolar y el fortalecimiento de las becas estudiantiles. Estas últimas muestran el mayor crecimiento relativo, multiplicándose casi por cuatro entre 2026 y 2029, lo que evidencia una fuerte orientación hacia el apoyo a las trayectorias educativas de los estudiantes más vulnerables.

La **Universidad de la República** recibió una asignación incremental de $693 millones anuales, orientada al fortalecimiento de funciones sustantivas de enseñanza, investigación y asistencia. Entre los principales destinos se encuentran la expansión del Régimen de Dedicación Total, las becas estudiantiles, el aumento de horas docentes, el fortalecimiento del Hospital de Clínicas y diversas inversiones en infraestructura y descentralización.

Por su parte, la **UTEC** cuenta con recursos adicionales permanentes por $200 millones anuales destinados a ampliar la oferta educativa, fortalecer las becas, impulsar proyectos vinculados a la inteligencia artificial y mejorar la inserción laboral de los estudiantes, consolidando su papel en la expansión de la educación terciaria en el interior del país.

Asimismo, se prevé un fortalecimiento progresivo de organismos estratégicos para la educación, la innovación y el desarrollo científico-tecnológico. En este marco, **Ceibal** contará con una asignación incremental de $200 millones en 2026, que ascenderá a $400 millones al final del quinquenio. Por su parte, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (**ANII**) verá incrementados sus recursos desde $100 millones hasta $350 millones.

En un contexto de transformación demográfica y de creciente complejidad de los desafíos productivos y tecnológicos, el fortalecimiento de la educación, la investigación y la innovación constituye una inversión estratégica para el desarrollo del país. En este marco, la propuesta concentra recursos en acciones orientadas a ampliar las oportunidades educativas, fortalecer

las trayectorias estudiantiles mediante becas, expandir la educación terciaria y desarrollar las capacidades científicas y tecnológicas del país. De este modo, se busca mejorar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, elevar la calidad de los aprendizajes y potenciar la generación de conocimiento como motor del crecimiento económico y la cohesión social.

**ASIGNACIÓN INCREMENTAL PARA EDUCACIÓN 2026-2029**
**LEY DE PRESUPUESTO Nº 20.446**
millones de pesos de 2025

| Institución | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|---|
| ANEP | 1.683 | 1.982 | 2.356 | 2.687 |
| Alimentación educación media - extensión del tiempo pedagógico | 590 | 590 | 590 | 590 |
| Bono escolar | 449 | 601 | 799 | 799 |
| Becas media | 221 | 368 | 544 | 875 |
| Becas, extensión del tiempo pedagógico y fortalecimiento DGETP | 180 | 180 | 180 | 180 |
| Acciones de prevención del acoso escolar | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Inclusión educativa de personas con discapacidad visual | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Acuerdo salarial - ajuste de remuneraciones | 216 | 216 | 216 | 216 |
| Acuerdo salarial - abono de boletos | 21 | 21 | 21 | 21 |
| UDELAR | 693 | 693 | 693 | 693 |
| Régimen de Dedicación Total, becas y expansión en el interior | 225 | 225 | 225 | 225 |
| Becas | 150 | 150 | 150 | 150 |
| Horas docentes | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Hospital de Clínicas | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Hospital de Clínicas - Proyecto para patología urológica | 60 | 60 | 60 | 60 |
| Retribuciones personales no docentes | 35 | 35 | 35 | 35 |
| Desarrollo de nueva infraestructura y mantenimiento de la actual | 15 | 15 | 15 | 15 |
| Proyecto ECHO - Salud mental y el desarrollo de la teleclínica en el interior del país | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Mejoras edilicias en la sede de Colonia | 4 | 4 | 4 | 4 |
| UTEC | 200 | 200 | 200 | 200 |
| Más oferta educativa | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Empleabilidad juvenil y becas | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Inteligencia Artificial - formación y proyectos con el sector productivo | 40 | 40 | 40 | 40 |
| Gastos de funcionamiento y remuneraciones | 70 | 70 | 70 | 70 |
| Sede del Departamento de Florida | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Horas docentes, becas estudiantiles e inserción laboral | 20 | 20 | 20 | 20 |
| CEIBAL | 200 | 250 | 300 | 400 |
| ANII | 100 | 150 | 200 | 350 |
| Instituto Pasteur | 40 | 40 | 40 | 40 |
| INEED | 10 | 10 | 10 | 10 |
| PEDECIBA | 5 | 5 | 5 | 5 |
| **TOTAL** | **2.931** | **3.330** | **3.804** | **4.385** |

La presente Rendición de Cuentas propone reasignar $407 millones al área de educación en 2027, mientras que para 2028 y 2029 prevé una reasignación de $307 millones en cada uno de

esos años. Las asignaciones para ANEP tienen como destino fortalecer las líneas estratégicas de ampliación del tiempo educativo, aumento de educación terciaria, democratización de la educación superior, inclusión de estudiantes atendiendo la diversidad, servicio de alimentación e inversiones. En el caso de la UdelaR, se disponen más recursos para las becas, mientras que en el caso del UTEC se asigna una partida adicional vinculada con el preacuerdo salarial.

**ASIGNACIÓN INCREMENTAL PARA EDUCACIÓN 2027-2029**
**RENDICIÓN DE CUENTAS**
Mill. de $ de 2026

| Institución | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|
| ANEP | 300 | 200 | 200 |
| UDELAR | 100 | 100 | 100 |
| UTEC | 7 | 7 | 7 |
| **TOTAL** | **407** | **307** | **307** |

Fuente: MEF

### 4.2.1. ANEP

ANEP es el organismo responsable de brindar educación pública en todo el territorio nacional, abarcando los niveles de educación inicial, primaria, media (Secundaria y Técnico-Tecnológica a través de UTU) y terciaria, tanto mediante UTU como a través de la formación en educación (docentes y educadores). Es la institución educativa más grande del país con presencia en todo el territorio nacional y desempeña un papel central en la implementación de políticas educativas, la gestión de centros de estudio y la formación de profesionales de la educación.

Los recursos adicionales aprobados para a la ANEP en la Ley de Presupuesto se centraron en apoyar a la población más vulnerable y en mejorar la calidad educativa. En este marco, se priorizó el fortalecimiento sustantivo de las **becas para educación media**, la implementación de un **bono escolar** para acompañar el inicio del año lectivo y el desarrollo de propuestas educativas que incluyen la alimentación y **ampliar la carga horaria pedagógica**.

#### *Bono escolar*

Con el objetivo de acompañar el inicio del año lectivo, en marzo de 2026 se otorgó el **Bono Escolar**, una prestación creada por este gobierno y destinada a estudiantes de educación inicial y primaria que asisten a centros educativos públicos.

En 2026 el beneficio alcanzó a aproximadamente 170.000 estudiantes que asisten a centros clasificados en los niveles de vulnerabilidad 1, 2 y 3 (de 5 niveles), correspondientes a los contextos socioeconómicos más desfavorables. Para los próximos años, el presupuesto asignó recursos incrementales para seguir ampliando la cobertura al nivel 4 en 2027 y a todos los estudiantes en 2028. El Bono fue abonado mayoritariamente a través de la Asignación Familiar, lo que permitió una instrumentación ágil y un alto nivel de cobertura efectiva.

| Beneficiarios y costo del Bono escolar por año | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Bono escolar** | **2026** | **2027** | **2028** | **2029** |
| Centros educativos comprendidos (por quintil) | 1, 2 y 3 | 1, 2, 3 y 4 | Todos | Todos |
| Cantidad de estudiantes | 171.584 | 229.922 | 305.798 | 305.798 |
| Costo (millones de pesos) | 449 | 601 | 799 | 799 |

Fuente: MEC-MEF

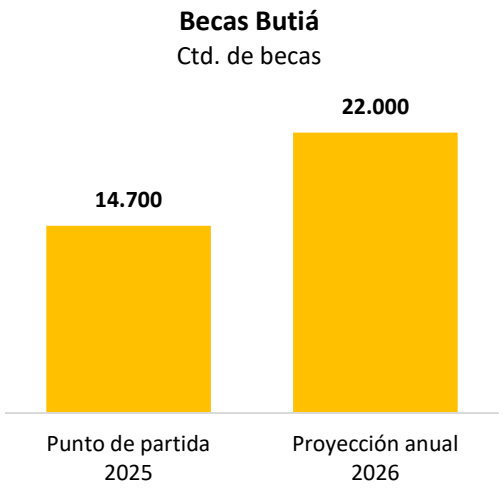
### *Becas para la educación media*

La actual administración impulsó una profunda reformulación del **Programa Becas Butiá**, con el objetivo de fortalecer su alcance, eficiencia y equidad. Este proceso fue desarrollado de manera conjunta por la ANEP, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y Ceibal. Las Becas Butiá están dirigidas a estudiantes de educación media pública en situación de vulnerabilidad socioeconómica y educativa, y tienen como finalidad promover la permanencia y continuidad de las trayectorias educativas, favoreciendo la culminación de este nivel de enseñanza. Esta reformulación se enmarca en un contexto caracterizado por importantes desigualdades en los logros educativos, estrechamente vinculadas a la situación socioeconómica de los estudiantes, lo que refuerza la necesidad de fortalecer las políticas de apoyo económico para garantizar mayores oportunidades de permanencia y egreso en la educación media.

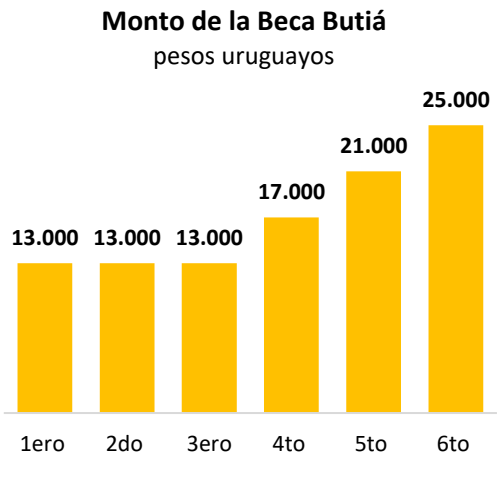
La mejora del programa implicó una ampliación significativa tanto de la cantidad de becas otorgadas como de los montos transferidos y de los mecanismos de acompañamiento a los beneficiarios.

En este marco, el Presupuesto Nacional asignó los recursos necesarios para expandir significativamente el programa. En primer lugar, mediante el **aumento de los estudiantes becados**. A la fecha, ya se han adjudicado 20.958 becas y aún existen solicitudes en proceso de evaluación, por lo que se espera sobre pase el objetivo propuesto para este año llegando a más de 22.000 becas durante el presente año. Esto representa un incremento superior a las 7.000 becas respecto al 2025, lo que implica un incremento de 50% en la cantidad que de estudiantes becados.

Asimismo, se fortaleció el apoyo económico brindado a los estudiantes mediante un **aumento de los montos otorgados**. En promedio, las becas registran un incremento cercano al 50% respecto al esquema anterior. Además, se incorporó un sistema de montos diferenciados según el grado cursado, reconociendo que las necesidades y los riesgos de desvinculación educativa varían a lo largo de la trayectoria estudiantil. De este modo, las becas oscilan entre $13.000 anuales para los estudiantes de primer año de educación media y $25.000 para quienes cursan el último año de secundaria. Hasta 2025 la prestación consistía en una beca uniforme de $10.000 anuales para todos los estudiantes, independientemente del grado cursado.




Fuente: MEC




Fuente: MEC

La reformulación introdujo cambios sustantivos en el diseño de la prestación. Además del incremento de los montos, se modificó la modalidad de pago, pasando de tres transferencias anuales a pagos mensuales entre abril y diciembre, lo que permite brindar un apoyo más regular a los hogares beneficiarios. Asimismo, se transformó el mecanismo de cobro: mientras anteriormente la beca debía retirarse en ventanillas físicas y en períodos específicos, actualmente los pagos se realizan a través de cuentas bancarias para los beneficiarios de entre 14 y 21 años. Para los beneficiarios de 11 a 13 años, las cuentas están a nombre de un adulto referente.

También se fortaleció el proceso de postulación mediante la incorporación de información adicional para mejorar la estimación del índice de selección, la elaboración de materiales de apoyo para facilitar el trámite y la habilitación de canales de mensajería destinados a brindar asistencia y seguimiento a los postulantes.

### *Extensión del tiempo pedagógico*

La extensión del tiempo pedagógico constituye una herramienta clave para mejorar las oportunidades de aprendizaje y promover una mayor equidad educativa. Los centros educativos de tiempo completo o tiempo extendido ofrecen a los estudiantes más tiempo de enseñanza, acompañamiento pedagógico y acceso a actividades complementarias que enriquecen su formación integral. Se busca con esta política fortalecer las trayectorias escolares y reducir las brechas asociadas al origen socioeconómico de los estudiantes. Asimismo, esta modalidad educativa genera condiciones más favorables para la conciliación de la vida laboral y familiar. Por estas razones, la ampliación de la cobertura de las jornadas educativas extendidas constituye una estrategia relevante para avanzar hacia un sistema educativo más inclusivo, equitativo y de mayor calidad.

La extensión del tiempo pedagógico tiene una presencia significativa en la educación inicial y primaria, mientras que su alcance es menor en la educación media, donde las políticas de ampliación de la jornada educativa comenzaron a desarrollarse de forma más tardía.

En **educación inicial**, 350 de los 939 establecimientos urbanos que atienden este nivel –incluyendo escuelas con clases de educación inicial y jardines de infantes– ofrecen extensión del tiempo pedagógico. Esto implica que el 37% de los centros educativos urbanos de este nivel cuenta con una modalidad de jornada extendida, alcanzando a cerca de 22.000 niños, equivalente al 33% de la matrícula urbana de educación inicial.

En **educación primaria**, de las 934 escuelas urbanas existentes, 333 implementan modalidades de extensión del tiempo pedagógico. Estos centros atienden aproximadamente a 59.000 estudiantes, lo que representa el 27% de la matrícula urbana de primaria.

En **educación media**, tanto en educación secundaria como en educación técnico-profesional, la extensión del tiempo pedagógico presenta una menor cobertura relativa. Actualmente, 107 de los 420 centros educativos urbanos que ofrecen educación media básica son de tiempo ampliado, lo que representa el 25% de los centros y alcanza a cerca de 24.000 estudiantes, equivalentes al 18% de la matrícula de este nivel.

**CENTROS EDUCATIVOS Y MATRÍCULA CON TIEMPO PEDAGÓGICO AMPLIADO**
año 2025

| Niveles | Educación inicial (3 a 5 años) | Educación primaria (6 a 11 años) | Educación media básica (12 a 14 años) |
|---|---|---|---|
| Estudiantes Tiempo ampliado | 21.937 | 58.714 | 24.429 |
| Estudiantes totales | 65.148 | 218.604 | 133.490 |
| **Cobertura** | **34%** | **27%** | **18%** |
| | | | |
| Establecimientos tiempo ampliado | 350 | 333 | 107 |
| Establecimientos urbanos totales | 939 | 935 | 420 |
| **Cobertura** | **37%** | **36%** | **25%** |

Fuente: ANEP

Durante 2025, la ANEP aprobó una propuesta de trabajo orientada a dar un **impulso significativo a la extensión del tiempo pedagógico** (ETP) en los niveles de Educación Primaria y Educación Media, mediante el fortalecimiento de las estrategias de articulación y coordinación interinstitucional. El objetivo es la duplicación de la cobertura de jornadas educativas de más de 4 horas en la educación pública (centros de tiempo extendido o tiempo completo).

En educación inicial y primaria, la ANEP prevé expandir la oferta de tiempo extendido mediante la transformación de escuelas de jornada simple (cuatro horas) en centros de tiempo completo. En particular, se identifican oportunidades de transformación en aquellas escuelas que, por contar con una matrícula reducida y condiciones edilicias adecuadas, permiten avanzar hacia esta modalidad con requerimientos de inversión acotados y un incremento limitado de los costos de funcionamiento, principalmente asociados al servicio de alimentación. Asimismo, se proyecta ampliar la extensión del tiempo pedagógico mediante acuerdos y convenios con instituciones que disponen de infraestructura adecuada para el desarrollo de propuestas educativas en contraturno.

En **educación media**, la ANEP avanza en la instalación de 59 nuevas aulas comedor, que permitirán brindar servicio de alimentación a aproximadamente 20.000 estudiantes en todo el país durante 2026. Esta expansión se suma a los cerca de 20.000 estudiantes que ya reciben alimentación en el marco de propuestas de extensión del tiempo pedagógico, consolidando las condiciones necesarias para el desarrollo de jornadas educativas más extensas y favoreciendo mayores oportunidades de aprendizaje.

### *Mejora de la asistencia a los centros educativos*

Uno de los lineamientos estratégicos centrales de la ANEP para el presente quinquenio es la mejora de la **asistencia** a los centros educativos. La educación pública enfrenta desafíos estructurales en materia de asistencia en todos los niveles educativos, los cuales afectan con mayor intensidad a los estudiantes provenientes de contextos socioeconómicos más vulnerables. La asistencia regular constituye una condición indispensable para el aprendizaje y para que las distintas políticas e inversiones destinadas a mejorar la calidad educativa logren traducirse efectivamente en mejores resultados para los estudiantes. Por ello, fortalecer la vinculación de los estudiantes con los centros educativos y promover una asistencia sostenida se presenta como un objetivo prioritario para avanzar hacia mayores niveles de equidad y mejorar las trayectorias educativas.

Durante 2025, la ANEP, en articulación con CEIBAL y Unicef, impulsó diversas iniciativas dirigidas a prevenir y reducir el ausentismo. Entre ellas se destacan la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional, una campaña pública de sensibilización, una campaña interna, la creación de Familias Informadas, una estrategia de comunicación con las familias que promueve la asistencia, la difusión de experiencias exitosas desarrolladas por los centros educativos, entre otras iniciativas. Estas acciones se complementan con estrategias específicas como las Becas Butiá, que incorporan compromisos de asistencia y contribuyen al sostenimiento de las trayectorias educativas.

Los resultados observados en 2025 muestran una evolución favorable de los niveles de asistencia en comparación con el año anterior. Las mejoras fueron especialmente significativas en la educación Técnico-Profesional, así como en la educación Inicial y Primaria, donde se alcanzaron niveles de asistencia comparables a los registrados antes de la emergencia sanitaria.

En educación inicial se registró **una mejora significativa en los niveles de asistencia** entre 2024 y 2025. El porcentaje de estudiantes con una asistencia inferior al 80% de las clases se redujo de 50% a 39%. En educación primaria, este indicador pasó de 26% a 19% en el mismo período. Las mejoras se verificaron en todos los contextos socioculturales, grados, categorías de escuela y jurisdicciones del país, siendo particularmente relevantes en los centros educativos que atienden a las poblaciones más vulnerables.

Por su parte, en la educación técnico-profesional también se observó una evolución favorable. El porcentaje de estudiantes con menos del 80% de asistencia anual disminuyó de 64% en 2024 a 54% en 2025, reflejando avances en uno de los principales desafíos que enfrenta el sistema educativo. Si bien en la educación Secundaria los indicadores se mantuvieron relativamente estables, persisten desafíos vinculados a un núcleo de estudiantes con bajos niveles de asistencia.

Estos resultados evidencian que las políticas implementadas comienzan a generar impactos positivos y refuerzan la necesidad de profundizar las estrategias orientadas a promover la asistencia regular como condición fundamental para mejorar los aprendizajes, fortalecer la inclusión educativa y reducir las desigualdades que afectan las trayectorias de los estudiantes.

## 4.2.2. UDELAR

La Universidad de la República (Udelar) es la principal institución pública de educación superior del país y la de mayor tamaño, con una matrícula cercana a los 166.000 estudiantes. Actualmente, concentra aproximadamente el 75% de la matrícula total de educación terciaria,

mientras que la Universidad Tecnológica (UTEC) reúne el 1,5%, las universidades privadas el 10,4% y la formación en educación el 12,8%.

En atención al papel central que desempeña la Udelar en la formación de profesionales, la generación de conocimiento y la democratización del acceso a la educación superior, el presupuesto nacional otorgó partidas destinadas a fortalecer su capacidad institucional. En particular, los recursos adicionales a partir de 2026 se orientaron al **fortalecimiento del cuerpo docente**, la **ampliación de las becas estudiantiles** y la continuidad del **proceso de transformación** y modernización edilicia del **Hospital de Clínicas**.

Estas asignaciones buscan acompañar el crecimiento sostenido de la matrícula y asegurar las condiciones necesarias para sostener la calidad de las funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión. Su impacto se reflejará gradualmente durante el presente ejercicio y en los años siguientes, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades académicas, la ampliación del acceso y la mejora de la infraestructura universitaria.

### *Horas docentes*

El acceso a la educación universitaria ha mostrado una expansión sostenida en los últimos años, evidenciada por el crecimiento continuo de la matrícula estudiantil. Este proceso constituye un avance significativo en términos de democratización de la educación superior, aunque también plantea el desafío de asegurar las condiciones necesarias para preservar la calidad académica.

Ante este escenario, en el Presupuesto Nacional se otorgó una asignación presupuestal destinada a fortalecer la capacidad docente de la institución mediante el incremento de horas de enseñanza, con el propósito de acompañar la expansión de la matrícula y consolidar el desarrollo de la oferta académica.

### *Becas estudiantiles*

La Universidad ofrece a sus estudiantes diversos tipos de **becas** con el objetivo de facilitar su tránsito por la institución y favorecer la continuidad educativa. Estas becas abarcan apoyo económico para alojamiento, alimentación a través de comedores, materiales de estudio, laptops, guardería y pasajes.

Durante el año 2025 la Udelar otorgó 9.186 becas a 3.939 estudiantes. Las solicitudes de becas ascendieron a 6.645, lo que evidencia la existencia de una demanda que supera la capacidad actual de respuesta de la institución. En este contexto, el incremento presupuestal otorgado para becas permite ampliar la cobertura de estas prestaciones y garantizar que las dificultades económicas no constituyan un obstáculo para el acceso, la permanencia y el egreso de la educación superior. La ampliación aprobada en el Presupuesto Nacional, que comenzó a operar este año, contribuirá especialmente a sostener las trayectorias educativas de estudiantes provenientes de hogares de menores ingresos, promoviendo una mayor equidad en el acceso a las oportunidades de formación universitaria.

### *Hospital de Clínicas*

El Hospital de Clínicas cuenta con un **plan de refuncionalización** que proyecta una transformación integral hacia 2030, con el objetivo de consolidarse como un centro de formación de excelencia y referente en investigación médica.

Entre las principales acciones previstas se incluyen la remodelación de las salas de internación, la creación de nuevas salas de parto, la modernización de los laboratorios, la instalación de una

emergencia de alta resolutividad y la ampliación del policlínico, que incorporará un hospital de día para servicios especializados.

El plan también prevé el desarrollo de cuatro programas innovadores orientados a democratizar el acceso a tratamientos avanzados. Además, contempla la construcción de espacios dedicados a la enseñanza y la investigación, incluyendo un centro de simulación y un centro de investigación biomédica. En el Presupuesto Nacional se aprobó un artículo con asignación incremental para continuar avanzando en dicho plan.

### 4.2.3. UTEC

En 2025 cerró la ejecución del primer Plan Estratégico de UTEC que comenzó en 2020. Fue un año de transición de gobierno universitario, donde asumió el primer Consejo Directivo Central y se instaló el primer rectorado de la Universidad. Las nuevas autoridades presentaron su planificación estratégica titulada Priorización Estratégica 2026-2030, que fue resultado de instancias diversas de diálogo a la interna de la universidad (docentes, estudiantes, técnicos/administrativos), análisis y preparación junto a los sectores político, educativo, productivo y actores comunitarios y territoriales diversos. Dicha Priorización se nutrió principalmente de los aportes de estudiantes, trabajadores y actores comunitarios reunidos en el Espacio 2.3.14 cuyos aportes se sintetizaron en el documento “Ciclos del Espacio 2024. Proyectarnos para Transformarnos” y del Plan Estratégico 2026-2030 propuesto por el consejo directivo provisorio saliente.

La UTEC continuó desarrollando su oferta educativa en el interior del país, consolidando su impronta tecnológica y su compromiso con el desarrollo regional. Uno de los principales hitos del año 2025 fue la inauguración de **UTEC Este, con sede en Minas**, que permitió consolidar la presencia institucional de la Universidad en todas las regiones del país. La vieja terminal de Minas se convirtió en un edificio renovado de más de 2.000 metros cuadrados. UTEC puso a disposición de la comunidad un edificio con aulas, salas de reuniones, el Laboratorio de Fábrica de Juegos y el Laboratorio de Creatividad Digital, una mediateca, oficinas, sala de lactancia, áreas verdes, estacionamientos y una cancha de basquetbol, construida en homenaje a la antigua cancha del Club de Bomberos que funcionó en ese mismo predio.

Durante 2025, la UTEC alcanzó **3.995 estudiantes matriculados, 13% más que el año anterior, provenientes de 265 localidades de los 19 departamentos del país**. El **83% de sus estudiantes constituye la primera generación universitaria** de sus familias, lo que refleja el rol de la institución en la democratización del acceso a la educación superior. La UTEC ofreció 33 carreras entre tecnólogos, licenciaturas, ingenierías y posgrados, a las que se sumaron 15 nuevas formaciones de corta duración, entre ellas la primera edición de la Especialización en Ciencias de Datos e Inteligencia Artificial. A través de sus actividades de formación, UTEC alcanzó a 18.331 personas, mientras que 13.648 participantes externos accedieron a cursos virtuales. Durante el año, 394 estudiantes culminaron sus estudios universitarios, y el 88% de los egresados se desempeña laboralmente en áreas relacionadas con su formación.

| Presencia de la UTEC en el interior del país | | |
|---|---|---|
| **Región / ITR** | **Departamentos incluidos** | **Ciudades con sedes** |
| Suroeste | Río Negro, Paysandú, Soriano, Colonia | Fray Bentos, Paysandú, Nueva Helvecia, Mercedes, La Paz |
| Centro-Sur | Durazno, San José | Durazno, San José |
| Norte | Rivera, Cerro Largo | Rivera, Melo |
| Este | Lavalleja, Rocha, Treinta y Tres, Maldonado | Minas, sede en Maldonado, ITR principal en Lavalleja |

Fuente: elaboración propia

En materia de investigación e innovación, **la Universidad ejecutó 119 proyectos de investigación, desarrollo e innovación** y otorgó 15 becas de iniciación a la investigación, contando con 52 laboratorios distribuidos en el interior del país. Durante el año, 46 emprendimientos participaron en procesos de incubación y preincubación, y 31 empresas trabajaron junto a la Universidad en proyectos o contratación de servicios tecnológicos.

### 4.2.4. Otras instituciones: CEIBAL e INEED

#### *CEIBAL*

Durante 2025, Ceibal continuó asegurando el **acceso a la tecnología** al servicio de los aprendizajes en todos los niveles del sistema educativo. La institución entregó el 100% de las laptops correspondientes a estudiantes de 3º de escuela en el mes de mayo, mientras que la campaña de recambio en 7º año alcanzó un 90% de cumplimiento al cierre del año. En el marco del programa Ciencias de la Computación en Bachillerato se entregaron 6.085 laptops durante el segundo semestre, acumulando 21.735 equipos en los tres años de implementación del programa. Asimismo, se incorporaron 1.000 nuevas pantallas interactivas en más de 546 centros educativos de todo el país y se distribuyeron 1.866 kits de robótica, ampliando la cobertura a más de 300 nuevos centros.

En 2025 Ceibal inició la implementación del **proyecto TUMO** en Uruguay, un espacio internacional de educación extracurricular centrado en el desarrollo de habilidades tecnológicas y creativas en adolescentes de entre 12 y 18 años, impulsado junto con Corporación América, cuya apertura se concretó en abril de 2026 y que beneficia a 1.500 estudiantes. Asimismo, la institución fortaleció el alcance de su programa Ceilab, que promueve el aprendizaje basado en la práctica mediante espacios *maker* distribuidos en centros educativos de todo el país. Durante el año se implementaron 28 nuevos espacios Ceilab, alcanzando un total de 212 espacios disponibles en todos los subsistemas educativos, en los que participaron más de 5.000 estudiantes y docentes en instancias de formación vinculadas a programación, robótica y tecnologías maker.

En materia de conectividad, el 98% de la comunidad de estudiantes accede a internet mediante fibra óptica, lo que habilita nuevas posibilidades didácticas vinculadas al uso de entornos interactivos y plataformas colaborativas en tiempo real. En línea con su compromiso de inclusión digital, Ceibal entregó o recambió más de 3.000 dispositivos con criterios de accesibilidad universal, a lo que se sumó la entrega de más de 870 tecnologías asistivas.

Durante 2025 Ceibal lideró la construcción de una estrategia nacional de alfabetización en inteligencia artificial en el sistema educativo, desarrollada en ejes que abarcan la formación de estudiantes, la formación docente, la investigación, la alfabetización ciudadana y la integración

de la IA en los procesos institucionales. El programa Pensamiento Computacional e Inteligencia Artificial, dirigido a Educación Primaria, alcanzó al 96% de las escuelas públicas urbanas y al 70% de las escuelas rurales, mientras que el programa Ciencias de la Computación en Bachillerato llegó a más de 20.000 estudiantes con una oferta ampliada mediante la incorporación de dos nuevos cursos.

En el plano de la investigación e innovación, Ceibal creó el primer laboratorio de inteligencia artificial en educación, EduIALab, que en 2025 desarrolló una agenda de trabajo de más de 20 proyectos orientados al acompañamiento docente, el apoyo a estudiantes y la personalización del aula. La institución fue además invitada a integrar la mesa internacional de personas expertas que trabaja en el diseño del nuevo dominio de PISA 2029 sobre alfabetización mediática e inteligencia artificial, en una iniciativa liderada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Comisión Europea, lo que posiciona a Uruguay como referente latinoamericano en la definición de competencias digitales para el futuro.

### *INEED*

Durante 2025 el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) dio a conocer el Informe Aristas Primaria 2023 y completó la elaboración del Informe sobre el Estado de la educación 2023-2024, cuya presentación y publicación se realizó a comienzos de 2026. En el año 2025 se aplicaron los campos de Aristas Media, que por primera vez incluyó una prueba de escritura y alcanzó a 11.294 estudiantes y 354 centros educativos de todo el país, y se desarrolló el piloto de Aristas Primaria, aplicado en 95 centros con una cobertura del 90%. Asimismo, se elaboraron reportes temáticos vinculados a Aristas, se abrió una nueva línea de reportes técnicos centrada en aspectos metodológicos y se publicó una nueva versión de Aristas en Clase para apoyar la tarea docente.

En materia de trayectorias educativas, el Instituto avanzó en estudios desarrollados en colaboración con la Universidad de la República, Unicef y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, vinculados al desarrollo infantil, la inclusión de estudiantes con discapacidad y los desempeños académicos a lo largo del sistema educativo. En el marco de convenios con la ANEP, se continuó la evaluación de los centros María Espínola y se avanzó en la elaboración del Plan Estratégico 2025-2029, presentado a la Comisión Consultiva del Instituto.

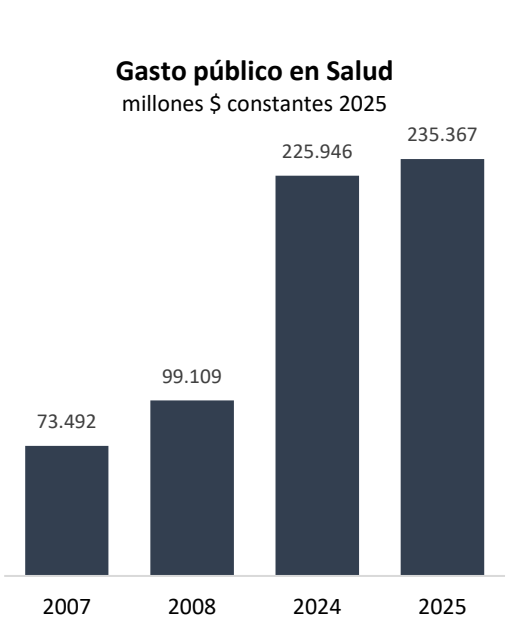
# 5. SALUD

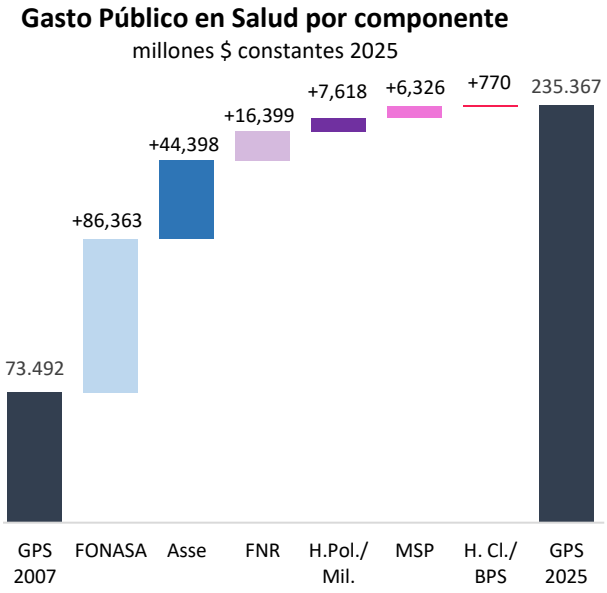
## 5.1. Gasto en salud

De acuerdo al último informe realizado por el Ministerio de Salud Pública (MSP) sobre Cuentas Nacionales de la Salud, el gasto total en salud alcanzó el 9,3% del PIB en 2024, ubicándose en niveles similares a los años previos de pandemia[35].

**La principal fuente de financiamiento del gasto en salud proviene del sector público alcanzando el 6,7% del PIB[36] en el año 2025**, lo que significa un incremento de 0,2 p.p. respecto a la situación en 2024, y 0,5 p.p respecto a la situación previa a la pandemia. El 80% se explica por las erogaciones de ASSE y los egresos del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Fuente: en base a MSP




Entre 2024 y 2025, el mayor crecimiento porcentual del gasto refiere al FNR (24%), seguido por Sanidad Militar (7%), ASSE (3%) y FONASA (3%). El incremento en el gasto del FNR responde al aumento de cuota dispuesto a comienzos de 2025, destinado a financiar la incorporación de prestaciones a su cobertura, ocurrida durante 2024.

Dentro del financiamiento privado de la salud se encuentra el **gasto de bolsillo de los hogares**, entendido como los pagos directos que realizan las personas al momento de acceder a bienes y servicios de salud. Este concepto comprende las tasas moderadoras y copagos, tales como tiques y órdenes, así como los gastos efectuados en farmacias comerciales, consultas en prestadores privados, atención psicológica, adquisición de lentes, entre otras. El gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud constituye una medida relevante del grado de protección financiera que brinda el sistema sanitario, dado que refleja la proporción del gasto que debe ser afrontada directamente por los hogares. De acuerdo a la información disponible, en 2024 el gasto de bolsillo representó el 15,7% del gasto total en salud, registrando una

[35] https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/boletin-cuentas-nacionales-salud-2024
[36] PIB, base año 2016.

reducción de 0,8 puntos porcentuales respecto a 2023 (16,5%), lo que sugiere una menor carga financiera directa para los hogares.

## 5.2. Seguro y Fondo Nacional de Salud

### 5.2.1. Cobertura del Seguro Nacional de Salud

**A diciembre de 2025, el Seguro Nacional de Salud (SNS) alcanzó un nivel máximo de cobertura de 77%** de la población**.** En ese mismo período, el número de beneficiarios FONASA se incrementó 0,8% respecto a diciembre de 2024, alcanzando a 2.674.384 personas.

La mayor parte de las incorporaciones al SNS en 2025 se concentró en ASSE, cuyos afiliados FONASA aumentaron en 14.832 personas, lo que implicó un incremento de 2,5% frente a 2024. Los seguros privados incorporaron 3.090 beneficiarios, con un incremento de 3,4%. Por su parte, el subsector mutual se mantuvo prácticamente estable. Pese a estas variaciones, la distribución por tipo de prestador se mantiene sin cambios relevantes: las IAMC concentran el 74% de los beneficiarios al SNS, seguidos por ASSE con 22% y finalmente los seguros privados con 4%.

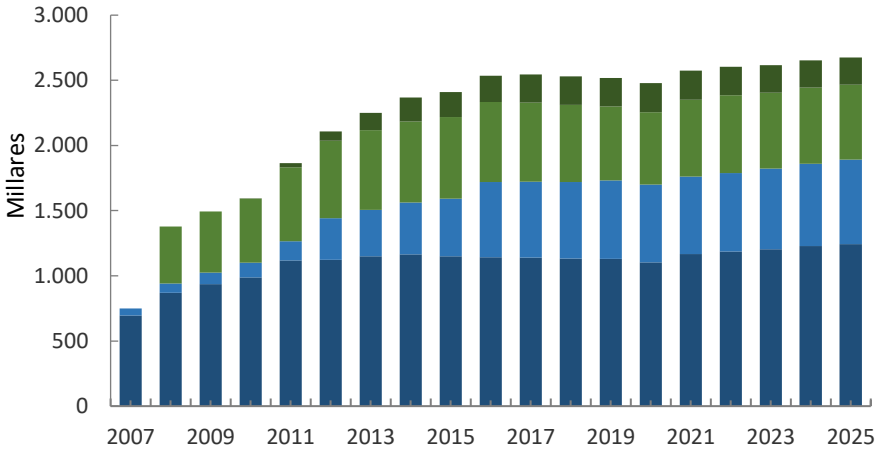
**BENEFICIARIOS DEL SEGURO NACIONAL DE SALUD POR TIPO DE PRESTADOR**

| | Dic-22 | Dic-23 | Dic-24 | Dic-25 | Var 2025/2024 | Distribución 2024 | Distribución 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| IAMC - Montevideo | 1.165.625 | 1.157.230 | 1.160.883 | 1.161.272 | 0,0% | 44% | 43% |
| IAMC - Interior | 815.503 | 813.964 | 819.793 | 821.993 | 0,3% | 31% | 31% |
| Seguros Privados | 83.934 | 87.930 | 91.222 | 94.312 | 3,4% | 3% | 4% |
| ASSE | 539.503 | 556.185 | 581.975 | 596.807 | 2,5% | 22% | 22% |
| **TOTAL** | **2.604.565** | **2.615.309** | **2.653.873** | **2.674.384** | | **100%** | **100%** |
| **TOTAL como % población país** | **74%** | **75%** | **76%** | **77%** | | | |

Fuente: BPS

La estructura de beneficiarios del Seguro Nacional de Salud también se mantuvo estable respecto a años anteriores. A diciembre de 2025, los activos continúan representando el principal colectivo de cobertura, representando el 46,5% del total de beneficiarios, seguidos por los pasivos (24,3%), los menores a cargo (21,5%) y los cónyuges (7,7%).

**Evolución de los beneficiarios de SNS**
**Periodo 2007-2025**




Fuente: BPS

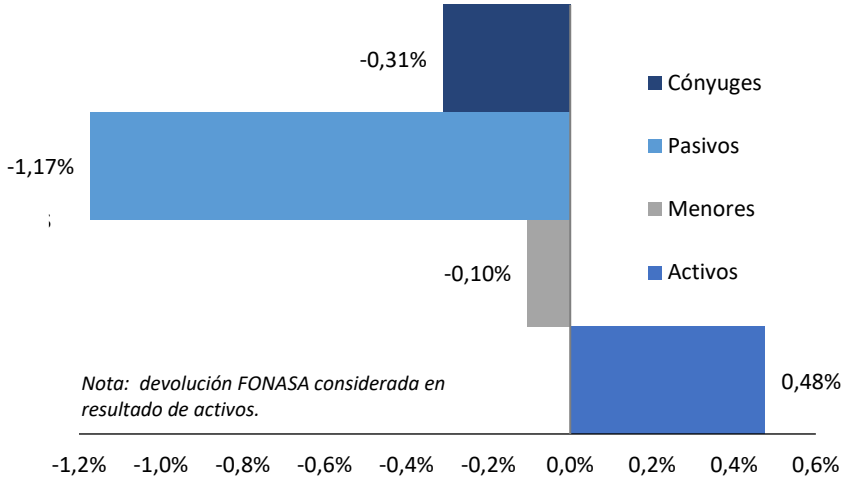
## 5.2.2. Resultado financiero del FONASA

Los egresos por prestaciones superaron en 2025 a los ingresos por contribuciones en $38.838 millones (992 millones de dólares), lo que equivale a 1,1% del PIB. Este resultado implica un incremento de 0,13 p.p. del PIB respecto al año 2024.

