

Presupuesto Nacional 2025 - 2029



Mensaje y Exposición de Motivos

Proyecto de Ley



Ministerio
de Economía y Finanzas

CM/285

SANDRA LAZO

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
MINISTERIO DE AMBIENTE

GABRIELA VERDE

LUCIA ETCHEVERRY

FERNANDA CARDONA

JUAN CASTILLO

Montevideo, 31 de agosto de 2025

Señora Presidenta de la Asamblea General
Ing. Carolina Cosse

CRISTINA RUTEMBERG

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir al Poder Legislativo, el Proyecto de Presupuesto Nacional para el período comprendido entre los años 2025 – 2029, de conformidad con lo previsto por el artículo 214 y concordantes de la Constitución de la República.

ALFREDO FRATTI

Saludan a la Señora Presidenta de la Asamblea General muy atentamente,

GABRIEL ODDONE

Prof. Yamandú Orsi
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

PABLO MENCHINI

TAMARA PASARELLI ARAMAT

CARLOS NEGRO

MARIO LUBETKIN

GONZALO CIVILIA

SANDRA LAZO

GABRIELA VERDE

LUCIA ETCHEVERRY

FERNANDA CARDONA

JUAN CASTILLO

CRISTINA LUSTEMBERG

ALFREDO FRATTI

PABLO MENONI

TAMARA PASEYRO

GONZALO CIVILA

CARLOS NEGRO

MARIO LUBETKIN

GABRIEL ODDONE

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| ÍNDICE..... | 1 |
| I. RESUMEN EJECUTIVO..... | 6 |
| Prioridad 1: Acelerar el crecimiento para crear y mantener trabajo de calidad | 6 |
| Prioridad 2: Fortalecer la matriz de protección social para combatir la pobreza y la desigualdad | 8 |
| Prioridad 3: Mejorar la seguridad para fortalecer la convivencia de los habitantes del país..... | 9 |
| La política fiscal | 11 |
| Estructura del documento..... | 12 |
| II. ESCENARIO MACROECONÓMICO..... | 13 |
| 1 CONTEXTO INTERNACIONAL | 13 |
| 1.1 ESCENARIO INTERNACIONAL | 13 |
| 1.2 LA REGIÓN: ARGENTINA Y BRASIL..... | 18 |
| 1.2.1 Brasil..... | 18 |
| 1.2.2 Argentina..... | 22 |
| 2 CONTEXTO NACIONAL..... | 26 |
| 2.1 ACTIVIDAD EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 2025..... | 26 |
| 2.2 MERCADO DE TRABAJO Y SALARIOS | 29 |
| 2.3 SECTOR EXTERNO..... | 30 |
| 2.4 PRECIOS..... | 31 |
| 2.5 TIPO DE CAMBIO Y COMPETITIVIDAD | 34 |
| 2.6 PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS DE URUGUAY 2025 - 2029 | 36 |
| III. POLÍTICA FISCAL | 38 |
| 1 SITUACIÓN DE PARTIDA | 38 |
| 2 FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL | 41 |
| 2.1 INTRODUCCIÓN..... | 41 |
| 2.2 ANCLA DE MEDIANO PLAZO BASADA EN LA DEUDA NETA..... | 43 |
| 2.2.1 Límite de deuda..... | 43 |
| 2.2.2 Ancla de deuda..... | 44 |
| 2.3 METAS OPERACIONALES DE CORTO PLAZO | 46 |
| 2.3.1 Resultado fiscal estructural | 47 |
| Ajuste cíclico..... | 48 |
| Ingresos y egresos extraordinarios o transitorios: metodología de ajuste..... | 48 |
| 2.3.2 Reestimación de la situación fiscal estructural | 49 |

| | | |
|-------|---|----|
| 2.3.3 | Topo de endeudamiento | 51 |
| 2.4 | MECANISMO DE CONVERGENCIA | 51 |
| 2.5 | CLÁUSULA DE SALVAGUARDA Y DE ESCAPE..... | 52 |
| 2.6 | FORTALECIMIENTO DE LOS CONSEJOS EXTERNOS | 53 |
| 2.7 | REGLAS PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA | 55 |
| 2.8 | COMUNICACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 57 |
| 3 | MODERNIZACIÓN Y EQUIDAD TRIBUTARIA | 58 |
| 3.1 | MEJORA DE LA EFICIENCIA RECAUDATORIA DE LA DGI | 58 |
| 3.2 | AJUSTES AL SISTEMA TRIBUTARIO | 60 |
| 3.2.1 | Cambios que localizan pagos de impuestos en Uruguay | 60 |
| 3.2.2 | Ajustes técnicos para otorgar equidad horizontal en impuestos existentes | 61 |
| 4 | PROYECCIONES FISCALES | 64 |
| 4.1 | PROYECCIONES DE LAS CUENTAS PÚBLICAS..... | 64 |
| 4.2 | METAS DEL NUEVO MARCO FISCAL | 67 |
| 4.2.1 | Metas de Resultado Fiscal Estructural | 67 |
| 4.2.2 | Topo de endeudamiento neto | 71 |
| 5 | ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE LA DEUDA SOBERANA..... | 72 |
| 5.1 | OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS | 72 |
| 5.2 | OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO DURANTE 2025..... | 73 |
| 5.2.1 | Operaciones de financiamiento y de manejo de pasivos en el mercado local ... | 73 |
| 5.2.2 | Operaciones de financiamiento y de manejo de pasivos en el mercado internacional | 76 |
| 5.2.3 | Financiamiento con Organismos Multilaterales de Crédito..... | 77 |
| 5.2.4 | Endeudamiento Neto del Gobierno Central en 2025 | 77 |
| 5.3 | INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE DEUDA, COSTO DE FINANCIAMIENTO Y RIESGO CREDITICIO | 79 |
| 5.3.1 | Evolución del stock de deuda bruta y neta hasta fin de junio de 2025 | 79 |
| 5.3.2 | Evolución de la composición de la deuda | 81 |
| 5.3.3 | Evolución del Pago de Intereses y Stock de Deuda Neta sobre PIB..... | 85 |
| 5.3.4 | Evolución de la calificación crediticia soberana | 86 |
| 5.4 | PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO Y DINAMICA DE ENDEUDAMIENTO: 2025-2029 | 88 |
| 5.4.1 | Proyecciones de necesidades, fuentes de financiamiento y endeudamiento neto para 2025 | 88 |
| 5.4.2 | Proyecciones de deuda bruta y neta para 2025..... | 89 |
| | Metodología de Cálculo de Cocientes de Deuda sobre PIB | 90 |
| | Descomposición de factores de variación de deuda neta en 2025 | 92 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.4.3 | Proyecciones de necesidades, fuentes de financiamiento y endeudamiento neto para 2026-2029 | 94 |
| 5.4.4 | Topo Legal de Endeudamiento Neto del Gobierno para 2026..... | 95 |
| 5.4.5 | Dinámica de la Deuda en el Horizonte de Proyección del Presupuesto | 96 |
| 5.5 | ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO Y PLAN DE ACCIÓN: 2025-2029..... | 97 |
| 6 | ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL | 102 |
| 6.1 | Estructura presupuestal | 102 |
| 6.2 | Asignaciones incluidas en el articulado..... | 104 |
| 6.2.1 | Distribución por área de política..... | 104 |
| 6.2.2 | Distribución por inciso..... | 105 |
| IV. | PRIORIDADES DE GOBIERNO | 107 |
| 1 | ACCELERAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA CREAR Y MANTENER TRABAJO DE CALIDAD 108 | |
| 1.1 | INTRODUCCIÓN | 108 |
| 1.2 | ESTABILIDAD MACROECONÓMICA | 111 |
| 1.3 | MEJORA DEL CLIMA DE NEGOCIOS | 113 |
| 1.3.1 | Profundización de las herramientas de promoción de inversiones..... | 113 |
| 1.3.2 | Agenda de desburocratización y despapelamiento..... | 115 |
| 1.4 | TRABAJO | 117 |
| 1.4.1 | Contexto | 117 |
| 1.4.2 | Lineamientos salariales para el sector privado | 117 |
| 1.4.3 | Trabajadores del sector público | 118 |
| 1.4.4 | Políticas de empleo y formación profesional..... | 119 |
| 1.5 | INNOVACIÓN | 121 |
| 1.6 | INFRAESTRUCTURA | 123 |
| 1.6.1 | Contexto | 123 |
| 1.6.2 | Prioridades de Infraestructura | 124 |
| | Infraestructura de transporte y logística | 124 |
| | Transporte metropolitano..... | 126 |
| | Desarrollo territorial e infraestructura departamental | 126 |
| | Agua y saneamiento..... | 127 |
| 1.7 | AMBIENTE PARA UN CRECIMIENTO ECONÓMICO EQUITATIVO Y SOSTENIBLE | 129 |
| 1.8 | INSERCIÓN INTERNACIONAL | 132 |
| 1.9 | POLÍTICAS SECTORIALES..... | 134 |
| 2 | FORTALECER LA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD | 136 |
| 2.1 | INTRODUCCIÓN | 136 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 2.2 | DIÁLOGO SOCIAL | 138 |
| 2.2.1 | Contexto | 138 |
| 2.2.2 | Prioridades estratégicas | 140 |
| 2.2.3 | Arquitectura institucional del diálogo social..... | 140 |
| 2.2.4 | Cronograma de trabajo | 141 |
| 2.2.5 | Resultados esperados | 141 |
| 2.3 | POLÍTICAS SOCIALES..... | 142 |
| 2.3.1 | Contexto | 142 |
| 2.3.2 | Líneas estratégicas y asignación de fondos..... | 147 |
| | Ministerio de Desarrollo Social | 149 |
| | INAU | 152 |
| 2.4 | EDUCACIÓN | 154 |
| 2.4.1 | Contexto | 154 |
| 2.4.2 | Líneas estratégicas y asignación de fondos..... | 160 |
| | ANEP..... | 161 |
| | UDELAR..... | 163 |
| | UTEC | 164 |
| | Otras instituciones: CEIBAL e INEED..... | 165 |
| 2.5 | SALUD | 166 |
| 2.5.1 | Contexto | 166 |
| 2.5.2 | Líneas estratégicas y asignación de fondos..... | 167 |
| | Salud en la infancia..... | 168 |
| | Fortalecimiento del primer nivel de atención..... | 170 |
| | Salud mental..... | 170 |
| | Fortalecimiento y avances institucionales | 171 |
| 2.6 | VIVIENDA..... | 174 |
| 2.6.1 | Contexto | 174 |
| 2.6.2 | Plan Quinquenal de Vivienda | 176 |
| | Atención a hogares en situación de vulnerabilidad social | 176 |
| | Acceso y permanencia en viviendas adecuadas | 177 |
| | Integración social y territorial en todo el país | 178 |
| | Abordaje integral de las estrategias de acceso al suelo..... | 178 |
| | Sistema Público de Vivienda | 178 |
| 3 | MEJORAR LA SEGURIDAD PARA FORTALECER LA CONVIVENCIA..... | 180 |
| 3.1 | CONTEXTO..... | 180 |
| 3.1.1 | Criminalidad y violencia | 180 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.1.2 | Sistema penitenciario..... | 182 |
| 3.2 | PLAN DE SEGURIDAD..... | 185 |
| 3.3 | LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS PRIORITARIOS | 186 |
| 3.3.1 | Reducción de los homicidios y de la violencia armada | 186 |
| 3.3.2 | Reforma del sistema penitenciario | 187 |
| 3.3.3 | Profesionalización y bienestar del personal policial | 188 |
| 3.3.4 | Prevención y abordaje integral de la violencia basada en género..... | 189 |
| 3.3.5 | Fortalecimiento de las capacidades investigativas del sistema de justicia criminal 190 | |
| 3.3.6 | Lucha inteligente contra el crimen organizado y el narcotráfico..... | 190 |
| 3.4 | INSTITUTO NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIAL ADOLESCENTE | 192 |
| 3.5 | ASIGNACIÓN DE FONDOS POR ARTICULADO..... | 194 |
| V. | ANEXOS | 197 |
| 1 | Anexo Metodológico: Sostenibilidad de la política fiscal..... | 197 |
| 1.1 | Metodología de cálculo del ancla de deuda | 197 |
| 1.1.1 | Límite de deuda..... | 197 |
| | Estimación del límite de deuda: enfoque Disciplina de Mercado..... | 198 |
| | Estimación del límite de deuda: enfoque Fatiga Fiscal | 199 |
| | Límite de deuda estimado..... | 201 |
| 1.1.2 | Ancla de deuda..... | 202 |
| 1.1.3 | Análisis de sensibilidad y robustez..... | 206 |
| 1.2 | Metodología de cálculo del resultado fiscal estructural | 208 |
| 1.2.1 | Ajuste cíclico..... | 208 |
| | Estimación de brecha de producto | 209 |
| | Elasticidades fiscales | 214 |
| 1.2.1 | Ajuste de ingresos y egresos extraordinarios o transitorios..... | 214 |
| 2 | Anexo Metodológico: Estrategia de financiamiento y gestión de la deuda soberana | 217 |
| 2.1 | Modelo de Proyección de Deuda del Gobierno | 217 |
| 2.2 | Mecánica de proyección del modelo | 220 |
| 2.2.1 | Proyecciones Macroeconómicas y Financieras..... | 220 |
| 2.2.2 | Perfil de Servicio de Deuda | 221 |
| 2.2.3 | Variables de objetivos de gestión de deuda | 222 |

I.RESUMEN EJECUTIVO

El Presupuesto Nacional es el marco general para la acción del gobierno. Representa la expresión cuantitativa de su programa, la síntesis fiscal de las prioridades y compromisos que proyecta desplegar inscripta en una trayectoria definida de ingresos y gastos. En sus tomos se resumen las asignaciones presupuestales y los cambios legales propuestos para todas las áreas de actuación del Estado. Su formulación no es un ejercicio técnico, sino la traducción fiscal de un programa político que consolida avances de etapas anteriores y cimenta las bases de las nuevas políticas, tomando los compromisos de gobierno como hoja de ruta sobre la cual avanzar.

Libertad e igualdad son los **principios** que inspiran el presente proyecto de presupuesto. La unión de ambos tiene sus raíces en conceptos profundos que se han manifestado a lo largo de la historia del país y que han estado presentes desde antes de su nacimiento como estado independiente. Hace más de dos siglos José Gervasio Artigas situaba a la libertad y a la igualdad como valores fundamentales y complementarios para la construcción de nuestra identidad nacional. Así, al tiempo que postulaba que *con libertad ni ofendo ni temo*, sus iniciativas de políticas públicas se proponían que *los más infelices serán los más privilegiados*.

Esos valores, principios y definiciones políticas inspiran la visión del proyecto de presupuesto que contiene este documento. Libertad para garantizar las iniciativas de los ciudadanos y proteger sus derechos. Igualdad para asegurar las mismas oportunidades y corregir diferencias que afecten la cohesión social.

Como se desarrollará a lo largo de esta exposición de motivos, las políticas contenidas en el presupuesto se encuentran enmarcadas en tres **prioridades estratégicas**:

- Acelerar el crecimiento para crear y mantener trabajo de calidad.
- Fortalecer la matriz de protección social para combatir la pobreza y la desigualdad.
- Mejorar la seguridad para fortalecer la convivencia de los habitantes del país.

Estas prioridades podrán ser atendidas a partir de un manejo presupuestal asentado en **tres pilares**: transparencia para garantizar la rendición de cuentas ante la ciudadanía; sostenibilidad fiscal para preservar la estabilidad macroeconómica y asegurar que las políticas puedan mantenerse en el tiempo y; responsabilidad en la asignación y uso de los recursos públicos para asegurar la eficiencia del Estado.

Prioridad 1: Acelerar el crecimiento para crear y mantener trabajo de calidad

Para sostener e incrementar los niveles de cohesión y prosperidad a los que los uruguayos aspiran y se merecen es necesario aumentar la tasa de crecimiento en relación con la registrada durante la última década, que se ubicó en 1% anual. El objetivo de lograr mayor dinamismo económico es generar más y mejores oportunidades laborales para la población mediante **trabajos de calidad**. Para ello se requiere promover políticas destinadas a fortalecer la estabilidad macroeconómica, incentivar inversiones sostenibles, estimular la innovación, desarrollar nueva infraestructura, avanzar en la inserción externa y promover políticas sectoriales. Cada una de estas áreas de política cuenta con iniciativas concretas en el proyecto de presupuesto.

La **estabilidad macroeconómica** es un objetivo central para la política económica desde hace décadas. Sin ella, no es posible desarrollar políticas para combatir la pobreza, reducir la desigualdad y asegurar la cohesión social.

En Uruguay la **estabilidad fiscal** es el ancla para la estabilidad macroeconómica, por lo que los gobiernos siempre deben desplegar políticas consistentes, creíbles y políticamente factibles. Esa es la razón por la que este proyecto de presupuesto incluye una serie de iniciativas para fortalecer la institucionalidad fiscal y para lograr una convergencia de las cuentas públicas gradual hasta alcanzar un resultado fiscal consistente con un nivel prudente y sostenible de la deuda pública.

Consolidar una **tasa de inflación** baja y estable es un factor crucial para alentar un clima de inversiones favorable al crecimiento. Mantener un nivel bajo y estable de la inflación es más importante todavía para proteger los ingresos de las personas, en particular de los más vulnerables que son quienes tienen menos herramientas para protegerse de los aumentos de los precios. Por eso, para la gestión macroeconómica del gobierno consolidar y seguir reduciendo la inflación es prioritario.

Uno de los motivos del bajo crecimiento de Uruguay en la última década está asociado a un nivel de **inversión** insuficiente. Con el objetivo de mejorar el clima requerido y de estimular las inversiones se incluyen en el proyecto de presupuesto iniciativas dirigidas a potenciar y desarrollar herramientas para la promoción de inversiones, revisar regulaciones públicas y desalentar prácticas comerciales que afectan la competitividad de la economía y dan lugar a niveles de precios comparativamente elevados. Entre estas iniciativas se incluyen, por ejemplo, la transformación de la Dirección Nacional de Zonas Francas en la Dirección Nacional de Incentivo a la Inversión en el Ministerio de Economía y Finanzas, el fortalecimiento del esquema de promoción de inversiones con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, la eliminación de tasas y la reducción de impuestos a las exportaciones, así como el desarrollo de acciones dirigidas a simplificar y desburocratizar la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Los **ingresos laborales** son el principal ingreso de los hogares. Su evolución y las reglas de juego que las enmarcan tienen estrecha relación con los niveles de pobreza, la desigualdad y el bienestar de la población. Los lineamientos salariales presentados para el inicio de la 11ª ronda de negociación colectiva se tienen como objetivo explícito reducir la desigualdad de ingresos de las personas. En este marco, se establecieron criterios que priorizan el aumento de los salarios más bajos, estableciendo ajustes diferenciales por nivel. Tomando algunos de los criterios establecidos para los lineamientos de los salarios privados, el presente proyecto de presupuesto contiene propuestas para la fijación de los salarios públicos.

Adicionalmente, el gobierno ha tomado definiciones relacionadas con políticas activas de empleo. En particular, desde 2025 se lanzó el programa Uruguay Impulsa, tomando en cuenta aprendizajes derivados del programa Jornales Solidarios. Este nuevo programa de empleo incorpora mejoras en la prestación otorgada y en la cantidad de jornadas, reconociendo la actividad laboral e incorporando capacitación profesional para 5.500 personas en coordinación con los gobiernos departamentales.

La **innovación** es el motor que transforma las ideas en oportunidades de desarrollo. Los estímulos para esta actividad son un instrumento crucial para alentar el crecimiento de la economía debido a su contribución al aumento de la productividad. El proyecto de presupuesto contiene iniciativas concretas destinadas a fortalecer el sistema de investigación e innovación y a potenciar la interacción estratégica entre este tipo de actividades y las decisiones de las empresas públicas y privadas. Con ese propósito se crea el Programa Uruguay Innova que se propone articular y coordinar las acciones de las agencias estatales relacionadas con el ecosistema de innovación nacional.

La **infraestructura** es una pieza clave para la captación de inversiones y el crecimiento económico. El presente proyecto de presupuesto prioriza obras para el quinquenio para la infraestructura de transporte y logística, el agua potable, las redes vial y ferroviaria, la movilidad en el área metropolitana, y la infraestructura social y de seguridad. Para dar cumplimiento a ello se propone recurrir a mecanismos de financiamiento que, con el propósito de aumentar la transparencia y la consistencia con la política fiscal, serán identificados al tiempo que se les establecerá un tope legal.

Finalmente, el proyecto de presupuesto incluye una serie de iniciativas destinadas a desarrollar **políticas sectoriales** entre las que se destacan el Programa PROCRÍA, el programa de combate a la garrapata, la creación del Consejo de Industria, el desarrollo del Fondo Industrial, el impulso del Sistema Nacional de Turismo Social y el fortalecimiento de la industria audiovisual.

Prioridad 2: Fortalecer la matriz de protección social para combatir la pobreza y la desigualdad

Para el gobierno actual acelerar el crecimiento económico tiene como propósito central crear trabajo y mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de las personas más humildes. Por eso, en la visión del gobierno el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo del país. La **matriz de protección social** es una herramienta fundamental para lograr que los frutos del crecimiento se puedan traducir en mejoras en la calidad de vida de toda la población, reduciendo la pobreza y la desigualdad social. La reducción significativa de la pobreza y la desigualdad durante el período 2005-2019 tuvo como pilar fundamental el fortalecimiento de la matriz de protección social. Es por eso que el gobierno ya ha tomado algunas medidas durante los primeros meses de su gestión como, por ejemplo, el aumento diferencial de las jubilaciones mínimas.

Si bien Uruguay tiene una matriz de protección social potente y comprehensiva, existen oportunidades para mejorarla, en particular para atender adecuadamente a las personas durante sus primeros años de vida. Ello con el propósito de reducir de manera inmediata la pobreza infantil. En Uruguay la pobreza continúa teniendo cara de niño, por lo que la **infancia y la adolescencia** son la prioridad del proyecto de presupuesto. Entre las iniciativas vinculadas con la infancia y adolescencia se destaca el aumento de un 50% del Bono Crianza de la Tarjeta Uruguay Social, destinado a mejorar el nivel de ingresos de hogares en situación de vulnerabilidad socio económica extrema en los que residen mujeres embarazadas y/o niños/as de 0 a 3 años.

Asimismo, el proyecto de presupuesto prevé asignar recursos adicionales para atender a las personas en situación de calle, una situación de vulnerabilidad que ha aumentado fuertemente en los últimos años. El gobierno ya está atendiendo activamente esta situación mediante la creación de más cupos en refugios, nuevos programas como Puertas Abiertas e innovaciones como el operativo Alerta Roja por frío extremo que durante este invierno ha permitido brindar protección a personas expuestas a eventos climáticos severos. El proyecto de presupuesto contiene asignaciones incrementales para mejorar y sostener estas líneas de política.

Fortalecer las capacidades **del sistema educativo** para asegurar la permanencia de los alumnos es también una prioridad para el gobierno. Por eso en el proyecto de presupuesto se propone asignar recursos para financiar la política de bono escolar. Esta iniciativa fue implementada en julio de 2025 en los establecimientos educativos públicos más vulnerables (quintiles I y II) y consiste en otorgar una partida de \$2.500 anual para los niños y niñas que asisten a la educación primaria con el objetivo de colaborar en el inicio del año lectivo. El presupuesto contiene

asignaciones presupuestales que permitirán incrementar progresivamente el número de beneficiarios hasta abarcar al universo de estudiantes de la educación primaria pública en 2029 (más de 300 mil personas). Por su parte, en secundaria se propone fortalecer y ampliar el número de becas, pasando de 14 mil a 70 mil al final del quinquenio. Esta asignación incremental es la mayor inversión en adolescencia de la que se tienen registros en la historia del país. Asimismo, se propone una línea de financiamiento para extender el tiempo pedagógico de los centros educativos, priorizando los de contextos vulnerables.

El proyecto de presupuesto recoge la necesidad de recuperar y reafirmar la concepción de **salud** como derecho humano. Por eso es una prioridad. Algunas acciones, como el restablecimiento de medicamentos faltantes en ASSE o la aplicación gratuita de la vacuna contra el meningococo, se han venido implementando a partir de marzo de 2025.

En este marco, el presupuesto propone asignar nuevos recursos para la atención de la salud en la infancia, incluyendo partidas adicionales para el programa aduana de ASSE, el abordaje integral del neurodesarrollo y las dificultades de aprendizaje, así como para el Programa Ampliado de Inmunizaciones. También están previstos incrementos de recursos para fortalecer el primer nivel de atención y para el abordaje de la salud mental. Por último, se incluyen proyectos de avance institucional como la creación de la Agencia Reguladora Nacional de Tecnologías Sanitarias y de infraestructura como la construcción del Hospital de la Costa, la nueva obra para el Hospital Pasteur y las remodelaciones de los hospitales de Maldonado y Salto.

La política de **vivienda** es una prioridad estratégica para el gobierno. Su desarrollo es concebido desde un enfoque de derechos humanos, entendiendo que el acceso a una vivienda adecuada es condición esencial para ejercer otros derechos y avanzar hacia una sociedad más equitativa y justa. La propuesta presupuestal es acompañada con la presentación del Plan Quinquenal de Vivienda 2025-2029, cuyos lineamientos estratégicos incluyen atender a los hogares más vulnerables, apuntalar el acceso y la permanencia en viviendas adecuadas, promover la integración social y territorial en todo el país, abordar integralmente las estrategias de acceso al suelo y fortalecer el Sistema Público de Vivienda.

La construcción y fortalecimiento de la matriz de protección social es un proceso continuo, que no se agota en los avances y disposiciones contenidos en el Presupuesto Nacional. Por eso, y dando cumplimiento a compromisos asumidos, el gobierno lanzó el **Diálogo Social** con el objetivo de alcanzar acuerdos entre el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y los actores sociales sobre cambios para la matriz de protección social. El Diálogo Social elaborará una serie de propuestas en relación con protección a la infancia, sistema de cuidados, protección a activos y jubilaciones y pensiones que será presentada durante primer semestre de 2026.

Prioridad 3: Mejorar la seguridad para fortalecer la convivencia de los habitantes del país

La población de Uruguay enfrenta un deterioro de las condiciones generales de **seguridad** en un contexto regional en el que el nivel de violencia sigue aumentando.

Desde hace años los estudios de opinión pública dan cuenta de que la seguridad está entre las principales preocupaciones de los ciudadanos. Por eso es indispensable priorizar iniciativas para renovar el pacto de convivencia que ha caracterizado a Uruguay bajo la premisa de que la seguridad es un derecho humano fundamental.

En 2024 los homicidios fueron 382. Ello representa una tasa de 10,7 cada 100.000 habitantes, casi el doble del promedio mundial. La evidencia sugiere que una proporción importante de esas

mueres está asociada a actividades relacionadas con el narcotráfico. El fenómeno de la criminalidad se distribuye desigualmente en la sociedad y en el territorio, siendo los sectores medios y bajos los más expuestos a ser víctimas de delitos. A su vez, los niveles de violencia basada en género siguen siendo muy elevados: cerca del 73% de las mujeres manifiesta haber sufrido alguna forma de violencia a lo largo de su vida, al tiempo que los delitos sexuales afectan principalmente a niñas, niños y adolescentes. Estas cifras muestran que la violencia doméstica y sexual son un problema extendido que requiere respuestas específicas, inmediatas y sostenidas.

Las estafas y los ciberdelitos se han multiplicado por cinco en la última década afectando especialmente a personas mayores y a quienes tienen menor grado de alfabetización digital. También se expanden delitos complejos como la extorsión y el tráfico de drogas, lo que demanda mayor capacidad de investigación criminal e inteligencia.

El sistema penitenciario es otro punto crítico. La población privada de libertad ha aumentado sostenidamente en los últimos años y alcanza hoy unas 16.650 personas, lo que sitúa a Uruguay con una de las tasas de encarcelamiento más altas del continente. El 65% de quienes egresan reinciden, lo que pone en cuestión la capacidad de rehabilitación del sistema. El hacinamiento – especialmente en cárceles de mujeres– y el aumento del microtráfico en los establecimientos agravan la situación. Ello afecta severamente la convivencia y presiona al alza los costos de la gestión carcelaria.

En este contexto el gobierno ha asumido el desafío de diseñar e implementar una estrategia integral, sostenida y con visión de medio plazo que se plasma en **el Plan Nacional de Seguridad Pública 2025–2035**. Los objetivos y líneas de acción prioritarias para el quinquenio fundamentan las asignaciones incrementales presupuestales del presente proyecto para el área de seguridad.

El Plan Nacional de Seguridad Pública es una herramienta para articular y coordinar iniciativas y acciones entre el Poder Ejecutivo, los partidos políticos, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Busca promover un modelo de seguridad basado en reglas democráticas y en el respeto de los derechos humanos, centrado en la prevención, la eficacia del sistema penal y el fortalecimiento de las capacidades de punición y administración de justicia del Estado. Su objetivo no es solo responder a las expresiones más visibles del delito, sino transformar estructuralmente el modo en que el Estado previene, investiga y sanciona el crimen, al tiempo que promueve la convivencia, la equidad territorial y la protección de las personas más vulnerables.

El proyecto de presupuesto prioriza acciones en las siguientes **líneas estratégicas**: reducción de homicidios y violencia armada, reforma penitenciaria, profesionalización policial, prevención de violencia de género, fortalecimiento de la investigación criminal y combate al crimen organizado. Para avanzar en los ejes se prevé combinar medidas inmediatas con una estrategia de mediano y largo plazo que incluye inversiones en infraestructura, ampliación de programas sociales y comunitarios, contratación de personal, incorporación de nuevas tecnologías, medidas alternativas a la prisión y cooperación interinstitucional.

En materia de homicidios y control de la violencia armada, el enfoque se basa en la prevención focalizada en zonas críticas, la disuasión de grupos criminales de alto riesgo, la mejora en la capacidad de investigación y la atención a víctimas para evitar retaliaciones, complementado con programas comunitarios como *Barrios sin Violencia*.

La lucha contra el crimen organizado se centra en inteligencia criminal, vigilancia tecnológica, cooperación internacional y control de puertos y fronteras, acompañada de la Estrategia Nacional contra el Lavado de Activos. Estas acciones se complementan con medidas

transversales para mejorar la calidad de las denuncias, la producción de evidencia, la prevención comunitaria y los modelos de policiamiento.

La prevención de la violencia de género contempla nuevas fiscalías y juzgados especializados, ampliación de dispositivos de protección, capacitación de personal y uso de tecnología. El fortalecimiento de las capacidades investigativas apunta a mayor interoperabilidad institucional, modernización tecnológica y persecución eficaz del ciberdelito.

El presupuesto incluye también disposiciones para poder desarrollar un nuevo programa de desarrollo de capacidades y competencias para adolescentes que cumplen sanciones dispuestas por la justicia. En paralelo, la profesionalización policial incluye la creación de la Dirección de Policía Comunitaria, mejoras en equipamiento, formación avanzada, fortalecimiento de la sanidad policial, ampliación del programa de becarios y asignaciones específicas para condiciones laborales mejor remuneradas y más equitativas.

Finalmente, la reforma penitenciaria busca responder al hacinamiento y la reincidencia con nuevas unidades bajo la modalidad PPP, ampliación de plazas y recursos, fortalecimiento del Instituto Nacional de Rehabilitación, incremento de personal y oferta de programas educativos y laborales.

La política fiscal

El **punto de partida** sobre el que se construye la propuesta de Presupuesto Nacional es una situación fiscal desafiante que el gobierno deberá gestionar durante el quinquenio. Como ha sido señalado por el actual equipo económico, el déficit fiscal del sector público consolidado es el más elevado que un gobierno enfrenta en su primer año de gestión en las últimas tres décadas. Por eso, armonizar la restricción del punto de partida y la construcción de una base firme para asentar las políticas públicas del período es un reto clave de este presupuesto.

En ese marco y como fue señalado, el proyecto de presupuesto propone una estrategia basada en la responsabilidad, la transparencia y la sostenibilidad fiscal. Para ello, en primer lugar, se modernizará la institucionalidad fiscal con el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos para los que fue creada. Con ese fin se propone un nuevo marco fiscal que será el pilar sobre el que descansará la estrategia fiscal y el proyecto de presupuesto, que se basa en una regla fiscal dual con un ancla para la deuda pública de mediano plazo, metas operativas y mecanismos de convergencia para el corto plazo. La regla está diseñada a partir de las mejores prácticas en la materia, tomando en cuenta literatura académica reciente sobre gestión fiscal y siguiendo recomendaciones de expertos que han venido asesorando a Uruguay en los últimos años en estos temas. La nueva regla dotará a la política fiscal de mayor transparencia y efectividad.

En segundo lugar, el proyecto presupuestal está elaborado para asegurar la sostenibilidad de la trayectoria de la deuda pública, lo que implica una convergencia gradual hasta alcanzar un equilibrio del resultado fiscal primario del Gobierno Central y Banco de Previsión Social (GC-BPS) en 2029. Con ese propósito, por un lado, la proporción del gasto público respecto al Producto Bruno Interno (PIB) al final del período se mantendrá en los niveles actuales. Por el otro, los ingresos públicos durante el período de gobierno se prevé que aumenten en línea con el objetivo de lograr un equilibrio primario en 2029.

La estrategia definida para mejorar los ingresos se asienta en dos componentes: aumentos en la eficiencia recaudatoria y cambios en el sistema tributario que corrigen inconsistencias técnicas en su diseño y que permiten a Uruguay sumarse a tendencias globales en la materia.

Los cambios tributarios incluidos en el presente proyecto de presupuesto tienen en cuenta las necesidades de incentivar mayores tasas de inversión y promover mayor equidad. Entre las iniciativas tributarias se destacan la incorporación de medidas para localizar en Uruguay el impuesto mínimo global para empresas multinacionales que facturan más de 750 millones de dólares y la equidad en el tratamiento tributario entre las ganancias de capital originadas en inversiones locales y en el exterior.

Estructura del documento

En el capítulo 2 del documento que contiene la exposición de motivos se describe el **escenario macroeconómico** en el que se inserta el proyecto de presupuesto. Se analiza en primer lugar el contexto internacional y regional caracterizado por un crecimiento moderado, tensiones comerciales e incertidumbre económica y política elevada. También se aborda una evaluación detallada del contexto nacional, analizando la actividad económica, el mercado de trabajo, el sector externo, los precios y finalizando con las perspectivas económicas para el quinquenio.

En el capítulo 3 se describen y fundamentan las bases de la **política fiscal** para el de gobierno. Para ello se analiza el punto de partida, se exponen las mejoras propuestas para la institucionalidad fiscal, las iniciativas destinadas a modernizar y aumentar la equidad tributaria. Asimismo, se incluye una descripción detallada de la programación fiscal, del programa financiero y de la estrategia de deuda compatible con la programación fiscal.

En el capítulo 4 se desarrollan las **prioridades de gobierno** que están contenidas en el proyecto de presupuesto, organizadas en tres secciones: acelerar el crecimiento económico para crear y mantener trabajo de calidad, fortalecer la matriz de protección social para combatir la pobreza y la desigualdad y mejorar la seguridad pública para fortalecer la convivencia de los habitantes de Uruguay.

El Presupuesto Nacional 2025-2029 que se presenta ante el Parlamento y la ciudadanía es una hoja de ruta que contiene iniciativas fundadas para afrontar los desafíos actuales y construir las bases del país que aspiramos a construir para las próximas generaciones. Su diseño combina responsabilidad fiscal con una visión estratégica que se centra en promover un crecimiento económico sostenible y equitativo, capaz de generar mejores condiciones de vida para la población vulnerable –en especial los niños, las niñas y los adolescentes– y mejorar los niveles de seguridad para todos los habitantes de Uruguay.

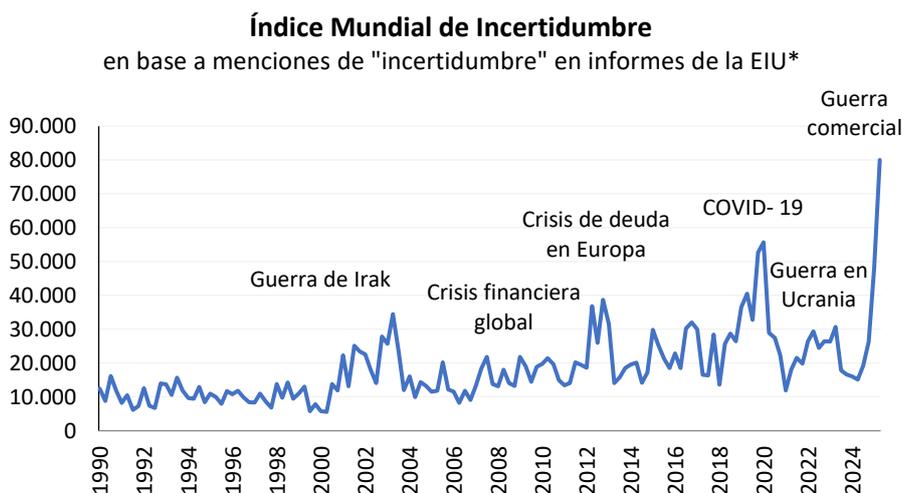
II. ESCENARIO MACROECONÓMICO

1 CONTEXTO INTERNACIONAL

1.1 ESCENARIO INTERNACIONAL

El panorama macroeconómico global se encuentra caracterizado por **elevados niveles de incertidumbre** en los ámbitos político, comercial y financiero. La adopción de medidas proteccionistas por parte de los Estados Unidos y las reacciones de los países afectados, así como la persistencia de tensiones geopolíticas en Medio Oriente y Europa del Este, configuran un entorno volátil y de difícil anticipación, con riesgos significativos dentro del horizonte de proyección considerado en este presupuesto.

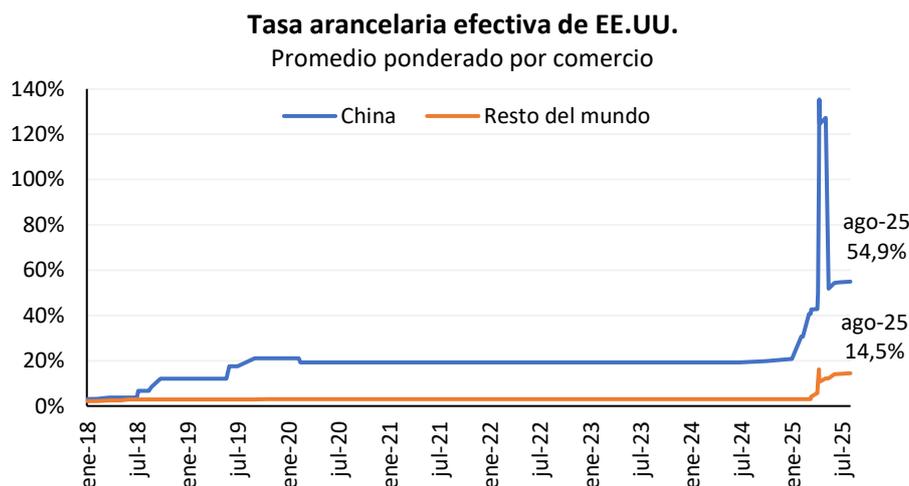
Esta marcada incertidumbre puede observarse en indicadores como el Índice Mundial de Incertidumbre, que se encuentra en niveles máximos históricos, superando incluso episodios de elevada volatilidad como la pandemia de COVID-19, la crisis financiera internacional de 2008-2009 o los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Al mismo tiempo, la elevada incertidumbre global se ha reflejado en una mayor volatilidad en los mercados financieros, aunque en este caso no ha alcanzado los niveles máximos observados en episodios anteriores.



Fuente: FRED

(*) EIU: Economist Intelligence Unit

La incertidumbre asociada a la política comercial alcanzó su punto máximo durante el denominado "Día de la Liberación", cuando el gobierno de Estados Unidos anunció un incremento significativo de la carga arancelaria aplicada a prácticamente todos los países con los que mantiene relaciones comerciales. Esto se tradujo en un aumento del arancel efectivo aplicado a las importaciones hacia Estados Unidos de más de 90 puntos porcentuales en el caso de las importaciones desde China y de más de 10 puntos porcentuales para las importaciones provenientes de otros orígenes. No obstante, desde entonces dicho nivel ha disminuido, en el marco de las negociaciones llevadas adelante con las economías más afectadas.



Fuente: Peterson Institute of International Economics.
Información actualizada al 1° de agosto de 2025.

A pesar de los elevados niveles de incertidumbre y del aumento de los costos comerciales, la economía mundial se ha mostrado resiliente. La actividad global no ha evidenciado señales de desaceleración pronunciadas y los volúmenes de comercio internacional se han mantenido en niveles altos.

Si bien la actividad en **Estados Unidos** muestra una desaceleración en 2025 al influjo de un enfriamiento del mercado laboral y de la contribución negativa de los adelantos de importación ante la incertidumbre arancelaria, la comparación de abril-junio respecto al trimestre anterior muestra un mayor dinamismo, alcanzando un aumento interanual del 3,0%. Destaca en dicha comparación la contribución de la caída de las importaciones (5,2%), que indica una moderación de las operaciones de cobertura respecto a la distorsión arancelaria, algo consistente con la contribución negativa (-3,2%) aportada por el crecimiento de inventarios en el sector no-agrícola. A su vez, si bien se ha dado cierta desaceleración en el mercado laboral, la tasa de desempleo se ha mantenido relativamente estable en torno al 4,2%, cercana a la tasa natural y baja en términos históricos.

Por su parte, la **economía china** sostuvo un buen desempeño apoyado en estímulos fiscales y monetarios, aunque la incertidumbre externa y las tensiones arancelarias comienzan a limitar el impulso exportador.

En tanto, la actividad en la **Unión Europea** muestra un mayor dinamismo en el último año, aunque aún se encuentra en un escenario de divergencia respecto a la evolución de China y Estados Unidos. Destaca el dinamismo de las economías periféricas (España, Rumania, Polonia, Bulgaria e Irlanda) en tanto Francia y Alemania muestran señales de estancamiento, con incrementos interanuales de 0,7% y de 0,4% en el segundo trimestre de 2025, respectivamente. De este modo y pese a no haberse materializado un escenario negativo más marcado, es razonable esperar que los efectos derivados de un giro hacia políticas comerciales más proteccionistas por parte de las principales economías se manifiesten con mayor intensidad en el mediano y largo plazo.

En lo que refiere a la **evolución de la inflación** a nivel de las principales economías, el incremento arancelario ha tenido impactos en el aumento de los precios internos, particularmente en Estados Unidos. Tras alcanzar en abril de 2025 su valor mínimo desde 2021 (2,3%), la tasa de inflación general aumentó hasta 2,7% en julio. Por su parte, la inflación subyacente o núcleo –

que excluye alimentos y energía— se situó en 3,0% en dicho mes. Este aumento observado desde abril supone una reversión de la trayectoria descendente registrada previamente, alejando la inflación del objetivo de la Reserva Federal (2% en promedio).

En línea con lo anterior, la Reserva Federal de los Estados Unidos (Fed) ha mantenido sin cambios su tasa de política monetaria en lo que va del año. Ello representa una pausa en el ciclo de reducciones iniciado en septiembre de 2024, que acumuló una baja total de un punto porcentual hasta finales de ese año. Desde entonces, la tasa se ha mantenido en el rango de 4,25% – 4,50%, un nivel elevado desde una perspectiva histórica y por encima de la tasa considerada neutral por las propias estimaciones de la Fed, la cual se ubica en torno al 3%. No obstante, en la publicación de proyecciones de junio, la Fed mantuvo sin cambios la estimación de cerrar el año con una tasa central de 3,9%, lo que supondría nuevas reducciones de la tasa durante el resto de 2025. Por otro lado, revisó al alza las proyecciones para los años siguientes, elevando la tasa esperada para 2026 de 3,4% a 3,6%, y la correspondiente a 2027 de 3,1% a 3,4%.¹

Por su parte, el Banco Central Europeo, en un contexto de inflación alineada con el objetivo de 2%, tasas de crecimiento relativamente estables y ante la concreción de un acuerdo comercial con Estados Unidos, también interrumpió el ciclo de recortes. La tasa de facilidad de depósito —una de las principales tasas de referencia para la zona del euro— se ha mantenido en 2,0% desde el último descenso ocurrido en junio y no se prevén modificaciones significativas en el corto plazo. De esta forma, la tasa se estabiliza por debajo del máximo de 4,0% observado entre 2023 y 2024, aunque continúa ubicándose muy por encima del promedio registrado en la última década, período en el que prevalecieron tasas nominales cercanas a cero o incluso ligeramente negativas.

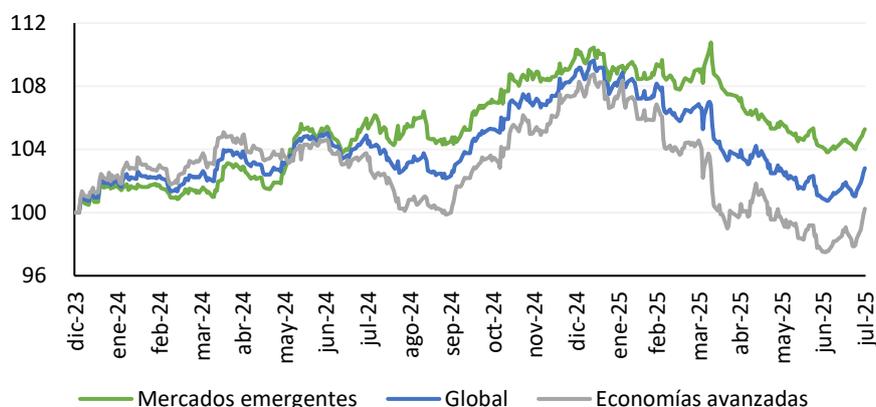
De esta forma, es esperable que las condiciones financieras internacionales se mantengan restrictivas en los próximos años, con tasas elevadas en comparación con la historia reciente, aunque con cierta tendencia a la baja. Esto implica que el crédito internacional continuará siendo más costoso que en las últimas décadas.

Pese a que las tasas en EE.UU. se mantienen relativamente altas, incluso en la comparación internacional, esto no se ha traducido en un fortalecimiento del dólar. Por el contrario, la moneda estadounidense ha mostrado una tendencia a la depreciación en lo que va del año. En comparación con una amplia canasta de monedas, el dólar acumula una depreciación nominal de casi 7%. Esta depreciación se registró frente a economías avanzadas (8,3%) y emergentes (5,3%). La elevada incertidumbre, cuyo epicentro ha estado en la economía estadounidense, ha sido un factor que ha contribuido a esta tendencia.

¹ La Fed divulga trimestralmente las proyecciones elaboradas por los miembros del Comité Federal de Mercado Abierto —el órgano responsable de las decisiones sobre la tasa de referencia—. La próxima actualización está prevista para el 17 de septiembre.

Índices nominales del dólar estadounidense

Evolución diaria frente a economías avanzadas, emergentes y conjunto global, base cierre diciembre 2023=100



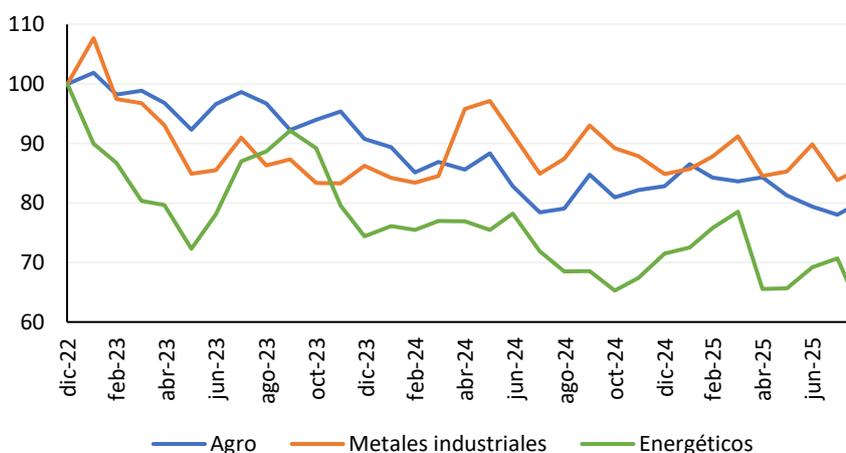
Fuente: FRED.

En este contexto, **los precios de las materias primas (commodities)** han mostrado un comportamiento heterogéneo. Los precios de la energía luego de mantenerse en niveles elevados en un contexto de recortes de producción por parte de la OPEP+ y persistentes tensiones geopolíticas, han comenzado a ceder. Por otra parte, los precios del gas natural se vienen corrigiendo a la baja debido a una mayor disponibilidad de inventarios y una demanda moderada.

En el caso de los productos agrícolas, los precios de los principales granos han registrado una tendencia descendente, explicada por mejores perspectivas de cosecha y una menor incidencia de fenómenos climáticos adversos. Por su parte, los metales industriales han mostrado una recuperación gradual, impulsada por una mejora en las expectativas de demanda global — particularmente en China—, en tanto que el precio del oro se ha mantenido en niveles elevados, reflejando la persistente demanda de activos de cobertura en un entorno internacional de elevada incertidumbre.

Índice Bloomberg de Commodities

base diciembre 2022=100



Fuente: Bloomberg

En materia de perspectivas, tras varios recortes sucesivos en las proyecciones de crecimiento mundial por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos internacionales,

dichas estimaciones parecen haberse estabilizado e incluso muestran una leve revisión al alza en el margen. No obstante, se espera una moderación del crecimiento global, en la medida en que la aparente resiliencia observada recientemente tienda a disiparse y se materialicen en mayor medida las consecuencias de las políticas comerciales más restrictivas. En este sentido, en la última actualización de su Informe de Perspectivas Económicas Mundiales (WEO, por sus siglas en inglés), el FMI proyecta una expansión de 3,0% para 2025 y 3,1% para 2026, por debajo del crecimiento registrado en 2024 (3,3%) y en los años previos a la pandemia (3,7%).

Para las **economías avanzadas**, se proyecta un crecimiento de 1,5% en 2025 y 1,6% en 2026. En Estados Unidos, con menores tensiones comerciales y condiciones financieras algo más favorables, se espera que la economía crezca 1,9% en 2025 y 2,0% en 2026, impulsada por el estímulo fiscal previsto en el marco del paquete fiscal desplegado por la administración Trump, principalmente a través de incentivos tributarios dirigidos a la inversión corporativa. De acuerdo con las estimaciones del FMI, este programa podría elevar el nivel de actividad en torno a 0,5% en promedio hasta 2030. En la zona del euro, el crecimiento se proyecta en 1,0% para 2025 y 1,2% para 2026, en un contexto de gradual recuperación de la demanda interna y normalización del sector industrial. Hacia adelante, se espera que los compromisos de gasto en defensa adoptados por varios países de la región comiencen a tener impacto.

Para el conjunto de las **economías emergentes y en desarrollo**, el FMI proyecta un crecimiento de 4,1% en 2025 y 4,0% en 2026. Dentro de este grupo, China registraría una expansión de 4,8% en 2025 y 4,2% en 2026, impulsada por una actividad más dinámica en la primera mitad del año y por la reducción efectiva de los aranceles en el comercio bilateral con Estados Unidos. En India, se prevé un crecimiento de 6,4% tanto en 2025 como en 2026, sostenido por un contexto externo relativamente favorable y una demanda interna robusta. En las economías emergentes de Europa, en tanto, el crecimiento se mantendría moderado, con tasas de 1,8% en 2025 y 2,2% en 2026. Finalmente, para América Latina y el Caribe las proyecciones apuntan a una moderación del crecimiento hasta 2,2% en 2025, seguida de una recuperación parcial a 2,4% en 2026.

En materia de **comercio global**, se proyecta un patrón heterogéneo, con un incremento del volumen comercial en 2025, asociado al adelantamiento de flujos ante la elevada incertidumbre, seguido de una moderación en 2026, a medida que dicho efecto se desvanece. En cuanto a la inflación mundial, se proyecta una tendencia descendente, aunque con diferencias entre países.

En términos generales, los riesgos para el escenario global continúan sesgados a la baja. La principal fuente de vulnerabilidad proviene de la incertidumbre en torno a la política comercial, ya que un aumento de los aranceles o la introducción de nuevas medidas proteccionistas podría reducir el crecimiento mundial e incrementar las presiones inflacionarias. Adicionalmente, una escalada de las tensiones geopolíticas —particularmente en Medio Oriente o Europa del Este— podría generar nuevas disrupciones en las cadenas de suministro y un repunte de los precios de los *commodities*, en particular de los energéticos. A ello se suman posibles episodios de inestabilidad financiera vinculados a elevados déficits fiscales y niveles históricamente altos de endeudamiento en algunas economías relevantes. Por el contrario, una resolución favorable de las negociaciones comerciales y el avance en acuerdos que reduzcan barreras al comercio podrían fortalecer el crecimiento y mejorar las expectativas a mediano plazo.

En el cuadro siguiente se presenta un resumen de las principales perspectivas económicas en el plano internacional.

| ESCENARIO MACROECONÓMICO INTERNACIONAL | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|
| PIB (var. IVF, en %) | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| Mundo | 3,3 | 3,0 | 3,1 | 3,2 | 3,2 | 3,2 |
| Economías Avanzadas | 1,8 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| Estados Unidos | 2,8 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,1 |
| Zona Euro | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,2 |
| Economías Emergentes | 4,3 | 4,1 | 4,0 | 4,2 | 4,1 | 4,1 |
| China | 5,0 | 4,8 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 3,7 |
| Argentina | -1,3 | 5,0 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | 3,1 |
| Brasil | 3,4 | 2,2 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,0 |
| Tasa de interés FED (cierre, en %) | 4,3 | 3,9 | 3,6 | 3,4 | 3,4 | 3,7 |
| Inflación Internacional (var. prom. anual, en %) | 5,7 | 4,3 | 3,6 | 3,3 | 3,2 | 3,2 |
| Inflación EEUU (var. prom. anual, en %) | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,3 | 2,2 | 2,2 |
| Commodities alimenticios (var. prom. anual, en %) | 1,6 | -0,3 | -1,5 | -1,0 | -0,2 | 0,2 |
| Petróleo Brent (USD por barril, prom. anual) | 79,9 | 67,7 | 63,3 | 63,7 | 64,7 | 65,6 |

Fuente: BCB, BCRA, INDEC, FRED, WEO IMF, Bloomberg.

1.2 LA REGIÓN: ARGENTINA Y BRASIL

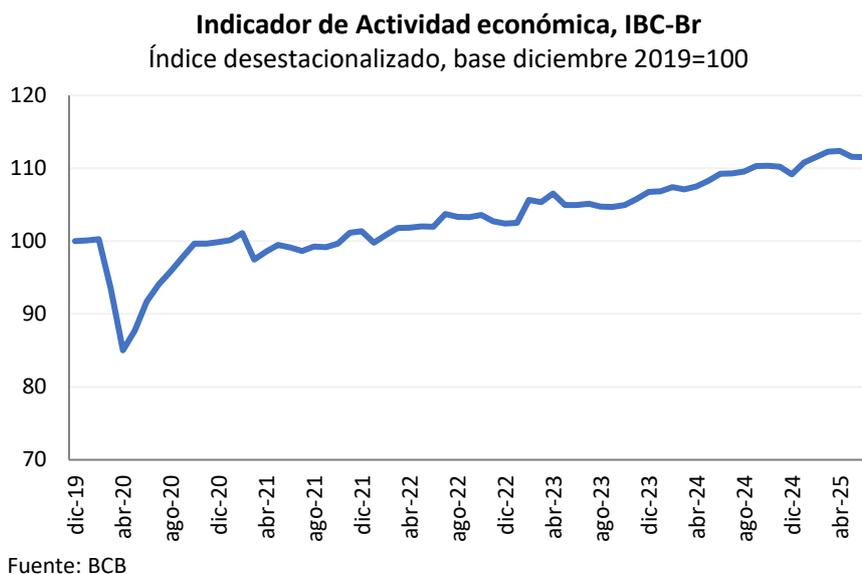
1.2.1 Brasil

La **actividad económica** de Brasil presentó en el primer trimestre del 2025 un crecimiento de 2,9% en términos interanuales. En términos desestacionalizados, la actividad económica registró un crecimiento de 1,4% respecto al trimestre inmediato anterior.

A nivel sectorial, se destacó el buen desempeño del sector agropecuario, que aumentó 12,2% en términos desestacionalizados, impulsado por una cosecha abundante de granos (soja, maíz y arroz) gracias a condiciones climáticas favorables. Por otro lado, el sector de servicios creció 0,3% respecto al cuarto trimestre de 2024, mientras que la industria mostró una ligera contracción (0,1%).

Desde la perspectiva del gasto, el consumo privado registró un incremento de 1% en el primer trimestre, recuperándose de la caída de 0,9% observada a fines de 2024. Dicho comportamiento refleja la solidez del mercado laboral, con una tasa de empleo que alcanzó el 58% de la población en edad de trabajar, el nivel más alto de la última década, y salarios reales que en marzo superaron en 3% los registrados un año atrás.

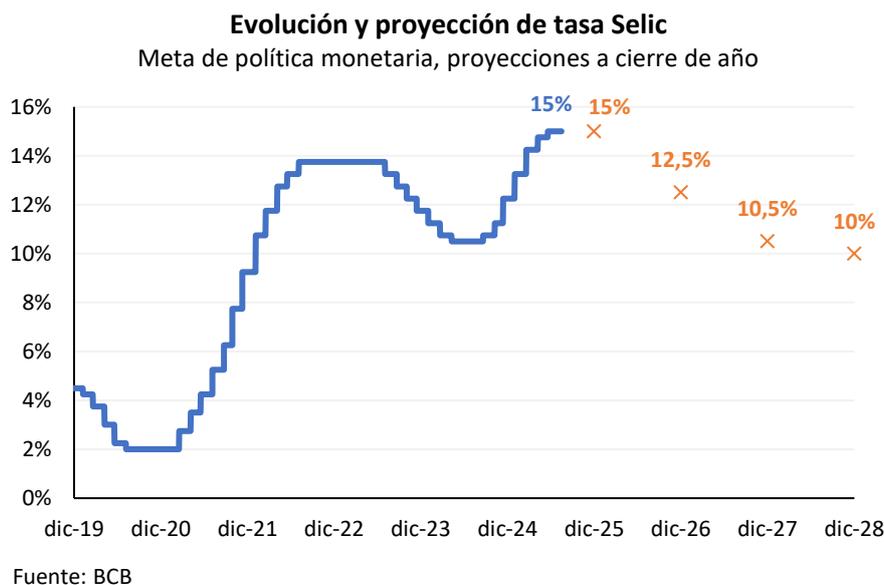
La inversión fija también mostró un desempeño positivo, creciendo un 3,1%, impulsada principalmente por la instalación de una plataforma petrolera de Petrobras y por la mayor confianza empresarial. Las exportaciones, por su parte, registraron un aumento de 2,9% en el trimestre, sostenidas por el dinamismo del sector agrícola.



Sin embargo, en un contexto de elevadas tasas de interés, los indicadores de avance más recientes estarían mostrando un enlentecimiento de la actividad. En efecto, en junio el indicador de actividad económica del Banco Central de Brasil (IBC-Br), registró una caída del 0,1% respecto al mes anterior, en términos desestacionalizados.

En este contexto, la mediana de la encuesta de expectativas relevadas por el Banco Central de Brasil (BCB), apunta a que la economía mostraría un crecimiento promedio anual de 2,2% en 2025 y de 1,9% en 2026. Estas proyecciones suponen una moderación en el ritmo de crecimiento para el resto del año, contemplando un menor impulso fiscal y el mantenimiento de una instancia sumamente contractiva en la política monetaria.

La **inflación** sigue siendo un desafío para la política económica de Brasil. En julio de 2025, se ubicó en 5,2%, superando el límite superior de la meta de inflación, fijada en 3,0% con un margen de $\pm 1,5\%$. En respuesta a este contexto, el Comité de Política Monetaria (COPOM) decidió mantener la tasa de interés Selic en 15% anual desde junio de 2025, nivel que no se alcanzaba desde 2006. Esta decisión se enmarca en un ciclo de endurecimiento monetario iniciado en septiembre de 2024, con un incremento acumulado de 450 puntos básicos.