Los pagos a los prestadores integrales del SNS por concepto de cuota salud (cápitas y metas), sustitutivos de tickets y cuotas del FNR superaron los ingresos generados por contribuciones personales y patronales. Como resultado, el 23,9% de los egresos totales fue financiado con aportes de Rentas Generales, 2 p.p. más que en 2024.

La asistencia financiera que se realiza desde Rentas Generales al FONASA se explica principalmente por el resultado deficitario del colectivo de pasivos. Este comportamiento responde a menores ingresos por contribuciones y al pago de mayores cápitas asociadas a su edad.

**Resultado neto por colectivo**
% del PIB, 2025



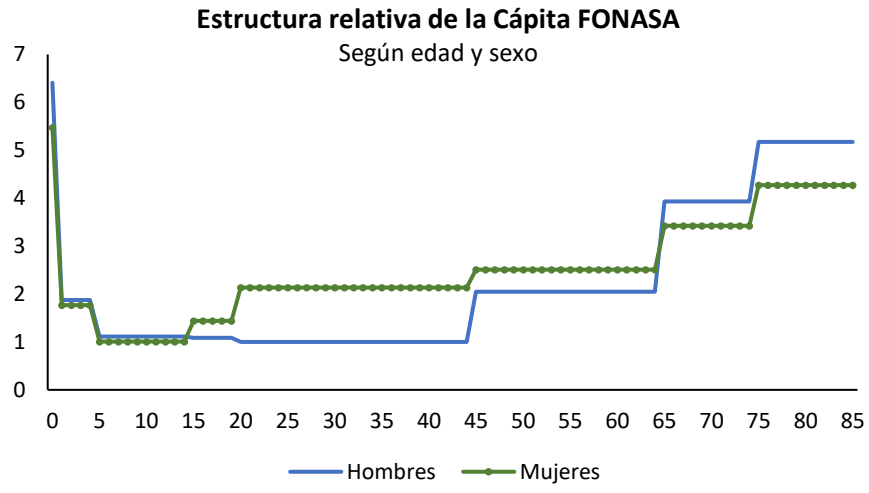

Fuente: MSP

### 5.2.3. Modificación del Costo Promedio Equivalente (CPE)

El **Costo Promedio Equivalente** (CPE) representa el costo intertemporal esperado de la cobertura de salud de los beneficiarios amparados por el SNS. Es decir, constituye el valor de referencia utilizado para estimar el costo que el sistema debe afrontar por la cobertura de salud de una persona y su núcleo familiar a lo largo del tiempo. Este indicador se emplea para determinar si los aportes personales realizados al FONASA durante el año civil fueron suficientes para cubrir dicho costo. A tales efectos, se compara el valor del CPE correspondiente al beneficiario y a los integrantes de su núcleo familiar amparados por el seguro, incrementado en un 25%, con los aportes personales efectivamente realizados al FONASA. Cuando estos aportes superan el valor de referencia calculado, el excedente es devuelto al contribuyente.

Previo a la promulgación del Decreto N.º 317/025, el cálculo del CPE se realizaba de acuerdo con la metodología establecida en el Decreto N.º 221/011 (en adelante, *metodología anterior*). Esta metodología consideraba el promedio ponderado por sexo del componente cápita de la cuota salud del FONASA para los distintos tramos de edad, desde el nacimiento hasta la edad correspondiente a la expectativa de vida al nacer de mujeres y hombres. A dicho valor se adicionaban el componente de metas asistenciales, la cuota del FNR y el costo de administración del SNS, equivalente al 5% de la suma de los componentes anteriores. No obstante, la metodología anterior presentaba algunas limitaciones metodológicas que tendían a subestimar el valor del CPE y, por consiguiente, el costo esperado de la cobertura de salud de los beneficiarios del SNS. En este contexto, el Decreto N.º 317/025 introdujo modificaciones orientadas a corregir dichas limitaciones y mejorar la precisión de las estimaciones (en adelante, *nueva metodología*).

El primer problema identificado en la metodología anterior refiere **al supuesto implícito sobre la edad de ingreso de los beneficiarios al SNS**. Dado que la estructura relativa de las cápitas por tramo de edad presenta una forma de "U", con valores más elevados durante el primer año de vida y en las edades avanzadas, la edad a la que una persona se incorpora al sistema constituye un factor determinante del costo esperado de su cobertura de salud y, por ende, del valor del CPE.




Nota: el valor 1 equivale a la categoría "hombres de 20 a 44"
Fuente: MSP

Sin embargo, la fórmula de cálculo utilizada por la metodología anterior tomaba como referencia la expectativa de vida al nacer, lo que equivalía a asumir un SNS plenamente maduro, en el que la totalidad de los beneficiarios hubiera contado con cobertura ininterrumpida desde el nacimiento hasta el fallecimiento. Dado que el SNS se encuentra aún en proceso de maduración y que una proporción significativa de sus beneficiarios se incorporó al sistema varios años después de su nacimiento, dicho supuesto no reflejaba adecuadamente las características de la población efectivamente cubierta.

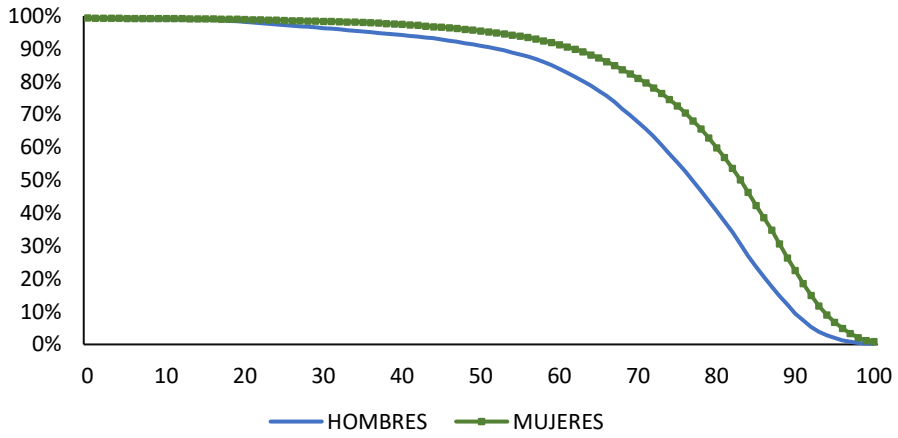
El segundo problema identificado en la metodología anterior refiere al supuesto utilizado respecto de la **duración de la vida de los beneficiarios**. Como se señaló, para calcular el valor promedio de la cápita FONASA durante toda la vida de una persona, la metodología anterior asumía que todos los beneficiarios vivirían exactamente hasta la esperanza de vida al nacer correspondiente a su sexo (74,92 años para los hombres y 81,37 años para las mujeres).

Sin embargo, la esperanza de vida constituye un promedio poblacional, por lo que en la práctica algunas personas fallecen antes de alcanzar esa edad y otras sobreviven más allá de ella. Dado que el valor de la cápita FONASA aumenta significativamente en los tramos de edad más avanzados, este supuesto generaba una subestimación del valor promedio intertemporal de las cápitas. En particular, la metodología asignaba ponderación nula a las edades superiores a la esperanza de vida al nacer, 75 años y más en el caso de los hombres y 82 años y más en el caso de las mujeres, excluyendo del cálculo años de vida que están asociados a costos de cobertura relativamente elevados.

Como consecuencia, la metodología anterior tendía a subestimar el costo esperado de la cobertura de salud a lo largo de la vida y, por ende, el valor del CPE.

Una forma de superar el segundo problema metodológico consiste en utilizar curvas de supervivencia en lugar de la esperanza de vida al nacer. Las curvas de supervivencia muestran la proporción de una cohorte hipotética que permanece con vida a cada edad, de acuerdo con los patrones de mortalidad observados para cada sexo en Uruguay en el año de referencia, en este caso se considera el 2024. De esta manera, el valor promedio de la cápita FONASA puede calcularse ponderando cada edad según la probabilidad efectiva de supervivencia correspondiente.

**Curva de supervivencia al nacer**
Según edad y sexo

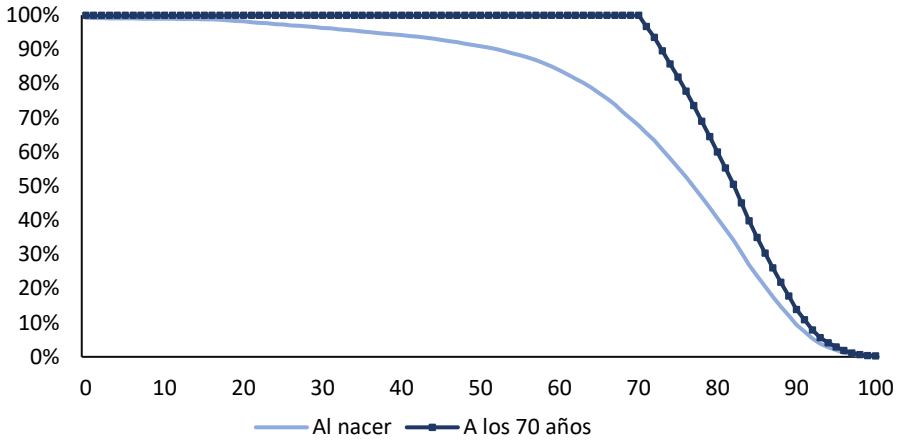



Fuente: en base a MSP

Este enfoque constituye una mejora respecto de la metodología anterior, que implícitamente asumía que todos los individuos sobrevivían hasta la esperanza de vida al nacer y fallecían exactamente a esa edad y resultan más adecuadas para el cálculo del promedio intertemporal de la cápita Fonasa para los individuos al nacer.

Para edades más avanzadas, corresponde utilizar las probabilidades de supervivencia condicionadas a haber alcanzado la edad actual. Por ejemplo, para un individuo de 70 años, la probabilidad de supervivencia es igual a uno para todas las edades hasta los 70 años, dado que ya las ha alcanzado, mientras que para las edades posteriores dicha probabilidad disminuye de acuerdo con los patrones de mortalidad vigentes para personas de esa edad y sexo.

**Curva de supervivencia para hombres al nacer y a los 70 años**




Fuente: MEF -MSP

Por otra parte, para corregir el primer problema metodológico identificado, relativo a la edad de ingreso al SNS, resulta necesario considerar que el sistema comenzó a funcionar en 2008. En consecuencia, únicamente los menores de 18 años han estado cubiertos por el SNS durante toda su vida. Las personas de mayor edad se incorporaron al sistema una vez iniciado este, por lo que solo han estado cubiertas durante una parte de su ciclo de vida.

En función de ello, para los beneficiarios mayores de 18 años el cálculo del promedio intertemporal de la cápita debe considerar únicamente los años efectivamente cubiertos por el SNS desde 2008, así como los años de vida futuros, de acuerdo con la probabilidad de supervivencia estimada bajo los parámetros de mortalidad actuales (curva de supervivencia). Ilustrando esto con el ejemplo de un hombre de 70 años, esto implicaría asignar una ponderación nula para los valores de la cápita FONASA para edades menores a 53 años, y una ponderación para las edades superiores a 70 años de acuerdo a su probabilidad de supervivencia estimada para cada edad.

De esta manera, se puede calcular, para cada sexo y edad simple, el promedio intertemporal de la cápita FONASA esperado para toda su vida bajo el régimen actual del SNS, ponderado según la probabilidad de supervivencia a cada edad. Una vez obtenido este valor, para calcular el CPE en la población beneficiaria del SNS, corresponde calcular el promedio de los valores para cada sexo y edad simple, ponderados según el peso de dicho sexo y edad en el total de los beneficiarios del SNS.

De este modo, la nueva metodología utilizada calcula el costo intertemporal esperado de la cobertura de salud considerando exclusivamente los períodos en que los beneficiarios estuvieron efectivamente amparados por el SNS. Para ello, estima el valor promedio de la cápita FONASA para cada sexo y edad, ponderado según las probabilidades de supervivencia correspondientes, y posteriormente promedia dichos valores de acuerdo con la estructura demográfica de la población beneficiaria del Seguro. Al igual que en la metodología anterior, al resultado obtenido se adicionan los componentes correspondientes a metas asistenciales, la cuota del FNR y el costo de administración del SNS, equivalente al 5% de la suma de dichos componentes.

En síntesis, la nueva metodología corrige dos limitaciones relevantes de la metodología anterior. En primer lugar, incorpora la edad efectiva de ingreso de los beneficiarios al SNS, evitando asumir que todos los individuos estuvieron cubiertos desde su nacimiento. En segundo lugar, sustituye el supuesto de una única edad de fallecimiento asociada a la esperanza de vida por la utilización de curvas de supervivencia, que reflejan de forma más precisa la probabilidad de alcanzar cada edad. Como resultado, la nueva metodología permite obtener una estimación más rigurosa del costo esperado de la cobertura de salud de los beneficiarios del SNS y, por consiguiente, un cálculo más preciso del Costo Promedio Equivalente.

## 5.3. Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC)

### 5.3.1. Resultados del sector

El subsector mutual está conformado por 34 instituciones, 24 con sede principal en departamentos del interior del país. En conjunto brindan cobertura en salud a 2.173.726 personas a setiembre 2025 [37].

Los principales **indicadores de producción asistencial** de las IAMC publicados por el MSP [38] muestran que, en los últimos años, la actividad ha continuado recuperándose hasta alcanzar, en la mayoría de los casos, valores similares a los registrados antes de la pandemia. En particular, las consultas presenciales (urgentes y no urgentes) alcanzaron 6,3 consultas por afiliado por año, consolidando la recuperación observada desde 2022 y ubicándose nuevamente en niveles comparables a los de 2019. En contraste, las consultas no presenciales mantienen una tendencia descendente. Si bien durante la pandemia sustituyeron una parte importante de la atención presencial, en los últimos años se han estabilizado en torno a 0,3 consultas por afiliado por año. En cuanto a los días de camas ocupados en cuidados moderados, los niveles tienden hacia los valores previos a la pandemia. Por el contrario, los días cama ocupados en CTI continúan disminuyendo luego de los máximos registrados durante la emergencia sanitaria. En cuanto a la utilización de block en cirugías coordinadas, se observa una recuperación sostenida desde 2022, alcanzando incluso niveles levemente superiores a los registrados antes de la pandemia.

En relación **con los resultados económicos del sector**, los estados de resultados muestran que, durante 2025, el Resultado del Ejercicio fueron positivos y estables en relación al ejercicio anterior, por el equivalente al 1,14% de los Ingresos Operativos netos (ION).

[37] https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/datos-y-estadisticas/datos/poblacion-afiliada-iamc-tipo-afiliacion-2012-2025

[38] https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/datos-y-estadisticas/datos/indicadores-asistenciales-iamc-2012-2025.

| ESTADO DE RESULTADO (*) - PERIODO 2024-2025<br>En millones de pesos | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2024 | | | 2025 | | |
| | MDEO | INT | TOT | MDEO | INT | TOT |
| Ingresos Operativos | 75.849 | 53.463 | 129.312 | 79.872 | 56.980 | 136.852 |
| Resultado Operativo | 782 | 701 | 1.483 | 467 | 1.021 | 1.488 |
| Resultados Diversos | 77 | -62 | 15 | 185 | 65 | 249 |
| Resultados Financieros | -264 | 226 | -38 | -337 | 160 | -178 |
| Resultado del Ejercicio | 596 | 865 | 1.461 | 315 | 1.245 | 1.560 |
| Resultado Operativo/IO | 1,03% | 1,31% | 1,15% | 0,59% | 1,79% | 1,09% |
| Resultado No Operativo/IO | -0,25% | 0,31% | -0,02% | -0,19% | 0,39% | 0,05% |
| Resultado del Ejercicio/IO | 0,79% | 1,62% | 1,13% | 0,39% | 2,19% | 1,14% |

*Fuente: MSP*
*(*) Ajustados por inflación al 30.09.2025 de cada año.*

A cierre del ejercicio 2025, el endeudamiento total del sector asciende a $46.761 millones, 4% más en términos reales que en 2024. La deuda corriente representa el 80% del endeudamiento total del sector. En el último año, el pasivo de largo plazo creció 14% y el de corto plazo 1%. Sin embargo, desde una perspectiva de mediano plazo (2021-2025), el pasivo no corriente registra una caída de 14% en términos reales, mientras que el pasivo corriente aumentó 7%.

Los **indicadores de liquidez** se mantuvieron estables en 2025. El Pasivo Corriente sobre ION se ubicó en 3,3 meses para el total del sistema, en 3,9 meses en Montevideo y en 2,5 meses en el interior, manteniéndose la brecha entre ambos subsectores. Por su parte, la relación activo corriente sobre pasivo corriente, que determina la capacidad de una institución para enfrentar las obligaciones contraídas a corto plazo, aumentó de 61% a 66%. Por su parte, **los indicadores de solvencia** muestran que el pasivo por afiliado del sector se ubicó en $21.512 en 2025, lo que representa un crecimiento real de 3,4% respecto al año anterior. En 2025, el pasivo por afiliado ascendió a $26.646 en Montevideo y a $14.356 en el interior.

### 5.3.2. Fondo de Garantía IAMC

El Fondo de Garantía IAMC, creado por la Ley Nº 18.439 de 22 de diciembre de 2008, tiene como objetivo garantizar el repago del financiamiento que obtienen las instituciones que atraviesen situaciones de insolvencia o grave dificultad económica. La última garantía concedida al amparo de este fondo fue en 2024 a CASMU-IAMPP, por un monto de hasta $2.184,4 millones, a través de la Ley Nº 20.325, de 23 de agosto de 2024.

La activación de garantías, tras el cierre de Casa de Galicia en 2022, implicó recomponer anualmente el patrimonio del Fideicomiso de Garantía, habiendo necesidades de recomposición del Fondo previstas hasta 2040.

El Fondo de Garantía IAMC permitió el acceso a créditos en UI de una duración promedio próxima a los 15 años. El saldo de la deuda garantizada a mayo de 2026, considerando intereses, asciende a UI 875 millones.

**GARANTIAS EMITIDAS FONDO DE GARANTIA IAMC AL 30/05/26**

| Instrumentos | Fecha de emisión | Finaliza amortización | Garantías Autorizadas (UI) | Sustitución de garantías (UI) | Saldo del capital garantizado (UI) | Saldo de intereses garantizados (UI) | Saldo de deuda garantizada (UI) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **CASMU** | | | | | | | |
| *FF CASMU II* | *Dic-12* | *2027* | 47 | 222 | 42 | 2 | 43 |
| *FF CASMU III* | *May-16* | *2031* | - | 75 | 35 | 5 | 40 |
| BROU/CASMU * | *Ago-21* | *2036/2037* | 184 | - | 149 | 26 | 175 |
| BROU / CASMU IAMPP ** | *Oct-24* | *2039* | 164 | - | 163 | 47 | 210 |
| BROU / CASMU IAMPP ** | *Nov-24* | *2039* | 33 | - | 32 | 10 | 42 |
| BROU / CASMU IAMPP ** | *Jun-25* | *2040* | 160 | - | 150 | 44 | 194 |
| **Total** | | | **587** | **297** | **571** | **133** | **705** |
| **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA** | | | | | | | |
| *FF A.Española* | *Nov-11* | *2027* | 330 | - | 41 | 1 | 43 |
| *FF A. Española II* | *May-16* | *2032* | 210 | - | 107 | 21 | 128 |
| **Total** | | | 540 | - | 148 | 22 | 170 |
| **TOTAL GENERAL** | | | **1.127** | **297** | **720** | **155** | **875** |

Fuente: República AFISA. Estados financieros correspondientes al ejercicio finalizado el 31/05/26.

* UI 100 millones finaliza amortización 2037 y el saldo restante tiene fecha de último pago 2036.

** El saldo de capital (Aplicable a préstamos del BROU) difiere de la garantía emitida en virtud que el banco realiza desembolsos parciales.

Durante 2025, CASMU-IAMPP recibió el saldo de la garantía autorizada en el marco de la Ley Nº 20.325, de 23 de agosto de 2024. La institución permaneció bajo régimen de intervención sin desplazamiento de sus autoridades, a partir de lo dispuesto por la Ley Nº 20.404, de 11 de abril de 2025. El Poder Ejecutivo mantuvo reuniones periódicas con los interventores a efectos de realizar un seguimiento permanente de la situación económico-financiera y asistencial de la institución, al tiempo que se llevaron a cabo instancias de intercambio con las autoridades de CASMU-IAMPP.

## 5.4. Ministerio de Salud Pública

### 5.4.1. Avances legales e institucionales

Durante el 2025 trabajó en **revisar, actualizar y gestionar el catálogo de prestaciones Plan Integral de Atención en Salud (PIAS) y Formulario Terapéutico de Medicamentos (FTM)** en salud, identificando vacíos normativos y superposiciones de prestaciones.

En esa línea, se avanzó en la ampliación de la cobertura de tecnologías sanitarias: **se incorporaron los Anticoagulantes Orales de Acción Directa**[39] y la **apendicectomía laparoscópica**[40].

En cuanto a la **política de inmunizaciones**, se destaca la incorporación y abastecimiento de tres nuevas vacunas: **Hexavalente, Meningocócica B y Meningocócica ACWYX**, asegurando su planificación, distribución y disponibilidad en todo el país. Se implementaron estrategias de vacunación diferenciadas según las realidades epidemiológicas y logísticas de cada departamento, se desarrollaron jornadas intensivas en zonas fronterizas, áreas rurales y de difícil acceso, centros educativos y espacios comunitarios, y se mantuvo una coordinación permanente con autoridades departamentales, prestadores públicos y privados, y referentes locales para asegurar la continuidad operativa. Además, se brindó una respuesta inmediata y flexible ante situaciones especiales, incluyendo bloqueos de vacunación contra sarampión y varicela, así como jornadas extraordinarias de inmunización.

Otras de las líneas prioritarias es la **mejora del acceso oportuno a los servicios de salud.** En este sentido, para reducir los **tiempos de espera**, se aprobó un decreto, el N°44/026 de 26 de febrero de 2026, para garantizar una atención oportuna, equitativa y eficiente, incorporando plazos para prestaciones no contempladas, redefiniendo los tiempos máximos conforme a criterios de razonabilidad clínica, priorización sanitaria, necesidades específicas de grupos poblacionales y capacidad instalada de recursos técnicos y humanos.

En relación a las políticas de **salud mental**, se impulsó la aplicación del Plan Nacional de Salud Mental, promoviendo la elaboración de planes departamentales integrales. Asimismo, en metas asistenciales se incorporan indicadores de seguimiento inmediato de afiliados con intento de autoeliminación y mejora del acceso oportuno a servicios de salud mental. Además, la Ley de presupuesto 2025-2029 incorporó recursos incrementales por $220 millones para 2026 y $230 millones a partir de 2027, para MSP, ASSE y MIDES, junto con una reasignación de partidas para UDELAR.

En materia de **recursos humanos** se celebraron acuerdos colectivos con los sindicatos de trabajadores médicos y no médicos por dos años, en el Grupo 15, Subgrupo “Salud general”. Como resultado, se establecieron los ajustes salariales para estos colectivos, priorizando aquellos trabajadores de menores ingresos, en línea con las pautas salariales del Poder Ejecutivo. Asimismo, se acordó la renovación e incremento de la partida de capacitación durante la vigencia del convenio.

En el caso de los **trabajadores no médicos**, se acordó la creación de una comisión tripartita para abordar las condiciones de trabajo. En junio de 2026, en el marco de dicha comisión, se acordó una nueva descripción de la categoría de Licenciado en Psicología y la readecuación del laudo mínimo asociado. También se creó un laudo para la categoría de Auxiliar de Farmacia.

En el caso de los **trabajadores médicos**, se acordó el pago de la partida de capacitación de telemedicina y sistema digitales para el personal médico. Adicionalmente, se acordó la ampliación de los cupos para residencias médicas y la creación de 150 nuevos Cargos de Alta Dedicación.

[39] Ordenanza Nº 1467/025 del MSP**,** de fecha 17 de diciembre de 2025 y Ordenanza Nº 148/026, de 12 de febrero de 2026.
[40] Decreto N° 304/025, 23 de diciembre de 2025.

Por último, durante el 2025, se trabajó en el armado de la propuesta hacia una nueva institucionalidad regulatoria, con el diseño de la **Agencia de Vigilancia Sanitaria (AVISU)** creada en la Ley de Presupuesto 2025-2029.

### 5.4.2. Ley de eutanasia

Se destaca la aprobación de la **Ley de Muerte Digna o Eutanasia**, Ley Nº 20.431 de 24 de octubre de 2025, reglamentada por el Decreto 76/026. Dicha ley convierte a Uruguay en el primer país de la región en legalizar la eutanasia a través de una norma con jerarquía de Ley.

La presente ley tiene como objeto regular y garantizar el derecho de las personas a transcurrir dignamente el proceso de morir en las circunstancias que ella determina, estableciendo un marco claro, garantista y acompañado para su implementación en el sistema de salud.

La normativa define con precisión quiénes pueden acceder a este derecho: personas mayores de edad, psíquicamente aptas, que cursen una enfermedad incurable e irreversible o se encuentren en etapa terminal, y que experimenten sufrimientos persistentes que consideren incompatibles con su dignidad.

La reglamentación establece un procedimiento gradual que comienza con la solicitud expresa, libre y por escrito de la persona, incluye la evaluación del médico actuante y una segunda opinión médica independiente. En caso de existir diferencias entre profesionales, se prevé la intervención de una junta médica para garantizar una resolución fundada y segura.

Se trata de un procedimiento que da garantías, en base a múltiples controles como la evaluación médica, la ratificación de voluntad, el registro clínico exhaustivo y la posibilidad de revocar la decisión en cualquier momento. El proceso contempla, además, la obligación de los equipos de salud de brindar información completa sobre todas las alternativas disponibles, incluyendo los cuidados paliativos, garantizando que la decisión sea plenamente informada. También establece responsabilidades claras para los prestadores de salud, quienes deberán asegurar el acceso, el acompañamiento y el cumplimiento de cada etapa del procedimiento.

También se crea una Comisión Honoraria de Revisión que tendrá como cometido supervisar que los procedimientos se desarrollen conforme a la normativa vigente, como forma de asegurar la transparencia y el respeto de los derechos de las personas en todo el proceso.

## 5.5. Administración de los Servicios de Salud del Estado

Durante 2025, la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) trabajó en **cinco ejes estratégicos**: Primer Nivel de atención, Telemedicina, Salud Mental, Niños atendidos en Casas de Desarrollo (CDN) y salud bucal escolares. Como resultado del trabajo realizado, se logró ampliar la cobertura en el Primer Nivel de Atención. En materia de salud mental, se destaca el incremento de los cupos para atención en psiquiatría y psicología. Asimismo, se fortaleció la atención a la niñez mediante la ampliación de los dispositivos de las Casas de Desarrollo de la Niñez y se expandió la a cobertura de los servicios de telemedicina.

Se avanzó en el fortalecimiento del **Primer Nivel de Atención** mediante una estrategia orientada a reducir las brechas territoriales y ampliar la cobertura en zonas rurales y de difícil acceso. Entre las principales acciones se destacan la planificación de recursos humanos según las necesidades de cada departamento, la incorporación de cargos para localidades rurales, la reactivación de

rondas y ferias de salud y la coordinación con MSP, MIDES, UDELAR y Uruguay Crece Contigo, fortaleciendo el acceso y la capacidad de respuesta de los servicios de salud en todo el territorio.

En **Salud Mental** se avanzó en la descentralización de la gestión y el fortalecimiento de las capacidades territoriales. Asimismo, se generaron insumos estratégicos, a través de un censo de las características de la población internada en centros monovalentes, para la planificación de los procesos de desinstitucionalización previstos en la normativa vigente. En términos asistenciales, se avanzó en la complementación de urgencias en la Región Este, se ampliaron camas en la Región Norte y se inició la adecuación del Hospital de Río Negro y de Florida para una unidad de corta estadía, mejorando la capacidad de respuesta.

La **Telemedicina y la transformación digital** representó uno de los avances de gestión más significativos, con un incremento en la cantidad de nodos activos y un crecimiento en las teleinterconsultas. La Red Nacional de Teleultrasonografía amplió el acceso a estudios gineco-obstétricos en zonas con baja disponibilidad de especialistas. Asimismo, se ha capacitado al personal de salud en todo el país, consolidando una comunidad de práctica. En lo que respecta a digitalización, el fortalecimiento de la Historia Clínica Electrónica, la integración con sistemas del MSP y MIDES, la implementación del Plan de Seguridad de la Información (SGSI) y el inicio del sistema *e-medicamentos* configuran una base de infraestructura sobre la cual se avanzará en el período 2026–2029.

En materia de **Complementación y alianzas institucionales**, se avanzó a través de la firma de convenios público-público con diversas instituciones. Se destaca el nuevo convenio estratégico con el Hospital de Clínicas, que pasó a integrar el sistema de puertas de urgencia de la Región Sur y a constituirse en referencia para la Región Este.

El año 2025 estuvo marcado por un proceso de **ordenamiento organizacional** orientado a la profesionalización de la conducción institucional. Son ejemplo de ello, la creación de la División de Gestión de Conflictos, la capacitación de funcionarios en procedimientos administrativos y en implementación del Expediente en Línea. En gestión del medicamento, la implantación del sistema e-medicamentos, la reducción significativa de quiebres de stock y el desarrollo del Programa de Optimización del Uso de Antibióticos (PROA) aportaron racionalidad técnica y eficiencia al suministro.

Por último, está en proceso el programa “Salud en calle”, constituyendo el compromiso de gestión más exigente en el corto plazo, estando previsto su inicio para 2026. El programa articula cuatro componentes interdependientes orientados a superar la fragmentación institucional en la atención de personas en situación de calle y alta vulnerabilidad social, operando bajo el principio de no exclusión.

## 5.6. Fondo Nacional de Recursos

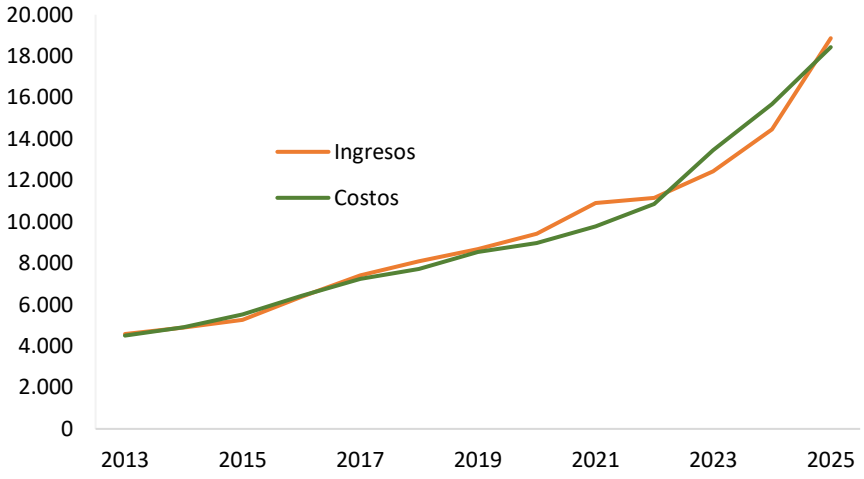
El Fondo Nacional de Recursos (FNR) constituye un componente fundamental del sistema de salud uruguayo, al asumir la cobertura financiera de procedimientos de medicina altamente especializada y medicamentos de alto precio para los usuarios del SNIS. Su actuación contribuye a garantizar condiciones de acceso equitativas a prestaciones de alta complejidad, reduciendo las barreras económicas asociadas a tratamientos de elevado costo y favoreciendo la sostenibilidad financiera del sistema sanitario.

El FNR gestiona un monto significativo de **recursos económicos**, para hacer frente a egresos equivalentes a 0,5% de PIB. Para su funcionamiento, el FNR administra recursos proveniente de distintas fuentes, distinguiéndose fundamentalmente dos tipos de ingresos: (i) las cuotas

mensuales aportadas por todos los afiliados, a través del FONASA o de las propias IAMC en el caso de los afiliados individuales, así como seguros integrales y (ii) el aporte por acto médico que realiza el Estado por los servicios prestados a los beneficiarios de ASSE no FONASA, del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas, y otros recursos afectados por la ley.

**Evolución de ingresos y egresos del FNR**

En millones de $ corrientes




Fuente: FNR

Desde el punto de vista de la cobertura financiera de prestaciones, el FNR financia a través de:

a) **Institutos de Medicina Altamente Especializada (IMAE):** procedimientos cardiovasculares en adultos y niños (incluyendo procedimientos cardiológicos intervencionistas, cirugías cardíacas, implante de cardiodesfibriladores y marcapasos), procedimientos traumatológicos (prótesis de cadera y rodilla), procedimientos renales (hemodiálisis y diálisis peritoneal), atención de grandes quemados en adultos y niños, y trasplantes de órganos y tejidos (corazón, riñón y progenitores hematopoyéticos en adultos y niños).

b) **Centros especializados:** estudios diagnósticos mediante PET-Scan en el CUDIM; tratamientos de reproducción humana asistida de alta complejidad, incluyendo estudios genéticos preimplantacionales y preservación de la fertilidad en pacientes oncológicos; trasplante hepático en adultos; neurointervencionismo, incluyendo el tratamiento de la epilepsia refractaria, enfermedad de Parkinson y distonías; tratamiento de la sordera severa neurosensorial mediante implante coclear y rehabilitación posterior; tratamiento del accidente cerebrovascular (ACV) isquémico hiperagudo mediante trombectomía mecánica; tratamiento de malformaciones arteriovenosas y aneurismas; cirugía fetal; cirugía trasoral láser $CO_2$ y diagnóstico oncogenético.

c) **Contratación de servicios en el exterior:** trasplante pulmonar y procedimientos de tromboendarterectomía pulmonar; trasplante hepático pediátrico; tratamiento del retinoblastoma congénito; y procedimientos de cirugía cardíaca pediátrica que no pueden realizarse en los IMAE nacionales.

d) **Medicamentos de Alto Precio (MAP):** cobertura y financiamiento de 100 principios activos destinados al tratamiento de 55 patologías, además de medicamentos asociados a procedimientos específicos y programas de prevención.

e) **Dispositivos médicos:** endoprótesis aórticas para el tratamiento de aneurismas de aorta y dispositivos de infusión subcutánea continua de insulina para personas de entre 0 y 21 años con diabetes tipo 1 que requieren este tratamiento.

f) **Programas y actividades complementarias:** auditorías técnicas a los IMAE y programas financiados, programas de prevención y gestión del riesgo en áreas como tabaquismo, salud cardiovascular y salud renal, evaluación de resultados de las prestaciones financiadas y actividades de educación profesional continua dirigidas al personal de salud.

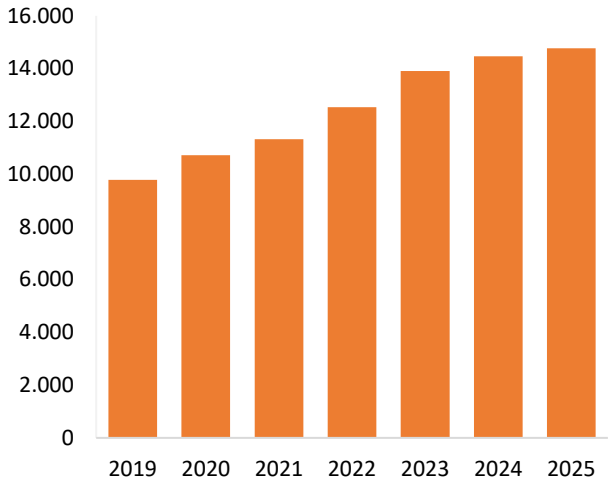
Todas las prestaciones financiadas por el FNR se otorgan de acuerdo a la normativa de cobertura vigente para cada técnica, procedimiento o medicamento. La misma se elabora considerando la mejor evidencia científica disponible, la opinión de expertos y criterios de sostenibilidad financiera, y son aprobadas por la Comisión Honoraria Administradora (CHA). Asimismo, la normativa es publicada en el sitio web institucional, está sometida a procesos de revisión y actualización periódica, y cuenta con instancias de evaluación técnica externa que contribuyen a fortalecer la calidad y transparencia de la toma de decisiones.

Durante 2025, el FNR continuó avanzando en la incorporación de nuevas prestaciones y en la actualización de coberturas ya existentes. Entre las principales incorporaciones se destacan el tratamiento endovascular de malformaciones arteriovenosas y aneurismas cerebrales, la cirugía transoral con láser para el tratamiento de tumores malignos de la vía aerodigestiva superior y lesiones premalignas, y la incorporación de la tromboendarterectomía pulmonar al convenio del Programa de Trasplante Pulmonar. Asimismo, se amplió el acceso a diversas prestaciones mediante la actualización de normativas de cobertura, incluyendo los implantes de cardiodesfibriladores y la atención de cardiopatías congénitas complejas infantiles. En materia de medicamentos de alto precio, se incorporó la asociación de atezolizumab y bevacizumab como tratamiento de primera línea para determinados pacientes con cáncer de pulmón no microcítico.

Por otra parte, se fortaleció la descentralización de las prestaciones financiadas por el FNR mediante la ampliación de la cobertura de procedimientos de artroplastia de rodilla en centros asistenciales del interior del país. Adicionalmente, se ratificaron y renovaron convenios estratégicos vinculados a programas especializados, entre ellos los de cirugía fetal, neuromodulación para enfermedad de Parkinson y distonías, así como los relativos a la cirugía de la epilepsia refractaria. También se avanzó en la consolidación de mecanismos de evaluación y auditoría mediante acuerdos de cooperación con la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Uruguay (AETSU) y el MSP, orientados a fortalecer los procesos de evaluación de tecnologías sanitarias y auditorías clínicas de segunda opinión.

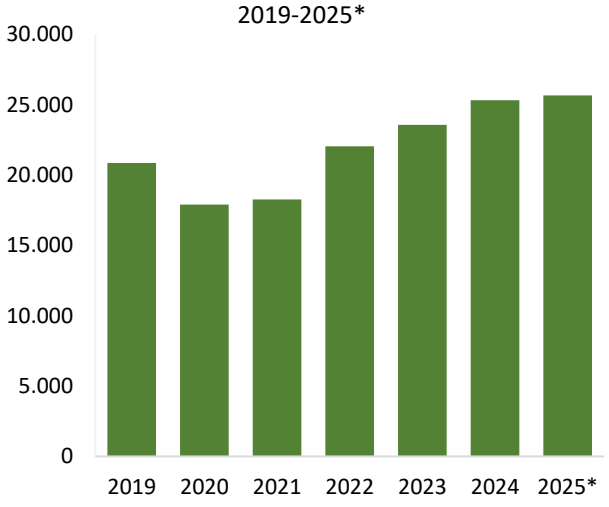
Mientras que la pandemia moderó temporalmente el crecimiento de los tratamientos con Medicamentos de Alto Precio (MAP), esta tendencia se revirtió a partir de 2022. Desde entonces, el número de pacientes tratados continuó aumentando de forma sostenida, alcanzando en 2025 a alrededor de 14.700 personas. Esto implica que el FNR brindó cobertura en MAP a aproximadamente un 51% más de pacientes que en 2019, consolidando una trayectoria de crecimiento sostenido. En el caso de los actos médicos se observa una evolución similar, aunque con un impacto más marcado de la pandemia, acumulando un incremento de 23% respecto a 2019.

**Pacientes tratados con MAP**
2019-2025




Fuente: FNR

**Actos médicos autorizados**
2019-2025*




Fuente: FNR (*) Estimación preliminar

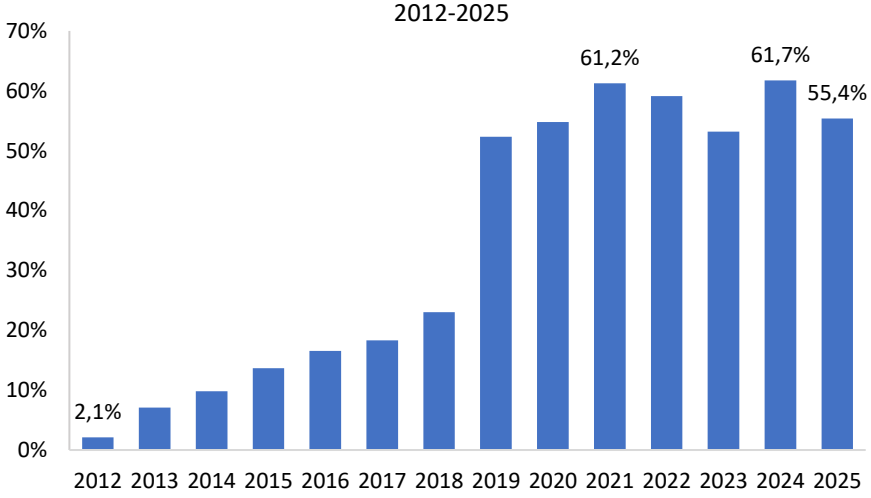
## 5.7. Amparos judiciales por Medicamentos de Alto Precio (MAP) y técnicas

En Uruguay todos los beneficiarios del SNS tienen derecho al PIAS. Este plan incluye un Formulario Terapéutico de Medicamentos (FTM) obligatorio, que implica una lista mínima de fármacos que los prestadores están obligados a dar a sus usuarios. A partir del año 2005 se incorporan a las prestaciones del FNR los MAP con cobertura universal.