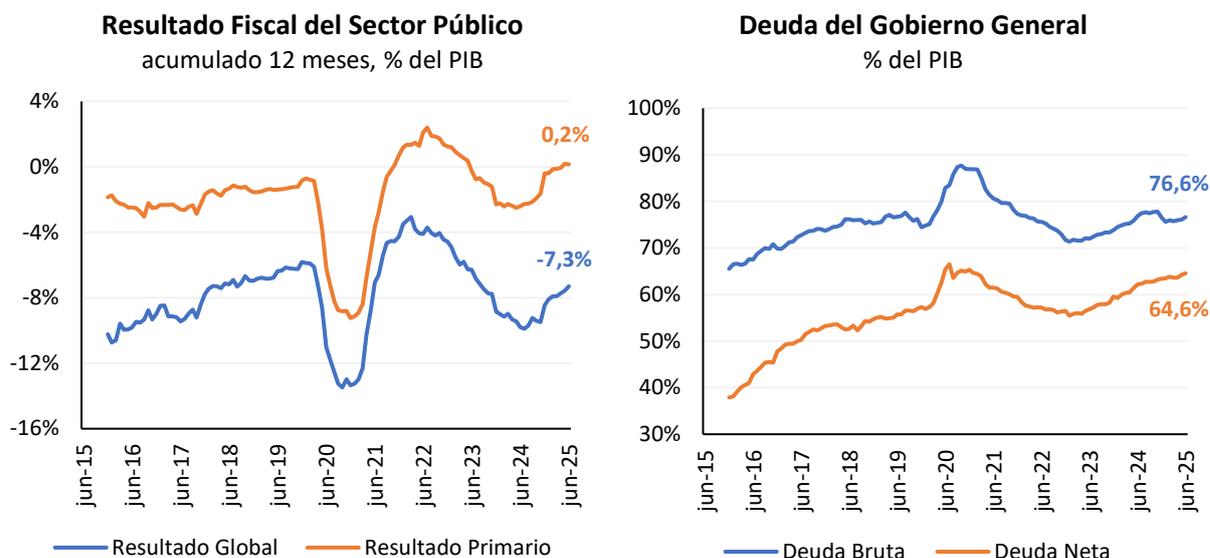


El COPOM ha señalado que evaluará si este nivel de tasas es adecuado para reducir la inflación hacia su meta del 3%, pero advierte que este proceso podría prolongarse durante un período considerable. Las autoridades monetarias brasileñas han expresado su intención de mantener las tasas elevadas hasta observar una convergencia más clara hacia la meta de inflación. Aunque algunos analistas anticipan que podrían comenzar a reducirse a inicios de 2026, el Banco Central ha reiterado que es prematuro discutir recortes y ha reafirmado su compromiso con el objetivo de inflación del 3% en un horizonte de 18 meses.

De acuerdo con la mediana de la encuesta de expectativas publicada por el BCB, se espera que la inflación muestre una tendencia decreciente a mediano plazo, ubicándose en 5% al cierre de este año y de 4,4% para fin de 2026. Al finalizar de 2027, la inflación se ubicaría dentro del rango meta, pero sin convergencia hacia el objetivo definido por el BCB (3% con un margen de tolerancia en +/- 1,5%).

En **materia fiscal**, en 2024 se registró un déficit primario de 0,4% del PIB, lo que supuso una mejora significativa respecto al 2,3% observado en 2023, apoyada en factores transitorios y

menores gastos extraordinarios. Sin embargo, la deuda bruta del gobierno general aumentó hasta 76,5% del PIB, reflejando el elevado costo de intereses.



Fuente: BCB

Para este año, la dinámica fiscal luce más desafiante. En los doce meses cerrados en junio, el resultado del sector público acumuló un superávit primario de 0,2% del PIB aunque, cuando se incluye el pago de intereses el resultado alcanzó un resultado de -7,3% del PIB. Vale destacar que la posición fiscal continúa condicionada por el elevado costo de intereses, que mantiene la deuda bruta en una trayectoria ascendente cercana al 77% del PIB.

La sostenibilidad dependerá de la capacidad del gobierno de alcanzar superávits primarios consistentes en los próximos años, en línea con las metas del nuevo marco fiscal (superávit primario de 0,5% para 2025 y de 1% para 2026). Si bien el perfil de financiamiento y la base doméstica de tenedores mitigan riesgos de corto plazo, la convergencia hacia una dinámica estable de deuda requiere acelerar medidas de ajuste estructural en ingresos y gastos, evitando una dependencia excesiva de factores transitorios.

En el cuadro siguiente se presenta un resumen de las proyecciones de las principales variables económicas.

| Proyecciones económicas - Brasil | | | | | | |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Principales variables | | | | | | |
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| PIB (var. IVF, en %) | 3,4 | 2,2 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 2,0 |
| Tipo de cambio (R\$ por USD) | 6,2 | 5,6 | 5,7 | 5,7 | 5,7 | 5,8 |
| Inflación (var. anual, en %) | 4,8 | 5,0 | 4,4 | 4,0 | 3,8 | 3,5 |
| SELIC | 12,3 | 15 | 12,5 | 10,5 | 10 | 10 |

Fuente: IBGE, BCB.

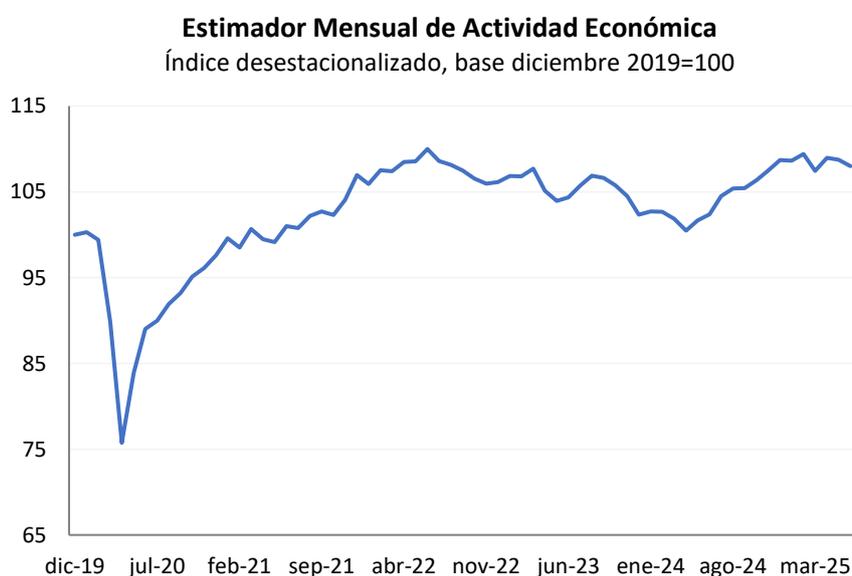
1.2.2 Argentina

Luego de la caída registrada en 2024, la **actividad económica** en Argentina mostró un buen dinamismo en los primeros meses del año. En efecto, en el primer trimestre registró un crecimiento desestacionalizado de 0,8% frente al último trimestre del año pasado y de 5,8% respecto al mismo período de un año atrás.

A nivel sectorial, todos los sectores mostraron buen desempeño. La industria manufacturera, fue uno de los principales motores de crecimiento en el trimestre, registrando una expansión de 5,1% en la comparación interanual. El comercio y otros servicios, tales como actividades de intermediación financiera y actividades inmobiliarias, crecieron 27,2% y 4,2% en enero-marzo frente a un año atrás, impulsados por un mayor nivel de consumo, producto de la incipiente mejora del salario real (que en el acumulado a junio aumentó 4,9%).

Por componentes del gasto, el crecimiento del primer trimestre estuvo liderado tanto por el aumento en la inversión, así como por el gasto en consumo privado que verificaron aumentos de 31,8% y de 11,6% en enero-marzo frente a un año atrás.

Esta mejora que mostró la actividad económica en el primer trimestre del año se enlenteció en los meses subsiguientes. De acuerdo con el estimador mensual de actividad, en junio la actividad económica cayó 0,7% en términos desestacionalizados, luego de la caída de 0,2% en mayo, ubicándose por debajo de los niveles de inicio del año. Los indicadores adelantados de la actividad de la construcción y de la producción industrial por su parte, mostraron en junio comportamientos dispares. Mientras la actividad de la construcción marcó una suba desestacionalizada de 0,9%, la producción industrial registró en junio una caída de 1,2% en términos desestacionalizados.

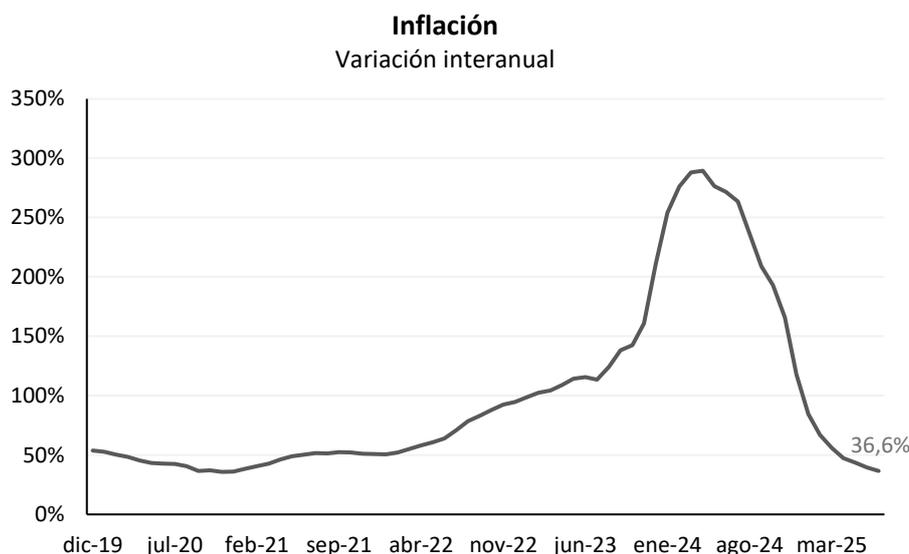


Fuente: INDEC

Aún en este marco de enlentecimiento de la actividad económica, la mediana de la encuesta de expectativas de los analistas consultados en el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) en su último informe de julio, continúan esperando que la economía argentina muestre un crecimiento de 5% en el promedio de 2025. Es importante recordar que el “efecto arrastre” para

este año es significativo, de 4% aproximadamente, dado el importante crecimiento de la segunda mitad de 2024.

En **materia inflacionaria**, la medición a doce meses volvió a moderarse. Si bien el registro de julio (1,9%) se ubicó levemente por encima del 1,6% observado en junio, aún se ubica por debajo del promedio de los primeros meses del año (en torno a 2,8%). Así, la medición interanual se situó en 36,6% en julio.



Fuente: INDEC

El registro mensual de julio recogió, una mayor inflación del componente estacional (que incluye los precios de las frutas y verduras), que fue de 4% en el mes, en tanto los precios de los regulados (en su mayoría tarifas) mostraron un incremento de 2,3%. La inflación núcleo, por su parte, que excluye componentes estacionales y regulados, marcó un aumento mensual de 1,5%, siendo el registro más bajo desde febrero de 2018. En los doce meses cerrados a julio, acumuló un aumento de 38,9%.

Esta moderación en la inflación ha permitido un anclaje más firme de las expectativas. Según lo relevado por el REM en su último informe de julio, se espera que, en mediana, al cierre de este año la inflación anual se ubique en 27,3% y en 16,5% al cierre de 2026.

En el **plano cambiario**, en las primeras semanas de abril el gobierno argentino levantó buena parte de las restricciones del cepo cambiario que regían desde 2019 y estableció un régimen de bandas de flotación para el tipo de cambio. Esta decisión, se enmarcó en la negociación y posterior firma de un acuerdo de facilidades extendidas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por un monto total de 20.000 millones de dólares. De ese total, 12.000 millones de dólares fueron desembolsados de inmediato y estuvieron destinados a reforzar las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y otorgar un respaldo de liquidez frente a la transición cambiaria. En julio, tras la primera evaluación técnica, se liberaron 2.000 millones adicionales, pese a que los objetivos de acumulación de reservas no se cumplieron plenamente, constatándose una desviación de 3.600 millones de dólares respecto del objetivo.



Fuente: BCRA y ámbito financiero

El nuevo régimen cambiario, consistió en establecer un esquema de tipo de cambio flotante dentro de una banda de 1.000 a 1.400 pesos por dólar, con un ajuste mensual del 1% en los límites superior e inferior. Así, las cotizaciones del dólar oficial y del dólar *blue* convergieron en torno a 1.180 pesos argentinos por dólar en el primer mes luego del cambio de régimen. Esto implicó una suba aproximada de 9% en el tipo de cambio oficial y una caída de 12% en el dólar paralelo, eliminando prácticamente la brecha cambiaria. Al momento de elaborar este documento, el tipo de cambio se mantiene en niveles similares a los de julio (1.300 pesos por dólar) tras registrar un pico alrededor de los 1.350 pesos por dólar, cercano al límite superior de la banda de flotación, debido a una menor oferta de dólares del agro y a la creciente dolarización de carteras en vistas de las elecciones nacionales legislativas.

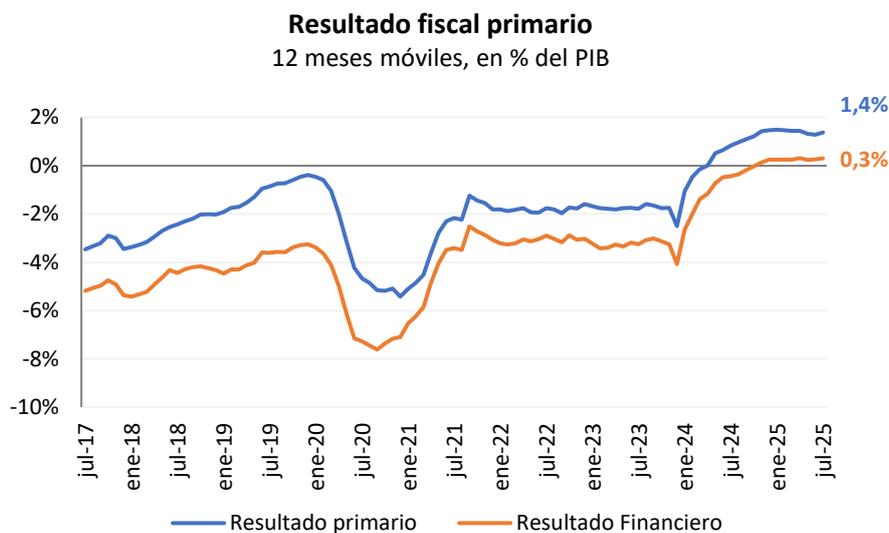
Como parte de una estrategia para contener la devaluación del peso y continuar anclando las expectativas inflacionarias, a mediados de agosto el BCRA implementó un nuevo ajuste monetario, elevando los encajes bancarios hasta el 50% y obligando a las entidades financieras a suscribir letras del Tesoro, mientras sostiene tasas de interés elevadas, cercanas al 69% anual.

Asimismo, esta medida busca facilitar la acumulación de reservas internacionales para cumplir con las metas establecidas por el FMI, que fueron flexibilizadas en la primera revisión del programa. En particular, se permitió que Argentina cierre este año con un déficit de reservas de hasta US\$ 1.000 millones, otorgando un margen adicional al BCRA para gestionar la liquidez y la política monetaria sin comprometer la estabilidad financiera ni los objetivos del acuerdo.

En **materia fiscal**, el acuerdo con el FMI fijó para este año un superávit primario equivalente al 1,6% del PIB, un objetivo más exigente que el inicialmente previsto (1,3% del PIB). En efecto, los datos más recientes muestran que el Sector Público Nacional (SPN) acumuló un superávit primario de aproximadamente 1,4% del PIB en los doce meses cerrados en julio, y un superávit financiero de 0,3% del PIB.

Este desempeño estuvo impulsado por una mejora real de 2,8% en los ingresos fiscales, destacándose principalmente el aumento de los derechos de exportación (+51% en términos reales). En particular, el fuerte aumento de los ingresos por exportación se explicó por la baja de las alícuotas para los principales cultivos agropecuarios, que incentivó la mayor liquidación de divisas por parte de los productores antes del 30 de junio. La soja y sus subproductos, el maíz, el girasol y la carne fueron los rubros que más contribuyeron a este incremento, generando un

efecto positivo sobre la recaudación en un contexto donde otros tributos vinculados al consumo y la actividad interna mostraron un comportamiento más moderado.



Así, aún se plantean desafíos en el frente fiscal. En el marco de la agenda de reducción de impuestos, la política de reducción permanente de retenciones agropecuarias —que incluyó fuertes rebajas para soja, maíz, girasol, sorgo y carne vacuna— implicaría una renuncia fiscal estimada entre 0,1% y 0,2% del PIB. Aunque este impacto aún no pondría en riesgo la meta fiscal establecida por el FMI, reducirá el margen de maniobra y requerirá una vigilancia más rigurosa sobre la evolución del ingreso tributario en el segundo semestre.

| Proyecciones económicas - Argentina | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|------|------|------|
| Principales variables | | | | | | |
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| PIB (var. IVF, en %) | -1,3 | 5,0 | 3,4 | 3,3 | 3,2 | 3,1 |
| Tipo de cambio (\$ARS por USD) | 1.033 | 1.405 | 1.622 | - | - | - |
| Inflación (var. prom. anual, en %) | 219,9 | 35,9 | 14,5 | 9,4 | 7,5 | 7,5 |

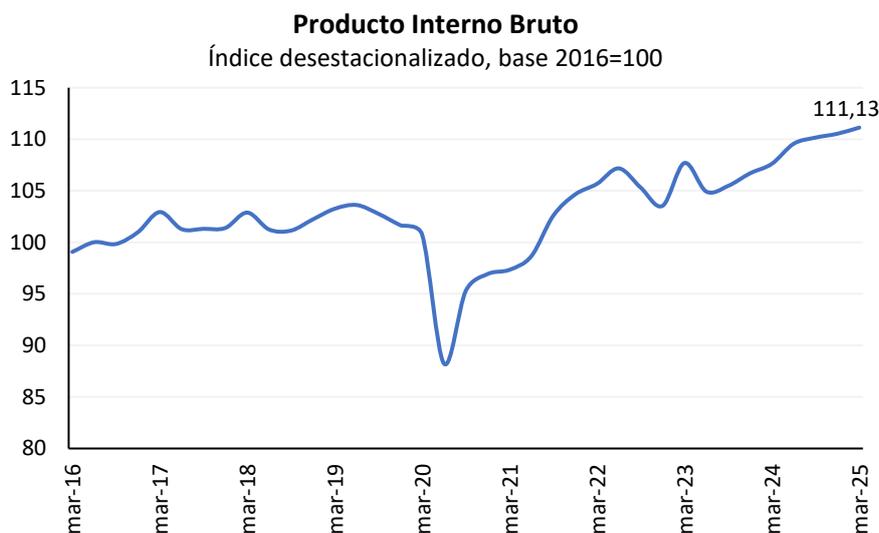
Fuente: BCRA, INDEC, WEO IMF.

2 CONTEXTO NACIONAL

La economía uruguaya continúa atravesando un proceso de recuperación que inició en el segundo semestre de 2023 tras el shock de la sequía y la diferencia de precios relativos con Argentina. Los datos del primer trimestre del año e indicadores adelantados dan cuenta de que la economía uruguaya continúa expandiéndose, aunque a un ritmo más moderado.

2.1 ACTIVIDAD EN EL PRIMER TRIMESTRE DE 2025

La economía uruguaya presentó en el primer trimestre de 2025 una variación del nivel de actividad en términos interanuales de 3,4%. En términos desestacionalizados, la actividad económica registró un crecimiento del 0,5% respecto al trimestre inmediato anterior.



Fuente: BCU

Desde el **enfoque de la producción**, la industria manufacturera lideró el crecimiento el primer trimestre de 2025, con un incremento anual de 17,9%, explicada casi en su totalidad por el desempeño de la actividad de refinamiento de petróleo que retomó sus actividades luego del cierre por mantenimiento. A su vez, se registraron aumentos en la producción de alimentos, particularmente en los rubros de molinería, productos frigoríficos y lácteos.

Otros sectores que contribuyeron positivamente al crecimiento en el trimestre fueron: *Salud, Educación, Actividades inmobiliarias y Otros servicios* y *Servicios financieros* ambos con un aumento anual de 5%. En el caso de *Servicios financieros* se destaca el desempeño de los servicios de intermediación financiera y de seguros. Asimismo, las actividades de *Comercio, Alojamiento y Suministro de comidas y bebidas* aumentaron más de 2%, impulsadas por una mejor temporada turística, y el dinamismo sostenido de la comercialización de automóviles, vestimenta y otros bienes importados.

En tanto, el sector agropecuario creció 4% interanual, a instancias de un incremento en la producción de arroz, una mayor extracción de ganado vacuno para la exportación en pie y para faena e incrementos en la remisión de leche a la industria.

Los aumentos en dichas actividades estuvieron en parte contrarrestados por el descenso en el sector de la *Construcción*, que se contrajo 1,5%, debido a una menor inversión en líneas de energía y carreteras. El sector de *Energía eléctrica, gas y agua*, se contrajo 7% interanual. Esta caída recogió la disminución en la generación total de energía eléctrica en el trimestre y el

aumento en la proporción de generación por fuente térmica, en detrimento de la energía hidráulica (lo que supone un menor valor agregado por el sector).

| PRODUCTO INTERNO BRUTO, ENFOQUE DE LA PRODUCCIÓN | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Variación real interanual, en % y p.p. | | | | |
| | 2024 I | | 2025 I | |
| | Variación | Incidencia | Variación | Incidencia |
| Agropecuaria, Pesca y Minería | 8,5 | 0,5 | 4,0 | 0,2 |
| Industria manufacturera | -11,9 | -1,2 | 17,6 | 1,6 |
| Energía eléctrica, Gas y Agua | 20,6 | 0,5 | -7,2 | -0,2 |
| Construcción | -5,5 | -0,2 | -1,5 | -0,1 |
| Comercio, Alojamiento y Suministro de comidas y bebidas | 1,3 | 0,2 | 2,3 | 0,3 |
| Transporte y almacenamiento, Información y Comunicaciones | -0,3 | -0,0 | -1,0 | -0,1 |
| Servicios financieros | 4,2 | 0,2 | 5,0 | 0,3 |
| Actividades profesionales y Arrendamiento | -1,3 | -0,1 | 1,6 | 0,1 |
| Actividades de administración pública | 5,3 | 0,2 | 1,7 | 0,1 |
| Salud, Educación, Actividades Inmobiliarias y Otros servicios | -0,3 | -0,1 | 1,9 | 0,5 |
| Valor Agregado Bruto | 0,0 | 0,0 | 3,1 | 2,7 |
| Impuestos menos subvenciones a los productos | 0,6 | 0,1 | 6,3 | 0,7 |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO | 0,0 | 0,0 | 3,4 | 3,4 |

Fuente: BCU

Desde la **perspectiva del gasto**, el crecimiento se explicó fundamentalmente por el incremento de la demanda interna, aunque se observó un crecimiento interanual en todos sus componentes. En particular, el *Gasto de Consumo Final*, se expandió 2,5% a instancia del aumento de 2,1% en el *Consumo de los Hogares* respecto al año pasado, impulsado por un aumento en el gasto en vestimenta, vehículos y otros artículos importados.

La *Formación Bruta de Capital Fijo*, por su parte, experimentó una expansión de 4,2% respecto al mismo período del año previo, explicado por el aumento de la inversión de capital, concretamente en maquinaria y equipo.

Finalmente, las *Exportaciones de Bienes y Servicios* crecieron 4,2%, destacándose el aporte del turismo receptivo y de las ventas externas de carne, celulosa, ganado en pie, productos lácteos y molinería. Las *Importaciones de Bienes y Servicios* aumentaron 5,6%, recogiendo el incremento de las importaciones de capital, de bienes de consumo, de insumos industriales y energía eléctrica, así como de servicios (por más que el gasto en turismo emisor se habría reducido nuevamente por menor salida de uruguayos hacia Argentina). Por su parte, se registró una leve caída en las importaciones de combustibles, vinculada al reinicio de la producción nacional tras la reapertura de la refinería de ANCAP.

PRODUCTO INTERNO BRUTO, ENFOQUE DEL GASTO

Variación real interanual, en % y p.p.

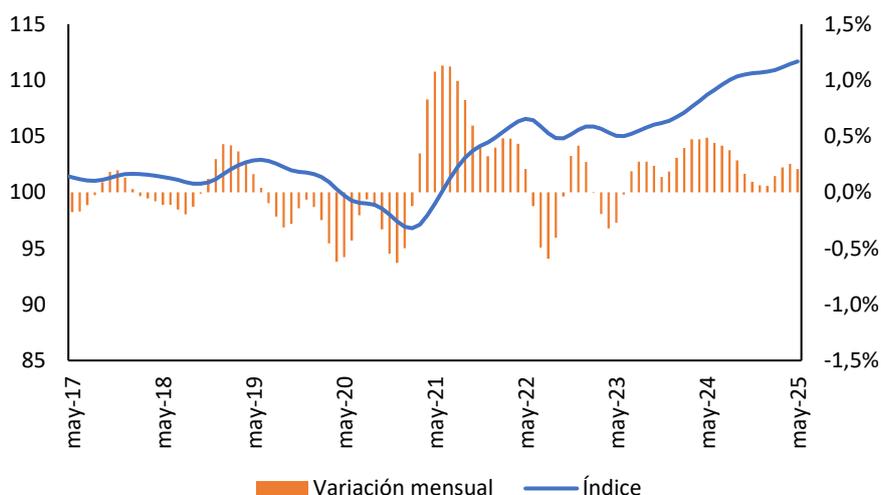
| | 2024 I | | 2025 I | |
|--|------------|------------|------------|------------|
| | Variación | Incidencia | Variación | Incidencia |
| Gasto de Consumo final | 1,3 | 1,0 | 2,5 | 2,0 |
| <i>Hogares</i> | 2,1 | 1,4 | 2,1 | 1,4 |
| <i>Gobierno e ISFLSH</i> | -2,5 | -0,4 | 4,3 | 0,6 |
| Formación Bruta de Capital | -18,6 | -3,0 | 11,9 | 1,6 |
| <i>Formación Bruta de Capital Fijo</i> | -7,7 | -1,3 | 4,2 | 0,7 |
| Exportaciones de bienes y servicios | 3,4 | 1,1 | 4,2 | 1,4 |
| (-) Importaciones de bienes y servicios | -3,4 | 1,0 | 5,6 | -1,5 |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO | 0,0 | 0,0 | 3,4 | 3,4 |

Fuente: BCU

Los **indicadores de avance** muestran que en el segundo trimestre del año la economía uruguaya continúa expandiéndose, aunque a un ritmo más moderado. La actividad económica medida a través de la serie tendencia-ciclo del IMAE, registró una expansión mensual de 0,2% en mayo. En el bimestre abril-mayo el IMAE mostró un incremento de 1,4% en términos anuales.

IMAE tendencia - ciclo

IVF 2016=100 y variación mensual



Fuente: BCU.

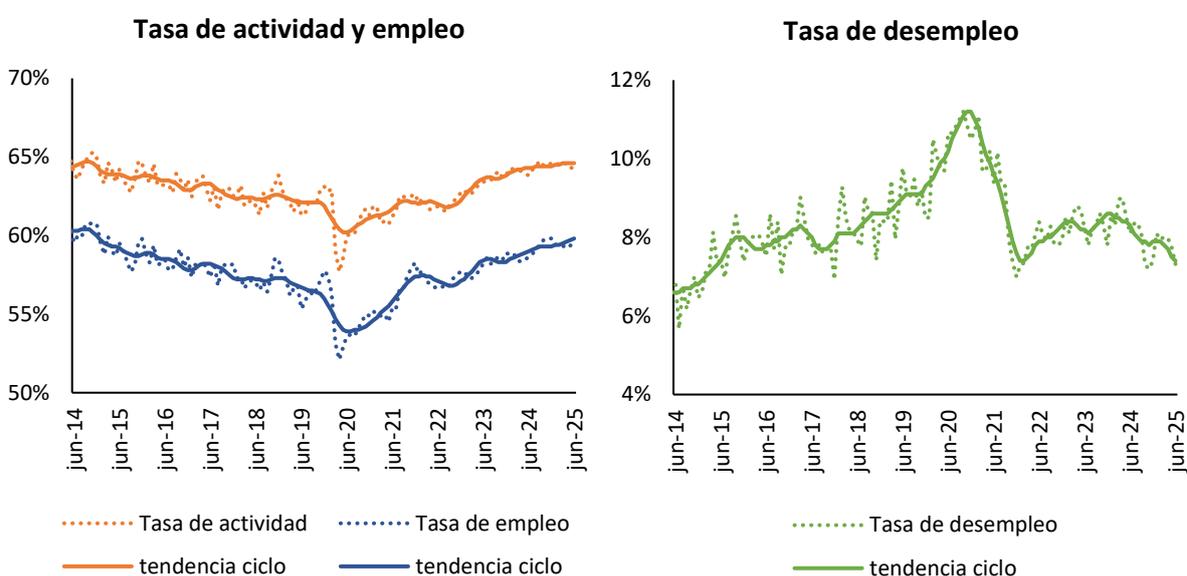
Las solicitudes de exportación de bienes incluyendo Zonas Francas aumentaron 6,3% interanual –medidas en dólares– en el acumulado abril-julio. Dicho aumento se explica fundamentalmente por el aumento en valor de las exportaciones de carne bovina, soja y celulosa, que verificaron incrementos de 40,5%, 7,6% y 3,5% respectivamente.

Los indicadores de consumo y de inversión registraron señales positivas. Mientras que las ventas de automóviles crecieron en términos anuales 5,8% en abril-julio, el indicador de confianza del consumidor mejoró 0,5 p.p. en junio respecto de mayo, ubicándose en niveles de moderado optimismo. En cuanto a los indicadores parciales de inversión, en el acumulado abril-julio las ventas de camiones aumentaron 15,8% en términos anuales. Las importaciones de bienes de capital y de intermedios sin petróleo y destilados, por su parte, mostraron un descenso de su valor de 8,8% y una suba de 6,7% respectivamente en el segundo trimestre del año respecto al mismo período del año anterior.

2.2 MERCADO DE TRABAJO Y SALARIOS

Los indicadores del **mercado laboral** mostraron una mejora interanual en junio de 2025. La tasa de empleo se ubicó en 59,5%, con un aumento de casi un punto porcentual respecto al mismo mes de 2024. La tasa de actividad se ubicó en 64,2%, cuatro décimas por encima de los registros de junio del año pasado. Por su parte, la tasa de desempleo descendió a 7,3%, frente al 8,1% observado en junio de 2024.²

No obstante, persisten diferencias significativas según el sexo. La tasa de empleo se ubicó en 67,9% para los hombres y en 51,6% para las mujeres, lo que implica una brecha de 16,3 p.p. En materia de participación laboral, la tasa de actividad se ubicó en 72,7% para los hombres y 56,9% para las mujeres, configurando una brecha de 15,8 p.p. En cuanto al desempleo, la tasa fue de 6,6% en los hombres y de 9,3% en las mujeres, con una diferencia de 2,7 p.p.



Fuente: INE

Cuando se analiza la evolución de estos indicadores en tendencia-ciclo, se observa que en junio la tasa de desempleo habría alcanzado un mínimo desde principios de 2022. En tanto las tasas de actividad y empleo muestran un crecimiento moderado desde finales de 2024.

La tasa de informalidad –medida como el porcentaje de personas ocupadas no registradas en la seguridad social– se ubicó en 21,7% en 2024, levemente por encima del 21,3% registrado en 2023. Este comportamiento se inscribe en un contexto de relativa estabilidad, luego del descenso observado tras el impacto de la pandemia.

El empleo formal ha mostrado una trayectoria creciente en los últimos años, en base a la información de cotizantes a la seguridad social publicada por el BPS. En el primer semestre de

² Cabe recordar que desde 2021 la ECH actual se basa en un diseño muestral rotativo que distingue dos instancias: una de implantación, con recolección presencial y formulario multipropósito, y otra de seguimiento, de frecuencia mensual, aplicada telefónicamente mediante un cuestionario reducido centrado en variables laborales, diseñada específicamente para el monitoreo del mercado de trabajo. En la presente sección se grafican las estimaciones publicadas por el INE correspondientes a la encuesta de seguimiento de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). El INE ha comunicado públicamente que la comparación intertemporal entre datos anteriores y posteriores a 2021 debe hacerse con precaución dados los cambios metodológicos realizados sobre la ECH.

2025 se registraron 22.000 personas cotizantes al BPS más que en el mismo período del año anterior, lo que implicó un aumento de 1,7%.

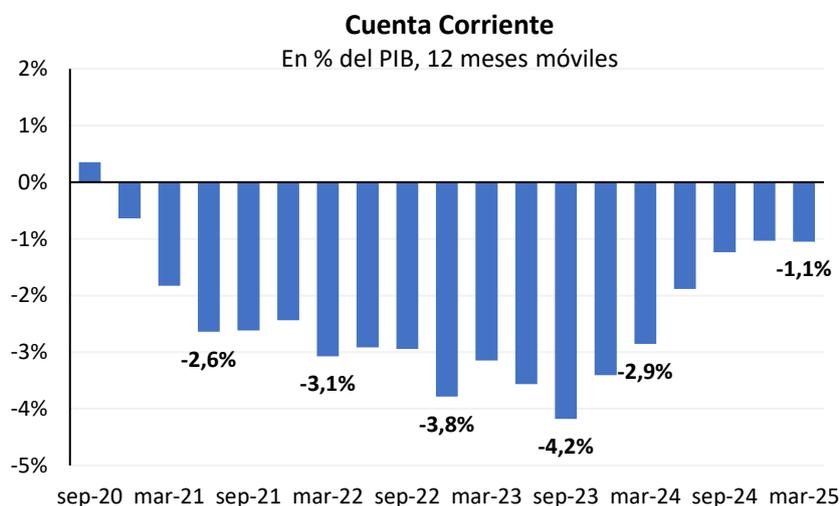
El subempleo –medido como personas ocupadas que trabajan habitualmente menos de 40 horas semanales, desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo–, afectó en 2024 al 9,1% de los ocupados. Esta limitación incide de manera más marcada en las mujeres, cuya tasa de subempleo alcanzó el 12,0%, frente al 6,8% registrado en los hombres.

En **materia salarial**, el Índice de Salario Real registró en junio de 2025 un incremento interanual de 1,4%. Esta evolución se compone de un aumento de 1,3% en el sector privado y de 3,0% en el sector público.

Por su parte, el Salario Mínimo Nacional (SMN) se ubicó en \$23.604 a partir de enero de 2025, lo que representa un aumento real de 0,9% en relación con el nivel fijado en enero de 2024. En perspectiva de largo plazo, el SMN pasó de \$5.964 en 2004 a \$23.604 en valores constantes de 2025, lo que implica que se cuadruplicó en el transcurso de dos décadas. Esta trayectoria presentó distintos ritmos de expansión: entre 2005 y 2010 el incremento fue del 50%, y entre 2010 y 2015 del 40%; posteriormente, entre 2015 y 2020, el aumento fue más moderado, con una variación del 10%, y entre 2020 y 2025 se limitó a 3%, con una evolución desde \$22.896 a \$23.604, en valores constantes de 2025.

2.3 SECTOR EXTERNO

La economía uruguaya registró un déficit por **cuenta corriente** con el resto del mundo de 848 millones de dólares en el año móvil cerrado a marzo de 2025, equivalente al 1,1% del PIB. Esta cifra representa una mejora de 1.402 millones de dólares frente al resultado observado en igual período del año anterior, cuando el déficit fue de 2.250 millones de dólares, equivalente al 2,9% del PIB.



Fuente: BCU

La reducción del saldo negativo de la cuenta corriente se explicó fundamentalmente por el resultado de la balanza comercial de bienes, que aumentó 748 millones de dólares. Las exportaciones experimentaron un crecimiento del 15,2%, medidas en dólares, destacándose el impulso de las colocaciones de soja y celulosa.

| BALANZA DE PAGOS | | | |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------------------|
| Año móvil, en millones de dólares | | | |
| | 2024 I | 2025 I | Variación Absoluta |
| CUENTA CORRIENTE | -2.250 | -848 | 1.402 |
| Balanza comercial de bienes | 2.319 | 3.067 | 748 |
| <i>Exportaciones</i> | <i>14.907</i> | <i>16.329</i> | <i>1.422</i> |
| <i>Importaciones</i> | <i>12.588</i> | <i>13.262</i> | <i>674</i> |
| Balanza comercial de servicios | 412 | 884 | 472 |
| Exportaciones | 6.812 | 7.047 | 235 |
| <i>Viajes</i> | <i>2.178</i> | <i>2.343</i> | <i>165</i> |
| <i>Resto</i> | <i>4.633</i> | <i>4.703</i> | <i>70</i> |
| Importaciones | 6.400 | 6.163 | -237 |
| <i>Viajes</i> | <i>1.730</i> | <i>1.341</i> | <i>-389</i> |
| <i>Resto</i> | <i>4.670</i> | <i>4.821</i> | <i>151</i> |
| Ingreso Primario | -5.171 | -5.020 | 152 |
| Ingreso Secundario | 190 | 220 | 30 |
| CUENTA CAPITAL | 6 | 3 | -3 |
| CUENTA FINANCIERA | -1.060 | 102 | 1.162 |
| Inversión Directa | 178 | 18 | -160 |
| Inversión de Cartera | -423 | -2.016 | -1.593 |
| Derivados Financieros | -330 | -295 | 35 |
| Otra Inversión | -1.466 | 413 | 1.878 |
| Activos de Reserva BCU | 980 | 1.982 | 1.002 |
| ERRORES Y OMISIONES | 1.184 | 947 | -237 |

Fuente: BCU

La balanza comercial de servicios aumentó 472 millones de dólares, explicada principalmente por una caída de las importaciones del rubro viajes (turismo emisor) de 22,5% y el aumento en las exportaciones de este rubro (turismo receptor) de 7,6%. Esta variación neta positiva se explica, en gran medida, a la readecuación de precios relativos con Argentina.

El ingreso primario alcanzó un déficit de 5.020 millones de dólares, lo que representó una disminución de 152 millones de dólares en comparación con el año móvil cerrado al primer trimestre de 2024. Esta contracción estuvo asociada fundamentalmente a mayores rentas cobradas por los residentes al resto del mundo.

La cuenta financiera registró una variación positiva del préstamo neto con el resto del mundo de 1.162 millones de dólares. A nivel de categorías funcionales, la economía uruguaya financió al resto del mundo a través de la adquisición de Activos de Reserva, en Otras Inversiones y, en menor medida, de la Inversión Directa, mientras que recibió financiamiento del resto del mundo a través de los movimientos de Inversión de Cartera y, en menor medida, de Derivados Financiero.

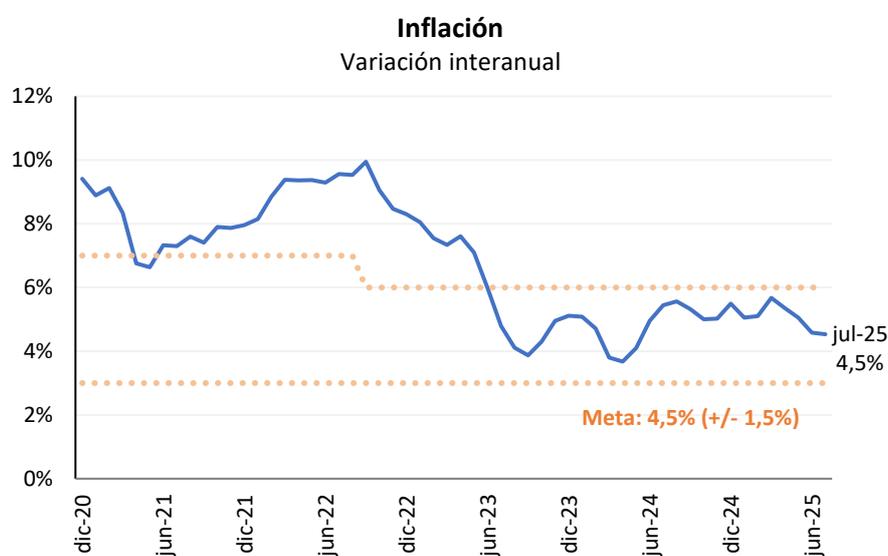
2.4 PRECIOS

En un escenario de descenso del dólar y caída de precios de frutas y verduras, la **inflación** descendió desde comienzo del año hasta 4,5% anual en julio, ubicándose en línea con la meta definida por el Comité de Coordinación Macroeconómica (CCM) y completando más de dos años

consecutivos dentro del rango de tolerancia (4,5% +/- 1,5%), lo que constituye el período más prolongado desde la implementación del régimen de metas de inflación en Uruguay.

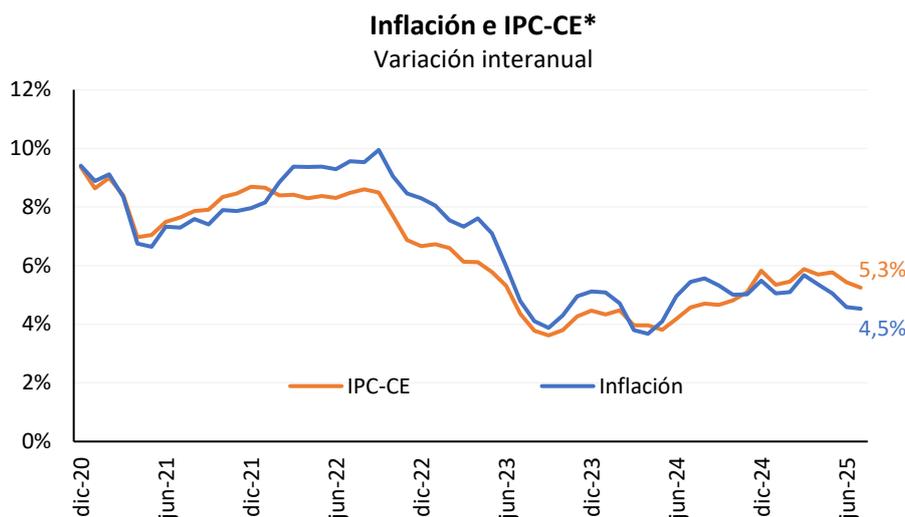
El menor registro inflacionario de julio respecto al cierre de 2024 se encuentra asociado a la moderación de los precios de las frutas y verduras, que marcaron una caída promedio de 6,7% en términos anuales. Por otro lado, se observó una baja en los precios de varios bienes transables ante la caída en el tipo de cambio, que acumula en lo que va del año un descenso de 8,6%. En efecto, el componente transable de la inflación se ubicó en 5,5%, inferior al 6% de cierre de 2024.

El componente no transable se mantuvo estable en torno a su mínimo histórico de 6,2%, aunque todavía por encima del rango de tolerancia, registrando no obstante un leve descenso respecto a diciembre de 2024, cuando se ubicó en 6,5%. Por último, los precios de las tarifas y administrados mostraron un incremento de 3,3% en términos anuales.



Fuente: INE.

Por su parte, la inflación medida a través del IPC con exclusiones (IPC-CE) –que excluye del cálculo los precios de frutas y verduras frescas y los combustibles– registra una variación interanual de 5,3% en julio.



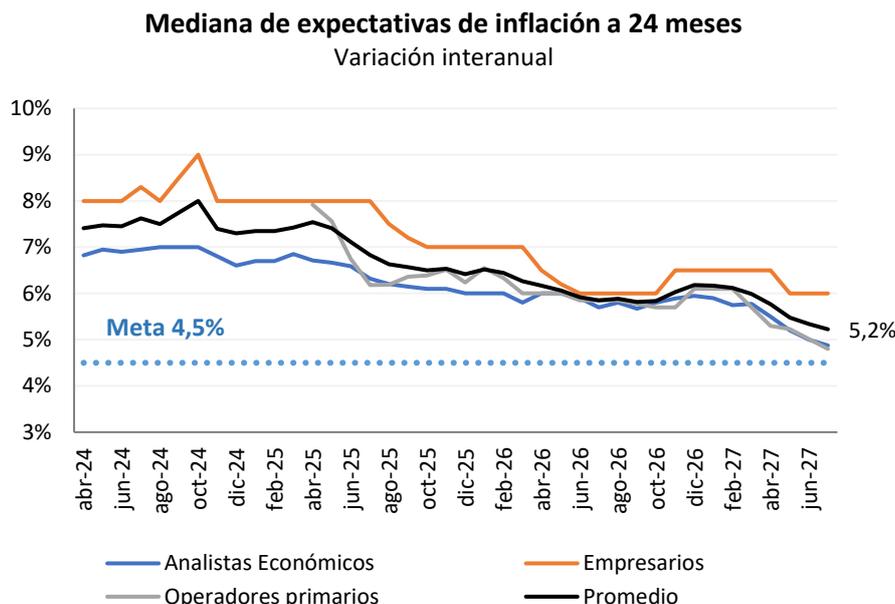
Fuente: INE.

(*) excluye frutas y verduras frescas y combustibles

En materia de **política monetaria**, el Banco Central del Uruguay (BCU) redujo en la reunión de agosto del Comité de Política Monetaria la Tasa de Política Monetaria (TPM) en 25 puntos básicos, situándola en 8,75%. Este nivel mantiene la instancia contractiva de la política monetaria, con el objetivo de contribuir a mantener la inflación en niveles cercanos a su objetivo, evitar asimetrías entre el componente transable y el no transable de la inflación y favorecer la convergencia de las expectativas hacia la meta.

Las **expectativas de inflación** de los agentes económicos (analistas, operadores primarios y empresas) continuaron su proceso de convergencia hacia la meta de 4,5%, alcanzando un promedio de 5,2%, el mínimo histórico registrado³. Este resultado refleja la baja de las expectativas de los analistas (4,9%) y de los mercados financieros (4,8%), mientras que las de los empresarios permanecieron en 6%, mostrando un ajuste más gradual y rígido.

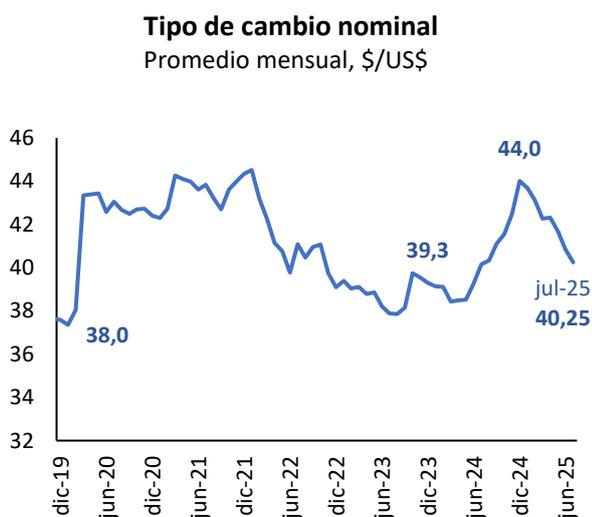
³ Las encuestas de expectativa de inflación de analistas y de operadores primarios son relevadas por el BCU, mientras que la encuesta de empresarios es recopilada por el INE.



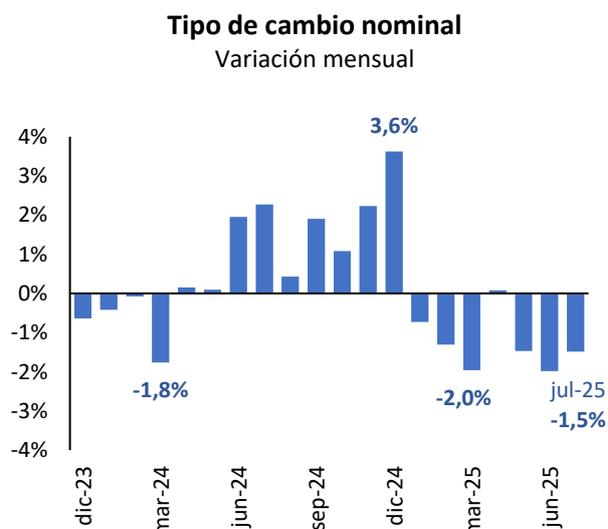
El comportamiento más homogéneo entre las distintas mediciones de expectativas inflacionarias por parte de los agentes refleja la progresiva y permanente ganancia de credibilidad de la política monetaria y la consistencia con las demás políticas macroeconómicas.

2.5 TIPO DE CAMBIO Y COMPETITIVIDAD

En línea con el debilitamiento que ha mostrado a nivel mundial, el dólar en Uruguay continuó cayendo desde el inicio de año. En el mes de julio de 2025, el dólar promedio se situó en \$ 40,25, marcando una caída desde el pico de \$ 44,01 alcanzado el diciembre pasado. Acumula desde entonces un descenso de 8,6%, y se ubica en niveles de julio de 2024.



Fuente: BCU

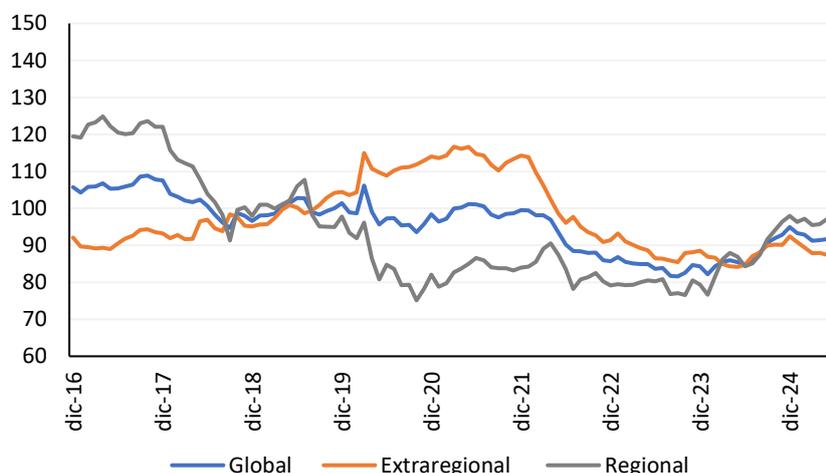


Fuente: BCU

La debilidad que ha tenido el dólar en lo que va del año en Uruguay reforzó las diferencias de precios relativos frente a sus socios comerciales. El tipo de cambio real entre Uruguay y los países extra-región se ubicó 6,4% por debajo de los niveles de diciembre de 2024, aunque se mantuvo un 2% por encima del nivel registrado un año atrás.

Tipo de cambio real bilateral

Índice base 2019=100

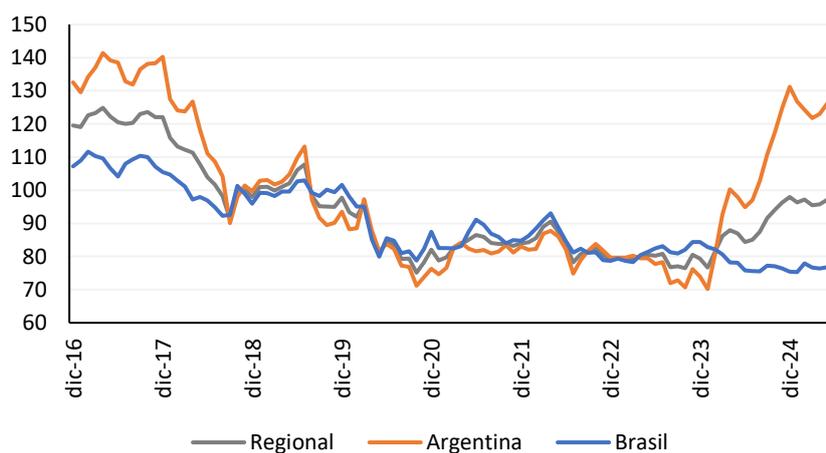


Fuente: BCU

En lo referente a la región, en junio el tipo de cambio real bilateral con Argentina registró una mejora de 29,6% respecto de junio de 2024 tras la importante corrección de precios relativos. No obstante, respecto a diciembre se observa una caída de 6,2%. En el caso del tipo de cambio real bilateral con Brasil, acumula una depreciación de 2,4% respecto al valor de diciembre de 2024, aunque se sitúa 40% por debajo del promedio 1980-2024.

Tipo de cambio real bilateral

Índice base 2019=100



Fuente: BCU

2.6 PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS DE URUGUAY 2025 - 2029

El contexto internacional que enfrentará la economía uruguaya en los próximos años está pautado por la incertidumbre. Las tensiones geopolíticas –con epicentros en Europa del Este y Medio Oriente– el retorno de restricciones arancelarias y los cambios en las cadenas logísticas globales generan un entorno complejo. Estas condiciones, tanto geopolíticas como económicas, afectan las perspectivas de crecimiento global y los flujos de comercio e inversión internacional.

En este contexto, las proyecciones para Uruguay en 2025 anticipan un **crecimiento del PIB** real de 2,6%, sustentado en la expansión del gasto de consumo final de los hogares (2,1%), en un incremento de la inversión (3,3%) y en un aumento de las exportaciones (2,7%). En paralelo, las importaciones de bienes y servicios registrarían una expansión de 4,2%.

Para 2026 se estima una expansión del producto en el entorno de 2,2%, con un crecimiento que estará traccionado por el consumo privado, como consecuencia de la recuperación real de los salarios, y en menor medida por la ejecución de proyectos que ya están en marcha o en fase de planificación avanzada.

El promedio de crecimiento esperado para el período 2025–2029 se sitúa en torno al 2,4% anual, apuntalado por la demanda interna y la externa.

El objetivo de la política económica es consolidar un aumento de la tasa de inversión en relación con el PIB y reforzar la posición de Uruguay como un destino atractivo y confiable para la atracción de capitales. En esta línea, el gobierno está desarrollando diversas iniciativas orientadas a fomentar la inversión y mejorar el clima de inversiones. No obstante, adoptando un enfoque prudente, las proyecciones que sustentan la presente Ley de Presupuesto, consideran efectos reducidos para estas iniciativas. De esta forma, se reconoce que los eventuales efectos positivos de dichas medidas podrían constituir impactos adicionales sobre la actividad.

Por el lado del consumo, los **lineamientos salariales** presentados para el bienio 2025–2026 contemplan incrementos del salario real compatibles con el marco inflacionario y de actividad previsto, habilitando la creación de empleo. Las pautas apuntan al aseguramiento del poder de compra del salario, con un particular énfasis en la mejora de los salarios más sumergidos. De esta manera, las proyecciones para el período implican una evolución de la masa salarial alineada al crecimiento de la economía.

En materia de **precios**, se espera que la inflación continúe alineada a la meta de 4,5% anual durante todo el período. Por su parte, en la medida en que la inflación continúe evolucionando conforme a lo esperado, se observe una convergencia plena de las expectativas de los agentes a la meta y no medien shocks externos adversos, el Comité de Coordinación Macroeconómica (CCM) evaluará la posibilidad de fijar un objetivo de inflación menor en el período.

En cuanto al **tipo de cambio**, se prevé una evolución consistente con la teoría de la paridad de precios relativa; es decir, una dinámica de la inflación medida en dólares alineada con la inflación de Estados Unidos, en concordancia con lo planteado por la teoría y respaldado por la evidencia empírica local.

| Supuestos - Escenario macroeconómico Uruguay | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| Cuentas Nacionales (variación real) | | | | | | |
| PIB | 3,1% | 2,6% | 2,2% | 2,4% | 2,5% | 2,5% |
| Importaciones de bienes y servicios | -1,5% | 5,0% | 2,6% | 2,8% | 3,0% | 2,4% |
| Formación Bruta de Capital | -7,1% | 7,3% | 3,3% | 5,3% | 3,5% | 2,4% |
| <i>Formación Bruta de Capital Fijo</i> | -1,3% | 3,3% | 3,0% | 3,0% | 3,0% | 2,5% |
| Gasto de Consumo Final | 1,7% | 2,1% | 1,9% | 2,0% | 2,5% | 2,4% |
| <i>Consumo hogares</i> | 1,7% | 2,2% | 2,1% | 2,1% | 2,6% | 2,4% |
| <i>Consumo público</i> | 2,0% | 1,8% | 1,2% | 1,5% | 2,2% | 2,3% |
| Exportaciones de bienes y servicios | 8,3% | 3,3% | 2,9% | 2,2% | 2,3% | 2,8% |
| PIB (Millones de \$) | 3.255.688 | 3.496.730 | 3.713.997 | 3.967.616 | 4.244.814 | 4.543.214 |
| PIB (Millones de US\$) | 80.961 | 84.172 | 89.175 | 93.719 | 98.190 | 102.931 |
| Sector Externo (variación en dólares) ^{1/} | | | | | | |
| Exportaciones de bienes (FOB) | 11,0% | 4,1% | 1,2% | 9,6% | 4,7% | 4,2% |
| Importaciones de bienes (CIF) s/petróleo | 2,3% | 3,6% | 2,0% | 6,7% | 6,1% | 3,8% |
| Precios (cierre de año) | | | | | | |
| Var. IPC | 5,5% | 4,2% | 4,4% | 4,5% | 4,5% | 4,5% |
| Tipo de Cambio (\$ / US\$) ^{2/} | 44,01 | 41,50 | 41,81 | 42,68 | 43,58 | 44,49 |
| Var. Tipo de Cambio ^{2/} | 12,0% | -5,7% | 0,7% | 2,1% | 2,1% | 2,1% |
| Precios (promedio anual) | | | | | | |
| Var. IPC | 4,8% | 4,7% | 4,1% | 4,4% | 4,5% | 4,5% |
| Tipo de Cambio (\$ / US\$) ^{2/} | 40,21 | 41,54 | 41,65 | 42,34 | 43,23 | 44,14 |
| Var. Tipo de Cambio ^{2/} | 3,6% | 3,3% | 0,3% | 1,6% | 2,1% | 2,1% |
| Var. Deflactor PIB | 4,3% | 4,6% | 4,0% | 4,3% | 4,4% | 4,4% |
| Empleo | | | | | | |
| Población ocupada, var. % | 1,9% | 1,6% | 0,9% | 1,0% | 1,0% | 1,0% |

Nota: * cifras proyectadas.

1/ Exportaciones e importaciones de bienes - Aduana. No incluye Zonas Francas.

2/ 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

III.POLÍTICA FISCAL

1 SITUACIÓN DE PARTIDA

El resultado fiscal del Gobierno Central y el Banco de Previsión Social (GC-BPS) cerró el año 2024 con un déficit de 3,2% del PIB⁴ (3,3% del PIB excluyendo el Fideicomiso de la Seguridad Social). Los gastos del GC-BPS representaron el 30,5% del PIB, en tanto los ingresos alcanzaron a 27,1% del PIB. De esta forma, tanto los ingresos como los gastos del GC-BPS alcanzaron su máximo en términos del PIB para el período 2020-2024 (exceptuando el año 2020) y se ubicaron por encima de los niveles de 2019 (29,8% y 25,9%⁵ del PIB, respectivamente). En consecuencia, entre 2019 y 2024, los gastos crecieron 0,7 puntos del PIB, mientras que los ingresos aumentaron 1,2 puntos.

No obstante, las cifras reportadas para 2024 no reflejan completamente la expansión del gasto efectiva, dado que, como fue advertido oportunamente por el actual equipo económico, la administración anterior postergó egresos por una magnitud considerable. Esto tuvo un doble efecto: redujo el déficit del ejercicio 2024 e incrementó el de 2025. El conjunto de postergaciones representó más de 0,4% del PIB.⁶

Las medidas adoptadas por el gobierno anterior para diferir gastos se llevaron adelante a través de tres mecanismos. Primero, se impuso una restricción significativa en los pagos, lo que llevó a un aumento de la deuda flotante por aproximadamente 150 millones de dólares, una cifra que supera largamente los niveles habituales. Este valor son obligaciones presupuestalmente registradas antes del 31 de diciembre de 2024, pero no pagadas en el ejercicio 2024.

Segundo, hacia fines del año pasado fueron autorizados refuerzos de créditos presupuestales por 50 millones de dólares que no llegaron a obligarse dentro del ejercicio y que, por tanto, no se computan como deuda flotante, pero deberán ejecutarse y pagarse en 2025. Por último, se generaron compromisos de pago en 2024 que no se atendieron durante el año y que se cubrirán con créditos presupuestales de 2025 por más de 160 millones de dólares.

Por el lado de ingresos, se solicitaron adelantos de impuestos a empresas públicas por un monto equivalente a 0,1 % del PIB. Entre ellos, UTE anticipó 14 millones de dólares por Impuesto al Patrimonio y 30 millones por IRAE, mientras que ANCAP adelantó 30 millones correspondientes al IMESI sobre naftas.

De no haberse dado esta combinación de gastos postergados e ingresos adelantados, el déficit fiscal del GC-BPS de 2024 hubiera sido 0,5% del PIB mayor que lo observado, ubicándose en 3,7% del PIB (3,8% del PIB excluyendo el Fideicomiso de la Seguridad Social).