A pesar de ello, en los últimos años se ha dado un proceso de **judicialización de la salud** que ha crecido de forma sostenida, hasta alcanzar en el año 2025 un monto de 146 millones de dólares por amparos judiciales contra el MSP, y 18 millones de dólares por amparos contra el FNR, tanto en MAP como en prestaciones.

Por su parte, el gasto en MAP alcanzó a 249 millones de dólares en 2025. De ese total, el 55,4% correspondió a medicamentos suministrados en cumplimiento de amparos judiciales contra el MSP y el FNR.

**Gasto en amparos como proporción del gasto total en MAP**
2012-2025




Fuente: MEF-FNR

La participación de los amparos judiciales en el gasto total destinado a MAP registró un crecimiento sostenido durante la última década. Mientras que en 2012 representaba apenas el 2,1% del gasto total, su peso relativo aumentó progresivamente superando el 50% a partir de 2019.

Como parte de la estrategia para reducir la judicialización del acceso a medicamentos de alto precio, se amplió la cobertura financiera del FNR incorporando prestaciones que hasta ese momento concentraban una parte importante de los amparos judiciales. En 2022 se incorporaron a la cobertura financiera del FNR seis medicamentos que se encontraban entre los diez principios activos con mayor gasto asociado a amparos judiciales. Asimismo, durante 2023 se incorporaron nuevos medicamentos y se ampliaron coberturas de tratamientos ya financiados. Estas incorporaciones, realizadas de acuerdo con el procedimiento establecido en el Decreto N.º 130/017, contribuyeron a canalizar el acceso a determinados tratamientos a través de los mecanismos regulares de cobertura, reduciendo la necesidad de recurrir a la vía judicial para algunos principios activos.

En paralelo, se continuó avanzando en estrategias orientadas a mejorar las condiciones de adquisición de medicamentos de alto precio. Entre ellas, se destacan las negociaciones llevadas adelante entre el FNR, el MSP y el MEF, así como las acciones posteriores de centralización de compras a través del convenio suscrito entre el MSP y el FNR. Estas medidas permitieron obtener reducciones significativas de precios y generar ahorros estimados en el entorno de los 13 millones de dólares anuales, contribuyendo a mitigar el impacto financiero asociado a los amparos judiciales.

No obstante, la participación de los amparos en el gasto total de medicamentos de alto precio volvió a incrementarse en 2024 y 2025. Esto sugiere que, si bien las incorporaciones al FNR y las mejoras en las condiciones de compra han permitido contener parte del gasto, los amparos judiciales continúan representando una proporción significativa del financiamiento de MAP, constituyendo uno de los principales desafíos para la sostenibilidad financiera del sistema de salud.

En cuanto a la evolución de las acciones de amparo vinculadas a técnicas médicas, durante 2025 se observa un marcado incremento real del gasto del 54,2% respecto al año anterior, revirtiendo la tendencia descendente registrada en 2023 y 2024. Si bien la incorporación del Implante Valvular Aórtico Transcatéter (TAVI) a la cobertura financiera del FNR en 2023 contribuyó a reducir la litigiosidad y moderar el gasto asociado a este tipo de procedimientos, la evolución observada en 2025 refleja una renovada presión sobre el sistema derivada de nuevas demandas judiciales vinculadas a otras técnicas de alta complejidad.

La creciente judicialización del acceso a MAP y procedimientos de alta complejidad constituye un enorme desafío para el sistema de salud uruguayo. El aumento sostenido de las acciones de amparo genera presiones significativas sobre la sostenibilidad financiera del sistema. Asimismo, la resolución de coberturas a través de la vía judicial afecta la planificación del gasto y generan inequidades en el acceso a las prestaciones.

# 6. VIVIENDA Y HÁBITAT

Durante el primer año de gestión del gobierno 2025–2029, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) avanzó en la implementación del Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat (PQVH), poniendo en marcha nuevos programas, consolidando instrumentos institucionales y generando las condiciones para las innovaciones previstas para el resto del período. A continuación, se presentan los principales avances y líneas de acción, en el marco de las prioridades de gobierno, desde la perspectiva de cada una de sus direcciones nacionales.

## 6.1. Dirección Nacional de Integración Social y Urbana

Uruguay tiene un fuerte desafío asociado a las familias que residen en asentamientos irregulares. Pese al amplio conjunto de acciones que los distintos Gobiernos nacionales y departamentales han venido desarrollando, no se han logrado reducciones significativas en la cantidad de asentamientos, ni en la cantidad de personas que allí residen.

En ese marco, la Dirección Nacional de Integración Social y Urbana (DINISU) desarrolló el **Registro Nacional de Asentamientos Irregulares (RNAI)**, que implicó asumir la competencia de centralizar la información sobre asentamientos a nivel nacional y desarrollar una herramienta clave para la toma de decisiones basada en evidencia. El RNAI identificó 667 asentamientos en todo el país al cierre de 2024, lo que constituyó el primer relevamiento público oficial desde el año 2018. De acuerdo con datos del Censo 2023, dichos asentamientos albergan a cerca de 193.000 personas.

Contemplando dicho desafío, el Gobierno definió potenciar y fortalecer las acciones destinadas a atender la precariedad habitacional. A partir de una combinación de recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), de recursos específicos de DINISU y de acceso a financiamiento a través del Fideicomiso de Integración Social y Urbana (FISU), los montos dirigidos a atender a las personas en asentamientos alcanzarán a **700 millones de dólares a lo largo del quinquenio**, frente a los cerca de 350 millones de dólares que se ejecutaron en el quinquenio anterior. De este modo, se espera **duplicar los recursos dirigidos a las personas en situación de emergencia habitacional**.

En el marco de ese fortalecimiento de los recursos disponibles y en cumplimiento del tercer lineamiento del PQVH, en 2025 se desplegaron **acciones de relocalización y mejoramiento del stock habitacional en asentamientos de todo el país**, que alcanzaron a 10.927 hogares terminados.

Para ello, durante el primer año de gestión se desarrolló un proceso orientado a la **consolidación institucional de la DINISU**. La Ley Nº 20.446, aprobada en 2025, reformuló sus competencias y su estructura para potenciar su rol de diseño, coordinación y supervisión de los programas destinados a promover la integración social y urbana en contextos de precariedad habitacional. Esto implicó, entre otros aspectos, la coordinación con una mirada integral de los programas Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos (Plan Juntos), el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), el Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) y la cartera de proyectos ejecutadas a través del FISU.

Asimismo, con el objetivo de fortalecer la coordinación estratégica de las **acciones territoriales con las diecinueve Intendencias Departamentales**, se está avanzando hacia la firma de convenios estratégicos para desarrollar acciones y estrategias conjuntas de prevención de asentamientos y nuevas líneas programáticas de atención a la emergencia.

Por otra parte, en consonancia con el lineamiento transversal de priorizar a hogares con niños, niñas y adolescentes, durante 2025 se inició el diseño del nuevo programa **Crece desde el pie**. Este programa busca dar respuesta a situaciones de emergencia habitacional en hogares con presencia de niños y niñas de primera infancia o mujeres embarazadas, operando bajo una lógica interinstitucional junto al programa Uruguay Crece Contigo del MIDES, que se encarga de la priorización de los casos a atender. Las intervenciones se desarrollan con instrumentos a medida de cada situación a través de soluciones de mejora habitacional in situ, instalación de módulos habitacionales u otorgamiento de subsidios temporales de alquiler, a través de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI).

Finalmente, otra línea de innovación programática prevé apoyar iniciativas de **grupos cooperativos en situación de vulnerabilidad social**. El MVOT dispondrá el financiamiento de materiales, junto con asesoramiento técnico y social, para desarrollar experiencias de autoconstrucción colectiva en terrenos públicos, comenzando con proyectos piloto en acuerdo con la Intendencia de Montevideo y el acompañamiento de FUCVAM.

## 6.2. Dirección Nacional de Vivienda

En el marco de los lineamientos estratégicos definidos en el Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat (PQVH), las acciones desarrolladas priorizaron la atención de los sectores de menores ingresos, promoviendo una política habitacional integral basada en criterios de equidad, inclusión social y sostenibilidad territorial.

En el marco del primer lineamiento estratégico, orientado a **priorizar la atención de los hogares en situación de vulnerabilidad social y emergencia crítica**, la DINAVI continuó desarrollando las líneas de acción destinadas a facilitar el acceso a soluciones para población en situación de precariedad habitacional dispersa, que incluyen la línea de trabajo de subsidios de alquiler gestionados en articulación con otros organismos públicos y el programa Crece desde el pie ya comentado.

Asimismo, en consonancia con una perspectiva generacional de la política habitacional, se continuó fortaleciendo la **atención a las personas mayores**. Durante el año 2025 se entregaron 194 viviendas para pasivos del Banco de Previsión Social (BPS). De cara a los próximos años se promoverá una reorientación de dicha política habitacional, priorizando el otorgamiento de mayor cantidad de subsidios de alquiler frente a la construcción de nuevos complejos habitacionales. Esto permitirá brindar respuestas más ágiles a la demanda existente y optimizar el uso de los recursos públicos, reduciendo los costos asociados a la construcción, administración y mantenimiento de los edificios.

El segundo lineamiento estratégico, orientado a **contribuir al acceso y la permanencia en una vivienda adecuada mediante distintas modalidades de tenencia**, se priorizó el desarrollo de instrumentos y programas capaces de dar respuesta a la diversidad de situaciones.

En lo referente al **sistema cooperativo de vivienda**, y en el marco de los 63 compromisos de Gobierno asumidos, cabe destacar la inclusión en el presente proyecto de Ley de Rendición de Cuentas de un **crédito por el Impuesto al Valor Agregado (IVA)** incluido en las adquisiciones de bienes y servicios destinadas a los costos directos de construcción que integran las obras del proyecto cooperativo. Esto supone la materialización de una reivindicación histórica del movimiento cooperativo, que permitirá reducir el costo de las viviendas. Esta reducción en el costo, permitirá asimismo una baja en las cuotas de los cooperativistas que se beneficien de la nueva regulación, sin perjuicio de los subsidios de cuota que pudiesen existir.

Asimismo, cabe mencionar el desarrollo de la primera etapa del ciclo **Cooperativismo en Diálogo**, una instancia de intercambio y construcción colectiva para identificar y priorizar, los principales desafíos y temas estratégicos para continuar fortaleciendo este modelo de acceso y permanencia habitacional. En paralelo, el sistema cooperativo mantuvo un importante nivel de ejecución, culminándose un total de 2.101 viviendas durante el año.

En otro orden, cabe mencionar la elaboración de una nueva reglamentación para el programa **Entre Todos**, destinada a ampliar la oferta de viviendas para hogares de ingresos medios y medios-bajos. Esta adecuación normativa busca fortalecer las posibilidades de acceso al crédito hipotecario y ampliar el alcance de los subsidios a la cuota para aquellos hogares que los necesiten. Asimismo, prevé la realización de llamados públicos para la adjudicación de viviendas promovidas por el MVOT bajo criterios que favorezcan el acceso y la permanencia, asegurando estándares de calidad, adecuada localización y precios acordes a las capacidades económicas de los hogares destinatarios. También se prevé el fortalecimiento del apoyo a pequeñas empresas constructoras a través de la focalización en proyectos de menor escala; y la incorporación de garantías estatales mediante el Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SIGA).

Adicionalmente, durante 2025 se ejecutó el llamado público para la **adjudicación de 350 viviendas en el interior del país**, incorporando subsidios a la cuota otorgados por el MVOT para aquellos hogares que lo requirieran. Asimismo, se continuó con la ejecución de proyectos desarrollados mediante licitación pública, culminando la entrega de 142 viviendas destinadas a hogares activos.

Por otra parte, se destaca el diseño del **programa de Alquiler Público**, concebido en el marco de las acciones de recuperación de inmuebles degradados ubicados en áreas centrales de las ciudades, previstas en la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU). Esta iniciativa constituye una herramienta innovadora para ampliar la oferta habitacional asequible, promover la revitalización urbana y optimizar el aprovechamiento del stock existente. En el marco de dicho programa, se avanzará en la implementación de la modalidad de alquiler con subsidio parcial, priorizando a la población joven y a mujeres con niñas, niños y adolescentes a cargo.

Entre las principales iniciativas previstas se destaca la implementación del **programa Primera Vivienda**, con el objetivo de facilitar el acceso al crédito hipotecario por parte de las familias que aún no logran acceder. Esta iniciativa se desarrolla en coordinación con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y apunta a ampliar las posibilidades de acceso para sectores que, aun contando con capacidad de pago, encuentran dificultades para ingresar al sistema financiero tradicional.

Finalmente, en el marco del lineamiento estratégico orientado al **fortalecimiento de la gestión institucional**, la DINAVI continuó impulsando acciones destinadas a mejorar la planificación, la coordinación interinstitucional y la accesibilidad de la ciudadanía a los programas habitacionales. En particular, se profundizó el proceso de transformación digital de los servicios brindados, ampliando la disponibilidad de trámites en línea con el objetivo de facilitar el acceso, reducir tiempos de gestión y fortalecer la transparencia de los procedimientos. Entre los principales procesos incorporados se encuentran la postulación para la compra de vivienda disponible en el mercado, la postulación para programas de alquiler con opción a compra y la gestión de reclamos constructivos. Hacia el resto del período se seguirá priorizando esta línea de trabajo, enfocándose en el desarrollo de instrumentos específicos para optimizar los procesos administrativos y de ejecución en obras por licitación pública, a la vez que se continuará avanzando en la modernización de las herramientas digitales internas y de interacción con la sociedad.

## 6.3. Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT)

Durante este primer año de gestión, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) consolidó su rol estratégico en la planificación y gestión del territorio nacional, alcanzando un alto nivel de cumplimiento de sus cometidos institucionales.

En coordinación y cooperación con los gobiernos departamentales, se avanzó en nuevos Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS), incluyendo planes locales, programas de actuación integrada, así como revisiones parciales de directrices y planes. A nivel nacional, se destaca la aprobación de la **Reglamentación para los Programas de Actuación Integrada** y el avance para la aprobación del **Programa para la Cuenca del Río Santa Lucía**.

En materia de información territorial, se creó el **Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales**, integrando visualizadores e indicadores vinculados al mercado de suelo, asentamientos y ordenamiento territorial y se actualizaron indicadores asociados al Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 sobre ciudades y comunidades sostenibles.

En el marco del Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat, se impulsaron líneas de trabajo relacionadas con el **monitoreo del Sistema Público de Vivienda**, el acceso al suelo, la gestión territorial y la reutilización de inmuebles vacíos y degradados.

De cara al horizonte 2029, los principales desafíos en materia de ordenamiento territorial se centrarán en la revisión y culminación de instrumentos estratégicos regionales y nacionales, como las Estrategias Metropolitanas, los programas de las cuencas de los ríos Negro y Santa Lucía, la Región Centro y la Laguna Merín, junto con la reglamentación de la Directriz del Espacio Costero. Asimismo, bajo un enfoque de gestión integrada y desarrollo sostenible, la DINOT asumirá la coordinación técnica de la presidencia pro tempore de MINURVI 2026 y priorizará el fortalecimiento interinstitucional mediante la conformación de equipos interministeriales para el abordaje de áreas protegidas y calidad del agua, además de impulsar el Programa Nacional de Movilidad Urbana Sostenible y la protocolización de sus procesos internos.

Por otra parte, se potenciará la generación de conocimiento y la gestión de la información territorial mediante estudios y la consolidación de ámbitos de articulación como la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial y los encuentros nacionales. Este esfuerzo se sustentará en la consolidación de plataformas clave como el Observatorio Integral de Dinámicas Territoriales –con nuevas herramientas geoespaciales–, el Monitor del Sistema Público de Vivienda, el Observatorio Metropolitano, la Infraestructura Geoespacial (IIGOT) y el Inventario Nacional.

De este modo se consolida una gestión territorial integrada, basada en evidencia, innovación y articulación institucional, fortaleciendo la capacidad del Estado para promover un desarrollo territorial sostenible, equilibrado e inclusivo.

## 6.4. MEVIR

Durante el primer año de gobierno, MEVIR inició un proceso de transformación orientado a ampliar el acceso a las políticas habitacionales y fortalecer su capacidad de respuesta frente a las nuevas realidades del territorio rural y de las pequeñas localidades del país. En el marco del tercer lineamiento del PQVH, orientado a diseñar e implementar acciones en contextos urbanos y rurales que promuevan la integración social y territorial, al cierre del año MEVIR cuenta con **497 nuevas viviendas y 111 mejoras en curso, 76 hogares relocalizados y 317 en proceso de**

**relocalización** a través de proyectos financiados por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

Se aprobó una nueva modalidad de intervención que amplía las soluciones para las familias, incorporando una visión integral del hábitat. Los cambios incluyen la eliminación de barreras de acceso, la creación de mecanismos de priorización para hogares vulnerables y la re-implementación del subsidio a la cuota, que vincula el aporte familiar con su capacidad de pago durante 25 años. Asimismo, se definió un nuevo enfoque territorial basado en la intervención por microrregiones, que integra soluciones de vivienda nueva, mejoras habitacionales, acceso a servicios e infraestructura productiva con acompañamiento social, complementándose con la recuperación de fincas desocupadas y un proceso de escrituración para brindar seguridad jurídica a las familias.

Para el resto del período, MEVIR profundizará esta transformación mediante la consolidación de los **Planes Integrales de Proyectos Locales de segunda generación**, la expansión del programa de **Atención a Agrupamientos Irregulares Rurales** (AIR) y el despliegue de **Pueblos en Red**, una estrategia de articulación interinstitucional destinada a mejorar el acceso de las pequeñas localidades rurales a servicios, oportunidades y políticas públicas. En particular, MEVIR se encuentra trabajando en el diseño e implementación del Proyecto Ruta 26, una iniciativa orientada a atender un territorio del país que históricamente ha enfrentado importantes rezagos en materia de acceso infraestructura, servicios y oportunidades de desarrollo.

Estas innovaciones reflejan una evolución del modelo histórico de MEVIR, avanzando hacia una lógica de intervención más integral, flexible y centrada en las personas sin abandonar su reconocida capacidad de producción habitacional.

# 7. SEGURIDAD SOCIAL

El presente capítulo presenta los principales avances impulsados por el Poder Ejecutivo en materia de seguridad social, que comprenden iniciativas de reforma, mejoras en la gestión y transformaciones institucionales orientadas a fortalecer la protección social y la sostenibilidad del sistema.

En primer lugar, se presentan las iniciativas que el Poder Ejecutivo se encuentra elaborando con el objetivo de remitir al Parlamento una reforma del régimen general de jubilaciones. Entre ellas se destacan la creación de una causal de retiro anticipado de carácter general y la modificación del mecanismo de ajuste del suplemento solidario. Ambas medidas buscan dotar al sistema de mayores herramientas para afrontar las contingencias futuras, combinando una mayor flexibilidad en el acceso al retiro con una protección reforzada para quienes enfrentan mayores dificultades para prolongar su vida laboral, en un marco que preserve su sostenibilidad financiera.

En segundo término, se presentan los principales avances alcanzados en la gestión del Banco de Previsión Social durante el primer año de gobierno, orientados a mejorar la atención, reducir los tiempos de tramitación y ampliar el acceso efectivo a las prestaciones.

Finalmente, se exponen las medidas adoptadas para atender la situación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, destacando los principales componentes de la reforma aprobada y las perspectivas para fortalecer la sostenibilidad del instituto.

## 7.1. Creación de una causal de retiro anticipado

### 7.1.1. Punto de partida

Uruguay enfrenta un proceso de envejecimiento demográfico, explicado por una fuerte caída de nacimientos y un progresivo aumento de la esperanza de vida. A este proceso, se suma un contexto de cambios profundos e incertidumbre en el mundo del trabajo, derivado de la revolución tecnológica en curso, cuyos impactos sobre el empleo son todavía inciertos. Ambos procesos generan oportunidades y desafíos.

Los cambios paramétricos que introdujo la Ley Nº 20.130, de 2 de mayo de 2023, entre los que se encuentra el incremento de la edad de retiro de 60 a 65 años, permitieron modificar la trayectoria esperada del gasto previsional y llevarla a una senda de sostenibilidad económico-financiera en un horizonte de mediano y largo plazo. No obstante, un conjunto de aspectos del contexto demográfico y tecnológico y elementos de diseño del sistema, aún mantienen abiertas algunas contingencias, que se traducen en riesgos fiscales que es necesario resolver.

Estas contingencias hacen conveniente seguir incorporando ajustes al sistema previsional, manteniendo los atributos que lo destacan en la comparación regional e internacional, derivados de su alta cobertura activa y pasiva, de la adecuada suficiencia de las prestaciones y de su sostenibilidad económico-financiera.

El envejecimiento demográfico, especialmente cuando implica un aumento de la esperanza de vida saludable, brinda oportunidades para que las personas extiendan su vida laboral. Por ello, resulta fundamental que el sistema previsional continúe promoviendo la **extensión de la vida laboral** a través de fuertes incentivos. En la misma línea, el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo remitirá al Parlamento **mantiene la edad normal de retiro a los 65 años**, a la vez que

habilita un causal de retiro anticipado a los 60 años, con un **diseño que no afecte la sostenibilidad** del sistema previsional.

### 7.1.2. Los fundamentos de la causal de retiro anticipado

En línea con las recomendaciones que surgen del Diálogo Social, el Poder Ejecutivo propone la creación de una **causal jubilatoria de retiro anticipado**, que habilite el acceso a la jubilación a los 60 años de edad y 30 años de servicios computados.

Esta causal habilita entonces un **mecanismo general de acceso**, pero concebido para un uso **excepcional**, que contempla las diferentes contingencias y preferencias que pueden tener los trabajadores. En tal sentido, el diseño contempla una **especial consideración en los trabajadores que presentan menores márgenes para postergar su retiro.**

El marco legal vigente contempla algunas situaciones donde se encuentra habilitada la opción de retiro anticipado ante determinadas circunstancias: cuando se genera una incapacidad permanente para todo trabajo, cuando existen servicios bonificados, cuando existen carreras laborales extensas y a través de la causal jubilatoria para puestos de trabajo particularmente exigentes, incluida en la Ley Nº 20.130. No obstante, estos mecanismos no contemplan de forma integral el conjunto de contingencias que enfrentan los trabajadores y trabajadoras al acercarse al momento del retiro y exponen al sistema a algunos riesgos en términos de sostenibilidad.

Por un lado, el acelerado proceso de **cambio tecnológico** global en curso está modificando profundamente la demanda de habilidades y competencias en el mundo del trabajo. Esto genera fuerte incertidumbre, en particular para aquellos trabajadores altamente expuestos a los procesos de automatización o sustitución tecnológica, incluyendo los derivados del uso de las tecnologías de inteligencia artificial.

En ese contexto, las personas cercanas a los sesenta años pueden enfrentar crecientes **problemas de empleabilidad** derivados de la brecha entre las competencias acumuladas a lo largo de su trayectoria laboral y las nuevas capacidades requeridas por un mercado en transformación.

La causal anticipada contribuye a mejorar la protección de esos trabajadores y reduce otras contingencias que el sistema podría enfrentar asociadas a esta situación. En particular, la evidencia internacional muestra que, modificaciones en la edad de retiro, cuando no están acompañados por mecanismos adecuados que otorguen flexibilidad, suelen asociarse a un mayor uso de subsidios por enfermedad y desempleo, así como un aumento en las altas por incapacidad[41].

Por otro lado, es importante contemplar las desigualdades estructurales vigentes en la sociedad y, en particular, en el mercado de trabajo, que determinan que las personas lleguen con asimetrías y heterogeneidades importantes al momento del retiro. Los **sectores en situación de vulnerabilidad y menos favorecidos**, además de contar con trayectorias laborales con alta incidencia de la informalidad, suelen llegar a las edades próximas al retiro con mayor desgaste físico y menor probabilidad de sostenerse en el mercado laboral. Asimismo, la evidencia disponible muestra brechas en la esperanza de vida entre sectores de ingresos[42].

La Ley Nº 20.130 estableció un mecanismo para atender algunas de las situaciones referidas a través de la creación de la **causal anticipada para puestos de trabajo particularmente**

[41] San Román, G. (2021). Seguridad social: decisiones de retiro e impactos de las reformas en los mercados laborales.
[42] Banco de Previsión Social. Análisis de la esperanza de vida por decil de ingresos.

**exigentes**. Esta causal, que actualmente cubre a un conjunto acotado de trabajadores en ciertos puestos de trabajo de la construcción y del sector rural, habilita a que otros sectores soliciten ser incluidos en la causal, otorgando al Poder Ejecutivo la facultad de incorporarlos, previo informe de la Agencia Reguladora. Este mecanismo lleva implícitos algunos riesgos relevantes.

Por un lado, un margen elevado de **discrecionalidad abre una incertidumbre futura** sobre la cantidad y características de los sectores que se puedan incorporar, dependiendo de la discrecionalidad con la que el Poder Ejecutivo utilice el mecanismo. Esto implica contingencias de gasto a futuro que resulta deseable mitigar mediante la causal anticipada. Por otro lado, el mecanismo presenta **debilidades en términos de equidad**, al hacer más probable que se beneficien exclusivamente aquellos sectores con mayor capacidad de incidencia en las políticas públicas.

### 7.1.3. El diseño de la jubilación anticipada

La propuesta de causal anticipada habilita el acceso a la jubilación a las personas que alcancen los 60 años de edad y acrediten, al menos, 30 años de servicios. Se trata de un mecanismo de carácter general, que permite el acceso a todas las personas que cumplan con dichos requisitos, sin necesidad de acreditar circunstancias adicionales vinculadas a la actividad o el puesto de trabajo desarrollados.

El diseño contempla, en todos los casos, **incentivos significativos a postergar el retiro hasta los 65 años**. Sin perjuicio de ello, en el caso de las personas de ingresos medios y altos, estos incentivos se refuerzan a través de modificaciones al suplemento solidario para el retiro anticipado. De este modo, se preserva el carácter focalizado del suplemento, orientado a complementar la prestación para las personas de ingresos bajos y medios-bajos.

En el caso de **las personas de ingresos bajos y medios-bajos**, el ajuste del suplemento solidario tiene menor incidencia, y el diseño logra que **puedan acceder a la causal a los 60 años en condiciones similares o incluso mejores** a las vigentes en el esquema anterior a la reforma de la Ley Nº 20.130 de 2023.

La causal anticipada que se propone **no es compatible con el trabajo**, en la medida que constituye un mecanismo excepcional para atender contingencias como las mencionadas. Por dicho motivo, tampoco es compatible con la utilización de servicios bonificados.

De esta manera, el **beneficio total (BT)** que se obtendrá en los casos de jubilación anticipada tendrá 3 componentes:

$$BT = Jubilación\ BPS + Jubilación\ AFAP + Suplemento\ solidario$$

La prestación correspondiente al régimen de ahorro individual administrado AFAP se determinará de acuerdo con las reglas actualmente vigentes.

Por su parte, la **jubilación de BPS** se calculará a partir del producto entre el sueldo básico jubilatorio (SBJ) y la tasa de reemplazo de dicho pilar:

$$Jubilación\ Anticipada\ BPS_i = SBJ * Tasa\ de\ reemplazo$$

$$_i = edad\ de\ la\ jubilación$$

A su vez, la tasa de reemplazo, se determina a partir del producto de los años de aporte y la tasa de adquisición de derechos (TAD), que actualmente establece la Ley Nº 20.130:

$$Tasa\ de\ reemplazo = TAD_i * Años$$

¡= edad de la jubilación

| Edad | Tasa de adquisición de derechos por año computado (TAD) |
|---|---|
| **60** | 1,20% |
| **61** | 1,26% |
| **62** | 1,31% |
| **63** | 1,37% |
| **64** | 1,43% |
| **65** | 1,50% |

Por su parte el **suplemento solidario**[43], se calculará de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\textit{Suplemento}_i = \textit{Valor Base} - \frac{Valor\ Base}{Valor\ Máximo} * (\textit{Jubilación AFAP + Jubilación o pensión BPS}) * \frac{1{,}5}{TADi}$$

Actualmente el valor base se ubica en $17.591, mientras que el valor máximo de jubilación sobre el cual se aplica el suplemento equivale a $53.306.

De esta manera, al incorporar el cociente entre 1,5 y el valor de la TAD a aplicar y multiplicarlo por las prestaciones previsionales a deducir del suplemento, se logra que el suplemento solidario sea mayor cuanto más se postergue el retiro, manteniendo su rasgo redistributivo que apunta a generar mayores montos para quienes tienen menos ingresos asociados a las prestaciones contributivas.

### 7.1.4. Resultados esperados de la jubilación anticipada

Antes de analizar los impactos de la medida, conviene destacar que se espera que la causal anticipada opere sobre un **conjunto acotado de altas**. La evidencia disponible muestra que, aun cuando la normativa vigente permite acceder a una jubilación a los 60 años de edad, la **edad promedio de retiro se ubica próxima a los 63 años**. Esta situación responde principalmente a tres razones:

1) Un conjunto de **personas no llegan a reunir los 30 años de servicio** exigidos para generar causal jubilatoria a los sesenta años de edad. Esta situación será más frecuente en el futuro, cuando la historia laboral instaurada en 1996 se encuentre plenamente consolidada. Actualmente, la acreditación de servicios previos a esa fecha puede realizarse a través del uso de testigos y cómputos fictos, cuya incidencia disminuirá gradualmente con el tiempo, hasta desaparecer cuando las generaciones que no cuentan con años de trabajo anteriores a 1996 desplacen a quienes sí los tienen.

2) Una proporción significativa de las **personas que cumplen con los requisitos para jubilarse a los 60 años de edad, opta voluntariamente por postergar el retiro.** En efecto, más de la mitad de quienes generan causal a esa edad deciden postergar su retiro, y cerca de una cuarta parte lo hace al menos hasta los 65 años de edad.

[43] El valor base del suplemento solidario se ubica para 2026 en $17.591. Su ajuste actualmente se realiza con los mismos criterios que el de la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC).

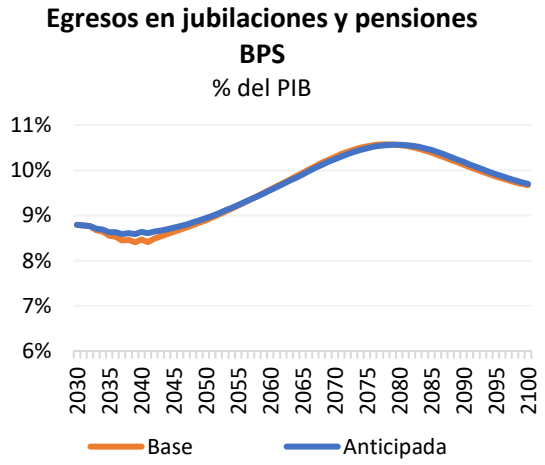
3) Un conjunto relevante de personas se jubilan por **otras causales** diferentes a la de vejez, esto es, a través de las jubilaciones por incapacidad y por edad avanzada.[44]

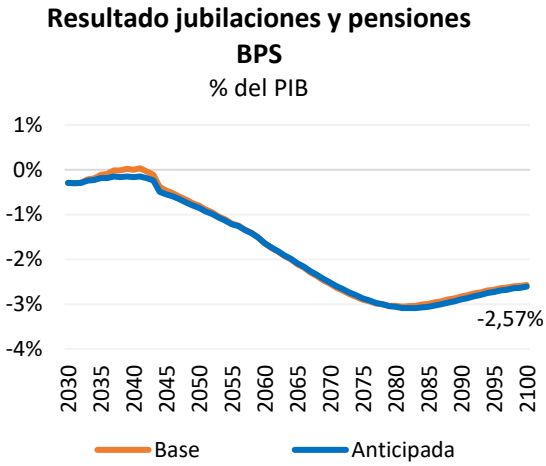
De este modo, las personas que podrían acceder a la causal anticipada representan aproximadamente el **50% de las altas jubilatorias anuales**, aunque no necesariamente esto implica que hagan uso del derecho.

A los efectos de estimar el comportamiento de las personas ante la creación de una causal de retiro anticipado, se parte del 50% de altas mencionado y se supone que el retiro anticipado se concentra en los **primeros cinco deciles de ingreso**. De este modo, se asume que optan por la causal quienes más se benefician de ella.

Desde el punto de vista individual, esto supone un **escenario conservador**, en la medida en que se descarta la posibilidad de un retiro anticipado por parte de las personas a las que ese comportamiento no les resulta conveniente. En efecto, de acuerdo con los cálculos realizados por los equipos actuariales de BPS, las personas de ingresos medios y altos obtendrían una pérdida neta en términos de valor agregado neto (VAN) en caso de optar por adelantar el retiro.

La causal anticipada presentaría en el mediano plazo un **costo máximo anual que alcanzaría entre 2040 y 2045 a 0,15% del PIB**. De este modo, la causal no supone un desvío relevante de la proyección del gasto previsional y el resultado a mediano y largo plazo, como se observa en los gráficos siguientes.




Fuente: Asesoría General de Seguridad Social (AGSS),BPS

El período de mayor costo esperado se explica principalmente por el incremento de las altas de jubilación que se generarían durante el período de convergencia de regímenes (2033-2042), al habilitarse la posibilidad de retiro anticipado. Una parte de este costo adicional se compensa con jubilaciones de menor monto, dado que estas altas anticipadas presentan tasas de reemplazo más bajas y un suplemento solidario ajustado. Como resultado, hacia 2070 se genera un ahorro de aproximadamente 0,03% del PIB. En el largo plazo, la modificación es neutra y la diferencia frente al escenario base desaparece por completo.

[44] La causal de edad avanzada permite el acceso a la jubilación con combinaciones de edad y año de servicios que van entre los 65 y los 70 años de edad, y los 25 y los 15 años de servicio.

## 7.2. Modificación del mecanismo de ajuste del suplemento solidario

El **suplemento solidario**, creado por la Ley Nº 20.130, es un complemento de carácter no contributivo, cuyo financiamiento proviene de rentas generales. Tiene como objetivo evitar situaciones de pobreza en la vejez y mejorar los niveles de reemplazo que otorga el sistema contributivo, en particular, en aquellas personas con menor ingreso relativo.

Su monto es variable y decreciente en relación a los ingresos previsionales que el beneficiario posea, ya sean jubilaciones de reparto o AFAP, o pensiones de sobrevivencia. También se deducen del suplemento otros ingresos que la persona pueda tener, provenientes del trabajo o rentas del capital.

El suplemento se calcula en base a la siguiente fórmula[45]:

Suplemento = $17.591 – 0,33*(Jubilación AFAP + Jubilación o pensión BPS)

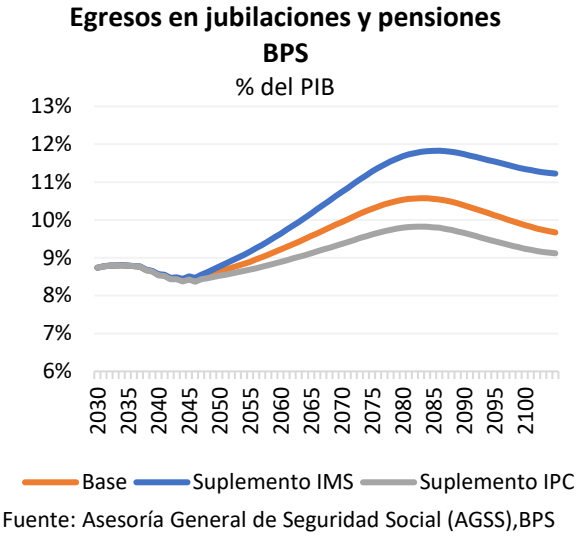
De este modo, toma un valor positivo siempre que las personas alcancen una jubilación total, sumando la jubilación por AFAP más la prestación del BPS inferior a $53.306. Ese valor máximo equivale a aproximadamente 3 veces el valor base ($17.591).

La **legislación vigente** establece que el valor base del suplemento podrá ajustarse con los mismos criterios que la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Esto implica que su valor se puede ajustar en función de la variación anual del IPC, del IMS, hasta un 20% por encima o debajo de la variación de dichos indicadores. Este mecanismo de ajuste implica un grado elevado de discrecionalidad en el valor del suplemento, que genera una importante incertidumbre sobre la evolución futura de los egresos y del resultado del sistema previsional.

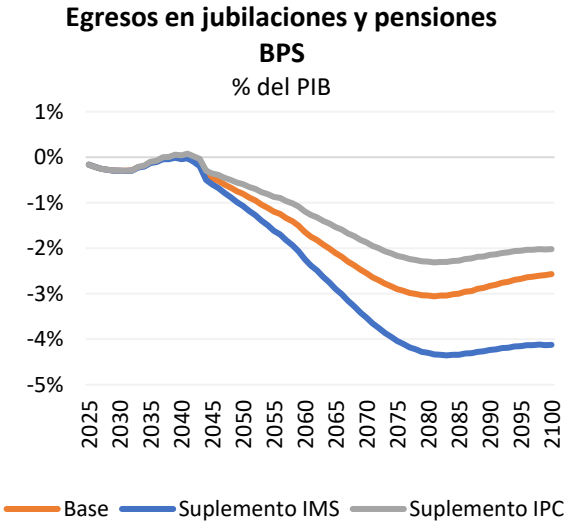
En ese marco, se propone establecer un mecanismo automático de ajuste para los valores de referencia del suplemento solidario, que permita despejar la incertidumbre sobre la evolución futura de dichas variables, preservando al mismo tiempo la acción que tiene el suplemento para complementar la suficiencia de las prestaciones más bajas.

El escenario base que asumió la reforma incluida en la Ley Nº 20.130 –que se toma como referencia– asume como supuesto que el valor base se ajusta a partir de la semisuma de las variaciones del IPC y del IMS. No obstante, la trayectoria de los egresos y del resultado del régimen previsional de BPS tiene una alta sensibilidad al índice de ajuste de que se tome para el valor base del suplemento, tal como se ilustra en el gráfico siguiente.

[45] La fórmula también habilita la deducción de otros ingresos no previsionales, tales como remuneraciones laborales y rentas del capital.

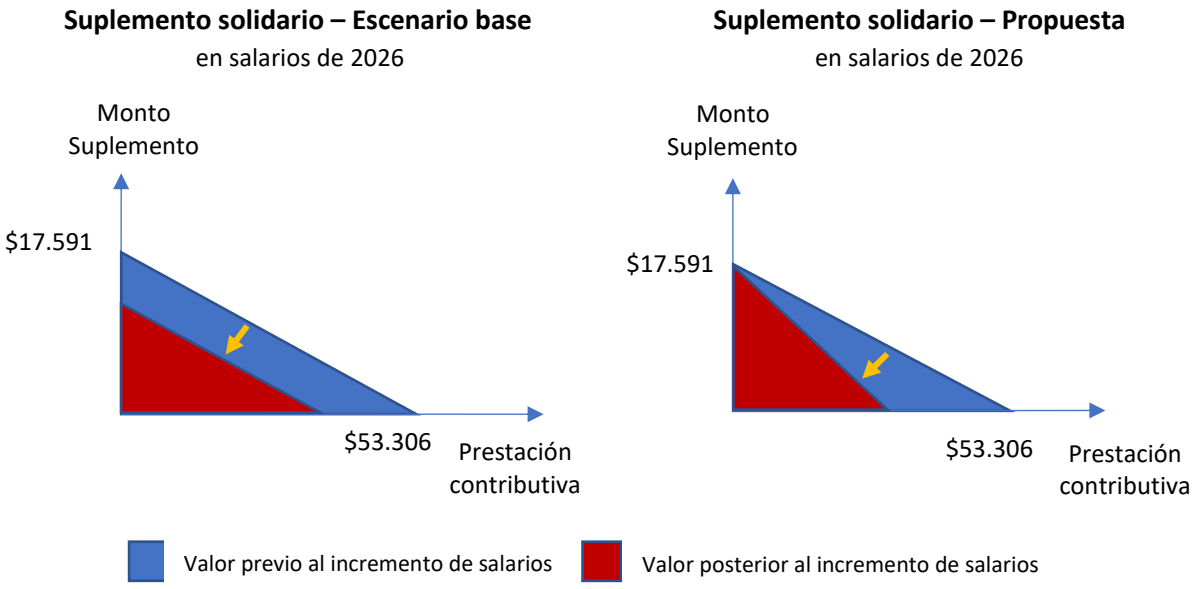



Fuente: Asesoría General de Seguridad Social (AGSS),BPS




De esta manera, dejar el ajuste del suplemento librado a la discrecionalidad de cada gobierno expone al sistema previsional a un riesgo fiscal respecto a su trayectoria futura de egresos. En particular, la trayectoria esperada de los egresos y del resultado del sistema se deteriora significativamente en el escenario en que el suplemento se ajusta en base al IMS, en comparación con el escenario base. Asimismo, el esquema de incentivos implícito para el hacedor de políticas da lugar a comportamientos oportunistas, en la medida que ajustar el suplemento por IMS tiene beneficios de corto plazo, pero costos de largo plazo asociados a un deterioro gradual y acumulativo de la sostenibilidad del sistema.

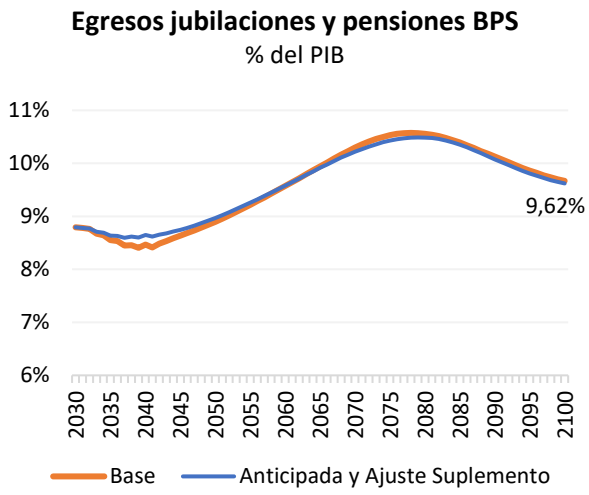
Asimismo, al asumir que el valor base ajusta por una variación inferior a la del IMS, el escenario base supone que tanto la cantidad de personas amparadas por el suplemento solidario, como su cuantía en relación con el salario medio de la economía, tenderán a reducirse a lo largo del tiempo para todas las personas, tal como se ilustra en el gráfico siguiente.

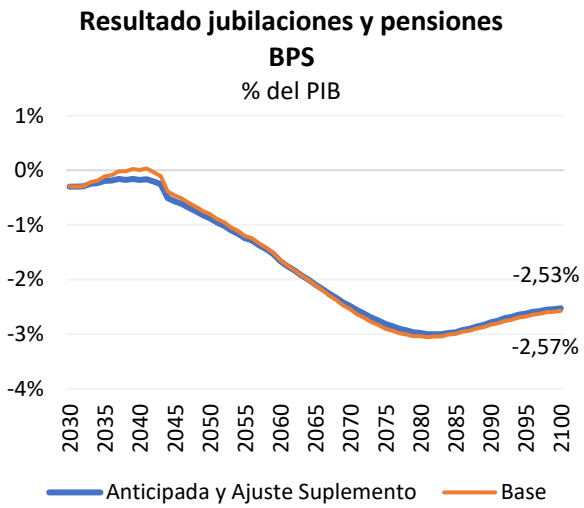


Ello resulta consistente con el objetivo del suplemento solidario, que apunta a preservar la suficiencia de las prestaciones, con foco en quienes tienen menores jubilaciones. No obstante, contemplando que las jubilaciones de las personas más vulnerables aún enfrentan desafíos asociados a la suficiencia de las prestaciones, resulta deseable encontrar un mecanismo que permita que las prestaciones más bajas acompañen la evolución de los salarios de la economía, pero sin comprometer la sostenibilidad del sistema.

Por ello, se propone **modificar la fórmula de cálculo del suplemento**, habilitando que el valor base ($17.591) se ajuste en función de la variación del IMS, al tiempo que el valor máximo de la prestación alcanzada por el suplemento ($53.306) se ajuste por IPC. Esta combinación implica aumentar gradualmente el factor por el cual se multiplican los ingresos previsionales en la fórmula del suplemento (0,33).

Al combinar la introducción de la causal anticipada con el cambio en el ajuste del suplemento, se reduce sustantivamente el riesgo fiscal asociado a la trayectoria de egresos a futuro, fortaleciendo la sostenibilidad del sistema previsional, como se ilustra en los gráficos siguientes.




Fuente: Asesoría General de Seguridad Social (AGSS),BPS

| RESULTADO JUBILACIONES Y PENSIONES BPS<br>% del pib | | | |
|---|---|---|---|
| **Quinquenio** | **Escenario Base** | **Escenario con nueva causal anticipada y ajuste suplemento** | **Costo: Anticipada y ajuste suplemento - Base** |
| 2030-2034 | -0,26% | -0,27% | -0,02% |
| 2035-2039 | -0,04% | -0,18% | -0,13% |
| 2040-2044 | -0,10% | -0,26% | -0,16% |
| 2045-2049 | -0,60% | -0,69% | -0,09% |
| 2050-2054 | -0,96% | -1,02% | -0,06% |
| 2055-2059 | -1,34% | -1,38% | -0,03% |
| 2060-2064 | -1,83% | -1,83% | -0,01% |
| 2065-2069 | -2,29% | -2,25% | 0,03% |
| 2070-2074 | -2,70% | -2,62% | 0,08% |
| 2075-2079 | -2,97% | -2,89% | 0,08% |
| 2080-2084 | -3,04% | -2,99% | 0,05% |
| 2085-2089 | -2,93% | -2,90% | 0,03% |
| 2090-2094 | -2,77% | -2,72% | 0,05% |
| 2095-2099 | -2,63% | -2,58% | 0,05% |

Fuente: Asesoría General de Seguridad Social (AGSS) – BPS

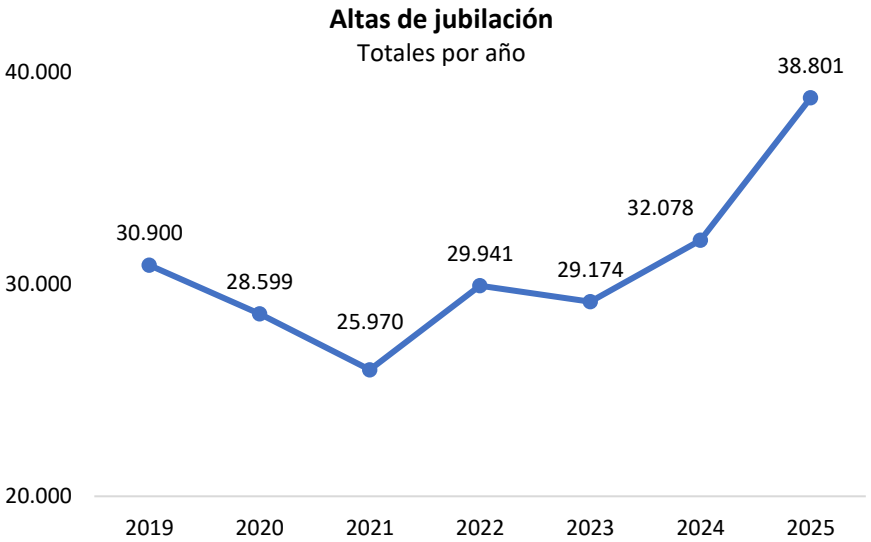
## 7.3. BPS: Mejoras en gestión reducen atrasos, aumentan la cantidad de jubilaciones y se acorta el tiempo de los trámites

Durante 2025 el BPS **redujo el atraso en la gestión de prestaciones**, uno de los principales desafíos encontrados al inicio del período. En mayo de 2025 se constataron demoras en los trámites: existían 58.103 expedientes de prestaciones pendientes, de los cuales solo el 24% tenía una antigüedad menor a 90 días. Para revertir esta situación, a partir de julio, el BPS implementó una serie de medidas, sobre todo, en los trámites de jubilación común, por incapacidad y sin cese.

Entre mayo de 2025 y febrero de 2026, la cantidad de trámites en curso cayó 77%, pasando de 58.103 a 13.164. Los trámites que insumían entre seis meses y un año bajaron 89%, y los de más de un año de antigüedad se redujeron 37%. Los atrasos se redujeron tanto en Montevideo, como en todos los departamentos del interior del país, donde la cantidad de trámites en curso cayó de 22.366 a inicios de mayo de 2025 a 3.057 en febrero de 2026.

Las medidas adoptadas durante 2025 permitieron lograr **mejoras en la atención**. Mediante mejoras tecnológicas se logró reducir los tiempos de atención de 50 a 15 minutos, tanto para el Reconocimiento de Servicios como para la Jubilación Común. En la evaluación médica de incapacidad, el 56% de los casos se resuelven actualmente en menos de 30 días. El otorgamiento de jubilación al momento de la solicitud alcanza un promedio de 290 resoluciones mensuales, representando el 17% del total solicitado en cada mes. Para evitar traslados innecesarios, se incorporaron nuevos servicios –en un plan piloto–, como un nuevo asesoramiento telefónico y un servicio de atención de reclamos.

Como resultado de las mejoras de gestión implementadas, **más personas accedieron a su jubilación en tiempos más adecuados**: en 2025 se otorgaron 6.723 jubilaciones más que en 2024.




Fuente: BPS

Por otra parte, vale destacar que en julio de 2025 se otorgó un **aumento adicional para quienes cobran la pasividad mínima**, alcanzando a 115.158 personas. A diferencia de años anteriores, en los cuales el aumento realizado a mediados de año era un adelanto que se descontaba en el siguiente ajuste, en este caso el aumento realizado fue de carácter permanente.

Asimismo, se incorporó una **mejora en el diseño de la pasividad mínima**. En efectos, al contemplar los ingresos de jubilaciones y pensiones de otras cajas y otros ingresos no previsionales de las personas beneficiarias para el cálculo del beneficio, se mejora la focalización del beneficio, contribuyendo a una mayor equidad horizontal.

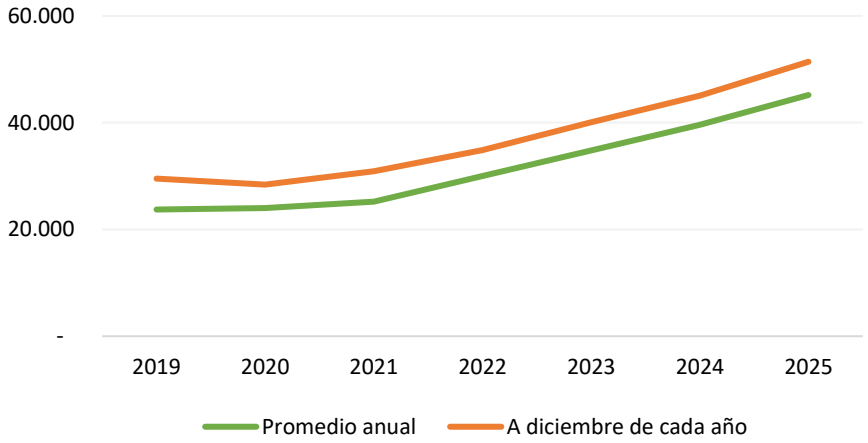
Las mejoras en la gestión se complementaron con acciones que expanden derechos para diversos colectivos. Se retomó la **Operación Milagro**, una política histórica de salud visual que acumula casi 933.000 consultas, 220.000 pesquisas y 120.000 cirugías, permitiendo que miles de personas recuperen su visión. El **Programa Ibirapitá** se reforzó mediante la firma de un convenio que asegura la continuidad del programa que desde 2015 lleva entregadas más de 282.000 tabletas y 80.000 celulares.

También se implementaron medidas vinculadas con leyes que estaban vigentes desde el período anterior pero no se aplicaban. En primer lugar, comenzaron a pagarse Asignaciones Familiares por embarazos y nacimientos múltiples (dispuestas por la Ley Nº 20.365), logrando que 7.461 niños y niñas reciban ese beneficio. En segundo lugar, según lo establecido en la Ley Nº 20.212 pacientes del CREDENACER acceden a una canasta de alimentos aproteicos para su apoyo nutricional.

También se registró un incremento en **prestaciones familiares, de salud y destinadas a trabajadores activos** (como el seguro de desempleo).

Dentro de las prestaciones familiares, además de la implementación de la Ley Nº 20.365, se produjo un incremento de la cantidad de beneficiarios atendidos por las Ayudas Extraordinarias. La cantidad de usuarios se incrementó 14,1% (pasando de 45.084 usuarios en diciembre de 2024 a 51.419 en el mismo mes de 2025). Los egresos ascendieron a $4.245 millones (109 millones de dólares) en 2025, lo que supone un incremento anual de 19,4%.

**Ayudas extraordinarias**
Cantidad de beneficiarios




Fuente: BPS

Los **egresos por subsidios por enfermedad** aumentaron un 17,7% en 2025 respecto de 2024, alcanzando un total de $13.660 millones (equivalentes a 350 millones de dólares) por este concepto. En ese mismo período, el promedio de beneficiarios fue de 52.329 personas, lo que representa un incremento del 3% respecto del año anterior.

El 72% de los egresos se concentra en patologías vinculadas a trastornos mentales, enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo, y traumatismos. En las tres

categorías se verifica un aumento del promedio de beneficiarios entre 2024 y 2025, así como del promedio de días certificados, destacándose especialmente los trastornos mentales, donde dicho promedio pasa de 113 a 124 días. Esta última patología representa el 26% del total de egresos por subsidios por enfermedad en 2025.

En relación a los **subsidios por desempleo**, si bien el número de beneficiarios mensual promedio tuvo un leve incremento en 2025 respecto a 2024 (1,4%), los egresos se incrementaron 10% para el mismo período; en 2025 se pagaron $14.373 millones (368 millones de dólares) por este concepto. Esto se explica por un cambio en la composición de las causales del subsidio donde se produce una caída de la causal de reducción (con menores importes de subsidio) y un aumento de las causales suspensión o despido (cuyos montos asociados son mayores).

En relación al subsidio por desempleo especial en 2025 hubo un promedio mensual de 2.270 beneficiarios habiéndose pagado en 2025 un total de $1.107 millones (28,4 millones de dólares).

De esta manera, el aumento en la cantidad de personas jubiladas, junto con el pago de beneficios esenciales y el crecimiento de otras prestaciones, contribuyen a explicar **mayores niveles de egresos del BPS**.[46]

[46] El presupuesto de BPS para el año 2026 se encuentra en https://www.bps.gub.uy/18216/presupuesto.html?idFiltro1=23831

## 7.4. La Reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios

### 7.4.1. Punto de partida

El Gobierno asumió en marzo de 2025 con un desafío importante asociado a la **situación financiera de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios** (CJPPU). El instituto previsional arrastraba una aguda crisis financiera y de solvencia, resultado de desequilibrios que se habían acumulado y agravado en los últimos años. Si bien la administración anterior había remitido un proyecto de reforma que apuntaba a dar solución a la situación, los plazos para su discusión resultaron muy exiguos y el proyecto no logró reunir los consensos necesarios para su aprobación dentro de los límites temporales que establece la Constitución de la República.

En el primer semestre de 2025 la situación financiera se había deteriorado significativamente, llevando a que el organismo se encontrara al borde de la **cesación de pagos**. De acuerdo con las estimaciones de la CJPPU, sus reservas financieras se agotarían entre julio y agosto de 2025, lo que le impediría pagar en tiempo y forma las pasividades de sus afiliados.

Ante este escenario, el Poder Ejecutivo definió como prioridad la elaboración de una solución que permitiera diseñar una **solución financiera** y plasmarla en una iniciativa legislativa en los primeros cuarenta días de Gobierno. Cumpliendo con ese objetivo, el 10 de abril de 2025 el Poder Ejecutivo presentó al Directorio de la CJPPU los contenidos del proyecto de ley que sería remitido al Parlamento en los días subsiguientes.

### 7.4.2. Diagnóstico

El deterioro financiero de la Caja venía siendo pronosticado por los modelos actuariales del instituto hacía varios años. Su principal causa se encontraba en el **alto desbalance entre el valor de los aportes y de las prestaciones que ofrecía el instituto para cualquier trayectoria laboral**. Estimaciones del organismo señalaban que el valor presente de las prestaciones a cobrar era entre 2 y 3 veces superior al valor de los aportes realizados por los afiliados, debidamente capitalizados.

Este desbalance se explicaba por un conjunto de reglas más generosas que las aplicadas en el régimen general, administrado por el Banco de Previsión Social (BPS). Entre las reglas diferenciales destacaban la forma de cálculo del sueldo básico jubilatorio, que se basaba en los últimos tres años de aporte, la tasa mínima de reemplazo y la tasa de aportes. A iguales condiciones y solamente considerando el pilar de reparto, un trabajador no dependiente de la CJPPU tenía una relación entre aportes y prestaciones 63% superior a la de BPS.[47] Esta situación determinó una ecuación financiera muy favorable para el asociado, con la contrapartida negativa para la sostenibilidad de la Caja.

[47] Considerando un trabajador que se retira a los 60 años de edad, con 30 años de aporte y cuyos sueldos de referencia se corresponden con los de la carrera de fictos vigentes en la CJPPU al momento de la reforma.

| PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN CJPPU Y GENERAL (BPS) | | |
|---|---|---|
| | CJPPU* | BPS |
| Tipo de sistema | Reparto | Mixto |
| Tasa de aporte | 16,5% (18,5% desde ene-24) | 22,5% |
| Tasa de reemplazo mínima | 50% | 45% |
| Sueldo Básico Jubilatorio (SBJ) | Últimos 3 años | Máximo: mejores 20 años + 5% |

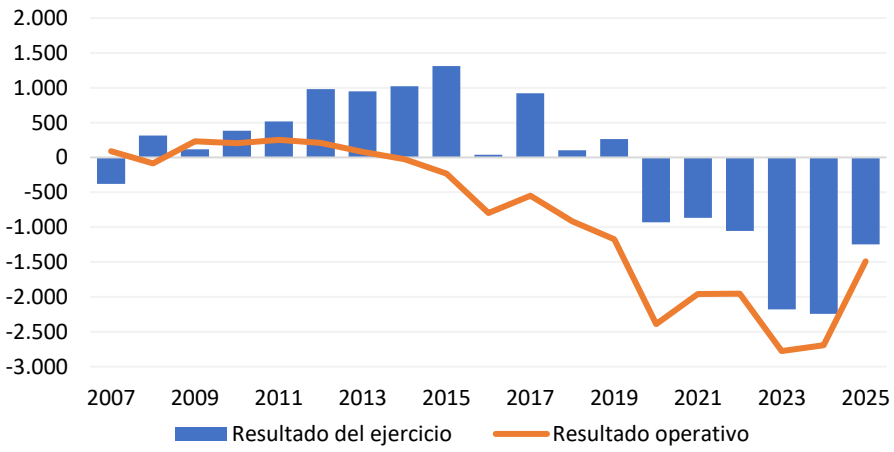
*Previo a Ley Nº 20.410.
Fuente: MEF.

El desbalance entre las promesas de pago y los aportes fue propiciando un deterioro del resultado de la Caja, pese a que el régimen aún no había alcanzado su madurez demográfica. Dada la estructura etaria de los afiliados se esperaba que la cantidad de pasivos creciese fuertemente a partir de la década de 2010. Así, las altas jubilatorias pasaron de promediar 384 personas por año entre 2004 y 2007 a ubicarse en 1.404 en 2024 y 1.212 en 2025. Dicho incremento en las altas jubilatorias se dio pese a un aumento sostenido en la edad promedio de retiro de las altas jubilatorias, que pasó de 60,5 en 2004 a 65,2 en 2025. De esta manera, la cantidad de pasivos creció a una tasa promedio de 3,8% anual, pasando desde 12.759 en 2011 a 21.495 en 2025.

**El incremento en la cantidad de activos no logró compensar el aumento en los pasivos**. Si bien la cantidad de profesionales creció fuertemente, la proporción de afiliados con declaración de no ejercicio mostró un fuerte incremento, pasando de 45% a 65% de los afiliados en los últimos quince años. De este modo, la relación entre activos y pasivos registró una fuerte caída, pasando desde 3,94 en 2011 a 2,95 en 2025.

En ese contexto, la CJPPU evidenció **resultados operativos crecientemente negativos** entre 2013 y 2025. Si bien estos resultados operativos negativos eran inicialmente compensados con las ganancias financieras, el deterioro acumulado propició que a partir de 2020 los resultados totales se ubicaran en terreno negativo, provocando una pérdida acelerada de reservas.

**Resultado operativo histórico**
Millones de $ corrientes




Fuente: Estados Financieros CJPPU

A su vez, la situación financiera también mostraba **desafíos para el mediano y el largo plazo**. Los modelos actuariales de la Caja proyectaban que el déficit del sistema mostraría una

trayectoria creciente en todo el horizonte de proyección. Las proyecciones indicaban un déficit acumulado que superaba los 3.000 millones de dólares en los próximos veinte años, generando una contingencia relevante para las finanzas del sector público.

### 7.4.3. La Ley Nº 20.410

La solución impulsada por el Gobierno apuntó a un **reparto equilibrado** en los esfuerzos requeridos para restablecer la sostenibilidad financiera de la Caja. En ese sentido, contempló tanto aportes de los activos y pasivos de la Caja, como de la sociedad en su conjunto (por medio de asistencia financiera de rentas generales). Asimismo, en la medida que se requeriría un aporte de la sociedad vía rentas generales, se entendió imprescindible que los parámetros que rigen para los profesionales universitarios se equiparasen a los aplicables a un trabajador no dependiente en la órbita del régimen general de BPS.

En primer lugar, la Reforma contenida en la Ley Nº 20.410 y su reglamentación incluyó un **incremento gradual en la tasa de aportación** desde el 18,5% vigente al momento de la reforma hasta 22,5% en enero de 2028. Asimismo, para evitar que esta medida impactara en aquellos profesionales universitarios que no pueden hacer frente al aumento del monto del aporte, se incorporó una nueva escala de fictos más bajos y se habilitó a los profesionales a pasar a dicha escala, por única vez, junto con el aumento de tasas. De esta forma, aplicando la tasa de 22,5% a los nuevos fictos se mantendría el nivel de aporte monetario igual al previsto en la situación previa a la reforma. Dicho mecanismo se concibió como opcional para los profesionales, manteniendo los fictos originales en caso de que no se realice la opción.

En segundo lugar, se dispuso un **adelantamiento de los cambios paramétricos** previstos en la Ley Nº 20.130, de reforma del régimen general, comenzando la transición con las personas nacidas en 1970 (la Ley Nº 20.130 comenzaba la transición con las personas nacidas en 1973). Estos cambios incluyen el aumento gradual de la edad de retiro a los 65 años, la paulatina extensión del período para el cómputo del sueldo básico jubilatorio a 20 años y la modificación en las tasas de reemplazo.

En tercer lugar, se incorporó una **prestación pecuniaria aplicable a los pasivos** de la Caja que no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la reforma, en favor del instituto. Dicha prestación no resulta aplicable a quienes perciben pasividades inferiores a 6 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) –equivalentes a $41.184 en 2026– y tiene una alícuota máxima de 5%. En relación a esta contribución, debe tenerse presente que la principal causa de los problemas financieros de la Caja se vinculaba al desfasaje que entre los montos aportados y los montos cobrados a lo largo de la vida por cada profesional. Esta alta tasa de retorno del aporte a la Caja no aplicará a las nuevas generaciones, quienes tendrán ecuaciones menos convenientes en el marco de la reforma que se instauró. Dado esto, se entendió pertinente y justificado desde una perspectiva de equidad intergeneracional, un aporte de este colectivo de pasivos, que se benefició de parámetros más favorables.

En cuarto lugar, se incorpora una **asistencia financiera** permanente del Estado por el equivalente a dos veces y media la recaudación de la contribución pecuniaria de los pasivos. Este aporte alcanzará aproximadamente a 73 millones de dólares en el año 2026.[48]

[48] La solución también incorpora la posibilidad de una asistencia financiera para los años 2025, 2026 y 2027, por un total equivalente a hasta 43,5 millones de dólares.

En quinto lugar, se modifica el criterio de ajuste de las cantidades monetarias previstas en los recursos indirectos del artículo 71 de la Ley Nº 17.738 (comúnmente denominados "**timbres**"). A partir de la reforma dichos valores dejan de ajustarse semestralmente por Índice de Precios al Consumo, pasando a ajustarse anualmente de acuerdo a la evolución del Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN).

Finalmente, cabe destacar que conjuntamente con las modificaciones recientemente reseñadas orientadas a mejorar la sostenibilidad financiera del instituto, la Ley aprobada también incorpora un conjunto de modificaciones dirigidas a **mejorar la gestión del organismo**, así como **mejoras en el esquema en beneficio del afiliado**. En particular, cabe mencionar las mejoras en la compatibilidad entre trabajo y jubilación, la incorporación de incentivos a postergar el cese en la actividad, las mejoras en el monto y en el período de subsidios por maternidad, así como en el subsidio por invalidez temporal. Asimismo, se destaca la incorporación de una nueva escala de fictos, caracterizada por saltos más graduales y frecuentes.

### 7.4.4. Perspectivas

De acuerdo con los estudios actuariales preliminares realizados por los servicios técnicos de la CJPPU[49], se espera que el régimen previsional administrado por la Caja muestre resultados operativos positivos en un horizonte de 40 años. Estos resultados operativos positivos se consolidarán a partir de 2029, lo que permitirá un proceso de acumulación de reservas. Entre tanto, es de esperar que la situación financiera de la Caja se mantenga con resultados equilibrados, pero sin holgura, hasta que los cambios paramétricos asociados al adelantamiento de la transición tomen lugar.

### 7.4.5. Comisión de expertos sobre la CJPPU

El artículo 14 de la Ley Nº 20.410 creó una Comisión de Expertos en Seguridad Social con el objetivo de analizar el régimen de la CJPPU y formular recomendaciones de reforma. La Comisión estuvo integrada por tres representantes de la CJPPU, uno del Ministerio de Economía y Finanzas, uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y uno de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El Decreto Nº 244/025 reglamentó su funcionamiento.

La Comisión realizó un proceso de trabajo a partir de una hoja de ruta con dos etapas. La primera etapa correspondió a la recopilación de insumos, con el objetivo de establecer mecanismos para el acceso a información relevante por parte de los comisionados, incluyendo presentaciones de estudios técnicos presentados por los servicios del instituto, aportes de la ciudadanía y de colectivos organizados. La segunda etapa de la Comisión estuvo abocada a la elaboración del informe final.[50] A tales efectos, se acordó una metodología de trabajo a partir de documentos e insumos temáticos, en los que se plantearon los principales problemas identificados y las distintas posiciones, identificando los consensos y discrepancias que surgieran en el intercambio.

[49] Cabe mencionar que los estudios realizados por CJPPU son aún preliminares ya que se encuentran sujetos a un conjunto de aspectos comportamentales, sobre los cuales es prematuro obtener conclusiones. En particular, cambios en el comportamiento de ejercicio de los afiliados a partir de los incrementos aplicables en la tasa de aportación desde el mes de enero de 2026 y en relación a la escala de categorías a adscribirse y la categoría a ubicarse. Otro elemento a tener en cuenta es que las proyecciones son realizadas con datos cerrados de 2024 y aún no recogen la evolución de las variables relevantes en el año 2025. Sin perjuicio de ello, escenarios alternativos de proyección con supuestos menos favorables también arrojan un horizonte similar de sostenibilidad.

[50] Disponible en https://www.cjppu.org.uy/download.php?m=coms&i=27.

# 8. SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

La convivencia ciudadana constituye uno de los ejes centrales de la acción de gobierno durante el presente ejercicio, en el entendido de que la seguridad pública no se agota en la respuesta reactiva frente al delito, sino que exige una mirada integral capaz de articular prevención, disuasión, represión, investigación, administración de una sanción penal y reintegración social, así como atención a las condiciones sociales y urbanas que inciden sobre la violencia y la criminalidad.

La **evolución de la criminalidad** en Uruguay durante los últimos años puso de manifiesto una realidad cada vez más compleja, caracterizada por la coexistencia de mejoras sostenidas en algunos delitos patrimoniales con el incremento de fenómenos de violencia de alta lesividad, mayor utilización de armas de fuego, expansión de modalidades delictivas complejas y nuevas formas de criminalidad. Este escenario evidenció la necesidad de fortalecer las capacidades permanentes del Estado para comprender, anticipar y enfrentar estos fenómenos mediante políticas públicas sustentadas en evidencia, coordinación institucional y planificación estratégica de largo plazo.

En respuesta a estos desafíos, el año 2025 representó un punto de inflexión en la política de seguridad pública. Se fortalecieron las capacidades estatales de análisis criminológico, planificación y evaluación de políticas, se amplió sustancialmente la medición y transparencia de los fenómenos delictivos y se generó la base empírica del Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035. Estas transformaciones se desarrollaron en un contexto de descenso de la mayoría de los principales indicadores de criminalidad, incluyendo reducciones en homicidios, heridos por armas de fuego, lesiones, amenazas, rapiñas, hurtos, delitos sexuales, extorsiones, secuestros y otros delitos de alta relevancia.

Adicionalmente, Uruguay implementó una transformación metodológica e institucional en seguridad en 2025, a través de la creación del **Área de Estadística y Criminología Aplicada** (AECA), unificando la gestión de información criminal bajo estándares técnicos. Si bien el Ministerio del Interior reporta periódicamente quince indicadores criminales, el nuevo modelo utilizado estructura el análisis estadístico a veinte variables delictivas, incluyendo fuerza letal y muertes dudosas, además de conformar un Consejo Asesor Honorario y permanente del AECA, integrado por organismos nacionales e internacionales vinculados a la ciencia, la tecnología, la innovación y la criminología, cuya función es orientar estratégicamente el trabajo del Área, a través del aporte de conocimientos técnicos, así como fortalecer la legitimidad institucional.

En particular, la producción y publicación del Anuario "AECA 2025" constituye una innovación que permite brindar información actualizada más allá de los tradicionales indicadores que difunde el propio Ministerio del Interior. Esta herramienta contribuye a comprender las distintas dinámicas delictivas del país, entre las que se destacan los secuestros, las muertes dudosas, el uso de la fuerza letal por parte de las fuerzas del orden, la tasa de esclarecimiento de homicidios durante el mismo año, la información sobre presuntos autores de homicidios y las estadísticas penitenciarias. De este modo se consolida un sistema permanente de rendición de cuentas y producción de evidencia en seguridad pública, alineado con estándares internacionales que instalan la lógica de la evaluación y la transparencia. Ello implicó, además, un cambio estructural en la calidad de la información sobre homicidios: al incorporar la tasa de esclarecimiento y los datos sobre presuntos autores, se pasa de medir solo resultados finales a medir también la capacidad investigativa.

Sobre esa base se elaboró el **Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035**, que organiza la estrategia nacional en materia de seguridad sobre la base de la evidencia internacional acerca de lo que funciona y lo que no para abordar los distintos problemas. No se limita al ámbito policial, sino que constituye una estrategia multiagencial sustentada en un diagnóstico integral de los principales fenómenos de violencia y criminalidad que enfrenta el país.

Adicionalmente, dentro de este **enfoque integral de la convivencia ciudadana**, se destacan en este capítulo dos innovaciones institucionales centrales del período, tanto por su carácter estructural como por su capacidad de proyectar efectos sostenidos en el mediano y largo plazo. Por un lado, el **Programa Más Barrio**, que representa una innovación en la forma de diseñar e implementar políticas públicas, al integrar desde su concepción la transformación urbano-habitacional y la seguridad, consolidando una presencia estatal sostenida en los territorios con mayores desafíos socio-residenciales del país. Por otro, la **creación del Instituto Nacional de Reinserción**, a partir de la transformación del actual Instituto Nacional de Rehabilitación, dotándolo de mayores capacidades y autonomía, para fortalecer las políticas de ejecución penal y reinserción social.

## 8.1. Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035

El **Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035** es el instrumento estratégico que ordena la acción del Estado en materia de seguridad y el marco dentro del cual se inscriben las decisiones presupuestales que esta Rendición de Cuentas propone. Su punto de partida es el diagnóstico de que Uruguay enfrenta problemas de violencia y criminalidad de mayor magnitud, complejidad y concentración territorial que los que históricamente lo caracterizaron, sostenidos por un encadenamiento entre fenómenos –homicidios, narcotráfico, circulación ilegal de armas, violencia de género, fraude digital– que se potencian mutuamente cuando fallan los controles y la coordinación institucional.

Su elaboración se sustentó en **evidencia** sobre la evolución de los principales fenómenos delictivos, sus dinámicas territoriales, los factores que los habilitan y las brechas institucionales que los perpetúan. Ese diagnóstico permitió establecer prioridades –condición indispensable para que una política de seguridad produzca resultados en lugar de distribuir esfuerzos sin impacto– y construir una hoja de ruta con objetivos estratégicos, responsables institucionales, secuencias de implementación e indicadores de evaluación. El proceso fue transversal recogiéndose aportes en los **Encuentros por Seguridad** donde participaron políticos con representación parlamentaria, agencias del Estado, organizaciones del sector productivo, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil.

La política de seguridad se organiza en torno a **siete desafíos prioritarios**. Los cinco primeros corresponden a **fenómenos delictivos**:

- los homicidios;
- la violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes;
- las armas de fuego y municiones;
- el narcotráfico;
- el ciberdelito y los fraudes informáticos.

A ellos se suman dos ejes orientados al fortalecimiento de las **capacidades institucionales**:

- el sistema de justicia criminal, enfocado en la articulación entre la Policía, la Fiscalía, el Poder Judicial y el sistema penitenciario, y

- el sistema de prevención del delito y la violencia, sustentado en la coordinación interinstitucional, la focalización territorial y la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil.

Los ejes se articulan sobre la convicción de que los resultados sostenidos en seguridad pública no dependen de operativos puntuales sino de la convergencia de capacidades estatales en torno a objetivos compartidos. Ello se traduce en 79 acciones y más de 130 medidas concretas con responsables, plazos y mecanismos de seguimiento que permiten medir avances, identificar brechas y corregir desvíos antes de que se consoliden.

Durante 2025 y el inicio de 2026 la implementación avanzó en las **líneas de mayor impacto esperado**: el fortalecimiento operativo y la profesionalización de la Policía Nacional; el desarrollo de unidades especializadas en investigación de delitos complejos y criminalidad organizada; la mejora de las capacidades de inteligencia y análisis criminal; la incorporación de tecnología para la prevención y la toma de decisiones; y el fortalecimiento de la coordinación entre los organismos del sistema de seguridad y justicia. Los resultados registrados en los indicadores de criminalidad durante 2025 son, en parte, la expresión de esa orientación sostenida. No son un punto de llegada: son la base sobre la cual se construye la fase siguiente.

La **inversión en seguridad pública** responde a prioridades definidas en el Plan y se orienta a financiar las capacidades de infraestructura, tecnología, formación e investigación que los resultados de largo plazo exigen. En ese marco se inscriben las iniciativas que se desarrollan a continuación. El programa de intervención en barrios con alta concentración de violencia y el Instituto Nacional de Reinserción son la traducción territorial e institucional concreta del Plan.

## 8.2. Programa Más Barrio

La presente administración asumió desde el inicio de su gestión el compromiso de **fortalecer la presencia del Estado** en aquellos territorios donde las dificultades sociales, urbanas y de convivencia se manifiestan con mayor intensidad, entendiendo que la integración de los barrios constituye una condición indispensable para consolidar mayores niveles de cohesión social, seguridad y desarrollo humano. En Uruguay existen zonas donde la acumulación de déficit habitacional, necesidades básicas insatisfechas y conflictividad socio-residencial genera condiciones de vida que limitan profundamente las oportunidades de sus habitantes.

En ese marco, se impulsó la implementación del **Programa Más Barrio**, una iniciativa interinstitucional que opera en la órbita de la Secretaría de Presidencia de la República e integra al Ministerio del Interior y al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Su objetivo es mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los territorios más vulnerables del país, actuando de manera simultánea en cuatro dimensiones: infraestructura urbana y espacio público, vivienda, seguridad y participación y desarrollo comunitario. La innovación central del Programa reside en la integración de la política urbano-habitacional con la política de seguridad, bajo la premisa de que la transformación del espacio urbano contribuye a la reducción de los niveles de violencia y mejora las condiciones de vida de las personas.

Durante el año 2025 se llevó adelante el diseño del Programa en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el Ministerio del Interior y la Secretaría de Presidencia de la República, trabajando de manera integrada con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Se definieron sus objetivos, alcance, metodología y actores intervinientes, articulando las áreas internas del MVOT con experiencia en procesos de transformación urbana y, en el caso del

Ministerio del Interior, la Policía Comunitaria Orientada a Problemas, desde el enfoque de prevención situacional del delito. Para la conducción del Programa se creó un comité integrado por la Secretaría de Presidencia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, garantizando un análisis integrado del Poder Ejecutivo, mientras que su ejecución se organiza a través de una coordinación general impulsada por una secretaría técnica.

En el mismo año se llevó adelante un proceso de negociación con la Corporación Andina de Fomento (CAF), que reconoció al Programa Más Barrio como una innovación en los procesos de transformación urbana de territorios con alta conflictividad socio-residencial. En noviembre de 2025, la CAF aprobó una línea de crédito de 250 millones de dólares para apoyar la iniciativa; las acciones vinculadas a seguridad no se incluyen en este financiamiento y son aportadas a través del presupuesto del Ministerio del Interior. Para la definición de las zonas de intervención se realizó un análisis integrando variables de delitos violentos contra las personas, necesidades básicas insatisfechas y precariedad habitacional, identificándose 21 zonas a ser intervenidas con financiamiento de ese organismo.

El año 2026 marca el inicio de la concreción del Programa. En ese sentido, mediante el Decreto N° 116/026, de 29 de mayo de 2026, se formalizó la estructura de gobernanza del programa. Asimismo, se avanzó en la creación del Fideicomiso Más Barrio, instrumento de ejecución del programa, cuyo fiduciario será la Corporación Nacional para el Desarrollo.

En este marco se encuentra próximo a la firma el primer contrato de préstamo con la CAF, por 50 millones de dólares, destinado a financiar las intervenciones en las primeras cinco zonas priorizadas, ubicadas en los departamentos de Montevideo, Canelones, Rivera, Durazno y Maldonado. A ello se sumará la integración de otros organismos del gobierno nacional que colaborarán en el cumplimiento de los objetivos del Programa, así como la coordinación con los gobiernos departamentales y municipales para la definición del alcance de las intervenciones.

Durante 2026 se inician las acciones del Programa en cada una de las cinco zonas priorizadas, a través de la ejecución de obras de emergencia orientadas a prevenir entornos urbanos que propicien la inseguridad (como la instalación de luminarias, limpiezas y podas), la articulación con actores locales para fortalecer la institucionalidad en el territorio, obras de urbanismo, vivienda y equipamiento barrial de pequeña escala como avanzada de intervenciones de mayor porte, la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo barrial, y el llamado a licitación de las obras de mediano y gran porte.

Además, se impulsan acciones de proximidad, despliegue preventivo y fortalecimiento de herramientas de apoyo al monitoreo y la vigilancia, incorporando la dimensión de seguridad como parte integrante de los procesos de recuperación y transformación territorial. Asimismo, se promueven instancias de diálogo e intercambio con vecinos, referentes barriales y organizaciones sociales, con el objetivo de relevar necesidades específicas de cada comunidad y fortalecer mecanismos de participación y apropiación colectiva de las intervenciones desarrolladas y a desarrollar.

Este Poder Ejecutivo entiende que los procesos de fragmentación territorial y exclusión social requieren respuestas públicas integrales, sostenidas y construidas desde el territorio. En tal sentido, para esta administración el Programa Más Barrio representa una herramienta estratégica orientada a fortalecer la integración urbana, recuperar espacios de convivencia y consolidar, en articulación con los actores nacionales, departamentales y locales, una presencia estatal continua, más cercana y efectiva en distintas comunidades del país.

## 8.3. Reforma institucional del Instituto Nacional de Rehabilitación

La población privada de libertad alcanzó en 2025 su récord histórico, con 477 personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes, consolidando a Uruguay como uno de los países con las tasas de encarcelamiento más elevadas de América del Sur y del mundo. La crisis del sistema penitenciario uruguayo es la expresión de un proceso estructural, caracterizado por altos niveles de hacinamiento, condiciones edilicias deficitarias, dificultades persistentes para el ejercicio de derechos y el acceso a programas de tratamiento, carencias de recursos humanos y materiales, y debilidad extrema del sistema de medidas alternativas.