En lo que refiere al Sector Público Consolidado (SPC), el déficit de 2024 fue de 4,1% del PIB (4,2% del PIB excluyendo el Fideicomiso de la Seguridad Social), aunque si se incorporan las postergaciones de gastos habría alcanzado un 4,5% (4,6% del PIB excluyendo el Fideicomiso de la Seguridad Social). Además de los gastos postergados, el actual Gobierno deberá hacer frente

⁴ Este resultado no realiza ningún ajuste vinculado al Fideicomiso de la Seguridad Social (Ley N° 19.590). Los ingresos asociados a este fideicomiso representan el 0,14% del PIB por concepto de intereses.

⁵ Este valor no considera los ingresos del Fideicomiso de la Seguridad Social (Ley N° 19.590).

⁶ Como fue informado en oportunidad de la Ley de Rendición de Cuentas de 2024, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) difirió pagos por más de 160 millones de dólares, mientras que la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) postergó desembolsos superiores a 100 millones de dólares, y otros incisos aplazaron egresos por diversos conceptos por un monto cercano a los 100 millones de dólares.

en el presente año a un conjunto de gastos comprometidos por la pasada Administración, alcanzando un total por ambos egresos de USD 970 millones.⁷

El déficit del GC-BPS se ubicó en 3,7% en los 12 meses cerrados a julio de 2025. Los ingresos del GC-BPS se ubicaron en 27,1% del PIB (disminuyendo 0,2% del PIB respecto a 2024) y los egresos alcanzaron a 30,9% de PIB (aumentando 0,4% del PIB respecto al año anterior). La evolución de los ingresos obedece a una disminución de los aportes de las empresas públicas (-0,5% del PIB) que no logra ser compensada por la mejora de la recaudación de la DGI (+0,3% del PIB). Por su parte, el aumento de los gastos se explica por mayores gastos no personales (+0,1 % del PIB), transferencias (+0,1% del PIB) e inversiones del GC (+0,2% del PIB).

La regla fiscal que está vigente tiene definidos **tres objetivos**: i) una meta del resultado fiscal estructural (RFE); ii) un tope al crecimiento real del gasto público asociado a la estimación de crecimiento potencial de la economía; y iii) un tope al endeudamiento neto anual, siendo este último vinculante por su carácter constitucional. Estas metas están definidas para un perímetro fiscal que comprende el GC-BPS.

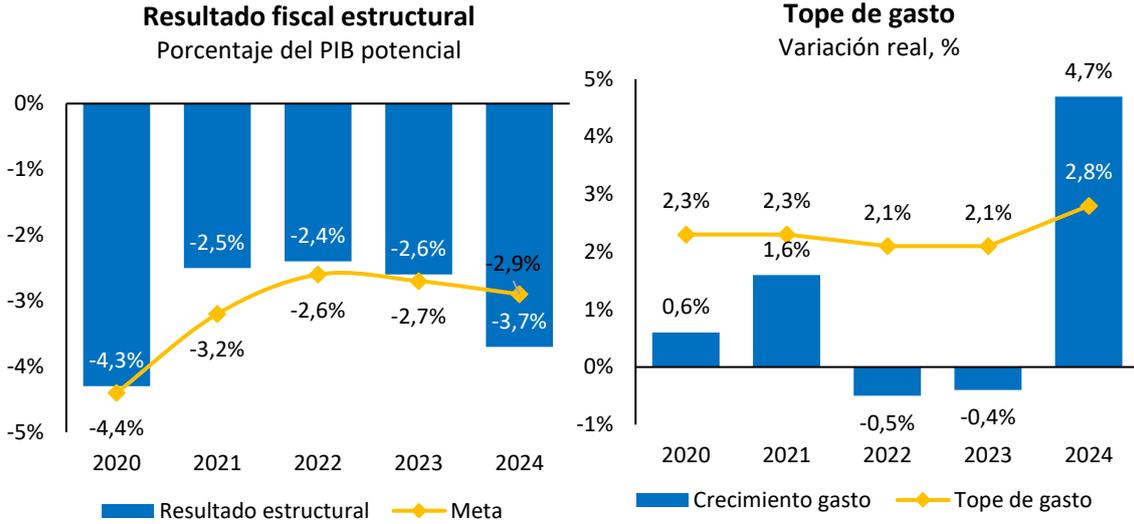
Adicionalmente, la institucionalidad fiscal que rige actualmente incluye grupos técnicos externos: el *Comité de Expertos* (CE), que provee insumos para la estimación del RFE y del crecimiento potencial, y el *Consejo Fiscal Asesor* (CFA), cuya función se limita a asesorar al ministro de Economía sobre la metodología utilizada para dichas estimaciones.

Los cambios introducidos durante la administración pasada en la institucionalidad fiscal incorporaron aspectos positivos como son haber acentuado el énfasis sobre la visión estructural de las cuentas públicas e incluir instancias externas, como el CFA, que aportaron al debate sobre política fiscal. No obstante, en el marco de la Regla Fiscal vigente, en 2024 se incumplieron dos de las tres metas de dicha regla. En primer lugar, el resultado fiscal estructural presentó un déficit superior al establecido en la meta originalmente prevista; 3,7% vs. 2,9%, de acuerdo con la metodología vigente.⁸ Esto implicó un deterioro estructural del resultado fiscal superior a un punto porcentual respecto a 2023. Segundo, el gasto público creció 4,7% en términos reales, excediendo largamente el tope establecido de 2,8%. Finalmente, en cuanto al tope de endeudamiento neto, este se cumplió haciendo uso de la cláusula de salvaguarda que permite ampliar hasta un 30% el límite vigente. La activación de dicha cláusula se realizó el 13 de diciembre de 2024, y su empleo fue cuestionado por el Consejo Fiscal Asesor.⁹

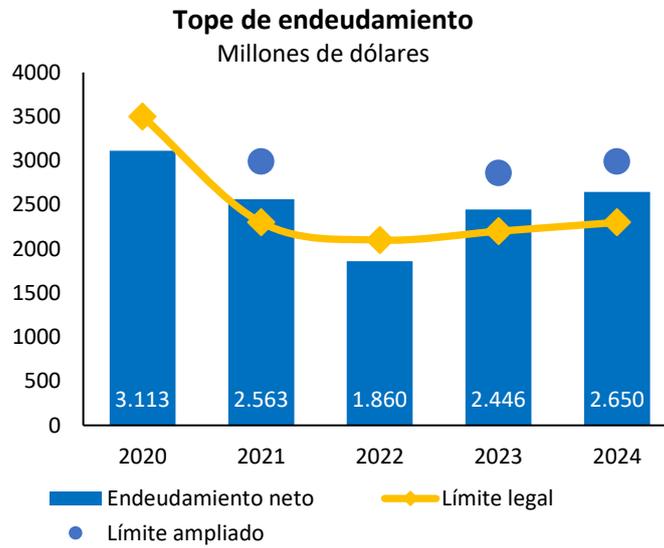
⁷ Entre los compromisos adicionales que incidirán en el gasto de 2025 se incluyen: la puesta en funcionamiento de nuevos centros CAIF y la ampliación de refugios a atención 24 horas; la compra de equipamiento militar (OPV, aviones Tucano y vehículos); mayores pagos por contratos CREMAF y PPP; la asistencia financiera a la CJPPU, y las obligaciones vinculadas al Ferrocarril Central, incluidos pagos por disponibilidad y la resolución de diferendos pendientes.

⁸ Corresponde al resultado estructural estimado por la administración anterior en la Rendición de Cuentas 2023. El resultado estructural es una variable no observable, por lo que su estimación depende de la metodología y los criterios utilizados.

⁹ Ver ["Informe sobre el cálculo del Resultado Fiscal Estructural al cierre de 2024"](#), CFA, febrero 2025.



Fuente: rendiciones de cuentas MEF



Fuente: rendiciones de cuentas MEF

2 FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD FISCAL

2.1 INTRODUCCIÓN

La introducción de una “nueva institucionalidad fiscal”¹⁰ en 2020 contribuyó a enriquecer el debate en torno a los objetivos y estándares de la política fiscal. Sin embargo, la regla fiscal asociada no logró cumplir con sus objetivos fundamentales, lo que ofrece oportunidades de mejora, tanto en su diseño como en su implementación.

En cuanto al diseño, dicha regla no incorporó los avances más recientes de la literatura económica ni las lecciones derivadas de la experiencia internacional, especialmente aquellas surgidas a partir de la crisis financiera global de 2008-2009 y de la pandemia de COVID-19.

En lo que refiere al establecimiento de las **metas**, si bien subyace un objetivo de estabilizar la deuda, este no está explicitado en la normativa. Tampoco es claro ni transparente el vínculo entre el cumplimiento de las metas y la sostenibilidad fiscal, ni las consecuencias previstas ante eventuales incumplimientos. Por otra parte, la multiplicidad de metas o “pilares” atenta contra la simplicidad de la regla fiscal, una característica deseable y ampliamente valorada en la literatura especializada. Establecer múltiples metas con igual jerarquía dificulta la comunicación, debilita la rendición de cuentas y puede inducir comportamientos perversos, priorizando el cumplimiento de la meta menos exigente en detrimento de las demás. Incluso, bajo ciertas circunstancias, puede darse una inconsistencia entre metas que impida su cumplimiento simultáneo. En particular, la coexistencia de una meta sobre el RFE y un tope al crecimiento del gasto resulta redundante, generando una sobredeterminación del marco de reglas.¹¹

Por otro lado, se identifican oportunidades de mejora en los **aspectos metodológicos**. Actualmente, la estimación del crecimiento potencial, la brecha del producto y el ajuste cíclico del RFE se realiza mediante una metodología basada en una función de producción (Cobb-Douglas). Sin embargo, la evidencia internacional y local muestra que este enfoque tiende a presentar mayores sesgos, alta volatilidad y revisiones más significativas en comparación con métodos alternativos.

En efecto, la **estimación del crecimiento potencial** ha sufrido revisiones constantes en los últimos años. Como se observa en los cambios de las metas para el tope de gasto (asociado al PIB potencial), la estimación original de 2,3% fue ajustada a 2,1% en 2022 y 2023, aumentó a 2,8% en 2024 y, finalmente, la última estimación realizada en 2024 con dicha metodología arrojó un valor de 2,5%. En cinco años, se registraron cuatro modificaciones. Evidencia reciente para Uruguay revela que, entre las metodologías para estimar crecimiento potencial y brecha del producto, el método basado en la función de producción es el que mayor sensibilidad exhibe frente a revisiones de datos.¹²

Si bien el enfoque de función de producción tiene sus ventajas para la estimación de la **brecha de producto** en el largo plazo, al apoyarse en fundamentos estructurales de la economía, su aplicación rigurosa exige insumos estadísticos de larga data que hoy no están disponibles en el país (por ejemplo, estimaciones actualizadas del stock de capital o información sobre la

¹⁰ Nombre que se le dio al marco institucional establecido en las leyes N° 19.889 y 19.924 de 2020.

¹¹ Eyraud, L., Debrun, M. X., Hodge, A., Lledo, V. D., & Pattillo, M. C. A. (2018). *Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability*. International Monetary Fund; Ardanaz, M., Cavallo, E., & Izquierdo, A. (2024). *Fiscal rules: challenges and reform opportunities for emerging and developing economies*. In Fiscal policy in a turbulent era (pp. 103-119). Edward Elgar Publishing.

¹² Rodríguez-Collazo, S. (2025) *“Incertidumbre en las estimaciones en tiempo real de brecha de producto”*.

utilización de la capacidad instalada). Finalmente, cabe señalar que los ajustes cíclicos basados en estas metodologías tienden a reflejar las fluctuaciones de la inversión en capital físico o en investigación y desarrollo e innovación, lo que conduce a estimaciones procíclicas tanto del stock de capital como del crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF).¹³

Por último, en lo que refiere al funcionamiento de los **grupos técnicos externos**, es necesario dotar de mayores atribuciones y autonomía al CFA, que de momento se limita al rol de asesor del ministro de Economía y Finanzas y sus cometidos se ven limitados a emitir opinión sobre el cálculo del RFE.

Parte de este diagnóstico ha sido recogido en el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que fue encargado por la administración anterior (*“Propuestas para continuar fortaleciendo el Marco Fiscal en Uruguay”*¹⁴), así como en informes sucesivos del CFA y en los aportes de diversos analistas locales. Existe, por tanto, un amplio consenso respecto a la necesidad de introducir modificaciones en la institucionalidad fiscal vigente orientadas a su mejora y fortalecimiento.

En términos generales, las reglas fiscales son una herramienta clave para promover la sostenibilidad de las finanzas públicas, favoreciendo condiciones estables de acceso al financiamiento y garantizando la continuidad de las políticas públicas. No obstante, no constituyen un fin en sí mismas ni agotan el marco de responsabilidad fiscal, que abarca un conjunto más amplio de procedimientos e instituciones. Un marco institucional sólido, complementado con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, puede mitigar distorsiones en la política fiscal y asegurar la sostenibilidad de las políticas de bienestar, evitando su vulnerabilidad ante escenarios de crisis. De esta forma, una regla bien diseñada, respaldada por grupos técnicos externos fortalecidos y complementada con medidas adecuadas, puede sentar las bases para un desarrollo económico y social inclusivo.

Asimismo, es necesario tener presente que, en tanto herramientas para fines de sostenibilidad fiscal, la revisión de los marcos de referencia es también una parte fundamental del proceso de establecimiento de una institucionalidad fiscal sólida. De la misma forma que los cambios que se proponen en este presupuesto se apoyan sobre las mejoras de la regla que introdujo la pasada administración, también es importante entenderlo como parte de un proceso que requiere de una evaluación periódica, que procure asegurar efectivamente los objetivos propuestos.

En vista de lo comentado anteriormente, se propone una **reformulación del marco fiscal** basado en dos pilares fundamentales: una regla dual y el fortalecimiento de los grupos técnicos externos. En línea con las recomendaciones de la literatura y las mejores prácticas internacionales, la regla dual propone establecer un ancla de mediano plazo basada en la deuda neta, complementada con metas operacionales de corto plazo. Por su parte, el fortalecimiento de los grupos técnicos externos resulta clave para dotar al nuevo marco de mayor transparencia, credibilidad y capacidad de supervisión. En este nuevo marco, el CFA deja de cumplir un rol de asesor, para pasar a tener un carácter autónomo.

¹³ Bodnár, K., Le Roux, J, Lopez-García, P. & Szörfi (2020). [The impact of COVID-19 on potential output in the euro area](#). ECB Economic Bulletin, Issue 7/2020-

¹⁴ González Bravo, H. E., & Rodríguez, J. (2025). [Propuestas para continuar fortaleciendo el marco fiscal en Uruguay](#). Mota, S. R. C., Rodríguez Chatruc, M., & Valencia, O. (Eds.).



En complemento a la regla dual propuesta, se incorpora en el marco fiscal una regla específica para la inversión pública, orientada a garantizar la transparencia y la sostenibilidad de los compromisos futuros asociados a proyectos de infraestructura. De este modo, se propone un instrumento que preserve la capacidad de acción futura y promueve una visión patrimonial en la gestión de las finanzas públicas.

A continuación, se profundiza en los cambios del nuevo diseño para el marco fiscal que se proponen.

2.2 ANCLA DE MEDIANO PLAZO BASADA EN LA DEUDA NETA

La política fiscal se orientará en función de un **ancla de deuda, concebida como un objetivo de mediano plazo**. Esta ancla corresponde al ratio de deuda neta sobre PIB consistente con la sostenibilidad de las finanzas públicas.¹⁵ Este esquema se alinea con las mejores prácticas internacionales (Reino Unido, Nueva Zelanda, Suecia y, en términos generales, el marco de la Unión Europea) y ha sido incorporado por países de la región con larga trayectoria en materia de regla fiscal—Chile, Perú y Costa Rica—. Cabe señalar que esta ancla es un objetivo y no un techo, en ese sentido, es admisible que el nivel de deuda se sitúe transitoriamente por encima de ella, si la programación fiscal muestra una senda clara, creíble y verificable de convergencia en plazos adecuados, consistente con la sostenibilidad. En este marco, es importante precisar que no debe confundirse el concepto de “*ancla de deuda*”, que representa un nivel de deuda prudente o segura, con el de “*límite de deuda*”.

2.2.1 Límite de deuda

Hasta el momento, la institucionalidad fiscal en Uruguay carece de objetivos de mediano plazo explícitos sobre la deuda pública. Para calibrar dicho nivel objetivo o ancla, es necesario estimar con anterioridad un límite de deuda, es decir, un umbral luego del cual la sostenibilidad de las cuentas públicas se vería severamente comprometida. Superado ese nivel, el gobierno podría

¹⁵ Un desarrollo metodológico más exhaustivo sobre la estimación del ancla de deuda se encuentra en el Anexo Metodológico al Presupuesto. Asimismo, en el sitio web del MEF se publicarán documentos de trabajo que profundizan en los aspectos más técnicos de la regla.

enfrentar una pérdida de acceso a los mercados de crédito, verse forzado a reestructurar su deuda o incurrir en un incumplimiento de pagos.

Existen dos enfoques principales para estimar el límite de deuda: el enfoque de *fatiga fiscal* y el de *disciplina de mercado*.¹⁶

De acuerdo con el enfoque de *fatiga fiscal*, en principio, todo nivel de deuda es sostenible siempre y cuando el resultado fiscal primario se ajuste lo suficiente para estabilizarlo. Sin embargo, en la práctica, no es posible hacer un ajuste fiscal de magnitud infinita. Los gobiernos exhiben lo que algunos llaman "*fatiga fiscal*", es decir, la posibilidad de contener el crecimiento de la deuda con incrementos del resultado primario disminuye significativamente a medida que la deuda aumenta. Esto se puede explicar por las restricciones de naturaleza política que el gobierno enfrenta a la hora de aumentar impuestos o reducir gasto y por las rigideces que muestran el gasto y los ingresos públicos. Si efectivamente el resultado primario no puede ajustarse lo suficiente ante aumentos de la deuda, no es posible compensar el incremento en el pago de los intereses, por lo que existirá un umbral luego del cual la deuda se vuelve explosiva y crece sin límites. Este umbral define el *límite de deuda*.

Por otro lado, el enfoque de *disciplina de mercado* se centra en analizar la relación entre la deuda pública y el *spread* soberano (esto es, la diferencia entre la tasa a la que se endeuda un país respecto a la considerada "libre de riesgo"). La literatura sostiene que este vínculo es no lineal y que existe un umbral de deuda a partir del cual el *spread* soberano crece de forma explosiva, tendiendo a infinito. En otras palabras, una vez superado dicho nivel, el Gobierno pierde la posibilidad de acceder al financiamiento en el mercado de bonos.

A partir de ambos enfoques se estimó un conjunto de modelos (de series temporales y de panel, que se presentan en el Anexo) con información actualizada al 2024, que permiten concluir que el límite de deuda para Uruguay se ubica en torno al 85% del PIB, considerando la deuda neta del Gobierno Central y el BPS.

La evidencia histórica respalda la estimación de este límite de deuda: los niveles de deuda durante el último episodio de reestructuración de deuda que enfrentó Uruguay fueron similares, alcanzando el 82% en 2002 y 85% en 2003. No obstante, se espera que el límite actual sea superior, dada la evolución estructural de la economía uruguaya: menor volatilidad cíclica, régimen de tipo de cambio flotante, desdolarización de la deuda, mayor acceso a mercados, mejor calificación crediticia, fortalecimiento institucional, entre otros factores. En este sentido, adoptar un límite de 85% supone una postura conservadora. Por otra parte, la evidencia internacional sugiere que el límite de deuda para una economía emergente "típica" se sitúa en torno al 90% del PIB (deuda bruta), lo que sugiere que el valor de 85% (deuda neta) para Uruguay se encuentra alineado con dicha estimación.¹⁷

2.2.2 Ancla de deuda

A partir del límite de deuda estimado, es posible calibrar el *ancla fiscal*, entendida como una meta de mediano plazo para la deuda neta como proporción del PIB que minimice la probabilidad de superar el *límite de deuda* en los próximos cinco años. Como referencia, suelen

¹⁶ Ver Ghosh, et al, (2013) "*Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies*" y Campos & Cysne (2021) "*Estimating debt limits for emerging countries*", entre otros.

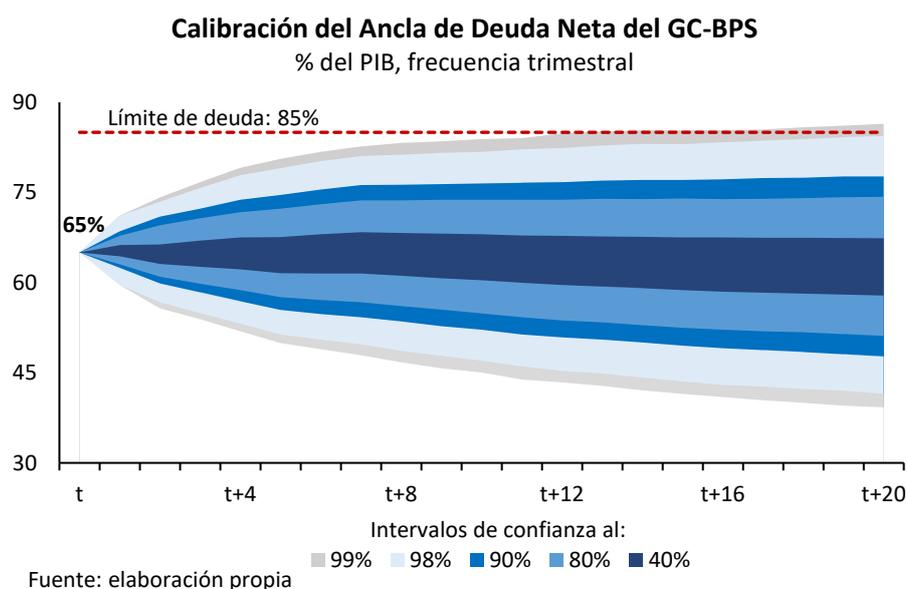
¹⁷ Francesca Caselli, Hamid R Davoodi, Carlos Goncalves, Gee Hee Hong, Paulo A Medas, Anh D. M. Nguyen, and Jiaee Yoo. "*The Return to Fiscal Rules*", *Staff Discussion Notes* 2022, 002 (2022).

considerarse niveles de riesgo tolerable del 1%, 5% o 10%, según estándares utilizados en la literatura y en experiencias internacionales.

Para realizar la calibración, se estima un conjunto de ecuaciones que modelan el comportamiento y la distribución conjunta de los principales determinantes de la dinámica del ratio de deuda neta sobre PIB. Entre estos determinantes se incluyen: el resultado primario del GC-BPS, el crecimiento real del PIB y su deflactor implícito, la inflación, la depreciación del tipo de cambio, la variación del índice medio de salarios —relevante dado que una proporción significativa de la deuda está denominada en UR y UP—, las tasas de interés en distintas monedas (USD, UYU, UI y UR/UP) y los activos de reserva del gobierno central.

En base a lo anterior, se pueden realizar simulaciones de distintas trayectorias de deuda a partir de shocks aleatorios sobre sus determinantes.¹⁸ Así, puede evaluarse la probabilidad de superar el límite de deuda partiendo de diferentes niveles iniciales de deuda neta.

Para calibrar el ancla de deuda se definió un horizonte de cinco años y un riesgo máximo aceptable de 1%. En otras palabras, el ancla de deuda corresponderá al ratio de deuda neta sobre PIB que garantice que la probabilidad de superar el límite de deuda en los próximos cinco años no exceda el 1%. En el gráfico siguiente se puede ver que un nivel de deuda neta de 65% del PIB es compatible con dicha definición.



En base a lo anterior, el nivel de deuda neta del GC-BPS que operará como ancla de mediano plazo para la política fiscal es de 65% del PIB.

La evidencia previa para Uruguay, basada en estimaciones de deuda bruta con información hasta 2023 sugería anclas en torno al 60%.¹⁹ Al calibrar el ancla en función de la deuda neta, se incorpora un amortiguador frente a *shocks* cambiarios: aunque cerca del 45% de la deuda bruta está denominada en moneda extranjera, casi la totalidad de los activos del sector público

¹⁸ Se realizaron 50.000 simulaciones de la trayectoria de la deuda a partir de innovaciones generadas mediante selecciones aleatorias (con reposición) recogidas del conjunto de innovaciones efectivamente observadas dentro de la muestra (*Bootstrap*). Estas innovaciones fueron reescaladas multiplicándolas por 2 antes de ser aplicadas a las ecuaciones.

¹⁹ Cantisani, G. (2024). "[Límite de deuda y nivel de deuda prudente en Uruguay: en busca de un ancla de mediano plazo para la política fiscal](#)". Serie DIE 05/24. IECON, FCEA, Udelar.

también lo está. En consecuencia, los movimientos del tipo de cambio se neutralizan parcialmente.

Por otro lado, la metodología empleada para calibrar el ancla que se propone, aunque más compleja que otras alternativas disponibles, permite obtener predicciones sustancialmente más precisas. En consecuencia, la simulación de las trayectorias de deuda incorpora un menor grado de incertidumbre asociada a fuentes espurias y refleja de manera más fiel la evolución probable de los determinantes de la deuda. Ello contribuye a acotar la incertidumbre y, por ende, posibilita una calibración más precisa de la probabilidad de superar el límite.

En suma, las conclusiones relativas al límite y al ancla de deuda se apoyan en la utilización de diversas metodologías, procurando superar las limitaciones de los antecedentes y respaldándolas mediante chequeos de robustez y sensibilidad. Asimismo, en aquellos casos en los que existió margen para decisiones discrecionales, se adoptó sistemáticamente la postura más cautelosa, fortaleciendo así la prudencia y credibilidad del ejercicio. No obstante, permanece abierta una agenda de trabajo orientada a incorporar nuevas metodologías y a evaluar, de manera continua, la consistencia de los resultados frente a la evidencia empírica, con el objetivo de asegurar que las estimaciones reflejen adecuadamente una realidad económica cambiante.

2.3 METAS OPERACIONALES DE CORTO PLAZO

Las reglas fiscales duales requieren el establecimiento de metas operacionales de corto plazo, consistentes con el *ancla fiscal* de mediano plazo. A diferencia del ancla, que tiene un carácter más permanente, estas metas se definen sobre indicadores sobre los cuales los gobiernos tienen mayor capacidad de acción en el corto plazo. En este marco, se proponen dos metas operacionales: el *resultado fiscal estructural* y el *tope de endeudamiento neto*.

Estas dos metas se mantienen respecto de la institucionalidad que se busca reformar. Aunque la recomendación para las reglas duales es contar con una única ancla de mediano plazo y una sola meta operacional de corto plazo, el carácter constitucional del tope de endeudamiento obliga a incluirlo. No obstante, esto no implica una complejidad significativa, dado que su consideración es funcionalmente equivalente a incorporar una restricción sobre el déficit fiscal.

Un cambio relevante respecto a la institucionalidad que ha regido hasta el momento es la eliminación de la meta de tope al crecimiento real del gasto, asociado a la estimación del crecimiento potencial de la economía. Esta decisión responde a fundamentos teóricos ampliamente discutidos en la literatura y a la evidencia observada a nivel internacional.

Desde una perspectiva conceptual, la literatura económica recomienda que las reglas fiscales duales mantengan una única meta operacional, consistente con el ancla de mediano plazo. En este sentido, la eliminación de la regla sobre el gasto permite: (i) evitar inconsistencias entre metas aplicadas sobre diferentes variables; (ii) reducir solapamientos que cubren dimensiones similares; y (iii) evitar la sobredeterminación del marco fiscal, lo cual puede derivar en restricciones innecesarias.

Además, las reglas de gasto presentan limitaciones importantes. En primer lugar, son altamente sensibles a las condiciones de partida: si el nivel de gasto inicial no es coherente con la sostenibilidad fiscal, una regla rígida puede tensionar la trayectoria hacia la deuda deseada. En segundo lugar, estas reglas pueden generar incentivos a prácticas de “contabilidad creativa” para cumplir formalmente sin modificar la política fiscal estructural. Por último, cuando se

expresan en relación con el PIB, pueden inducir efectos procíclicos, amplificando las fluctuaciones en lugar de suavizarlas.

En contraste, las metas basadas en el resultado fiscal estructural ofrecen ventajas significativas: brindan una visión integral de las finanzas públicas (al considerar ingresos y gastos) y mantienen un vínculo más directo con la sostenibilidad de la deuda, además de contar con un mejor poder estabilizador frente al ciclo económico.

La evidencia empírica refuerza la decisión de mantener metas de RFE y no de gasto. Las reglas sobre gasto son las que presentan menores niveles de cumplimiento a nivel regional. Este bajo desempeño se asocia a dificultades para controlar el gasto, ya sea por presiones políticas o por *shocks* económicos inesperados. En cambio, otras reglas, como la regla de balance estructural, muestran mayores tasas de cumplimiento, en parte porque incorporan mecanismos que ajustan por el ciclo económico y permiten una gestión más flexible al integrar gastos e ingresos fiscales.²⁰

Cabe señalar que, si bien bajo el nuevo marco no existiría un tope explícito sobre el crecimiento del gasto público, esta variable seguirá siendo central para la planificación fiscal, mediante mecanismos de comunicación transparente y periódica que expliquen su evolución en el marco del nuevo marco fiscal. A su vez, en el establecimiento de las metas del RFE, quedará implícito un tope al crecimiento del gasto, asociado a la evolución esperada de los ingresos estructurales de largo plazo. Este vínculo implícito entre la meta operacional del RFE y la evolución del gasto e ingresos estructurales se hará explícito en las diversas oportunidades de rendición de cuentas y en minutas a publicarse en el sitio web del MEF.

Adicionalmente, se proponen mejoras metodológicas para la determinación del RFE. Como es sabido, el RFE no es observable, por lo que requiere del uso de metodologías y criterios claros y transparentes que permitan estimar de forma robusta y creíble la posición estructural de las finanzas públicas a partir del resultado fiscal efectivo.

2.3.1 Resultado fiscal estructural

El RFE es una medida del resultado fiscal ajustada por el ciclo económico y por factores transitorios o extraordinarios. Su objetivo es reflejar el estado subyacente o “estructural” de las finanzas públicas; es decir, el déficit o superávit que se observaría si la economía estuviera operando en su nivel tendencial y sin ingresos ni gastos excepcionales.

En este sentido, y en línea con la evidencia internacional y nacional se propone un nuevo esquema metodológico para el ajuste cíclico que combina una perspectiva de largo plazo con una de corto plazo. Esta distinción responde a objetivos diferenciados de la planificación fiscal. En el largo plazo, la estimación de la brecha del producto busca anclar la trayectoria de la deuda al crecimiento estructural de la economía. En el corto plazo, la estimación de la brecha busca reflejar de la manera más precisa posible la posición cíclica de la economía en tiempo real. En suma, la estimación de la brecha de largo plazo es clave para la programación fiscal orientada a la convergencia de la deuda hacia el ancla establecida. Por su parte, la brecha de corto plazo, más vinculada al ciclo económico, influye directamente en la definición de las metas operacionales que permiten alcanzar esa convergencia.

Otra dimensión para considerar es el establecimiento de criterios transparentes para el ajuste de ingresos y gastos extraordinarios. Si bien existe un desarrollo técnico importante respecto de

²⁰ Ulloa-Suarez, C., & Valencia, O. (2024). [Sustaining Compliance with Fiscal Rules: A Future at Risk?](#)

los métodos más precisos para realizar el ajuste cíclico, la evidencia sobre el tratamiento de partidas fiscales extraordinarias es más limitada. Para determinar este componente, se propone:

- i) mantener un enfoque *ad hoc*, sujeto a revisión por parte del CFA, pero acotando el espacio de discrecionalidad bajo el establecimiento de guías generales de aplicación;
- ii) aumentar la transparencia mediante la publicación periódica de los ajustes extraordinarios;
- iii) fortalecer la trazabilidad y revisión de los criterios existentes.

A continuación, se plantea la propuesta para la estimación del RFE. El desarrollo metodológico sobre la estimación del resultado fiscal estructural se encuentra en el Anexo Metodológico al Presupuesto.

Ajuste cíclico

Siguiendo la evidencia internacional y nacional en relación a cuál es la estimación más robusta, menos sesgada en tiempo real y con menor sensibilidad a revisiones de datos,²¹ así como las mejores prácticas internacionales en gestión de las finanzas públicas²², se propone:

- i) distinguir entre el largo plazo y el corto plazo, aplicando metodologías diferentes para cada marco temporal;
- ii) para el corto plazo, aplicar modelos estructurales multivariantes de componentes inobservables (MEM) para la estimación de la brecha del producto;
- iii) para el largo plazo, aplicar un modelo estructural univariante (MEU);
- iv) robustecer las estimaciones de corto y largo plazo con ejercicios de sensibilidad mediante la aplicación de metodologías alternativas.

En términos generales, dada la sensibilidad del ajuste cíclico a los procedimientos estadísticos y econométricos para el cálculo de la brecha del producto, los ejercicios de sensibilidad no solo apuntan a validar la robustez de las estimaciones de este indicador, tanto en el corto como en el largo plazo, sino que también buscan fortalecer la credibilidad de la institucionalidad fiscal, de sus estimaciones y del cumplimiento de sus metas.

Una vez estimada la brecha del producto, se procede a ajustar los ingresos y gastos fiscales a partir de las elasticidades fiscales. A partir de esto, se obtienen los ingresos y egresos estructurales, que, medidos en base al PIB Potencial, determinan el RFE. En este sentido, en relación a este punto, esta administración se propone actualizar y monitorear en el futuro las estimaciones de las elasticidades actualmente empleadas.²³

Ingresos y egresos extraordinarios o transitorios: metodología de ajuste

Dado el carácter no recurrente de las partidas extraordinarias y transitorias, resulta complejo establecer reglas generales para su exclusión. Sin embargo, siguiendo las referencias internacionales respecto a su determinación,²⁴ se propone un enfoque basado en filtros secuenciales que incorporan cuatro criterios fundamentales: la unicidad de la partida

²¹ Para el caso nacional, ver por ejemplo [Rodríguez Collazo \(2025\)](#); [Mosteiro, R. \(2023\) "Brecha del producto y consistencia macroeconómica: revisión de estimaciones alternativas"](#).

²² Por ejemplo, experiencias de Chile en su [procedimiento del cálculo del balance estructural](#) y de la Unión Europea en la [estimación de la brecha del producto](#).

²³ Ver Nota Metodológica N°4, [Elasticidades fiscales para el cálculo del resultado fiscal estructural](#).

²⁴ Bornhorst, F., Fedelino, M. A., Gottschalk, J., & Dobrescu, M. (2011). [When and how to adjust beyond the business cycle? A guide to structural fiscal balances](#). International Monetary Fund; Comisión Europea (2015), [One-off measure-classification principles used in fiscal surveillance](#), Report on Public Finances in EMU.

(temporalidad), su materialidad (impacto relevante en las cuentas fiscales y en la interpretación de los resultados), la afectación de la comparabilidad interanual y la volatilidad que pueda distorsionar la lectura del resultado estructural.²⁵

Sobre esta base, se plantean medidas orientadas a fortalecer la transparencia y la trazabilidad del proceso. Para los ingresos extraordinarios o transitorios, se propone, por un lado, mantener la metodología vigente para la determinación de utilidades extraordinarias de los Entes Públicos,²⁶ por el otro, aplicar el filtro secuencial mencionado a adelantos de ingresos y a cambios impositivos, que puedan afectar la comparabilidad. Respecto a los gastos extraordinarios, se propone incluir la variación anual de la deuda flotante como partida, es decir de las obligaciones contraídas por el Estado, pero aún no pagadas. En este sentido, se propone la revisión periódica de los criterios definidos, complementada con metodologías econométricas que robustezcan su interpretación.

Finalmente, se plantea otorgar al Consejo Fiscal Autónomo de competencias para revisar los ajustes extraordinarios, a la vez que promover la publicación periódica de información, respecto a este ajuste, incluso preliminar, con el fin de reforzar la transparencia en su determinación.

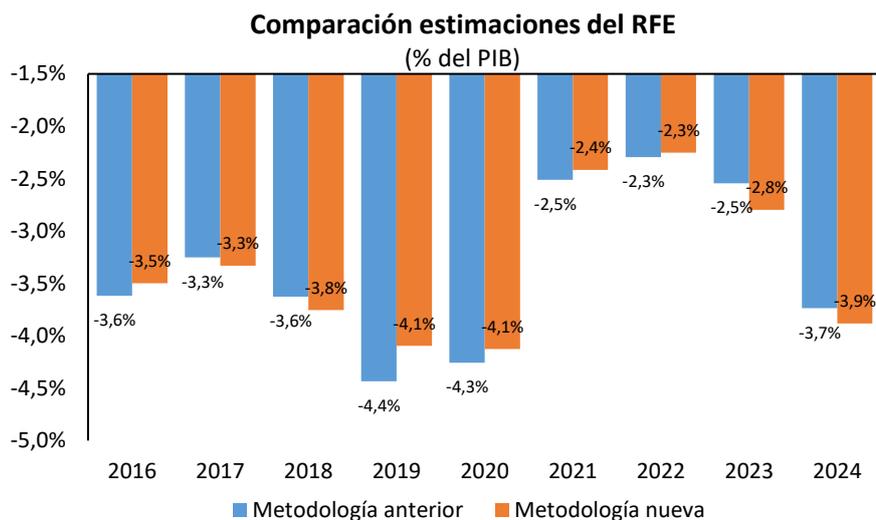
2.3.2 Reestimación de la situación fiscal estructural

En vista de los cambios metodológicos propuestos para el cálculo del RFE, tanto en lo referido al ajuste cíclico como al tratamiento de ingresos y gastos extraordinarios, se presenta a continuación la estimación del RFE para el período 2016–2024. El gráfico siguiente compara la trayectoria del RFE estimada bajo la metodología anterior con la obtenida a partir de la metodología propuesta.

Como puede observarse, los ajustes metodológicos introducidos implican una revisión significativa de la posición fiscal estructural, pero sin un sesgo uniforme a lo largo del período. Entre 2016 y 2021, la nueva metodología tiende a mostrar un RFE levemente menos negativo que la anterior (salvo en 2018), mientras que en los años más recientes (2023 y 2024) la situación se invierte, con estimaciones algo más negativas. Cabe señalar que esta comparación tiene fines estrictamente ilustrativos y no constituye una revisión del cumplimiento de las metas definidas en años previos, cuando rigió la metodología que se plantea sustituir.

²⁵ La relevancia de este ajuste se evidencia si se compara la magnitud que tuvo este ajuste en comparación con el ajuste cíclico. Entre 2016-2024, el promedio de ajustes extraordinarios (sean negativos o positivos) fue de 0,8% del PIB, frente a un ajuste cíclico promedio de 0,1%, lo que resalta la importancia de este componente.

²⁶ Ver Nota Metodológica N°6, [Unificación del criterio metodológico para depurar el resultado fiscal del Gobierno Central-BPS de utilidades extraordinarias de Entes Públicos](#).



Fuente: estimaciones propias

Esta diferencia se explica, fundamentalmente, por: (i) una corrección del ajuste cíclico, derivado de importantes diferencias en la estimación de la brecha del producto; y (ii) una depuración más estricta de ingresos y gastos extraordinarios. Una desagregación de las diferencias entre ajuste cíclico y ajuste extraordinario puede verse en el cuadro que se presenta a continuación.

| COMPARACIÓN DE METODOLOGÍAS | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | |
| Resultado Fiscal Estructural | | | | | | | | | | |
| Metodología anterior | -3,6% | -3,3% | -3,6% | -4,4% | -4,3% | -2,5% | -2,3% | -2,5% | -3,7% | |
| Metodología nueva | -3,5% | -3,3% | -3,8% | -4,1% | -4,1% | -2,4% | -2,3% | -2,8% | -3,9% | |
| Ajuste Extraordinario | | | | | | | | | | |
| Metodología anterior | -0,3% | -0,4% | -1,7% | -1,6% | 0,0% | 0,8% | 0,6% | 0,4% | -0,6% | |
| Metodología nueva | -0,4% | -0,5% | -1,8% | -1,3% | 0,3% | 1,1% | 0,8% | 0,4% | -0,7% | |
| Ajuste Cíclico | | | | | | | | | | |
| Metodología anterior | -0,1% | -0,1% | 0,0% | -0,1% | 0,8% | 0,4% | 0,1% | 0,2% | 0,1% | |
| Metodología nueva | 0,1% | -0,1% | -0,1% | 0,0% | 0,6% | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | |
| Diferencias entre metodologías | | | | | | | | | | |
| Resultado Fiscal Estructural | 0,1% | -0,1% | -0,1% | 0,3% | 0,1% | 0,1% | 0,0% | -0,3% | -0,1% | |
| Ajuste Extraordinario | -0,1% | -0,1% | -0,1% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,0% | -0,1% | |
| Ajuste Cíclico | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | -0,2% | -0,2% | -0,1% | -0,3% | -0,1% | |

Fuente: MEF

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

Más allá de las variaciones en las estimaciones derivadas de la aplicación de diferentes metodologías, la dinámica del RFE resulta similar en ambos casos. El gráfico evidencia la presencia de ciclos electorales marcados, con deterioros del RFE en años de elecciones. A su vez, tras el fuerte deterioro fiscal asociado a la pandemia de COVID-19, se observa una reducción significativa del déficit estructural entre 2021 y 2022. Sin embargo, dicha mejora no logró sostenerse, con un fuerte aumento del déficit estructural en los años siguientes.

2.3.3 Tope de endeudamiento

La segunda meta de corto plazo se establecerá sobre el endeudamiento, y corresponderá al tope de endeudamiento que se fije en cada instancia presupuestal. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 85 de la Constitución, es competencia de la Asamblea General “autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional”, por lo que su inclusión como meta resulta jurídicamente vinculante.

En este sentido, al incorporar en la institucionalidad fiscal un ancla de mediano plazo basada en la deuda neta, se refuerza la coherencia del marco fiscal, alineando el establecimiento del tope con una trayectoria explícita y transparente de sostenibilidad de la deuda.

Un desarrollo más detallado sobre la estructura de la deuda y la estrategia de gestión y financiamiento del gobierno se desarrolla en la sección destinada a la estrategia de financiamiento.

2.4 MECANISMO DE CONVERGENCIA

Los mecanismos de convergencia constituyen un componente esencial de las reglas fiscales. Su definición refuerza la credibilidad en su cumplimiento y contribuye a alinear las expectativas, dando un marco para corregir desviaciones y consistencia a la regla en su conjunto.

A su vez, en el marco de reglas fiscales duales como la que se propone, es fundamental que las metas operativas de corto plazo sean consistentes con el ancla de deuda de mediano plazo. De existir desvíos en las metas, estos mecanismos establecen correcciones que posibilitan alcanzar la convergencia a la meta definida de mediano plazo, garantizando la sostenibilidad de las cuentas públicas. Su diseño debe contemplar el grado de solidez institucional del país y su historial de cumplimiento de reglas y compromisos de deuda soberana, al tiempo que deben ser creíbles en cuanto a la factibilidad de su aplicación.²⁷

En la senda de convergencia, no solo debe considerarse la distancia entre la deuda efectiva y el ancla, sino también la trayectoria proyectada de la deuda en función del resultado fiscal estructural actual y de las metas establecidas.

Para determinar la senda de convergencia entre ambas metas, es clave comparar el resultado fiscal estructural observado con el resultado necesario para estabilizar la deuda, es decir, aquel que mantiene constante el nivel de deuda en relación al PIB. En línea con lo anterior, podrían darse al menos cuatro situaciones generales:

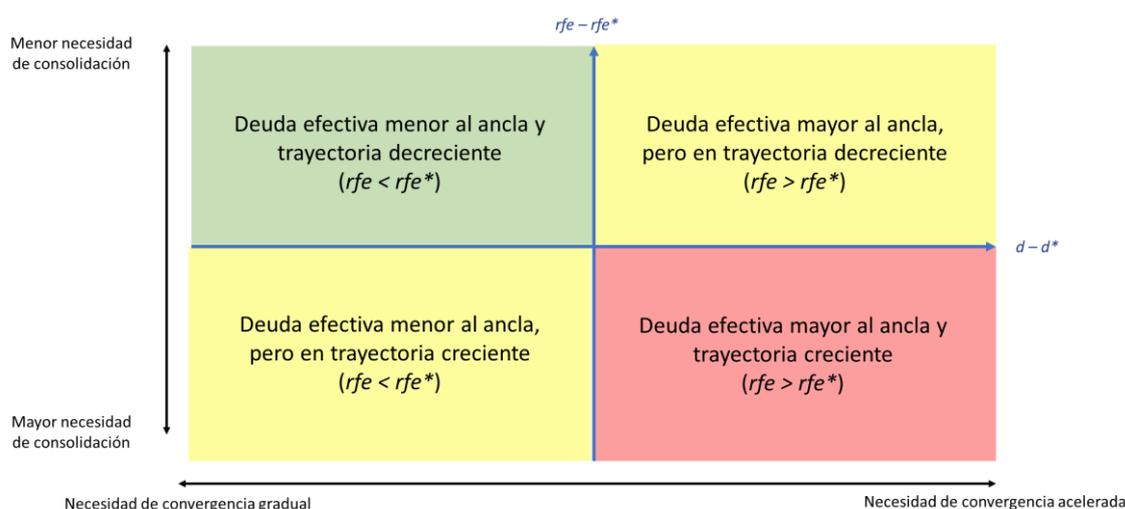
- i) La deuda neta observada (d) es menor o igual al ancla (d^*) y el resultado estructural (rfe) es mayor o igual al necesario para estabilizar la deuda (rfe^*); esto implicaría que, en ausencia de cambios discrecionales en la política fiscal, la deuda se mantendría estable o en una trayectoria decreciente ($d \leq d^*; rfe \geq rfe^*$).
- ii) La deuda neta observada es menor o igual al ancla, pero el resultado estructural es menor al estabilizador; esto implicaría una trayectoria ascendente de la deuda, por lo que tendería a acercarse a ella y, eventualmente, la sobrepasaría ($d \leq d^*; rfe < rfe^*$).

²⁷ Alonso, V., C. Arroyo, O. Aydin, V. Balasundharam, H.R. Davoodi, G. Hegab, A.M. Nguyen, N. Salazar Ferro, G. Sher, A. Solovyeva, and N. Tchelishvili. 2025. “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Revisions since the Pandemic”, IMF Working Paper No.25/XX, International Monetary Fund, Washington, D.C.

- iii) La deuda neta es mayor al ancla, pero el resultado estructural es mayor al necesario para estabilizarla; en esta situación la deuda se encontraría en una trayectoria descendente, por lo que tendería a converger al ancla ($d > d^*$; $rfe > rfe^*$).
- iv) La deuda neta es mayor al ancla y además el resultado estructural no es suficiente para estabilizar la deuda; en este caso la deuda se encontraría en una trayectoria ascendente, tendiendo a ampliar la distancia respecto al ancla ($d > d^*$; $rfe < rfe^*$).

En la figura siguiente se resumen estas situaciones.

Escenarios de convergencia



Nota: rfe es el resultado fiscal estructural, rfe^* es el resultado fiscal estructural que estabiliza la deuda, d es la deuda neta en porcentaje del PIB, y d^* es el ancla de deuda. Fuente: elaboración propia.

La distancia entre el rfe y el nivel de rfe^* proporciona una medida de la magnitud absoluta del esfuerzo necesario para converger hacia el ancla de deuda. Por su parte, la brecha entre el nivel actual de deuda y el ancla de mediano plazo ofrece información sobre la velocidad a la que debe producirse dicha convergencia: cuanto mayor sea la distancia entre d y d^* , mayor será el riesgo de superar el límite de deuda. En consecuencia, será necesario alcanzar un rfe superior al rfe^* en un plazo más corto.

Los mecanismos de convergencia se establecerán en la reglamentación de la Ley de Presupuesto, en función del cuadrante en que se ubique la economía y de la posición relativa dentro de dicho cuadrante. A tales efectos, se evalúan distintos esquemas de mecanismos de convergencia y corrección, tomando en consideración la experiencia internacional y las características propias de la economía nacional, en lo que refiere a su fortaleza y solidez institucional. Dichos esquemas podrán incluir mecanismos automáticos de ajuste, cuentas de compensación o requerimientos de planes correctivos, definiéndose en cada caso la gradualidad y magnitud de su aplicación de acuerdo con la dimensión de los desajustes observados.

2.5 CLÁUSULA DE SALVAGUARDA Y DE ESCAPE

En la literatura internacional sobre reglas fiscales, se reconoce que la efectividad de estos marcos institucionales depende en buena medida de lograr un equilibrio adecuado entre credibilidad y flexibilidad. Por un lado, las reglas buscan reducir la discrecionalidad política y anclar las expectativas de sostenibilidad; por otro, un diseño excesivamente rígido puede

resultar contraproducente, ya que la política fiscal perdería capacidad de respuesta frente a shocks adversos severos.

En este contexto, la incorporación de cláusulas de salvaguarda y de escape constituye una práctica extendida, que apunta a preservar la disciplina fiscal sin comprometer la eficacia de la política macroeconómica. La experiencia internacional muestra que las cláusulas de salvaguarda y de escape son un componente necesario de los regímenes fiscales modernos, pero su eficacia depende crucialmente de que estén bien delimitadas en su alcance, sujetas a criterios objetivos de activación y acompañadas de mecanismos de control y transparencia que minimicen su uso indebido.

Respecto a la **cláusula de salvaguarda**, su función es permitir, bajo circunstancias excepcionales, un incremento transitorio del límite de endeudamiento público. En el nuevo marco se prevé que este aumento no supere el 30%, lo que busca reforzar la prudencia, al limitar la discrecionalidad de su uso mediante la obligación de solicitar la opinión del Consejo Fiscal Autónomo. Si bien dicha opinión no será vinculante, su participación introduce un mecanismo de control técnico externo que fortalece la transparencia y contribuye a la rendición de cuentas.

En cuanto a la **cláusula de escape**, se reserva para situaciones extraordinarias de gran severidad (por ejemplo, crisis financieras, eventos sanitarios, catástrofes naturales o conflictos bélicos), en las que la aplicación estricta de la regla fiscal podría agravar los costos económicos y sociales. Su activación permite suspender temporalmente el cumplimiento de la regla, bajo el compromiso de que, una vez disipadas las causas que justificaron la medida, se presente un plan de convergencia hacia los parámetros fiscales previamente establecidos. De esta forma, se busca compatibilizar la necesidad de flexibilidad de corto plazo con la preservación de la sostenibilidad en el mediano plazo.

Como se señaló previamente, la activación de estas cláusulas se reserva para situaciones excepcionales y otras extraordinarias, por lo que su utilización debería ser extraordinariamente infrecuente. En particular, respecto de la cláusula de escape, lo esperable es que su invocación no sea necesaria ni siquiera bajo diferentes escenarios de estrés. No obstante, su inclusión resulta fundamental como medida de precaución frente a eventos de muy baja probabilidad, ya que su existencia reduce la incertidumbre institucional ante la eventualidad de tales episodios y evita que un marco legal excesivamente rígido agrave las consecuencias económicas y sociales de la crisis.

En ese sentido, el rol del CFA será fundamental para evitar que se haga un uso abusivo de dichas cláusulas.

2.6 FORTALECIMIENTO DE LOS CONSEJOS EXTERNOS

Las oportunidades de mejora previstas en la institucionalidad fiscal incluyen el fortalecimiento de los consejos externos (Consejo Fiscal y Comité de Expertos), en línea con lo establecido en el documento “Propuestas para continuar fortaleciendo el Marco Fiscal en Uruguay” elaborado por BID.

En este sentido, se propone la conformación de un **Consejo Fiscal Autónomo (CFA)** con un grado de independencia superior al que ha caracterizado hasta ahora al Consejo Fiscal Asesor, en diversas dimensiones. Ello permitirá fortalecer su vínculo con la sociedad a través de una comunicación más amplia y sistemática, que trascienda las instancias formales de pronunciamiento sobre sus funciones y atribuciones.

En primer lugar, se plantea que el proceso de nominación de los integrantes del CFA incorpore la participación voluntaria de instituciones universitarias y de centros de reconocida trayectoria en estudios sobre la temática. Esta innovación busca dotar al proceso de una mayor pluralidad y representatividad, así como de un respaldo académico que contribuya a elevar la legitimidad de la institución ante la sociedad y los actores políticos. Al ampliar las instancias de selección más allá del ámbito gubernamental, se procura reforzar la percepción de independencia y el compromiso con criterios técnicos en la designación de los consejeros.

En segundo lugar, se propone ampliar y redefinir las funciones y atribuciones del CFA, con el propósito de consolidar su rol como contrapeso institucional. La introducción de nuevas competencias –y la revisión de algunas de las actualmente vigentes– permitiría otorgar un mayor alcance a sus opiniones, análisis y recomendaciones, convirtiéndolo en un actor de referencia más influyente en el debate fiscal.

En tercer lugar, se considera necesario fortalecer las capacidades técnicas y operativas del Consejo, a fin de acompañar las crecientes demandas que surgirán tanto en número como en complejidad, en el marco de los cambios previstos en la regla fiscal. Ello incluye no solo recursos humanos, sino también el apoyo logístico e institucional necesario para garantizar el adecuado desarrollo de su labor. Una estructura robusta contribuye a que el CFA cumpla su mandato, ofreciendo diagnósticos rigurosos y recomendaciones oportunas, lo que a su vez refuerza su credibilidad y relevancia en la arquitectura fiscal del país

Cabe señalar que, hasta el momento, el Consejo Fiscal ha funcionado con carácter honorario, lo que ha limitado en cierta medida su capacidad de acción. Bajo el nuevo esquema se considera necesario iniciar un proceso de mayor asignación de recursos, incluyendo dietas y otros mecanismos de apoyo financiero que aseguren el correcto funcionamiento del consejo. Asimismo, se deja abierta la posibilidad de que, en futuras instancias presupuestales, se evalúe la conveniencia de establecer una remuneración para sus integrantes, en línea con las mejores prácticas internacionales en materia de consejos fiscales.

La experiencia de Chile constituye un marco de referencia relevante para esta evolución institucional. El Consejo Fiscal chileno nació en 2013 como un órgano asesor y honorario, con funciones limitadas y recursos acotados. Sin embargo, la experiencia acumulada y las crecientes demandas en torno a la gestión de las finanzas públicas llevaron a un proceso de fortalecimiento progresivo, el cual llevó a que en 2019 se creara un Consejo Fiscal Autónomo mediante ley. Esta reforma le otorgó independencia legal, mayor visibilidad en el debate público, atribuciones más amplias y un presupuesto propio, incluyendo la remuneración de sus integrantes. La trayectoria chilena muestra cómo un consejo fiscal puede evolucionar gradualmente desde una estructura honoraria y acotada hacia una institución plenamente autónoma, con mayores capacidades técnicas y legitimidad social, sin perder su carácter de órgano técnico y no político. De manera análoga, el caso uruguayo puede entenderse como un proceso de maduración institucional, en el que se parte de un consejo honorario y con limitaciones operativas, pero con la visión de dotarlo progresivamente de mayores atribuciones, recursos y grados de independencia.

Por otro lado, los cambios metodológicos propuestos llevarán al **Comité de Expertos (CE)** a nuevos desafíos en términos de la solicitud de información a realizar por parte del MEF. Es por ello por lo que se propone modificar el relacionamiento entre el MEF y el CE, generando una mayor interacción con sus integrantes a través de un aumento de la frecuencia de encuentros que constituyan instancias de intercambio sobre las estimaciones presentadas, aspectos metodológicos, así como de otra información que pueda ser de utilidad para el cumplimiento de los fines del CE en consonancia con la regla fiscal propuesta.

Al mismo tiempo, se propondrá jerarquizar la institucionalidad del CE, eliminando el límite a la cantidad de personas o instituciones que puedan conformar el mismo; modificando el proceso de selección de posibles integrantes, a través de la intervención del CFA y también al proponer modificaciones al reglamento de funcionamiento.

2.7 REGLAS PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA

El nuevo marco fiscal establece un conjunto de reglas orientadas a la sostenibilidad de las finanzas públicas, cuyo perímetro de aplicación se concentra en el GC-BPS. Este enfoque, consistente con las mejores prácticas internacionales, no considera un conjunto de entidades públicas y mecanismos extra presupuestales que han adquirido creciente protagonismo en el financiamiento de infraestructura en las últimas décadas. La utilización de estos instrumentos responde a una lógica económica clara: asegurar recursos para proyectos estratégicos de largo plazo, que trascienden a la administración de gobierno. Sin embargo, su exclusión del alcance directo de la regla fiscal plantea un desafío para la transparencia y la evaluación integral de la sostenibilidad, ya que sus compromisos financieros pueden generar presiones futuras sobre las cuentas públicas.

A este problema se suma un riesgo recurrente en contextos de convergencia fiscal: la inversión pública, por su carácter discrecional y diferible en el corto plazo, suele convertirse en la principal variable de ajuste cuando se busca cumplir con metas sobre el balance estructural. Esta práctica, aunque efectiva en términos inmediatos, tiene costos relevantes sobre la productividad y el crecimiento económico. Además, el enfoque actual para el manejo de la política fiscal –basado en el endeudamiento neto– puede no reflejar adecuadamente el impacto patrimonial de las decisiones de inversión, ya que considera la inversión como gasto en lugar de como sustitución de activos. Por ello, los manuales más recientes de estadísticas fiscales (MEFP 2014) incorporan el resultado operativo neto como indicador complementario al saldo fiscal, ya que mide la variación del patrimonio neto del Estado considerando únicamente operaciones corrientes.

En este contexto, incorporar una regla que otorgue un marco explícito a la inversión pública que trasciende el período de gobierno resulta fundamental para conciliar la sostenibilidad fiscal con el desarrollo de infraestructura. Dicha regla debe garantizar transparencia y disciplina en el uso de estos recursos, evitando que se comprometan pagos futuros que restrinjan la capacidad de acción de los próximos gobiernos y promoviendo una visión patrimonial de las finanzas públicas.

Este cambio está alineado a las recomendaciones de la consultoría realizada por el BID,²⁸ que sugiere hacer pública la información de las entidades públicas que están fuera del perímetro de la regla (como, por ejemplo, la Corporación Nacional para el Desarrollo). Si bien los compromisos financieros que se canalizan a través de entidades que no son el gobierno central son públicos, en tanto sus estados contables se divulgan periódicamente y son controlados por el MEF, estos no se informan con regularidad al parlamento. Ello limita las evaluaciones externas de la sostenibilidad de las finanzas públicas en su conjunto.

El presente proyecto de presupuesto propone un **tope global anual** equivalente al 0,7% del PIB del año inmediato anterior para los compromisos de pago a futuro que asuma el gobierno central, asociados a proyectos de inversión en infraestructura y su mantenimiento, cuyo repago genere obligaciones que trasciendan a la administración de gobierno. Se incluyen los proyectos desarrollados en forma directa o a través de sociedades anónimas con participación estatal,

²⁸ González & Rodríguez (2025).

personas públicas no estatales, empresas públicas, gobiernos departamentales y fideicomisos, con excepción de los compromisos anuales con contratistas privados originados por Contratos de Participación Público-Privada (PPP), que se tratan con el régimen previsto en la Ley N.º 18.786.

Para el cumplimiento de dicha regla, se prevé que antes de la suscripción de cualquier contrato, convenio o instrumento que genere compromisos de pago futuros, el organismo o entidad contratante deba recabar autorización expresa del MEF, quien llevará adelante un registro actualizado de los compromisos. Si bien este es el procedimiento actual, la norma propuesta lo institucionaliza y además agrega la necesidad de que el MEF proyecte los pagos futuros y verifique ex ante, el cumplimiento del tope establecido.

Asimismo, se prevé que el registro de los compromisos de pagos futuros comprometidos sea informado anualmente al CFA y a la Asamblea General en ocasión de las leyes de rendición de cuentas, garantizando así la transparencia y el control parlamentario.

Esta regla representa un paso adelante decisivo en el tratamiento de las inversiones en infraestructura. En forma adicional, se avanzará en la generación de información para contar con marcos analíticos más sofisticados para el seguimiento de la situación patrimonial del sector público.

Las cuentas públicas en Uruguay se basan en la versión 1986 del Manual de Estadísticas Fiscales (MEFP 1986) del FMI, con algunos avances tomados de los manuales posteriores (2001 y 2014).²⁹ Los manuales metodológicos más recientes proponen un marco integral para el análisis de las cuentas públicas que implica un avance en el tratamiento de la inversión, en la medida que definen los ingresos y gastos como variaciones de patrimonio. Bajo este enfoque, los egresos de inversiones, que implican la sustitución de un activo financiero por un activo físico, se reportan en un ítem específico diferenciado de los gastos corrientes, atendiendo a su diferente naturaleza. Si bien el país ha registrado avances en la modernización de sus estadísticas fiscales, la información disponible aún no permite reflejar de manera adecuada el estado de las operaciones del Gobierno ni analizar con precisión la evolución del patrimonio público. En el mediano plazo se generarán las condiciones para superar estas limitaciones, lo que implica avanzar en la clasificación institucional de las entidades públicas, actualizar los sistemas de registro y conciliar información proveniente de diversas fuentes. Estos desarrollos habilitarán la incorporación del resultado operativo neto como indicador complementario de la política fiscal, fortaleciendo un tratamiento más consistente de la inversión pública y reforzando la lógica de no penalizar la inversión en infraestructura.

De esta forma, se busca generar condiciones que mejoren la información disponible para la toma de decisiones de inversión en infraestructura, la elección de instrumentos financieros, su estructuración financiera, los plazos de pago y el reparto de riesgos. En ese sentido, para mejorar la gobernanza de la infraestructura y fortalecer las capacidades de planificación, priorización y seguimiento, durante este período de gobierno se evaluará la creación de una agencia de infraestructura.

²⁹ FMI (1986). [Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 1986](#); FMI (2001). [Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001](#); y FMI (2014). [Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014](#).

2.8 COMUNICACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Uno de los énfasis de las recomendaciones de la consultoría realizada por el BID es que se propone mejorar la **comunicación** sobre la importancia de las finanzas públicas, en todo lo atinente a la aplicación y cumplimiento de la regla fiscal.³⁰ En este sentido, se reconoce que la transparencia es un pilar estructural para la credibilidad, legitimidad y efectividad del marco fiscal a adoptar.

En este sentido, la institucionalidad propuesta de una regla dual introduce una arquitectura normativa más sofisticada y adaptativa, combinando el corto y mediano plazo con cláusulas de salvaguarda y escape en relación a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este diseño exige un nivel más elevado de divulgación, claridad metodológica y trazabilidad de la información. Por ello, se buscará fortalecer decididamente la transparencia de la institucionalidad fiscal a través de la publicación de un calendario anual de informes sobre resultados fiscales, acompañado por la divulgación detallada de las metodologías utilizadas para el cálculo de los indicadores establecidos por la regla fiscal.

Asimismo, se prevé la difusión sistemática de la información cuantitativa necesaria para que agentes externos —centros de investigación, organismos multilaterales, entidades académicas y la sociedad civil— puedan replicar dichos cálculos junto con los códigos y demás insumos relevantes. Este enfoque de apertura activa permitirá validar de forma independiente los componentes técnicos del cumplimiento fiscal, aumentando la robustez del proceso.

Por su parte, las novedades que se proponen respecto a los compromisos de pago del gobierno central asociados a infraestructura cuyo repago requiera recursos presupuestales que trasciendan el período del Presupuesto Nacional (tope, registro y comunicación a la Asamblea General y al Consejo Fiscal Autónomo), constituyen un paso hacia la transparencia y la comprensión pública de las cuentas públicas y su sostenibilidad intertemporal.

A ello se sumará el desarrollo de una estrategia de comunicación más clara y sistemática, con reportes comprensibles para audiencias técnicas y no técnicas. Estas medidas no solo amplían el acceso a la información, sino que también consolidan la credibilidad y la confianza pública en la aplicación de la institucionalidad fiscal, fortaleciendo la rendición de cuentas y el debate informado sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

³⁰ González & Rodríguez (2025).

3 MODERNIZACIÓN Y EQUIDAD TRIBUTARIA

3.1 MEJORA DE LA EFICIENCIA RECAUDATORIA DE LA DGI

La Dirección General Impositiva (DGI) ha desempeñado un papel clave en el sostenimiento fiscal de Uruguay, aportando cerca del 85% de los ingresos del Gobierno Central. A lo largo de su trayectoria, ha trabajado de manera constante y comprometida para mejorar la calidad de sus servicios y generar valor público. En las últimas décadas, ha fortalecido la planificación estratégica, digitalizado procesos y modernizado sus sistemas tecnológicos, optimizando la gestión tributaria y facilitando la interacción entre instituciones y contribuyentes a través de soluciones de gobierno electrónico, sin descuidar los controles ni la ampliación de los servicios.

La **eficiencia recaudatoria** atribuible al desempeño de la DGI, entendida como la parte de la recaudación que no consigue ser explicada por el crecimiento económico ni por cambios en las normas tributarias, ha registrado niveles variables en el período 2016 – 2024, con un promedio anual de 0,10% del PIB, por debajo de los niveles registrados en el período 2005-2015, que se ubicaron en 0,15% del PIB.

Para elevar el desempeño y consolidar su aporte a los ingresos fiscales, la DGI enfrenta desafíos estratégicos que esta administración se propone abordar. Superarlos permitirá aumentar la recaudación, fortalecer la confianza ciudadana en la gestión tributaria, así como optimizar el uso de los recursos públicos.

Actualmente, la DGI combina un modelo de control (basado en la fiscalización y la aplicación de sanciones), con uno de facilitación del cumplimiento tributario (orientado a la simplificación de trámites y la asistencia al contribuyente). Sin embargo, estos no están integrados en un modelo de gestión de cumplimiento, ni se apoyan en un proceso corporativo para la toma de decisiones basado en evidencia. Como resultado, se ejecutan procedimientos fragmentados y descoordinados, reduciendo la efectividad y eficiencia de los recursos.

Asimismo, la ausencia de un sistema de evaluación del desempeño y de la eficacia de las acciones ha limitado la capacidad de aprendizaje institucional. Cada interacción con contribuyentes representa información que puede mejorar el diseño y la ejecución de las políticas tributarias. La incorporación de mecanismos sistemáticos de evaluación permitirá corregir debilidades, potenciar fortalezas y generar un ciclo continuo de mejora.

La estrategia que seguirá la DGI en esta administración se sustenta en un **modelo de gestión** que reconoce las múltiples causas del incumplimiento tributario, que incluyen olvido, desconocimiento, costos de cumplimiento, baja percepción de riesgo, incomprensión de los procedimientos, dificultades financieras, oportunismo, decisión de no cumplir y fraude deliberado. Los individuos tienen actitudes diferentes frente al dilema de cumplir/no cumplir, que también deben ser ponderadas en un modelo de gestión.

A partir de la identificación de las causas por segmento de contribuyentes, perfil de riesgo y tipo de obligación tributaria, la DGI implementará acciones específicas, ajustadas a dichas causas, que serán evaluadas de manera sistemática. En este marco, las decisiones de asignación se sustentan en un proceso corporativo de priorización basado en la caracterización y valoración de los principales problemas de incumplimiento.

Es importante notar que esta estrategia requiere cooperación y coordinación con otras administraciones tributarias y organismos relevantes, y se alinea con las mejores prácticas

internacionales, como las implementadas por la Oficina de Impuestos de Australia y el Servicio de Impuestos Internos de Chile.

Esta estrategia se proyecta en un horizonte de mediano y largo plazo. En el mediano plazo, la DGI pondrá en marcha un Modelo de Gestión del Cumplimiento Tributario basado en riesgos (MGCT), que combina el control con la facilitación del cumplimiento voluntario, lo que implica:

- Procesos simplificados e integrados, acompañados por los ajustes necesarios en la estructura institucional.
- Un esquema de gobernanza corporativa para darle el soporte adecuado a todos los procesos que inciden en la asignación de recursos.
- Estrategias de tratamiento para todas las causas de incumplimiento, incluyendo mecanismos basados en la autorregulación de la conducta tributaria.
- Nuevos procesos de gestión y evaluación, orientados a medir la eficacia de las acciones, fortalecer la gestión del desempeño y facilitar la adaptación al cambio.

Producto de su implementación se espera:

- Fortalecer la eficacia de las acciones mediante gestión de riesgos que priorice casos severos y considere causas y predisposición al cumplimiento.
- Impulsar la autorregulación con declaraciones prellenadas y procedimientos automáticos.
- Aplicar procedimientos masivos basados en riesgos para problemas de solvencia financiera.
- Mejorar la experiencia del contribuyente con procesos simplificados y servicios personalizados.
- Expandir mecanismos automáticos que eviten incumplimientos por olvido, desconocimiento o errores.
- Fomentar la cultura de cumplimiento mediante comunicación clara y educación tributaria.

En el **corto plazo**, los objetivos son los mismos, pero se apoyan en la estructura vigente, incorporando gradualmente nuevas formas de trabajo. Desde el inicio de esta administración, el organismo ha establecido instancias de gobernanza corporativa para coordinar intervenciones y gestionar riesgos, implementando acciones focalizadas en áreas críticas. Las medidas tradicionales de control se integran ahora con estrategias que fomentan la autorregulación, aumentando su efectividad y promoviendo un cambio cultural en la relación con los contribuyentes.

Así, en el corto plazo se espera:

- Aumentar la percepción de riesgo, incrementando la probabilidad subjetiva de ser detectado en incumplimiento.
- Ampliar la cobertura de cumplimiento, combinando controles tradicionales con mecanismos de autorregulación.
- Minimizar incumplimientos involuntarios, derivados de olvido, desconocimiento de normas o procedimientos.
- Detectar y sancionar conductas oportunistas, generando efecto demostración y previniendo fraudes tributarios.

Cabe señalar que la estrategia de corto plazo incluye la evaluación sistemática de la eficacia de las acciones, que retroalimentará la planificación de mediano plazo, así como el fortalecimiento

y la diversificación de la comunicación, promoviendo buenas prácticas y previniendo riesgos para los contribuyentes.

Según la **experiencia internacional**, recopilada a través de marcos comparativos como ISORA (International Survey on Revenue Administration) y TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool), las reformas orientadas a fortalecer la administración tributaria tienden a traducirse en aumentos significativos de la recaudación y de la eficiencia del sistema fiscal. ISORA releva mediante encuestas estandarizadas información sobre múltiples dimensiones de las administraciones tributarias, mientras que TADAT lo hace a través de evaluaciones presenciales en terreno, lo que aporta una visión más independiente de las fortalezas y debilidades de cada organismo. Con base en estos instrumentos, el FMI encuentra que los países que implementaron mejoras en su gestión lograron incrementos sostenidos de ingresos, cercanos al 1% del PIB en horizontes de mediano plazo, especialmente cuando las reformas incluyeron digitalización, simplificación de trámites y controles más efectivos sobre el cumplimiento, como los que se implementarán durante la presente administración.

En este contexto, se espera que la implementación del plan de mejoras en la gestión antes detallados, resulte en incrementos graduales y acumulativos en eficiencia y recaudación en el período presupuestal. Sustentado en las fortalezas del organismo y en su sólida trayectoria en la gestión tributaria, se prevé una mejora de al menos 15% en eficiencia y recaudación, aunque orientados a lograr una mejora más sustantiva, de hasta 50%, alcanzando niveles semejantes a los registros observados en el período 2005-2015.

3.2 AJUSTES AL SISTEMA TRIBUTARIO

El programa de convergencia fiscal propuesto en el presente proyecto de presupuesto incluye cambios en el sistema tributario que adaptan la estructura tributaria de Uruguay a tendencias globales en la materia y que corrigen inconsistencias técnicas. En ese marco, las modificaciones propuestas para el sistema tributario pueden agruparse en dos grandes categorías.

En primer lugar, se proponen ajustes que tienen como propósito **localizar** el pago de impuestos en Uruguay que se están pagando en el exterior. En este sentido, el propósito de esta iniciativa no es aumentar los impuestos para los contribuyentes alcanzados por la norma, sino simplemente localizar en Uruguay la recaudación de tributos que actualmente se pagan en el exterior. En esta primera categoría se ubica el Impuesto Mínimo Complementario Doméstico y las modificaciones en el tratamiento tributario aplicable a la distribución de dividendos y utilidades que las empresas uruguayas realizan a sus accionistas o socios no residentes.

En segundo lugar, se proponen **ajustes técnicos** que están orientados a otorgar mayor equidad horizontal sobre impuestos existentes. En esta segunda categoría se incluyen modificaciones que permiten gravar ciertos rendimientos y ganancias de capital derivadas de activos situados en el exterior, la inclusión de una norma antiabuso para el caso de ventas que se materialicen como transferencias indirectas transnacionales de activos, deducciones en el IRPF para contribuyentes que adopten menores de edad y cambios en los regímenes de envíos expresos.

3.2.1 Cambios que localizan pagos de impuestos en Uruguay

La nueva realidad fiscal internacional, particularmente la irrupción del **Impuesto Mínimo Global** neutraliza los beneficios tributarios que Uruguay ha venido concediendo para promover la inversión y el empleo. En la medida que el impuesto mencionado grava rentas generadas por

entidades locales pertenecientes a determinados grupos multinacionales cuando no son suficientemente gravadas en Uruguay, implica que las rentas exoneradas por nuestro sistema tributario son gravadas en otra jurisdicción.

De este modo, el sacrificio tributario que nuestro país realiza se convierte –en términos económicos– en transferencias directas desde nuestra tesorería a la tesorería del país donde reside la matriz última del grupo multinacional que se trate.

Para evitar este efecto no deseado es que se propone la creación del Impuesto Mínimo Complementario Doméstico. Estrictamente, se trata de un impuesto que implica un cambio en la localización del lugar de pago del tributo.

En la misma línea, también se propone eliminar la exoneración que actualmente aplica a ciertas **distribuciones de dividendos y utilidades que las empresas uruguayas realizan a sus accionistas o socios no residentes**. La medida propuesta implica que, si en el país de residencia de los accionistas o socios se gravan los dividendos o utilidades recibidos desde Uruguay y se les concede un crédito fiscal por el impuesto abonado en nuestro país, entonces no se le aplicará exoneración a esos dividendos o utilidades.

De manera similar a lo planteado en el caso del Impuesto Mínimo Complementario Doméstico, esta modificación tributaria no implica un costo adicional para el contribuyente, dado que el monto que deberá abonar en Uruguay lo dejará de pagar en la jurisdicción donde el accionista o socio es residente.

3.2.2 Ajustes técnicos para otorgar equidad horizontal en impuestos existentes

Asimismo, también se proponen dos ajustes correctivos al sistema tributario con el objetivo de efectivizar la recaudación de impuestos ya existentes.

El primero de ellos es la propuesta de gravar con el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) a los incrementos patrimoniales derivados de **activos situados en el exterior** que generan rendimientos de capital mobiliario, así como también los rendimientos de capital inmobiliario y los respectivos incrementos patrimoniales.

En el año 2011 Uruguay abandonó el criterio de fuente territorial pasando a gravar por IRPF en base al principio de renta mundial los rendimientos de capital mobiliario derivados de inversiones. Esta definición partía de la base de que no era aceptable que el sistema tributario uruguayo discriminara en favor de las inversiones en el exterior otorgándole un tratamiento tributario más benigno que el aplicado a las inversiones locales.

Sin embargo, el diseño de dicha medida adoleció de algunos defectos que implicaron que no todos los rendimientos de las inversiones en el exterior quedaron comprendidos por la norma. Ello porque la modificación de 2011 gravó solamente los rendimientos del capital mobiliario obtenidos del exterior, y no gravó los incrementos patrimoniales que provienen de la venta de los activos que generan dichos rendimientos, así como tampoco gravó los rendimientos de capital inmobiliario y los respectivos incrementos patrimoniales.

Precisamente, la norma propuesta en el proyecto de presupuesto pretende que todos los rendimientos de las inversiones en el exterior queden gravados de modo de asimilarlos al tratamiento tributario que tienen los rendimientos de las inversiones en Uruguay.

El segundo ajuste correctivo que se propone es una **norma antiabuso** que procura evitar que los impuestos que gravan las rentas – IRPF, IRAE e IRNR – en caso de ventas que se materialicen como transferencias indirectas transnacionales de activos se puedan eludir.

Esta erosión de base tributaria uruguaya se ha podido constatar cada vez con mayor frecuencia, verificándose que importantes empresas de nuestro medio o inmuebles con valores relevantes pertenecen a sociedades no residentes.

La venta de dichas empresas o inmuebles se encuentra gravada por IRAE, IRPF o IRNR, según corresponda, porque constituye una renta de fuente uruguaya. En cambio, si la venta de dichas empresas o inmuebles se materializa – indirectamente – a través de la venta de acciones de la entidad del exterior, no queda alcanzada por los impuestos domésticos. En ambos casos se trata de la venta de empresas o de inmuebles situados en nuestro país, instrumentadas jurídicamente de diferente manera.

Para evitar la elusión del impuesto a través de la planificación tributaria internacional, y por razones de equidad horizontal, ambas operaciones que tienen idéntico contenido económico deben estar sometidas a la misma carga tributaria. Por tal motivo, se propone una cláusula antiabuso que evita que mediante una maniobra muy simple se pueda eludir el pago de impuestos en nuestro país, correspondiente a operaciones ocurridas dentro de nuestro territorio.

También se propone una modificación en el IRPF que permite que los **contribuyentes que adopten menores de edad puedan deducir** en el marco del referido impuesto las mismas partidas que cualquier otro padre o madre.

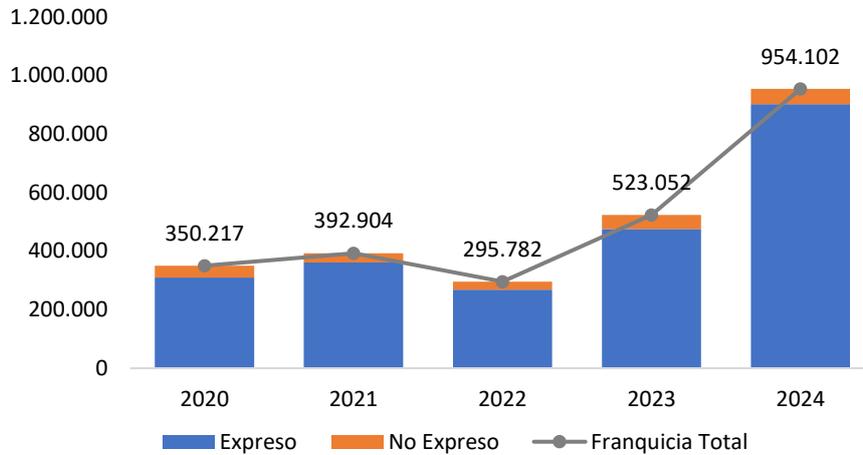
El diseño actual de las deducciones por este concepto establece que en el caso de adopciones la deducción recién se puede efectivizar cuando los menores adoptados adquieren la calidad de “hijo”, luego que la resolución judicial otorga la adopción definitiva. Por tal motivo, transcurre un importante período durante el cual, si bien los contribuyentes tienen a su cargo al menor, no pueden efectuar la referida deducción.

Se propone introducir un cambio en el texto legislativo que permita que la deducción en la liquidación del IRPF también pueda ser realizada por aquellos contribuyentes que han recibido la tenencia de un menor con fines de adopción mientras que se concreta formalmente la adopción definitiva.

Finalmente, se incluyen modificaciones en el **Régimen de Envíos Expresos**. El régimen establecido por ley en el año 2013 permite el ingreso al país de envíos postales internacionales por un valor de hasta 200 dólares, que incluye dos regímenes. En primer lugar, mediante el régimen de franquicia se exonera del pago de todo tributo por hasta tres paquetes por año. Incluye dos modalidades: expreso (Courier hasta 200USD) o no expreso (Correo Uruguayo hasta 50USD). En segundo lugar, el régimen simplificado de pago de tributos permite el ingreso de paquetes abonando el 60% del valor con un pago mínimo de 10USD, sin límite de número de paquetes que puede realizar una persona física o jurídica por año.

En el año 2024 se llegó casi al millón de paquetes y más de 650 mil usuarios en el régimen.

Régimen de envíos postales
Envíos expresos y no expresos



Fuente: MEF

El sistema es valorado por los consumidores y facilita el arbitraje de precios; sin embargo, las buenas prácticas internacionales muestran que, si bien los países suelen exonerar de tributos aduaneros a las franquicias, no lo hacen respecto de los impuestos internos. La modificación propuesta consiste en que la mercadería sometida al régimen de envíos postales internacionales, cuyo valor de factura o su declaración de valor no exceda los USD 800 anuales, quedarán exentas del pago de aranceles. Las importaciones quedaran sujetas al pago de la tributación interna con una alícuota del 22% sobre el valor de factura o declaración de valor de la mercadería, con una tributación mínima de USD 20 por envío. Esta franquicia tendrá un cupo de hasta tres envíos al año para utilizarse. Por fuera de esta franquicia se abonará, tal como hoy, 60%.

4 PROYECCIONES FISCALES

4.1 PROYECCIONES DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

Se presenta a continuación la proyección de las cifras fiscales del Sector Público Consolidado (SPC) para el período 2025-2029. Para cada organismo, las estimaciones se elaboran en base al escenario macroeconómico proyectado para los próximos años.

Se espera que el resultado global del **Gobierno Central-Banco de Previsión Social (GC-BPS)** mejore paulatinamente desde un resultado negativo de 4,1% del PIB previsto para 2025 hasta alcanzar un déficit de 2,6% del PIB en 2029, consistente con un resultado primario equilibrado en términos del PIB para el mismo año.³¹ Sin perjuicio de ello, el déficit global del GC-BPS observado en 2025 será de 3,7%, por el ingreso –por única vez– asociado al Fideicomiso II de la Seguridad Social en el marco de la Ley N° 20.209 (Ley de cuarentones), que se estima en 0,4% del PIB.

Los **ingresos del GC-BPS** se prevé asciendan a 28,9% del PIB en 2029, lo que representa un incremento de 1,6 puntos del PIB respecto a lo previsto en 2024. Dentro del Gobierno Central la mejora obedece fundamentalmente a la evolución esperada de la recaudación de la Dirección General Impositiva (DGI), mientras los Otros ingresos del Gobierno Central se estima que disminuyan 0,3% del PIB respecto a 2024.

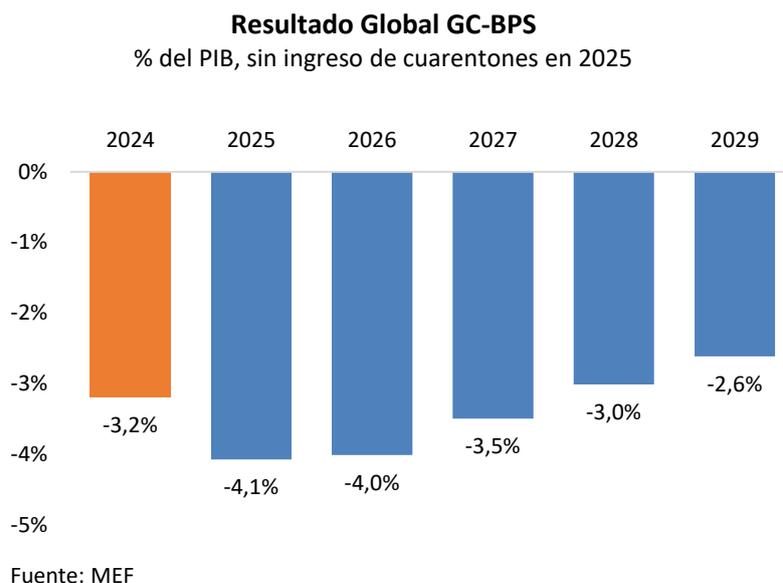
La proyección de recaudación de la DGI incorpora las medidas impositivas incluidas en el proyecto de Presupuesto Nacional que se envía al Poder Ejecutivo, así como las estimaciones de ganancia de eficiencia recaudatoria proyectadas para el período. Por su parte, dentro de Otros ingresos del Gobierno Central se proyectan las transferencias de utilidades de Empresas Públicas (EPPP) en sus niveles estructurales.³²

Por otro lado, los **ingresos del BPS** incorporan en 2025 el ingreso de los fondos del Fideicomiso II de la Seguridad Social en el marco de la Ley N° 20.209 (Ley de cuarentones). Cabe precisar que el fideicomiso se constituirá con la totalidad de los fondos acumulados correspondientes a las personas que opten por revocar el artículo 8° de la Ley N° 16.713, por un monto estimado en 0,4% del PIB. Para el resto del período los ingresos del organismo se proyectan en línea con la evolución esperada de la masa salarial.

Los **egresos primarios del Gobierno Central-BPS** se prevé que alcancen 28,9% del PIB en 2029. Este valor implica un aumento de 0,9% del PIB respecto a 2024 y una disminución de 0,2% del PIB respecto a 2025. La proyección contempla la evolución esperada del gasto endógeno, los gastos ya comprometidos por normas vigentes o compromisos contractuales ya adquiridos, así como las asignaciones de gastos incrementales incluidos en este presupuesto.

³¹ A partir de abril de 2025, los resultados dejan de presentarse excluyendo los ingresos por intereses del Fideicomiso de la Seguridad Social (Ley N.º 19.590), ya que, dada la madurez de dicha ley, estos ingresos se consideran estructurales para el fideicomiso. No obstante, con el fin de mantener la trazabilidad de los efectos de esta norma, y del Fideicomiso II de la Seguridad Social (Ley N° 20.209), los ingresos correspondientes son reportados en el Cuadro Resultado Fiscal del Sector Público.

³² Excepto en el caso del Banco República Oriental del Uruguay (BROU), que se disponen estimaciones realizadas de las utilidades a transferir en 2026 en base a la proyección del resultado del ejercicio 2025 realizada por el BROU.



Se prevé que el rubro remuneraciones se mantenga en 5,0% del PIB a lo largo del período. Esta proyección responde al mantenimiento general del salario real en la Administración Central y los organismos docentes, junto con los incrementos salariales que se acordaron a nivel de rama. A ello se suman los recursos destinados a la conservación y llenado de vacantes, la habilitación de ascensos y las asignaciones previstas en este presupuesto, como, por ejemplo, la creación de cargos vinculados al área de seguridad.

Por su parte, se proyecta que los gastos no personales y las transferencias aumenten 0,5% del PIB en el periodo, contemplando las asignaciones presupuestales en las áreas definidas como prioritarias: crecimiento económico, matriz de protección social y seguridad pública.

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

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 0,3% del PIB para 2029, en línea con las mejoras de eficiencia esperadas en el marco de la revalorización de los Compromisos de Gestión. La proyección de inversiones de las empresas públicas recoge 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 -3,3% del PIB para el año 2025, convergiendo a -2,3% del PIB hacia 2025.

| RESULTADO FISCAL DEL SECTOR PÚBLICO | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Proyecciones, % del PIB | | | | | | |
| GOBIERNO CENTRAL - BPS | | | | | | |
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| INGRESOS GOBIERNO CENTRAL - BPS | 27,3 | 27,8 | 27,9 | 28,3 | 28,6 | 28,9 |
| <i>Gobierno Central</i> | 19,9 | 20,0 | 20,3 | 20,8 | 21,1 | 21,3 |
| DGI | 16,4 | 16,6 | 17,0 | 17,6 | 17,8 | 18,1 |
| Comercio Exterior | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 |
| Otros | 2,4 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| <i>BPS</i> | <i>7,4</i> | <i>7,8</i> | <i>7,5</i> | <i>7,5</i> | <i>7,6</i> | <i>7,6</i> |
| <i>BPS sin cuarentones</i> | <i>7,4</i> | <i>7,4</i> | <i>7,5</i> | <i>7,5</i> | <i>7,6</i> | <i>7,6</i> |
| EGRESOS PRIMARIOS GOBIERNO CENTRAL - BPS | 28,1 | 29,1 | 29,4 | 29,3 | 29,1 | 28,9 |
| <i>Egresos Primarios Corrientes Gobierno Central - BPS</i> | <i>26,8</i> | <i>27,6</i> | <i>27,8</i> | <i>27,8</i> | <i>27,6</i> | <i>27,5</i> |
| Remuneraciones | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| Gastos no personales | 3,5 | 3,9 | 4,0 | 4,0 | 3,9 | 3,8 |
| Pasividades | 9,9 | 9,9 | 10,1 | 10,1 | 10,1 | 10,0 |
| Transferencias | 8,4 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 8,7 | 8,6 |
| <i>Inversiones GC</i> | <i>1,2</i> | <i>1,5</i> | <i>1,5</i> | <i>1,5</i> | <i>1,5</i> | <i>1,5</i> |
| RESULTADO PRIMARIO GOBIERNO CENTRAL - BPS | -0,8 | -1,2 | -1,5 | -1,0 | -0,5 | 0,0 |
| Intereses Gobierno Central - BPS | 2,4 | 2,4 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,6 |
| <i>Efecto cincuentones y cuarentones en intereses del GC - BPS</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,1</i> | <i>-0,1</i> |
| RESULTADO GLOBAL GOBIERNO CENTRAL - BPS | -3,2 | -3,7 | -4,0 | -3,5 | -3,0 | -2,6 |
| RESTO SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO | | | | | | |
| RESULTADO GLOBAL EMPRESAS PÚBLICAS | -0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| RESULTADO GLOBAL INTENDENCIAS | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| RESULTADO GLOBAL BSE | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO NO MONETARIO | -3,2 | -3,3 | -3,8 | -3,2 | -2,7 | -2,3 |
| SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO | | | | | | |
| RESULTADO GLOBAL BCU | -0,9 | -0,9 | -0,8 | -0,7 | -0,7 | -0,7 |
| RESULTADO PRIMARIO SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO | -1,0 | -1,5 | -1,7 | -1,1 | -0,6 | -0,2 |
| RESULTADO GLOBAL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO | -4,1 | -4,2 | -4,5 | -3,9 | -3,4 | -3,0 |

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

Finalmente, se espera que el resultado global del Banco Central del Uruguay (BCU), en concordancia con el cumplimiento de sus metas inflacionarias, presente una trayectoria decreciente hasta ubicarse en -0,7% del PIB en 2029, debido al menor pago esperado de intereses.

En suma, la programación financiera que resulta del presente proyecto presupuestal contempla una trayectoria de mejora sostenida de las cuentas públicas en línea con la reformulación del marco fiscal trazado por la presente administración. Este proceso se sustenta en una combinación de medidas orientadas a apuntalar el crecimiento económico, fortalecer la institucionalidad fiscal, mejorar la eficiencia recaudatoria y proveer los recursos fiscales para atender las áreas prioritarias del gobierno.

4.2 METAS DEL NUEVO MARCO FISCAL

Tal como se expuso, en el marco de la regla fiscal dual propuesta, tanto las metas de resultado fiscal estructural como los topes de endeudamiento neto deberán guardar coherencia con una trayectoria compatible con el ancla de deuda. Esta ancla se ha definido en 65% del PIB para la deuda neta del GC-BPS.

El punto de partida de esta administración es de un resultado fiscal estructural del GC-BPS (RFE) de -3,9% del PIB tendencial en 2024. Este se divide en un resultado primario estructural de -1,5% y unos intereses estructurales de 2,4%.³³ De mantenerse este RFE, la deuda seguiría una trayectoria ascendente, superando el ancla de deuda y profundizando la divergencia respecto a ella. En este contexto, se vuelve necesario reducir el déficit fiscal estructural, a fin de asegurar que la trayectoria de la deuda converja hacia el ancla establecida.

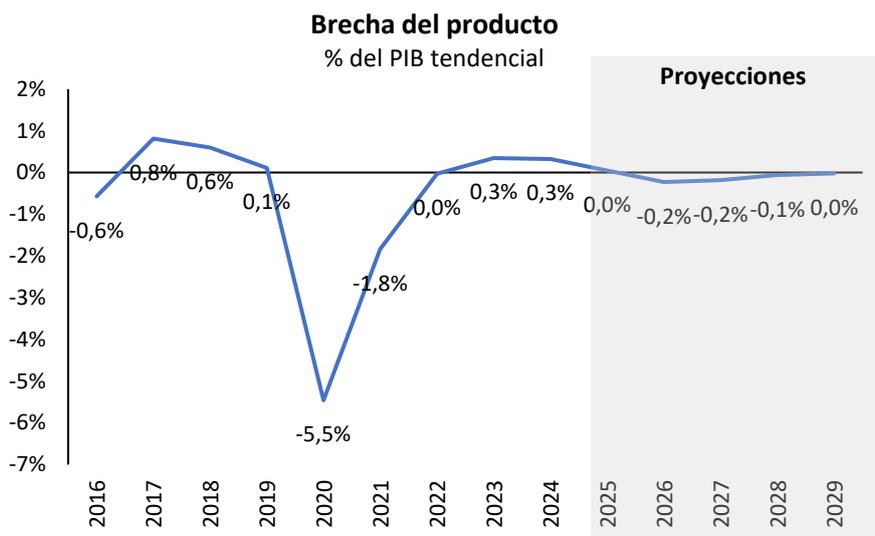
Un aspecto favorable para destacar es que el nivel inicial de la deuda efectiva se encuentra por debajo del ancla definida. Ello implica que la reducción del déficit que es necesario implementar puede hacerse de manera gradual, sin necesidad de aplicar una corrección abrupta. En ese sentido, se plantea una reducción paulatina del déficit estructural, la cual implicará no superar el ancla y converger hacia la estabilización de la deuda manteniéndose por debajo de la misma. A su vez, es necesario establecer topes de endeudamiento consistentes con dichas metas de RFE.

4.2.1 Metas de Resultado Fiscal Estructural

Para la definición de las metas del RFE es necesario contar con proyecciones de la brecha del producto -que permitan ajustar cíclicamente el resultado fiscal observado-, así como de los eventuales ajustes asociados a ingresos o egresos extraordinarios o transitorios.

En relación con el ajuste cíclico, se prevé que la brecha del producto permanezca relativamente cerrada durante el período presupuestal, lo que implica que el PIB se ubicaría en niveles muy próximos a su tendencia. Estas proyecciones surgen de estimaciones que se sustentan en los insumos provistos por el Comité de Expertos. El carácter estable de la brecha implica también que la estimación del RFE refleje, principalmente, la dinámica estructural de ingresos y gastos, sin distorsiones asociadas al ciclo económico.

³³ Dados los cambios de criterio en la definición del ajuste por partidas transitorias o extraordinarias, los intereses del RFE coinciden con los del resultado efectivo. Esto se debe a que ya no se realizan ajustes por la reapertura de títulos por sobre o bajo la par, dado que forma parte de la operativa habitual de la Unidad de Gestión de Deuda. A su vez, tampoco se ajustan los intereses asociados al Fideicomiso de la Seguridad Social, dado que constituyen una ganancia de intereses permanente (o muy duradera).



Fuente: MEF en base a insumos del Comité de Expertos.

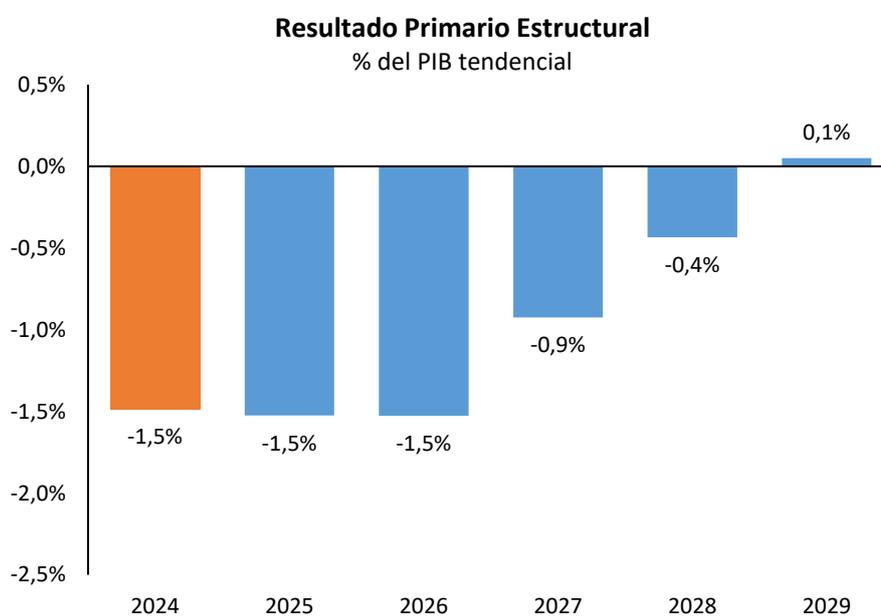
Por su parte, las proyecciones de los ajustes extraordinarios revisten una mayor complejidad, dado que, por su propia naturaleza, su anticipación resulta difícil de realizar. En línea con lo anterior, su magnitud esperada tiende a cero en el horizonte de predicción de mediano plazo. No obstante, para el corto plazo, se cuenta con información más precisa. En este sentido, para 2025, los egresos extraordinarios se explican por las obligaciones vinculadas a la resolución del diferendo pendiente por Ferrocarril Central, la reducción de la deuda flotante vinculada a ASSE y el pago a los partidos políticos por las elecciones departamentales, entre otros.

Las metas del resultado estructural y la incidencia de los efectos transitorios y cíclicos sobre su estimación, se resumen en el siguiente cuadro y gráfico. Consecuentemente con una proyección de la brecha del producto prácticamente cerrada y un ajuste por partidas extraordinarias o transitorias prácticamente nulo para el fin del período, se proyecta una convergencia entre el resultado observado y el estructural durante el período.

| Resultado Fiscal Observado y Estructural del GC-BPS | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| % del PIB | | | | | | |
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| Resultado Primario | -0,8% | -1,2% | -1,5% | -1,0% | -0,5% | 0,0% |
| Intereses | 2,4% | 2,4% | 2,5% | 2,5% | 2,5% | 2,6% |
| Resultado Global | -3,2% | -3,7% | -4,0% | -3,5% | -3,0% | -2,6% |
| Ajuste Extraordinarios | -0,7% | -0,3% | -0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Ingresos Extraordinarios (-) | 0,5% | 0,5% | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Egresos Extraordinarios (+) | -0,2% | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Intereses Extraordinarios (+) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Ajuste Cíclico | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| INGRESOS TOTALES GC-BPS | -0,1% | 0,0% | 0,1% | 0,1% | 0,0% | 0,0% |
| Ingresos DGI | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Ingresos Comercio Exterior | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Ingresos BPS | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| EGRESOS TOTALES GC-BPS | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Remuneraciones | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Pasividades | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Resultado Primario Estructural | -1,5% | -1,5% | -1,5% | -0,9% | -0,4% | 0,1% |
| Resultado Fiscal Estructural | -3,9% | -3,9% | -4,0% | -3,5% | -3,0% | -2,6% |

Fuente: MEF

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

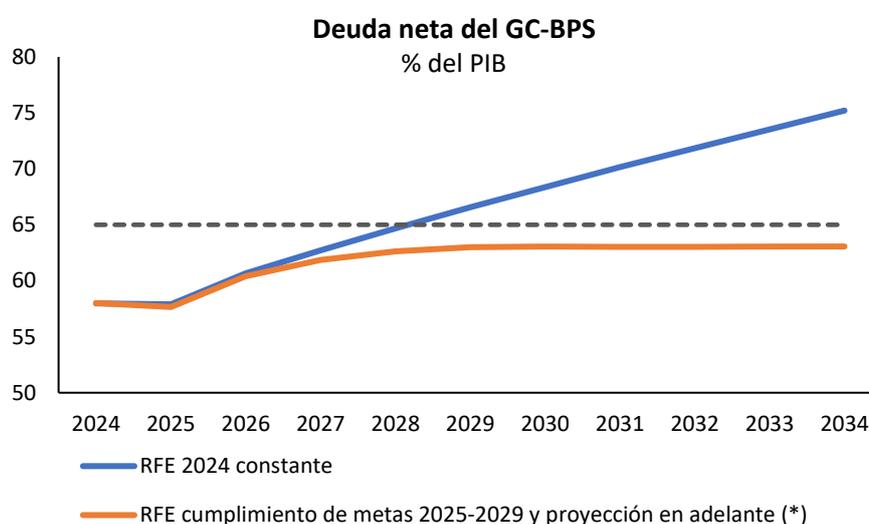


Fuente: MEF

Como puede verse, las metas fiscales planteadas para el período implican una reducción gradual del déficit, reflejando la convergencia hacia niveles más consistentes con la sostenibilidad de la deuda. En este sentido, el resultado primario estructural muestra una reducción significativa, principalmente a partir de 2027, alcanzando un leve superávit fiscal en 2029 –los ingresos estructurales superan a los gastos primarios (antes del pago de intereses) estructurales–.

En paralelo, los intereses presentan un incremento moderado a lo largo del período, pasando de 2,4% en 2025 a 2,6% en 2029. Esta evolución refleja principalmente el incremento inicial de la deuda, que eleva el pago de intereses aun cuando el déficit primario estructural comience a reducirse. La interacción entre el resultado primario estructural y los intereses determina la trayectoria del resultado fiscal estructural, que experimentaría una gradual disminución del déficit hasta alcanzar -2,6% en 2029.

El cumplimiento de las metas de RFE permitirá moderar de forma progresiva el crecimiento de la deuda neta, evitando que se supere el ancla y favoreciendo su convergencia hacia una **senda de estabilización por debajo del 65%**, tal como puede observarse en la línea naranja paralela al ancla de deuda. En el mismo gráfico, puede observarse la evolución esperada de la deuda de mantenerse el déficit estructural observado en 2024, en la línea que atraviesa en forma ascendente el nivel del ancla de deuda definido, manteniendo un comportamiento sostenidamente creciente.



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.

Los supuestos detrás de la proyección base de la deuda hasta 2029 se detallan en profundidad en el capítulo siguiente. A partir de 2030, se trata de una simulación que incorpora los siguientes supuestos: crecimiento tendencial de las variables macroeconómicas (PIB, IPC, ISR), tasas de interés que se mantienen constantes en los niveles de 2029 al igual que la composición de la deuda por monedas. En cuanto al resultado fiscal, este incorpora la trayectoria de los gastos e ingresos de acuerdo a la evolución tendencial de las variables macroeconómicas, el calendario de pagos y amortizaciones de la deuda y otros compromisos contractuales. El resto de las partidas, tanto de ingresos como de gastos, para las cuales no se dispone de información específica y cuya evolución no está vinculada directamente a ninguna variable macroeconómica, se supone constante en términos reales. En el escenario contrafáctico, que simula la trayectoria de la deuda bajo el supuesto de mantener constante el resultado fiscal estructural observado en 2024, se conservan los mismos supuestos que en el escenario base, modificándose únicamente el resultado primario.

4.2.2 Tope de endeudamiento neto

Respecto a la meta operacional de tope de endeudamiento neto del Gobierno Central, el presupuesto incluye un artículo que fija su valor 25.115 millones de Unidades Indexada para el año 2026. En el siguiente apartado se desarrolla la estrategia de financiamiento y gestión de la deuda soberana.

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 deuda es cubrir las necesidades de financiamiento del país en forma oportuna, minimizando el costo esperado en pago de intereses. Al mismo tiempo, se procura mantener niveles prudentes de exposición a riesgos en la estructura por monedas, plazos y tasas de la deuda pública, que contribuyan a una trayectoria sostenible del endeudamiento en relación al tamaño de la economía.

La estrategia de fondeo toma en cuenta el volumen de las necesidades de financiamiento del Gobierno y los niveles precautorios de liquidez de Tesorería, así como las alternativas y costos de acceso al crédito en los mercados de bonos domésticos e internacionales y de préstamos de organismos multilaterales.

Además de nuevo financiamiento, una parte importante de la gestión de deuda supone la administración de obligaciones financieras ya contraídas, atendiendo a la composición por monedas del stock de deuda pública, su cadencia de vencimientos y la estructura en tasas fijas y flotantes. Para ello, se busca optimizar el perfil por monedas, plazos y de tasas del portafolio de deuda soberana a través de operaciones de manejo de pasivos y conversiones sintéticas de deuda.

La gestión de deuda del Gobierno también procura promover el desarrollo de un mercado secundario de bonos que sea líquido y profundo, particularmente en moneda local, con curvas de rendimientos que sirvan de referencia para el acceso al financiamiento para emisiones privadas corporativas, de empresas del sector público y de proyectos de infraestructura, entre otras.

Tanto en la búsqueda de nuevo financiamiento como en las operaciones de manejo de pasivos, así como en el desarrollo de los mercados secundarios, la diversidad de la base inversora y la calidad crediticia son factores fundamentales. Acceder a una amplia gama de inversores, tanto residentes como no residentes, y tener una robusta calidad de crédito, ofrece más opciones de financiamiento y da mayor flexibilidad financiera al Gobierno, a la vez que contribuye a una mayor liquidez y calado de los mercados de deuda.

5.2 OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO DURANTE 2025

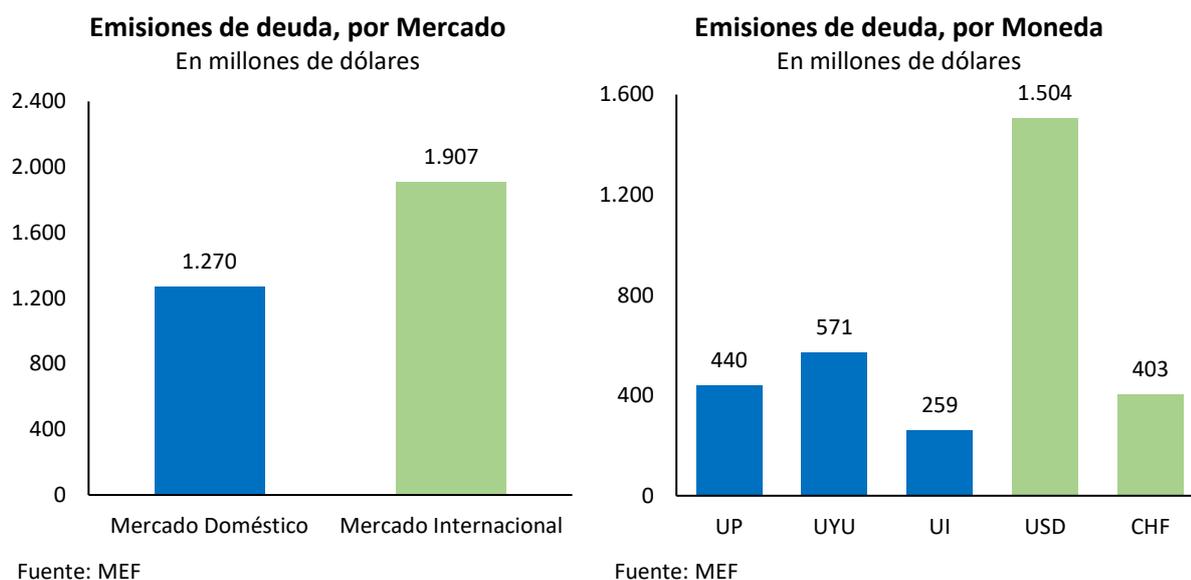
Entre enero y agosto de 2025, el endeudamiento bruto total del Gobierno (emisión de títulos de mercado y desembolsos con organismos multilaterales) alcanzó el equivalente a 3.210 millones de dólares.

Las amortizaciones totales de bonos y préstamos fueron de 1.903 millones de dólares. Así, el fondeo neto durante los primeros ocho meses del año fue de 1.307 millones de dólares. Además, el Gobierno disminuyó su stock de activos financieros en 528 millones de dólares durante este período. Como resultado, el endeudamiento neto del Gobierno acumulado durante el período enero-agosto de 2025 fue de 1.835 millones de dólares.

Del fondeo bruto total, el 99% (3.177 millones de dólares) provino de Notas del Tesoro y Bonos internacionales, en los plazos cortos, medios y largos. El resto (33 millones de dólares) se obtuvo mediante desembolsos de préstamos multilaterales.

Del total de fondeo obtenido en el mercado, el 40% se emitió en el mercado doméstico a través de Notas de Tesorería denominadas en moneda local (1.270 millones de dólares). El monto restante (1.904 millones de dólares) se obtuvo accediendo a los mercados de bonos externos en dos monedas extranjeras: dólares estadounidenses (en febrero) y francos suizos (en junio).

Emisión total de títulos de mercado entre enero y agosto de 2025



5.2.1 Operaciones de financiamiento y de manejo de pasivos en el mercado local

Durante 2025, el Gobierno emitió un total equivalente a 1.270 millones de dólares a través de subastas periódicas de Notas del Tesoro en moneda local (UYU, pesos uruguayos), UI (Unidades indexadas) y UP (Unidades Previsionales). En el primer semestre de 2025, las emisiones totales fueron por el equivalente de 959 millones de dólares. En los dos primeros meses del calendario del segundo semestre (julio y agosto), las emisiones totales fueron el equivalente de 311 millones de dólares.

Asimismo, se continuaron ejecutando operaciones de manejo de pasivos del Gobierno Central, para mitigar riesgos de refinanciamiento de la deuda y mejorar la liquidez en las curvas de rendimiento de Notas. Con ello se busca extender los plazos de vencimientos de deuda y suavizar temporalmente el calendario de amortizaciones. Los inversores tienen la opción de utilizar los Bonos del Tesoro del Gobierno Central de corta madurez y las Letras de Regulación Monetaria (LRM) del Banco Central del Uruguay (BCU) como instrumentos elegibles para canjearlos por su compra de Notas del Tesoro durante las licitaciones. En particular, en lo que va del año, un 68,5% del total emitido de Notas de Tesorería del Gobierno se integró utilizando Notas del Tesoro y LRM del BCU.

Calendario de licitaciones de Notas en el segundo semestre de 2025. El 15 de julio de este año el Gobierno presentó el calendario de emisiones en el mercado local para el segundo semestre del año. El diseño del programa de subastas requiere definir un conjunto de parámetros: el número y tipo instrumentos a licitar, en términos de montos base, tipo de moneda nacional, plazos de madurez, la forma de amortización y la frecuencia y secuencia de los títulos a licitar. Asimismo, es necesario fijar los cupones para los títulos a emitirse por primera vez y el conjunto de títulos elegibles del MEF y BCU para canje en cada tipo de instrumento licitado. Para estas definiciones, se tuvieron en cuenta los siguientes elementos y criterios: (i) la evolución de la demanda (en cuanto a monedas, madurez y montos y preferencias por modalidades de integración) por parte de distintos tipos de inversores; (ii) los objetivos de monto de financiamiento del Gobierno en el mercado local dado el programa financiero de 2025; (iii) la compresión y evolución futura de las tasas de las Letras del Banco Central en la parte corta de la curva, (iv) la trayectoria esperada de la inflación y de los salarios reales y (v) el contexto local e internacional y la evolución del valor del dólar a nivel global. En particular, las preferencias por parte de los inversores han rotado en los últimos meses en instrumentos a tasa fija nominal en plazos menores a cinco años, en un contexto de significativa caída de la inflación y de las expectativas de inflación, el continuo aumento en la credibilidad del Banco Central así como el debilitamiento del dólar a nivel internacional. También se evaluaron algunos aspectos estructurales, como la maduración del sistema previsional en su pilar de capitalización individual, con los consiguientes dos efectos: (i) crecimiento del Fondo de Retiro de las AFAPs en el pilar de acumulación, y su impacto en la demanda de títulos del Gobierno de corto plazo (fundamentalmente en UI y tasa fija nominal) y (ii) aumento de activos bajo manejo de las aseguradoras que proveen rentas vitalicias en el pilar de desacumulación, generando una demanda creciente por títulos en UP a largo plazo por razones de calce de balance financiero. Además de inversores institucionales, también se tuvo en cuenta las preferencias del sistema bancario, así como cambios regulatorios del BCU en curso que pueden propender a una mayor tenencia de Notas de Tesorería del gobierno en el balance de los bancos (demanda en el mercado primario) y potenciar su rol de creadores de mercado secundario.

En función de este análisis, el calendario para el segundo semestre se compone de la subasta de cinco instrumentos: dos denominados en Pesos Nominales (UYU), dos en Unidades Indexadas (UI) y el restante en Unidades Previsionales (UP). Tres de las Notas de Tesorería se licitarán por primera vez (las denominados en UYU, y una de las de UI), y en estos tres casos con plazos de vencimiento contractual menores a cinco años. Las restantes dos Notas (la de mayor plazo en UI, y la de UP), corresponden a reaperturas de Notas existentes. El monto base a emitir mediante este calendario se estima en el equivalente a 670 millones de dólares, y el Gobierno podrá

adjudicar hasta el doble de este monto durante el semestre (correspondiente a 1.340 millones de dólares).³⁴

El programa de licitaciones del segundo semestre presenta varias innovaciones. Por primera vez, se incorporan dos instrumentos a tasa fija nominal, ambos con un plazo de menos de cinco años. El calendario también incorpora, por primera vez, tres instrumentos de madurez menor a 5 años. Por último, la estrategia de **nominalización** de los instrumentos ofertados implica que 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), permite al inversor (institucional y minorista) una mejor lectura de la compensación por inflación (punto de equilibrio) requerida por el mercado, dada la curva de demanda y montos demandados a cada tasa.

El objetivo de ampliar el espacio de financiamiento en moneda local en el mercado doméstico y, en particular, el diseño y ejecución del calendario de licitaciones en curso, busca capitalizar los dividendos de una mayor confianza en una trayectoria descendente de la inflación en Uruguay. La aspiración fundamental es financiar al Gobierno a tasas consistentes con la sostenibilidad fiscal, incorporando los avances en la reducción de inflación, la reducción en las expectativas de inflación, la estabilidad del país y la evolución esperada del salario real. Más allá de su significación en las finanzas públicas, la tasa de interés que paga el gobierno es posiblemente la tasa de interés más importante de la economía, ya que es referencia para costos de financiamiento de empresas públicas y privadas. Así, una reducción en las tasas de interés reales coadyuva a un incremento sostenido de la tasa de inversión y un mayor aporte del capital físico, para lograr una mayor tasa de crecimiento de la economía.

Con la publicación del último calendario, 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. Con ese objetivo, a partir de agosto de 2025, la Unidad de Gestión de Deuda del Ministerio de Economía y Finanzas comenzó la publicación del Reporte Mensual de Emisiones de Notas del Tesoro en el Mercado Doméstico. Este informe ofrecerá una descripción detallada de los resultados de las licitaciones de Notas, tanto a nivel agregado como por instrumento. Incluirá información sobre las características de los títulos subastados, montos adjudicados, montos demandados y tasas de corte. Asimismo, incorporará información sobre la curva de posturas de los inversores en la licitación de cada instrumento, participación de inversores por categoría institucional y otros indicadores relevantes para caracterizar el comportamiento de los agentes en las emisiones primarias del Gobierno en el mercado doméstico.

La sistematización y difusión periódica de los resultados de las licitaciones, procura dar mayor visibilidad e insumos para el análisis de la dinámica del mercado local y su significancia macroeconómica, con el objetivo de promover una mayor participación, profundidad y eficiencia, en beneficio de todos los participantes.

³⁴ El Gobierno tiene la intención de implementar el calendario de emisiones según lo programado. No obstante, los montos base, los instrumentos, fechas de emisión, instrumentos elegibles u otras características del mecanismo de licitación podrán estar sujetas a modificaciones, en función de la evolución de las condiciones del mercado durante el semestre y los objetivos de gestión de deuda pública, entre otros factores.

Por último, se continúa la coordinación entre el MEF y el BCU en la ejecución de las estrategias de financiamiento y políticas de esterilización, respectivamente, fundamentalmente en el tramo corto de la curva de rendimientos de títulos públicos. 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) a través de operaciones de mercado, contribuye a reducir los descalces de plazos y monedas de los balances de ambas instituciones.

5.2.2 Operaciones de financiamiento y de manejo de pasivos en el mercado internacional

En lo que respecta al mercado internacional, durante los primeros ocho meses de 2025 se concretaron dos emisiones en el mercado global de capitales por un monto total nominal equivalente a 1.907 millones de dólares.

Bono Global en dólares. El 6 de febrero de 2025, Uruguay llevó a cabo la colocación de un nuevo Bono Global en dólares con vencimiento final en 2037 (con un plazo promedio ponderado de vida de 11 años) por 1.500 millones de dólares, de los cuales 1.200 corresponden a efectivo, y los restantes 300 millones fueron resultado de la recompra de algunos bonos de menor plazo (bono global 2027 en dólares y bono global 2031 en dólares).

Tras un inicio de semana volátil, desencadenado por la incertidumbre en torno a la política comercial de Estados Unidos, Uruguay aguardó por una apertura estable del mercado para realizar la emisión. El bono se lanzó con un spread inicial de 135 puntos básicos (1,35% anual) por sobre el bono del Tesoro Americano de referencia. Dado el volumen y la elasticidad de la demanda, el valor de escasez de sus bonos en dólares, la percepción de riesgo crediticio y la hábil ejecución del sindicato de bancos, el Gobierno pudo comprimir el spread durante la transacción a 100 puntos básicos (1% anual). Así, la transacción marcó el premio más bajo de la historia de Uruguay para un bono nuevo en dólares de tamaño *benchmark*. El rendimiento anual (y cupón anual fijo) del Bono resultó 5,442%. De esta forma, y considerando el ajuste por extensión de la curva, la República logró un nivel de tasa casi alineado con el *fair value* (niveles de secundario al inicio del día de la transacción), con una concesión por emisión nueva estimada de entre 2 y 4 puntos básicos.

El libro de órdenes mostró una base de inversores diversificada, liderada por fondos de inversión de *real money*, apoyados por un sólido flujo de órdenes locales y una liquidez activa por parte de fondos de cobertura. Además, la demanda de fondos *cross-over* contribuyó de manera significativa a la demanda. En total participaron 254 cuentas, muchas de las cuales invirtieron en bonos uruguayos por primera vez (provenientes de países como Irlanda, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Singapur, Taiwán y Luxemburgo).

Bono internacional en francos suizos. El 26 de junio de 2025, Uruguay lanzó su primera oferta de un bono soberano en el mercado suizo, por un total de 320 millones de francos suizos (equivalente a 400 millones de dólares). El rendimiento anual promedio fue de 1,33%. La oferta pública, listada en la Bolsa de Valores de Suiza, comprendió dos tramos iguales de 160 millones de francos suizos, con vencimientos a 5 y 10 años. El rendimiento anual en francos suizos 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. El bono fue emitido con fecha 23 de julio de 2025.

La transacción tuvo dos objetivos principales: (i) avanzar en el programa de financiación internacional de Uruguay para 2025 en función de las necesidades proyectadas y (ii) diversificar las fuentes de financiación (por monedas y base de inversores) accediendo a mercados de economías avanzadas que ofrecen condiciones de financiamiento más favorables via menores tasas de interés.

La emisión estuvo precedida por un extenso proceso de interacción con inversores a través de reuniones presenciales de dos días (con la participación de más de 30 inversores) en tres ciudades suizas (Ginebra, Basilea y Zúrich). A esto le siguió al día siguiente una ronda de reuniones virtuales (que también incluyó inversores de Berna y Lucerna), antes de lanzar la transacción el jueves 26 de junio. Esta interacción con los inversores fue especialmente relevante para el proceso de descubrimiento de precios, ya que pocos soberanos emergentes han emitido bonos en el mercado suizo, y actualmente no hay bonos soberanos latinoamericanos en esta moneda que sirvan de referencia. Un total de 75 cuentas participaron en la operación, principalmente con sede en Suiza.

5.2.3 Financiamiento con Organismos Multilaterales de Crédito

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. Ello incluye la contratación y desembolso de líneas de crédito (líneas de crédito contingentes y préstamos de libre disponibilidad para la Tesorería), con varios organismos multilaterales.

Entre enero y agosto de 2025, el Gobierno desembolsó préstamos de organismos multilaterales por aproximadamente un total de 33 millones de dólares. Los mismos corresponden a préstamos de inversión para promover la educación pública, la igualdad de género, el desempeño empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) uruguayas a través de la transformación digital y desarrollo digital, aumentar las acciones para la adaptación y mitigación del cambio climático, contribuir al aumento de la productividad en las áreas rurales, a través de la mejora de la infraestructura de caminos rurales, y promover la producción agroecológica.

Actualmente, el Gobierno se encuentra avanzando en el diseño préstamos de inversión con multilaterales que contribuyan a financiar políticas asociadas al incremento de la productividad del país mediante el fomento de la innovación pública y privada; la mayor eficiencia y transparencia en la gestión fiscal del estado uruguayo; mejora en la eficacia del sistema penitenciario y las investigaciones policiales; en fortalecer la asistencia escolar en la educación media y en apoyar en la eliminación de la pobreza infantil y juvenil, entre otros. Asimismo, el Gobierno se encuentra preparando y negociando préstamos de libre disponibilidad como instrumentos de líneas precautorias de liquidez. Las matrices de resultados estarán basadas en promover reformas orientadas a mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos y fortalecer la economía circular en el manejo de residuos sólidos; en innovación para la descarbonización profunda en el sector energético y para impulsar reformas en el área de políticas sociales (primera infancia, educación y salud mental).