Si bien en las últimas décadas el país ha desarrollado experiencias innovadoras y valiosas orientadas a transformar el sistema penitenciario y fortalecer las oportunidades de reinserción social, la magnitud de los desafíos acumulados hace necesario profundizar estos esfuerzos para que sus impactos alcancen de manera más extendida al conjunto de la población sujeta a sanciones penales. En este contexto, persisten importantes oportunidades de mejora para avanzar hacia un sistema plenamente alineado con su objetivo central de promover la reinserción social, ampliando el acceso a herramientas efectivas de integración y fortaleciendo las condiciones de vida dentro de los establecimientos penitenciarios. Tal como ha señalado el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario en su informe de 2024, subsisten situaciones que requieren especial atención para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y consolidar un modelo de ejecución penal orientado a la rehabilitación y la convivencia social.

La evidencia internacional muestra que los sistemas penitenciarios que cuentan con capacidades institucionales adecuadas pueden desempeñar un papel decisivo en la reducción de la reincidencia, la promoción de procesos de rehabilitación y el fortalecimiento de la seguridad pública. En ese sentido, la política penitenciaria trasciende el ámbito estrictamente carcelario y constituye un componente central de una estrategia integral de seguridad. Por esa razón, desde la reapertura democrática, distintos actores políticos, académicos y de la sociedad civil han coincidido en la importancia de dotar al sistema penitenciario de una institucionalidad capaz de sostener procesos de transformación de mediano y largo plazo, diferenciando con claridad la función de persecución y represión del delito de la función de tratamiento y rehabilitación de las personas sujetas a sanciones penales.

Recogiendo este diagnóstico ampliamente compartido, el país avanzó recientemente en la elaboración del Libro Blanco de Reforma Penitenciaria, un hito orientado a consolidar la política penitenciaria como una política de Estado con visión de largo plazo, sobre la base de cinco principios rectores: el enfoque de derechos humanos; la integralidad e interinstitucionalidad; la intervención técnica basada en evidencia y orientada a la disminución de la reincidencia; el diseño participativo y planificado de la política; y la apertura al monitoreo, la evaluación y la mejora continua.

En atención a este diagnóstico estructural y a este conjunto de recomendaciones sostenidas en el tiempo, se propone la creación del Instituto Nacional de Reinserción (INR), que tomará a su cargo los cometidos actualmente asignados a la Unidad Ejecutora 026 “Instituto Nacional de Rehabilitación” del Ministerio del Interior. Se propone que el nuevo Instituto funcione como servicio descentralizado, relacionándose con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior, dotándolo de mayor autonomía técnica, financiera y de gestión de la que dispone actualmente, lo que le permitirá administrar su propio presupuesto, gestionar sus recursos humanos y planificar su estructura organizativa. Esta transformación avanza sustantivamente

en la separación definitiva entre la tarea de persecución y represión del delito y la del tratamiento de las personas sujetas a sanciones penales, dando respuesta a un reclamo expresamente señalado por distintos actores políticos, académicos y de la sociedad civil desde la reapertura democrática.

El Instituto tendrá como competencia el diseño, implementación y control de las políticas y programas de reinserción social, la organización y gestión del sistema penitenciario y la vigilancia y control de las unidades penitenciarias, debiendo velar por la ejecución de las medidas cautelares y las penas privativas y no privativas de libertad conforme a la legislación nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Su dirección estará a cargo de un Directorio integrado por un presidente y dos directores designados por el Poder Ejecutivo conforme al artículo 187 de la Constitución, que tendrá entre sus atribuciones definir la orientación estratégica del organismo, manteniendo el equilibrio entre los objetivos de seguridad, ejercicio de los derechos humanos y reinserción social.

La creación del Instituto se acompaña de las disposiciones necesarias para asegurar la continuidad operativa durante la transición: el patrimonio, los créditos presupuestales y el personal civil actualmente afectados a la Unidad Ejecutora 026 se transfieren al nuevo servicio descentralizado, manteniéndose el principio de no afectación de los derechos adquiridos por los funcionarios involucrados.

La creación del Instituto Nacional de Reinserción constituye, en este sentido, un paso fundamental en el proceso de reforma penitenciaria que el país viene reclamando desde hace décadas. Una institucionalidad moderna, autónoma y fortalecida contribuirá a un mejor funcionamiento del sistema penal. En tal sentido, esta reforma trasciende el ámbito estrictamente penitenciario y colabora en el abordaje integral de los problemas de seguridad pública, en la medida en que una gestión eficaz de la privación de libertad y de las medidas alternativas resulta indispensable para reducir la reincidencia, fortalecer la convivencia y consolidar una política de Estado en la materia, sostenida más allá de los impulsos de las distintas administraciones.

# VII. GESTIÓN PRESUPUESTAL

El presente capítulo analiza la **evolución del gasto presupuestal**, así como su vínculo con los egresos en base caja, explicitando los principales destinos del gasto, su dinámica interanual y los cambios en su estructura y composición.

Este análisis se inscribe en un contexto macroeconómico caracterizado por una mayor incertidumbre internacional y una restricción fiscal relevante, que ha requerido una conducción prudente de la política fiscal, orientada a preservar la estabilidad macroeconómica, fortalecer la credibilidad financiera y garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas en el mediano plazo.

En este marco, la política fiscal se ha guiado por principios de responsabilidad, eficiencia en la asignación de recursos y priorización del gasto público, procurando compatibilizar las necesidades sociales con las restricciones fiscales existentes.

## 1. EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL

La evolución del gasto presupuestal en los dos últimos períodos evidencia un cambio relevante en las condiciones macroeconómicas y en los márgenes de gestión fiscal, lo que ha incidido tanto en la dinámica del gasto como en su composición.

**EVOLUCIÓN DEL GASTO [1/]**
Crecimiento real y acumulado, por período presupuestal

| | 2005-2009 | 2010-2014 | 2015-2019 | 2020-2024 |
|---|---|---|---|---|
| Administración Central | 37% | 25% | 16% | 8% |
| Organismos del artículo 220 | 73% | 33% | 17% | 7% |
| Seguridad Social | 9% | 24% | 19% | 8% |
| Intereses | -32% | 2% | 32% | 7% |
| Otros[2/] | 83% | 46% | 17% | 18% |
| **Gasto Presupuestal** | **28%** | **28%** | **19%** | **10%** |
| | | | | |
| **Egresos Caja** | **19%** | **33%** | **17%** | **4%** |
| | | | | |
| PIB | 36% | 31% | 5% | 7% |
| Deflactor PIB | 37% | 46% | 44% | 41% |
| Inflación | 28% | 28% | 20% | 9% |

1/ Las variaciones reales del gasto se calculan considerando la inflación, en tanto que el PIB real está afectado por el deflactor del producto. Ambos índices difieren en su evolución y construcción.

2/ Otros: comprende el Inciso 21 “Subsidios y Subvenciones” y el Inciso 24 “Diversos Créditos”.

En el **período 2015–2019**, el crecimiento del gasto se desarrolló en un contexto de desaceleración económica respecto de la década previa, reduciéndose el ritmo de expansión del producto y, en consecuencia, los ingresos fiscales. En este escenario, el gasto presupuestal continuó creciendo en términos reales, aunque a menor ritmo, con una creciente incidencia de componentes de carácter endógeno y de baja discrecionalidad en el corto plazo, particularmente las transferencias a la Seguridad Social y los intereses de la deuda pública.

Estos componentes incrementaron su participación en el total del gasto, restringiendo el espacio para la expansión del gasto discrecional, aun cuando se mantuvo la prioridad en sectores intensivos en recursos humanos como educación, salud y seguridad.

El **período 2020–2024** presenta características diferenciadas, determinadas en primera instancia por el impacto de la pandemia en el crecimiento de la economía y, posteriormente, por una fase de recuperación económica.

En 2020, la economía experimentó una contracción significativa como consecuencia de la emergencia sanitaria, lo que implicó una expansión del gasto público orientada a mitigar los efectos sociales y económicos de la crisis sanitaria. Esta respuesta fiscal se tradujo en un aumento transitorio del gasto, particularmente en políticas sociales y de apoyo a hogares y empresas.

En los años posteriores, la política fiscal se orientó hacia una estrategia de consolidación, en la que el crecimiento del gasto se procuró moderar y alinear con la evolución del producto. No obstante, hacia el final del período se evidencian tensiones asociadas al ciclo económico y al contexto electoral. En particular, en 2024 se registraron desvíos respecto a las metas fiscales, con un crecimiento del gasto superior a lo previsto y una dinámica de resultados que no refleja plenamente todas las obligaciones generadas en el ejercicio. Durante dicho año se verificó la postergación de ciertos pagos y el adelantamiento de ingresos, lo que incidió en la presentación del resultado fiscal del ejercicio, trasladando parte del impacto hacia el año 2025.

Este fenómeno genera efectos de arrastre que resultan relevantes para la interpretación de la evolución fiscal en el ejercicio que se analiza a continuación.

# 2. ANÁLISIS PRESUPUESTAL 2025

## 2.1. Crédito presupuestal 2025

El **crédito presupuestal** del ejercicio 2025 se compone del crédito de apertura y de las modificaciones introducidas durante el año. El crédito inicial ascendió a $893.602 millones y, en términos generales, replica las asignaciones vigentes en 2024. Esta situación responde a que, al inicio del ejercicio, no se encontraba aprobado un nuevo presupuesto, por lo que rigió el mecanismo de prórroga previsto en el artículo 228 de la Constitución.

Sobre esta base, a lo largo del ejercicio se incorporaron las **modificaciones presupuestales** previstas en la normativa vigente, las cuales totalizan $144.182 millones, equivalentes al 16% del crédito inicial. Como resultado de estas variaciones, el crédito vigente alcanzó los $1.037.784 millones.

La **evolución del crédito** desde su nivel inicial hasta el crédito vigente permite dimensionar la magnitud de los ajustes realizados durante el ejercicio y su incidencia en la implementación de las políticas públicas definidas por la nueva administración.

Las habilitaciones de crédito por leyes específicas representan el 74% del total de modificaciones presupuestales del ejercicio, alcanzando los $106.639 millones. De este monto, el 89% corresponde a la habilitación de créditos de carácter estimativo, asociados principalmente a intereses, transferencias a la Seguridad Social, certificados de crédito y la asistencia financiera al Fonasa.

Por su parte, el 13% de las modificaciones presupuestales responde a ajustes salariales, por un total de $18.575 millones. En menor medida, las habilitaciones vinculadas al ajuste por IPC –otorgadas al amparo del artículo 27 de la Ley N° 19.149– representan el 3% del total, equivalentes a $4.197 millones.

## COMPOSICIÓN DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTALES - AÑO 2025

En millones de pesos a valores corrientes

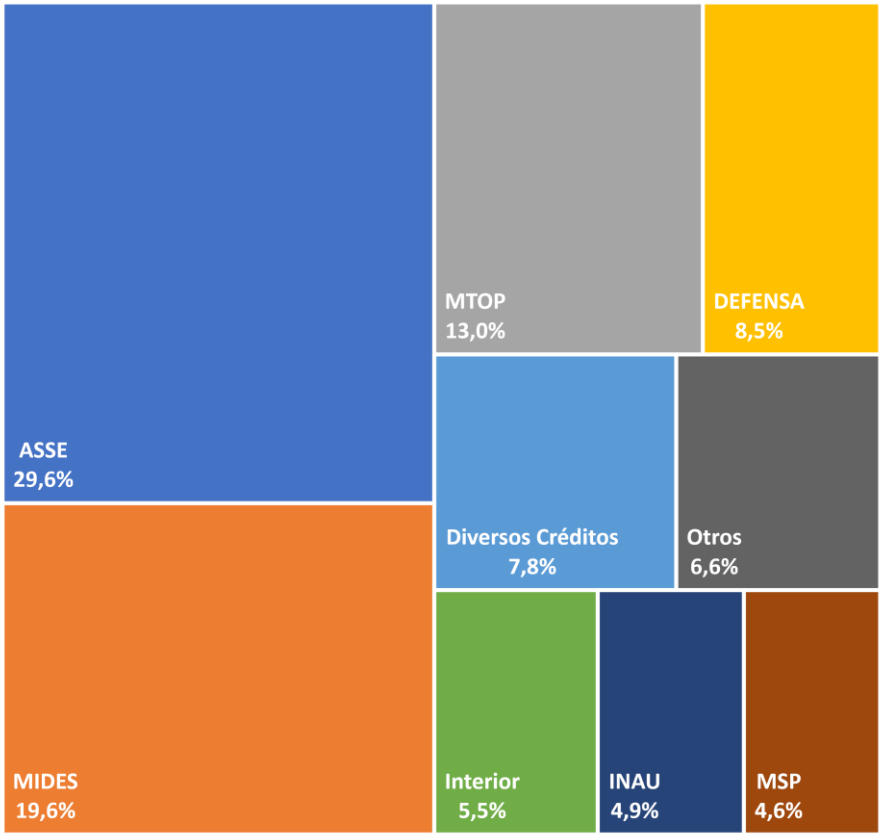
| Inciso | Crédito de Apertura | Modificaciones presupuestales | | | | | | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Ajuste salarial | Ajustes suministros | Refuerzos | Habilitación IPC | Habilitación leyes especiales | Trasposiciones y otros ajustes 2/ | |
| 2 Presidencia | 5.372 | 258 | 6 | 181 | 26 | 29 | 44 | 5.917 |
| 3 Defensa | 31.797 | 1.689 | 44 | 2.939 | 97 | 127 | 215 | 36.907 |
| 4 Interior | 49.346 | 2.557 | 48 | 1.881 | 197 | 623 | -1 | 54.650 |
| 5 MEF | 10.123 | 522 | 3 | 262 | 50 | 5 | 103 | 11.067 |
| 6 MRREE | 4.165 | 73 | 0 | 126 | 5 | -28 | 26 | 4.367 |
| 7 MGAP | 5.690 | 229 | 3 | 148 | 40 | -14 | -35 | 6.062 |
| 8 MIEM | 1.561 | 74 | 0 | 47 | 7 | 12 | -5 | 1.697 |
| 9 Turismo | 792 | 20 | 0 | 9 | 0 | 4 | -14 | 812 |
| 10 MTOP | 15.600 | 231 | 12 | 4.459 | 208 | 17 | 129 | 20.656 |
| 11 MEC | 6.489 | 268 | 3 | 144 | 92 | 54 | 72 | 7.121 |
| 12 MSP | 4.092 | 88 | 1 | 1.571 | 36 | 2.967 | 43 | 8.798 |
| 13 MTSS | 1.702 | 93 | 1 | 14 | 4 | 15 | 39 | 1.868 |
| 14 MVOT | 9.621 | 33 | 0 | 40 | 0 | 5.640 | 22 | 15.356 |
| 15 MIDES | 22.944 | 213 | 2 | 6.742 | 1.395 | 16 | 181 | 31.493 |
| 36 Ambiente | 1.140 | 44 | 0 | 32 | 4 | 7 | 44 | 1.271 |
| **Administración Central** | **170.432** | **6.391** | **123** | **18.595** | **2.162** | **9.472** | **865** | **208.040** |
| 16 Poder Judicial | 10.350 | 570 | 4 | 8 | 0 | 47 | 20 | 11.001 |
| 17 Tribunal de Cuentas | 1.027 | 57 | 0 | 3 | 0 | 3 | 9 | 1.099 |
| 18 Corte Electoral | 1.785 | 97 | 1 | 173 | 0 | 4 | 4 | 2.064 |
| 19 TCA | 307 | 17 | 0 | 0 | 0 | 3 | 10 | 337 |
| 25 ANEP | 105.407 | 6.582 | 53 | 519 | 0 | 2.131 | 1.040 | 115.733 |
| 26 UDELAR | 25.993 | 1.606 | 13 | 245 | 0 | 104 | 847 | 28.807 |
| 27 INAU | 21.231 | 420 | 6 | 1.681 | 219 | 531 | -62 | 24.027 |
| 29 ASSE | 55.371 | 1.977 | 28 | 10.193 | 1.650 | 2.649 | 162 | 72.031 |
| 31 UTEC | 1.561 | 93 | 0 | 46 | 0 | 150 | 0 | 1.851 |
| 32 INUMET | 396 | 20 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6 | 424 |
| 33 Fiscalía | 2.052 | 117 | 0 | 0 | 0 | 6 | 8 | 2.183 |
| 34 JUTEP | 61 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 71 |
| 35 INISA | 2.937 | 143 | 2 | 14 | 0 | 15 | 10 | 3.120 |
| **Organismos del art. 220** | **228.477** | **11.703** | **109** | **12.881** | **1.870** | **5.647** | **2.062** | **262.749** |
| 20 Intereses | 88.376 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6.222 | 0 | 94.598 |
| 21 Subs. y Subvenciones | 13.705 | 0 | 0 | 255 | 142 | 183 | 2.063 | 16.348 |
| 22 Transf. a la S.Social | 166.968 | 0 | 0 | 0 | 0 | 46.403 | 1.245 | 214.616 |
| 23 Partidas a reaplicar | 35.323 | 40 | 0 | -27.357 | 0 | 0 | 1.036 | 9.042 |
| 24 Diversos Créditos | 179.678 | 0 | 0 | 2.688 | 22 | 38.670 | -177 | 220.881 |
| **Otros Organismos** | **484.051** | **40** | **0** | **-24.414** | **165** | **91.477** | **4.166** | **555.486** |
| **Poder Legislativo** | **10.641** | **440** | **0** | **0** | **0** | **43** | **385** | **11.509** |
| **TOTAL GENERAL** | **893.602** | **18.575** | **232** | **7.062** | **4.197** | **106.639** | **7.478** | **1.037.784** |

Notas:
1/ Se compone por los créditos replicados del presupuesto anterior de acuerdo al artículo 228 de la Constitución de la República.
2/ Otros ajustes comprende Otras Trasposiciones, Imprevistos y Otros.
Fuente: CGN

Finalmente, los **refuerzos de rubro** previstos en el artículo 41 de la Ley Nº 17.930 no implican un aumento del crédito total, en la medida en que se financian con cargo a la partida del 6% radicada en el Inciso 23, desde donde se realizan las correspondientes trasposiciones hacia los distintos incisos. Durante el ejercicio 2025, estos refuerzos ascendieron a $34.419 millones y se

orientaron principalmente a financiar gastos de funcionamiento e inversiones. A nivel institucional, el 80% de los mismos se dirigió a atender presiones específicas de gastos y asegurar la continuidad operativa de los servicios de ASSE (30%), MIDES (20%), MTOP (13%), Defensa (9%) y Diversos Créditos (8%).

**Refuerzos 2025**




## 2.2. Gasto presupuestal 2025

El **gasto presupuestal** ascendió a $997.952 millones, registrando una ejecución del 97% de los créditos asignados y una variación de 4,4% en términos reales respecto a 2024. Alcanzó 28,4% del PIB al cierre del 2025, lo que implica una variación de 0,8 puntos porcentuales respecto al año anterior. Esta trayectoria refleja una dinámica caracterizada por un crecimiento contenido, explicado en buena medida por la dinámica de los gastos endógenos y otros compromisos asumidos en años anteriores, con un manejo prudente de los componentes discrecionales del gasto, consistente con la evolución del ciclo económico y las medidas de política fiscal implementadas.

**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL**
En millones de pesos a valores corrientes

| Organismos | Ejecución | Estructura | Variación real anual | Participación en la variación |
|---|---|---|---|---|
| Administración Central | 212.558 | 21,3% | 7,4% | 34,5% |
| Organismos del artículo 220 | 259.946 | 26,0% | 2,9% | 17,4% |
| Intereses | 94.598 | 9,5% | 2,1% | 4,7% |
| Transf. Seguridad Social | 214.616 | 21,5% | 6,6% | 31,4% |
| Otros | 216.233 | 21,7% | 2,4% | 12,1% |
| **TOTAL GENERAL** | **997.952** | **100,0%** | **4,4%** | **100,0%** |

Los **gastos con menor grado de discrecionalidad en el corto plazo** representaron el 45% del incremento total del gasto y alcanzan el 46% del gasto global. En este contexto, las transferencias a la Seguridad Social explican el 31% del crecimiento total en términos reales respecto al año anterior, seguidas por la asistencia financiera al FONASA (12%) y los intereses de deuda (5%). Este comportamiento fue parcialmente compensado por una disminución real en la emisión de certificados de crédito por parte de la DGI (-3%).

En particular, las **transferencias a la Seguridad Social** ascendieron a $214.616 millones, registrando un incremento real de 6,6% respecto al año anterior. Este aumento se explica principalmente por mayores transferencias al Banco de Previsión Social (BPS), que concentraron el 84% de la variación y crecieron 7,1% en términos reales. Asimismo, un 15% del incremento correspondió a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, reflejando la implementación del esquema de asistencia financiera previsto en la Ley Nº 20.410.

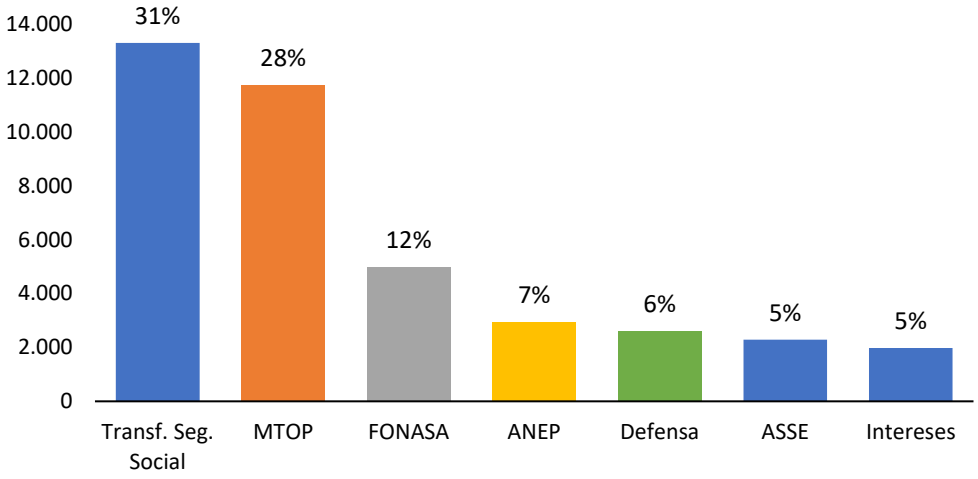
Por su parte, los **intereses de la deuda pública** registraron un crecimiento de 2,1% en términos reales respecto a 2024, representando un 4,7% del total del incremento del gasto anual.

Finalmente, la **asistencia financiera al FONASA** ascendió a $38.838 millones, registrando un incremento de 15% en términos reales respecto al año anterior, el mismo es explicado por mayores erogaciones al Fondo Nacional de Recursos por el aumento de la cuota por la incorporación de nuevas prestaciones.

Estos componentes de gasto reflejan el carácter estructural y la baja discrecionalidad de una porción significativa del gasto, condicionando la dinámica global del mismo.

Por su parte, el **gasto de los incisos de la Administración Central y de los Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución** aumentó 4,9% en términos reales respecto al año previo, representando cerca del 52% del incremento total del gasto. Los principales incrementos se concentraron en el MTOP, la ANEP, el Ministerio de Defensa Nacional y ASSE.

**Principales destinos de los incrementos del gasto 2024-2025**
En millones de pesos constantes a valores de 2025




Fuente: CGN

## 2.2.1. Administración Central

Los incisos de la Administración Central ejecutaron $212.558 millones, aumentando un 7,4% en términos reales respecto al año anterior.

**GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL - AÑO 2025**
En millones de pesos

| Tipo de gasto | Ejecución | Variación real anual | Estructura |
|---|---|---|---|
| Remuneraciones | 97.747 | 1,2% | 46,0% |
| Funcionamiento | 67.612 | 5,8% | 31,8% |
| Inversiones | 47.199 | 26,2% | 22,2% |
| **TOTAL** | **212.558** | **7,4%** | **100%** |

Las **remuneraciones** crecieron un 1,2% en términos reales respecto al 2024. Los incisos que más incidieron en este aumento son el Ministerio de Defensa (46%) y el Ministerio del Interior (42%), que crecieron 2,0% y 1,1% respectivamente respecto al año anterior.

Los **gastos de funcionamiento** registraron un incremento de 5,8% en términos reales respecto a 2024. No obstante, esta evolución no fue homogénea entre incisos, evidenciando una dinámica diferenciada en función de las áreas de política y las necesidades operativas de cada organismo.

En particular, el crecimiento del gasto en este rubro se concentró en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En el caso del MTOP, ello respondió a los compromisos asumidos por el Estado uruguayo asociados a los pagos de disponibilidad del proyecto Ferrocarril Central, tras el acuerdo alcanzado para regularizar obligaciones pendientes desde finales de 2023. Por su parte, en el MIDES, el aumento del gasto estuvo vinculado a mayores erogaciones destinadas a la atención de personas en situación de calle y otros grupos en condición de vulnerabilidad.

Por su parte, las **inversiones** registraron un crecimiento significativo de 26,2% en términos reales respecto al ejercicio 2024, manteniendo una concentración interna similar a la observada en los gastos de funcionamiento. El incremento del rubro se explicó principalmente por las mayores erogaciones del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), seguidas por las inversiones del Ministerio de Defensa.

En el caso del **MTOP**, el aumento del gasto respondió principalmente a obligaciones contractuales asociadas a los pagos por disponibilidad del proyecto Ferrocarril Central, tras el acuerdo alcanzado para regularizar obligaciones pendientes desde finales de 2023. Asimismo, incidieron los compromisos derivados de los contratos CREMAF y las nuevas intervenciones ejecutadas a través de la Corporación Vial del Uruguay (CVU).

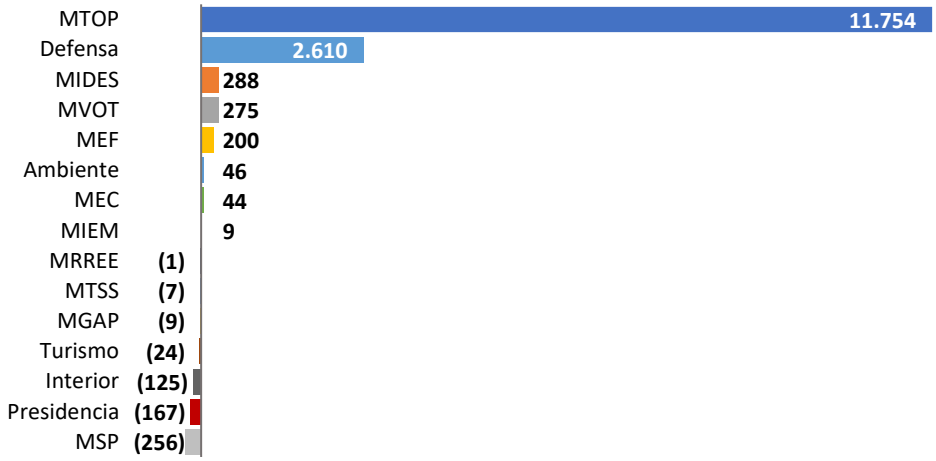
Por su parte, el crecimiento de las inversiones en el **Ministerio de Defensa** respondió al cumplimiento de compromisos previamente asumidos, en particular los pagos asociados a la adquisición de aeronaves Tucano y de patrulleros oceánicos (OPV).

En contraste, el **Ministerio del Interior** registró una contribución negativa al crecimiento de la inversión, lo que se explica por un efecto base elevado derivado de la renovación de la flota realizada en 2024, que incide en la comparación interanual.

En conjunto, la evolución de este componente refleja tanto la incidencia de proyectos de infraestructura de mediano plazo como el peso de obligaciones contractuales ya comprometidas, lo que determina una dinámica de inversión fuertemente condicionada por decisiones adoptadas en ejercicios anteriores.

**Variaciones del gasto total 2024-2025 - Administración Central**

En millones de pesos constantes a valores de 2025




Fuente: CGN

## 2.2.2. Organismos del artículo 220

En lo referente a los **Organismos comprendidos en el artículo 220** de la Constitución, el gasto alcanzó los $259.946 millones en 2025, registrando un incremento real de 2,9% respecto a 2024. A nivel de composición, el gasto se encuentra altamente concentrado en remuneraciones, que representaron el 71,3% del total y crecieron 3,4% en términos reales, seguidas por los gastos de funcionamiento (25,9%, con un aumento de 3,0%). En contraste, las inversiones mostraron una contracción real de 8,5%, manteniendo una participación reducida en la estructura del gasto (2,7%).

**GASTO DE LOS ORGANISMOS DEL ART 220 - AÑO 2025**

En millones de pesos

| Tipo de gasto | Ejecución | Variación real anual | Estructura |
|---|---|---|---|
| Remuneraciones | 185.448 | 3,40% | 71,34% |
| Funcionamiento | 67.445 | 2,96% | 25,95% |
| Inversiones | 7.053 | -8,48% | 2,71% |
| **TOTAL** | **259.946** | **2,92%** | **100%** |

Fuente: CGN

Las **remuneraciones** registraron un incremento de 3,4% en términos reales en el ejercicio 2025, explicado en gran medida por la dinámica observada en los organismos más intensivos en recursos humanos, en particular la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que contribuyó con el 51,5% del incremento del rubro, seguida por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) con el 24,8% y la Universidad de la República (UDELAR) con el 12%.

La evolución de las remuneraciones respondió principalmente a la aplicación de ajustes salariales diferenciales en el sector educativo, incluidos incrementos adicionales del orden del 1%. Asimismo, incidió la presupuestación de personal previamente contratado a través de la Comisión de Apoyo y de la Comisión Nacional de Apoyo a la Salud Mental en el prestador público de salud, lo que consolidó este componente del gasto en dichos organismos. En conjunto, estos factores explican la persistencia de las remuneraciones como uno de los principales determinantes del gasto en sectores clave de la política pública.

Por su parte, los **gastos de funcionamiento** registraron un aumento de 3% en términos reales en relación con el año anterior, impulsado principalmente por mayores erogaciones en organismos vinculados a la provisión de servicios sociales. En particular, ASSE explicó el 42% del incremento del rubro, seguida por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) con el 35%, mientras que la ANEP y la UDELAR contribuyeron con aproximadamente el 13% cada una.

Los gastos de ASSE tuvieron un incremento real del orden del 2,5% anual, esto se debe en parte al incremento de erogaciones que no contaban con crédito presupuestal en el 2024. El incremento de INAU se debe a mayores erogaciones para atender a la primera infancia.

En contraste, se observó una reducción de los gastos de funcionamiento en la Corte Electoral, lo que responde fundamentalmente al carácter extraordinario de las erogaciones registradas en 2024 con motivo de las elecciones nacionales, generando un efecto base que incide sobre la variación interanual. En este sentido, la evolución del rubro refleja tanto el refuerzo de recursos en áreas sociales como la reversión de gastos transitorios asociados a eventos específicos.

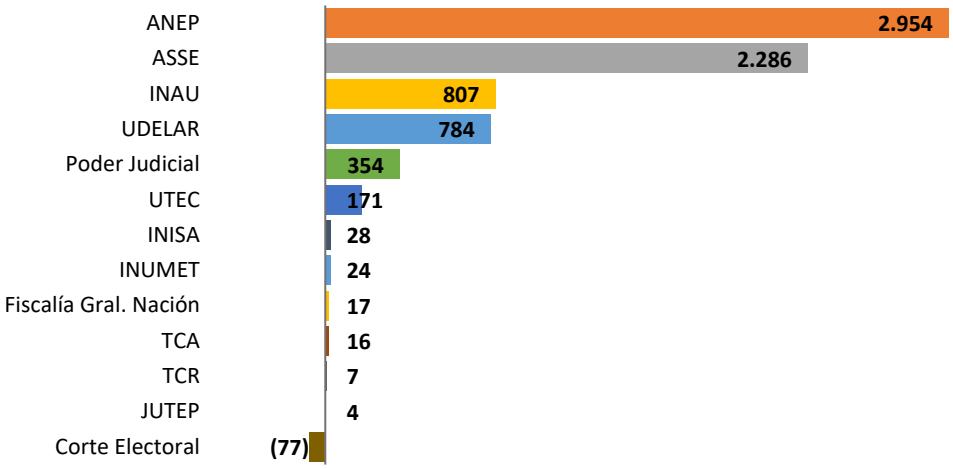
Las **inversiones**, por su parte, registraron una disminución del orden del 8,5% respecto a 2024, explicada principalmente por ANEP (67%) y UDELAR (31%). En contraste, los únicos incisos que incrementaron sus niveles de inversión en términos reales fueron INAU, UTEC e INUMET.

La caída observada en los incisos de educación –ANEP y UDELAR– responde fundamentalmente a una menor trasposición de créditos desde remuneraciones hacia inversiones. Este menor

traslado implicó una disponibilidad de crédito más acotada para financiar gastos de capital respecto a años anteriores. A su vez, la reducción en la trasposición se asocia, en parte, a una mayor ejecución en remuneraciones, lo que limitó los márgenes para su reasignación hacia inversiones.

**Variaciones del gasto total 2024-2025 - Organismos del art. 220**

En millones de pesos constantes a valores de 2025

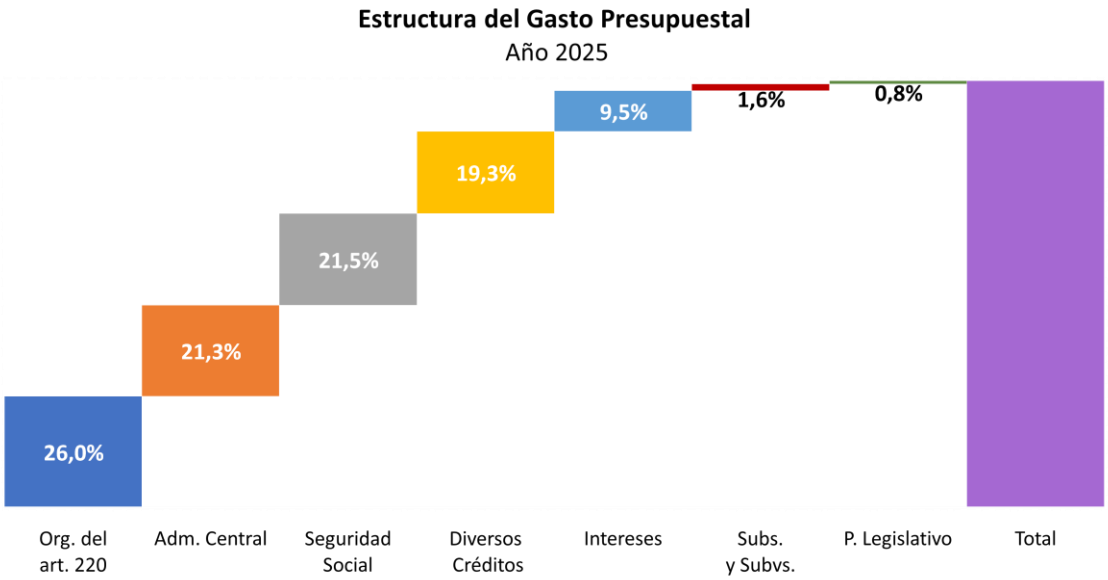



Fuente: CGN

## 2.3. Estructura del gasto

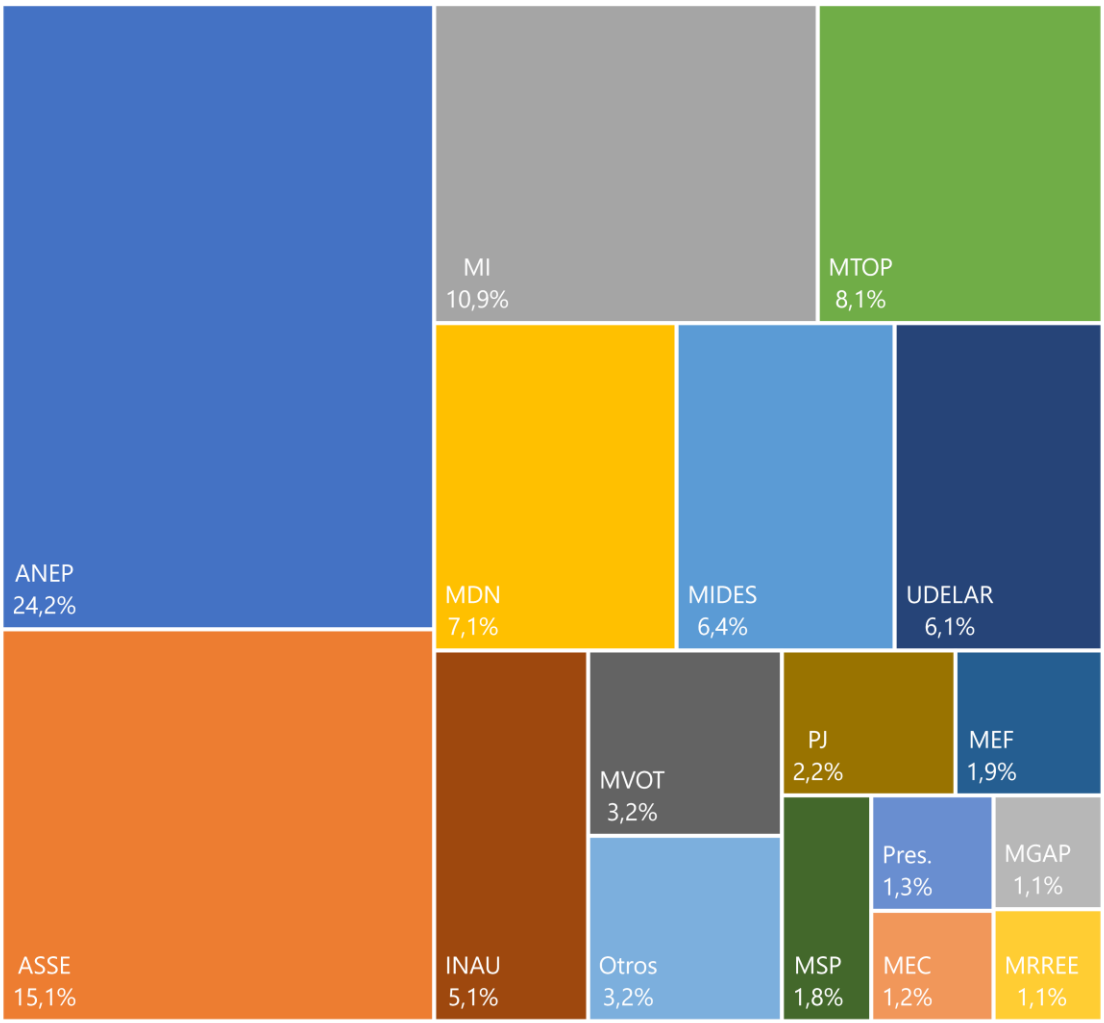
En 2025, la **estructura del gasto por inciso** no registró cambios sustantivos, aunque se observó un leve desplazamiento hacia la Administración Central, cuya participación en el gasto total aumentó en 0,6 puntos porcentuales. En la misma línea, las Transferencias a la Seguridad Social incrementaron su peso relativo en 0,4 puntos porcentuales. En contraste, los Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución redujeron su participación en 0,4 puntos porcentuales, mientras que el gasto por intereses registró una disminución de 0,2 puntos porcentuales.

Estos movimientos reflejan, en parte, la persistencia de componentes de gasto de elevada rigidez, particularmente en el caso de las transferencias a la Seguridad Social, que continúan explicando una proporción significativa del total. En términos de ejecución de los créditos presupuestales, los organismos del artículo 220 se mantuvieron como el principal bloque institucional (26% del gasto global), seguidos por la Administración Central (21,3%) y las transferencias a la Seguridad Social (21,5%), consolidando una estructura de gasto donde los márgenes de reasignación continúan acotados.




Desde una **perspectiva institucional**, la ejecución del gasto dentro de la Administración Central y los Organismos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución se concentró en los sectores de educación, salud y seguridad, como se observa en la estructura del gasto por inciso. Más del 30% del gasto se destinó a los servicios educativos –incluyendo ANEP, UDELAR y UTEC–, mientras que ASSE representó aproximadamente el 15% y el Ministerio del Interior el 11%, evidenciando una alta concentración en funciones sociales esenciales.

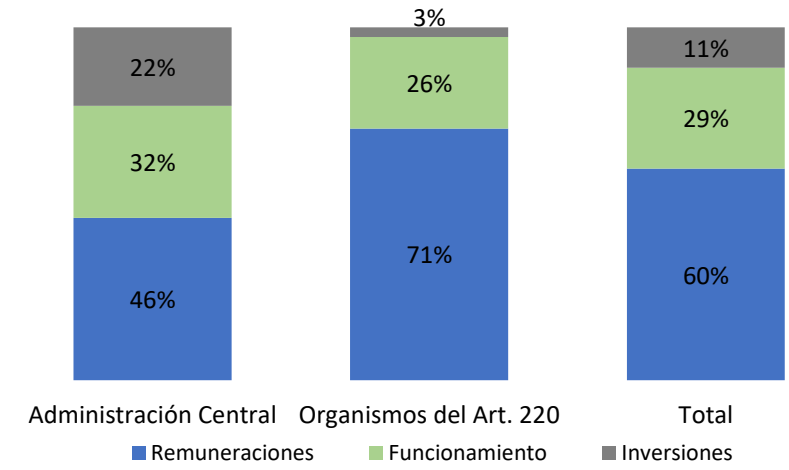
**Estructura del Gasto Presupuestal**
Adm. Central y Organismos del art. 220 - Año 2025




Esta composición se encuentra estrechamente asociada al carácter intensivo en recursos humanos de estas áreas. En línea con lo anterior, las remuneraciones constituyeron el principal componente del gasto, superando la mitad del total tanto en la Administración Central como en los Organismos del artículo 220, y alcanzando el 60% del gasto agregado. A nivel institucional, esta concentración es particularmente marcada en ANEP, que explicó el 34% del total de las remuneraciones, seguida por el Ministerio del Interior (15%), ASSE (13%) y el Ministerio de Defensa (9%).