5.2.4 Endeudamiento Neto del Gobierno Central en 2025

La Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024 (Ley No. 19.924) incorporó un nuevo marco normativo de autorización de la deuda pública nacional, en cumplimiento con lo establecido en el numeral 6° del Artículo 85 de la Constitución de la República. Allí se establece un máximo al

total de Endeudamiento Neto del Gobierno (ENG) en un año determinado, definido en millones de dólares corrientes.

El ENG se define como el total del endeudamiento bruto incurrido por el Gobierno Central (el valor nominal de los títulos soberanos emitidos en los mercados de capital y los préstamos desembolsados), menos las amortizaciones de deuda (contractuales y anticipadas), y neto de la variación de activos financieros del Gobierno. De la forma en que está definido, el ENG está estrechamente asociado al déficit fiscal anual del Gobierno.

El límite legal para el endeudamiento neto del Gobierno para 2025 se estableció en 3.450 millones de dólares (Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2024 N° 20.416, Artículo 7º, de fecha 31 de julio de 2025).

Entre enero y agosto de 2025, el endeudamiento bruto contraído por el Gobierno Central ascendió a 3.210 millones de dólares, mientras que las amortizaciones totalizaron 1.903 millones de dólares. Además, en este período, el stock de activos financieros del gobierno se proyecta que haya disminuido en 528 millones de dólares. En consecuencia, el endeudamiento neto del Gobierno (fondeo neto menos el cambio en activos financieros) fue de 1.835 millones de dólares.

| ENDEUDAMIENTO NETO DEL GOBIERNO ACUMULADO DURANTE 2025 | |
|---|--------------|
| Millones de dólares, datos preliminares a agosto | |
| (1) Endeudamiento Bruto | 3.210 |
| Desembolsos con Org. Multilaterales e Instit. Financieras | 33 |
| Emisión Total de Títulos de Mercado | 3.177 |
| <i>Emisiones Domésticas</i> | 1.270 |
| <i>Emisiones Internacionales</i> | 1.907 |
| (2) Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos | 1.903 |
| Títulos de Mercado | 1.506 |
| <i>Amortizaciones Contractuales de 2025</i> | 918 |
| <i>Amortizaciones Anticipadas</i> | 588 |
| Préstamos | 397 |
| (3) Variación de Activos Financieros | -528 |
| Endeudamiento Neto = (1) - (2) - (3) | 1.835 |

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

Fuente: MEF.

5.3 INDICADORES DE LA ESTRUCTURA DE DEUDA, COSTO DE FINANCIAMIENTO Y RIESGO CREDITICIO

5.3.1 Evolución del stock de deuda bruta y neta hasta fin de junio de 2025

La Unidad de Gestión de Deuda del MEF compila y publica trimestralmente las estadísticas de deuda y activos financieros del Gobierno Central en el Reporte de Deuda Soberana.

Las estadísticas de deuda bruta incluyen todos los instrumentos de mercado emitidos, tanto en moneda local como extranjera, bajo jurisdicción doméstica o externa, y en poder de entidades privadas y del sector público (tanto residentes como del exterior). También se incluyen todos los préstamos con Organismos Multilaterales y otras instituciones financieras (residentes u no residentes) cuyo deudor contractual es el Gobierno Central. Las cifras de deuda también incluyen los instrumentos emitidos por el Gobierno Central en poder del Fideicomiso de la Seguridad Social y los Fideicomisos de SiGa (que ofrecen garantía pública a préstamos del sistema bancario a PyMes). La categoría de deuda bruta excluye los bonos, no comercializables, emitidos con el objetivo de capitalizar al Banco Central del Uruguay (BCU).

Los activos financieros del Gobierno Central incluyen los fondos disponibles en moneda local y extranjera del Tesoro Nacional en el BCU y en el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), incluyendo en estos últimos aquellos saldos pertenecientes a las dependencias comprendidas en el Presupuesto Nacional. De igual manera, forman parte de este agregado aquellos activos financieros que el Gobierno Central mantiene producto de préstamos contractualmente contraídos por la República en representación de otras entidades del Sector Público (cuyo repago, convenio mediante, no debe servir. También se incluyen los activos bajo manejo por inyecciones de capital a los fideicomisos SiGa. Por último, la categoría Otros Activos Financieros excluye los activos bajo manejo del Fideicomiso de la Seguridad Social y del Fondo Fiduciario de créditos hipotecarios reestructurados administrado por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

Debajo se presenta la evolución de los valores absolutos de deuda, activos financieros y líneas de crédito multilaterales, con las cifras expresadas tanto en miles de millones de pesos, como en millones de dólares.

| DEUDA, ACTIVOS FINANCIEROS Y LÍNEAS DE CRÉDITO DEL GOBIERNO | | | | | | | | | | |
|--|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| En miles de millones de pesos uruguayos, a fin de cada período | | | | | | | | | | |
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Junio 2025 |
| Deuda Bruta | 764 | 824 | 952 | 1.114 | 1.392 | 1.586 | 1.639 | 1.764 | 2.027 | 2.015 |
| Activos Financieros | 104 | 99 | 101 | 82 | 117 | 124 | 117 | 113 | 139 | 109 |
| <i>Liquidez de Tesorería</i> | 74 | 64 | 68 | 45 | 67 | 72 | 64 | 69 | 96 | 66 |
| <i>Otros Activos</i> | 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 | 1.906 |
| Líneas de Crédito con Multilaterales ^{1/} | 71 | 70 | 79 | 82 | 60 | 83 | 61 | 41 | 34 | 30 |

Fuente: MEF.

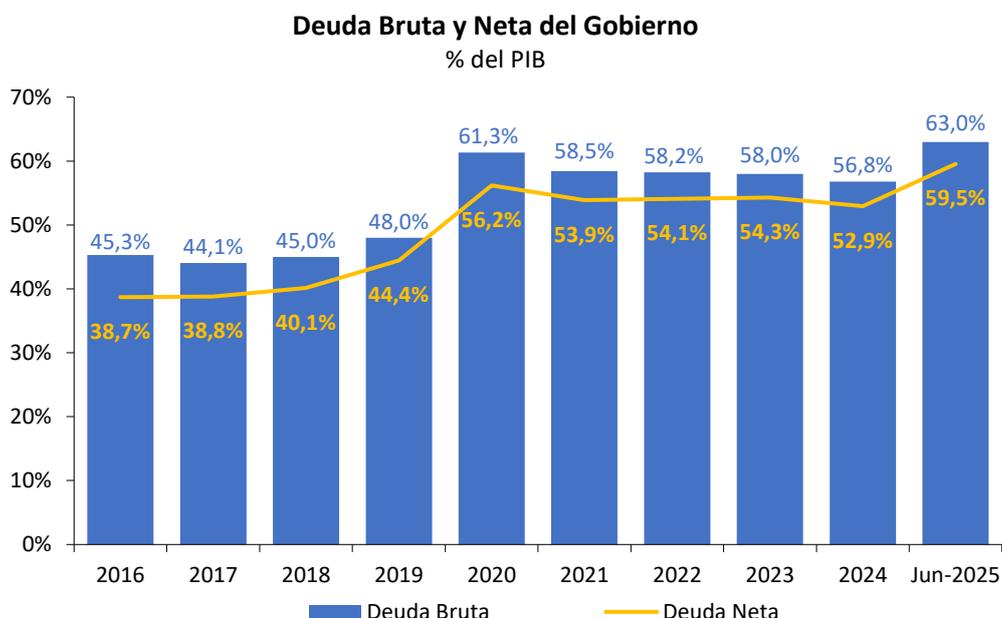
1/ Incluye líneas de crédito con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

| DEUDA, ACTIVOS FINANCIEROS Y LÍNEAS DE CRÉDITO DEL GOBIERNO | | | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| En millones de dólares, a fin de cada período | | | | | | | | | | |
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Junio 2025 |
| Deuda Bruta | 26.098 | 28.664 | 29.383 | 29.838 | 32.879 | 35.498 | 40.898 | 45.218 | 45.946 | 50.934 |
| Activos Financieros | 3.794 | 3.431 | 3.174 | 2.204 | 2.759 | 2.773 | 2.919 | 2.872 | 3.117 | 2.765 |
| <i>Liquidez de Tesorería</i> | 2.515 | 2.230 | 2.132 | 1.213 | 1.582 | 1.611 | 1.590 | 1.762 | 2.178 | 1.673 |
| <i>Otros Activos</i> | 1.279 | 1.201 | 1.042 | 991 | 1.177 | 1.162 | 1.330 | 1.111 | 939 | 1.092 |
| Deuda Neta | 22.304 | 25.233 | 26.208 | 27.634 | 30.120 | 32.726 | 37.979 | 42.345 | 42.829 | 48.169 |
| Líneas de Crédito con Multilaterales ^{1/} | 2.418 | 2.418 | 2.434 | 2.191 | 1.415 | 1.865 | 1.515 | 1.039 | 764 | 764 |

Fuente: MEF.

1/ Incluye líneas de crédito con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El stock bruto de deuda del Gobierno Central alcanzó el 63,0% del PIB a fin de junio de 2025, lo que representa un aumento de 6,2 p.p. del PIB respecto a finales de 2024. La deuda neta alcanzó el 59,5% del PIB, lo que representa un aumento de 6,6 p.p. en comparación con finales de 2024.



Fuente: MEF

Nota: El cociente de deuda sobre PIB se calcula tomando el numerador y el denominador en dólares

En esta sección, el cociente de deuda bruta y neta sobre PIB hasta fin de junio 2025 se calcula tomando el numerador y el denominador expresados en dólares, como forma de cálculo implementada por el MEF desde 2005. En el caso del numerador, se usa el tipo de cambio pesos por dólar a fin del período para convertir a dólares la porción de la deuda denominada en moneda nacional (nominal o indexada), luego utilizando los valores correspondientes de UI y UP a fin de período para la deuda indexada. Para el caso de la deuda en moneda extranjera distinta al dólar, se utilizan los tipos de cambio de arbitraje para expresarla en dólares. El mismo procedimiento se sigue para expresar los activos financieros en dólares americanos, y así poder calcular la deuda neta total expresada en dólares en el numerador. Por su parte, en el denominador se usa el tipo de cambio promedio del período para re-exresar el PIB (publicado

por el BCU en pesos) a dólares. Esto implica que los flujos se expresan en dólares utilizando el tipo de cambio promedio, y los stocks utilizando los tipos de cambio de fin de período.

5.3.2 Evolución de la composición de la deuda

La proporción de deuda en moneda local en el total de la deuda alcanzó el 54,3% a finales de junio de 2025, aumentando 2 puntos porcentuales respecto a finales de 2024. Del total del endeudamiento bruto durante los primeros seis meses de 2025, el 38,9% estuvo denominado en moneda local (equivalente a 959 millones de dólares). Este volumen de financiamiento en moneda local fue parcialmente compensado por el hecho de que, del total de las amortizaciones de bonos y préstamos del primer semestre de 2025, el 58,3% estuvo denominado en moneda local (695 millones de dólares). La apreciación nominal y real del peso respecto al dólar y de los salarios en dólares durante el primer semestre de 2025 contribuyó a aumentar la proporción del stock de deuda en moneda local debido a los efectos de valuación.

Adicionalmente, a junio de 2025, la participación de la deuda de corto plazo (vencimientos contractuales antes de fin de junio de 2026) representó el 4,0% del stock total de deuda bruta, y el plazo promedio de vencimiento de la cartera de deuda fue de 12,4 años.

En cuanto a la composición de la deuda por jurisdicción, al finalizar junio 2025, el 28,7% del portafolio de deuda se encontraba emitido bajo jurisdicción local, al tiempo que el 71,3% restante ha sido contraído bajo jurisdicción extranjera. La participación de acreedores residentes en la deuda total es de 52%, y la participación de inversores extranjeros en las tenencias totales de títulos públicos globales de mercado alcanza el 60% al cierre del primer trimestre del 2025.

INDICADORES DE RIESGO Y ESTRUCTURA DE LA DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO

En % del total, a fin de cada período

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Jun 2025 |
|---|------|------|------|------|------|------|----------|
| Por moneda^{1/} | | | | | | | |
| Moneda extranjera (ME) | 56,1 | 54,5 | 52,7 | 47,4 | 45,7 | 47,6 | 45,7 |
| <i>Dólares</i> | 53,9 | 49,1 | 47,8 | 43,6 | 42,4 | 41,9 | 40,0 |
| <i>Otros</i> | 2,2 | 5,4 | 4,8 | 3,8 | 3,3 | 5,7 | 5,7 |
| Moneda nacional (MN) | 43,9 | 45,5 | 47,3 | 52,6 | 54,3 | 52,3 | 54,3 |
| <i>Pesos uruguayos</i> | 8,6 | 5,6 | 7,3 | 6,5 | 9,0 | 9,0 | 9,7 |
| <i>Unidades indexadas (UI)</i> | 28,1 | 31,3 | 30,0 | 31,9 | 28,6 | 26,8 | 26,3 |
| <i>Unidades indexadas a salario (UR y UP)</i> | 7,3 | 8,6 | 10,1 | 14,2 | 16,6 | 16,5 | 18,3 |
| Por madurez residual | | | | | | | |
| Corto plazo (menor o igual a un año) | 5,6 | 4,7 | 5,3 | 4,4 | 4,5 | 5,1 | 4,0 |
| Medio y largo plazo | 94,4 | 95,3 | 94,7 | 95,6 | 95,5 | 94,9 | 96,0 |
| Por tipo de tasa | | | | | | | |
| Fija ^{2/} | 94,3 | 95,8 | 94,6 | 94,3 | 92,3 | 93,9 | 94,6 |
| Flotante | 5,7 | 4,2 | 5,4 | 5,7 | 7,7 | 6,1 | 5,4 |
| Por instrumento | | | | | | | |
| Bonos | 90,8 | 88,0 | 87,9 | 88,7 | 87,9 | 87,3 | 88,2 |
| Préstamos | 9,2 | 12,0 | 12,1 | 11,3 | 12,1 | 12,7 | 11,8 |
| Por residencia del acreedor^{3/} | | | | | | | |
| Residentes | 42,6 | 42,2 | 44,3 | 50,1 | 50,8 | 51,2 | 52,0 |
| No residentes | 57,4 | 57,8 | 55,7 | 49,9 | 49,2 | 48,8 | 48,0 |
| <i>Bonos y Notas</i> | 48,2 | 45,8 | 45,8 | 38,6 | 37,2 | 36,3 | 35,8 |
| <i>Préstamos con instituciones financieras</i> | 9,2 | 12,0 | 12,0 | 11,3 | 12,1 | 12,5 | 12,2 |
| Por jurisdicción contractual | | | | | | | |
| Local | 21,6 | 22,0 | 23,4 | 28,9 | 29,5 | 27,0 | 28,7 |
| Internacional | 78,4 | 78,0 | 76,6 | 71,1 | 70,5 | 73,0 | 71,3 |

Fuente: MEF.

Notas: La suma de los componentes puede no coincidir con los totales por razones de redondeo.

1/ la composición en moneda extranjera se define con criterio contractual. Refleja las conversiones de deuda con organismos multilaterales

2/ incluye instrumentos en moneda nacional a tasa fija real, tanto en UI como en UR y UP.

3/ información refleja los últimos datos disponibles al fin de primer trimestre de 2025.

INDICADORES DE COSTOS Y RIESGO DE LA DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO

En % del total, a fin de cada período

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Jun 2025 |
|---|-------|------|-------|------|------|------|-------------|
| Tasa de interés promedio^{1/} | | | | | | | |
| Dólares | 5,0 | 4,8 | 4,6 | 5,1 | 5,2 | 5,4 | 5,4 |
| Euros | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Yenes | 1,3 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 1,6 | 1,6 |
| Francos suizos | · | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 1,0 | 1,1 |
| Pesos uruguayos | 10,6 | 9,6 | 8,8 | 8,8 | 9,2 | 9,1 | 9,2 |
| Unidades indexadas (UI) | 3,8 | 3,6 | 3,4 | 3,3 | 3,4 | 3,4 | 3,5 |
| Unidades indexadas a salario (UR y UP) | 2,3 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| Riesgo de moneda | | | | | | | |
| Deuda en ME | 56,1 | 54,5 | 52,7 | 47,4 | 45,7 | 47,6 | 45,7 |
| Deuda en ME que vence en un año | 1,1 | 2,3 | 1,9 | 1,5 | 2,3 | 1,9 | 2,0 |
| Riesgo de tasa de interés | | | | | | | |
| Duración (en años) | 12,5 | 12,1 | 11,7 | 11,1 | 10,7 | 10,6 | 11,4 |
| Deuda a tasa flotante | 5,7 | 4,2 | 5,4 | 5,7 | 7,7 | 6,1 | 5,4 |
| Deuda que reajusta tasa en un año | 11,1 | 8,5 | 10,0 | 9,9 | 11,7 | 10,8 | 9,0 |
| Riesgo de refinanciamiento y liquidez | | | | | | | |
| Madurez promedio (en años) | 14,0 | 13,5 | 12,9 | 12,3 | 12,0 | 11,7 | 12,4 |
| Deuda que vence en un año | 5,6 | 4,7 | 5,3 | 4,4 | 4,5 | 5,1 | 4,0 |
| (Activos líquidos + Líneas de crédito) / Servicio de deuda un año hacia adelante ^{2/} | 108,0 | 95,7 | 105,2 | 88,3 | 71,2 | 73,1 | 57,7 |

Fuente: MEF.

Notas:

1/ promedio ponderado por moneda.

2/ servicio de deuda incluye amortizaciones más pago de intereses.

COMPOSICIÓN DEL STOCK DE TÍTULOS DE MERCADO Y PRÉSTAMOS DEL GOBIERNO, POR MONEDA Y RESIDENCIA DEL ACREEDOR

A fin de junio de 2025, en %

| | Residentes | No residentes | Total |
|---|------------|------------------|-------|
| Stock de Notas Emitidas en Mercado Local (en % del total)* | 99,8 | 0,2 | 100 |
| <i>de los cuales:</i> | | | |
| Pesos nominales (UYU) | 6,4 | 0,2 | 6,6 |
| Unidades Indexadas (UI) | 30,8 | 0,0 | 30,8 |
| Unidades indexadas a salarios (UR y UP) | 62,6 | - | 62,6 |
| Stock de Bonos Emitidos en Mercado Internacional (en % del total)* | 40,6 | 59,4 | 100 |
| <i>de los cuales:</i> | | | |
| Pesos nominales (UYU) | 4,8 | 6,1 | 10,9 |
| Unidades Indexadas (UI) | 25,1 | 3,9 | 29,1 |
| Dólares | 10,7 | 48,0 | 58,7 |
| Euros | - | - | - |
| Yenes japoneses | - | 1,3 | 1,3 |
| Francos suizos | - | - | - |
| Renminbi | - | - | - |
| Stock de Préstamos con Instituciones Financieras (en % del total) | 3,1 | 96,9 | 100 |
| <i>de los cuales:</i> | | | |
| Pesos nominales (UYU) | - | 5,7 | 5,7 |
| Unidades Indexadas (UI) | 3,1 | - | 3,1 |
| Dólares | - | 49,5 | 49,5 |
| Euros | - | 0,5 | 0,5 |
| Yenes japoneses | - | 21,0 | 21,0 |
| Francos suizos | - | 20,2 | 20,2 |
| Renminbi | - | 0,0 | 0,0 |

Fuente: MEF.

Nota: la suma de los componentes puede no coincidir con los totales por razones de redondeo.

* Los datos de composición para bonos corresponden a marzo de 2025

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. De acuerdo a los últimos datos disponibles, la tenencia de no residentes en el total de los bonos globales fue de 59,4%, predominando en la ponderación en los bonos en dólares y yenes, frente a otras monedas. En cuanto a residentes, estos poseen 40,6% del total de los bonos globales, destacándose la proporción de aquellos en unidades indexadas. Respecto a las Notas emitidas en el mercado doméstico, sólo el 0,2% está en manos de no residentes.

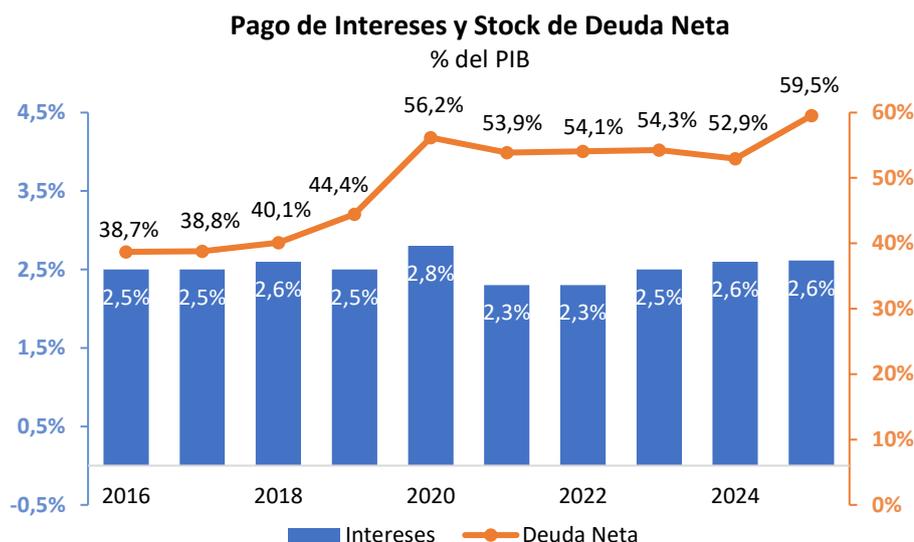
Finalmente, el stock de préstamos con instituciones financieras se encuentra, casi enteramente, ha sido concedido por acreedores de no residentes. Los dólares ponderan poco más de la mitad del total, seguido por los yenes japoneses y francos suizos (éstos últimos derivados de las operaciones de conversión de monedas de préstamos de organismos multilaterales).

5.3.3 Evolución del Pago de Intereses y Stock de Deuda Neta sobre PIB

Tal como se mencionó previamente, el stock de deuda neta se ubicó en 59,5% del PIB a junio de 2025. Si esta cifra se compara con la de fin de 2016 (38,7% del PIB), se observa que la deuda neta aumentó 20,8 p.p. en 12 años. Sin embargo, la evolución del gasto neto en intereses por la deuda del gobierno, también medidos como porcentaje del PIB, ha pasado de 2,5% en 2016 a 2,6% en los 12 meses a junio de 2025. En términos absolutos, el aumento fue de 0,1 p.p. del PIB durante el mismo período, reflejando la reducción en la tasa de interés promedio efectiva del stock de endeudamiento público.

Varios factores pueden explicar este fenómeno, que se observa en forma más pronunciada a partir de 2019:

- La fuerte baja en las tasas de interés internacionales (hasta 2022), junto con la fuerte reducción en el premio crediticio de Uruguay, permitió obtener nuevo financiamiento a tasas más bajas que en períodos previos.
- En varias de las operaciones de emisión de deuda local e internacional durante este último período, se canjearon títulos emitidos a tasas más altas que los títulos colocados, tanto en moneda local como en dólares.
- Una parte importante del pago de intereses está asociado a deuda en dólares, por lo que la variación en el tipo de cambio nominal (y, en particular, períodos de apreciación real de la moneda), tienden a reducir el pago de intereses en relación con el PIB.
- Un elemento central de la estrategia de gestión de deuda del país en las últimas dos décadas ha sido la profundización del financiamiento en pesos, capitalizando la reducción de la inflación. Una parte sustancial de estas emisiones, hasta el presente, se han realizado en monedas indexadas (UI, UR y más recientemente UP). A junio de 2025, el 82% del stock de deuda en moneda local estaba en monedas indexadas. En estos casos, sólo el componente real de la tasa es la que se registra en la cuenta de pago de intereses del resultado fiscal: la compensación por inflación o variación del salario nominal en la tasa de interés se capitaliza en el stock de deuda. Ambos factores contribuyen también a explicar la bifurcación entre ambas series como porcentaje del PIB que se observa en la gráfica.
- La diversificación y ampliación de la base inversora también ha contribuido, a lo largo de los últimos veinte años, a obtener tasas progresivamente más competitivas en las emisiones de deuda.
- Las conversiones de préstamos multilaterales en dólares a otras monedas extranjeras (yenes y francos suizos) ha buscado reducir la carga esperada de intereses de la deuda del Gobierno, contribuyendo a atenuar el impacto del endeudamiento incremental sobre el resultado fiscal.
- A partir del año 2024, el Gobierno obtiene una remuneración sobre el saldo de sus activos líquidos en moneda local y extranjera que mantiene en el BCU, contribuyendo a reducir el costo de oportunidad de su política de pre-financiamiento.



Fuente: MEF

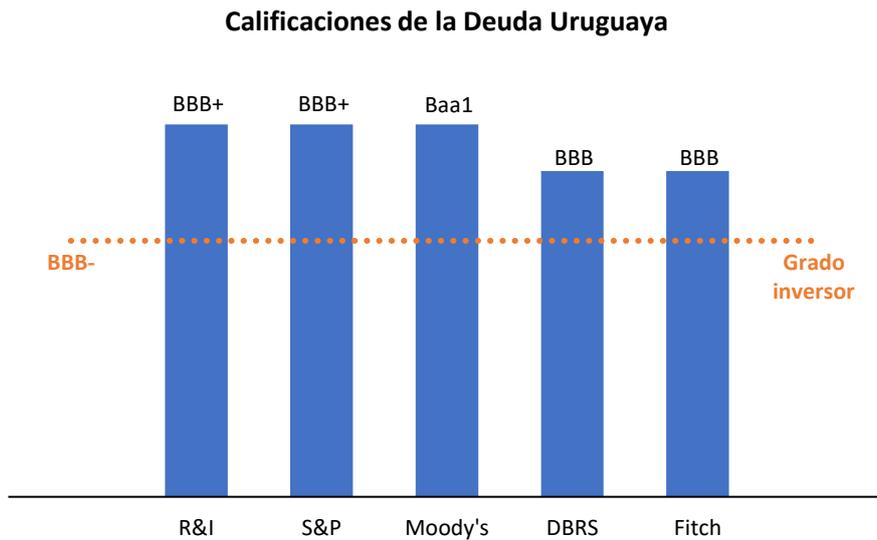
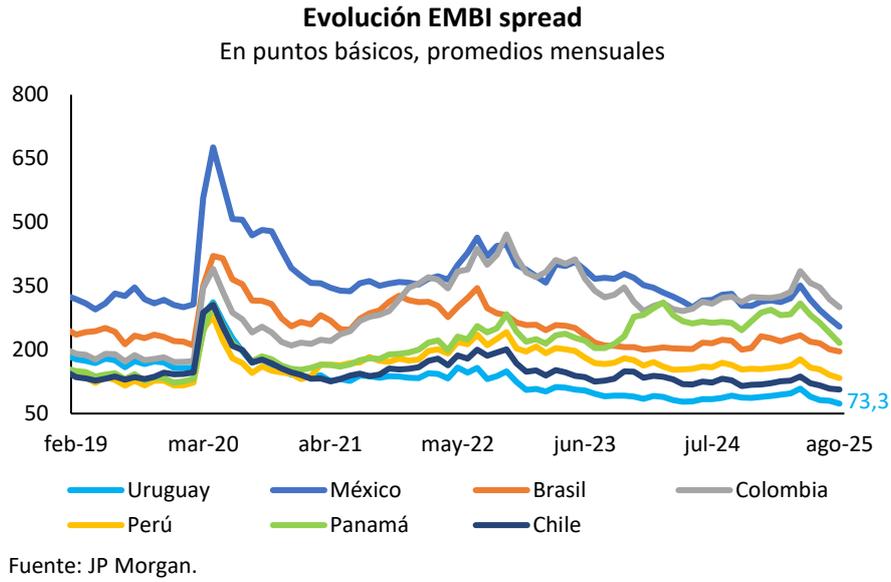
5.3.4 Evolución de la calificación crediticia soberana

En los últimos años, nuestro país logró mejoras de la calificación crediticia por parte de las cinco agencias que califican el crédito soberano del país, de la mano de una compresión de la prima de riesgo soberano. Así, el país logró alcanzar la mayor nota de crédito de su historia, “BBB+”, apenas un escalón por debajo de la categoría “A”.

Desde que asumió este Gobierno no se dieron cambios en la calificación crediticia de Uruguay, aunque sí hubo reportes de actualización de crédito de algunas de las agencias calificadoras pero que no implican una acción crediticia.

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.

Por otra parte, el 08 de mayo de 2025 Fitch Ratings hizo público el resultado de una revisión de su Comité de Crédito, que no implicó una acción crediticia. Tanto la nota como la perspectiva de Uruguay se mantienen sin cambios (BBB y estable).



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

5.4 PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO Y DINAMICA DE ENDEUDAMIENTO: 2025-2029

El programa financiero 2025-2029 del Gobierno resume las necesidades de financiamiento y fuentes de fondeo con frecuencia anual. El total de necesidades de financiamiento incluye el déficit fiscal primario, el pago neto de intereses, la amortización (contractual y anticipada) de títulos de mercado y préstamos, y la variación de activos financieros. 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.³⁵

Para el diseño del plan de financiamiento se tuvo en cuenta los supuestos sobre el escenario macro financiero de base, las proyecciones fiscales del resultado primario, el perfil del servicio de deuda (pago de intereses y amortizaciones), la estrategia de fondeo en mercados de capitales y con organismos multilaterales y los objetivos de gestión y administración de deuda y activos.

El programa financiero que respalda esta propuesta presupuestal es un insumo clave para proyectar la dinámica de deuda sobre PBI durante el quinquenio y evaluar su sostenibilidad y convergencia al ancla fiscal, tal como se presenta más adelante.

5.4.1 Proyecciones de necesidades, fuentes de financiamiento y endeudamiento neto para 2025

Las necesidades totales de financiamiento del Gobierno Central para el año en curso se proyectan en 6.326 millones dólares, de las cuales 2.169 millones de dólares corresponden al pago neto proyectado de intereses y 2.763 millones de dólares a pagos de amortización de capital y cancelaciones anticipadas por operaciones de manejo de pasivos.

La emisión bruta total de títulos públicos en 2025, en mercados internacionales y doméstico, se estima en aproximadamente 5.698 millones de dólares. En los primeros ocho meses del año en curso, el Gobierno lleva emitidos títulos en el mercado por el equivalente a 3.177 millones de dólares (56% de lo programado). Adicionalmente, el financiamiento en 2025 se complementará con préstamos de organismos multilaterales de crédito que se estiman alcanzarían los 533 millones de dólares.

El Endeudamiento Neto del Gobierno derivado del plan financiero para 2025 se proyecta en 3.414 millones de dólares. El tope legal de endeudamiento neto presentado en el Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas de 2024 es de 3.450 millones de dólares.

³⁵ La partida "Otros" incluye el efecto neto de operaciones de financiamiento que no impactan en las estadísticas de deuda bruta; efectos de valuación de mercado por emisiones y recompra anticipada de bonos precios por encima o debajo de la par (valor facial); y fuentes financieras de aumento de caja del Tesoro que no implican un ingreso del gobierno en las estadísticas fiscales.

PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO PROYECTADO PARA 2025

En millones de dólares

| USOS | 6.326 |
|--|--------------|
| Déficit Primario ^{1/} | 1.340 |
| Pago de Intereses ^{2/} | 2.169 |
| Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos ^{3/} | 2.763 |
| Variación de Activos Financieros ^{4/} | 54 |
| <i>Liquidez de Tesorería</i> | 82 |
| <i>Otros Activos Financieros</i> | -28 |
| FUENTES | 6.326 |
| Desembolsos con Org. Multilaterales e Inst. Financieras | 533 |
| Emisión Total de Títulos de Mercado ^{5/} | 5.698 |
| Otros (neto) ^{6/} | 95 |
| ENDEUDAMIENTO NETO DEL GOBIERNO | 3.414 |
| <i>Tope Legal para 2025</i> | 3.450 |

Notas: Preliminar

1/ No incluye ingresos estimados del fideicomiso II de la seguridad social.

2/ Incluye los pagos de intereses al FSS y al Fideicomiso SiGa por tenencia de títulos del gobierno.

3/ Incluye los vencimientos contractuales y los bonos recomprados que vencen en años subsiguientes.

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); un valor negativo (-) implica una desacumulación de activos.

5/ Incluye bonos emitidos en los mercados doméstico e internacional.

6/ Refleja el efecto neto de operaciones de financiamiento que no impactan en las estadísticas de deuda bruta; efectos de valuación de mercado por emisiones de bonos precios por encima o debajo de la par; y fuentes financieras de aumento de caja del Tesoro que no implican un ingreso del gobierno en las estadísticas fiscales.

5.4.2 Proyecciones de deuda bruta y neta para 2025

Para proyectar y analizar la evolución del stock de deuda (bruta y neta) del Gobierno Central como porcentaje del PIB a fin de 2025, 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.³⁶ Partiendo del nivel y composición por monedas, instrumentos, tasas y plazos de los pasivos y activos financieros del gobierno a junio de 2025, el modelo incorpora como insumos:

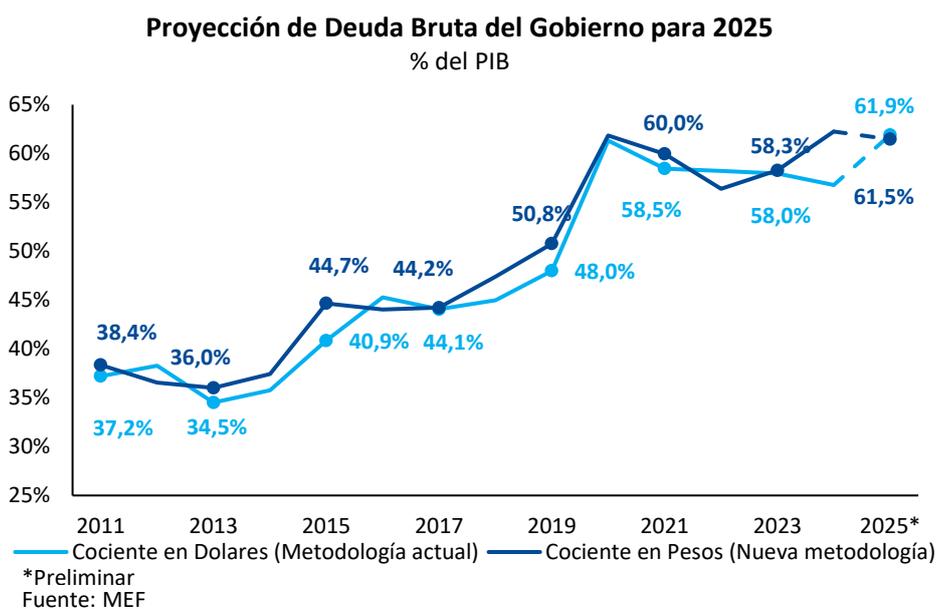
- 1) El escenario macroeconómico de Uruguay e internacional de base para 2025, asumiendo exógenamente la evolución de variables financieras internacionales, en base a proyecciones de fuentes públicas reconocidas.
- 2) El programa financiero descrito anteriormente, que incluye el monto anual de emisiones y desembolsos por moneda y plazos, así como el perfil de servicio de deuda (amortizaciones y pago de intereses).

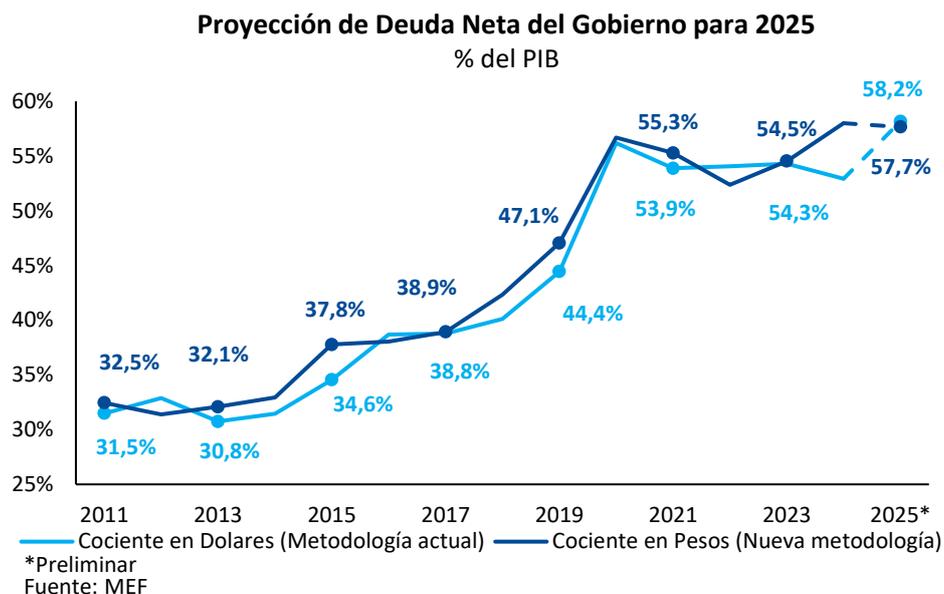
³⁶ Por más información respecto a la metodología utilizada en el modelo, por favor acceda al anexo metodológico.

Metodología de Cálculo de Cocientes de Deuda sobre PIB

Tal como se mencionó en la sección anterior, desde que la Unidad de Gestión de Deuda comenzó a publicar las estadísticas oficiales de endeudamiento público en términos del PIB, tanto el stock nominal de deuda bruta y activos financieros, así como el de PIB nominal, se expresan en dólares. Para expresar en unidades de dólares la deuda y activos, al tratarse de stocks al cierre del período, se utiliza la cotización del último día del trimestre o año de los tipos de cambio y unidades indexadas respectivas. En cambio, para convertir el PIB a dólares, al ser una variable de flujo, se recurre al tipo de cambio promedio anual. En tanto la variación del tipo de cambio promedio de año y el de fin de período no se diferencien demasiado, esta metodología no genera grandes diferencias respecto a la alternativa de calcular el cociente expresando el numerador y denominador en pesos nominales. Sin embargo, cuando las fluctuaciones en la cotización del tipo de cambio nominal son tales que el promedio y el de fin de período difieren significativamente, pueden producirse movimientos divergentes en el cálculo del cociente ratio deuda/PIB entre ambas metodologías.

Los cuadros debajo presentan la evolución histórica de los cocientes de deuda bruta y neta como porcentaje del PIB entre 2011 y 2024 a fin de cada año, bajo ambas metodologías. Las series incluyen también la proyección de la deuda como proporción del PIB para 2025, derivado del modelo.





Es posible observar que las series están altamente correlacionadas y exhiben años con exactamente el mismo valor (como en 2017 y 2023). Sin embargo, hay otros años en que una y otra metodología de cálculo arrojan valores dispares, debido a la evolución relativa del tipo de cambio intra-anual y fin de período, y la composición de la deuda bruta (y activos) en moneda local y extranjera.

El promedio anual de la discrepancia para el cociente de deuda neta (en puntos porcentuales del PIB) es de -1%, indicando que el cociente de deuda medido en dólares (fórmula actual), tendió a estar en promedio un punto porcentual por debajo del cociente de haberse expresado en pesos. La discrepancia mayor en este sentido se dio en 2024, donde el cálculo del cociente en dólares reportado fue de 5,1 puntos porcentuales menor al que se hubiese reportado si el cálculo hubiese aplicado la metodología alternativa. Por el contrario, en 2022 el cociente reportado en las estadísticas oficiales (con la metodología de cociente en dólares) estuvo 1,7 puntos porcentuales por encima del que hubiese resultado con la fórmula de cociente en pesos.³⁷ También es posible observar que en el período de análisis, en 11 de los 15 años, el cociente de deuda medida en dólares estuvo *por debajo* del calculado con el cociente en pesos (con distintos márgenes de diferencia), si bien la desviación estándar de las series son solo levemente diferentes.

En base a estas observaciones, a partir de la publicación correspondiente a valores de fin del año 2025, las estadísticas oficiales de deuda bruta y neta del Gobierno como porcentaje del PIB, serán calculadas expresando las magnitudes en moneda nacional en el numerador y

³⁷ En el caso de la metodología actual, los efectos de las variaciones del tipo de cambio de fin de año y promedio del año operan en sentido contrario sobre el cociente de deuda neta sobre PIB. Por un lado, un aumento del tipo de cambio promedio tiende a aumentar la deuda neta sobre PIB (ya que reduce el PIB en dólares por “efecto denominador”, con todo lo demás constante). Por otro lado, una suba mayor del tipo de cambio de fin de año, tiende a reducir la deuda neta sobre PIB (ya que reduce el monto en dólares de la porción de la deuda neta en pesos por “efecto numerador”, con todo lo demás constante). Por lo tanto, el impacto combinado de la variación del tipo de cambio sobre la deuda neta sobre PIB será función de las magnitudes relativas de las variaciones del tipo de cambio promedio y fin de año y el porcentaje de la deuda y activos denominados en moneda local. En el año 2024, el aumento del tipo de cambio nominal “punta a punta” (12,8%) fue significativamente mayor a la correspondiente a la evolución del tipo de cambio promedio (3,6%), contribuyendo a una *reducción* en la deuda neta sobre PIB respecto a 2023, pese al déficit fiscal en el año.

denominador al calcular la deuda en términos del PIB. En este sentido, el cálculo del cociente de ancla de deuda ha sido econométricamente calibrado utilizando la serie temporal de los cocientes expresados en moneda local.

Los argumentos para tal decisión son las siguientes. Primero, la práctica habitual a nivel internacional, tanto de la mayoría de las calificadoras de riesgo como de los organismos multilaterales que recopilan y analizan información sobre la deuda uruguaya, es presentar el cociente con ambas cifras en moneda local. Por lo tanto, se entiende que la adopción de la nueva fórmula de cálculo de los cocientes no implicaría una innovación para los observadores externos y a la vez permitiría alinear la metodología con los estándares internacionales. Segundo, dado que históricamente la deuda medida en cocientes en pesos ha estado por encima de la calculada en dólares, reportar las cifras de la primera manera es más conservador desde el punto de vista de la gestión macroeconómica y financiera. Tercero, hasta hace una década y media aproximadamente, la porción mayor de la deuda estaba denominada en moneda extranjera, por lo que resultaba razonable expresar el cociente de deuda/PIB con ambas magnitudes convertidas a dólares. Sin embargo, a medida que la participación de la deuda en moneda nacional fue aumentando —y dado que actualmente representa más de la mitad del portafolio— se entiende más conveniente hacer el cálculo denominando ambas magnitudes en la moneda nacional, en línea con los avances en la desdolarización de los últimos años. Asimismo, se considera que el año 2025 representa una buena oportunidad para hacer esta transición metodológica, ya que el modelo indica que la deuda sobre PIB proyectada bajo ambas metodologías de cálculo sería aproximadamente igual (con una diferencia de -0,5%, que es la mitad de la discrepancia promedio anual del período).

Por último, es importante destacar que, hacia adelante, la adopción de la metodología de cálculo de la proporción deuda sobre PIB con magnitudes definidas en pesos, no implica eliminar completamente el impacto de las fluctuaciones cambiarias o de precios relativos sobre la variación interanual en el stock de deuda neta de fin de período en relación al tamaño de la economía. En la fórmula de cálculo, el único indicador a utilizar de tipo de cambio pesos por dólar (y arbitrajes a otras monedas extranjeras) será el de fin de período, para expresar el componente de la deuda neta de activos en moneda extranjera en el numerador, a pesos nominales. En ese caso, la apreciación de la moneda local “punta a punta” en el año tenderá a reducir la magnitud del numerador y por tanto el cociente calculado, todo lo demás constante. Sin embargo, si esto coincide con una apreciación cambiaria promedio anual, esta dinámica operará aumentando el cociente de la deuda neta, dado todo lo demás, ya que tenderá a reducir el ritmo de aumento de del deflactor del PIB a través de los precios de los transables en la economía. Sin embargo, a diferencia del cálculo del cociente de deuda donde numerador y denominador están medidos en dólares, el valor del tipo de cambio promedio no se aplica directamente (a través del denominador) en el cálculo de los cocientes en pesos.

Descomposición de factores de variación de deuda neta en 2025

El gráfico debajo resume la contribución de las distintas variables a la variación proyectada de la deuda bruta en porcentaje del PBI durante 2025, en base a la derivación analítica del modelo y los supuestos macroeconómicos y de gestión de deuda.

El principal factor que contribuye a aumentar el cociente es el déficit fiscal, estimado en 4,1% del PIB para 2025. Asimismo, el aumento proyectado de la Unidad Indexada a la inflación y de las otras unidades indexadas a los salarios (Unidad Reajutable y Unidad Previsional) tiene el

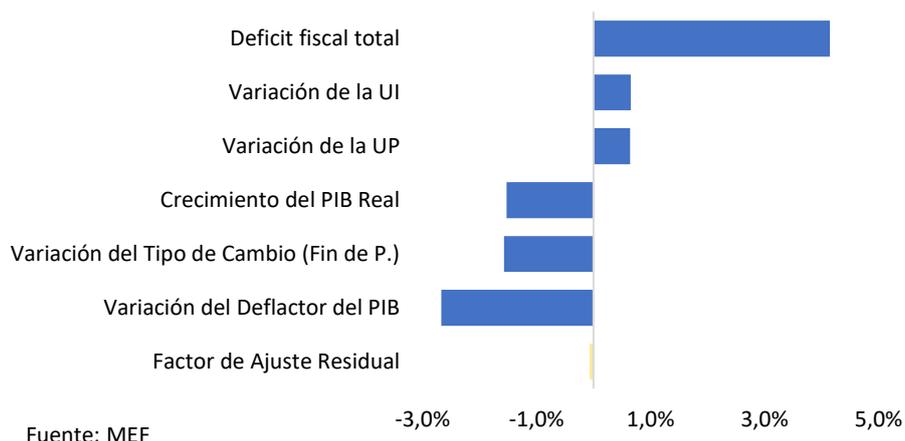
efecto de aumentar el cociente de deuda por el efecto valuación vinculados a la revalorización del stock de deuda en moneda local indexada a inflación del IPC y salarios.

En cambio, la variación proyectada del PIB real y la inflación en el deflactor del PIB contribuyen a reducir el cociente, al aumentar el valor en pesos nominales del denominador. Asimismo, la apreciación interanual del peso proyectada a fin de año (respecto fundamentalmente al dólar, y también al yen y francos suizos) tiene un impacto neto significativo en la disminución del numerador del cociente de deuda sobre PBI, ya que disminuye el valor del stock de deuda neta en moneda extranjera medido en pesos nominales, dada la relativamente alta proporción de deuda denominada en moneda extranjera)³⁸.

En conclusión, el impacto de reducción de la deuda neta sobre PIB derivado crecimiento del PIB en términos nominales y reales, en combinación con el efecto del tipo de cambio de fin de período, es suficiente en 2025 para más que compensar el impacto positivo sobre el cociente de deuda neta por el déficit fiscal y los efectos valuación vinculados a la revalorización del stock por inflación y salarios.³⁹

Contribución de Factores a la Variación Anual Proyectada de la Deuda Neta sobre PIB del Gobierno a fin de 2025

en puntos porcentuales del PIB de 2025



³⁸ Es importante notar el efecto contrario en la deuda neta medida en pesos derivado de la apreciación del tipo de cambio de fin de período, que opera a través de una reducción 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 una reducción de la deuda neta medida en pesos ante una apreciación cambiaria de fin de período.

³⁹ Es relevante destacar que la apreciación proyectada del tipo de cambio nominal *promedio* en el año 2025 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). Por el contrario, la apreciación cambiaria promedio anual opera *aumentando* el cociente de la deuda neta, dado todo lo demás, ya que tiende a reducir el ritmo de aumento de del deflactor del PIB a través de los precios de los transables en la economía. 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.

5.4.3 Proyecciones de necesidades, fuentes de financiamiento y endeudamiento neto para 2026-2029

Debajo se resume el programa financiero del Gobierno para el período 2026-2029, en base a los supuestos y objetivos de financiamiento del gobierno descritos en la sección anterior:

| PROGRAMA FINANCIERO DEL GOBIERNO PROYECCIONES 2026-2029 | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| En millones de dólares, excepto donde se indique | | | | |
| | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| USOS | 6.667 | 6.843 | 6.254 | 6.078 |
| Déficit Primario | 1.345 | 902 | 458 | 3 |
| Pago de Intereses ^{1/} | 2.381 | 2.520 | 2.655 | 2.861 |
| Amortizaciones de Títulos de Mercado y Préstamos ^{2/} | 2.908 | 3.431 | 3.155 | 3.188 |
| Variación de Activos Financieros ^{3/} | 33 | -10 | -14 | 26 |
| <i>Liquidez de Tesorería</i> | 70 | 31 | 26 | 42 |
| <i>Otros Activos Financieros</i> | -37 | -41 | -40 | -16 |
| FUENTES | 6.667 | 6.843 | 6.254 | 6.078 |
| Desembolsos con Org. Multilaterales e Inst. Financieras | 600 | 600 | 500 | 500 |
| Emisión Total de Títulos de Mercado ^{4/} | 5.966 | 6.145 | 5.652 | 5.467 |
| Otros (neto) ^{5/} | 101 | 98 | 102 | 111 |
| ENDEUDAMIENTO NETO DEL GOBIERNO | 3.625 | 3.324 | 3.011 | 2.753 |
| Tope Legal propuesto para 2026 (expresado en millones de UI) | 25.115 | | | |
| <i>(equivalente millones de USD) ^{6/}</i> | 3.992 | | | |

Notas: Preliminar

1/ incluye los pagos de intereses al FSS y al Fideicomiso SiGa por tenencia de títulos del gobierno.

2/ incluye los vencimientos contractuales y los bonos recomprados que vencen en años subsiguientes.

3/ 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); un valor negativo (-) implica una desacumulación de activos.

4/ incluye bonos emitidos en los mercados doméstico e internacional.

5/ Refleja el efecto neto de operaciones de financiamiento que no impactan en las estadísticas de deuda bruta; efectos de valuación de mercado por emisiones de bonos precios por encima o debajo de la par; y fuentes financieras de aumento de caja del Tesoro que no implican un ingreso del gobierno en las estadísticas fiscales.

6/ Equivalente en dólares calculado con supuestos sobre proyección de variables financieras a agosto de 2025; el tope legal propuesto estará definido en millones de UI, y el monto en millones de USD presentado en la tabla es a fines informativos para al margen de holgura incluido en el límite legal.

Fuente: MEF.

Para hacer frente a los usos de fondos proyectados, el Gobierno buscará profundizar el financiamiento en moneda local en el mercado doméstico, y una composición equilibrada en términos de monedas (local y extranjera) en las emisiones de deuda internacional. En ambos casos, con foco en reducir el costo fiscal del financiamiento y seguir diversificando la base inversora. Al mismo tiempo, continuará priorizando la profundidad en las curvas en moneda local, e incentivando y fomentando las actividades de formación de mercado por parte de bancos y otras instituciones financieras, tanto domésticas como extranjeras.

El programa contempla adicionalmente la optimización de los recursos provenientes de los organismos multilaterales de crédito (Banco Inter-Americano de Desarrollo, Banco Mundial,

Corporación Andina de Fomento y Fonplata). De esta manera, se espera que en el período los desembolsos con estos organismos cubran el restante 14% de las fuentes de financiamiento. Se trabajará asimismo en mantener el acceso a las líneas de crédito con los organismos multilaterales para apuntalar la política de liquidez precautoria.

5.4.4 Tope Legal de Endeudamiento Neto del Gobierno para 2026

La proyección de endeudamiento neto del gobierno para 2026 que se deriva del programa financiero presentado anteriormente es de 3.635 millones de dólares.

Entre el año 2020 y 2025, el tope legal de endeudamiento neto del Gobierno se ha fijado en millones de dólares. El marco fiscal introducido en 2020 cambió el criterio legal de establecer el tope en Unidades Indexadas que estaba vigente hasta 2019, fijándolo en unidades de millones de dólares. Con ello se buscó darle mayor claridad y simplicidad a la definición de la magnitud del límite legal, particularmente, a la comunidad financiera internacional en un contexto de pandemia global. Asimismo, en la medida que cíclicamente el tipo de cambio tiende a apreciarse durante los períodos de aceleración económica, y dado que en años recientes las emisiones en moneda local habían sido mayores a las amortizaciones de deuda en dicha moneda, una valorización de la moneda local respecto al dólar tendería a “inflar” las emisiones netas en moneda local expresado en dólares, haciendo más restrictivo el tope legal así definido. Ello parecía introducir un componente contra cíclico en la política fiscal que se consideraba deseable.

En la práctica, si bien se ponderaron las virtudes anteriormente señaladas de establecer el tope de endeudamiento neto en dólares, se observó que podía llevar, en algunos casos, a reducir la previsibilidad en el funcionamiento de los pilares del marco institucional que disciplinan la política fiscal. Cuando el tope se fija en dólares, pero las proyecciones de las partidas presupuestales se realizan en pesos, una apreciación de la moneda local mayor a la prevista en el programa macroeconómico, puede tensionar el cumplimiento del límite legal, sin que ello necesariamente y de por sí, implique una conducta fiscal imprudente ni fallas en la planificación, sino debido al impacto de una variable exógena que introduce volatilidad. Por otro lado, en la práctica se observó que más allá del comportamiento promedio del tipo de cambio durante el año, el efecto neto que las fluctuaciones del tipo de cambio tienen sobre el grado de restrictividad del límite fijado en dólares, depende de cuando se dan las fluctuaciones al alza o a la baja del tipo de cambio a lo largo del año y la oportunidad en que se realizan las operaciones financieras de endeudamiento y amortizaciones de deuda en moneda local, las que son luego expresadas en dólares al tipo de cambio vigente en ese momento.

Establecer el tope de endeudamiento en Unidades Indexadas (UI) en lugar de en dólares, puede entonces contribuir a darle mayor consistencia y previsibilidad a la planificación fiscal. Como el endeudamiento se utiliza para financiar, entre otros, el déficit fiscal y tanto los ingresos como los gastos del gobierno se encuentran mayoritariamente denominados en moneda nacional, fijar el tope en UI puede contribuir a dar mayor certidumbre, al indexar el límite legal a una variable actualmente más estable, predecible y consistente con la programación fiscal de mediano plazo.

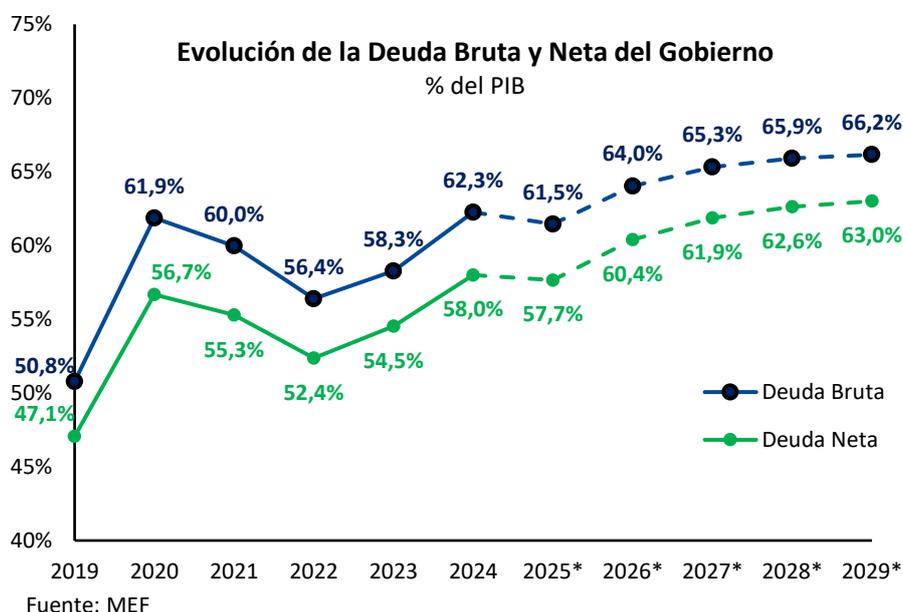
Por lo tanto, para el año próximo y subsiguientes, se plantea que el tope legal de endeudamiento neto del Gobierno sea fijado en Unidades Indexadas. Para el año 2026, se propone que el límite legal de endeudamiento neto se establezca en UI 25.115 millones. Ello es equivalente a USD

3.992 millones, a las cotizaciones proyectadas al momento de preparación de esta Exposición de Motivos.⁴⁰

5.4.5 Dinámica de la Deuda en el Horizonte de Proyección del Presupuesto

La sostenibilidad de la deuda hace referencia a la solvencia financiera de mediano plazo del gobierno, esto es, caracterizado por escenarios en que volumen de deuda en relación a la economía tiende a estabilizarse o, por el contrario, crece indefinidamente. Por ejemplo, en una economía que no crece, un déficit primario constante (excluyendo el pago de intereses de la deuda) y que es financiado con deuda no resulta viable en el largo plazo: cada nueva emisión de deuda genera una mayor carga intereses que aumenta el déficit total (primario más intereses) y presiona la percepción de riesgo soberano y tasas a pagar, exigiendo mayores emisiones de deuda a costos más altos, y así sucesivamente. En consecuencia, la deuda total, como porcentaje del PIB, no tendería a estabilizarse, sino a aumentar en forma sostenida y a un ritmo creciente.

Para analizar la evolución del stock de deuda del Gobierno Central en el conjunto del horizonte de la actual administración (2025 – 2029) se utiliza el modelo determinístico descrito anteriormente (ver el Anexo Metodológico para más detalles). El modelo toma como insumo el escenario macroeconómico, así como el programa financiero descrito en la sección anterior. La proyección de la dinámica de deuda bruta y neta se presenta en el gráfico debajo, donde los cocientes están calculados con las magnitudes del numerador y denominador expresadas en pesos.



El modelo prevé una caída de la deuda bruta y neta del Gobierno Central en términos del PIB a fin de 2025, respecto al nivel observado a fin del año anterior. Se estima una caída en 0,8 puntos porcentuales del PIB en la deuda bruta, y 0,3 puntos porcentuales en la deuda neta del

⁴⁰ El equivalente en dólares del tope legal para 2026 está calculado con supuestos sobre proyección de variables financieras a agosto de 2025; el tope legal propuesto estará 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.

gobierno. En 2026 se prevé un aumento de la deuda neta del Gobierno Central en términos del PIB, de aproximadamente 2,7 puntos porcentuales respecto a 2025.

A partir del año 2027 se proyecta un patrón de desaceleración del crecimiento (en puntos porcentuales) de la deuda sobre PIB durante el horizonte de proyección, sobre la base del programa de convergencia fiscal y los supuestos de un crecimiento sostenido de la economía y tasas de variación del tipo de cambio nominal aproximadamente en línea con el diferencial proyectado entre la inflación doméstica y la de Estados Unidos. Hacia 2029, el cociente de deuda neta sobre PIB aproximadamente se estabiliza en un valor de 63%, 2 puntos porcentuales por debajo del ancla de deuda de la institucionalidad fiscal que se propone en este proyecto de ley de Presupuesto.

Dado el conjunto de supuestos, la proyección de la dinámica de deuda resultante es consistente con: (i) la convergencia de la deuda neta/PBI 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, que es aproximadamente 5 puntos porcentuales más alta que 2024 y (iii) la estabilidad en la tasa de interés promedio efectiva del stock de deuda, tal como se presenta en la tabla debajo.

| VALORES OBSERVADOS Y PROYECCIONES DEL MODELO | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2024 | 2025* | 2026* | 2027* | 2028* | 2029* |
| Deuda Bruta (% del PIB) | 62,3% | 61,5% | 64,0% | 65,3% | 65,9% | 66,2% |
| Deuda Neta (% del PIB) | 58,0% | 57,7% | 60,4% | 61,9% | 62,6% | 63,0% |
| Deuda en Moneda Nacional (en % del total de deuda) | 52,3% | 54,7% | 56,6% | 57,5% | 57,1% | 57,6% |
| Tasa de Interés Efectiva anual de la Deuda (en %) 1/ | 4,4% | 4,4% | 4,5% | 4,4% | 4,3% | 4,4% |

Notas:

*Proyecciones

1/ Corresponde al total de intereses pagados en un año como proporción del stock de deuda bruta al final del año anterior.

5.5 ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO Y PLAN DE ACCIÓN: 2025-2029

El objetivo fundamental de la gestión de deuda continuará siendo completar las necesidades de financiamiento del Gobierno minimizando el costo esperado, procurando una matriz de riesgos equilibrada y una trayectoria sostenible de deuda. Con ese fin, 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.

La gestión de la deuda del Gobierno continuará teniendo como base una política prudente de manejo de la liquidez e instrumentos precautorios (caja de Tesorería más líneas activas de crédito con organismos multilaterales). Esta política de manejo precautorio de liquidez constituye un seguro contra la volatilidad en los mercados externos, y permite disponer de un margen adicional para enfrentar eventos adversos que afecten transitoriamente el resultado fiscal.

A continuación, se presentan las principales líneas de acción de la gestión de la deuda en lo que resta del 2025 y para los próximos cuatro años:

I. Avanzar en la desdolarización de la deuda, con el objetivo de alcanzar un 57% o más del total de la deuda denominada en moneda nacional hacia fines del período.

1. 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 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.
2. Potenciar la demanda de inversores extranjeros de títulos domésticos en moneda local. Propiciar un acceso más fácil y eficiente al mercado local a través de acuerdos con los principales custodios internacionales y/o bancos globales depositarios, en coordinación con el BCU.
3. Buscar una composición equilibrada en términos de moneda en la emisión de deuda internacional, tanto en moneda local como extranjera, a tasas fiscalmente sostenibles. 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 tendencial de la economía.
4. 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.
5. 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, promoviendo la transparencia de precios en los mercados secundarios, para impulsar la liquidez de las curvas de bonos en moneda local.

II. 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 externos, 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.

III. Continuar ampliando y diversificando la base inversora.

La diversificación de fuentes de financiamiento a través de monedas y mercados, incluyendo Europa, 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 el eventual retorno a mercados como el de Suiza, por ejemplo.

El pilar de esta estrategia de diversificación continuará siendo un enfoque transparente, predecible y proactivo en el relacionamiento con la comunidad financiera. Las divisiones Unidad de Gestión de Deuda y Unidad de Relacionamiento con Multilaterales, en coordinación con la Unidad de Comunicaciones, continuarán manteniendo un diálogo fluido con inversores residentes y no residentes, bancos y otros intermediarios financieros, organismos multilaterales, agencias de calificación crediticia, think-tanks, proveedores comerciales de datos relacionados con aspectos Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ESG por su sigla en inglés), el Banco Central y otras empresas públicas, así como analistas privados y equipos de investigación de instituciones financieras internacionales y domésticas. Asimismo, se continuará compilando y difundiendo información oportuna y detallada en la página web de UGD sobre estadísticas de deuda y activos financieros del Gobierno, indicadores macroeconómicos, presentaciones a inversores, conferencias y presentaciones, reportes de agencias calificadoras, informes anuales del Bono Indexado a Indicadores de Cambio Climático y el marco legal que rige a la deuda pública de Uruguay, entre otros aspectos.

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

En coordinación con la División Unidad 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.

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

Durante la administración pasada se diseñaron y ejecutaron instrumentos financieros innovadores que permiten alinear la estrategia de financiamiento soberano (en bonos y préstamos multilaterales) con los objetivos y esfuerzos de sostenibilidad ambiental del país asociados a la mitigación de la intensidad de gases de efecto invernadero y conservación del capital natural. Estos instrumentos incorporan la posibilidad de mejorar las condiciones de endeudamiento para el país, en caso de sobre-cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible

Las sucesivas administraciones de gobierno han desarrollado, en las últimas décadas, una gobernanza y sistema estadístico para el reporte, monitoreo y verificación de indicadores ambientales, que es reconocido a nivel internacional. Esta institucionalidad sirve de base para el potencial desarrollo de otros instrumentos de financiamiento sostenible que incorporen incentivos financieros positivos. En esta línea, es dable pensar en mecanismos de financiación soberana que apuntalen una mejor adaptación del tejido productivo y social de Uruguay a los vaivenes extremos del clima, movilizando capital para construir resiliencia climática y macroeconómica.

En esta misma línea, se destaca la propuesta de crear el “Fondo para el Clima y la Naturaleza de Uruguay”, incluida en este proyecto de Ley de Presupuesto. El diseño del Fondo prevé la posibilidad de canalizar los potenciales beneficios (reducción de intereses pagados y/o de capital) derivados de los instrumentos de endeudamiento sostenible, existentes o a crearse, hacia la implementación de acciones que permitan avanzar en los compromisos de sostenibilidad ambiental asumidos por Uruguay ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Acuerdo de París. La creación de este Fondo, por tanto, es una oportunidad para reforzar el compromiso del país con las metas ambientales a nivel internacional, y apuntalar la estrategia de Uruguay de inserción internacional comercial y atracción de inversiones y recursos no reembolsables, basada en los avances ambientales y de sostenibilidad del país en las últimas décadas.

VI. *Profundizar la estrategia de manejo de activos y pasivos del sector público consolidado, y con otras entidades con participación estatal*

La gestión de la liquidez y financiamiento del Gobierno Central se inserta dentro de una estrategia integral de manejo de activos y pasivos del sector público consolidado, que procuran reducir los costos de financiamiento y las vulnerabilidades financieras del sector público en su conjunto.

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, fundamentalmente en el tramo corto de la curva de rendimientos de títulos públicos, acompañando 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.

También se continuará con la estrecha coordinación con las EEPP y otras entidades con participación estatal o personas públicas no estatales, tanto en el diseño y la ejecución de sus estrategias de financiamiento (créditos con instituciones financieras y en operaciones de mercado), así como en la ejecución de sus políticas de gestión de riesgos, procurando que los costos asociados a estas políticas estén en línea con las tasas de mercado y su capacidad de repago.

6 ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

6.1 Estructura presupuestal

El Presupuesto Nacional tuvo como base la aprobación por parte del Consejo de Ministros de lineamientos generales para su elaboración. El diseño presupuestal propuso reorientar los recursos hacia áreas prioritarias para el desarrollo, a través de medidas que contribuyan a una gestión responsable de las finanzas públicas, sin dejar de lado la inversión en políticas que fortalezcan el tejido social, reduzcan desigualdades y garanticen el acceso equitativo a bienes y servicios públicos.

Con el fin de avanzar en la concreción de las principales acciones del gobierno, el proyecto de Presupuesto Nacional promueve un uso más eficiente de los recursos por parte de los organismos. Este enfoque implica, en primer lugar, abandonar la lógica incremental y avanzar hacia una formulación presupuestal basada en prioridades estratégicas. Se priorizó la visión programática del presupuesto por encima de enfoques puramente institucionales, buscando articular los recursos con los objetivos estratégicos definidos. Los ajustes realizados en las asignaciones vigentes buscaron reflejar con mayor precisión la finalidad y el impacto social de cada programa.

En el marco de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas para la elaboración del Presupuesto Nacional, se priorizó el fortalecimiento de la perspectiva de género a lo largo de todo el ciclo presupuestario, con énfasis en las etapas de planificación estratégica y formulación presupuestal. La Contaduría General de la Nación lideró la elaboración y presentación de una Guía Metodológica para la medición del gasto presupuestario asociado a políticas y acciones orientadas a la igualdad de género en Uruguay, en conjunto con la OPP y el MIDES. La guía tiene por objeto establecer un marco técnico que permita la identificación y trazabilidad de los créditos presupuestarios vinculados a intervenciones que contribuyen a la reducción de brechas de género, la eliminación de la violencia y discriminación basada en el género, y la promoción de la igualdad sustantiva y la autonomía de las mujeres.

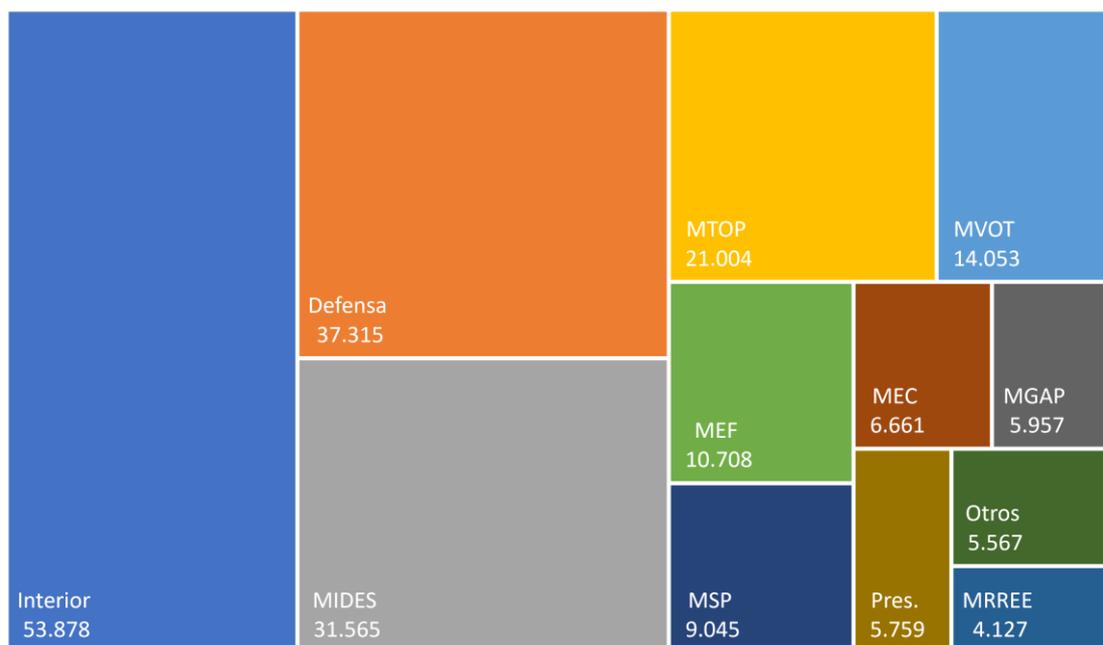
El siguiente cuadro muestra la asignación presupuestal total. Esta asignación contempla los recursos para el funcionamiento de la Administración Central, los organismos del artículo 220, los subsidios y subvenciones, los diversos créditos, las partidas a reaplicar, los intereses y las transferencias a la seguridad social.

| PRESUPUESTO 2025 - 2029 | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Millones de pesos | | | | | |
| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| Administración Central | 189.578 | 205.639 | 207.126 | 205.734 | 206.204 |
| Organismos del art. 220 | 243.359 | 252.237 | 252.910 | 253.439 | 253.895 |
| Subsidios y Subvenciones | 88.432 | 88.507 | 88.507 | 88.507 | 88.507 |
| Diversos Créditos | 14.567 | 14.038 | 14.098 | 14.201 | 14.451 |
| Partidas a Reaplicar | 174.803 | 193.027 | 192.694 | 192.362 | 192.362 |
| Intereses | 23.960 | 35.050 | 35.554 | 35.639 | 35.639 |
| Transferencias a la Seguridad Social | 191.576 | 204.899 | 204.964 | 205.018 | 205.140 |
| TOTAL | 926.276 | 993.397 | 995.854 | 994.900 | 996.148 |

Dentro de la Administración Central, tres incisos comprenden el 60% de los recursos totales: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y MIDES.

Presupuesto de la administración central

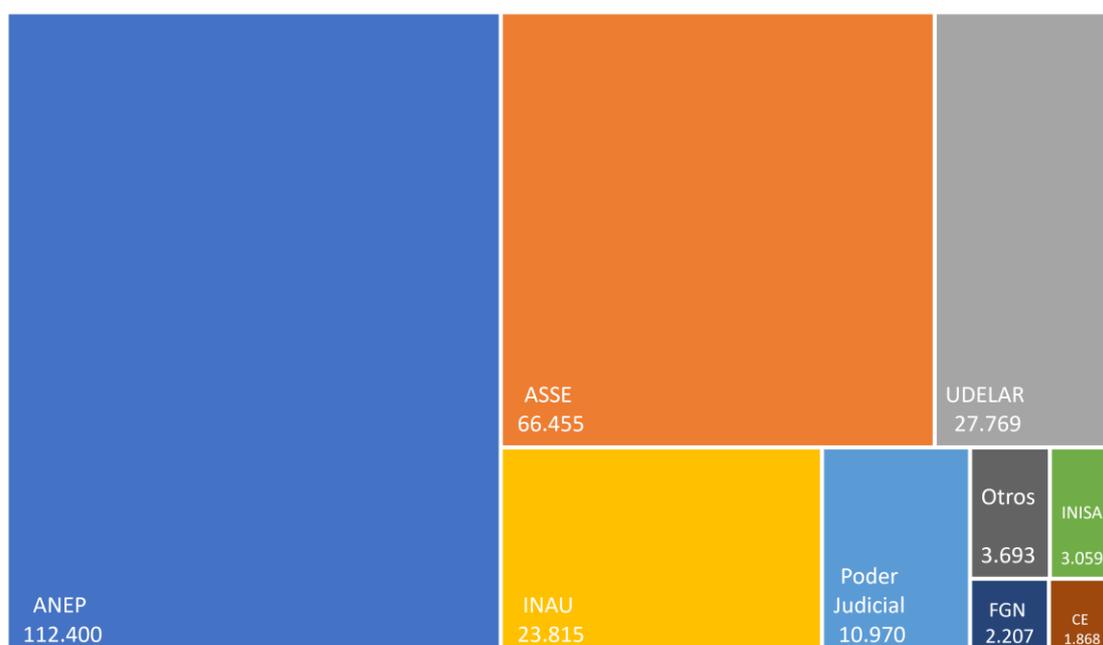
Millones de pesos, año 2026



Dentro de los organismos comprendidos en el artículo 220, el 56% del presupuesto corresponde a organismos de la educación como ANEP y UDELAR. Les sigue ASSE con una participación del 26%, y el INAU que representa un 9%.

Presupuesto de organismos del artículo 220

Millones de pesos, año 2026



6.2 Asignaciones incluidas en el articulado

6.2.1 Distribución por área de política

La Ley de Presupuesto Nacional incluye en su articulado un conjunto de asignaciones destinadas a contemplar necesidades financieras de nuevos programas y prioridades de gobierno. La asignación presupuestal presentada en el articulado tiene una cadencia creciente, aumentando su valor entre 2026 y 2029. Dicha evolución permite financiar los programas y políticas definidos por el gobierno, manteniendo una trayectoria de gastos acorde al programa de convergencia fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública.⁴¹

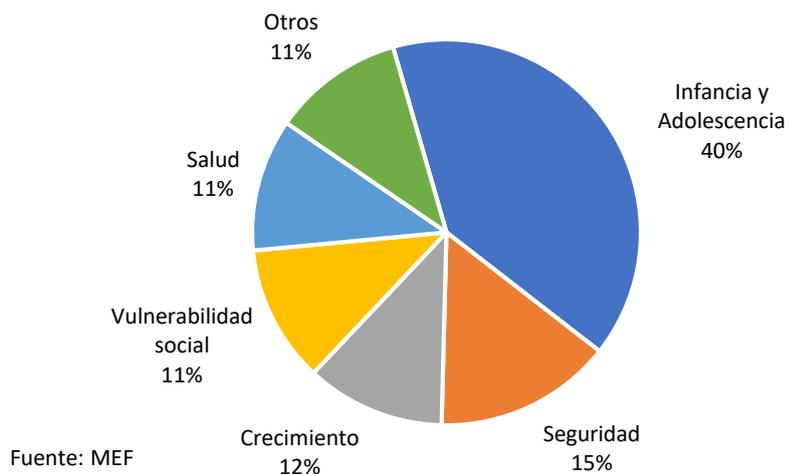
| Asignación presupuestal en articulado | | | | |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Millones de pesos | | | | |
| | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| Infancia y Adolescencia | 2.525 | 3.051 | 3.693 | 4.149 |
| Seguridad | 936 | 2.161 | 2.685 | 2.780 |
| Crecimiento | 732 | 885 | 1.035 | 1.435 |
| Vulnerabilidad social | 726 | 868 | 920 | 1.051 |
| Salud | 701 | 744 | 769 | 964 |
| Otros | 691 | 698 | 698 | 698 |
| Total general | 6.311 | 8.407 | 9.800 | 11.077 |

Fuente: MEF

Las asignaciones incluidas en el articulado se pueden agrupar en seis grandes áreas: infancia y adolescencia, seguridad, crecimiento, vulnerabilidad social, salud y otras áreas de política.

Distribución de las asignaciones

Millones de pesos, año 2026



Fuente: MEF

⁴¹ Las cifras se presentan en términos presupuestales, pudiendo existir diferencias de baja cuantía respecto a las cifras fiscales debido a la consolidación de algunos gastos dentro del perímetro Gobierno Central–BPS, diferencias en criterios de registro, entre otros.

La **infancia y adolescencia** constituye la prioridad política que recibe las mayores asignaciones incrementales en el articulado. Los recursos se destinan al financiamiento para las políticas de bono escolar, aumento de bono crianza, extensión de becas educativas, extensión del tiempo pedagógico en la educación y en clubes de niños y centros juveniles, reducción de internación de niños de tres años, cuidado familiar y comunitario e incremento de acogimiento familiar y combate a la violencia contra niños, niñas y adolescentes, entre otras políticas de infancia y adolescencia.

La **seguridad** constituye el segundo destino de las asignaciones incrementales. Los recursos propuestos tienen como objetivo atender la incorporación de más personal, el fortalecimiento de medidas alternativas (monitoreo biométrico, tobilleras, medidas alternativas), el arrendamiento de cámaras de videovigilancia, pago por nocturnidad y compensaciones, obras de refracción y mantenimiento, creación de juzgados y fiscalías en violencia de género, cibercrimen y en Ciudad del Plata, entre otras medidas de seguridad.

Con el objetivo de potenciar el **crecimiento económico**, se incorporan partidas adicionales destinadas a la mejora de la investigación e innovación con el fin de aumentar la productividad de los factores productivos. Los instrumentos vinculados al ecosistema de ciencia tecnología, innovación y conocimiento, potenciados por el Programa Uruguay Innova, constituyen el destino más importante de los fondos incrementales asociadas a esta área.

La atención a la **vulnerabilidad social** también constituye una prioridad en cuanto a la asignación de recursos, fundamentalmente dirigidos a la atención de la población en situación de calle y los hogares más vulnerables. Se otorgan partidas para el Programa Calle, el programa Puertas Abiertas, el programa de asistentes personales para otorgar cuidados a personas dependientes severas, el fortalecimiento de los programas de discapacidad, personas liberadas y respuesta a la violencia basada en género y trata de mujeres, entre otros programas destinados a la población de mayor vulnerabilidad social.

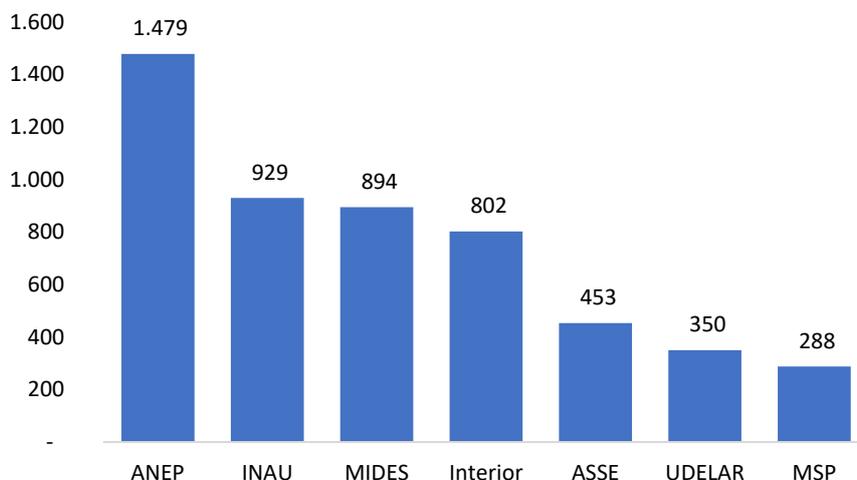
Las asignaciones para el área **salud** tienen como destino programas vinculados con primera infancia, el refuerzo al programa ampliado de inmunizaciones y la vacuna contra el meningococo, el fortalecimiento del primer nivel de atención, la atención de la problemática de salud mental tanto desde el MSP como desde ASSE y avances institucionales como la creación de la Agencia de Vigilancia Sanitaria, el fortalecimiento de los sistemas de información de salud o las Unidades Docente-Asistenciales (UDAS).

Finalmente, el resto de las asignaciones incluidas en el articulado se distribuyen en la creación y fortalecimiento de líneas prioritarias del resto de los incisos del Gobierno Central y organismos del 220.

6.2.2 Distribución por inciso

En el Presupuesto Nacional las partidas presupuestales son organizadas por incisos. Desde esta perspectiva se puede identificar que la mayoría de las asignaciones incluidas en el articulado para 2026 corresponden a incisos vinculados a la educación, la protección social, la seguridad y la salud.

Asignación presupuestal por articulado
Principales incisos, millones de pesos, año 2026



La asignación presupuestal planteada en el articulado muestra una fuerte prioridad a los incisos de la educación pública (ANEP y UDELAR), que reciben la mayor proporción de recursos. Le siguen los incisos vinculados con la protección social y políticas de infancia y adolescencia (MIDES e INAU), y los de seguridad (Ministerio del Interior). Adicionalmente, también los incisos vinculados a salud (MSP y ASSE) tienen propuestas de recursos incrementales en el proyecto de presupuesto.

En el capítulo referido a las prioridades de gobierno se contextualizan y detallan con mayor profundidad las asignaciones presentadas en el articulado.

IV.PRIORIDADES DE GOBIERNO

El cumplimiento del programa de gobierno se apoya en un conjunto amplio y diverso de instrumentos de política pública, diseñados para orientar y regular el funcionamiento del Estado y de la sociedad en su conjunto. Algunos de estos instrumentos se materializan en normas, marcos legales y disposiciones regulatorias que organizan la vida en sociedad, estableciendo derechos, obligaciones y pautas de convivencia. Otros, en cambio, revisten un carácter eminentemente económico y financiero, constituyéndose en herramientas claves para asignar recursos y sostener financieramente el cumplimiento de las prioridades estratégicas.

Entre los instrumentos económicos el Presupuesto Nacional se erige como la principal herramienta de planificación y gestión del Estado, al organizar y orientar los recursos públicos en función de los objetivos definidos, estableciendo prioridades que guían la acción gubernamental y determinan la asignación de los recursos disponibles.

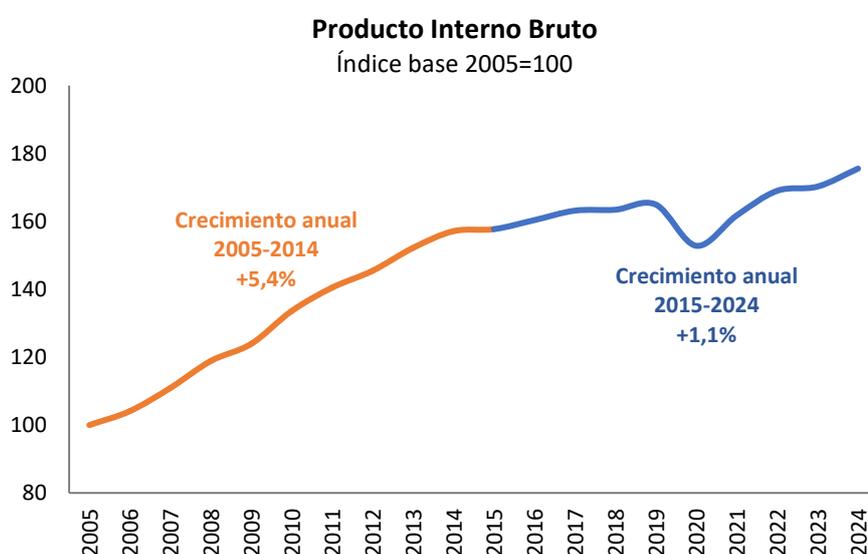
El presupuesto contiene una amplia base de recursos asignados de manera estructural a través de la línea de base presupuestal, que buscan garantizar la continuidad de las políticas y programas en curso permitiendo a su vez reasignaciones para reflejar con mayor precisión la finalidad e impacto social de cada programa. Adicionalmente, incorpora asignaciones incrementales orientadas a iniciativas específicas. Estas asignaciones adicionales permiten reforzar áreas estratégicas y atender nuevas demandas, siempre en consonancia con la estrategia fiscal y las prioridades definidas por el gobierno.

Dichas prioridades se estructuran en tres grandes ejes: acelerar el crecimiento económico para crear trabajo de calidad, fortalecer la matriz de protección social para combatir la pobreza y la desigualdad, y mejorar la seguridad pública para fortalecer la convivencia. Estos tres ejes de política son concebidos como pilares fundamentales para asegurar un desarrollo sostenible, equitativo y con mayor bienestar para toda la población.

1 ACELERAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA CREAR Y MANTENER TRABAJO DE CALIDAD

1.1 INTRODUCCIÓN

El dinamismo de la economía uruguaya en la última década ha sido escaso, con tasas de expansión modestas en comparación con períodos anteriores. Luego de una serie de shocks negativos, en particular tras la crisis mundial desatada por la pandemia de Covid-19, la economía uruguaya inició un proceso de recuperación. Sin embargo, una mirada de más largo plazo indica que entre 2015 y 2024 el crecimiento económico promedio anual fue de apenas 1,1%, lo cual contrasta con el 5,4% alcanzado en la década anterior.



Fuente: elaboración propia en base a datos BCU

La economía de Uruguay debe mejorar el desempeño observado durante la última década, para poder generar trabajo de calidad y preservar y ampliar el esquema de protección social que destaca a Uruguay en el contexto latinoamericano. Por tanto, potenciar el crecimiento constituye una prioridad de la política económica, impulsado a través de programas y políticas en diferentes áreas.

En primer lugar, garantizar la **estabilidad macroeconómica** resulta una condición necesaria para el crecimiento. Contar con un entorno económico predecible y estable es fundamental para que las personas puedan tomar mejores decisiones económicas. La estabilidad se traduce en un marco de consistencia y previsibilidad que articula la política fiscal, el control de la inflación y la política de ingresos.

Uno de los motivos del bajo crecimiento de Uruguay en la última década se vincula con magros niveles de inversión, por lo cual resulta imprescindible apuntalar el **clima de negocios**. Por esta razón, el presupuesto avanza en esta dirección en dos grandes áreas: profundizar las herramientas de promoción de inversiones y formular y avanzar en una agenda de desburocratización y *desempapelamiento*.

El crecimiento económico y el **trabajo** están estrechamente vinculados: un mayor nivel de actividad impulsa la creación de empleo, amplía las oportunidades laborales y mejora los ingresos de las familias. Los lineamientos salariales presentados para el inicio de la 11ª ronda de negociación colectiva plantean como objetivo explícito la reducción de la desigualdad de ingresos. En este marco se establecieron criterios que priorizan el aumento de los salarios más sumergidos, estableciendo ajustes diferenciales por nivel. Con relación a las políticas activas de empleo, en el presupuesto se propone la creación de un ámbito de coordinación institucional que tendrá como propósito la sistematización, relevamiento, complementariedad y coordinación de las políticas activas de empleo.

Asimismo, vale destacar el lanzamiento del programa Uruguay Impulsa, que tomando en cuenta aprendizajes derivados del programa Jornales Solidarios, incorpora mejoras en la prestación otorgada y en la cantidad de jornadas, reconociendo la actividad laboral e incorporando capacitación profesional para 5.500 personas en coordinación con los gobiernos departamentales.

Potenciar la **innovación** forma parte fundamental de la agenda de crecimiento de Uruguay, con el objetivo de consolidar una economía más dinámica, innovadora y sostenible. La Productividad Total de los Factores (PTF), clave para el crecimiento de largo plazo, ha mostrado en los últimos años una contribución reducida al desempeño económico del país, lo que refuerza la necesidad de políticas que estimulen su mejora. En este marco, el Programa Uruguay Innova constituye un acelerador del ecosistema de innovación, potenciando el actual sistema de investigación e innovación.

El impulso a la **infraestructura estratégica** constituye una pieza clave para el crecimiento económico, en tanto provee la base física y organizativa que posibilita la interacción eficiente entre empresas, personas y mercados, reduce los costos de producción y transporte, eleva la productividad y estimula la inversión, el desarrollo social y el fortalecimiento institucional. El presente proyecto de presupuesto prioriza obras para el quinquenio para infraestructura de transporte y logística, transporte metropolitano, desarrollo territorial e infraestructura departamental y agua potable y saneamiento, así como obras de infraestructura social y de seguridad.

El desarrollo productivo sostenible no solo exige impulsar la expansión económica, sino también incorporar y jerarquizar de manera explícita la **dimensión ambiental** en el diseño y la implementación de todas las políticas orientadas al crecimiento. Este enfoque reconoce que la protección del entorno natural —a través de prácticas productivas respetuosas y de menor impacto relativo— no es una carga, sino una oportunidad para fortalecer la competitividad, generar empleo de calidad y apostar por un modelo económico resiliente y equitativo. Por este motivo, el presupuesto incorpora diversas disposiciones orientadas a fortalecer la integración de la dimensión ambiental en la política económica —como la incorporación del Ministerio de Ambiente a la COMAP—, así como en la inserción internacional y en la gestión de la deuda, a través de la estrategia de endeudamiento soberano sostenible.

En un país pequeño y abierto como Uruguay, la estrategia de crecimiento se encuentra indisolublemente ligada a la estrategia de **inserción internacional**. En un contexto de alta incertidumbre y reversión del multilateralismo, resulta fundamental contar con una estrategia coordinada, proactiva y dinámica en materia de inserción internacional. En consonancia, se ha revitalizado la Comisión Interministerial de Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) y se han establecido líneas de trabajo vinculadas con la mejora en el acceso a mercados, la renovación de la agenda del Mercosur y la estrategia proactiva de acuerdos internacionales.

El presupuesto incluye en su articulado algunas líneas de política vinculadas a los ministerios relacionados más directamente con sectores específicos de la producción. En el caso de MGAP, cabe destacar el programa PROCRÍA y el control de la garrapata; en el caso del MIEM la creación del Consejo de Industria y el fortalecimiento del Fondo Industrial. En el caso de Turismo, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Turismo Social y el esquema de incentivos con reembolsos.

1.2 ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

La estabilidad macroeconómica constituye una condición necesaria —aunque no suficiente— para alcanzar un crecimiento económico sostenible. Por ello, resulta fundamental consolidar y mantener los equilibrios macroeconómicos, con el objetivo de generar un entorno propicio para el crecimiento y el desarrollo. Un entorno macroeconómico predecible y menos volátil mejora el proceso de toma de decisiones, especialmente aquellas que requieren horizontes de mediano y largo plazo, como las decisiones de inversión. En este marco, la solvencia fiscal y una inflación baja y estable resultan dos pilares esenciales de la estabilidad macroeconómica.

En materia de **solvencia fiscal**, la agenda del Gobierno se orienta al fortalecimiento de la institucionalidad fiscal. La nueva regla fiscal busca dotar a la política fiscal de mayor previsibilidad y disciplina, contribuyendo así a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Para ello, se implementa un esquema dual que establece un ancla de deuda como referencia de mediano plazo, junto con metas operativas de corto plazo consistentes con dicho objetivo. Estos avances se encuentran alineados con las recomendaciones de la literatura especializada y las mejores prácticas internacionales.

En el mismo sentido, se introducen mejoras metodológicas en el cálculo del resultado estructural, con el objetivo de reflejar de manera más precisa la situación subyacente de las cuentas públicas y facilitar un seguimiento más riguroso del cumplimiento de las metas fiscales. Asimismo, un componente clave para fortalecer la credibilidad y transparencia del nuevo marco institucional es la reforma del Consejo Fiscal. Este dejará pasar a ser autónomo, con mayores grados de independencia y competencias reforzadas.

La comunicación, la transparencia y la rendición de cuentas asociadas a la regla fiscal y su institucionalidad también se verán consolidadas. En particular, se procurará una publicación más oportuna y accesible de la información necesaria para monitorear el cumplimiento de la regla y el avance hacia las metas fiscales futuras.

Por otro lado, **mantener una inflación baja y estable** constituye un objetivo central. En los últimos años, Uruguay ha transitado un proceso de desinflación que llevó la inflación efectiva a ubicarse dentro del rango meta definido por el Comité de Coordinación Macroeconómica. De forma consistente, las expectativas de los distintos agentes se han corregido a la baja y muestran una convergencia gradual hacia dicho objetivo. Una comunicación clara y transparente de los objetivos de política resulta fundamental. El cambio en el lenguaje adoptado por el Banco Central del Uruguay —al dejar de referirse a un rango meta y establecer un objetivo puntual de 4,5%, complementado con un rango de tolerancia— refuerza la credibilidad de la política monetaria y aporta mayor claridad en la transmisión del objetivo de inflación a los distintos agentes económicos.

La consistencia entre la política fiscal y la política monetaria resulta esencial para consolidar el proceso de desinflación y, al mismo tiempo, reducir los costos de transición asociados a la convergencia hacia niveles más bajos de inflación. Asimismo, una adecuada coordinación entre ambas políticas favorece el anclaje de las expectativas y permite que la desinflación se extienda de manera más equilibrada entre los distintos sectores de la economía.

Las pautas salariales generales de la 11ª ronda de negociación colectiva se alinean con los objetivos de la política económica, al procurar un equilibrio entre la recuperación del salario real y la estabilidad macroeconómica, mediante incrementos salariales acordes con la evolución

prevista de la productividad.⁴² Al mismo tiempo, los mecanismos de ajuste nominal y la incorporación del IPC con exclusiones en la discusión de correctivos buscan evitar indexaciones automáticas basadas únicamente en la inflación pasada y reducir los factores que puedan amplificar la volatilidad de precios.

En suma, la consolidación de la estabilidad macroeconómica requiere un enfoque integral que combine disciplina fiscal, una política monetaria creíble y coherencia entre los distintos instrumentos de política económica.

⁴² Ver [Box metodológico 22. IPOM 2025.II](#) (BCU, 2025).

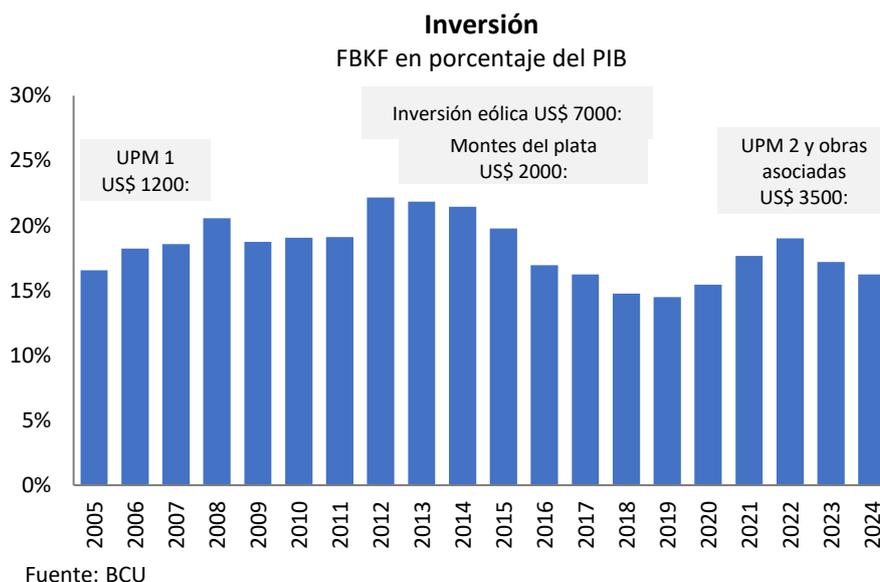
1.3 MEJORA DEL CLIMA DE NEGOCIOS

En el presupuesto nacional se incluyen medidas de política que buscan consolidar mejoras en el clima de negocios en base a dos orientaciones concretas de política pública: profundización de las herramientas de promoción de inversiones y agenda de desburocratización y desempañamiento.

1.3.1 Profundización de las herramientas de promoción de inversiones

Uruguay cuenta con una combinación distintiva de atributos que favorecen la inversión. Por un lado, se destaca por su estabilidad y certeza jurídica. Por otro lado, dispone de un marco regulatorio propicio para el desarrollo de negocios, que incluye la Ley de zonas francas, la Ley de Inversiones y Promoción Industrial, los regímenes de puertos y aeropuertos libres, la Ley de Parques Industriales y Científicos-Tecnológicos, así como diversos incentivos dirigidos a actividades económicas específicas.

Más allá de las fortalezas alcanzadas, en un contexto cambiante, continuar aplicando las mismas estrategias podría no resultar suficiente. En los últimos 10 años la tasa de inversión en Uruguay se ha mantenido por debajo del 20% del PIB.



El contexto internacional se presenta incierto, pero abre oportunidades. El desafío consiste en preservar las condiciones necesarias para el desarrollo de inversiones –estabilidad macroeconómica, social y jurídica– y al mismo tiempo profundizar las herramientas de estímulo a la inversión. Estas no deben limitarse exclusivamente a los incentivos fiscales, sino también a todos aquellos componentes que impactan sobre el clima de negocios para la inversión.

El esquema de herramientas propuesto promueve procesos simples y ágiles con mayor foco en los controles ex-post, regulaciones eficientes, ventanillas únicas con interoperabilidad y el monitoreo de los resultados económicos de las políticas. Estas herramientas responden a tres objetivos centrales: aumentar la inversión y el empleo, optimizar el gasto tributario y democratizar el acceso a los instrumentos disponibles.

Con el objetivo de jerarquizar la promoción de inversiones, se crea una nueva unidad ejecutora que reunirá a la COMAP y la Dirección Nacional de Zonas Francas. Esta nueva unidad, denominada Dirección Nacional de Incentivo a la Inversión (DINAI) tendrá como cometido la definición y ejecución de políticas de estímulo a la inversión, principalmente Ley de Zonas Francas y Ley de Inversiones-Promoción Industrial. Además, su objetivo será promover un clima de negocios favorable que incentive nuevas inversiones en el país y constituirse en el principal punto de referencia para el sector privado.

A su vez, se prevé el refuerzo de las capacidades operativas y la ampliación de los cometidos del Instituto de Promoción de la Inversión y las Exportaciones de Bienes y Servicios (**Uruguay XXI**), incorporando la ejecución de políticas de post-inversión (*aftercare*), de vital importancia para estimular la reinversión de empresas ya instaladas en nuestro país y detectar mejoras del clima de negocios. Asimismo, se cumple con el compromiso asumido por la actual administración de reincorporar al sector privado en el Consejo de Dirección.

Con el objetivo de contar con herramientas potentes que favorezcan la inversión y el clima de negocios, se impulsa el fortalecimiento de la **Ventanilla Única de Inversiones (VUI)**. Si bien fue creada por Ley en el año 2022, tiene grandes oportunidades de mejora para dar cumplimiento plenamente a su propósito: atender y facilitar, en una plataforma única, la realización de todos los procesos y trámites requeridos por una nueva inversión. La VUI tiene el enorme potencial de interoperar entre diferentes dependencias del Estado, así como para integrar módulos de matriz de riesgo, análisis de datos e inteligencia artificial para mejorar los procesos vinculados a la inversión.

La actual administración ha asumido el desafío de llevar adelante una transformación profunda del funcionamiento de la **Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP)**. La existencia de más de 4.000 proyectos pendientes de recomendación ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales del régimen. En respuesta, se están implementando una serie de medidas orientadas a lograr una gestión más ágil, eficiente y alineada con los desafíos actuales. Además de la aplicación de la VUI para la presentación y el seguimiento de los proyectos, se avanzará en la mejora de procesos, la automatización de procesos internos y la incorporación de herramientas de inteligencia artificial en distintas etapas, desde la evaluación hasta el control y seguimiento de los proyectos. Estas reformas reflejan la visión de esta administración: un régimen de promoción de inversiones moderno, transparente, con foco en resultados, capaz de acompañar el crecimiento y contribuir efectivamente al desarrollo del país.

Se incorpora al **Ministerio de Ambiente a la COMAP**, con el objetivo de que las inversiones a priorizar respondan a las definiciones hechas por el gobierno en materia de actividades estratégicas, haciendo especial foco en aspectos relacionados a la sostenibilidad ambiental y el cambio climático.

Se han identificado trabas al acceso a algunas de las herramientas de estímulo a la inversión, principalmente por parte de **micro y pequeñas empresas**. Para atender esta situación, se propone un programa de beneficios fiscales que permitirá a las empresas Literal E o que estén en el régimen de IRAE ficto presentar sus proyectos de inversión ante la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE). Asimismo, se hace especial énfasis en que las empresas, en particular las MIPYMES, reciban un acompañamiento técnico-profesional a la hora de evaluar la posibilidad de hacer uso de algunas de las herramientas de estímulo a la inversión, para lo cual el rol y capacidades que tiene ANDE, con su cobertura en todo el territorio nacional, resulta de fundamental importancia.

Uruguay se destaca por su calidad de vida y por tener un entramado dinámico de instituciones académicas y empresas. En este contexto, se implementará un programa de fomento para la atracción de talento calificado extranjero para trabajar en empresas o instituciones académicas, bajo el convencimiento de que los países más abiertos al mundo son también los que alcanzan mayores niveles de prosperidad.

Finalmente, Uruguay es un país que enfrenta desafíos para sostener la **competencia**, lo que vuelve esencial una política activa que prevenga abusos de posiciones dominantes de mercado. La creación y fortalecimiento de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia desde 2007 hasta hoy ha marcado un proceso de desarrollo institucional con avances normativos relevantes, como el control previo de concentraciones y la incorporación de mercados regulados. En el proyecto de presupuesto se incorporan modificaciones de plazos vinculados con el estudio de procesos de concentración.

1.3.2 Agenda de desburocratización y despapelamiento

Esta agenda tiene como principio orientador promover e implementar mejoras generales en los procesos de exportación, abastecimiento e inversión de las empresas uruguayas, a los efectos de reducir los costos asociados a estas operaciones. Si bien cada medida a implementar no necesariamente genera por sí misma nuevos negocios, en conjunto contribuyen a fortalecer la inserción internacional del país, impulsar la internacionalización de las empresas uruguayas y atraer nuevas inversiones.

En este marco el gobierno dio inicio durante el primer semestre de 2025 a una serie de reuniones con representantes del sector privado, asesores y oficinas del Estado especializadas en atención de la inversión, así como centros de estudio vinculados con la temática. Como resultado de este proceso, que incluyó 40 reuniones técnicas, se relevaron aproximadamente 500 planteos que servirán como insumo para la implementación de la agenda de desburocratización y *despapelamiento*.

Luego de un análisis técnico sobre propuestas que presentaban las oportunidades de mejora más evidentes, fueron anunciadas doce medidas que impactan sobre el 75% de los documentos de comercio exterior. Además de las medidas ya anunciadas, se están evaluando otras iniciativas vinculadas al comercio y la inversión, que serán comunicadas e implementadas una vez confirmada su viabilidad técnica.

La agenda se basa en tres pilares. Un primer pilar se enfoca en **revisar gravámenes** (tasas, impuestos y tarifas) aplicados al comercio, que obedecen a definiciones tomadas en contextos económicos y de negocios distintos a los actuales.

El segundo pilar se enfoca en lo que se denomina **despapelamiento**, que apunta a eliminar los documentos que no sean imprescindibles, digitalizar los que aún subsisten en papel, potenciar la interoperabilidad de los sistemas entre distintas agencias –tanto a nivel nacional como con el exterior– y promover la reducción de los trámites. Desde 2014 la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) ha trabajado en conjunto con los organismos intervinientes del comercio exterior para digitalizar y mejorar los procesos de 250 trámites. En este período se impulsará a la VUCE a continuar ampliando su alcance, incorporando nuevas instituciones a su plataforma.

Una de las líneas de trabajo en el *despapelamiento* es la sustitución de certificaciones por declaraciones del exportador, importador o su representante. Un ejemplo de esto es la

autocertificación de origen en el ámbito del MERCOSUR, que se implementará en este período, mediante la cual los exportadores declararán que cumplen con las reglas de origen necesarias para obtener las reducciones de aranceles negociadas en los acuerdos comerciales.

El tercer pilar de la agenda apunta a la **calidad regulatoria**. En conjunto con los organismos reguladores se está impulsando una revisión de los procedimientos por los cuales se habilitan a los productos para su exportación o su comercialización en el mercado doméstico. La premisa central de este enfoque es que, sin perder de vista el objetivo del control, la regulación no se convierta en una barrera para el acceso a los mercados, especialmente en un país con un mercado interno de tamaño limitado.

1.4 TRABAJO

1.4.1 Contexto

El trabajo constituye un factor decisivo en la capacidad del país para crecer de manera sostenida y equitativa. La calidad y evolución del empleo inciden directamente en la productividad, la competitividad y la atracción de inversiones. Los ingresos laborales en Uruguay representan la principal fuente de ingresos de los hogares, por lo que su evolución y las reglas que determinan su trayectoria están estrechamente vinculadas con la dinámica de la pobreza, la desigualdad y el bienestar de la población.

Las principales líneas de la política laboral para este período incluyen a los lineamientos salariales para el sector privado en la 11ª ronda de negociación colectiva, la política salarial para trabajadores del sector público, y las políticas de empleo orientadas a fortalecer las oportunidades laborales, mejorar la productividad y garantizar una coordinación eficiente de recursos, con un enfoque que promueva la equidad de género y la inclusión de los colectivos vulnerables.

1.4.2 Lineamientos salariales para el sector privado

En 2025 se cumplen 20 años de **negociación colectiva** ininterrumpida en Uruguay, dentro del marco de los Consejos de Salarios. Estos espacios tripartitos –creados originalmente en 1943 mediante la Ley N.º 10.449– reúnen a representantes del gobierno, empleadores y trabajadores, y tienen como objetivo central la fijación de salarios mínimos por categoría y regulación las condiciones laborales a través del acuerdo de partes. En 2009, las Leyes N.º 18.508 y N.º 18.566 actualizaron y ampliaron el alcance de la negociación colectiva en Uruguay, para los ámbitos público y privado.

Desde su reinstalación en 2005, la negociación colectiva se ha mantenido como un ámbito institucional clave para el desarrollo de las relaciones laborales en las distintas administraciones de gobierno, acumulando experiencia y aprendizajes entre los actores involucrados. Esto ha fomentado un entorno que, pese a los desafíos y tensiones, ha permitido avanzar en rondas de negociación con amplios niveles de acuerdo tripartito. Asimismo, la centralización y coordinación de las relaciones laborales a través de la negociación colectiva ha contribuido a enfrentar con estabilidad shocks externos significativos, como la crisis internacional de 2008 y la pandemia de COVID-19.

La negociación colectiva ha demostrado que la consolidación institucional, la confianza entre los actores y la capacidad de adaptación son elementos fundamentales del proceso. Estos factores, junto con la estabilidad macroeconómica del país, han permitido avances como: la mayor duración de los acuerdos, la aplicación más espaciada de correctivos y la incorporación de ajustes sobre la base nominal. Estos mecanismos otorgan mayor certidumbre y previsibilidad a las decisiones de los agentes económicos, y ayudan a mantener la inflación en niveles consistentes y a favorecer un entorno estable para la inversión y la creación de empleo.

Una política salarial alineada con las metas de inflación ayuda a reducir la inercia y a limitar el traslado de los aumentos salariales a los precios. En este sentido, resulta clave adecuar los mecanismos de ajuste automáticos al actual contexto de menor inflación, disminuyendo su exposición a los componentes más volátiles. Este escenario de inflación reducida ofrece la oportunidad de consolidar una dinámica de ajustes salariales consistente con la política monetaria.

La política salarial definida para la 11ª ronda de negociación colectiva tiene como objetivos mejorar los ingresos de los trabajadores –en especial para los trabajadores de la franja inferior de ingresos, con el fin de contribuir a reducir la desigualdad–, favorecer la creación de empleo, y ser consistente con la meta de inflación establecida por el Comité de Coordinación Macroeconómica (CCM).

Los lineamientos salariales elaborados por el Poder Ejecutivo presentan un conjunto de innovaciones que promueven el logro de los objetivos de salario y empleo, de forma consistente con el resto de la política económica. Los mismos se basan en convenios a dos años de duración con ajustes nominales semestrales.

Como novedad, el esquema de **ajustes diferenciales** se organiza por nivel, definidos en tres estratos según el salario nominal para 200 horas mensuales o su equivalente en 25 jornales: Nivel I, hasta \$38.950; Nivel II, entre \$38.951 y \$165.228; y Nivel III, desde \$165.229 en adelante. Su diseño busca reducir la desigualdad de ingresos, al proponer mejoras más significativas para los niveles salariales más bajos.

Adicionalmente, se introduce por primera vez la utilización de una medida de **inflación subyacente** –el IPC con exclusiones (IPC-CE) calculado por el INE– para el correctivo del primer año, al que se suma un margen de tolerancia que varía según el nivel de ingresos. A su vez, para los trabajadores de la franja de ingresos altos no se prevé la aplicación de correctivos, con el objetivo de reducir la inercia inflacionaria.

Los lineamientos prevén un crecimiento alineado con la evolución de la economía para el 30% de los trabajadores de menores ingresos cubiertos por la negociación colectiva; un incremento aproximado de 2,5% para el 64% de los trabajadores comprendidos en el Nivel II; y el mantenimiento del poder de compra para el 6% de los trabajadores de mayores ingresos, pertenecientes al Nivel III. La aplicación de los lineamientos propuestos por el Poder Ejecutivo implicaría una reducción de la desigualdad en los ingresos laborales. El índice de Gini caería aproximadamente 0,9%, lo que resulta coherente con el diseño de aumentos mayores en los tramos de menores ingresos.

Respecto a la aplicación efectiva de los correctivos, el Informe de Política Económica correspondiente al segundo semestre de 2025 (IPOM 2025. II) señala: *“el correctivo intermedio, cuyo cálculo toma en cuenta el IPC-CE, más un margen de tolerancia, es poco probable que se materialice, dado que la inflación con exclusiones tendría que superar el 7,5% para el Nivel I y 6,9% para el Nivel II”*. Al respecto concluye: *“las pautas salariales no generarían presiones inflacionarias para el HPM. Estas pautas son consistentes con aumentos de salario real en línea con el aumento de productividad previsto en el escenario base y por tanto con aumento de los costos laborales similares al objetivo inflacionario.”*⁴³

1.4.3 Trabajadores del sector público

La propuesta en materia de recursos humanos tiene como objetivo, en primer lugar, garantizar el mantenimiento del **poder adquisitivo** de los trabajadores, asegurando que no habrá pérdida de salario real durante la vigencia del período presupuestal, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º del proyecto de Ley de Presupuesto. Para ello, los ajustes salariales se proyectan

⁴³<https://www.bcu.gub.uy/Politica-Economica-y-Mercados/Reportes%20de%20Politica%20Monetaria/BoxMetodo%202022%20Pautas%20Cons%20Salarios.pdf>

considerando la meta de inflación fijada por el Comité de Coordinación Macroeconómica, y correctivos inflacionarios que se aplicarán únicamente cuando la variación de los índices de precios supere los ajustes previamente otorgados. Los correctivos, al igual que sucede con los lineamientos del sector privado, incluyen al IPC-CE más un margen de tolerancia de 0,5%.

En segundo lugar, la **política salarial** para el sector público mejorará el poder adquisitivo de un conjunto amplio de trabajadores del Estado. A la fecha de finalización del presente documento, se alcanzaron acuerdos que contemplan a los trabajadores de la Administración Central, del Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, la Fiscalía General de la Nación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el INAU, el INISA, no médicos de ASSE, de Inumet, y del Poder Judicial. Asimismo, se alcanzaron preacuerdos con las organizaciones sindicales representativas de los trabajadores de la ANEP y la Udelar, así como preacuerdos con las organizaciones de trabajadores médicos y no médicos de ASSE a nivel de rama.

Estos convenios contienen un conjunto de beneficios que tienden a focalizarse en los trabajadores de menores ingresos, así como a la resolución de situaciones puntuales, como son ciertas inequidades salariales, con énfasis en áreas prioritarias, como es la protección a la infancia. Asimismo, los convenios celebrados contienen beneficios no salariales que hacen al bienestar de los trabajadores y otros aspectos relacionados a las condiciones de trabajo.

Por su parte, se acordó con los representantes sindicales del PIT-CNT modificar el régimen de licencias médicas y el subsidio por enfermedad para los funcionarios públicos. Los cambios acordados, incluidos en este proyecto de ley de presupuesto, implican extender, de 9 días a 12, la licencia médica con cobertura total, además de incluir nuevas patologías que serán exoneradas de este régimen. Dicho acuerdo da solución a la reclamación ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) presentada por el PIT-CNT, por alegar que el régimen establecido en la Ley Nº 20.075 de 2022, incumplía lo dispuesto en convenios internacionales ratificados por Uruguay.

Los amplios acuerdos alcanzados ratifican la importancia de la negociación colectiva como ámbito fundamental para el desarrollo de las relaciones laborales.

En materia de **empleo**, este presupuesto establece como prioridades la conservación y el llenado de vacantes, la realización de concursos de ingreso y la habilitación de ascensos. Dada la situación actual de diversos incisos respecto a la necesidad de recomponer y readecuar su plantilla, se plantea sustituir el Decreto N.º 310/021 –que establece como regla general la eliminación general de vacantes bajo la modalidad tres por uno– con el fin de habilitar, de manera acotada, la adecuación de la plantilla.

Este enfoque también se refleja en los lineamientos presupuestales de las empresas públicas, habilitando una mayor flexibilidad en el llenado de vacantes, siempre asociado al cumplimiento de las metas de cada empresa.

En conjunto, la propuesta en materia de relaciones laborales para el sector público garantiza el mantenimiento del salario real; promueve incrementos a través de recursos focalizados en sectores prioritarios o áreas de atención específica, mejorando el poder de compra de los trabajadores alcanzados; y otorga a la gestión mayor flexibilidad para cumplir con sus objetivos.

1.4.4 Políticas de empleo y formación profesional

Las **políticas de empleo y formación profesional** son una prioridad en la estrategia de gobierno, ya que son herramientas clave para fortalecer las oportunidades laborales, mejorar la productividad y potenciar el desarrollo. Estas políticas permiten trabajar sobre las necesidades

de adecuación de la fuerza de trabajo a las transformaciones tecnológicas, productivas y demográficas. En este sentido, el INEFOP juega un rol crucial en esta estrategia.

En 2025 se reformuló el programa *Jornales Solidarios*, que aumentó el número de horas trabajadas e incorporó formación profesional a través del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), y pasó a denominarse **Uruguay impulsa**. Se trata de una iniciativa de alcance nacional destinada a promover la inserción y reinserción laboral de los colectivos más vulnerables en todo el país.

A través de una acción conjunta entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, *Uruguay impulsa* brinda nuevas oportunidades mediante dos componentes clave: (i) laboral, a través de tareas asignadas por los gobiernos departamentales, y (ii) formativo, mediante cursos de capacitación que potencian habilidades y facilitan la inserción laboral.

El programa es articulado por la OPP y cuenta con la participación del MTSS, el MIDES, el INEFOP y el Congreso de Intendentes. En 2025, el programa cuenta con 5.500 participantes que reciben una prestación mensual equivalente a 3 BPC, abonada por los gobiernos departamentales dentro de los primeros diez días de cada mes, tras su actividad en el programa. La participación es reconocida como actividad laboral a efectos jubilatorios y de pensiones, habilitando además el acceso a subsidios por maternidad, enfermedad o accidente laboral. Asimismo, los beneficiarios cuentan con acceso gratuito a los servicios de salud pública en todo el país.

Por otro lado, en el sector público se ha identificado una multiplicidad y dispersión de políticas de empleo impulsadas por distintos organismos, de forma descoordinada y sin una estrategia común. Por ello, en paralelo al trabajo que viene desarrollando la Dirección Nacional de Empleo, en este presupuesto se propone la creación de un ámbito ejecutivo de **coordinación interinstitucional de las estrategias y políticas de empleo** y formación profesional. Con esta medida se busca optimizar el uso de los recursos del Estado y aumentar la eficiencia en esta materia.

Este ámbito tendrá como propósito la sistematización, relevamiento, complementariedad y coordinación de las políticas activas de empleo, a fin de maximizar su impacto mediante la unificación de criterios cuando corresponda. Actualmente, estas políticas alcanzan a más de 35.000 beneficiarios, incluyendo programas como: Cooperativas Sociales, Uruguay Clasifica, Emprendimientos Productivos, Ruralidad, Monotributo Social, Enlace Laboral, Negocios Inclusivos, Accesos, Inju Avanza, Inju Germina, Yo Estudio y Trabajo (sector público y privado), Primera Experiencia Laboral en el Estado, Práctica Formativa Remunerada, Práctica Formativa no remunerada, Primera Experiencia Laboral en el sector privado, Subsidio Temporal para jóvenes desocupados, Trabajo Protegido Joven y Uruguay Impulsa.

1.5 INNOVACIÓN

Uruguay enfrenta el desafío de consolidar una economía más dinámica, innovadora y sostenible. Con sectores emergentes en bienes y servicios intensivos en conocimiento, capacidades tecnológicas acumuladas y oportunidades de articulación público-privada, el país está en condiciones de dar un salto hacia una matriz productiva más diversa y con mayor valor agregado.

Para articular este desafío de transformación, se estructura el **Programa Uruguay Innova (U+I)**. Liderado desde Presidencia, y en conjunto con los Ministerios, tiene como objetivo central dirigir, coordinar y potenciar el ecosistema de investigación e innovación con una mirada estratégica, flexible y transformadora.

Sus objetivos son:

- Fortalecer la investigación, el desarrollo tecnológico y la transferencia de conocimiento.
- Promover la creación de emprendimientos dinámicos y la innovación en empresas públicas y privadas.
- Atraer inversión y promover la internacionalización de empresas innovadoras.
- Optimizar el marco normativo y regulatorio para promover la innovación y la internacionalización.
- Garantizar la evaluación y mejora continua del sistema de investigación e innovación.

Para llevar esto adelante, la creación de U+I implica:

1. Repensar la institucionalidad y gobernanza del ecosistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).
2. Diseñar, en coordinación con Ministerios, Agencias e Institutos, el conjunto de instrumentos, proyectos e incentivos para impulsar la mejora de la productividad y competitividad del sector productivo.
3. Desarrollar la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del ecosistema.

El programa se organizará en torno a cuatro componentes estratégicos: Conocimiento, Innovación, Internacionalización y Calidad Regulatoria.

En primer lugar, se propone la creación de la **Secretaría Nacional de Ciencia y Valorización del Conocimiento**, con el cometido de diseñar políticas científicas nacionales, promover la formación de capital humano altamente especializado y fortalecer la valorización y transferencia del conocimiento a nivel territorial. Entre sus principales líneas de acción se encuentran: (i) el Programa de Alta Dedicación a la Investigación, orientado a consolidar capacidades humanas y vincular la investigación con sectores productivos prioritarios; (ii) la modernización y expansión de infraestructura científica, con foco en desafíos estratégicos nacionales; y (iii) el impulso a políticas e instrumentos de transferencia tecnológica, articulando investigación, sector productivo y sociedad.

En segundo lugar, Uruguay Innova propone una nueva generación de instrumentos que promuevan la innovación, fortaleciendo la articulación entre actores públicos y privados. Se impulsará el desarrollo de plataformas integradoras de investigación e innovación, que permitan transformar conocimiento en tecnologías, prototipos y soluciones aplicadas a desafíos estratégicos, tanto productivos como sociales. Esto incluye la promoción de emprendimientos de base científico-tecnológica. Asimismo, se impulsará la innovación en el sector público, promoviendo la creación de una plataforma de inteligencia artificial y datos para la gestión pública, así como una modernización del marco de Compra Pública Innovadora (CPI).

Con relación a la internacionalización, el Programa U+I colaborará en la alineación de agencias e instrumentos para cumplir con los objetivos de modernización y fortalecimiento de la función de atracción de inversiones y promoción de exportaciones promovida por el Gobierno. En particular, se propondrá aumentar la presencia efectiva de Uruguay en distintos mercados, colaborando con la generación de una red comercial global a través de un plan piloto de oficinas y agentes comerciales. En este marco, se impulsará la internacionalización de MIPYMES y emprendimientos, mediante esquemas de cofinanciamiento flexibles que aborden necesidades específicas en el desarrollo de capacidades, cumplimiento de estándares, conocimiento de mercados y promoción comercial.

Finalmente, vinculado con la calidad regulatoria y bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se impulsará una agenda de competitividad que implica reformas regulatorias para facilitar la innovación y la inversión, con foco en la reducción de barreras normativas y la adecuación del marco legal a los avances tecnológicos.