En conjunto, la elevada participación de los componentes salariales y la concentración del gasto en áreas sociales reflejan una estructura de gasto con un alto grado de rigidez, lo que tiende a limitar los márgenes de reasignación presupuestal en el corto plazo.

**Composición del Gasto Presupuestal**
Administración Central y Organismos del Art. 220 - Año 2025




Fuente: CGN

## 2.4. Vínculo Presupuestal – Fiscal

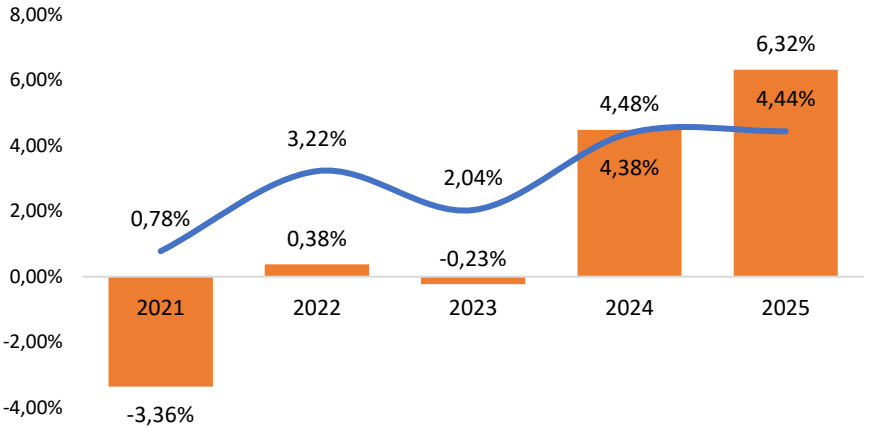
Los egresos fiscales del gobierno, medidos bajo el criterio de caja, y el gasto presupuestal constituyen aproximaciones complementarias para el análisis del gasto público. Si bien ambos enfoques son conceptualmente conciliables, responden a lógicas distintas dentro del proceso presupuestario: mientras el gasto presupuestal refleja la imputación de las obligaciones en función de su devengamiento, los egresos fiscales del gobierno capturan su cancelación efectiva, lo que determina diferencias en el momento de registro, en los criterios de exposición y en ciertos aspectos de cobertura.

En términos generales, ambas métricas presentan trayectorias de crecimiento similares a lo largo del tiempo, lo que confirma su consistencia para el análisis de tendencia. No obstante, a nivel anual se observan divergencias transitorias asociadas a la dinámica de ejecución y pago. En particular, entre 2024 y 2025 el gasto presupuestal creció 4,4% en términos reales, mientras que los egresos fiscales del gobierno lo hicieron 6,3%, reflejando la cancelación en 2025 de compromisos devengados en períodos anteriores.

Este comportamiento es consistente con un esquema de gestión fiscal en el que las metas y el monitoreo del desempeño se estructuran en torno a los egresos medidos bajo el criterio de caja, otorgando centralidad a la evolución de los pagos efectivos. En este marco, las diferencias observadas a nivel anual no alteran la convergencia de ambas métricas en el mediano plazo, pero aportan información relevante sobre la dinámica de ejecución, el grado de normalización de pagos y la orientación de la política fiscal en el corto plazo.

En este sentido, las obligaciones no pagas al cierre del ejercicio 2025, correspondiente a los gastos de funcionamiento e inversiones, disminuyeron en relación al cierre de 2024 en $1.864 millones.

**Egresos fiscales y gasto presupuestal**
Variaciones reales anuales




Fuente: CGN

## 2.5. Asignaciones Presupuestales 2027

Las asignaciones correspondientes al año 2027 están definidas en la Ley de Presupuesto Nacional Nº 20.446, de 16 de diciembre de 2025, tanto en la línea de base como en las disposiciones contenidas en el articulado.

El Presupuesto Nacional previó para 2027 un **aumento de las asignaciones** respecto al ejercicio 2026 de aproximadamente $2.500 millones –de los cuales aproximadamente $2.000 millones corresponden a la Administración Central y los Organismos del art. 220 y el resto a otros organismos–, orientado fundamentalmente al fortalecimiento de las políticas de seguridad, educación e infancia. La presente Rendición de Cuentas preserva íntegramente estos incrementos, sin efectuar ajustes sobre las asignaciones presupuestales ya aprobadas para dicho ejercicio.

**ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL 2027**

En miles de pesos a valores corrientes

| Inciso | LB | Articulado | Total | Incremental 2026-2027 |
|---|---|---|---|---|
| 2 Presidencia | 5.666 | 59 | 5.724 | -3 |
| 3 Defensa | 36.209 | 116 | 36.325 | -895 |
| 4 Interior | 53.076 | 1.853 | 54.929 | 1.064 |
| 5 MEF | 10.702 | -208 | 10.494 | 3 |
| 6 MRREE | 4.117 | 6 | 4.123 | 0 |
| 7 MGAP | 5.832 | 119 | 5.951 | 0 |
| 8 MIEM | 1.624 | 26 | 1.650 | 0 |
| 9 Turismo | 756 | 49 | 805 | 10 |
| 10 MTOP | 22.158 | 68 | 22.225 | 1.234 |
| 11 MEC | 6.807 | -66 | 6.742 | 30 |
| 12 MSP | 8.772 | 293 | 9.065 | 42 |
| 13 MTSS | 1.791 | 22 | 1.812 | 0 |
| 14 MVOT | 13.903 | 199 | 14.102 | 50 |
| 15 MIDES | 30.671 | 990 | 31.661 | 92 |
| 36 Ambiente | 1.198 | 80 | 1.278 | 0 |
| **Administración Central** | **203.283** | **3.604** | **206.888** | **1.627** |
| 16 Poder Judicial | 10.918 | 184 | 11.102 | 131 |
| 17 TCR | 1.084 | 4 | 1.088 | 0 |
| 18 Corte Electoral | 1.863 | 5 | 1.868 | 0 |
| 19 TCA | 320 | 15 | 335 | -11 |
| 25 ANEP | 110.921 | 1.964 | 112.885 | 300 |
| 26 UDELAR | 27.419 | 693 | 28.112 | 0 |
| 27 INAU | 22.886 | 1.146 | 24.032 | 217 |
| 29 ASSE | 66.052 | 411 | 66.463 | 7 |
| 31 UTEC | 1.673 | 200 | 1.873 | 0 |
| 32 INUMET | 416 | 10 | 426 | 5 |
| 33 Fiscalía Gral. Nación | 2.167 | 86 | 2.252 | 15 |
| 34 JUTEP | 62 | 6 | 68 | 0 |
| 35 INISA | 3.059 | 10 | 3.069 | 10 |
| **Organismos del Art. 220** | **248.840** | **4.732** | **253.572** | **673** |
| 20 Intereses | 88.507 | 0 | 88.507 | 0 |
| 21 Subsidios y Subvenciones | 13.839 | 346 | 14.186 | 60 |
| 22 Transf. Seguridad Social | 192.694 | 0 | 192.694 | -333 |
| 23 Partidas a reaplicar | 34.613 | 827 | 35.440 | 365 |
| 24 Diversos Créditos | 204.729 | -164 | 204.565 | 65 |
| **Otros Organismos** | **534.382** | **1.009** | **535.391** | **157** |
| **TOTAL GENERAL** | **986.505** | **9.345** | **995.850** | **2.457** |

Fuente: CGN

En la presente Rendición de Cuentas, el Poder Ejecutivo incorpora incrementos presupuestales adicionales a los ya previstos en el Presupuesto Nacional. Estos se orientan a reforzar prioridades ya definidas, manteniendo el compromiso con la sostenibilidad fiscal y el cumplimiento de las metas vigentes.

Los recursos adicionales se concentran en cuatro áreas estratégicas: infancia, seguridad pública, educación y atención a personas en situación de calle. La infancia constituye el principal destino de los incrementos.

En este ámbito, se avanza en una reforma del sistema de transferencias monetarias, que recoge las recomendaciones del proceso de **Diálogo Social**. La propuesta unifica instrumentos, mejora la cobertura efectiva y adecua los montos de las prestaciones, creando la Asignación Única para la Infancia y la Adolescencia. Para ello se asignan $1.257 millones para 2027, $1.711 millones para 2028 y $1.887 millones para 2029.

En materia de **seguridad pública**, los recursos asignados se orientan a la implementación del Plan de Seguridad mediante el fortalecimiento de las capacidades operativas, tecnológicas y de despliegue territorial del Estado. Entre las principales acciones se incluyen la incorporación de nuevos efectivos policiales, la mejora de la movilidad policial, el desarrollo de herramientas de identificación biométrica, la ampliación de sistemas de monitoreo y detección de incidentes, y el fortalecimiento de la seguridad en el sistema penitenciario. Estas inversiones buscan mejorar la prevención, investigación y respuesta frente al delito, incrementar la presencia institucional en el territorio y contribuir a una mayor seguridad y convivencia ciudadana.

**SEGURIDAD**

En millones de pesos

| Concepto | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|
| M. Interior - Creación de 300 cargos de policía ejecutivo | 364 | 352 | 352 |
| M. Interior - otros gastos e inversiones | 768 | 18 | 18 |
| *Identificación biométrica civil y criminal* | *567* | | |
| *Movilidad - vehículos y motos* | *144* | | |
| *Comisarías móviles* | *20* | | |
| *Shotspotter - alerta de disparos* | *18* | 18 | 18 |
| *Tótems de atención a la ciudadanía* | *10* | | |
| *Salas de monitoreo focalizado* | *6* | | |
| *Violencia de género - aplicación nodo IA* | *3* | | |
| M. Defensa - Seguridad en cárceles | 30 | 30 | 30 |
| INR - financiación de estructura | 18 | 18 | 18 |
| **Plan de seguridad** | **1.180** | **418** | **418** |

En **educación**, los incrementos se destinan a consolidar líneas de acción prioritarias. Se procura fortalecer la cobertura y la calidad del sistema educativo, las becas educativas en UDELAR y un incremento de remuneraciones para los funcionarios de UTEC.

| EDUCACIÓN<br>En millones de pesos | | | |
|---|---|---|---|
| **Concepto** | **2027** | **2028** | **2029** |
| ANEP | 300 | 200 | 200 |
| *Ampliación tiempo educativo* | *85* | *85* | *85* |
| *Aumento educación terciaria* | *35* | *35* | *35* |
| *Democratización de la educación superior* | *25* | *25* | *25* |
| *Inclusión de estudiantes atendiendo la diversidad* | *30* | *30* | *30* |
| *Servicio de alimentación de EMB* | *25* | *25* | *25* |
| *Inversiones* | *100* | | |
| UDELAR - Becas | 100 | 100 | 100 |
| UTEC - Preacuerdo salarial | 7 | 7 | 7 |
| **TOTAL** | **407** | **307** | **307** |

Fuente: CGN

En relación con el **Programa Calle**, se destinan $200 millones a partir de 2027 a fin de fortalecer la respuesta estatal frente a la situación de calle mediante el desarrollo de proyectos integrales de convivencia y promoción social, así como el fortalecimiento de los mecanismos de detección, vinculación, derivación y acompañamiento de trayectorias. Se busca complementar el modelo centrado en refugios y respuestas de emergencia con alternativas orientadas a la inclusión social sostenible y al fortalecimiento de la autonomía de las personas.

Se incorpora una asignación para **infancia y adolescencia** en el INAU de $50 millones a partir de 2027 para acogimiento familiar, atención a la violencia y compra de un inmueble.

La asignación vinculada a la reforma del sistema de transferencias implica un incremento de costo del proyecto de ley, mientras que los incrementos mencionados para seguridad, educación, programa calle e infancia y adolescencia (INAU) tienen como fuente de financiamiento **reasignación de créditos presupuestales de la Administración Central**.

En primer lugar, la **racionalización de la estructura de cargos** dentro de la Administración Central permitió disminuir vacantes por un monto total de $891 millones para 2027, 2028 y 2029.

**DISMINUCIÓN DE RUBRO 0 - "SERVICIOS PERSONALES"**

En millones de pesos

| Inciso | | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|---|
| 2 | Presidencia | -124 | -124 | -124 |
| 3 | Defensa | -58 | -58 | -58 |
| 5 | MEF | -132 | -132 | -132 |
| 6 | MRREE | -8 | -8 | -8 |
| 7 | MGAP | -53 | -53 | -53 |
| 8 | MIEM | -20 | -20 | -20 |
| 9 | Turismo | -6 | -6 | -6 |
| 10 | MTOP | -116 | -116 | -116 |
| 11 | MEC | -151 | -151 | -151 |
| 12 | MSP | -8 | -8 | -8 |
| 13 | MTSS | -88 | -88 | -88 |
| 14 | MVOT | -22 | -22 | -22 |
| 15 | MIDES | -69 | -69 | -69 |
| 36 | Ambiente | -35 | -35 | -35 |
| **TOTAL GENERAL** | | **-891** | **-891** | **-891** |

Fuente: CGN

En segundo lugar, cada inciso realizó una **optimización de sus créditos presupuestales de gastos de funcionamiento**, a fin de incrementar las asignaciones en las áreas prioritarias del gobierno que alcanzaron los $430 millones para 2027. Adicionalmente, se realizó una disminución del 50% de los créditos de Misiones Oficiales y gastos de protocolo, cifra que alcanza los $82 millones para 2027 y $84 millones para el 2028 y 2029.

**DISMINUCIÓN DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO**

En millones de pesos

| Inciso | Gastos de funcionamiento | Misiones oficiales y protocolo[1/] | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2027 | 2027 | 2028 | 2029 |
| 2 Presidencia | -11 | -7 | -7 | -7 |
| 3 Defensa | -61 | -13 | -13 | -13 |
| 5 MEF | -39 | -5 | -5 | -5 |
| 6 MRREE | -21 | -36 | -37 | -37 |
| 7 MGAP | -61 | -3 | -3 | -3 |
| 8 MIEM | -9 | -2 | -2 | -2 |
| 9 Turismo | -16 | -6 | -6 | -6 |
| 10 MTOP | -143 | 0 | 0 | 0 |
| 11 MEC | -40 | -8 | -8 | -8 |
| 13 MTSS | -6 | -2 | -2 | -2 |
| 14 MVOT | 0 | -1 | -1 | -1 |
| 36 Ambiente | -3 | 0 | 0 | 0 |
| 2 Diversos Créditos | -21 | 0 | 0 | 0 |
| **TOTAL GENERAL** | **-430** | **-82** | **-84** | **-84** |

Notas:
1/ Incluye los objetos de gasto: Pasajes al exterior contratados en el país, viáticos fuera del país, otros gastos en exterior, primas y otros gastos de seguros contratados fuera del país, gastos de protocolo y gastos extraordinarios.
Fuente: CGN

Por último, se reasignó el 50% de los créditos presupuestales destinados al Instituto Nacional de Colonización para la compra de tierras, que asciende a $434 millones para 2027.

De esta forma, la Rendición de Cuentas actúa como un instrumento de optimización de la asignación del gasto público, permitiendo reforzar áreas prioritarias y mejorar la eficacia de las políticas.

A continuación, se presenta costeo de la ley por inciso.

## COSTO DE LA LEY

En millones de pesos al 1° de enero de 2026

| Inciso | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|
| 2 Presidencia | -141 | -130 | -130 |
| 3 Defensa | -103 | -42 | -42 |
| 4 Interior | 1.098 | 336 | 336 |
| 5 MEF | -176 | -137 | -137 |
| 6 MRREE | -65 | -45 | -45 |
| 7 MGAP | -117 | -56 | -56 |
| 8 MIEM | -31 | -22 | -22 |
| 9 Turismo | -28 | -12 | -12 |
| 10 MTOP | -260 | -116 | -116 |
| 11 MEC | -200 | -160 | -160 |
| 12 MSP | -8 | -8 | -8 |
| 13 MTSS | -96 | -90 | -90 |
| 14 MVOT | -22 | -22 | -22 |
| 15 MIDES | 1.388 | 1.842 | 2.018 |
| 36 Ambiente | -37 | -35 | -35 |
| **Administración Central** | **1.202** | **1.302** | **1.478** |
| 25 ANEP | 300 | 200 | 200 |
| 26 UDELAR | 100 | 100 | 100 |
| 27 INAU | 50 | 50 | 50 |
| 37 INR | 51 | 51 | 51 |
| **Organismos del Art. 220** | **501** | **401** | **401** |
| 21 Subsidios y Subvenciones | -434 | 0 | 0 |
| 23 Partidas a reaplicar | 7 | 7 | 7 |
| 24 Diversos Créditos | -21 | 0 | 0 |
| **Otros Organismos** | **-447** | **7** | **7** |
| **TOTAL GENERAL** | **1.256** | **1.711** | **1.887** |

Fuente: CGN

# VIII. ANEXOS

## 1. MODELO DE PROYECCIÓN DEL PIB Y COMPONENTES DE LA DEMANDA

### 1.1. Introducción

En este anexo se resume la metodología utilizada para la elaboración de las proyecciones trimestrales del Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes, el deflactor implícito del PIB para obtener el PIB a precios corrientes, y de los componentes de la demanda agregada. El modelo combina técnicas de series de tiempo con relaciones económicas de largo plazo, permitiendo obtener proyecciones consistentes entre el nivel de actividad y la composición del gasto.

El procedimiento consta de dos etapas principales:

- Proyección del PIB agregado mediante un modelo ARDL.
- Proyección de los componentes del gasto utilizando modelos de corrección del error (ECM), de manera consistente con la trayectoria proyectada del PIB.

### 1.2. Proyección del PIB

La proyección del PIB trimestral se realiza mediante un modelo autorregresivo de rezagos distribuidos (ARDL, por su sigla en inglés) estimado sobre la tasa de crecimiento trimestral del PIB.

En términos generales, la especificación puede representarse como:

$$\nabla \ln(PIB) = f(\nabla \ln(PIB_{t-i}), \nabla X_t, Z_t) + \varepsilon_t$$

donde:

- $X_t$ representa los determinantes macroeconómicos;
- $Z_t$ incluye efectos estacionales e intervenciones;
- $\varepsilon_t$ es la perturbación aleatoria ruido blanco gaussiano.

En particular, el modelo incorpora como variables explicativas:

- Tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos
- Tipo de cambio real bilateral con Brasil
- PIB de Argentina
- PIB de Brasil (rezagado)
- Índice de commodities de exportación
- Precio real del petróleo
- Índice de Salario Real
- Indicador climático (lluvia)
- Variables estacionales
- Variables de intervención para eventos extraordinarios (Pascua, COVID, refinería, cambios estructurales, entre otros)

Los valores de estas variables para el horizonte de predicción son recogidos de diversas fuentes de información como encuestas de expectativas, informes de organismos internacionales o supuestos propios.

Una vez estimada la ecuación, se generan las proyecciones dinámicas del PIB para el horizonte definido (típicamente, tres o cinco años).

Además de la proyección central, el sistema incorpora un modelo de simulación utilizado para construir **fan charts**.

Para ello se estiman modelos auxiliares para los principales determinantes exógenos:

- Índice de salario real
- Tipo de cambio real
- Precio de commodities
- Precio del petróleo
- Variables regionales
- Precipitaciones

Estas ecuaciones se integran en un modelo que permite realizar simulaciones de Monte Carlo sobre la trayectoria futura del PIB y evaluar escenarios de riesgos.

## 1.3. Proyección de los componentes de la demanda

Los componentes del gasto se proyectan utilizando un enfoque de dos etapas, siguiendo la metodología de **Engle y Granger (1987)**.

Este procedimiento se aplica a:

- Consumo privado.
- Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF).
- Exportaciones de bienes y servicios.
- Importaciones de bienes y servicios.

En una primera etapa se estiman ecuaciones de cointegración que representan el equilibrio de largo plazo.

Exportaciones:

$$\ln(EXP_t) = c_1 + \beta_1 \ln(PIB_t) + \beta_2 \ln(COM_t) + \varepsilon_t^{EXP}$$

Importaciones:

$$\ln(IMP_t) = c_2 + \beta_3 \ln(PIB_t) + \beta_4 \ln(TCR_USA_t) + \beta_5 \ln(TCR_ARG_t) + \varepsilon_t^{IMP}$$

Formación Bruta de Capital Fijo:

$$\ln(FBKF_t) = c_3 + \beta_6 \ln(PIB_t) + \varepsilon_t^{FBKF}$$

Gasto de consumo final de los hogares:

$$\ln(GCFH_t) = c_4 + \beta_7 \ln(PIB_t) + \varepsilon_t^{GCFH}$$

A partir de estas ecuaciones se obtiene el nivel de equilibrio de largo plazo de cada componente.

Posteriormente se estiman modelos de corrección del error (ECM).

La especificación general es:

$$\nabla y_t^i = c + \gamma \nabla W_t + \lambda\left(y_{t-1}^i - y_{t-1}^{LP,i}\right) + a_t^i$$

Donde $y_t^i$ representa cada componente de la demanda previamente mencionado, y $(y_{t-1}^i - y_{t-1}^{LP,i})$ es el término de corrección del error, que captura el desvío respecto al equilibrio de largo plazo.

Además del término de corrección del error, las ecuaciones incorporan rezagos de la variable dependiente, rezagos de las variables explicativas de largo plazo y otras variables que solo intervienen en la dinámica de largo plazo (todos estos recogidos en $W_t$).

Se estiman cuatro modelos ECM para la formación bruta de capital fijo, consumo privado, exportaciones e importaciones.

Por su parte, el consumo público (GCFG) se proyecta mediante una ecuación independiente, estimada sobre el crecimiento del gasto primario corriente del Sector Público No Monetario (SPNM), incorporando un componente autorregresivo y variables de intervención.

Una vez obtenidas las proyecciones de todos los componentes del gasto, se calcula el PIB implícito por el enfoque del gasto:

$$PIB_t^{DDA} = GCFH_t + GCFG_t + FBKF_t + EXP_t - IMP_t$$

La variación de existencias se obtiene como residuo:

$$VE_t = PIB_t - \ PIB_t^{DDA}$$

Finalmente, la Formación Bruta de Capital total se calcula como:

$$FBK_t = FBKF_t + VE_t$$

De esta forma se asegura la consistencia contable entre el PIB agregado proyectado y sus componentes de demanda.

## 1.4. Proyección del Índice de Precios Implícitos del PIB (IPI)

La proyección del Índice de Precios Implícitos (IPI) del PIB se realiza mediante un enfoque de combinación de modelos. En particular, se estiman tres especificaciones alternativas, cuyos pronósticos se promedian para obtener la proyección final. Estas especificaciones son: un modelo ARIMAX, un modelo ARDL y un modelo de corrección del error

Las variables explicativas utilizadas son el Índice de Precios al Consumo (IPC) y el tipo de cambio nominal (TC), complementadas con efectos estacionales e intervenciones específicas.

Luego, se toman las proyecciones de los tres modelos y se promedian para obtener la predicción del IPI.

# 2. ANÁLISIS DE RIESGOS SOBRE LA PROGRAMACIÓN FISCAL

Las proyecciones macroeconómicas y fiscales que sustentan la programación presupuestal están sujetas, por su propia naturaleza, a un grado de incertidumbre que se incrementa con la extensión del horizonte de pronóstico. Esta incertidumbre no constituye una falla del marco de proyección, sino una característica inherente a cualquier ejercicio prospectivo sobre una economía expuesta a shocks internos y externos de magnitud y oportunidad impredecibles. Reconocer esta incertidumbre de manera explícita, y dimensionarla cuando es posible, constituye una buena práctica de transparencia fiscal y un insumo relevante para la gestión de riesgos de las finanzas públicas.

Esta consideración resulta particularmente pertinente en el caso uruguayo. Si bien Uruguay presenta una volatilidad macroeconómica comparativamente moderada en el contexto regional y cuenta con un marco institucional macroeconómico robusto, la evidencia histórica sugiere que la economía continúa siendo sensible a perturbaciones de magnitud considerable. Entre estas se destacan los eventos climáticos extremos, la volatilidad en los precios internacionales de las materias primas, las variaciones en las condiciones financieras globales y los desarrollos macroeconómicos en las economías vecinas.

En función de lo anterior, el presente anexo desarrolla un análisis de sensibilidad sobre las proyecciones macro-fiscales y examina los riesgos que de ellas se derivan. A su vez, se analizan los riesgos específicos que constituyen las principales fuentes de exposición fiscal fuera del escenario macroeconómico central.

El anexo se organiza en tres partes. La primera (2.1) presenta un ejercicio de simulación sobre las proyecciones de crecimiento del PIB, que permite cuantificar la dispersión de trayectorias posibles en torno al escenario central utilizado en la programación fiscal. La segunda (2.2) evalúa, por un lado, el impacto de esa dispersión sobre las principales cuentas públicas y la trayectoria de la deuda y, por otro, aborda los riesgos fiscales específicos asociados a la posible materialización de obligaciones contingentes vinculadas a ámbitos particulares del sector público. La tercera (2.3) extiende el análisis de sostenibilidad de la deuda neta a un horizonte de 10 años.

## 2.1. Análisis de sensibilidad del crecimiento

El crecimiento de la actividad económica es, entre las variables macroeconómicas relevantes para el marco fiscal, una de las de mayor incidencia sobre las cuentas públicas: incide de manera directa sobre la recaudación, sobre el gasto primario y, por la vía del denominador, sobre el cociente deuda neta/PIB.

Por ese motivo, esta sección concentra el análisis de sensibilidad en torno a las proyecciones de crecimiento, presentándose a continuación, un ejercicio de simulación estocástica del crecimiento del PIB, que permite construir una distribución de trayectorias posibles y dimensionar la incertidumbre asociada a la proyección utilizada en la programación fiscal.

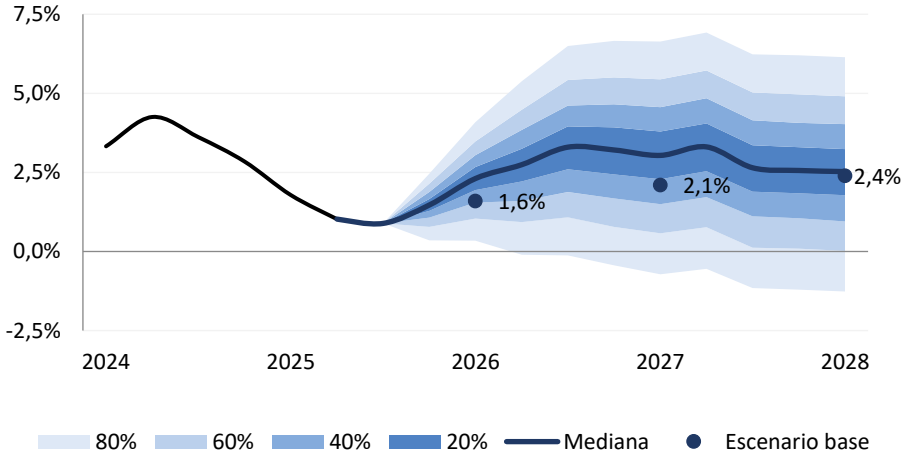
Las proyecciones de crecimiento del PIB que sustentan el escenario fiscal de mediano plazo están sujetas a un grado de incertidumbre creciente a medida que se extiende el horizonte de pronóstico. Para cuantificar esta incertidumbre, se realizó un ejercicio de simulación a partir de un modelo autorregresivo de rezagos distribuidos (ARDL) del PIB desde el enfoque de la demanda agregada.

El modelo incorpora, entre sus determinantes, los componentes de la demanda interna y externa –consumo público y privado, formación bruta de capital fijo, variación de existencias, exportaciones e importaciones–, indicadores de competitividad y precios relativos –tipos de cambio real bilaterales con Argentina, Brasil y Estados Unidos, e índices de precios de commodities de exportación, en términos nominales y reales–, el precio del petróleo, la demanda externa relevante y el nivel de actividad de los socios comerciales –PIB de Argentina y Brasil–, indicadores de incertidumbre y clima de negocios –de carácter público y privado–, así como controles estacionales y de eventos puntuales –efecto Pascua, pandemia de COVID-19 y factores climáticos vinculados a precipitaciones–.

A partir del modelo estimado, se generó un conjunto de simulaciones estocásticas que permiten construir una distribución de trayectorias posibles del crecimiento del PIB para el período 2026-2028, en lugar de una única senda determinística. El ejercicio incorpora la incertidumbre asociada a los shocks propios del modelo y a la proveniente de sus variables explicativas, lo que permite obtener intervalos de predicción de distinto nivel de confianza (80%, 60%, 40% y 20%) en torno a la trayectoria mediana de las simulaciones.

El gráfico siguiente presenta los resultados del ejercicio en intervalos de predicción (fan chart), donde la banda más oscura corresponde al intervalo de predicción más estrecho (20%) y las bandas sucesivamente más claras representan intervalos de mayor amplitud (40%, 60% y 80%). Se incluye, asimismo, la trayectoria del escenario base utilizado en la proyección fiscal de mediano plazo, a efectos de contrastarla con la mediana de las simulaciones y con la dispersión del ejercicio (identificada con puntos azules).

**Proyecciones de crecimiento del PIB**
*Fan chart* de simulaciones




Fuente: MEF

El escenario base prevé un crecimiento de 1,6% en 2026, 2,1% en 2027 y 2,4% en 2028. Del *fan chart* se desprende que **la probabilidad de crecer por encima de lo previsto en el escenario base asciende a 69% en 2026, 63% en 2027 y 52% en 2028**.

## 2.2. Riesgos fiscales

Los riesgos fiscales comprenden el conjunto de factores que pueden provocar que los resultados presupuestarios difieran de sus valores proyectados, ya sea por la materialización de shocks sobre las variables macroeconómicas clave o por la realización de obligaciones contingentes de

naturaleza específica. Su identificación, cuantificación y divulgación constituye un componente esencial de la gestión de las finanzas públicas, en tanto permite anticipar presiones sobre el resultado fiscal y la deuda y preservar la sostenibilidad de mediano y largo plazo.

Esta sección se organiza en torno al análisis de dos grandes categorías de riesgo. La primera, de carácter macrofiscal, examina la sensibilidad de las cuentas públicas a desviaciones en las variables macroeconómicas fundamentales, con foco en el crecimiento de la actividad económica. La segunda aborda los riesgos específicos, asociados a la posible materialización de obligaciones contingentes vinculadas a ámbitos particulares del sector público.

### 2.2.1. Riesgos macrofiscales

Los riesgos macrofiscales surgen de las desviaciones de las variables clave del marco fiscal –crecimiento del producto, inflación, empleo, términos de intercambio, tipo de cambio y tasas de interés– respecto de sus valores proyectados. Estas variables se transmiten a las finanzas públicas a través de múltiples canales: el crecimiento económico y el empleo inciden sobre la recaudación tributaria y sobre determinadas partidas de gasto; la inflación afecta tanto los ingresos como las erogaciones nominales; los términos de intercambio influyen sobre la actividad y la recaudación asociada al comercio exterior; y el tipo de cambio y las tasas de interés condicionan el costo del financiamiento y la dinámica de la deuda pública. La interacción de estos canales determina, en última instancia, las necesidades de financiamiento y la trayectoria del cociente deuda neta/PIB.

Entre estas variables, el nivel de actividad económica reviste especial relevancia, dado que incide de manera directa tanto sobre la recaudación como sobre el cociente deuda/PIB. Por ello, esta subsección presenta un análisis de sensibilidad que cuantifica el efecto de variaciones en el crecimiento económico sobre las principales cuentas fiscales.

#### *Objetivo, escenarios y metodología*

El objetivo central del ejercicio es cuantificar la sensibilidad de la proyección de los componentes fiscales agregados (ingresos, egresos y deuda) ante variaciones en el ritmo de crecimiento de la actividad económica a lo largo del período 2026-2030. No constituyen proyecciones, sino trayectorias simuladas que permiten evaluar los riesgos macroeconómicos sobre las variables fiscales.

Los escenarios se derivan de las simulaciones del crecimiento del PIB ante shocks provenientes de sus propios determinantes. Se toma como senda central el escenario base y, las cotas inferior y superior, representan las trayectorias que acumulan 20% del intervalo de predicción al final del tercer año. El alcance es ilustrativo y el procedimiento supone aislar el efecto del nivel de actividad sobre los agregados fiscales mediante elasticidades, manteniendo constantes el resto de las variables.

La transmisión del crecimiento hacia las cuentas fiscales opera por dos canales. Por el lado de los ingresos, una mayor actividad amplía las bases imponibles y la recaudación, con una elasticidad de largo plazo levemente superior a la unidad. Por el lado del gasto primario, la elasticidad estimada es también cercana a uno, de modo que en el largo plazo el gasto acompaña al producto. La sensibilidad de cada agregado se resume mediante elasticidades, que expresan la variación porcentual esperada de la cuenta fiscal ante una variación de 1% en el PIB.

Dado que ambas elasticidades se ubican en el entorno de la unidad, una desviación del crecimiento respecto de su senda central tiende a afectar ingresos y egresos en proporciones

similares, lo que atenúa el impacto neto sobre el resultado primario en el largo plazo. No obstante, la elasticidad de los ingresos levemente superior implica que un mayor crecimiento mejora marginalmente el balance fiscal, mientras que un crecimiento inferior al previsto lo deteriora. Cabe precisar que la respuesta del gasto primario captada por estas elasticidades refleja una asociación estadística de largo plazo entre el gasto y el PIB, y no la operación de mecanismos automáticos de estabilización vinculados al ciclo económico, ni de reglas de indexación que ajusten el gasto en función de la actividad.

Estas elasticidades surgen de la estimación de modelos econométricos de vectores autorregresivos con mecanismo de corrección del error (modelos VEC). Este procedimiento econométrico supone que entre las variables fiscales y el nivel de actividad existe una relación de cointegración, condición que en ambos casos fue verificada previamente mediante el método propuesto en Johansen (1988) y en Johansen & Juselius (1990).

Estos modelos permiten estimar la dinámica conjunta de corto y largo plazo y realizar proyecciones a partir de ella; por ende, para la simulación de los efectos de los cambios en las variables fiscales bajo distintos escenarios de actividad económica, se procedió de dos formas:

- Para el año 2026 (corto plazo), las proyecciones surgen del modelo VEC conjunto.
- Para los años siguientes, las proyecciones se realizan a partir de la elasticidad de largo plazo estimada.

| Elasticidades de ingresos y egresos del GC-BPS al nivel de actividad (PIB) | | |
|---|---|---|
| | **Elasticidad** | **Especificación** |
| **Ingresos GC-BPS** | **1,064** | VEC |
| **Egresos primarios GC-BPS** | **1,051** | VEC |

Fuente: MEF
Nota: elasticidades de largo plazo (LP) estimadas mediante un modelo de vectores de corrección de error (VEC). Expresan la variación porcentual de la cuenta fiscal ante una variación de 1% en el nivel de actividad.

### *Escenarios de crecimiento*

El cuadro que se detalla a continuación muestra la trayectoria base de crecimiento junto con los límites inferior y superior para un intervalo de confianza del 20% (centrado en la trayectoria base). A partir de 2027, el rango se amplía debido al incremento natural de la incertidumbre en horizontes de proyección más largos. Asimismo, dado que el escenario base no se corresponde con la mediana de la distribución, sino que se ubica más cercano al límite inferior, el análisis de riesgo no es simétrico.

| Escenarios de crecimiento del PIB, 2026-2030<br>variación real, en % | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Escenario** | **2026** | **2027** | **2028** | **2029** | **2030** |
| **Escenario base** | 1,6 | 2,1 | 2,4 | 2,4 | 2,5 |
| **Superior** | 2,0 | 2,8 | 3,1 | 3,1 | 3,2 |
| **Inferior** | 1,3 | 1,4 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |

Nota: el escenario central corresponde **al escenario base** del ejercicio de simulación de riesgos; las cotas inferior y superior, suponen un intervalo de predicción al 20% al final del tercer año.

Fuente: MEF

### *Impacto sobre ingresos, egresos y resultado primario*

Al aplicar las elasticidades a la desviación de crecimiento anual, se genera variaciones en los ingresos y egresos respecto del escenario base. Debido a que ambas elasticidades son cercanas a la unidad, los movimientos en ambas cuentas son de magnitud similar, por lo que el efecto neto sobre el resultado primario es acotado año a año.

**Impacto fiscal por escenario de crecimiento, 2026-2030**
**en % del PIB**

| Variable / escenario | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Resultado primario - base** | -1,6 | -0,9 | -0,6 | -0,1 | 0,0 |
| Resultado primario - superior | -1,5 | -0,8 | -0,4 | 0,0 | 0,2 |
| Resultado primario - inferior | -1,7 | -1,0 | -0,7 | -0,3 | -0,1 |

Nota: Nota: el escenario central corresponde **al escenario base** del ejercicio de simulación de riesgos; las cotas inferior y superior, suponen un intervalo de predicción al 20% al final del tercer año.
Fuente: MEF

### *Impacto sobre la trayectoria de la deuda neta del Gobierno Central*

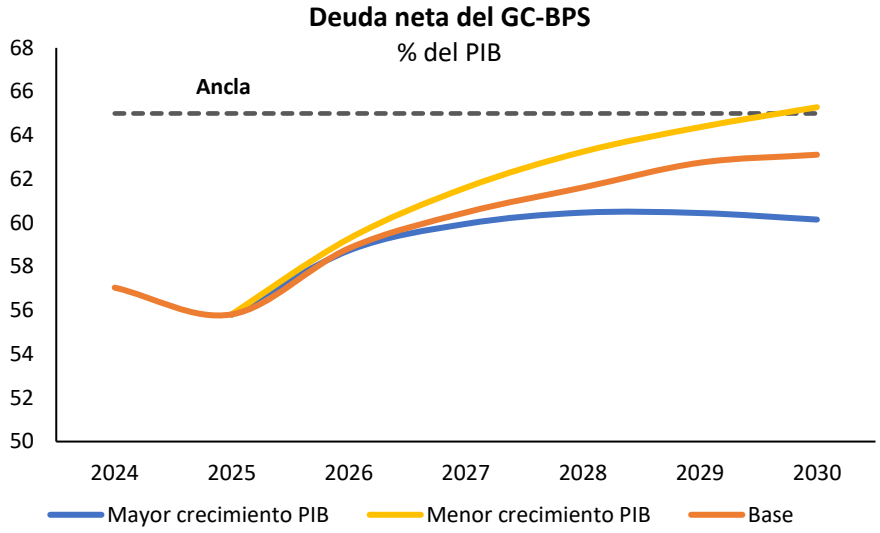
Por su parte, la dinámica de la deuda es particularmente sensible al crecimiento por una doble vía: un menor crecimiento reduce los ingresos y deteriora el resultado primario, y simultáneamente eleva el peso relativo de un mismo stock de deuda al operar sobre el denominador del cociente deuda neta/PIB. A pesar de que los efectos sobre el resultado primario son de poca significación, al sostenerse las desviaciones a lo largo del horizonte –y ampliarse la banda a partir de 2027– el efecto se acumula sobre la trayectoria de la deuda.

Este ejercicio de sensibilidad se realiza sobre la base del stock de deuda neta del GC-BPS, agregado fiscal sobre el cual se define el ancla de la política fiscal en el largo plazo de acuerdo a la Ley de Presupuesto 2025-2029.

Partiendo de una deuda neta del Gobierno Central- BPS de 55,8% del PIB en 2025 y considerando los resultados primarios resultantes de los ejercicios de simulación realizados a partir de las elasticidades estimadas, el escenario base la sitúa en torno a 63% en 2030. En el escenario inferior (considerando el resultado fiscal consistente con este escenario) la deuda ascendería a aproximadamente 65% en 2030, mientras que en el escenario superior (tomando en cuenta el escenario superior de RP) desciende hasta cerca de 60%.