De forma transversal, el programa integrará tres enfoques estratégicos: la equidad de género, promoviendo la participación activa y equitativa en los instrumentos de promoción de la investigación y la innovación; la sostenibilidad ambiental, priorizando iniciativas que contribuyan a la descarbonización, la eficiencia energética, la economía circular y la innovación en tecnologías limpias; y el enfoque territorial, orientado a reducir las brechas regionales mediante el fortalecimiento de capacidades locales y la articulación con actores subnacionales.

1.6 INFRAESTRUCTURA

1.6.1 Contexto

La inversión en infraestructura cumple un papel clave en la consolidación del crecimiento económico sostenible, al tiempo que mejora la calidad de vida y la equidad territorial. En tanto habilitadora del desarrollo, permite reducir costos logísticos, facilitar la integración de cadenas productivas y expandir el acceso a servicios esenciales. Su ausencia, en cambio, puede generar cuellos de botella que limitan la expansión de sectores estratégicos.

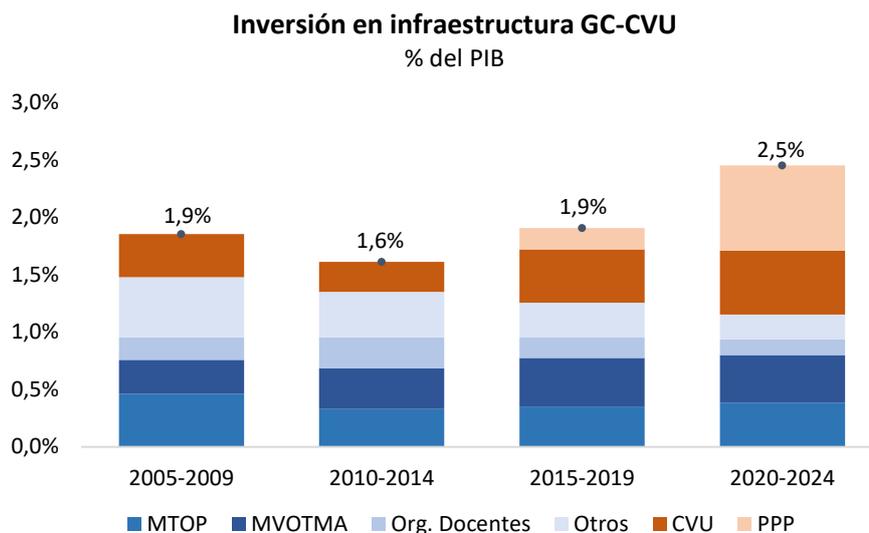
Desde la salida de la crisis de 2002 Uruguay ha priorizado en forma decidida el desarrollo de infraestructura, tanto económica –carreteras, vías férreas, aeropuertos y puertos, energía y telecomunicaciones– como infraestructura social –agua y saneamiento, centros educativos y deportivos, infraestructura para la seguridad pública y centros de salud y comunitarios–.

Al igual que se ha observado en otras regiones del mundo, en el último cuarto de siglo Uruguay complejizó el marco de la inversión en infraestructura, con nuevas herramientas contractuales que permiten incorporar conocimiento, experiencia y recursos privados a las distintas fases de la inversión. Esto representó un cambio de paradigma respecto a la tendencia del siglo XX, cuando el sector público centraba su estrategia de inversión a través de contratos de obra pública tradicional, en los que el sector privado tenía un rol acotado a ser proveedor.

En ese marco, Uruguay ha consolidado el uso de diversos mecanismos para financiar y ejecutar inversiones de infraestructura, entre ellos los Contratos de Participación Público-Privada (PPP), los Contratos de Recuperación y Mantenimiento de Infraestructura Vial (CREMAF), las concesiones y los proyectos gestionados a través de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y sus vehículos especializados. En efecto, la CND a través de distintas subsidiarias y fideicomisos ha gestionado proyectos de infraestructura vial, educativa y social. En el caso particular de la inversión vial, desde 2001 se desarrolló la herramienta de la Corporación Vial del Uruguay (CVU) como fondo sectorial, que capta recursos de usuarios a través de peajes y los utiliza como palanca para obtener recursos adicionales para realizar inversiones viales, en forma complementaria con subsidios de rentas generales.

Esta diversificación de instrumentos permitió un aumento muy relevante del esfuerzo de inversión en infraestructura pública del Gobierno Central y la CVU como ejecutor.⁴⁴

⁴⁴ Se resta de los recursos presupuestales la porción asociada al repago PPP.



El país tiene hoy una institucionalidad más rica y compleja para el impulso de la inversión en infraestructura. En los próximos años, es clave asignar más recursos al mantenimiento de la infraestructura, de modo de apuntalar la capacidad productiva, diversificar la estructura económica y favorecer la integración de las personas y dar acceso a derechos en todo el territorio de una forma intertemporalmente consistente. Para ello, se propone una nueva regla de control de los compromisos futuros, que se detalla en el capítulo referido a política fiscal.

1.6.2 Prioridades de Infraestructura

Infraestructura de transporte y logística

El **plan de infraestructura vial** se orienta a brindar accesibilidad y conectividad a la población, al tiempo que mejora la competitividad mediante la reducción de costos generalizados de transporte. Para ello se prioriza la elaboración de una planificación que, apoyada en mejores herramientas de análisis e información disponibles, permita jerarquizar proyectos estratégicos. Esta planificación se sustenta además en la identificación de necesidades locales, regionales y nacionales, buscando completar corredores, optimizar la inversión acumulada en rehabilitación, conservación y seguridad vial, así como en reforzar la infraestructura clave para el transporte de carga y pasajeros.

El plan de inversión vial para el próximo quinquenio orientará la ejecución de obras en tramos que permitan completar y conectar la malla vial existente como base para el desarrollo productivo, económico y social. Se dará prioridad a la conexión de zonas productivas estratégicas con el fin de abaratar los costos de transporte y mejorar la competitividad.

Se destacan las siguientes obras estratégicas:

- potenciar el desarrollo del corredor de carga Ruta 2,
- conectar la Ruta 4 con la Ruta 26,
- construcción del bypass en Tala de la Ruta 7,
- construcción del bypass Rivera-Puerto Seco en Ruta 27,
- doble vía de la Ruta 11 entre Interbalnearia Gral. Liber Seregni y Ruta 8,
- rehabilitación del corredor Ruta 26,
- accesos al nuevo puente sobre el Río Yaguarón,

- y mejoras en los accesos a Montevideo.

En el período de gobierno se reinstalará la **regulación y fiscalización del transporte de carga**. El propósito de esta política es impulsar la formalización y profesionalización de un sector estratégico de la economía nacional con alto impacto en la gestión de la red vial, fortaleciendo las condiciones de seguridad tanto laboral como vial.

Se promoverá una política integral de profesionalización del sector, incorporando mecanismos de control más robustos, evaluando la implementación obligatoria de la Guía Electrónica de Carga y fortaleciendo los ámbitos de diálogo con todos los actores involucrados. Esta estrategia busca consolidar acuerdos institucionales que aseguren la viabilidad operativa, legitimidad social y sostenibilidad en el tiempo de un renovado impulso a las políticas públicas vinculadas al transporte y la logística.

El **Plan de Inversiones ferroviarias** es un aspecto clave dentro de la estrategia nacional del desarrollo ferroviario. Esta estrategia se nutre de análisis y estudios, siendo el principal el denominado Plan Maestro del Transporte Ferroviario del Uruguay, actualmente en proceso de elaboración.

La aplicación de logística multimodal redundará en una disminución de los costos de transporte para la producción local y por ende una mejora de la actividad económica en general. Para esto, se generarán unidades de acopio regionales y la definición de circuitos de transporte vial que permita optimizar la utilización de la infraestructura.

Por otra parte, se prevé la ampliación del Proyecto de Participación Público Privada Ferrocarril Central, a los efectos de poder ejecutar obras complementarias que permitan maximizar la utilización de la infraestructura ferroviaria del tramo Ferrocarril Central. En el marco de la ampliación se destacan la rehabilitación del puente sobre el Río Negro y la conexión a las terminales de carga y distribución de combustibles de ANCAP de Montevideo y Durazno, así como con el puerto de Montevideo.

La **Dirección Nacional de Hidrografía** realizará intervenciones con el objetivo de consolidar una red fluvial y costera eficiente, articulada territorialmente y ambientalmente sostenible. En el período las intervenciones incluyen obras en Punta Carretas, Punta del Este, La Paloma, Fray Bentos-Anglo, Merín y Juan Lacaze. Las obras tienen por finalidad optimizar la operativa portuaria turístico-deportiva, pesca y tráfico en general, fomentando así el desarrollo turístico y comercial. Esta infraestructura portuaria se complementa con la gestión y el control coordinado de obras portuarias del tipo deportivas, turísticas e industriales que se desarrollan a partir de inversión privada, garantizando mayor agilidad en las gestiones y regularización de la mayor cantidad posible de obras existentes.

Asimismo, se prevé un conjunto de acciones para asegurar la navegabilidad de los cursos de agua mediante dragados de mantenimiento, con foco en los asociados a zonas de interés logístico y turístico como los puertos de Punta del Este, San Javier, Villa Soriano, o bien cursos medulares como el Río Negro y el Río Santa Lucía. Estas acciones se complementan con el refuerzo del sistema de balizamiento y señalización. Finalmente, se destacan un conjunto de intervenciones que se desarrollarán en el entorno de los Bañados de Rocha, orientadas al manejo hídrico, el control de la erosión y la protección de ecosistemas costeros.

Finalmente, la **Dirección Nacional de Arquitectura del MTOP** impulsa una serie de iniciativas estratégicas orientadas a consolidar su rol como agente clave en el desarrollo y mejora de las condiciones edilicias de infraestructura estatal y comunitaria en todo el país. Las prioridades

comprenderán aquellas organizaciones vinculadas a primera infancia, adolescencia, convivencia y actividades recreativas deportivas.

Transporte metropolitano

El transporte público ocupa un rol central en la promoción del bienestar, el clima de convivencia y la calidad de vida de la ciudadanía. En particular, en las áreas urbanas y metropolitanas, el funcionamiento y las características de este servicio inciden de manera directa en múltiples dimensiones de la vida cotidiana, generando efectos que pueden ser favorables o adversos. Este enfoque se inscribe en el paradigma contemporáneo de la movilidad sostenible, que ha cobrado fuerza en las últimas décadas. Dicho paradigma surge como respuesta al evidente agotamiento de los modelos de movilidad basados en el uso intensivo del automóvil particular, y que han demostrado ser ineficientes y socialmente costosos, aun considerando las resistencias y dificultades naturales que acompañan cualquier proceso de transformación.

En el Área Metropolitana reside más de la mitad de la población de Uruguay: aproximadamente 1,9 millones de personas sobre un total de 3,5 millones. Esta región concentra, además, cerca del 70% de la oferta de transporte público, lo que implica que cualquier innovación en la organización y funcionamiento del sistema urbano tiene efectos directos sobre la equidad territorial y social.

En este marco, la transformación del **Sistema de Transporte Metropolitano** se fundamenta en la creación de corredores de alta frecuencia, la reestructuración de líneas existentes y el desarrollo de una nueva red que incorpore servicios transversales y de conexión hacia los ejes principales. A ello se suman reformas regulatorias vinculadas al modelo de gestión y financiamiento del transporte metropolitano, así como la planificación y construcción de espacios públicos de calidad que generen un impacto positivo tanto en la ciudad como en su entorno metropolitano.

La implementación de este proyecto apunta a reducir los tiempos de viaje de los usuarios, mejorar la eficiencia del sistema y fomentar un uso más extendido del transporte público. Asimismo, permitirá integrar barrios y zonas metropolitanas actualmente con baja accesibilidad, al tiempo que introduce modificaciones en los esquemas de remuneración de las empresas operadoras, alineando los incentivos con la calidad y cobertura del servicio.

En este presupuesto se incluyen varios artículos que proponen la creación de la Agencia del Sistema de Transporte Metropolitano, constituida como persona jurídica de derecho público no estatal, que tendrá como objetivo la gestión de proyectos de movilidad metropolitana, acorde a la política que establezca el Poder Ejecutivo y en acuerdo con las Intendencias de Canelones, Montevideo y San José.

Desarrollo territorial e infraestructura departamental

Con el fin de profundizar el alcance territorial de las políticas públicas a través de los gobiernos subnacionales, se propone una batería de instrumentos que surgen del acuerdo realizado en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización por parte del Poder Ejecutivo y el Congreso de Intendentes. Durante el quinquenio se avanzará en fondos y programas específicos que atienden necesidades centrales de la ciudadanía en el territorio.

Se crea un nuevo **Fondo de Inversiones Estratégicas**, a ejecutarse en el período 2027-2029, destinado a obras de alto impacto territorial. Adicionalmente, se incrementa la porción del Fondo de Desarrollo del Interior a cargo de los Gobiernos Departamentales, garantizando un mayor apoyo a proyectos de desarrollo en el interior del país. Además, se consolida el

financiamiento de la caminería departamental, permitiendo mejorar la conectividad y facilitando la producción y el acceso a servicios básicos en el medio rural. Del mismo modo, se asegura la continuidad del subsidio al alumbrado público, con el objetivo de seguir promoviendo la iluminación con eficiencia energética y se garantiza el funcionamiento del Fondo de Incentivo para la Gestión de Municipios.

Agua y saneamiento

El gobierno estableció como compromisos de gestión la implementación efectiva del Plan Nacional de Aguas y la construcción de la represa de Casupá, dando especial prioridad a esta temática en el conjunto de las políticas públicas a desarrollar y en la correspondiente asignación de recursos durante el quinquenio. Ello responde a su relevancia estratégica para el desarrollo sostenible, al rango normativo otorgado a la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso a saneamiento y al agua potable como derecho humano fundamental, así como a la necesidad de asumir políticas públicas de corto, mediano y largo plazo que sean respuestas efectivas ante los desafíos que el cambio climático y la variabilidad climática. La dimensión del déficit hídrico de 2023 y de las consecuencias de la sequía registrada ese año es una muestra de la importancia de estos desafíos.

En ese marco, la implementación efectiva del **Plan Nacional de Aguas** implica el compromiso de impulsar una política de estado de gestión integral de los recursos hídricos, con los lineamientos y acciones necesarias para asegurar el abastecimiento de agua en cantidad y calidad para la población, la mejora de la disponibilidad de agua para la producción, el desarrollo de la seguridad hídrica con información actualizada, fortalecimiento de los sistemas de medición de las aguas superficiales y subterráneas, e implementación de herramientas para el manejo de los riesgos de inundaciones y sequías, para mitigar el impacto del cambio climático. Para ello, se fortalecerán las capacidades técnicas y se realizarán inversiones significativas, con el objetivo de asegurar el abastecimiento de agua potable a la población y mejorar significativamente la disponibilidad de agua para la producción, avanzando en el desarrollo del riego con perspectiva sostenible en el período.

Uruguay cuenta con un marco legal y experiencias institucionales en materia de agua y **riego**. Se avanzará en políticas de riego predial y multipredial, articulando inversión pública y privada, con gobernanza liderada por Presidencia e integrada por ministerios clave y la CND como entidad de ejecución.

La construcción de una **represa en el Arroyo Casupá** responde a la necesidad de incrementar el nivel de reservas de agua bruta dulce, con el fin de garantizar el abastecimiento de agua potable de Montevideo y su área metropolitana. Actualmente la demanda de esta población solo puede ser cubierta en su totalidad por la Planta Potabilizadora de Aguas Corrientes, que necesita de dichas reservas para producir en forma continua un promedio de 600.000 m³/día. Actualmente las reservas de agua bruta del sistema son 67 millones de metros cúbicos de la Represa de Paso Severino y 18 millones de metros cúbicos de Canelón Grande. La represa de Casupá aportará 118 millones de metros cúbicos de agua embalsada, asegurando la disponibilidad de reserva de agua dulce en tiempos normales y ante episodios de sequía como el ocurrido durante en 2023, en el que el agotamiento de agua bruta dulce embalsada supuso la interrupción del suministro de agua potable.

Esta obra se complementa con el acuerdo alcanzado con el Consorcio Aguas de Montevideo para la construcción una **nueva Planta Potabilizadora en Aguas Corrientes** con capacidad de producción de 200.000 m³/día, una Planta Potabilizadora y Represa en el Arroyo Solís Chico y

obras de mejoras en las redes de abastecimiento de OSE. En conjunto, estas iniciativas representan una inversión de una magnitud significativa para el sector.

1.7 AMBIENTE PARA UN CRECIMIENTO ECONÓMICO EQUITATIVO Y SOSTENIBLE

Para que el crecimiento económico sea más equitativo y sostenible, es imprescindible que, ante las diferentes decisiones de política económica se evalúe el impacto que esas decisiones tendrán sobre el ambiente, así como también el efecto que las políticas ambientales y el estado del ambiente pueden ejercer sobre el funcionamiento de la economía. Lo anterior significa incorporar progresivamente el análisis ambiental en las decisiones económicas y, que las políticas ambientales consideren sus impactos en el sistema productivo y el bienestar social. Avanzar en ese sentido permitirá que el crecimiento económico sea cada vez más sostenible e inclusivo, aportando así a la equidad entre generaciones.

Al analizar los vínculos e impactos entre decisiones económicas y de cuidado del ambiente, la dimensión temporal es determinante. En el mediano y largo plazo, crecimiento económico y calidad ambiental presentan sinergias. Un ambiente sano y actividades productivas de relativo menor impacto ambiental potencian el crecimiento económico ya que permiten que los recursos se destinen hacia actividades de mayor agregado de valor.

En países como Uruguay, con un sistema productivo fuertemente ligado a la naturaleza, se deben considerar las interrelaciones entre el sistema natural y el sistema económico y desde esa perspectiva incentivar el desarrollo de inversiones, tecnologías, nuevos productos y potenciar el rol del país en las cadenas globales de valor. La internalización de las temáticas ambientales en la política económica tiene el potencial de generar beneficios reputacionales a nivel de mercados financieros y del posicionamiento estratégico a nivel comercial.

Con este entendimiento y visión de mediano y largo plazo, es que el proyecto de presupuesto procurar fortalecer la consideración del ambiente en la toma de decisiones de política.

En concreto, se incluye en este proyecto de Ley artículos que buscan avanzar en esta línea. Uno de estos, encomienda al MEF a considerar las interrelaciones con el ambiente en las decisiones de política económica que se adopten. Esto significa que, ante las diferentes decisiones de política tributaria, de promoción de inversiones, de gestión de deuda, de estrategia comercial y presupuestal, se buscará integrar en el análisis el impacto en las diferentes dimensiones ambientales, en particular en la generación y gestión de residuos, en la calidad y disponibilidad de agua, en la conservación de la biodiversidad, en la calidad del suelo y en el cambio climático.

En el mismo sentido, se incluye un artículo que indica que los Incisos de la Administración Central y Organismos del artículo 220 deberán clasificar los gastos e inversiones vinculados al cambio climático de manera de avanzar en la identificación y cuantificación de los esfuerzos que realiza el Estado para la toma de decisiones, planificación y optimización del uso de los recursos.

Por otro lado, se incluye en este proyecto de Ley un Artículo a través del cual se incorpora al **Ministerio de Ambiente a la COMAP**. De esta forma, se incorpora a la autoridad ambiental en la gobernanza de uno de los principales instrumentos de promoción de inversiones, buscando con ello fortalecer el diseño de incentivos al sector privado empresarial y potenciar las inversiones en tecnologías de relativo menor impacto ambiental.

En materia de **inversión pública**, desde la perspectiva ambiental se destacan los proyectos relativos al abastecimiento de agua potable y a la transformación del sistema de transporte metropolitano colectivo de pasajeros, iniciativas que aportan a un desarrollo más sostenible.

Respecto a la promoción de **inversión privada**, se destacan los avances hacia la producción de hidrógeno verde y sus derivados que, en base a una trayectoria de seguridad jurídica, estabilidad institucional y macroeconómica y a una profunda transformación del sector eléctrico hacia

fuentes renovables, brinda posibilidades de concretar la mayor inversión en la historia de Uruguay en el litoral norte del país.

En relación con la **estrategia de endeudamiento soberano sostenible**, se prevé avanzar en el diseño de instrumentos financieros, en particular bonos y préstamos con organismos multilaterales, que incluyan la posibilidad de mejorar las condiciones de endeudamiento para el país, en caso de cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible. De esta forma, se apunta a generar un círculo virtuoso entre objetivos ambientales, mejores condiciones financieras y acciones por el ambiente, construyendo sobre las credenciales de sostenibilidad con que cuenta Uruguay y destacando las mismas como parte de la estrategia de inserción internacional.

Asimismo, con estos mecanismos se refuerza el compromiso del país con las metas ambientales a nivel internacional. En este sentido, se destaca la propuesta de crear el Fondo para el Clima y la Naturaleza mediante este proyecto de Ley. La creación de este Fondo permitirá canalizar los potenciales beneficios derivados de los instrumentos de endeudamiento sostenible, hacia acciones concretas a nivel nacional.

Para promover un crecimiento económico más sostenible, es prioritario avanzar en la consolidación del recientemente creado **Ministerio de Ambiente**, profundizando la estandarización de procedimientos técnicos y la incorporación de herramientas de gestión que fortalezcan su eficiencia operativa.

En este sentido, se considera determinante fortalecer las capacidades técnicas y actualizar gradualmente las metodologías de evaluación de impacto ambiental de las inversiones y actividades productivas, incorporando criterios alineados a estándares internacionales y promoviendo la digitalización de procesos. Asimismo, se propone optimizar los sistemas de monitoreo de recursos hídricos para mejorar la toma de decisiones sobre su uso, disponibilidad y calidad.

La necesidad y conveniencia de potenciar la articulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la Estrategia Nacional de Biodiversidad con otros instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo productivo son también prioridades de este Ministerio, junto con profundizar la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático e integrar sus criterios de adaptación y mitigación en planes y programas sectoriales. Finalmente, se fortalecerá la implementación del Plan Nacional de Gestión de Residuos mediante la promoción de prácticas de reducción y valorización, consolidando una gestión más eficiente y sostenible.

A nivel de los sectores productivos, también se profundizará en la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas públicas correspondientes. En relación con el **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca**, se destaca el Programa PROCRIA que apunta a la adopción a gran escala de tecnologías validadas en la ganadería de cría. A través de él se buscará impulsar un modelo de ganadería de cría más eficiente y sostenible, principalmente a través de acompañamiento técnico, capacitaciones y trabajo en grupos de productores. Se promoverá el uso de tecnologías de proceso como vía de mejora continua de los sistemas productivos, optimizando su rentabilidad y contribuyendo a la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad.

Además, se impulsará una política de apoyo a la transición agroecológica y un programa de agua en la parcela, cuyas inversiones en unidades de producción familiar y de menor escala contribuyen a una intensificación sostenible y mejor uso del resto de sus recursos. En el mismo sentido, el Proyecto en la Cuenca del Río Santa Lucía, implementado por el MGAP, aporta a

encontrar soluciones en una cuenca hidrológica crítica, por su rol en el abastecimiento de agua potable.

En relación con el accionar del **Ministerio de Industria, Energía y Minería**, cabe destacar que el país descarbonizó fuertemente su matriz eléctrica con la introducción de fuentes renovables, autóctonas, no tradicionales (eólica, solar, biomasa). Este proceso se realizó en el marco de un acuerdo multipartidario con todos los partidos políticos con representación parlamentaria en el año 2010 que permitió contar con una Política de Estado con objetivos al 2030. Como resultado, la generación a partir de fuentes renovables alcanzó un 95% en promedio durante el período 2016-2024, convirtiendo al país en un referente a nivel internacional.

Actualmente el desafío del sector es avanzar hacia una segunda transformación energética, profundizando la descarbonización de los sectores de demanda de energía. En este sentido la electrificación directa de usos es una de las prioridades. Como ejemplo, en el transporte colectivo de pasajeros, se avanzará a través de la sustitución progresiva de las tecnologías contaminantes por alternativas limpias, en forma complementaria a la implementación de otras acciones previstas en la Política de Movilidad Urbana Sostenible.

El impulso de políticas públicas orientadas a la descarbonización de la demanda de energía implica nuevos desafíos, donde los costos, la disponibilidad tecnológica y los cambios culturales necesarios son más complejos y requieren de mayor articulación entre los actores públicos, privados, academia y sociedad civil. En este marco, uno de los principales hitos para el período se centran en llevar adelante un proceso de formulación de insumos, discusión y acuerdo de una nueva Política Energética con horizonte temporal al 2050.

Como fue mencionado, el presente este proyecto de presupuesto busca fortalecer la consideración del ambiente en la toma de decisiones de política económica, entendiendo que ello influirá en la captación de Inversión Extranjera Directa, en la inserción internacional y competitividad de la producción nacional, en una gestión de deuda y fiscal más eficiente, aportando así a un crecimiento económico más equitativo y sostenible.

1.8 INSERCIÓN INTERNACIONAL

En el marco del objetivo prioritario de la política económica para el quinquenio, referido a incrementar la tasa de crecimiento económico del país, se necesita una estrategia de inserción comercial internacional que sirva de base para aumentar las exportaciones y las inversiones, con creación de empleos de calidad, inclusiva socialmente y sostenible en términos ambientales.

El contexto internacional actual en materia comercial se caracteriza por ser un escenario de alta incertidumbre, donde se visualiza una reversión del multilateralismo. Este escenario internacional plantea grandes desafíos para los países pequeños y abiertos, que son tomadores de reglas en el comercio internacional.

Existe bastante evidencia empírica de que los costos de comercio se mantienen altos en Uruguay y esto afecta a la competitividad, generando pérdida de diversificación, alto costo de vida y baja inversión.

El gobierno se ha propuesto revitalizar la coordinación interinstitucional para desarrollar una estrategia coordinada, proactiva y dinámica en materia de inserción internacional. En lo que va del año se ha revitalizado la **Comisión Interministerial de Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX)**, creando un ámbito técnico que realiza reuniones periódicas para la coordinación de la estrategia de inserción internacional. Este ámbito, trabajando tanto en su nivel político como técnico, define y da seguimiento a las líneas de acción prioritarias en materia de inserción internacional.

El primer aspecto de esta estrategia es la **mejora en el acceso a mercados**. Esta línea de acción considera que Uruguay debe mantener relaciones equilibradas con todos los bloques importantes. China es el principal destino en exportaciones de bienes, EEUU es el principal destino en exportaciones de servicios globales, la Unión Europea es el principal origen de la Inversión Extranjera Directa (IED) captada por Uruguay en los últimos años y MERCOSUR es el principal destino de las exportaciones de servicios tradicionales (logística y turismo) y los bienes industriales no basados en recursos naturales, y un importante origen de la IED.

Por tanto, la estrategia a desarrollar será pragmática, procurando lograr mejoras concretas en materia de acceso a mercados para la producción uruguaya, sin renunciar a ningún formato de negociación: multilateral, plurilateral, bilateral. Uruguay debe profundizar sus vínculos comerciales con todos los destinos sin descuidar el ámbito regional. Las restricciones en formatos de negociación las pondrán las contrapartes, pero desde Uruguay se está dispuesto a trabajar y profundizar vínculos en el formato que se encuentre disponible.

El segundo aspecto clave en las líneas de acción trazadas por la CIACEX refiere a **la renovación de la agenda del MERCOSUR**.

Para aumentar la integración a la región y al mundo se buscarán formas alternativas, sin cuestionar la membresía al bloque, sino modernizándolo y perfeccionándolo, incorporando aspectos relacionados con la eliminación de las barreras no arancelarias en el comercio intrazona, la facilitación de comercio, la Gestión Coordinada en Fronteras o la Interoperabilidad de las Ventanillas Únicas.

La convergencia regulatoria con los socios latinoamericanos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a los efectos de reducir los obstáculos técnicos al comercio también resulta un objetivo fundamental. En los casos donde las oportunidades de mejora estén en el ámbito bilateral, el país promoverá el intercambio directo con los socios, como lo indica el lanzamiento de las negociaciones con Perú.

El gobierno se propone que al final del quinquenio Uruguay sea una economía más abierta e integrada al mundo, con regulaciones más eficientes que permita realizar negocios e inversiones de forma más sencilla.

En materia de **Acuerdos Internacionales** se continuará una estrategia proactiva en lo que respecta a mejoras de acceso a mercados en el sudeste asiático y en el mundo árabe, así como se promoverán las negociaciones de acuerdos de inversiones y acuerdos para evitar la doble tributación con los principales socios del mundo con el cual no tenemos este tipo de acuerdos.

1.9 POLÍTICAS SECTORIALES

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y el Ministerio de Turismo (MINTUR) desempeñan un papel fundamental en el impulso del crecimiento económico vinculado a sectores específicos, a través del fortalecimiento de la producción, la diversificación de la matriz productiva, la promoción de la innovación y el fomento de la actividad turística, contribuyendo así a la competitividad y al desarrollo sostenible del país. El presupuesto contiene recursos destinados a garantizar el cumplimiento de sus cometidos y el desarrollo de las políticas sectoriales a su cargo.

Se incorporan como artículos específicos algunas líneas de política que se desarrollarán en el quinquenio. Por un lado, en relación con el **MGAP** se impulsa el **Programa de innovación para una Ganadería de Cría Sostenible (PROCRÍA)**, orientado a fortalecer el sector mediante la incorporación de prácticas productivas y medioambientales responsables. Este programa es coordinado por el MGAP y el Instituto Plan Agropecuario (IPA), y, participan del programa, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), el Instituto Nacional de Carnes (INAC), el Instituto Nacional de Colonización (INC), la Universidad de la República (UdelaR), el Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL), y el Banco Mundial (BM). Asimismo, se prevé apoyo para el **programa de acceso al agua para la producción familiar**, contribuyendo a mejorar su capacidad productiva y la sostenibilidad de sus sistemas.

Se propone fortalecer las acciones sanitarias para el **control de la garrapata**, destinando recursos a una campaña integral de vacunación y concientización. El objetivo es garantizar la inocuidad de los alimentos, proteger la salud humana y mantener los estándares exigidos por los mercados internacionales, reduciendo al mismo tiempo las pérdidas productivas, los costos para productoras y productores y la presencia de residuos en carne y leche. La estrategia contempla acciones de difusión para sensibilizar sobre la problemática y promover buenas prácticas sanitarias, como la vacunación, a fin de ampliar la cobertura y prevenir enfermedades como la tristeza parasitaria bovina –transmitidas por la garrapata del ganado–, asegurando así la sanidad y competitividad del rodeo nacional.

Con respecto al desarrollo de la política industrial, desde el **MIEM** se impulsa la creación del **Consejo de Industria**, integrado por núcleos productivos y concebido como un espacio consultivo entre el sector público, trabajadores y trabajadoras, sector empresarial y la academia. Su cometido es definir la nueva política industrial con horizonte al año 2050, orientada a impulsar la inversión, aumentar la productividad y mejorar la eficiencia, priorizando un desarrollo productivo sostenible que transforme y diversifique la matriz productiva nacional, potencie la innovación y genere empleos de calidad. Los núcleos productivos abarcarán la industria láctea, cárnica, metalmecánica, de vestimenta, calzado, alimentos envasados, industria maderera, electrónica, química, farmacéutica, del plástico, audiovisual, minera.

En el articulado del presupuesto se incluye una asignación incremental destinada al diseño de una nueva política de **desarrollo industrial**, que contempla el fortalecimiento del Fondo Industrial como herramienta de apalancamiento de inversiones. Los recursos de este Fondo se orientarán a la entrega de fondos no reembolsables para apoyar proyectos que promuevan la diversificación de la estructura productiva, la descentralización de la actividad industrial y el fortalecimiento de la incorporación de valor agregado, conocimiento y tecnología de forma sostenible en las distintas cadenas productivas. Este instrumento estará especialmente orientado a micro, pequeñas y medianas empresas, contribuyendo a su inserción en mercados externos y a su integración en estrategias de desarrollo productivo.

Otro aspecto clave para promover el crecimiento de la economía es el turismo. En este sentido, se propone fortalecer el **Sistema Nacional de Turismo Social (SNTS)**, potenciando las iniciativas orientadas a incentivar la demanda mediante subvenciones a usuarios para garantizar su derecho al turismo. Esto permitirá promover el turismo interno y contribuir a la desestacionalización del sector, generando a su vez empleos de calidad y dinamizando las economías locales.

Asimismo, se buscará consolidar a Uruguay como un destino competitivo en la región y el mundo mediante una estrategia de mejora de la conectividad aérea, priorizando la apertura de nuevas rutas y el aumento de frecuencias para incrementar el ingreso de turistas por vía aérea — quienes registran mayor gasto y estadías más largas— y favorecer la desestacionalización. En esta línea, se implementará un **esquema de incentivos** a las compañías aéreas por cada pasaje adicional vendido con destino a Uruguay respecto al año anterior, bajo reglas claras de tope anual y período de aplicación. Este instrumento se coordinará con el sector privado, alineando esfuerzos para ampliar la llegada de visitantes, diversificar mercados emisores y potenciar el impacto económico y territorial del turismo.

2 FORTALECER LA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

2.1 INTRODUCCIÓN

La **matriz de protección social** comprende el conjunto de políticas que un país organiza para garantizar condiciones básicas de bienestar para las personas a lo largo de su ciclo de vida. Incluye dimensiones fundamentales como la salud, la educación, la seguridad social, las políticas sociales y la vivienda, entre otros, que en su conjunto permiten garantizar el acceso a derechos esenciales y promover la igualdad de oportunidades. Su consolidación implica no solo responder a necesidades inmediatas, sino también anticipar los desafíos derivados de las transformaciones demográficas, económicas y sociales. El desarrollo y fortalecimiento de la matriz de protección social constituye una seña de identidad del gobierno, al expresar un compromiso con la equidad, la inclusión y la construcción de una sociedad más justa, cohesionada y menos desigual.

La discusión actual sobre la matriz de protección social uruguaya se inserta en un marco de importantes transformaciones demográficas y sociales, caracterizado por niveles históricamente bajos de fecundidad, aumento de la esperanza de vida y crecimiento poblacional prácticamente nulo.

Los desafíos y tensiones que el cambio demográfico genera la necesidad de introducir cambios y mejoras sobre el sistema de protección social, que el gobierno ha definido discutir mediante la convocatoria a un amplio y democrático **Diálogo Social**. El diálogo social se articula en cuatro ejes temáticos: (i) protección a la infancia, (ii) sistema de cuidados, (iii) protección durante la vida activa y (iv) jubilaciones y pensiones. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) lidera la conducción técnica y operativa del proceso, coordinando el desarrollo de actividades de discusión e intercambio mediante conversatorios territoriales, seminarios especializados, audiencias y canales digitales para la participación ciudadana. Los insumos recogidos y acuerdos logrados serán consolidados en un documento con diagnósticos y acciones de política pública que será entregado en el primer semestre de 2026.

La lucha contra la pobreza y la desigualdad es uno de los ejes rectores del programa de gobierno, y las **políticas sociales** son una herramienta central para su combate. En el presupuesto se incluyen partidas presupuestales que buscan fortalecer los programas vigentes y brindar financiamiento para nuevos programas. En línea con la prioridad otorgada a la infancia y adolescencia, se incluye financiamiento para realizar un aumento en la prestación de la Tarjeta Uruguay Social, aumentando un 50% el monto destinado las mujeres embarazadas y niños de 0 a 3 años inclusive. Siguiendo esta prioridad también se incorporan partidas incrementales para INAU vinculadas a incremento de cobertura en primera infancia, cuidado familiar y comunitario, políticas de acogimiento familiar, así como financiamiento para la ampliación de clubes de niños y centros juveniles y la atención a la salud mental de niños y niñas.

En los últimos años ha aumentado considerablemente la cantidad de personas en situación de calle en Uruguay. Por este motivo, el presupuesto también propone partidas incrementales para el Programa Calle, reforzando el financiamiento de refugios, del Plan Invierno y de los centros Puertas Abiertas. Finalmente, y con el objetivo de financiar la adquisición de insumos de gestión menstrual, se incorpora dentro de la Tarjeta Uruguay Social un nuevo componente, consistente en un aumento de la prestación para personas menstruantes.

En 2024 la cantidad de nacimientos en Uruguay fue inferior a 30.000 personas, marcando un mínimo histórico en más de un siglo. Para encontrar un registro similar es necesario remontarse al año 1900, lo que da cuenta de la magnitud del cambio demográfico que atraviesa el país. Este escenario plantea un imperativo claro: cuidar más que nunca a los niños y niñas, asegurando su bienestar integral, destinando los recursos necesarios para fortalecer la **educación**.

El gasto educativo no solo es clave para garantizar igualdad de oportunidades, sino también para sostener el desarrollo económico y social del país en un contexto de menor recambio generacional, por lo que su financiamiento continúa siendo un área prioritaria para el gobierno. El presupuesto introduce financiamiento para atender las necesidades de los organismos de la educación, agregando asignaciones incrementales para nuevas políticas.

En el caso de ANEP, se introduce financiamiento para la política de Bono Escolar, dirigido a brindar un apoyo económico a las familias de la educación inicial y primaria pública para el comienzo de clases. También se refuerza el sistema de becas para educación media, realizando una ampliación histórica, quintuplicando su cantidad y aumentando el valor de la prestación. La extensión del tiempo pedagógico también constituye una prioridad de gobierno, por lo que se asignan recursos incrementales para posibilidad su expansión.

En relación con la UTEC, los recursos incrementales tienen como destino la expansión de su oferta académica, el fortalecimiento de la empleabilidad juvenil y el programa Uruguay Global II. Finalmente, también se incluyen recursos incrementales para la Udelar, con el objetivo de incrementar las horas docentes, la política de becas para estudiantes y el apoyo al plan de refuncionalización del Hospital de Clínicas.

El presupuesto recoge la necesidad de recuperar y reafirmar la concepción de **salud** como derecho humano, mediante la priorización de dicho componente. En primer lugar, y en consonancia con la prioridad transversal establecida en el presupuesto, se prioriza el otorgamiento de nuevos recursos para la atención de la salud en la infancia, incluyendo partidas adicionales para el programa aduana de ASSE y el abordaje integral a problema del neurodesarrollo y dificultades de aprendizaje, así como para el Programa Ampliado de Inmunizaciones y la vacuna contra el meningococo.

A su vez, se proponen partidas incrementales para el fortalecimiento del primer nivel de atención de ASSE, para abordar la problemática de salud mental (tanto desde el MSP como desde ASSE) y para avances institucionales y obras de infraestructura entre los que se destacan la creación de la Agencia de Vigilancia Sanitaria y el fortalecimiento de la infraestructura de ASSE.

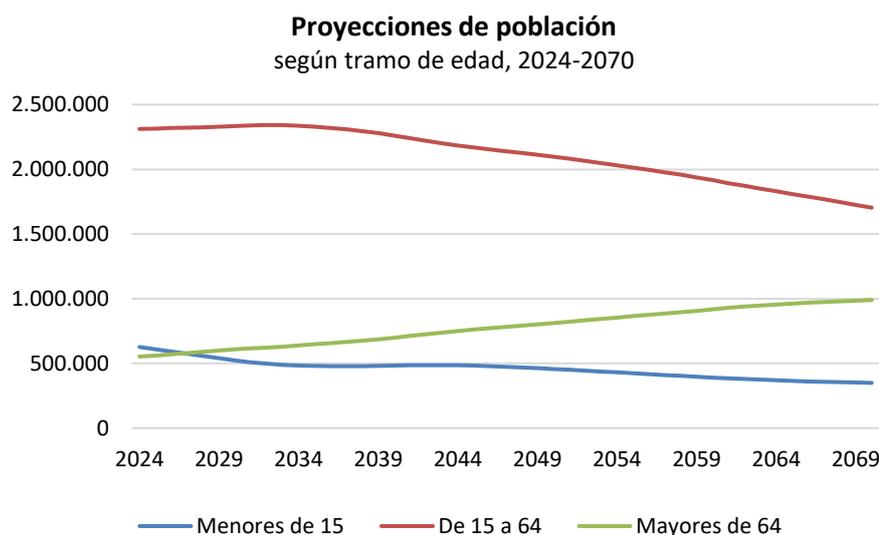
La política de **vivienda** y ordenamiento territorial se ubica entre las líneas estratégicas centrales del gobierno para este quinquenio. Su desarrollo es concebido desde un enfoque de derechos humanos, entendiendo que el acceso a una vivienda adecuada es condición esencial para ejercer otros derechos y avanzar hacia una sociedad más equitativa, democrática y sostenible. La propuesta presupuestal es acompañada con la presentación del Plan Quinquenal de Vivienda, cuyos lineamientos estratégicos incluyen atender a los hogares más vulnerables, apuntalar el acceso y la permanencia en viviendas adecuadas, promover la integración social y territorial en todo el país, abordar integralmente las estrategias de acceso al suelo y fortalecer el Sistema Público de Vivienda.

2.2 DIÁLOGO SOCIAL

2.2.1 Contexto

Uruguay atraviesa importantes transformaciones demográficas y sociales que colocan los cuidados, la protección y la seguridad social en el centro del debate sobre el bienestar. El país transita una etapa postransicional de su proceso de transición demográfica, caracterizado por niveles históricamente bajos de fecundidad, aumento de la esperanza de vida y crecimiento poblacional prácticamente nulo. El aumento de la longevidad y la baja fecundidad provocan un incremento sostenido del porcentaje de personas mayores de 65 años, colocando al país en un escenario de envejecimiento poblacional acelerado y creciente relación de dependencia.

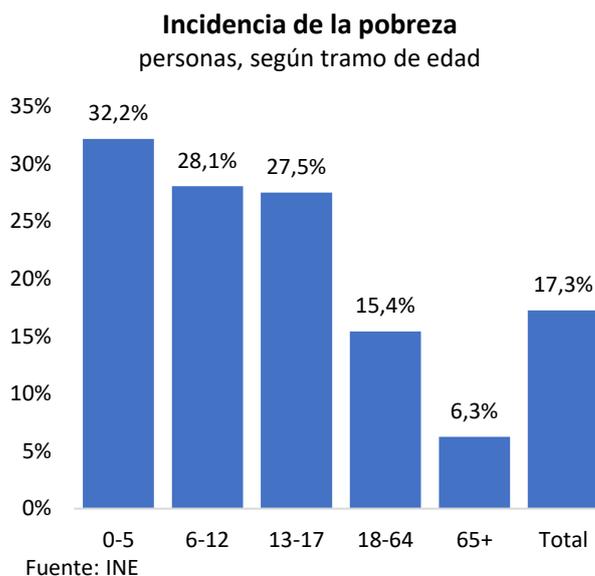
Según las proyecciones recientes del INE, entre 2024 y 2070 la proporción de personas mayores de 64 años en el país aumentará del 16% al 33%, mientras que la de menores de 15 años descenderá del 18% al 11%. En consecuencia, la relación entre la población potencialmente inactiva (menores de 15 o mayores de 64 años) y la población potencialmente activa (de 15 a 64 años), sufrirá una importante transformación en las próximas décadas pasando de 51% a 79%. Dicho de otro modo, la actual proporción de cinco personas inactivas por cada diez activas ascenderá a ocho cada diez en apenas 35 años.



Fuente: INE

Esta realidad plantea desafíos y tensiones sobre la sostenibilidad económica y social de los sistemas de protección social y exige respuestas estructurales, articuladas y con visión de largo plazo, en un contexto en donde las condiciones mínimas de bienestar aún no son accesibles para todas las personas.

En particular, los hogares con niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años enfrentan mayores dificultades que el resto para alcanzar condiciones mínimas de bienestar, debido al desfase entre sus necesidades económicas y su capacidad de generar ingresos. Las estimaciones más recientes indican que, en 2024, casi uno de cada tres menores de 18 años vive en hogares por debajo de la línea de pobreza, medida a través del método del ingreso.



Existen diversas oportunidades de mejora en el diseño y la implementación de las **transferencias** dirigidas a hogares con niños, niñas y adolescentes (NNA). En primer lugar, en relación con la cobertura, dado que aún persiste una proporción de NNA en los primeros quintiles de ingreso que no accede a ninguna transferencia (11%, 18%, 24%, 26% y 29% en los deciles 1 a 5, respectivamente). Asimismo, la fragmentación del sistema, con al menos cinco programas relevantes con criterios y reglas de acceso diferenciados, plantea desafíos en términos de eficiencia y equidad.

La **sobrecarga de trabajo no remunerado que recae sobre las mujeres** es una fuerte limitante para alcanzar un mejor nivel educativo, insertarse o permanecer en el mercado laboral y participar plenamente en la vida social y política. Actualmente, las mujeres destinan 14 horas más por semana que los varones al trabajo no remunerado, con una importante y creciente carga de cuidados. Esta distribución incide negativamente en sus trayectorias educativas, en sus oportunidades laborales y en su autonomía económica, perpetuando barreras estructurales que limitan su acceso a empleos formales y de calidad. Algunos hogares, como los monoparentales, están particularmente expuestos a esta problemática.

Por su parte, las inequidades en cobertura y resultados del desarrollo infantil según nivel socioeconómico son marcadas. En este contexto, las brechas y desigualdades de género tienden a ampliarse si no se avanza de manera efectiva hacia la corresponsabilidad, tanto entre mujeres y varones como entre el Estado, el mercado y los hogares.

El compromiso de repensar integralmente la matriz de protección social hace ineludible la incorporación del **régimen de jubilaciones y pensiones** al proceso de reflexión pública. Además de asegurar su sustentabilidad a mediano y largo plazo, es indispensable garantizar una vejez digna, equitativa y protegida para toda la población, considerando las transformaciones demográficas y familiares, las desigualdades acumuladas en las trayectorias laborales y los desafíos que enfrentan sectores históricamente excluidos del acceso a derechos.

Uruguay debe seguir adaptando su sistema de protección social desde una **perspectiva de ciclo de vida**, con el fin de garantizar un nivel de vida digno para toda la población, superar la fragmentación y las inequidades actuales, y fortalecer la solidaridad como pilar central.

2.2.2 Prioridades estratégicas

En este marco, y cumpliendo uno de los compromisos asumidos por el gobierno, comenzó el proceso de **Diálogo Social**, concebido como un espacio para alcanzar los acuerdos más amplios posibles entre el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y los actores sociales más representativos, en relación con los cambios que la matriz de protección social requiere frente a los desafíos planteados.

El Diálogo Social se articula en **cuatro ejes temáticos**, que estructura la discusión y orientan la construcción de propuestas. Cada eje será analizado desde una perspectiva transversal, considerando la cobertura, la suficiencia de las prestaciones, la equidad entre grupos sociales, así como la sostenibilidad y el financiamiento de largo plazo. Los ejes temáticos son:

1. Protección a la infancia: seguridad económica y servicios y prestaciones de educación y cuidados.
2. Sistema de cuidados: servicios de cuidados para personas mayores y con discapacidad, políticas que garanticen tiempo para cuidar (licencias, apoyos) y promoción de la corresponsabilidad social y de género.
3. Protección durante la vida activa: seguridad económica durante la vida activa y apoyos ante diversas contingencias.
4. Jubilaciones y pensiones: seguridad económica de los pasivos mediante el piso de bienestar (Pilar 0), cambios en el régimen de reparto intergeneracional (Pilar 1) y en el régimen de capitalización individual (Pilar 2), y promover una mayor equidad dentro del sistema previsional.

2.2.3 Arquitectura institucional del diálogo social

El carácter estratégico y heterogéneo de los desafíos planteados implica la necesidad de contar con una estructura y metodología que aseguren un sólido respaldo técnico durante todo el proceso, al mismo tiempo que se promueve la búsqueda de amplios acuerdos. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) lidera la conducción técnica y operativa del proceso, actuando como **secretaría general** del Diálogo Social y poniendo sus capacidades al servicio de la participación de todos los actores involucrados y de los espacios creados específicamente para ello:

- **Comisión Ejecutiva:** órgano de conducción política del Diálogo Social y ámbito principal para trabajar en la construcción de los más amplios consensos. Está integrada por delegados de los organismos competentes del gobierno, de los partidos políticos con representación parlamentaria y de los actores sociales más representativos, incluyendo al PIT CNT, las cámaras empresariales, la ONAJPU, la Red Pro Cuidados, la Plataforma Infancias y Adolescencias y la Alianza de Organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- **Grupo Técnico Asesor:** espacio de consulta y análisis técnico destinado a apoyar el Diálogo Social. Estará integrado por personas con amplia experiencia y conocimiento en las áreas temáticas correspondientes.

2.2.4 Cronograma de trabajo

Entre los meses de marzo y julio de 2025 se realizaron diversas actividades preparatorias del proceso de Diálogo Social, que incluyeron la creación de la Comisión Sectorial de Protección y Seguridad Social (CSPSS) en Consejo de Ministros (Decreto N° 86/025), la aprobación de la Hoja de Ruta del Diálogo, reuniones con todos los actores sociales y partidos políticos para presentar y validar la Hoja de Ruta, así como el lanzamiento del Diálogo Social y la instalación de la Comisión Ejecutiva.

Durante el segundo semestre del año se desarrollarán actividades orientadas a recabar insumos, promover el debate público y facilitar la deliberación política, entre las cuales se destacan:

- Conversatorios territoriales en los 19 departamentos, con el objetivo de recabar insumos y propuestas de la ciudadanía, con énfasis en diversidad territorial y poblacional.
- Seminarios especializados para abordar los ejes temáticos priorizados desde una mirada técnica y plural.
- Audiencias con la Comisión Ejecutiva, a solicitud de instituciones, organismos y organizaciones sociales.
- Canales digitales habilitados para la participación ciudadana a través de la Plataforma de Participación Digital de AGESIC.

La Universidad de la República, a través del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, brindará soporte en la sistematización de insumos y propuestas, a través de la elaboración de relatorías que estarán disponibles en el portal web del Diálogo Social.

2.2.5 Resultados esperados

Como resultado final del Diálogo Social, se contará con un documento que sistematice los acuerdos alcanzados, así como los matices o eventuales diferencias que pudieran existir entre los participantes. Los acuerdos deberán ser lo más concretos posibles, de manera que constituyan directrices claras para los poderes Ejecutivo y Legislativo al momento de transformarlos en acciones de política pública efectivas.

En este marco, el decreto que creó la CSPSS establece el 30 de abril de 2026 como plazo máximo para la presentación ante el Poder Ejecutivo del documento que recoja los resultados y propuestas.

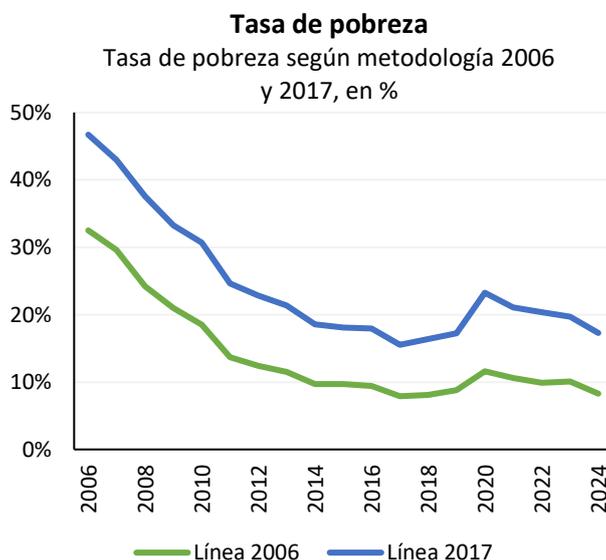
2.3 POLÍTICAS SOCIALES

2.3.1 Contexto

La **pobreza** es un fenómeno multidimensional que se manifiesta en la falta de recursos para satisfacer necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud, educación, vestimenta y acceso a servicios. Sin embargo, también incluye formas menos visibles, como la exclusión social y la falta de oportunidades, que afectan a las personas más allá de sus condiciones materiales.

Por ende, la medición de la pobreza no es trivial y exige un amplio conjunto de definiciones metodológicas. La medida oficial de pobreza para Uruguay elaborada por el INE ha sido históricamente una medida de pobreza monetaria que identifica la cantidad de personas cuyos ingresos están por debajo de un monto considerado mínimo para cubrir las necesidades básicas. Sin embargo, en el último tiempo el INE ha realizado dos innovaciones metodológicas: la publicación de la medición de la pobreza multidimensional (en febrero de 2025) y la actualización de la medición de la pobreza por el método del ingreso (en mayo de 2025).

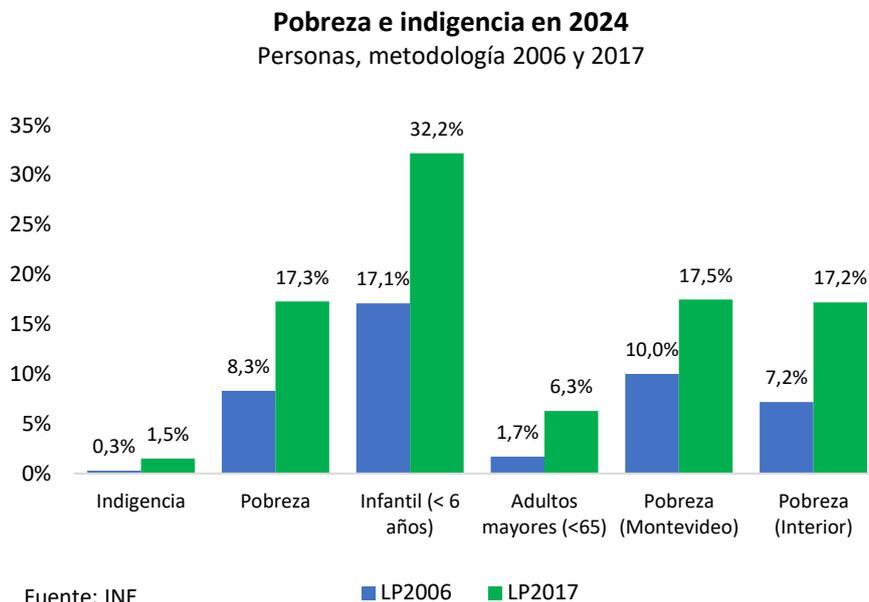
Con respecto a la pobreza monetaria, el INE presentó en mayo de 2025 una actualización de la metodología, basada en la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) del año 2017. La nueva estimación arroja valores superiores a los obtenidos por la metodología anterior. Las diferencias en nivel no modifican algunas características estructurales que mostraban las estimaciones de pobreza con la línea anterior (del año 2006). En primer lugar, la fuerte infantilización de la pobreza persiste en ambas estimaciones. En segundo lugar, la trayectoria histórica de fuerte descenso de la pobreza entre 2006 y 2017 y de aumento durante la crisis económica generada por la pandemia de COVID-19 se verifica bajo ambas metodologías.



Según la nueva metodología, la **pobreza monetaria** en 2024 se ubicó en 17,3%, lo que representa una caída en relación con el valor de 20,0% de 2023. Por su parte, la indigencia fue de 1,5%, inferior al 2,3% del 2023. Por tanto, la pobreza en 2024 se ubicó en el mismo valor que la de 2019 (17,3%), mientras que la indigencia se encuentra un escalón por encima de su valor de 2019 (1,0%).

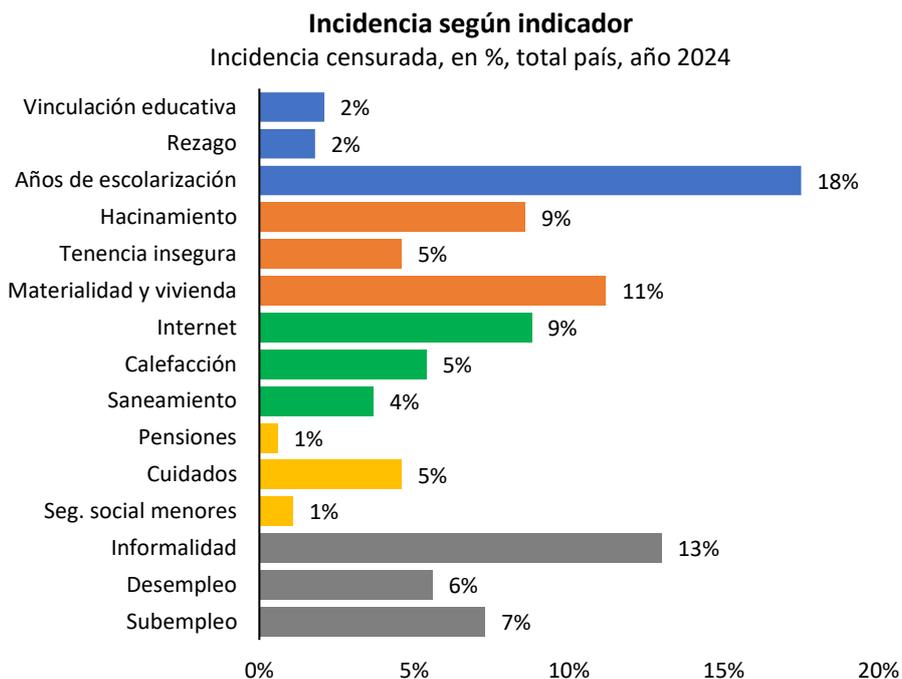
En cuanto a los grupos etarios, la pobreza continúa fuertemente infantilizada. La pobreza entre los menores de 6 años alcanza al 32,2%, mientras que entre los adultos mayores se ubica en

6,3%. Si bien esto representa un descenso respecto a los valores de 2023 (35,5% y 7,8%, respectivamente), una mirada de mediano plazo revela un aumento de la pobreza infantil en comparación con cinco años atrás, cuando se ubicaba en 30,5%.



Por su parte, la medición de la **pobreza multidimensional** incorpora dimensiones distintas a la monetaria, con el objetivo de captar las privaciones que enfrentan los hogares uruguayos en cinco áreas clave: educación, condiciones habitacionales, servicios básicos, protección social y empleo. Esta perspectiva complementa la medición de la pobreza basada exclusivamente en el ingreso, ofreciendo una visión más integral del fenómeno.

Para determinar si una persona es pobre en alguna de estas dimensiones se definió un conjunto de 15 indicadores, con umbrales específicos que reflejan privaciones relevantes. Un hogar es considerado pobre si presenta carencias en al menos cuatro de estos indicadores.



Fuente: INE

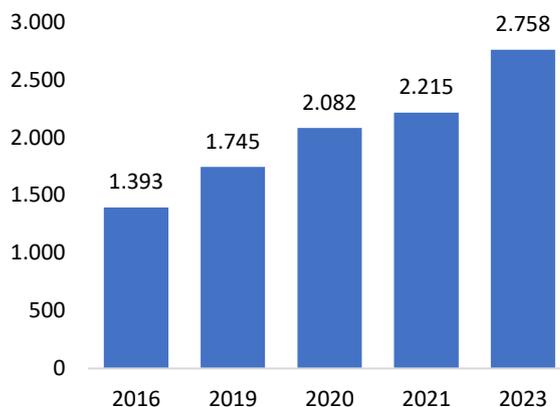
Para el total del país en el año 2024, el 18,9% de las personas son pobres según el método multidimensional. Las personas pobres tienen, en promedio, 33,7% de privaciones ponderadas. Las dimensiones en donde se encuentra mayor incidencia de privaciones son: años de escolarización, informalidad, y materialidad y problemas de la vivienda.

Las **personas en situación de calle** representan una expresión extrema de exclusión social, caracterizada por la combinación de carencias materiales, aislamiento relacional y fragilidad en el acceso a derechos básicos. Se trata de una problemática compleja, visible en el espacio público, que plantea desafíos persistentes para las políticas de protección social. En los últimos años esta situación ha mostrado una tendencia creciente, consolidándose como una de las manifestaciones más críticas de la pobreza y la vulnerabilidad urbana.

El último relevamiento de personas en situación de calle en Montevideo fue presentado por el MIDES en agosto 2023. El relevamiento se realizó mediante un operativo nocturno entre las 00:00 y las 06:00 horas, en el que se identificaron 2.758 personas en situación de calle, de las cuales 1.395 estaban en refugios o centros nocturnos y 1.363 dormían a la intemperie en 958 puntos georreferenciados.

Conjuntamente, se aplicó una encuesta a las personas, que permitió caracterizar su perfil sociodemográfico, trayectorias, redes de apoyo, situación laboral, salud mental y consumo de sustancias. El relevamiento confirmó que esta realidad afecta principalmente a varones adultos uruguayos con un promedio de edad de 39 años, con baja escolaridad, vínculos sociales debilitados y trayectorias marcadas por la precariedad y la exclusión. Se verificó una alta prevalencia de consumo diario de drogas (principalmente pasta base) y una fuerte correlación con el hecho de haber estado privado de libertad.