La amplitud de la banda de deuda está directamente vinculada al ensanchamiento del intervalo de crecimiento a lo largo del período. Es estrecha en 2026, cuando la incertidumbre es menor, y se expande hacia el final del período. Mientras que el escenario inferior dimensiona la exposición fiscal frente a una desaceleración sostenida de la actividad, el superior cuantifica el margen de mejora derivado de un desempeño más favorable. De este modo, la distancia entre ambos extremos, que alcanza unos 5 p.p. del PIB en deuda neta hacia 2030, permite obtener una medida directa del riesgo macrofiscal vinculado al crecimiento.

El ejercicio revela que el principal canal de riesgo es la persistencia de una menor expansión del PIB, lo que eleva gradualmente el cociente deuda neta/PIB, tanto por el deterioro del resultado primario como por el efecto denominador. Este riesgo aumentaría (descendería) cuando una expansión menor (mayor) de la economía coincide con otros shocks adversos (favorables), sobre los precios, tipo de cambio o tasa de interés, ya que los efectos pueden amplificarse mutuamente a través de canales financieros y de expectativas.



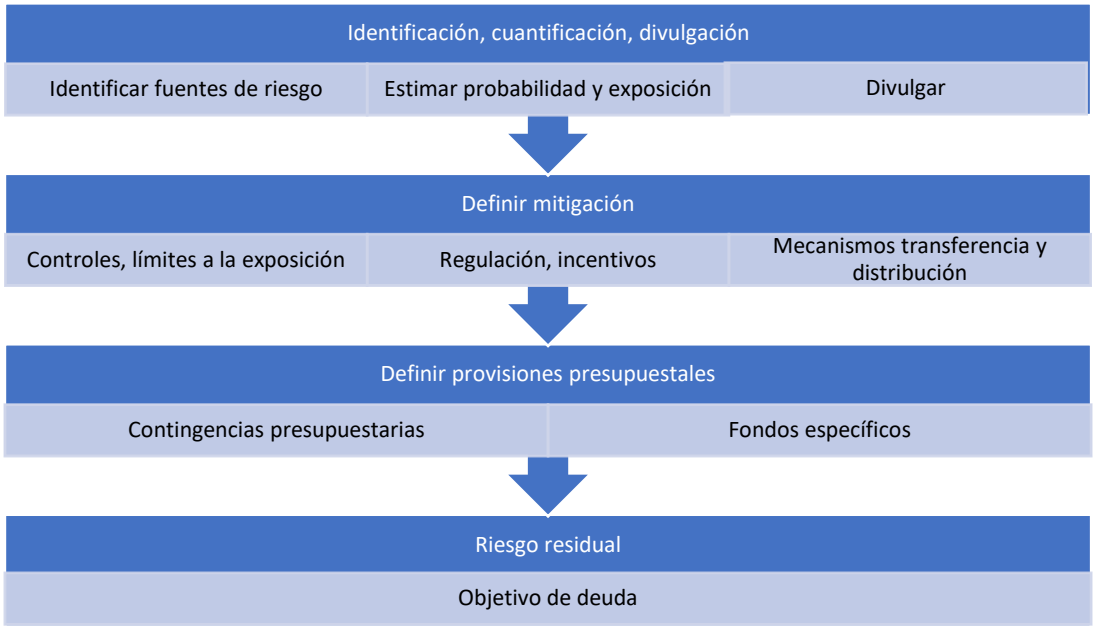

Fuente: MEF. (*) Proyección incorpora el calendario de pagos y amortizaciones, la evolución de los ingresos y gastos asociados a la evolución IMS, PIB e IPC según tendencias de LP, y el mantenimiento en términos reales de los demás componentes.

### 2.2.2. Riesgos fiscales específicos

En el presente apartado se analizan los riesgos fiscales específicos en base a la clasificación propuesta en el Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional publicado en 2018. El concepto de riesgo fiscal hace referencia a la exposición de las finanzas públicas a circunstancias imprevistas, que pueden dar lugar a resultados fiscales que se aparten de lo esperado en materia de ingresos fiscales, egresos o deuda pública.

Existen diversos factores que pueden incidir sobre el resultado fiscal y la trayectoria de la deuda pública, generando desvíos respecto de las proyecciones consideradas al momento de definir la estrategia fiscal. Un enfoque útil para abordar esta problemática consiste en identificar las principales fuentes de riesgo fiscal. En este sentido, es habitual distinguir, por un lado, los riesgos exógenos, derivados de shocks macroeconómicos, desastres naturales u otros eventos fuera del control de las autoridades; y, por otro, los riesgos asociados a la acción del sector público, vinculados, entre otros aspectos, a pasivos contingentes, garantías otorgadas o debilidades institucionales. Otra distinción habitual es la distinción entre los riesgos macroeconómicos, y los llamados riesgos específicos, asociados a eventos discretos como desastres naturales, problemas en el sistema financiero, entre otros.

La estrategia de gestión de riesgos puede resumirse en el siguiente esquema.




En primer lugar, deben identificarse los **riesgos específicos** que pueden afectar las finanzas públicas. Tradicionalmente se señalan las siguientes áreas:

- Activos y pasivos del gobierno
- Sector financiero
- Garantías públicas (sistemas de garantías estandarizadas y garantías por única vez)
- Empresas públicas y gobiernos subnacionales
- Riesgos de largo plazo
- Factores ambientales
- Asociación público privada (PPP)
- Demandas contra el estado

Una vez identificados los riesgos fiscales, la siguiente etapa consiste en **cuantificar** su potencial impacto sobre las finanzas públicas. Para ello, es necesario estimar la probabilidad de ocurrencia de cada evento, establecidos en las categorías: probable, poco probable y remota; así como la magnitud del impacto asociado en caso de materializarse. Asimismo, en los últimos años ha cobrado relevancia la divulgación sistemática de estos riesgos, con el objetivo de fortalecer la transparencia fiscal y proporcionar información a la ciudadanía, así como a los principales actores involucrados en el proceso presupuestario, en los ámbitos legislativo, ejecutivo y de contralor, para que dispongan de una visión más amplia y comprensiva de las finanzas públicas.

El siguiente paso consiste en evaluar qué medidas de **mitigación** podrían adoptarse para reducir la exposición fiscal. Dichas medidas pueden clasificarse en:

- Imponer controles para limitar la exposición (ej. establecer máximo nivel de garantías a otorgar)
- Definir regulaciones, incentivos, cobros y otras medidas indirectas (ej. requisitos de adecuación de capital para los bancos o comisiones por garantías).
- Reparto del riesgo (ej. garantías parciales), de forma de desalentar la toma excesiva de riesgos.
- Transferir riesgo para evitar o minimizar su impacto (ej. seguros).

Luego, es necesario determinar si se deben realizar **provisiones presupuestales para los riesgos no mitigados**. En general, existen tres mecanismos presupuestarios para absorber estos riesgos: asignaciones presupuestarias para costos asociados, definir partidas de contingencia que puedan utilizarse cuando sea necesario, y establecer fondos de reserva para cubrir los costos de riesgos de mayor magnitud en caso de que se materialicen.

Por último, para aquellos riesgos que permanecen una vez implementadas las medidas de mitigación, esto es, los **riesgos residuales**, resulta recomendable evaluar la necesidad de contar con un margen fiscal adicional que permita absorber total o parcialmente sus efectos, estableciendo un margen de seguridad respecto del límite de endeudamiento.

### *Riesgos fiscales en Uruguay*

En lo que sigue se describen, los riesgos fiscales específicos identificados como relevantes en el país, en forma desagregada.

**Activos financieros y pasivos**. La gestión de los activos y pasivos del Gobierno fue abordada en detalle en el Capítulo Estrategia de financiamiento y plan de acción 2026-2027.

**Sector financiero.** Los riesgos fiscales asociados al sector financiero refieren a la eventual materialización de pasivos contingentes, explícitos o implícitos, derivados de entidades financieras, que puedan traducirse en un aumento del gasto público o de la deuda pública.

En Uruguay, el BCU, a través de la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF), es el organismo responsable regulación y supervisor del sistema financiero. En ese marco, la SSF publica periódicamente información detallada del sistema financiero, facilitando el monitoreo de los principales indicadores de solvencia, liquidez y riesgo.

Asimismo, en 2011 se creó el Comité de Estabilidad Financiera, integrado por el MEF, el BCU y la Corporación de Protección del Ahorro Bancario (COPAB). Este ámbito tiene como cometido promover el intercambio de información, el seguimiento de los riesgos y el análisis de las políticas de respuesta ante episodios de inestabilidad financiera.

Por otra parte, la Central de Riesgos de BCU permite el acceso a información detallada sobre el endeudamiento y la calificación crediticia de personas físicas y jurídicas, constituyendo una herramienta relevante para la evaluación y el monitoreo de los riesgos de crédito.

En lo que respecta a las instituciones de intermediación financiera que reciben depósitos, como bancos y cooperativas de intermediación financiera, existe el Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios (FGDB), administrado por la COPAB. Este fondo brinda cobertura a los depósitos hasta un máximo equivalente a 10.000 dólares para los denominados en moneda extranjera y de UI 250.000 para los constituidos en moneda nacional.

**Garantías.** Los riesgos fiscales asociados a garantías otorgadas por el Estado se concentran en las concedidas para respaldar operaciones de crédito a las empresas públicas y otros organismos del sector público. Cuando estos organismos solicitan una garantía soberana para acceder a financiamiento, el MEF realiza un análisis de la situación económico-financiera, evaluando su flujo de caja actual y proyectado, capacidad de endeudamiento y su capacidad de repago. Este proceso busca minimizar el riesgo fiscal derivado del eventual incumplimiento de las obligaciones garantizadas.

Si bien la normativa vigente no establece un límite legal al monto total de garantías que puede otorgar el Estado, la exposición por este concepto se ha mantenido en niveles acotados.

Por otro lado, el gobierno ha otorgado garantías a instituciones o grupos de instituciones que no pertenecen al sector público. Entre ellas se destacan la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) y el Fondo de Garantía de las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC).

En el caso de la CJPB, ante dificultades enfrentadas por el organismo, la Ley Nº 20.208, del 1 de noviembre de 2023, incluyó adecuaciones paramétricas, un incremento de aportes y la autorización para acceder a financiamiento con garantía soberana, para cubrir las necesidades financieras durante el período de transición. En este marco, la institución obtuvo préstamos de organismos internacionales respaldados por la garantía del Estado.

Por su parte, el Fondo de Garantía de las IAMC fue creado con el objetivo de garantizar el repago del financiamiento obtenido por aquellas instituciones que atraviesen situaciones de insolvencia o graves dificultades económicas. De acuerdo con su ley de creación, su patrimonio debe nutrirse hasta alcanzar los 192 millones de UI, para lo cual el Gobierno Central realiza, de ser necesario, las correspondientes transferencias presupuestales.

Finalmente, el Sistema Nacional de Garantías para empresas (SIGA), creado en 2009, otorga garantías a micro, pequeñas y mediana empresas. Dentro del SIGA se nuclean diversas líneas de garantías para sectores o actividades específicas (Siga Pymes, Siga Micro, Siga Entre Todos y Fogale). Al cierre de 2025, la cartera activa de garantías ascendía a 320 millones de dólares. Para cubrir los costos administrativos y el riesgo asumido, el SIGA cobra una comisión a los beneficiarios, determinada en función de su perfil de riesgo.

**Empresas públicas y gobiernos departamentales.** Los riesgos fiscales asociados a las empresas públicas y a los gobiernos departamentales se derivan de la eventual materialización de dificultades económicas o financieras que puedan requerir apoyo del Gobierno Central, ya sea mediante la asunción de pasivos, o la realización de transferencias extraordinarias.

En el caso de las **empresas públicas**, sus presupuestos son elevados al Poder Ejecutivo para su aprobación. Asimismo, se realiza un seguimiento de la ejecución presupuestal y financiera por parte de la OPP y el MEF. El endeudamiento de estas empresas se encuentra sujeto a un control previo. Las operaciones que superen los 85 millones de UI, con excepción del financiamiento de proveedores, requieren de la autorización del Poder Ejecutivo.

En lo que respecta a los **gobiernos departamentales**, la Constitución establece limitaciones a la emisión de títulos de deuda y contratación de préstamos internacionales.[51] No obstante, la constitución de fideicomisos no se encuentra alcanzada por dichas limitaciones, lo que ha permitido a los gobiernos departamentales acceder a una fuente de financiamiento, que no está sujeta a un proceso de evaluación y aprobación por parte del Gobierno Central respecto de su sostenibilidad fiscal.[52]

**Riesgos de largo plazo.** Los riesgos fiscales de largo plazo se encuentran asociados principalmente a las tendencias demográficas, en particular al proceso de envejecimiento poblacional. Estos fenómenos ejercen presiones crecientes sobre las finanzas públicas, especialmente a través del gasto en pasividades y en salud. Asimismo, la reducción de la población en edad de trabajar limita el crecimiento potencial de la economía, al disminuir la

[51] Se requiere informe previo del Tribunal de Cuentas y anuencia del Poder Legislativo (art.301).

[52] Cabe aclarar que los fideicomisos financieros de oferta pública de los gobiernos departamentales deben cumplir con la normativa de BCU referida a ese tipo de vehículo financiero (registro, calificación de deuda, presentación de estados financieros y demás regulaciones).

disponibilidad del factor trabajo, limitando la capacidad de generación de ingresos fiscales en el largo plazo.

En lo que refiere al gasto en pasividades, el BPS realiza sistemáticamente proyecciones actuariales en horizontes de largo plazo. En 2025 se presentó, en el marco del Diálogo Social, un informe con el consolidado del sistema previsional estatal, el cual incluye al BPS, al Servicio de Retiro de las Fuerzas Armadas y al Servicio de Retiro Policial, e incorpora los efectos de la Ley Nº 20.130, aprobada en 2023.

Dichas estimaciones consideran las hipótesis demográficas que surgen de las proyecciones de población del INE, actualizadas a partir del Censo 2023. En línea con lo que se observa en otros países de la región, el país está transitando un proceso de envejecimiento demográfico, explicado por una fuerte caída de los nacimientos y un aumento de la esperanza de vida. Concretamente, se prevé que la población de 65 años y más pase de 15,6% del total en 2023 a 32,5% hacia 2070. Dicho aumento en la proporción de personas mayores tiene como contrapartida una reducción de 10 puntos porcentuales de la población de entre 15 y 64 años y de 5 puntos porcentuales en las edades de 0 a 14 años.

En las últimas décadas, Uruguay ha implementado diversas reformas orientadas a fortalecer la sostenibilidad financiera del régimen de pasividades, concomitantemente con el mantenimiento niveles adecuados de suficiencia y cobertura. Entre ellas se destacan la reforma del SRP en el año 2008 y una reforma en el SRFFAA en el año 2019. La reforma aprobada en 2023 tuvo un alcance general, al comprender a todos los subsistemas y crear un Sistema Previsional Común (SPC), hacia el cual estos convergerán de forma gradual. La existencia de un SPC contribuye a mejorar la equidad horizontal del sistema, al establecer una convergencia progresiva de los principales parámetros previsionales y de su estructura.

El escenario post-reforma contempla una trayectoria estable de los egresos hasta mediados de siglo, seguida por un incremento hacia 2070 del gasto de aproximadamente 1% del PIB respecto al nivel actual.[53] Asimismo, se proyecta que la caída esperada de la población económicamente activa se traduzca en menores ingresos por contribuciones como proporción del PIB, contribuyendo a explicar la ampliación del déficit del sistema previsional a futuro en aproximadamente 2% del PIB.

[53] El aumento de los egresos se explica por el incremento del gasto de BPS, que más que compensa la reducción esperada para las erogaciones del servicio de retiro de las fuerzas armadas (SRFFAA) y del servicio de retiro policial (SRPP). El escenario base asume que el suplemento solidario se ajusta por la semisuma de la variación del IPC y el IMS.

**PROYECCIONES ACTUARIALES SEGURIDAD SOCIAL**
**SISTEMA ESTATAL: INGRESOS, EGRESOS Y RESULTADO**
En % del PIB*

| Año | Ingresos | Egresos | Resultado |
|---|---|---|---|
| 2030 | 9,1% | 10,6% | -1,5% |
| 2040 | 9,0% | 10,1% | -1,1% |
| 2050 | 8,6% | 10,4% | -1,8% |
| 2060 | 8,4% | 10,9% | -2,6% |
| 2070 | 8,2% | 11,5% | -3,3% |
| 2080 | 8,0% | 11,6% | -3,6% |
| 2090 | 7,8% | 11,1% | -3,4% |
| 2100 | 7,6% | 10,6% | -3,0% |

Fuente: BPS
Proyecciones Actuariales Sistema Previsional Estatal. Incluye BPS, Caja Militar y Policial
*Incluye ingresos del régimen IVS (contributivo y no contributivo). Aportes patronales y personales afectados al régimen de reparto, multas y recargos, transferencias de fideicomisos, IVA, IASS, Art 109, Compensaciones del articulo 211 y 212 de la Ley N°20.130

Finalmente, el Poder Ejecutivo tiene bajo análisis un conjunto de modificaciones al sistema previsional, que tienen como objetivo habilitar una causal de retiro anticipado y modificar el criterio de ajuste para el suplemento solidario.[54] Los cambios apuntan a otorgar mayores niveles de flexibilidad, a la vez que se reducen un conjunto de contingencias a las que el sistema está expuesto. El diseño específico, la fundamentación y los impactos esperados de estas modificaciones se presentan en la Sección 7.7 del Capítulo V. De acuerdo con las estimaciones realizadas, su implementación no genera desvíos significativos respecto de las proyecciones de gasto y del resultado financiero del sistema previsional en el mediano y largo plazo.

En lo que refiere al gasto público en salud, en los últimos veinte años ha triplicado su valor en términos reales. Este crecimiento responde a factores de diversa naturaleza. Por un lado, al proceso de implementación de la reforma del sistema de salud, que amplió la cobertura, fortaleció el aseguramiento y redujo el gasto de bolsillo de los hogares. Por otro, a tendencias demográficas de largo plazo, en particular al envejecimiento de la población, que incrementa tanto la utilización como la intensidad de uso de los servicios sanitarios.

No obstante, una parte relevante de esta mayor presión sobre el gasto fue incorporada explícitamente en el diseño financiero del SNS. En particular, la Ley Nº 18.731 de 7 de enero de 2011, dispuso la incorporación gradual de los jubilados, pensionistas y otros colectivos al SNS, proceso que culminó a mediados de 2016. Este diseño previó que la incorporación de dichos colectivos generaría un resultado financiero deficitario en el FONASA, que sería cubierto con aportes de Rentas Generales. Tal como se expone en el capítulo Salud, el colectivo de pasivos presenta actualmente un resultado financiero negativo equivalente a 1,2% del PIB, consistente con el diseño original del sistema.

**Factores ambientales**. Los riesgos fiscales asociados a los factores ambientales comprenden los costos asociados a desastres naturales, los asociados a la mitigación y adaptación al cambio

[54] El suplemento solidario constituye una prestación complementaria no contributiva, financiada con rentas generales, destinada a prevenir la pobreza en la vejez y a mejorar los niveles de reemplazo de las prestaciones contributivas, particularmente para las personas con menores ingresos relativos.

climático, así como otros eventos ambientales con potencial impacto fiscal, entre ellos contaminación y las pandemias.

Los desastres naturales de mayor recurrencia en Uruguay corresponden a fenómenos hidrometeorológicos, particularmente sequías e inundaciones, que afectan la actividad económica, especialmente en los sectores agropecuarios y energético, y generan impactos directos sobre los hogares y la infraestructura, con las consiguientes presiones sobre las cuentas públicas.

Los eventos de sequía afectan primordialmente al sector agropecuario. Si bien este sector presenta una baja carga tributaria relativa, las pérdidas de producción pueden generar efectos indirectos de magnitud sobre la actividad económica y, en consecuencia, sobre la recaudación tributaria. Los efectos en el gasto público pueden ser de mayor magnitud, en la medida que durante este tipo de eventos se ponen en marcha diversos mecanismos con costo fiscal directo.

El Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) lleva adelante la estrategia de gestión integral para estos riesgos: prevención, mitigación, atención, preparación, intervención, rehabilitación y recuperación en situaciones de desastres. A través de este sistema se articulan las instituciones públicas en diferentes niveles de gobierno.

La participación del MEF en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia ambiental ha ido aumentando en los últimos años, con participación activa en diversos ámbitos de coordinación[55]. Concomitantemente, se consolidó dentro del MEF un equipo especializado en temas ambientales, fortaleciendo las capacidades institucionales para monitorear y estimar los riesgos climáticos y ambientales a nivel macroeconómico y fiscal. Vinculado a esto, recientemente se incorporaron variables climáticas, específicamente de precipitaciones, a los modelos de proyección del PIB.

En lo que refiere a las provisiones presupuestarias para enfrentar los impactos de la materialización de riesgos ambientales se destaca el Fondo Agropecuario de Emergencias (FAE), que constituye el principal instrumento de alivio en caso de catástrofes. Su objetivo es brindar apoyo a los productores agrícolas afectados por sucesos climáticos, sanitarios o fitosanitarios extremos, facilitando el restablecimiento de la capacidad productiva mediante asistencia financiera, infraestructura e insumos esenciales. El Decreto 829/008 define las condiciones y los procedimientos operativos para acceder al fondo. El FAE está financiado con transferencias presupuestarias y otorga asistencia en modalidades reembolsables y no reembolsables.

Por su parte, desde las políticas públicas se facilita el acceso al crédito de actividades que colaboren al desarrollo sostenible. A través del sistema de garantías (SIGA), se otorga una reducción del 50% de la comisión en la garantía de créditos para pequeñas empresas dedicadas a la gestión de residuos, o para Mipymes que realicen inversiones ambientales en energía renovable, mayor eficiencia energética, control y prevención de contaminación, gestión sostenible de los recursos naturales, entre otros.

Con el objetivo de reducir la vulnerabilidad productiva frente a las sequías, en 2025 se creó la Comisión Ejecutiva Interministerial para Asuntos de Riego (CEIAR), encargada de diseñar y coordinar una estrategia para expandir el riego de forma sostenible. La estrategia promueve tanto el desarrollo del riego predial como de sistemas multiprediales, complementada con

[55] Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente.

medidas orientadas a mejorar el marco institucional, el acceso al financiamiento, los incentivos económicos, la infraestructura energética y la calidad técnica.

**Contratos PPP**. En este caso, el riesgo está asociado a obligaciones contingentes (implícitas y explícitas) del sector público derivadas de la distribución de riesgos entre la parte pública y privada de un contrato PPP. Si bien los proyectos PPP involucran una importante variedad de riesgos, los principales se asocian a la construcción, la demanda y la renegociación de contratos.

En cada proyecto se elabora una matriz de riesgos tomando como base el modelo PFRAM 2.0, desarrollado por el Banco Mundial y el FMI para ser utilizado por las Unidades PPP de los Ministerios de Finanzas. Se trata de una herramienta analítica para cuantificar las implicancias macrofiscales de los proyectos de PPP.

Uruguay cuenta con un completo marco regulatorio para los contratos PPP (establecido en la Ley Nº 18.876) que establece mecanismos de implementación y seguimiento de los proyectos. Existe una supervisión central rigurosa, en donde el MEF y MTOP cumplen un rol central. El marco jurídico limita el saldo de obligaciones firmes y contingentes por PPP al 9% del PIB en valor presente neto y los pagos anuales a contratistas al 0,7% del PIB.

En lo que refiere a la información, existe un registro completo de proyectos y contratos, y una divulgación pública periódica de las obligaciones más importantes derivadas de la cartera. La información está disponible a través del portal oficial sobre contratos de PPP del MEF. Además, se incorporan informes específicos en las instancias de rendiciones de cuentas.

La cartera de PPP abarca 13 proyectos con una inversión inicial estimada de alrededor de 2.100 millones de dólares, concentrados principalmente en infraestructura de transporte, centros educativos y penitenciarios. La mayor parte de los proyectos de PPP se encuentran en fase de operación, por lo que el riesgo de construcción, dejó de estar está presente.

**RESUMEN PROYECTOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA**

| Estado a diciembre 2025 | Proyecto | Compromiso promedio anual en UI | Moneda pago | Años de plazo de PPD | 1er desembolso efectuado o estimado |
|---|---|---|---|---|---|
| En operación | Unidad de personas privadas de libertad Nº1 | 235.851.552 | UI | 24 | 2018 Agosto |
| En construcción | Penitenciaría Libertad Unidad 27-29 | 119.024.703 | UI | 12 | 2026 Junio |
| En operación | Corredor vial rutas Nº 21 Y 24 | 135.090.407 | UI | 20 | 2018 Agosto |
| En operación | Circuito 1 rutas Nº 12, 54, 55 Y 57 | 169.212.709 | UI | 17 | 2021 Julio |
| En operación | Circuito 2 rutas Nº 9 y 15 | 149.111.099 | UI | 17 | 2022 Agosto |
| En operación | Circuito 3 ruta Nº14 | 209.155.447 | UI | 17 | 2021 Junio |
| En construcción | Circuito 5 Ruta Nº 14 Este | 147.118.434 | UI | 17 | 2025 Junio |
| En operación | Circuito 6 Ruta Nº 6 | 173.688.827 | UI | 17 | 2023 Junio |
| En operación | Circuito 7 iniciativa privada doble vía ruta Nº3 | 84.960.552 | UI | 17 | 2022 Julio |
| En operación | Primer proyecto de infraestructura educativa | 86.277.465 | UI | 19 | 2020 Setiembre |
| En operación | Segundo proyecto de infraestructura educativa | 112.885.871 | UI | 19 | 2021 Febrero |
| En operación | Tercer proyecto de infraestructura educativa | 50.670.196 | UI | 19 | 2023 Setiembre |
| En operación | Ferrocarril Central | 985.295.265 | USD | 15 | 2020 Junio |

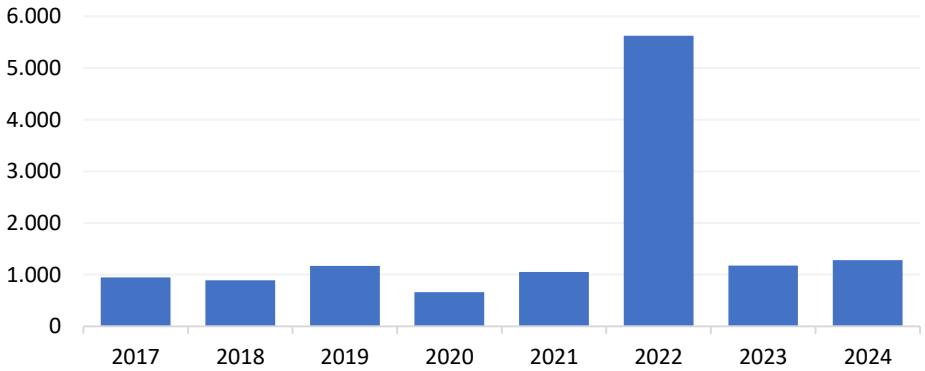
Fuente: MEF.

Todos los proyectos de la cartera de PPP prevén procedimientos ante una eventual renegociación del contrato. En la medida que el proceso de estructuración de los proyectos incluye un fuerte análisis técnico y jurídico, se definen claramente los procedimientos y compensaciones correspondientes.

**Demandas contra el estado.** Otra fuente de riesgos fiscales son las demandas legales. Dado el amplísimo abanico de actuación del Estado, los litigios a los que puede enfrentarse son de muy variado origen. Las demandas constituyen pasivos contingentes para el estado que se pueden materializar en egresos fiscales o en pérdida de ingresos.

La gestión de este tipo de riesgo requiere contar con un inventario centralizado de litigios, realizar una clasificación por probabilidad e impacto fiscal, realizar una valoración periódica, definir la estrategia fiscal (previendo contingencias o provisiones) y realizar una apropiada divulgación y monitoreo.

**Sentencias Judiciales**
En millones de pesos




Fuente: MEF CGN, Balances de ejecución presupuestal. En 2022, funcionarios registrales y acuerdos tests COVID

En Uruguay existe el Registro Único de Juicios del Estado (RUJE), creado por el Decreto 98/019, reglamentando el artículo 408 de la Ley Nº 19.355 de 2015. La Ley de Presupuesto 2025-2029 creó la Secretaría de Litigio Estratégico del Estado, como órgano desconcentrado dependiente directamente de la Presidencia de la República con el objetivo coordinar la defensa ante litigios estratégicos. La nueva secretaría tiene la potestad de requerir información de los organismos del Estado, personas de derecho público no estatal y sociedades anónimas en las que participa el Estado, y a partir de la entrada en vigencia del actual presupuesto, administra el RUJE.

En lo que refiere a las previsiones presupuestales, la ejecución presupuestal sentencias judiciales se refleja en el Inciso 24 “Diversos créditos”, en una partida no limitativa.

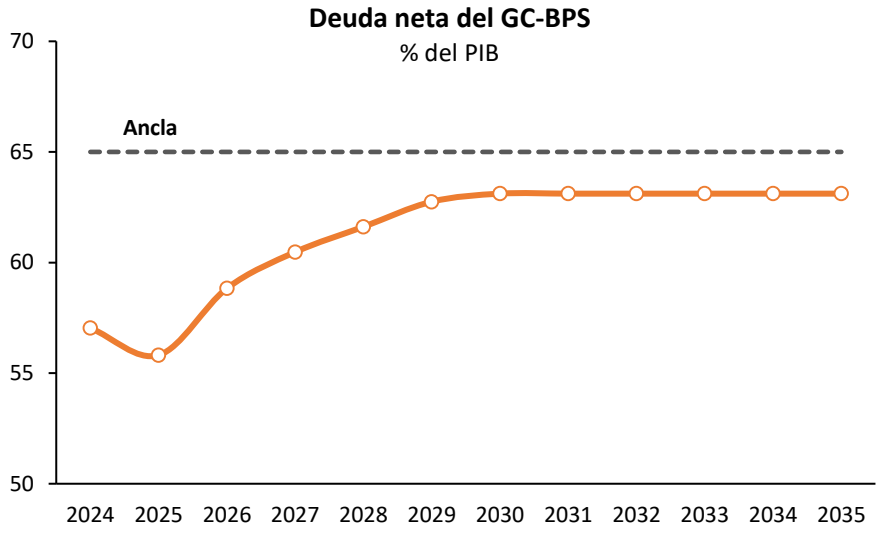
## 2.3. Análisis de sostenibilidad de la deuda en el largo plazo

En 2025 la deuda bruta del Gobierno Central se situó en 59,8% del PIB, mientras que la deuda neta fue el 55,8% del PIB, por debajo del ancla fiscal de mediano plazo establecida en 65% del PIB. La introducción de esta ancla en el marco fiscal provee una referencia prudencial explícita para orientar la política fiscal en el horizonte de planificación quinquenal.

Sin embargo, la sostenibilidad de las finanzas públicas no se agota en ese horizonte. Diferentes factores desde una mirada de largo plazo pueden generar presiones sobre la deuda que se manifiestan más allá del período de convergencia. Las proyecciones de deuda neta para el período 2026-2030 fueron presentadas en el capítulo de Estrategia de Financiamiento y gestión de la deuda soberana. La presente sección extiende el análisis de sostenibilidad hasta 2035.

Para este ejercicio se considera el escenario macroeconómico y financiero detallado hasta 2030 y, para los siguientes años, se toman niveles tendenciales de largo plazo de las variables macroeconómicas relevantes (PIB, IMS, IPC, tipo de cambio, entre otras) y se supone un resultado primario de 0,15% del PIB. Este es el resultado estimado que estabiliza el nivel de deuda. Cabe señalar que, de seguir una proyección pasiva del resultado fiscal, este alcanzaría un superávit mayor.

En el escenario base, la deuda neta se estabiliza en torno al 63% del PIB a partir de 2030, por debajo del ancla fijada.




Fuente: MEF

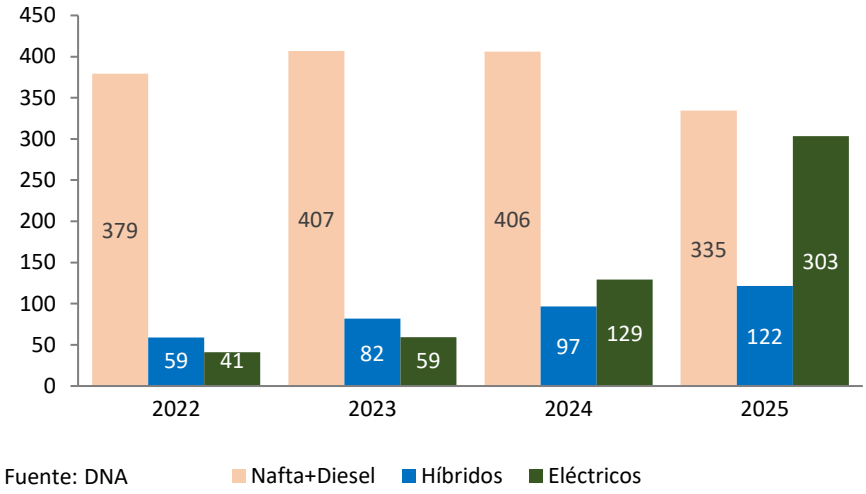
# 3. MOVILIDAD ELÉCTRICA: EVOLUCIÓN DEL PARQUE VEHICULAR

## 3.1. Evolución del parque vehicular

Las **importaciones de automóviles eléctricos e híbridos**[56] registraron un crecimiento sostenido en los últimos años, mientras que la de los vehículos a combustión interna (nafta y gasoil) descendió en los últimos 12 meses, medido tanto en valor como en unidades. Esto ha permitido que los automóviles eléctricos e híbridos representen hoy el 4% del parque vehicular liviano, y se proyecta que se ubiquen en casi 7% al finalizar 2026. [57]

Entre 2023 y 2024 el valor de las importaciones de automóviles de pasajeros a combustión interna se mantuvo constante y registró un descenso de 17% en 2025 respecto a 2024. En tanto, el valor de importaciones de eléctricos e híbridos aumentó desde 2022 en adelante, registrando un crecimiento de 88% entre 2024 y 2025. Esta tendencia se mantuvo durante el primer semestre de 2026.

**Importaciones anuales de autos y SUVs por tipo de motor**
En millones de dólares corrientes




Fuente: DNA

En cuanto a las **ventas**, los vehículos eléctricos e híbridos incrementaron su participación en el mercado de automóviles livianos de pasajeros, pasando de representar el 10% en 2023 a alcanzar el 58% en el primer trimestre de 2026, superando a los automóviles de combustión interna.

Al analizar la evolución y composición del parque automotor, se observa un crecimiento de los automóviles eléctricos e híbridos, que se acelera en los últimos 3 años. Al cierre de 2025, estos vehículos se ubicaron cerca del 4% de la flota activa. [58] Suponiendo que el ritmo de las ventas de 2026 sea similar al observado en los últimos 12 meses, la participación alcanzaría aproximadamente al 7% de la flota activa al cierre del año.

[56] Categoría F de IMESI a Vehículos, según Decreto N° 390/021, de 1° de diciembre de 2021.
[57] El parque vehicular liviano considera automóviles de pasajeros (autos y SUVs). No incluye utilitarios, pick-ups, motos, buses o camiones.
[58] Por flota activa se entienden los vehículos registrados en el Sistema Único de Cobros de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) que hayan tenido al menos un pago de patente en los últimos 4 años.

| Parque vehicular de automóviles livianos de pasajeros por año y tecnología<br>Autos y SUVs | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Año** | **Gasolina** | **Gasoil** | **Híbrido** | **Eléctrico** | **Total** | **Part. Híbrido** | **Part. Eléctrico** | **Part. E+H** |
| 2017 | 545.192 | 76.545 | 180 | 16 | **621.933** | 0,0% | 0,0% | **0,0%** |
| 2018 | 578.430 | 77.399 | 1.018 | 19 | **656.866** | 0,2% | 0,0% | **0,2%** |
| 2019 | 597.655 | 74.751 | 1.896 | 40 | **674.342** | 0,3% | 0,0% | **0,3%** |
| 2020 | 611.277 | 71.831 | 2.554 | 88 | **685.750** | 0,4% | 0,0% | **0,4%** |
| 2021 | 633.506 | 69.913 | 3.800 | 474 | **707.693** | 0,5% | 0,1% | **0,6%** |
| 2022 | 654.370 | 67.213 | 5.407 | 1.253 | **728.243** | 0,7% | 0,2% | **0,9%** |
| 2023 | 671.293 | 63.783 | 7.364 | 2.401 | **744.841** | 1,0% | 0,3% | **1,3%** |
| 2024 | 691.111 | 61.261 | 9.615 | 6.872 | **768.859** | 1,3% | 0,9% | **2,1%** |
| 2025 | 711.935 | 59.495 | 12.177 | 19.082 | **802.689** | 1,5% | 2,4% | **3,9%** |
| 2026* | 741.494 | 59.800 | 19.794 | 36.556 | **857.644** | 2,3% | 4,3% | **6,6%** |

Notas: 2026 Proyección propia en base a ventas a mayo 2026
Fuente: MIEM y ACAU

## 3.2. Incentivos y gasto tributario

Los principales **instrumentos económicos** mediante los cuales se promueve la descarbonización del transporte son el IMESI y los Aranceles a la Importación.

En relación al **IMESI** y específicamente para automóviles livianos de pasajeros, se destaca lo siguiente:

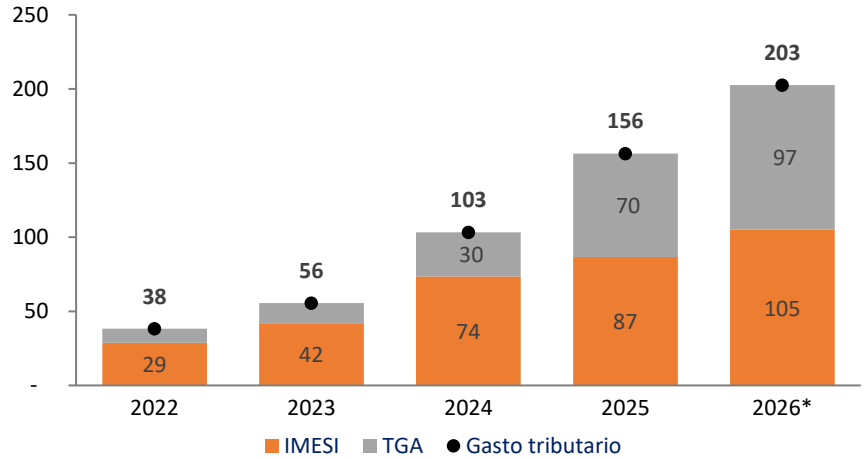
| IMESI DE AUTOMÓVILES LIVIANOS DE PASAJEROS<br>Según tipo de vehículo | | |
|---|---|---|
| **Vehículo** | **Tasa** | **Comentario** |
| Motor a gasoil | 115% | |
| Motor a nafta | 23%-46% | Según cilindrada |
| Eléctrico | 0% | |
| Híbrido | 2%-34,5% | Según subcategoría y cilindrada[59] |

En relación a los **aranceles a la importación**, los automóviles eléctricos se les aplica una Tasa General Arancelaria (TGA) de 0%, mientras que a todos los restantes automóviles, incluidos los híbridos, se les aplica una TGA de 23%.[60]

[59] Las subcategorías de vehículos eléctricos híbridos dependen de si su dispositivo de almacenamiento de energía puede ser cargado desde una fuente externa (subcategoría "a") o si no puede ser cargado desde una fuente externa (subcategoría "b") o que no tiene la posibilidad de impulsarse en modo eléctrico puro o exclusivamente por medio de un motor eléctrico (subcategoría "c").

[60] La TGA efectiva que pagan depende de Acuerdos específicos, es el caso de los países miembros del MERCOSUR y México a quienes se les exonera. El gasto tributario por concepto de TGA se calcula en base a la información de aduanas, como el 23% del valor total de las importaciones del NCM 8703.80.00.00.

**Gasto tributario en vehículos eléctricos e híbridos**
IMESI y TGA, en millones de dólares corrientes




Fuente: MEF en base a DGI y DNA

El gasto tributario asociado a esta política ha aumentado sostenidamente desde 2022, hasta alcanzar 87 millones de dólares en 2025 por concepto de IMESI y 70 millones por concepto de TGA. Asumiendo que se mantienen los niveles de ventas observados desde el segundo semestre de 2025, se proyecta para 2026 un gasto tributario que superaría los 200 millones de dólares[61].

## 3.3. Políticas de incentivo a la electromovilidad y fiscalidad

En la medida en que la electromovilidad alcanza mayores niveles de desarrollo y penetración, **distintos países han comenzado a redefinir sus políticas de incentivos**, estableciendo mecanismos de reducción gradual de los beneficios otorgados en las etapas iniciales. Países como Noruega, Suecia, Reino Unido, Alemania y Francia han revisado recientemente sus esquemas de promoción, procurando equilibrar el mantenimiento del incentivo a la electromovilidad con la moderación del gasto tributario asociado a dicha política.[62] A nivel latinoamericano, el caso de Costa Rica constituye una referencia, donde el año pasado se estableció por ley un mecanismo explícito de reducción progresiva en el tiempo de los incentivos a la movilidad eléctrica.

El crecimiento de las ventas de vehículos eléctricos e híbridos y la creciente madurez del mercado en Uruguay han implicado ajustes en algunas políticas de fomento a la electromovilidad, como la reducción al beneficio a la Patente de Rodados de automóviles eléctricos definida por los Gobiernos Departamentales[63] y la disminución en el descuento a la tarifa eléctrica en cargadores en vía pública otorgado por UTE.[64]

En este contexto, el Poder Ejecutivo ha resuelto actualizar el esquema tributario aplicable a los automóviles eléctricos e híbridos de uso particular, con el objetivo de adecuar los incentivos al grado de desarrollo alcanzado por la tecnología, su creciente penetración en el mercado y las

[61] El gasto tributario 2026 se proyecta como el gasto tributario por vehículo 2025, multiplicado por las ventas de los últimos 12 meses a mayo 2026.
[62] Noruega, Suecia, Reino Unido, Alemania, Francia y Costa Rica. “International Energy Agency. (2026). *Global EV Policy Explorer*. IEA” y https://www.iea.org/policies/2973-incentives-for-the-promotion-of-electric-vehicles-law-10209-from-2022-modifying-law-9518-from-2018
[63] En diciembre de 2025, el Congreso de Intendentes elevó de 2,25% a 3% sobre Valor de Mercado sin IVA el valor de la Patente de Rodados de vehículos eléctricos 0km.
[64] En diciembre de 2025 UTE retiro la bonificación de 30% por carga de electricidad en la vía pública.

prioridades de política pública definidas por la actual Administración. Este proceso considera los aportes de los actores del sector y procura que cualquier modificación se implemente de manera gradual, previsible y preservando condiciones preferenciales para los vehículos de menores emisiones.

# 4. INCORPORACIÓN DE CRITERIOS CLIMÁTICOS EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

La Contaduría General de la Nación (CGN), en el marco de sus competencias y en coordinación con otros organismos del Estado, ha venido desarrollando una línea de trabajo orientada a incorporar **criterios climáticos y de gestión de riesgos de desastres** en el proceso presupuestal. Este trabajo ha sido coordinado desde sus etapas iniciales con el área ambiental de la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el marco de una agenda más amplia de fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas, transparencia fiscal y mejora de la información disponible para la toma de decisiones en materia de política pública.

Como antecedente normativo relevante, el artículo 533 de la Ley Nº 19.924, de 18 de diciembre de 2020, establece que el Poder Ejecutivo procurará generar las herramientas y adoptar los criterios necesarios para que la política de ingresos y gastos contemple los objetivos nacionales de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y de adaptación al cambio climático. Asimismo, dispone que dichos objetivos se procurarán incluir en el análisis y la concepción de la política económica y en la planificación de las finanzas públicas.

En línea con este mandato, se inició un proceso gradual y acumulativo para avanzar hacia la **identificación, clasificación, cuantificación y seguimiento** del gasto público vinculado al cambio climático y a la gestión de riesgos de desastres asociados a eventos climáticos. Este proceso parte del reconocimiento de que la información presupuestal constituye un insumo clave para mejorar la planificación, asignación y evaluación de los recursos públicos, así como para fortalecer la transparencia y el reporte de los compromisos internacionales asumidos por el país, en particular en el marco del Acuerdo de París y sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.

## 4.1. Principales avances alcanzados

Durante el año 2024, se comenzó con el relevamiento de metodologías, experiencias comparadas y mejores prácticas internacionales en materia de marcaje y clasificación del gasto público climático. Este trabajo incluyó el análisis de metodologías aplicadas en otros países, así como de marcos conceptuales promovidos por organismos internacionales. A partir de este relevamiento, se seleccionó una metodología orientada por cuatro principios rectores: mejores prácticas internacionales, versatilidad, comparabilidad y escalabilidad

En particular, se tomó como referencia el **Marco Conceptual para la Clasificación del Gasto Público en Cambio Climático**[65] elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto con los enfoques asociados a la clasificación funcional del gasto y a la gestión del riesgo de desastres. Esta metodología establece un esquema que es coherente con los principales estándares estadísticos internacionales, incluidos el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE) de Naciones Unidas (NNUU, 2013) y el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014) que se apoya en la clasificación de gastos por finalidades de las Naciones Unidas, para clasificar los gastos públicos climáticos y de gestión de riesgos de desastres.

Un hito central del proceso fue la elaboración de la **Guía Metodológica** para la identificación y clasificación del gasto en cambio climático y gestión de riesgos de desastres asociado a eventos

[65] R. Pizarro, R. Delgado, H. Eguino, C. Pimenta, & A. Lopes; Marco Conceptual para la Clasificación del Gasto Público en Cambio Climático (2022).

climáticos, elaborado por la CGN, en coordinación con la Dirección Nacional de Cambio Climático (DINACC) del Ministerio de Ambiente (MA). Esta guía tiene como objetivo brindar conceptos, criterios y lineamientos operativos para guiar el proceso de identificación del presupuesto ejecutado con incidencia en cambio climático y gestión de riesgos de desastres.

Asimismo, se avanzó en la construcción de un **marco normativo** habilitante para consolidar este proceso. Se incorporó en la Ley de Presupuesto Nº 20.446 un artículo específico (artículo 173) orientado a dar sustento institucional al proceso de identificación y reporte del gasto climático y en gestión de riesgos de desastres. Este avance resulta relevante porque permite pasar de una etapa exploratoria y metodológica a una fase de institucionalización progresiva dentro del ciclo presupuestal.

En paralelo, el gobierno fortaleció sus **capacidades técnicas** internas específicas en la materia mediante la participación en talleres, cursos de capacitación e instancias de intercambio con experiencias regionales y extrarregionales. En este proceso, ha sido especialmente relevante el impulso del BID, a través de la Plataforma Regional de Ministerios de Economía y Finanzas para el Cambio Climático.[66]

## 4.2. Asistencia técnica y aplicación práctica

En setiembre de 2025, el MEF, a través de la CGN, acordó con el Banco Mundial (BM) una **asistencia técnica internacional** orientada a apoyar la incorporación de la política de cambio climático en los procesos de gestión financiera pública del país. Esta asistencia tuvo como objetivo revisar, adecuar y fortalecer la Guía Metodológica elaborada, tanto desde una perspectiva conceptual como desde su aplicación práctica.

Como parte de este proceso, se realizó un ejercicio de **identificación y clasificación del gasto** con datos de ejecución presupuestal correspondientes al año 2024. Este ejercicio permitió validar la aplicabilidad de la metodología, identificar oportunidades de mejora y generar aprendizajes para su implementación progresiva. Posteriormente, se replicó el ejercicio utilizando datos de ejecución del año 2025, lo que permitió avanzar en la acumulación de capacidades y en la comparación de resultados entre ejercicios.

Adicionalmente, se elaboró un tablero de visualización con el propósito de poner a disposición de la ciudadanía los resultados de estos ejercicios. Esta herramienta busca contribuir a una mayor transparencia, facilitar el análisis de la información presupuestal y fortalecer el acceso público a datos vinculados al gasto en cambio climático y gestión de riesgos de desastres.

Los avances alcanzados constituyen una **base sólida** para la incorporación progresiva de criterios climáticos en el proceso presupuestal uruguayo. No obstante, corresponde señalar que los ejercicios realizados hasta el momento tienen carácter inicial y forman parte de un proceso gradual de consolidación metodológica, institucional y operativa. La identificación y clasificación del gasto en cambio climático y gestión de riesgos de desastres debe entenderse como una **línea de trabajo acumulativa**, sujeta a mejoras sucesivas. A futuro, se prevé fortalecer la calidad de la información, ampliar el alcance del análisis e incorporar nuevas dimensiones, tales como los gastos con posible incidencia negativa, la biodiversidad y los ingresos públicos con incidencia climática.

[66] Se puede acceder al sitio de la Plataforma en el siguiente link: https://www.iadb.org/es/quienes-somos/temas/desarrollo-resiliente/plataforma-regional-de-cambio-climatico-de-ministerios-de-finanzas

## 4.3. Principales resultados del ejercicio de identificación y clasificación para los años 2024 y 2025

El **gasto público en cambio climático** con incidencia climática positiva refleja el compromiso del Estado con la implementación de acciones orientadas a reducir, enfrentar y gestionar los efectos del cambio climático sobre las personas, los sistemas ambientales y los sectores productivos. Este compromiso se materializa a través de intervenciones vinculadas a áreas estratégicas como la mitigación, la adaptación y la gestión del riesgo de desastres de origen climático.

La estimación de este gasto permite cuantificar los recursos públicos asociados a dichas acciones y aporta información relevante para la planificación, el seguimiento y la toma de decisiones en materia presupuestal y climática. El ejercicio realizado constituye un avance en la identificación y clasificación del gasto público con incidencia positiva en la respuesta institucional frente al cambio climático.

Los resultados presentados se sustentan en la aplicación del **Clasificador del Gasto Público en Cambio Climático y Gestión de Riesgo de Desastres**, instrumento que permite ordenar y orientar la identificación presupuestaria mediante categorías, funciones y subfunciones asociadas a programas, proyectos y objetos de gasto vinculados con la acción climática. [67]

Dado que se trata del primer ejercicio de estas características, se destaca tanto su relevancia institucional como el carácter preliminar de los datos obtenidos. En futuras etapas, se prevé continuar fortaleciendo la calidad de las estimaciones a través del intercambio y la coordinación con los organismos ejecutores de las políticas públicas asociadas a la materia.

La presentación de los resultados se estructura en torno a cuatro preguntas principales: cuánto se ejecutó, dónde se ejecutó, en qué se ejecutó y cuál fue la finalidad principal de los gastos con impacto positivo identificados.

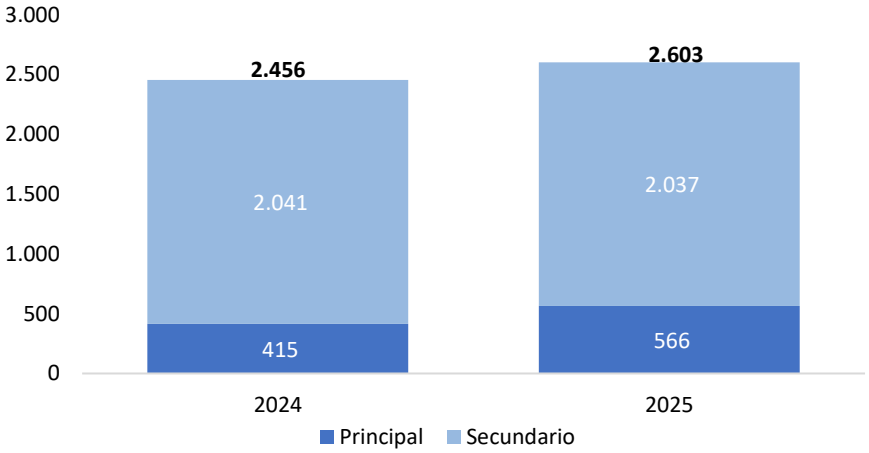
### 4.3.1. Magnitud y composición climática del gasto identificado

El **gasto público climático positivo** ejecutado en 2025 ascendió a $2.603 millones, lo que representó un incremento real de 1,29% respecto a 2024. Este monto equivale al 0,07% del PIB y al 0,26% de la ejecución presupuestal total. En términos per cápita, alcanzó $744, lo que representa un incremento con respecto a $702 de 2024.

Según el propósito del gasto, se distingue entre **gasto climático principal**, cuando la acción climática constituye el objetivo central de la intervención, y **gasto climático secundario**, cuando el gasto tiene otro objetivo principal, pero genera una contribución positiva a la mitigación, adaptación o gestión del riesgo climático. En 2025, el gasto de propósito secundario representó la mayor parte del total, con $2.037 millones, mientras que el gasto de propósito principal alcanzó 566 millones.

[67] La estimación comprende únicamente los Incisos que integran el Presupuesto Nacional.

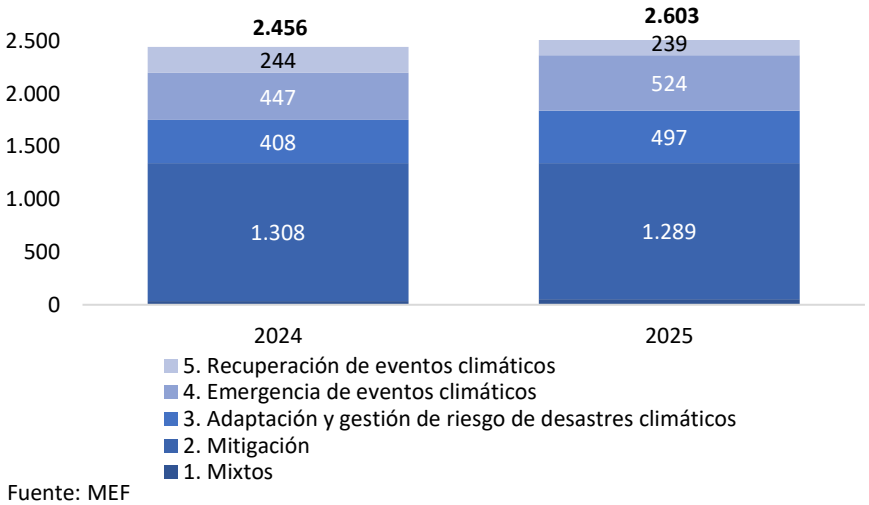
**Gasto ejecutado según propósito**
en millones de pesos




Fuente: MEF

En cuanto a su **composición por categoría climática**, en 2025 predominaron los gastos asociados a mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero, que representaron el 50% del total. Siguieron los gastos vinculados a emergencias por eventos climáticos, y a adaptación y gestión del riesgo de desastres climáticos, con participaciones de 20% y 19%, respectivamente. Estas proporciones se mantuvieron prácticamente incambiadas respecto a la composición observada en 2024.

**Composición del gasto ejecutado por categoría**
en millones de pesos




Fuente: MEF

Al analizar la información a nivel de **subcategorías**, se observa que el principal componente del gasto clasificado correspondió a “Energía y eficiencia energética”, dentro de mitigación, que explicó el 44% del total en 2025. En segundo lugar, se ubicaron los gastos clasificados como “Otros gastos n.e.p.”, asociados a emergencias por eventos climáticos, con una participación de 20%. Por su parte, dentro de adaptación y gestión del riesgo de desastres climáticos, se destacaron los gastos en “Administración e información para la gestión de la adaptación”, que representaron el 11% del total.

**ESTADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO CLIMÁTICO**

Según Categoría y Subcategoría, en millones de pesos

| Subcategoría y Categoría | 2024 | 2025 | Estructura 1/ |
|---|---|---|---|
| 1.1 Administración de la gestión del cambio climático | 34 | 53 | 2,03% |
| 1. Mixtos | 34 | 53 | 2,03% |
| 2.3 Energía y eficiencia energética | 1.225 | 1.138 | 43,73% |
| 2.4 Transporte | 63 | 132 | 5,05% |
| 2.5 Medio ambiente y biodiversidad | 21 | 19 | 0,73% |
| 2. Mitigación | 1308 | 1289 | 49,51% |
| 3.1 Administración e información para gestión de adaptación | 154 | 296 | 11,38% |
| 3.3 Procesos productivos ajustados o transformados | 141 | 74 | 2,86% |
| 3.4. Medio ambiente y biodiversidad | 114 | 126 | 4,86% |
| 3. Adaptación y gestión de riesgo de desastres climáticos | 408 | 497 | 19,10% |
| 4.5 Otros n.e.p. | 447 | 524 | 20,15% |
| 4. Emergencia de eventos climáticos | 447 | 524 | 20,15% |
| 5.2 Activos fijos | 244 | 239 | 9,18% |
| 5. Recuperación de eventos climáticos | 244 | 239 | 9,18% |
| **Total general 2/** | **2.455** | **2.603** | **100%** |

Notas: 1/ Corresponde al peso relativo en el total para el año 2025
2/ Se incluyen únicamente los Incisos con gasto climático positivo identificado
Fuente: MEF

### 4.3.2. Distribución institucional

Desde una **perspectiva institucional**, el gasto ejecutado se concentró principalmente en el Inciso 24- Diversos Créditos[68], que representó el 61% del total del gasto clasificado de 2025. Le siguieron el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Industria, Energía y Minería y el Ministerio de Ambiente, con participaciones relevantes dentro del total identificado.

[68] El Inciso 24 - Diversos Créditos agrupa partidas presupuestales de naturaleza general o transversal, cuya asignación no corresponde directamente a la actividad operativa de un inciso específico, aunque parte de su ejecución puede vincularse posteriormente a determinados organismos o políticas públicas.

**ESTADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO CLIMÁTICO**

Según Inciso

En millones de pesos

| Inciso | 2024 | 2025 | Estructura 1/ | Variación real anual |
|---|---|---|---|---|
| 3 -Defensa | 22 | 24 | 0,91% | 3,73% |
| 4 - Interior | 4 | 4 | 0,16% | 1,90% |
| 5 - MEF | 0 | 0 | 0,01% | -66,12% |
| 7 - MGAP | 194 | 259 | 9,93% | 27,21% |
| 8 - MIEM | 171 | 251 | 9,63% | 39,98% |
| 10 - MTOP | 125 | 232 | 8,90% | 76,68% |
| 14 - MVOT | - | - | 0,00% | |
| 36 - Ambiente | 171 | 200 | 7,70% | 11,86% |
| Administración Central | 688 | 969 | 37% | 34,64% |
| 24 - Diversos Créditos | 1.757 | 1.592 | 61,16% | -13,44% |
| Otros Organismos | 1.757 | 1.592 | 61% | -13,44% |
| 26 - UDELAR | 0 | 1 | 0,03% | 335,08% |
| 29 - ASSE | - | 0 | 0,00% | |
| 32 - INUMET | 10 | 41 | 1,57% | 282,65% |
| Organismos del Art. 220 | 10 | 42 | 2% | 284,56% |
| **Total general 2/** | **2.455** | **2.603** | **100%** | **1,29%** |

Notas: 1/ Corresponde al peso relativo en el total para el año 2025
2/ Se incluyen únicamente los Incisos con gasto climático positivo identificado
Fuente: MEF

En 2025, el gasto climático identificado dentro del Inciso 24 se concentró principalmente en acciones asociadas a la gestión del complejo hidroeléctrico de Salto Grande, que en conjunto representaron el 57,97% del total. Dentro de este grupo, la Delegación Técnico Mixta de Salto Grande explicó el 46,74%, mientras que la modernización del complejo hidroeléctrico representó el 11,23%. Le siguieron los gastos vinculados a adaptación y gestión del riesgo de desastres, correspondientes al Sistema Nacional de Emergencia y al Fondo de Fomento de la Granja, que en conjunto alcanzaron el 37,90% del total. Por su parte, el subsidio para la incorporación de buses eléctricos en el transporte público colectivo de pasajeros, que contribuye a la mitigación, representó el 4,13%.

En términos reales, el total del gasto climático identificado en el Inciso 24 disminuyó 13,44% respecto a 2024. Esta caída estuvo explicada principalmente por la reducción del gasto en la modernización del complejo hidroeléctrico de Salto Grande y en el Sistema Nacional de Emergencia, que registraron variaciones reales negativas de 41,89% y 15,68%, respectivamente. En contraste, el gasto asociado a buses eléctricos se mantuvo estable en términos reales.

| ESTADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO CLIMÁTICO<br>Apertura del Inciso 24 | | | | En millones de pesos |
|---|---|---|---|---|
| **Descripción** | **2024** | **2025** | **Estructura 1/** | **Variación real anual** |
| Buses eléctricos para transporte público | 63 | 66 | 4,13% | 0,37% |
| Delegación técnico mixta Salto Grande | 744 | 744 | 46,74% | -4,44% |
| Fondo de Fomento de la Granja | 244 | 239 | 15,00% | -6,37% |
| Modernización complejo hidroeléctrico Salto Grande | 294 | 179 | 11,23% | -41,89% |
| Sistema Nacional de Emergencia | 413 | 364 | 22,90% | -15,68% |
| **Total general 2/** | **1.757** | **1.592** | **100%** | **-13,44%** |

Notas: 1/ Corresponde al peso relativo en el total para el año 2025
2/ Se incluyen únicamente los Incisos con gasto climático positivo identificado
Fuente: MEF

### 4.3.3. Composición económica

Desde una perspectiva económica, los gastos clasificados se concentraron principalmente en funcionamiento, que representó el 66% del total. En segundo lugar, se ubicaron los gastos de capital (inversión), con el 27%, seguidos por las remuneraciones, que representaron el 6%.

| ESTADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO CLIMÁTICO<br>Según tipo de gasto | | | | En millones de pesos |
|---|---|---|---|---|
| **Tipo de gasto** | **2024** | **2025** | **Estructura 1/** | **Variación real anual** |
| Funcionamiento | 1.577 | 1.724 | 66,24% | 4,44% |
| Inversiones | 720 | 710 | 27,28% | -5,74% |
| Remuneraciones | 158 | 169 | 6,48% | 1,77% |
| **Total general 2/** | **2.455** | **2.603** | **100%** | **1,29%** |

Notas: 1/ Corresponde al peso relativo en el total para el año 2025
2/ Se incluyen únicamente los Incisos donde se identificó un gasto climático positivo
Fuente: MEF

### 4.3.4. Clasificación funcional

El análisis por finalidad permite identificar el objetivo principal de los recursos ejecutados y distinguirlo de sus posibles efectos indirectos sobre la acción climática. Esta perspectiva resulta relevante porque no todos los gastos con impacto climático positivo tienen necesariamente como propósito principal la mitigación, la adaptación o la gestión del riesgo de desastres, aunque por su naturaleza puedan contribuir favorablemente a dichos objetivos.

En 2025, el principal gasto identificado con impacto climático positivo correspondió a la producción y generación de energía procedente de fuentes renovables, que representó el 44% del total clasificado. Si bien este gasto no necesariamente tiene como finalidad principal la mitigación del cambio climático, contribuye positivamente a dicho objetivo al favorecer una matriz energética con menor intensidad de emisiones.

En términos de peso relativo, siguieron los gastos asociados a emergencias por eventos climáticos y a gestión de riesgos climáticos, con participaciones de 20% y 11%, respectivamente. Estos conceptos reflejan la relevancia de las intervenciones orientadas a responder ante eventos

climáticos adversos y a fortalecer las capacidades de prevención, preparación y gestión frente a riesgos asociados al clima.

El cuadro siguiente presenta la distribución del gasto climático positivo según el clasificador funcional, permitiendo observar las principales finalidades presupuestarias asociadas a los gastos identificados en 2024 y 2025.

**ESTADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GASTO CLIMÁTICO**

Según funciones del gasto — En millones de pesos

| Clasificador funcional 1/ | Descripción | 2024 | 2025 | Estructura 2/ |
|---|---|---|---|---|
| 702.2.0.6 | Respuesta a emergencias no climáticas | 14 | 1 | 0,04% |
| 704.2.0.1 | Administración de asuntos y servicios de agricultura, conservación, … | 0 | 0 | 0,01% |
| 704.2.0.6 | Agricultura sostenible | 2 | 2 | 0,06% |
| 704.3.0.5 | Producción y generación de energía procedente de fuentes renovables | 1.224 | 1.136 | 43,65% |
| 705.1.1.1 | Prevención de la contaminación por residuos sólidos | 9 | 7 | 0,27% |
| 705.2.2.2 | Reutilización y ahorro de agua, reducción de pérdidas y fugas de agua | 21 | 22 | 0,86% |
| 705.2.2.4 | Monitoreo y medición del ahorro de agua y recursos hídricos naturales | 62 | 73 | 2,81% |
| 705.2.2.5 | Otros para el ahorro y gestión de recursos hídricos naturales, n.e.p. | 2 | 2 | 0,08% |
| 705.2.2.9 | Otros para la gestión de recursos hídricos, n.e.p. | 6 | 6 | 0,23% |
| 705.3.2.1 | Limpieza del suelo y los cuerpos de agua | 3 | 3 | 0,12% |
| 705.4.1.2 | Protección de los paisajes naturales y seminaturales | 12 | 12 | 0,46% |
| 705.4.1.9 | Otros para la protección de la diversidad biológica y del paisaje n.e.p. | 9 | 10 | 0,37% |
| 705.6.1.1 | Administración de la gestión del cambio climático | 34 | 53 | 2,03% |
| 705.6.2.3 | Energía y eficiencia energética | 2 | 2 | 0,08% |
| 705.6.2.4 | Transporte bajo en emisiones de GEI | 63 | 132 | 5,05% |
| 705.6.3.2 | Gestión de riesgos climáticos | 154 | 296 | 11,38% |
| 705.6.3.3 | Procesos productivos ajustados o transformados | 139 | 73 | 2,79% |
| 705.6.3.4 | Medio ambiente y biodiversidad para la adaptación | 10 | 10 | 0,38% |
| 705.6.4.9 | Otras emergencias de eventos climáticos n.e.p. | 447 | 524 | 20,15% |
| 705.6.5.2 | Recuperación de activos fijos afectados por eventos climáticos | 244 | 239 | 9,18% |
| **Total general 3/** | | **2.455** | **2.603** | **100%** |

Notas: 1/ Clasificador funcional de funciones del gasto, (MEFP 2014).
2/ Corresponde al peso relativo en el total para el año 2025
3/ Se incluyen únicamente los Incisos donde se identificó un gasto climático positivo
Fuente: MEF

# 5. INFORME SOBRE COMPROMISOS DE PAGO A FUTURO ASOCIADO A PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Este informe se presenta a la Asamblea General y al Consejo Fiscal Autónomo en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 684 de la Ley Nº 20.446, de 16 de diciembre de 2025.

El artículo 684 establece un régimen de autorización previa, registro, seguimiento y rendición de cuentas de los contratos que generen obligaciones para los incisos del Presupuesto Nacional que trascienden el período presupuestal, asociados a proyectos de inversión en infraestructura y su mantenimiento. Asimismo, el artículo fija un límite anual a los pagos agregados equivalente al siete por mil del Producto Interno Bruto (PIB) correspondiente al año inmediato anterior. Dicho limite debe ser evaluado en forma previa a la firma de nuevos contratos.

El presente informe expone la metodología empleada para la aplicación del régimen previsto en el artículo 684 y rinde cuentas sobre los compromisos registrados al 30 de mayo de 2026.

## 5.1. Alcance del régimen

El régimen comprende a los compromisos de pago asumidos por los Incisos del Presupuesto Nacional asociados a proyectos de inversión en infraestructura y su mantenimiento, cualquiera sea la modalidad jurídica o financiera mediante la cual se instrumenten, siempre que el repago genere obligaciones que trasciendan al período presupuestal.

Se incluyen los proyectos ejecutados directamente por organismos públicos o a través de sociedades anónimas con participación estatal, personas públicas no estatales, empresas públicas, gobiernos departamentales y fideicomisos, cuando los pagos respectivos deban ser atendidos con recursos de los Incisos del Presupuesto Nacional.

Quedan expresamente excluidos del presente régimen los contratos de Participación Público-Privada (PPP) regulados por la Ley Nº 18.786 de 19 de julio de 2011, los cuales se rigen por un régimen específico de autorización, seguimiento y rendición de cuentas.

## 5.2. Metodología de aplicación del régimen de autorización previa

### 5.2.1. Criterio de inclusión de los compromisos

A partir de la entrada en vigor del régimen de autorización previa, se formalizó un registro centralizado de los compromisos que comprende la totalidad de las obligaciones de pago futuras asociadas a proyectos de inversión en infraestructura y su mantenimiento, cuyo repago genera obligaciones para los Incisos del Presupuesto Nacional que trascienden el período presupuestal. Los compromisos se incorporan al registro una vez que existe un instrumento jurídico válido que da origen a una obligación cierta de pago a cargo de un Inciso del Presupuesto Nacional.

La obligación puede derivar de distintas modalidades jurídicas o financieras, según la naturaleza del proyecto y el mecanismo de ejecución o financiamiento utilizado, incluyendo convenios, contratos, concesiones, operaciones de préstamo y disposiciones legales que establezcan obligaciones de pago.

### 5.2.2. Estimación de los flujos de pago

Para cada instrumento se identifica el perfil anual completo de los pagos comprometidos hasta la extinción de la obligación. En caso de que el contrato original sufra modificaciones, el reporte refleja las condiciones contractuales vigentes a la fecha de publicación del informe.

Cuando la obligación corresponde a subsidios con monto fijo, se utilizan los cronogramas establecidos en los instrumentos respectivos.

En aquellos casos en que el instrumento establece montos máximos financiables, los flujos informados corresponden a los compromisos firmes existentes al momento de elaboración del informe. Por su parte, en caso de que los compromisos asociados no estén suscritos, se considera el flujo de amortizaciones previsto en el contrato que dio lugar a la obligación.

En el caso de los préstamos con organismos financieros multilaterales, se consideran las obligaciones de pago derivadas de los contratos de préstamo vigentes, incluyendo amortizaciones, intereses y demás cargos financieros, de conformidad con las condiciones contractuales que surgen del sector Gestión de Pasivos del BCU.

En el caso de obligaciones cuyo monto dependa de la evolución de ingresos provenientes de otras fuentes, se considera la mejor estimación disponible del pago que corresponderá al inciso del Presupuesto Nacional.

### 5.2.3. Control ex ante

El artículo 684 establece un límite sobre el flujo anual agregado de pagos comprometidos al momento de generarse cada nueva obligación. La regla opera como una condición previa a la firma de todo nuevo compromiso o modificación contractual que altere el perfil de pagos. En esa instancia se verifica si el flujo anual consolidado de la cartera vigente, incluyendo el nuevo compromiso, supera el equivalente al 0,7% del PIB correspondiente al año inmediato anterior.

A partir de la entrada en vigor del régimen (1 de enero de 2026) los organismos que proyecten firmar contratos, convenios o instrumentos financieros que generen compromisos alcanzados, deberán recabar la autorización previa y expresa del MEF, quien verificará el cumplimiento del límite antedicho durante toda la vigencia del compromiso, contando con informe previo de la Contaduría General de la Nación.

Antes de la firma de un nuevo compromiso, para cada ejercicio *t* se calcula:

- $F_t = \sum P_t^i + P_t^n$ la suma de los pagos que vencen en el año $t$ para cada compromiso asumido *i más el pago que implicaría el nuevo compromiso n*
- $T_t = 0{,}007 * PIB_{t-1}$ el límite anual equivalente al siete por mil del PIB nominal correspondiente al año inmediato anterior

La condición de cumplimiento resulta $F_t \leq T_t \ \forall \ t$. Es decir que, para cada año, la suma de los compromisos ya asumidos, más el nuevo que se propone, no puede superar el 0,7% del PIB estimado para el año anterior.

Para el cálculo se utilizan las variables relativas a PIB, tipo de cambio e inflación, disponibles al momento del control, así como las proyecciones macroeconómicas realizadas por el MEF.

## 5.3. Situación de la cartera de compromisos

La cartera incluye obligaciones correspondientes a diversos sectores de infraestructura, ejecutadas mediante distintas modalidades contractuales y con horizontes temporales que se

extienden hasta el año 2051. En el siguiente cuadro se presentan los contratos o fuentes de obligaciones vigentes al 30 de mayo de 2026.

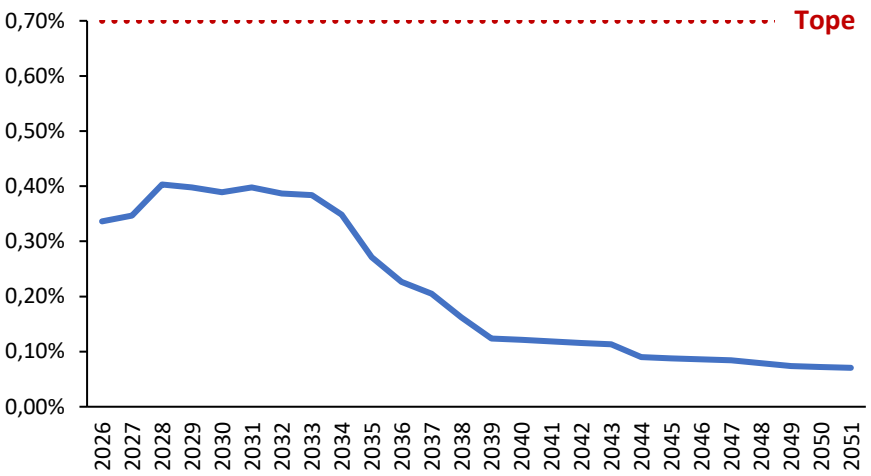
| Concepto | Fecha firma | Inciso | Moneda original | Fuente | Documento |
|---|---|---|---|---|---|
| Concesión CVU | 5/11/2012 | MTOP | USD | BCU | Anexo I B |
| Concesión CVU | 14/11/2013 | MTOP | USD | BCU | Anexo I C |
| Concesión CVU | 21/11/2021 | MTOP | USD | CVU | Anexo I 2024 |
| Concesión CVU | 19/12/2024 | MTOP | USD | BCU | Anexo I 8 |
| Concesión CVU | 19/12/2024 | MTOP | USD | BCU | Anexo I 9 |
| Concesión CVU | 19/12/2024 | MTOP | USD | CVU | Anexo I CREMAF |
| Concesión CVU | 12/2/2025 | MTOP | USD | CVU | Anexo I 16 RADARES |
| Concesión CVU | 19/12/2025 | MTOP | UI | CVU* | Anexo I 21 MAS |
| Concesión CVU | 19/12/2025 | MTOP | USD | CVU* | Anexo I 20 |
| Concesión CVU | 19/12/2025 | MTOP | UI | CVU | Anexo I 22 |
| Conc Privadas | 20/11/2023 | MTOP | USD | MTOP | Contrato Concesión H&G |
| Conc Privadas | 17/2/2025 | MTOP | USD | MTOP | Contrato Concesión R8 |
| FISU | 3/11/2021 | MEF | UI | Ley** | Art. 237 Ley Nº 19.996 |
| Conv UDELAR-IDP | 7/5/2024 | UDELAR | USD | BCU | Convenio UDELAR IDP |
| PUSU OSE | 28/12/2023 | MEF | USD | Ley | Ley Nº 20.241 |

*Estimado en base a CVU
**Aporte variable estimado MEF
Fuente: MEF

- **Concesión CVU.** Se incluyen los compromisos que ha asumido el MTOP en el marco del contrato de concesión MTOP-CVU. Estos compromisos se reflejan en sucesivas modificaciones al contrato de concesión vial celebrado el 5 de octubre de 2001 entre MTOP y CND (que pasó a CVU por convenio del 14 de febrero de 2002), en particular en el Anexo I del documento de concesión, en el que se recogen las condiciones de la misma.
- **Concesiones privadas.** Se incluyen las obligaciones asumidas por MTOP en las sucesivas modificaciones a los contratos de concesión de ruta 5 y ruta 8 (con Hernández y González S.A. y con Camino de las Sierras S.A. respectivamente). Las fechas referidas corresponden a las últimas modificaciones realizadas.
- **FISU**. Se considera el compromiso de recursos de rentas generales hacia el Fideicomiso de Integración Social y Urbana (FISU) previsto en el artículo 237 de la Ley Nº 19.996 del 3 de noviembre de 2021 (rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal del ejercicio 2020) para los años de vigencia del Fideicomiso. Dichos recursos tienen un componente fijo (106 millones de UI) y un componente variable. El FISU se constituyó efectivamente el 30 de mayo de 2022, con vigencia de 15 años.
- **Convenio Udelar - Intendencia de Paysandú.** Se considera el compromiso de fondos de la Universidad de la República a la Intendencia de Paysandú para el repago del préstamo de CAF para la construcción de la sede de Udelar en Paysandú.
- **PUSU OSE.** Se considera el compromiso de recursos de rentas generales hacia la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE) previsto en la Ley Nº 20.241 del 28 de diciembre de 2023. Dicha norma prevé un subsidio de hasta 30 millones de dólares desde 2028 y por hasta dieciséis años, para contribuir al financiamiento del Programa de Universalización del Saneamiento en el Uruguay (PUSU).

El flujo anual de pagos comprometidos, expresado como porcentaje del PIB del año inmediato anterior, así como el tope establecido en artículo 684, se presentan en el siguiente gráfico. El detalle de los flujos anuales comprometidos se presenta en el Anexo.

**Flujo de pagos futuros**
% PIB año anterior




Fuente: MEF

Esta proyección está a expuesta a variaciones en ejercicios posteriores como consecuencia de la incorporación de nuevos proyectos, modificaciones contractuales, cambios en las condiciones financieras de los instrumentos vigentes o actualización de las proyecciones macroeconómicas utilizadas.

| DETALLE DE LOS COMPROMISOS ANUALES<br>millones de dólares | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Fecha firma | 5/11/12 | 14/11/13 | 21/11/21 | 19/12/24 | 19/12/24 | 19/12/24 | 12/02/25 | 19/12/25 | 19/12/25 | 19/12/25 | 20/11/23 | 17/02/25 | 3/11/21 | 7/05/24 | 28/12/23 |
| Inciso | MTOP | MTOP | MTOP | MTOP | MTOP | MTOP | MTOP | MTOP | MTOP | MTOP | MTOP | MTOP | MEF | UDELAR | MEF |
| Moneda Orig | USD | USD | USD | USD | USD | USD | USD | UI | USD | UI | USD | USD | UI | USD | USD |
| Fuente | BCU | BCU | CVU | BCU | BCU | CVU | CVU | CVU | CVU | CVU | MTOP | MTOP | Ley | BCU | Ley |
| Documento | Anexo I B | Anexo I C | Anexo I | Anexo I 8 | Anexo I 9 | CREMAF | Anexo I 16 | MAS | Anexo I 20 | Anexo I 22 | R5 H&G | R8 CS | FISU | Convenio | OSE |
| 2024 | 12 | 9 | 40 | 10 | 10 | 5 | - | - | - | - | 10 | 16 | 43 | 0 | - |
| 2025 | 11 | 9 | 121 | 9 | 9 | 44 | - | - | - | - | 9 | 12 | 43 | 0 | - |
| 2026 | 10 | 8 | 88 | 8 | 8 | 65 | - | - | - | 30 | 14 | 11 | 43 | 0 | - |
| 2027 | 10 | 8 | 88 | 8 | 8 | 93 | - | - | - | 31 | 13 | 20 | 44 | 0 | - |
| 2028 | 9 | 7 | 88 | 8 | 8 | 97 | 16 | 3 | - | 31 | 28 | 20 | 44 | 0 | 30 |
| 2029 | 9 | 3 | 88 | 7 | 7 | 98 | 26 | 8 | - | 32 | 26 | 20 | 44 | 0 | 30 |
| 2030 | 8 | - | 88 | 7 | 7 | 100 | 23 | 23 | - | 32 | 26 | 20 | 44 | 0 | 30 |
| 2031 | 8 | - | 88 | 6 | 7 | 101 | 20 | 46 | - | 32 | 26 | 20 | 44 | 0 | 30 |
| 2032 | 7 | - | 88 | 6 | 7 | 102 | 17 | 47 | - | 32 | 26 | 20 | 44 | 0 | 30 |
| 2033 | - | - | 88 | 6 | 6 | 104 | 15 | 62 | - | 32 | 26 | 20 | 44 | 0 | 30 |
| 2034 | - | - | 88 | 3 | 6 | 100 | 13 | 51 | 10 | 32 | 13 | 11 | 44 | - | 30 |
| 2035 | - | - | 88 | - | 6 | 49 | 11 | 26 | 10 | 32 | 13 | 11 | 44 | - | 30 |
| 2036 | - | - | 88 | - | - | 32 | 9 | 3 | 10 | 32 | 13 | 11 | 44 | - | 30 |
| 2037 | - | - | 88 | - | - | 41 | 7 | - | 10 | 32 | - | - | 44 | - | 30 |
| 2038 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | 44 | - | 30 |
| 2039 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | - | - | 30 |
| 2040 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | - | - | 30 |
| 2041 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | - | - | 30 |
| 2042 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | - | - | 30 |
| 2043 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | - | - | 30 |
| 2044 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | - | - | - |
| 2045 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | - | - | - |
| 2046 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | - | - | - |
| 2047 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 10 | 32 | - | - | - | - | - |
| 2048 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | 5 | 32 | - | - | - | - | - |
| 2049 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | - | 32 | - | - | - | - | - |
| 2050 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | - | 32 | - | - | - | - | - |
| 2051 | - | - | 88 | - | - | - | - | - | - | 32 | - | - | - | - | - |