Personas en situación de calle Montevideo

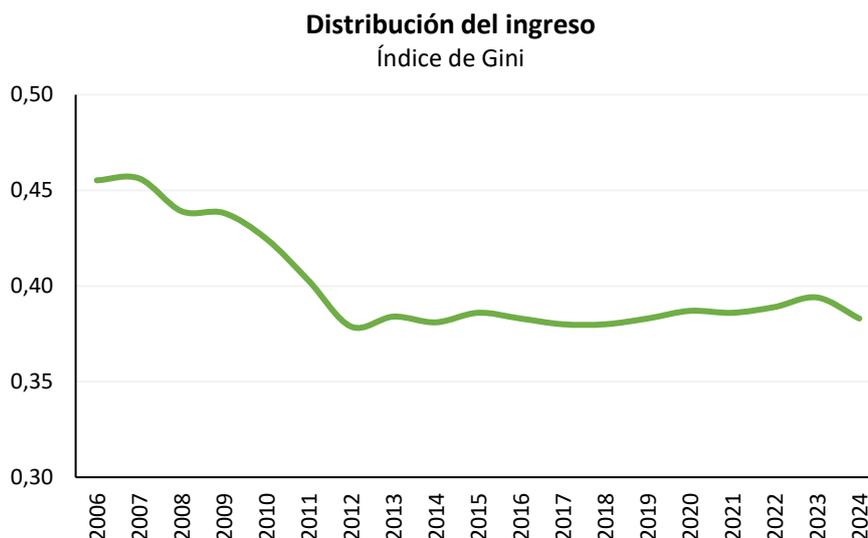


Fuente: Mides

El análisis de la serie histórica evidencia un incremento sostenido en el número total de personas en situación de calle desde 2016, con un crecimiento particularmente marcado entre quienes duermen a la intemperie. Mientras en 2016 se registraban 1.393 personas en total, para 2023 la cifra se duplicó. También se observan cambios en las causas declaradas: si bien la ruptura continúa siendo la principal razón, ha aumentado el peso de las adicciones como factor determinante. A su vez, creció la proporción de personas que manifiestan preferir la calle antes que acudir a refugios, lo que evidencia desafíos adicionales para las políticas públicas orientadas a la protección social y la reintegración.

Uno de los objetivos principales del gobierno es construir un país más equitativo, promoviendo un crecimiento inclusivo y con mayor igualdad. Sin mejoras en la **distribución del ingreso**, el acceso a oportunidades para los sectores más desfavorecidos se ve limitado, perpetuando así la desigualdad económica y social.

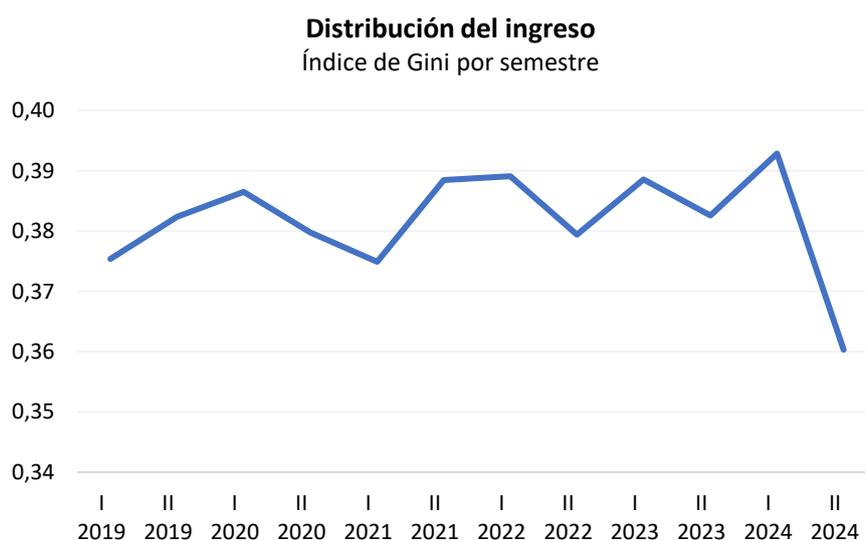
Si se observa la distribución del ingreso medida a través del índice de Gini en una perspectiva de largo plazo se observa un fuerte descenso de la desigualdad, fundamentalmente entre 2007 y 2012. Esto fue seguido de una estabilización de los niveles de desigualdad entre 2013 y 2018. A partir de allí, un paulatino aumento hasta el año 2023, para luego regresar en el año 2024 al nivel de 2019.



Fuente: INE

En su último reporte, el INE incluyó cambios metodológicos en la agregación de ingresos que también implican modificaciones en las mediciones de la **distribución del ingreso** a través del índice de Gini. El cambio implica usar un ingreso disponible ajustado que no incluye el valor locativo ni las cuotas de salud (imputadas por FONASA o por sanidad militar/policial). Con estas modificaciones, el Índice de Gini se ubicó en 2024 en 0,405. Esto representó una disminución de la desigualdad en el año 2024 respecto a 2023, cuando el índice se ubicó en 0,417.

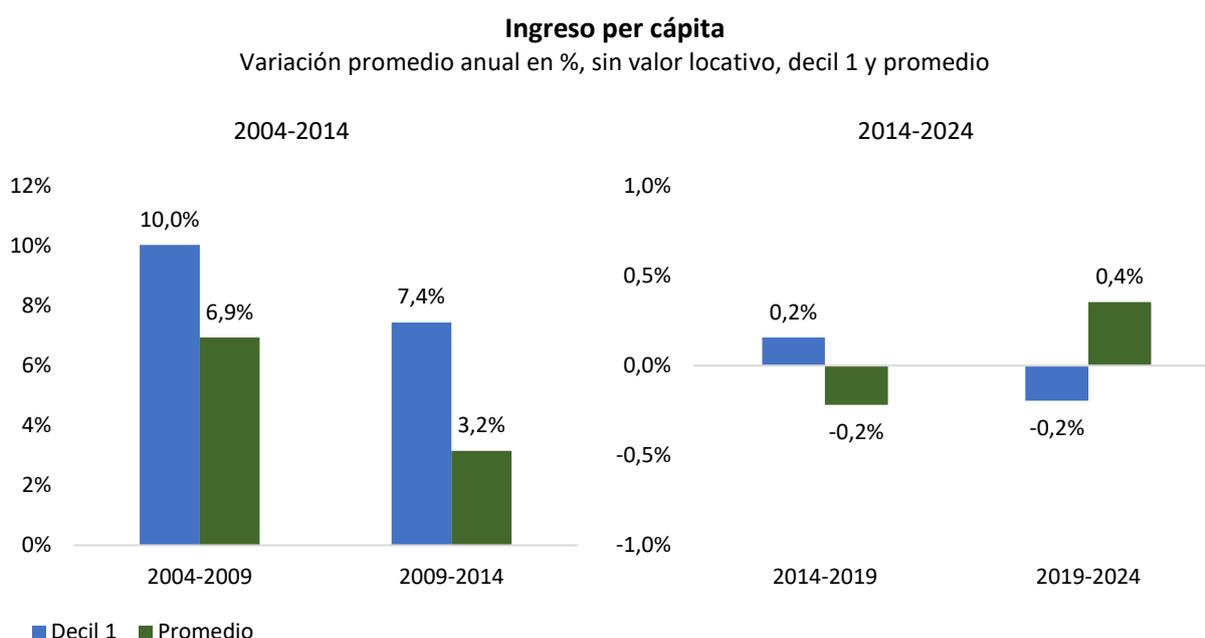
El descenso en el índice de Gini en 2024, que revierte la tendencia de aumento de la desigualdad que venía verificándose, se debe fundamentalmente a la distribución de ingresos captada por la ECH en el segundo semestre de 2024. Los datos muestran una caída inusual de la desigualdad en relación con valores previos, algo que sorprende ante la ausencia de una explicación que la fundamente.



Fuente: elaboración propia en base a INE

El ingreso promedio de los hogares en 2024 creció 2,8% con respecto a su valor de 2023. Esta recuperación completa un quinquenio en donde el ingreso de los hogares regresó, en términos reales, a sus valores promedio de 2019.

Una posible mirada distributiva sobre el ingreso de los hogares consiste en analizar su variación diferenciando por decil, comparando el crecimiento promedio y el crecimiento del primer decil de ingresos (que comprende al 10% de las personas con menores ingresos). La realización de este análisis para los últimos 20 años permite distinguir entre patrones de crecimiento de los hogares bien distintos. Para los diez años transcurridos entre 2004 y 2014 se verificó un período de alto crecimiento del ingreso de los hogares, con un perfil de crecimiento progresivo, en el cual crecieron más los ingresos de los hogares más pobres.



En el quinquenio 2014-2019 se verificó una leve caída del ingreso de los hogares en términos promedio, pero el ingreso del primer decil creció levemente. Por otro lado, en el quinquenio 2019-2024 se dio una situación similar pero inversa: el ingreso de los hogares aumentó levemente en términos promedio, pero el ingreso de los hogares del primer decil cayó.

2.3.2 Líneas estratégicas y asignación de fondos

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene como cometido central diseñar, coordinar y ejecutar las políticas sociales del Estado, con el objetivo de garantizar la inclusión, la equidad y la protección de las personas y hogares en situación de vulnerabilidad. Su rol abarca la implementación de programas de apoyo a la población en condiciones de pobreza o riesgo social, la gestión de prestaciones y transferencias, la promoción de derechos humanos y la articulación con otros organismos públicos y la sociedad civil. En el presupuesto se incorporan recursos para el cumplimiento de su cometido, así como artículos para el desarrollo de nuevos programas y el fortalecimiento de los existentes.

Por su parte, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es la institución estatal encargada de proteger y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes en Uruguay. Su misión principal es promover el bienestar, la protección integral y el desarrollo de las personas

menores de edad, especialmente en situaciones de vulnerabilidad o riesgo. El organismo coordina políticas públicas y brinda servicios relacionados con la protección, cuidado, educación y rehabilitación de niños y adolescentes. Además, actúa en casos de vulneración de derechos, asegurando medidas de protección y seguimiento.

El presupuesto incluye en su articulado propuestas de asignación presupuestal incremental para los organismos MIDES e INAU, detallando las principales líneas de acción que recibirán recursos adicionales entre 2026 y 2029. En el caso de MIDES, los recursos se concentran en áreas de transferencias monetarias, calle, asistentes personales, discapacidad, salud mental, personas liberadas y violencia basada en género y trata. Las asignaciones incrementales tienen una orientación destinada hacia el refuerzo de políticas sociales focalizadas en la niñez y adolescencia y la protección de poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Por su parte, en el INAU se destacan programas orientados a la primera infancia, el cuidado familiar y comunitario, la reducción de la internación de niños menores de tres años, así como la ampliación de clubes de niños y centros juveniles, y el fortalecimiento de políticas vinculadas a la salud mental y la prevención de la violencia.

| Propuesta de asignación presupuestal | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Millones de pesos | | | | |
| Institución | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| MIDES | | | | |
| TUS: Bono Crianza | 318 | 318 | 425 | 425 |
| TUS: Canasta higiénica | 96 | 98 | 100 | 181 |
| Programa calle | 322 | 339 | 339 | 339 |
| Asistentes personales | 40 | 80 | 80 | 80 |
| Discapacidad | 20 | 30 | 30 | 30 |
| Salud mental - Ley de Salud Mental | 40 | 50 | 50 | 50 |
| Salud mental - Jóvenes (Ni silencio ni tabú) | 10 | 23 | 23 | 23 |
| Personas liberadas | 18 | 18 | 18 | 18 |
| Violencia basada en género | 30 | 30 | 30 | 30 |
| Total MIDES | 894 | 986 | 1.095 | 1.176 |
| INAU | | | | |
| Cobertura Primera Infancia | 186 | 186 | 186 | 186 |
| Clubes de niños | 31 | 46 | 59 | 78 |
| Centros juveniles | 76 | 152 | 211 | 258 |
| Egreso progresivo del sistema residencial | 173 | 277 | 345 | 398 |
| Cuidado familiar y comunitario | 198 | 200 | 202 | 205 |
| Abordaje de la violencia | 41 | 59 | 78 | 82 |
| Infraestructura | 25 | 25 | 25 | 25 |
| Reasignación Fondo Infancia | 200 | 200 | 200 | 200 |
| Total INAU | 929 | 1.146 | 1.307 | 1.432 |
| TOTAL MIDES e INAU | 1.823 | 2.132 | 2.402 | 2.608 |

Fuente: MEF

Ministerio de Desarrollo Social

El objetivo central del MIDES para el período es avanzar hacia mayores niveles de igualdad, integración y participación social. Para esto, se establecen cuatro lineamientos estratégicos:

- i. Fortalecer las acciones orientadas a la protección y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, así como de sus entornos familiares y comunitarios, contribuyendo a la disminución de la pobreza y la segregación.
- ii. Desarrollar, en articulación con otras instituciones, medidas de asistencia y promoción social dirigidas a poblaciones en situación de emergencia o alta vulnerabilidad.
- iii. Promover el desarrollo comunitario, favoreciendo espacios de integración y convivencia, reconociendo a los actores colectivos y estimulando la participación ciudadana de manera sostenida.
- iv. Consolidar avances hacia una sociedad del cuidado, fortaleciendo el Sistema Nacional Integrado de Cuidados como componente de la protección social, potenciando las capacidades estatales y comunitarias, e incorporando la perspectiva de cuidados en las políticas sociales.

Con este marco, el mensaje del poder ejecutivo incluye otorgar recursos incrementales destinados al incremental el Bono Crianza, una transferencia a las personas menstruantes vulnerables, el fortalecimiento de la política de calle, la expansión del programa Asistentes Personales, la mejora de calidad y alcance de los servicios de discapacidad, la mejora en la atención a las situaciones de violencia de género, la mejora de las condiciones de las personas liberadas y mejorar las políticas de salud mental.

A continuación, se detallan las acciones con propuesta de asignación presupuestal.

Bono Crianza

El Bono Crianza es una transferencia monetaria destinada a familias beneficiarias de la TUS en las que residen mujeres embarazadas y niños de 0 a 3 años inclusive. Su objetivo es reforzar el propósito de la TUS, contribuyendo a cubrir necesidades básicas de la primera infancia en hogares vulnerables. Actualmente, el beneficio asciende a \$2.226 mensuales por niño, alcanzando aproximadamente a 30.000 personas.

Se plantea un incremento de la partida diferenciado según el nivel de vulnerabilidad:

- Hogares con TUS doble (mayor vulnerabilidad): aumento del 50% del Bono Crianza, alcanzando \$3.339 mensuales por beneficiario a partir de 2026.
- Hogares con TUS simple: incremento de 25% del Bono Crianza en 2026 y 2027 (\$2.783 mensuales por beneficiario) y de 50% para 2028 y 2029.

Canasta higiénica menstrual

Se establece una prestación monetaria para la adquisición de productos de higiene menstrual, dirigida a personas menstruantes de entre 12 y 50 años pertenecientes a hogares beneficiarios de la TUS. La política alcanzará a unas 141.000 personas y tendrá un valor anual de \$1.200 que se efectivizará a través de la plataforma Tuapp.

La propuesta prevé iniciar en 2026 con la población beneficiaria de hogares que perciben TUS doble, abarcando alrededor de 80.000 personas, avanzando progresivamente hasta lograr la cobertura de todos los hogares beneficiarios de la TUS en 2029.

Personas en situación de calle

El Programa Calle brinda acogida y asistencia nocturna a personas adultas en situación de calle, con el objetivo de reducir su permanencia en esa situación y facilitar su acceso a servicios sociales, de salud y soluciones habitacionales.

Dentro de este programa los servicios principales ofrecidos son el alojamiento nocturno colectivo, higiene personal (duchas y lavarropas), cena y desayuno, acceso a prestaciones sociales (TUS, Asistencia a la Vejez, documentación), cobertura de salud, y postulación a programas habitacionales, de salud mental y otros apoyos técnicos.

El gobierno puso en marcha a partir de junio de 2025 una nueva política para la situación de calle denominada *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.

Los centros *Puertas Abiertas* no sustituyen las actuales vías de ingreso a los refugios, sino que actúan como un complemento destinado a mejorar las condiciones de acceso y atención. El programa forma parte de un esfuerzo más amplio del MIDES por humanizar la respuesta estatal ante la situación de calle, especialmente en los meses de invierno.

Asimismo, durante este año se fortaleció la captación y atención de personas en situación de calle a través de un plan invierno reforzado. En pocos meses se habilitaron 32 nuevos refugios y se ampliaron en más de 1.000 los cupos disponibles en el sistema, lo que permitió incrementar de forma significativa la capacidad de respuesta. El operativo Alerta Roja por frío extremo ha permitido brindar protección a las personas ante peligros por eventos climáticos severos, mediante el traslado a centros de evacuación.

En este mensaje presupuestal se proponen créditos incrementales con destino a fortalecer de forma integral los dispositivos de atención para personas en situación de calle.

Asistentes personales

La política de asistentes personales, dentro del sistema de cuidados, busca otorgar cuidados a persona dependientes severas⁴⁵ que residen en sus domicilios particulares a través de un asistente personal. La política otorga un subsidio para las familias que opten por un asistente personal que puede ser de 100% del costo del servicio, 67%, 33% o nada dependiendo del nivel de ingreso de las familias. El máximo de horas semanales es de 80 horas de servicio, que se distribuyen según la necesidad de la persona cuidada.

Actualmente existen 6.000 binomios conformados, que refieren al conjunto de cuidador y persona cuidada, que están activos. Para poder incrementar la cantidad de beneficiarios atendidos con dependencia severa, se proponen asignaciones incrementales para el quinquenio.

Institucionalidad del Sistema Nacional de Cuidados

En relación al Sistema Nacional de Cuidados, se envían a consideración del parlamento algunos artículos que modifican la institucionalidad separando las funciones del Sistema de Cuidados de

⁴⁵ El nivel de dependencia se establece mediante la aplicación del Baremo de Dependencia, que es un instrumento que utiliza criterios objetivos para identificar el grado de dependencia de las personas.

las políticas de discapacidad. En consecuencia, toda mención efectuada a la "Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad" se entenderá realizada a la "Secretaría Nacional de Cuidados", siempre que su materia esté vinculada a "Cuidados." Por otro lado, se crea la unidad ejecutora "Instituto Nacional de Discapacidad" que será el organismo rector de las políticas de discapacidad, a través del cual se coordinarán y diseñarán las políticas públicas en discapacidad.

Discapacidad

Las asignaciones presupuestales propuestas van en línea con el fortalecimiento integral de los programas de discapacidad existentes, creando nuevas capacidades institucionales en áreas de atención especializada, mejorando la calidad y alcance de los servicios.

Salud mental – Ley de salud mental

En este mensaje presupuestal se busca fortalecer la implementación de la Ley de Salud Mental, atendiendo la demanda creciente mediante un modelo comunitario e intersectorial. Se busca garantizar el ejercicio pleno de derechos, promover la atención cercana y alternativas al modelo hospitalario, favoreciendo el bienestar y la autonomía de las personas con problemas de salud mental y consumo problemático. A su vez, se busca dar continuidad a la implementación de la Ley de Salud Mental (Nº 19.529) bajo el paradigma comunitario, en un contexto de creciente demanda de respuestas al MIDES por parte del Poder Judicial.

Las asignaciones incrementales propuestas serán con destino a desarrollar nuevas iniciativas de atención de la salud mental y los consumos problemáticos de sustancias psicoactivas para personas con alta vulnerabilidad social, tales como centros de medio camino, equipos itinerantes de atención comunitaria, viviendas con apoyo y otras.

Salud mental - Consolidación y expansión del programa Ni Silencio Ni Tabú - INJU

Ni Silencio Ni Tabú está dirigido a adolescentes y jóvenes de entre 14 y 29 años, con el objetivo de promover el bienestar psicoemocional a través de la atención, la movilización social, la formación, la investigación y la articulación entre instituciones.

El programa llega a jóvenes de todo el país mediante un kit de materiales que incluye dinámicas y propuestas desarrolladas por profesionales de la salud mental, con el respaldo de UNICEF.

Este despliegue en territorio busca sensibilizar a los adolescentes y jóvenes sobre los temas de la campaña, fomentando que se conviertan en agentes de cambio en sus comunidades y visibilizando la importancia de hablar sobre salud mental y bienestar socioemocional.

En este mensaje se proponen partidas para consolidar el programa como política pública nacional estructural, ampliando su alcance territorial e institucional, fortaleciendo la prevención, el acompañamiento integral y la generación de condiciones para el desarrollo psicosocial de adolescentes y jóvenes.

Personas liberadas

La capacidad de reinserción social de las personas liberadas al salir de un servicio penitenciario es fundamental para disminuir el riesgo de reincidencia. Las asignaciones incrementales buscan disponibilizar recursos para desarrollar dispositivos y actividades socioculturales, deportivas y comunitarias dirigidas a la reinserción.

Respuesta a la Violencia Basada en Género y Trata de mujeres

En este mensaje se proponen los créditos presupuestales necesarios para la ampliación de la atención profesional a mujeres, apertura de servicios especializados, incorporación de equipos

estatales, adecuación de infraestructura y funcionamiento sostenido del Portal de Ingreso a los Servicios de Atención a Mujeres en situación de violencia basada en género.

INAU

Incremento cobertura primera infancia

Durante el año 2024 se realizaron aperturas y ampliaciones de centros de primera infancia que no llegaron a estar operativos durante todo el año. Para mantener estos compromisos durante un año entero, es necesario contar con créditos presupuestales incrementales, que son incorporados en el articulado. Asimismo, se solicitan partidas incrementales para financiar las transferencias a unidades de acogimiento familiar que fueran financiadas por refuerzos presupuestales.

Extensión del tiempo pedagógico: clubes de niños y centros juveniles

En el marco de su Plan Estratégico 2025-2030, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) plantea la **extensión del tiempo pedagógico** que niños, niñas y adolescentes reciben en el sistema educativo, mediante la optimización y adecuación de dos de sus modalidades de atención: clubes de niños y centros juveniles.

Los **clubes de Niños** son espacios socioeducativos de atención diaria que complementan el rol de la familia y la escuela en la educación, socialización, desarrollo integral y bienestar de niños y niñas. Estas propuestas amplían el tiempo pedagógico al incorporar contenidos que complementan la enseñanza formal y extender el cuidado infantil hasta 9 o 10 horas, incluyendo el horario escolar. Funcionan en contra turno (matutino y/o vespertino) en instalaciones adaptadas a las características y necesidades de la edad de los participantes, y cuentan con presencia en todo el territorio nacional. Pueden inscribirse niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 14 años. Se prioriza la admisión de niños y niñas que viven en la zona de influencia del club y de aquellos en situación de vulnerabilidad social.

Los **Centros Juveniles** ofrecen propuestas educativas y recreativas destinadas a adolescentes, con el objetivo de fortalecer la socialización, brindar apoyo pedagógico, promover la capacitación y facilitar la futura inserción laboral. Operan durante todo el año y cuentan con equipos técnicos integrados por profesionales de distintas áreas. Sus líneas de trabajo incluyen actividades educativas, de participación ciudadana e identidad, expresiones artísticas, deportes y formación en salud. Pueden participar adolescentes de entre 12 y 17 años y 11 meses. La prioridad de ingreso se otorga a quienes se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad.

Existen actualmente 160 clubes de niños y 118 centros juveniles distribuidos en todo el país que atienden a 17.734 y 11.907 personas respectivamente.

La implementación de esta línea de acción implica una articulación estrecha con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para la planificación territorial de la expansión del tiempo pedagógico. Con la solicitud presupuestal se prevé el rediseño de los dispositivos mencionados con el objetivo de incrementar la cobertura, incorporando la atención de niños y niñas de 4 años en los Clubes de Niños y ampliando la capacidad de atención de los Centros Juveniles para adolescentes.

Egreso progresivo del sistema residencial

El Sistema de Protección Especial de 24 horas del INAU es un dispositivo institucional diseñado para atender de manera continua y transitoria a niños, niñas o adolescentes que han sido

separados de su entorno familiar debido a situaciones de vulneración de derechos. Este sistema garantiza su protección, atención, cuidado y acompañamiento, mientras se trabaja en opciones a futuro más seguras como el reintegro familiar, la adopción o el desarrollo de autonomía personal.

El INAU considera que el sistema de protección requiere una transformación hacia modelos que prioricen el **cuidado en familia y comunidad**, reduciendo progresivamente la institucionalización. Este enfoque implica un cambio en las estrategias institucionales y profesionales, con especial atención a las trayectorias y circunstancias particulares de cada niño y familia.

La propuesta incluida en el presupuesto prevé la implementación de una modalidad específica de cuidado familiar para niñas y niños de **0 a 3 años**. Para ello, el INAU diseñará el modelo de cuidado familiar y seleccionará a las organizaciones de la sociedad civil responsables de su implementación territorial. Asimismo, se fortalecerá la coordinación con el sistema judicial para garantizar decisiones ágiles y centradas en el interés superior del niño o niña. En paralelo se planifica la reconversión y el cierre progresivo de los centros residenciales para menores de 3 años, junto con la promoción de una normativa que prohíba el acogimiento residencial para este grupo etario.

Cuidado familiar y comunitario

Para el resto de los menores de edad el INAU también irá avanzando en fortalecer los dispositivos de base familiar y comunitaria (CAFF). Es necesario incrementar la cantidad de familias habilitadas y activas en el programa de acogimiento familiar mediante campañas de sensibilización a la vez que es necesario fortalecer los mecanismos de selección, captación y acompañamiento técnico y apoyo económico a las familias.

Violencia

Las violencias están en aumento y colocan a niñas, niños y adolescentes en situación de gran vulnerabilidad por lo que es necesario contar con servicios adecuados a las necesidades e intereses de niñas, niños y adolescentes dando mayor cobertura en las adolescencias. En este mensaje se proponen créditos incrementales para fortalecer y expandir la respuesta del INAU en la promoción, prevención y protección de niñas, niños y adolescentes frente a las diversas formas de violencias.

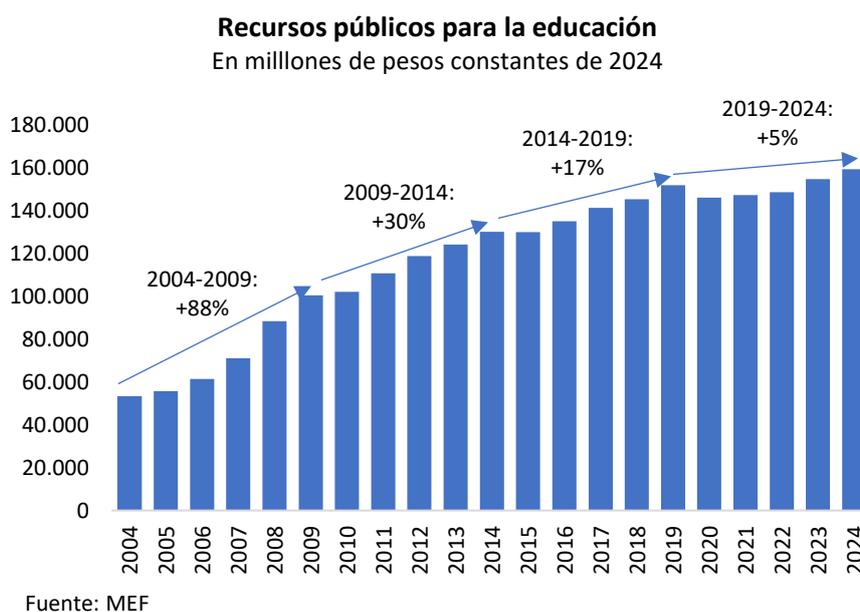
2.4 EDUCACIÓN

2.4.1 Contexto

Durante los últimos 20 años los **recursos públicos invertidos en educación** han crecido en términos reales y en relación con la capacidad económica del país. En 2004 los recursos públicos destinados a la educación representaban un 3,0% del PIB, mientras que en 2024 alcanzaron el 4,9%. A lo largo de estas dos décadas se identifican dos períodos de crecimiento significativo: entre 2004 y 2009, cuando el gasto público en educación se incrementó 1,2 p.p. del PIB y el período 2014-2019, con un aumento de 0,6 p.p. del PIB. En los períodos 2009-2014 y 2019-2024, el gasto público en educación se mantuvo prácticamente estable en relación al PIB.

Incrementar la participación del gasto educativo en el PIB implicó un esfuerzo importante en términos presupuestales, principalmente en los períodos de mayor crecimiento económico. En efecto, en el período 2009-2014, sostener la participación del gasto educativo implicó un esfuerzo particular: aunque los recursos se incrementaron un 30% en términos reales, su proporción del PIB avanzó sólo 0,1 puntos porcentuales.

El crédito para la educación en el quinquenio 2004-2009 creció 88% en términos reales, entre 2009 y 2014, 30%, entre 2014 y 2019, mientras que aumentó 17% y en el último período de gobierno se incrementó un 5%.



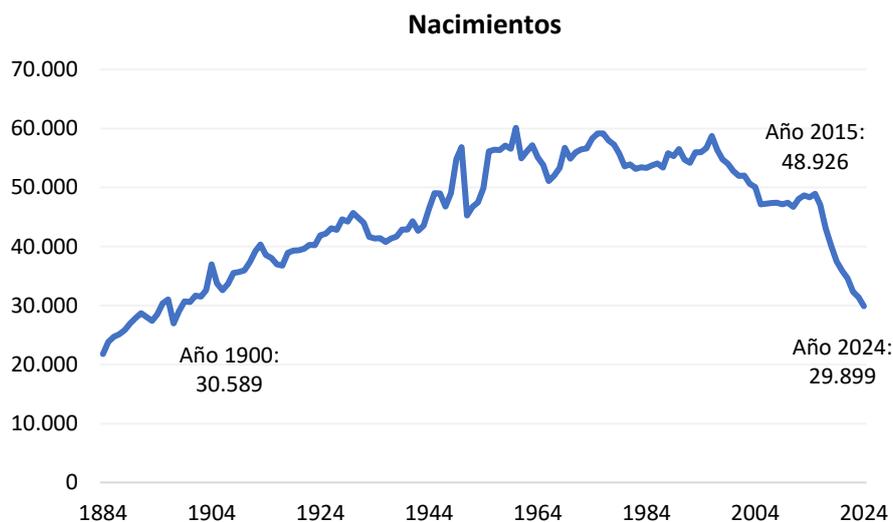
En 2024 el crédito presupuestal total para educación fue de 159.493 millones de pesos, abarcando a las instituciones básicas del sistema educativo –como ANEP, UDELAR y UTEC–, así como el gasto en educación policial y militar, partidas educativas en los diferentes incisos, el subsidio al boleto estudiantil, la educación para la primera infancia, el Plan Ceibal, entre otros.

| Recursos públicos para la educación 2024 | | |
|--|--------------------------|--------------|
| Crédito en % del PIB | | |
| Componentes del crédito educativo | Millones de pesos | % PIB |
| Instituciones básicas del sistema educación formal | 135.087 | 4,1% |
| ANEP | 106.917 | 3,3% |
| UDELAR | 26.572 | 0,8% |
| UTEC | 1.597 | 0,0% |
| Administración Central e Inciso 21 | 8.442 | 0,3% |
| Educación policial y militar | 1.615 | 0,0% |
| Otros Administración Central | 4.479 | 0,1% |
| Partidas del inciso 21 con destino a educación | 2.349 | 0,1% |
| Educación no formal inicial (Centros CAIF) y CENFORES | 9.950 | 0,3% |
| Ciencia y Tecnología | 1.507 | 0,0% |
| MEC | 400 | 0,0% |
| PEDECIBA, Instituto Pasteur, ANII | 1.108 | 0,0% |
| Plan Ceibal | 2.908 | 0,1% |
| Incentivo a la demanda educativa en secundaria | 1.375 | 0,0% |
| Donaciones Especiales | 223 | 0,0% |
| TOTAL | 159.493 | 4,9% |

Nota: Se considera el crédito. En "Otros Administración Central" se encuentra el subsidio al boleto que para 2024 asciende a \$ 2.377 millones y \$ 1.300 millones 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 \$ 440 millones y el INEFOP con un monto de \$ 1.389 millones.

Fuente: MEF

Las políticas educativas planificadas consideran la significativa **reducción de la natalidad** que está experimentando el país desde el año 2015. En 2024 se registraron 29.899 nacimientos en Uruguay, 17.000 personas menos que una década atrás. Las series históricas de nacimientos muestran que no se registraba un número cercano a 30.000 nacimientos desde 1900.



Fuente: MSP

La reducción de la natalidad se traduce en menos niños en el sistema educativo, creando una oportunidad para ampliar la cobertura donde sea necesario y fortalecer la calidad de la enseñanza en todo el país.

En los últimos cinco años, la matrícula de educación inicial pública se redujo un 21% y la matrícula de educación inicial privada un 29%, lo que equivale a 18.937 niños menos en el sistema público y 7.952 en el privado. La matrícula de educación primaria también se redujo, pero en menor medida: 2% menos en el sistema público y 1% en el privado, lo que representa una reducción total de 5.510 niños. La importante disminución de la natalidad iniciada en 2015, que ya impacta en la educación inicial, irá repercutiendo progresivamente en la educación primaria y en la educación media en los próximos años.

En educación media básica, la matrícula se redujo 10%, explicado casi en su totalidad por el sector público, lo que implica 18.716 adolescentes menos en el sistema. Por otro lado, en educación media superior (bachillerato), la matrícula aumentó 2%, principalmente en el sector privado, sumando 4.412 jóvenes más.

Por su parte, la educación técnica proporcionada por UTU mostró aumentos importantes: la matrícula en carreras técnicas terciarias creció un 50% y en otras formaciones técnicas un 31%. En contraste, la matrícula de formación docente se redujo en el período, debido a una caída en las carreras de profesorado.

| Matrícula de la educación pública y privada | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|------------|
| según nivel educativo, 2019 y 2024 | | | | |
| Niveles educativos | 2019 | 2024 | 2019-2024 | |
| | | | Cantidad | % |
| Educación Inicial y Primaria | 419.665 | 387.266 | -32.399 | -8% |
| Pública | 340.276 | 316.250 | -24.026 | -7% |
| <i>Inicial</i> | 91.592 | 72.655 | -18.937 | -21% |
| <i>Primaria</i> | 248.684 | 243.595 | -5.089 | -2% |
| Privada | 79.389 | 71.016 | -8.373 | -11% |
| <i>Inicial</i> | 27.330 | 19.378 | -7.952 | -29% |
| <i>Primaria</i> | 52.059 | 51.638 | -421 | -1% |
| Educación Media Básica | 178.767 | 160.051 | -18.716 | -10% |
| Pública | 154.088 | 135.747 | -18.341 | -12% |
| Privada | 24.679 | 24.304 | -375 | -2% |
| Educación Media Superior | 177.328 | 181.740 | 4.412 | 2% |
| Pública | 161.815 | 163.441 | 1.626 | 1% |
| Privada | 15.513 | 18.299 | 2.786 | 18% |
| Educación Técnica Terciaria | 11.216 | 16.839 | 5.623 | 50% |
| Otra formación técnica | 2.509 | 3.291 | 782 | 31% |
| Formación docente | 29.774 | 27.104 | -2.670 | -9% |
| Magisterio | 9.901 | 10.032 | 131 | 1% |
| Profesorado | 17.037 | 14.359 | -2.678 | -16% |
| Otros | 2.836 | 2.713 | -123 | -4% |
| TOTAL | 819.259 | 776.291 | -42.968 | -5% |

Otros: Maestro y Profesor Técnico, Educador Social, Asistente Técnico en Primera Infancia, Certificaciones en Lenguas Extranjeras.

Fuente: Observatorio de la educación - ANEP

La reducción de la **matrícula** en inicial, primaria y educación media básica se explica por la caída de la natalidad, ya que la cobertura para las edades de referencia es actualmente muy alta: 94,6% para inicial, 99,8% para primaria y 99,2% para educación básica. En bachillerato, la cobertura para las edades de referencia ha aumentado considerablemente en poco tiempo, alcanzando a la fecha al 92,9%.

La mejora en la **asistencia educativa** fue especialmente significativa entre la población del primer quintil de ingresos. Entre 2006 y 2024, la proporción de niños de 3 años de este quintil que asistían a un centro educativo aumentó notablemente, pasando del 32% al 80%, lo que representa un incremento de 48 p.p. En el caso de los niños de 4 años, la asistencia creció 27 p.p.

Porcentaje de asistentes a un establecimiento educativo según tramos de edad

Total país, en %

| Edades | 2015 | 2024 | 2015-2024 (p.p.) |
|---------|------|------|------------------|
| 3 a 5 | 85,5 | 94,6 | 9,1 |
| 6 a 11 | 99,5 | 99,8 | 0,3 |
| 12 a 14 | 96,2 | 99,2 | 3,0 |
| 15 a 17 | 82,1 | 92,9 | 10,8 |
| 18 a 25 | 38,6 | 45,7 | 7,1 |

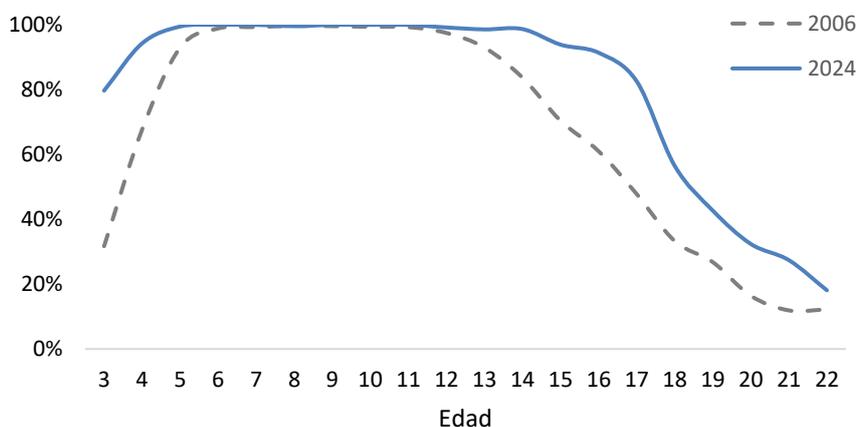
Fuente: Observatorio de la educación-ANEP en base a ECH

Asimismo, se registró un aumento relevante en la asistencia de personas mayores de 14 años, especialmente en los grupos de 16 y 17 años, cuyas tasas de asistencia crecieron 30 y 35 p.p. respectivamente.

La incorporación al sistema educativo de estudiantes provenientes de contextos más vulnerables constituye un avance que debe consolidarse. No obstante, plantea desafíos importantes que requieren fortalecer las capacidades institucionales para garantizar trayectorias educativas sostenidas y de calidad para esta población.

Asistencia a algún establecimiento educativo de personas del primer quintil de ingresos por edades simples

Total país, 2006-2024



Fuente: MEC

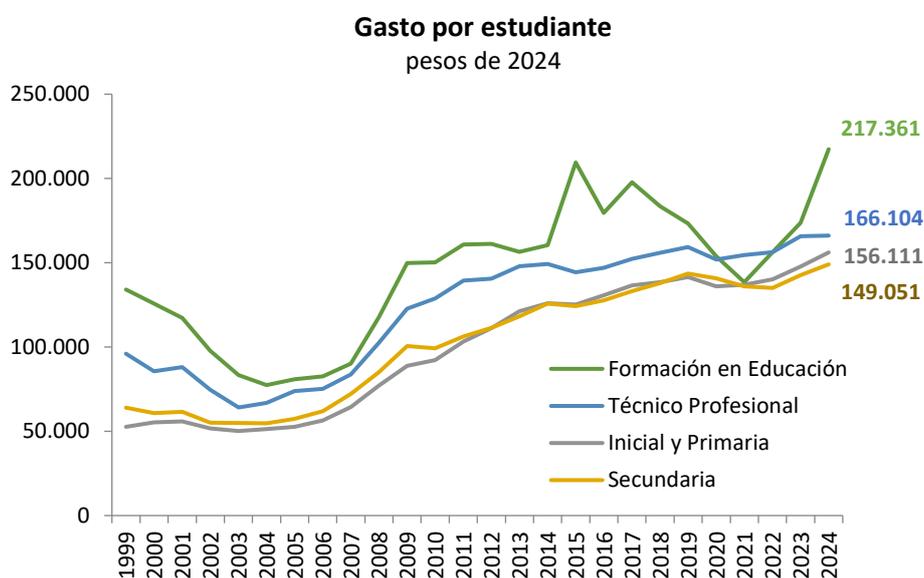
En los últimos diez años, el presupuesto de la ANEP creció un 18% en términos reales, mientras que la matrícula se redujo un 3%. Esto se tradujo en un aumento del gasto por estudiante⁴⁶ del

⁴⁶ 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

21%. El caso más destacado es el de Formación en Educación, donde el gasto por estudiante creció un 35%, impulsado por un incremento del 48% en el presupuesto y un aumento del 10% en la matrícula.

En educación inicial y primaria, así como en secundaria, se registró una reducción de la matrícula del 8% y 3% respectivamente. Si bien el gasto de estos subsistemas fue el que menos aumentó en el período (14% y 15% respectivamente), el gasto por estudiante aumentó 24% en inicial y primaria, y 19% en secundaria. En el caso de la educación técnico-profesional, la matrícula creció un 13% y el gasto un 25%, lo que resultó en un aumento del 11% en el gasto por estudiante.

Como consecuencia, en 2024 Formación en Educación presenta el mayor gasto por estudiante dentro de la ANEP, con \$217.361 anuales. En el extremo opuesto, la educación media (secundaria) registra el menor gasto, con \$149.051 por estudiante, seguida por educación inicial y primaria (\$156.111) y educación técnico-profesional (\$166.104).



Fuente: MEF

La Universidad de la República (Udelar) ha registrado un crecimiento sostenido en su matrícula estudiantil, que pasó de 115.606 a 162.364 estudiantes activos entre 2013 y 2024, lo que representa un aumento promedio anual del 3,1%. Las proyecciones de la institución indican que esta tendencia continuará, alcanzando una población de 172.298 estudiantes para el año 2029. En 2024, el 36,6% de los estudiantes provienen de hogares con un clima educativo bajo, lo que evidencia una presencia significativa de estudiantes de contextos con menor capital educativo.

La matrícula de la Universidad Tecnológica (UTEC) ha crecido de forma sostenida desde su creación en 2014, cuando contaba con 34 estudiantes, hasta alcanzar 1.400 en 2018 y llegar a 3.536 en 2024. Este crecimiento refleja la consolidación de la institución y la expansión del acceso a la educación superior en el interior del país. Cabe destacar que el 86 % de sus estudiantes proviene de familias de nivel socioeconómico medio y bajo.

2.4.2 Líneas estratégicas y asignación de fondos

Los **principios orientadores** que guían la política educativa se basan en una estrategia integral de apoyo a las infancias y adolescencias, con el propósito de que los estudiantes transiten esta etapa fundamental de su desarrollo con oportunidades reales. Para ello, se apuesta a fortalecer la inversión en políticas públicas de alto impacto social, tanto en el ámbito educativo como en otras dimensiones de política pública.

El acceso al conocimiento y a una educación de calidad son pilares esenciales para la construcción de un país con menor desigualdad y mayor justicia social. La educación impulsa la mejora de los ingresos, favorece la redistribución de la riqueza y potencia el desarrollo humano. Considerando la persistente brecha en el acceso y los logros educativos, se vuelve imprescindible fomentar políticas activas con especial énfasis en la población más vulnerable.

Si bien la primera infancia es una etapa fundamental en la que se sientan las bases estructurales del desarrollo, la adolescencia constituye también un momento clave para el crecimiento personal. Es en esta etapa donde la repetición y la deserción educativa alcanzan sus niveles más altos, especialmente entre los sectores más vulnerables. Por ello, en este presupuesto nacional se promueven propuestas integrales orientadas a reducir las brechas educativas y garantizar el acceso a la educación.

La política educativa también busca ampliar el acceso a la educación universitaria y terciaria para más personas como parte del derecho humano a la educación, dentro de un enfoque de educación continua e inclusiva. El presupuesto asigna fondos a cada institución educativa para garantizar la continuidad y el desarrollo de sus políticas, al tiempo que incluye asignaciones para el desarrollo de nuevos programas en ANEP, UDELAR, UTEC, CEIBAL e INEED.

| Propuesta de asignación presupuestal | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Millones de pesos | | | | |
| Institución | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| ANEP | | | | |
| Bono escolar | 449 | 601 | 799 | 799 |
| Becas media | 221 | 368 | 544 | 875 |
| Alimentación educación media - extensión del tiempo pedagógico | 590 | 590 | 590 | 590 |
| Reasignación de Becas Butiá y Formación Docente | 219 | 219 | 219 | 219 |
| Total ANEP | 1.479 | 1.778 | 2.152 | 2.483 |
| UDELAR | | | | |
| Horas docentes | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Becas de apoyo económico | 150 | 150 | 150 | 150 |
| Hospital de Clínicas | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total UDELAR | 350 | 350 | 350 | 350 |
| UTEC | | | | |
| 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 |
| Total UTEC | 100 | 100 | 100 | 100 |
| CEIBAL e INEED | | | | |
| Total CEIBAL | 200 | 250 | 300 | 400 |
| Total INEED | 10 | 10 | 10 | 10 |
| TOTAL ANEP, UDELAR, UTEC, CEIBAL e INEED | 2.139 | 2.488 | 2.912 | 3.343 |

Fuente: MEF

En el marco de la asignación presupuestal definida, los lineamientos del plan de gobierno 2025-2029 y las reuniones mantenidas con los organismos responsables de definir y ejecutar las políticas educativas, se presentan a continuación las acciones a financiar con las partidas presupuestales propuestas.

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.

La propuesta de asignación de fondos del Poder Ejecutivo para la ANEP se centra en apoyar a la población más vulnerable y en mejorar la calidad educativa. En este marco, se prioriza 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 incluyan alimentación y ampliar la carga horaria pedagógica.

Bono escolar

El gobierno ha creado un nuevo instrumento de apoyo económico, denominado bono escolar, dirigido a las familias con hijos que asisten a la educación inicial y primaria pública. Se trata de una transferencia monetaria anual de \$2.500 por estudiante destinada a apoyar a las familias en la compra de materiales y otros insumos necesarios para el inicio de clases. Esta política comenzó a implementarse en junio de 2025, inicialmente focalizada en aquellos estudiantes de contextos más vulnerables (centros educativos categorizados en los quintiles 1 y 2). La propuesta contenida en el presupuesto nacional contempla una ampliación gradual de los beneficiarios: en 2026 se extenderá a estudiantes de escuelas del quintil 3, en 2027 a los estudiantes del quintil 4 y finalmente, en 2028, a los del quintil 5, completando a la totalidad de los estudiantes de educación inicial y primaria pública.

| Beneficiarios y costo del Bono escolar por año | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bono escolar | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| Cantidad de estudiantes (miles) | 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 ampliación de becas para la educación media se planea en un contexto de profundas desigualdades en las trayectorias educativas, estrechamente vinculadas a la situación socioeconómica de los estudiantes. En 2024, el 75,8% de los adolescentes de entre 14 y 17 años del primer quintil de ingresos logró culminar la educación básica, frente al 90,9% del quinto quintil. La brecha se amplía aún más en la finalización del bachillerato: solo el 24,2% de las personas de 21 a 22 años del primer quintil completó este nivel educativo, en contraste con el 59,3% del quinto quintil.

La propuesta de asignación de fondos de ANEP contempla los recursos necesarios para aumentar tanto el valor como la cantidad de becas Butiá para educación media. Estas becas están dirigidas a los estudiantes de educación media pública en situación de vulnerabilidad socioeconómica y educativa. Actualmente la beca tiene un valor anual de \$10.000 y se otorgó a 14.700 estudiantes en 2024.

La propuesta plantea incrementar el monto de la beca, estableciendo un valor diferenciado según el grado que esté cursando el alumno, alcanzando un valor de \$25.000 anual para los alumnos de tercer año de educación media superior. Además, se prevé un aumento significativo del número de becas otorgadas en el transcurso del quinquenio con la meta de alcanzar un total de 70.000 beneficiarios, lo que supone casi quintuplicar las becas actuales.

La expansión del programa de becas Butiá será acompañado de una revisión de los sistemas de información para un monitoreo oportuno de la población beneficiaria que garantice eficiencia en el gasto para una mayor eficacia de la política educativa. Dicho programa contará con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de un préstamo dirigido a tales efectos y el acompañamiento técnico necesario para realizar evaluaciones rigurosas de impacto y resultados.

Extensión del tiempo pedagógico

La extensión del tiempo pedagógico es una política orientada a mejorar la calidad del servicio educativo, ofreciendo una propuesta integral que incorpora horas adicionales de docencia, talleres y alimentación a lo largo de la jornada. Esta modalidad también contribuye al sistema de cuidados, ya que, además de educación, garantiza un entorno de atención y acompañamiento de calidad.

Esta modalidad está concentrada en educación inicial y primaria, donde ANEP cuenta con 261 escuelas de tiempo completo y 65 escuelas de tiempo extendido. En total, 326 de los 936 centros urbanos⁴⁷ funcionan con jornada ampliada. En cuanto a la matrícula de escuelas urbanas, aproximadamente el 26% de los estudiantes asiste a una modalidad de tiempo pedagógico ampliado.

En educación inicial y primaria, la ANEP prevé ampliar la oferta de tiempo extendido mediante la transformación de escuelas de jornada simple (4 horas) en centros de tiempo completo. Algunas de estas escuelas, por contar con matrícula reducida y condiciones edilicias adecuadas, permiten realizar esta transformación con una baja inversión y un costo de funcionamiento incremental limitado, principalmente asociado al servicio de alimentación. Asimismo, ANEP planifica expandir el tiempo pedagógico a través de convenios con otras instituciones que disponen de infraestructura para desarrollar propuestas educativas en contraturno.

En educación media, el número de centros de jornada extendida es bastante menor que en la educación primaria. Actualmente existen 61 centros con jornadas educativas extendidas: 4 funcionan en modalidad de tiempo completo, 31 en jornada extendida y 26 corresponden a los centros “María Espínola”, que también implementan esta modalidad.

Con el objetivo de lograr una expansión gradual de esta oferta de tiempo extendido en educación media, el presupuesto contempla una asignación presupuestal incremental que permitiría brindar alimentación en 55 centros educativos lo que abarcará a un máximo de 20.000 estudiantes de la Educación Media Básica de centros educativos de la Dirección General de Educación Secundaria y de la Dirección General de Educación Técnico Profesional. Por otra parte, otras medidas dirigidas a la política de expansión del tiempo pedagógico se realizarán a partir de la asignación base con que cuenta el inciso.

UDELAR

La Universidad de la República es la principal universidad pública y la más grande del país, que actualmente cuenta con aproximadamente 160.000 estudiantes activos. En el articulado propuesto se realizan asignaciones para la institución, con el objetivo de fortalecer el cuerpo docente, ampliar las becas estudiantiles y continuar con la transformación edilicia del Hospital de Clínicas.

Horas docentes

La matrícula universitaria ha aumentado de manera constante, lo que refleja un avance en el acceso a la educación superior, pero al tiempo representa un desafío de mantener la calidad de la enseñanza. La tasa bruta de matriculación —que relaciona la cantidad de estudiantes con la población en edad de cursar estudios universitarios (18 a 24 años)— pasó de 19% en 2013 a 26% en 2024, y la Universidad proyecta que continúe creciendo la cantidad de estudiantes activos.

En este contexto, se destina una asignación presupuestal para avanzar en incrementar las horas docentes para la expansión y el fortalecimiento de la oferta académica.

⁴⁷ ANEP cuenta además con 1.013 centros en el medio rural.

Becas

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, alojamiento, materiales de estudio, alimentación, bonificación de pasajes, servicios de guardería y entrega de laptops.

El articulado propone aumentar la asignación de recursos para becas, con destino al financiamiento de becas de grado para contribuir a la atención de la población estudiantil más vulnerable.

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 resolutivez 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 se incluye un artículo con asignación incremental para continuar avanzando en dicho plan.

UTEC

Creada en 2012, la Universidad Tecnológica (UTEC) ha desarrollado su oferta educativa en el interior del país, con una marcada impronta tecnológica y un fuerte compromiso con el desarrollo regional. Actualmente cuenta con 3.536 estudiantes y 31 ofertas educativas de pregrado (tecnólogos), grado y posgrado. Su organización se estructura mediante Institutos Tecnológicos Regionales (ITR), con 12 sedes distribuidas en 11 departamentos, encontrándose en proceso de expansión.

| 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 (en desarrollo) | Lavalleja, Rocha, Treinta y Tres, Maldonado | Minas (Lavalleja), sede en Maldonado, ITR principal en construcción |

Fuente: elaboración propia

En el presupuesto se comprometen recursos para continuar el desarrollo de las políticas educativas de la UTEC durante el quinquenio, al tiempo que se proponen artículos específicos destinados a ampliar la oferta educativa, mejorar la empleabilidad juvenil y dar continuidad al programa Uruguay Global II.

Expansión de la oferta académica

La UTEC establece como primer objetivo reducir las desigualdades territoriales y facilitar el acceso estudiantil. En este mensaje presupuestal se propone la asignación de fondos a fin de atender territorios con demanda insatisfecha, reducir desigualdades territoriales y garantizar el derecho efectivo a la educación superior tecnológica en áreas estratégicas para el país. A dichos efectos, la referida partida anual se distribuirá con el objetivo de poner en marcha el Instituto Tecnológico Regional Este, asegurar la operatividad plena de sedes inauguradas en San José y Cerro Largo y para iniciar actividades en Artigas, aprovechando la infraestructura local existente.

Empleabilidad juvenil y becas

El segundo objetivo es fortalecer la empleabilidad juvenil mediante propuestas formativas innovadoras, acreditación de saberes, otorgamiento de becas y programas que promuevan la permanencia, la culminación de carreras y la inserción laboral de los estudiantes en empleos de calidad vinculados a una sociedad del conocimiento.

Programa Uruguay Global II

Finalmente, la UTEC requiere el crédito necesario para continuar con el préstamo destinado al Programa Uruguay Global II, desarrollado en colaboración con el BID y la ANII. Este programa busca incrementar la disponibilidad de capital humano con competencias digitales avanzadas y fomentar la creación de emprendimientos con potencial exportador. Incluye programas de formación continua y posgrados —como especializaciones y maestrías— en áreas como Fabricación Digital e Innovación, *Supply Chain Management* y *Machine Learning*, entre otras. Asimismo, junto con la ANII, se incentiva a estudiantes y egresados a postular fondos de emprendimiento e innovación de la Agencia, al tiempo que se promueve el espíritu emprendedor mediante la incorporación de contenidos específicos en la oferta académica de los programas.

Para este componente se propone una asignación incremental con lo cual se pretende incrementar la oferta de capital humano avanzado en áreas estratégicas, apoyar 440 estudiantes y docentes con becas y programas, acompañar 90 empresas en internacionalización y desarrollar una plataforma de información y articulación del ecosistema.

Otras instituciones: CEIBAL e INEED

Se proponen asignaciones incrementales para CEIBAL con destino al desarrollo de un laboratorio de Inteligencia Artificial en educación, fortalecimiento de programas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) y acompañamiento con tecnología de la iniciativa de expansión de becas de enseñanza media.

Por su parte, para INEED se propone una asignación incremental para continuar con las políticas actuales de monitoreo de metas, investigaciones educativas y la presentación por mandato legal del informe bienal sobre el Estado de la Educación en Uruguay.

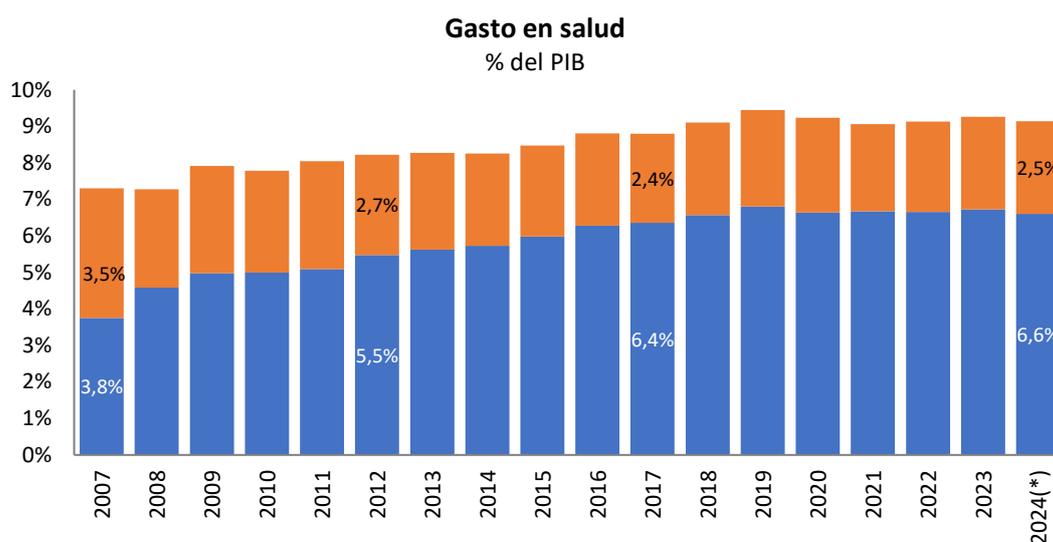
2.5 SALUD

2.5.1 Contexto

Desde el año 2007, Uruguay ha sido escenario de una reforma sanitaria significativa que marcó un antes y un después en la forma de entender el derecho al acceso a la salud en el país. Con la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el país dio un paso decisivo hacia la construcción de un sistema más inclusivo, universal y centrado en las personas.

De acuerdo con el 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 2023. Este porcentaje se ha mantenido prácticamente invariado desde que se completó el ingreso de los distintos colectivos de beneficiarios al FONASA en 2016.

La principal fuente de financiamiento del gasto en salud proviene del sector público, que se estima representó el 6,6% del PIB en 2024. El gasto público en salud, medido como proporción del PIB, comenzó a mostrar un crecimiento sostenido a partir de 2008, coincidiendo con la implementación de la Reforma de la Salud y el fortalecimiento presupuestal de ASSE. Un hito relevante en este proceso fue la incorporación de los jubilados al sistema, a partir de julio de 2012, conforme a lo establecido por la Ley N° 18.731 del 7 de enero de 2011.



Fuente: MSP-CCNN, BCU,

*estimado MEF, Nota: 2020 y 2021 incluye gastos Fondo Covid

■ Gasto público

■ Gasto privado

En la evolución del gasto público en salud destaca el fuerte incremento de los recursos destinados a financiar la cobertura del SNIS. En términos reales, estos fondos se cuadruplicaron en el período analizado, aumentando su participación en el gasto total en salud del 38% en 2007 al 49% en 2024. Este incremento se vincula directamente con la expansión de la cobertura SNS a través del FONASA, que en diciembre de 2024 alcanzó los 2,6 millones de beneficiarios.

Asimismo, se destaca el crecimiento en los recursos asignados a ASSE, que explica alrededor del 31% del crecimiento total del gasto público en salud en el período considerado. Entre 2007 y 2024, los fondos ejecutados por ASSE crecieron dos veces y media en términos reales. En el período 2019-2024 sobresale el aumento registrado por el MSP, cuyo gasto creció más de 80%, impulsado principalmente por las erogaciones derivadas de los amparos judiciales.

Si bien el SNIS ha permitido consolidar mejoras significativas –como la cobertura universal, el cambio en el modelo de financiamiento, una mayor accesibilidad y la mejora en los indicadores epidemiológicos–, el sistema de salud uruguayo aún enfrenta desafíos en materia de equidad, eficiencia y sustentabilidad. El aumento de las demandas sanitarias ejerce una presión creciente sobre el financiamiento público, lo que requiere de estrategias integrales de gestión que aseguren la resiliencia y sostenibilidad del modelo.

2.5.2 Líneas estratégicas y asignación de fondos

El MSP es el encargado de liderar y coordinar las políticas de salud a nivel nacional. Su función principal es garantizar el derecho a la salud de todas las personas que habitan en el país, a través de la regulación, planificación, supervisión y evaluación de los servicios de salud, tanto públicos como privados. Para el presente quinquenio, su objetivo central es fortalecer el rol rector del sistema, asegurando condiciones de equidad, calidad y acceso universal a la atención sanitaria para toda la población.

En respuesta a la creciente demanda de incorporación de nuevas tecnologías, se proyecta la creación de una Agencia de Vigilancia Sanitaria (AVISU) que permita evaluar y gestionar su inclusión de manera más eficiente. Asimismo, se dará prioridad al cumplimiento de la Ley de Salud Mental y la implementación del Plan Nacional de Salud Mental. La primera infancia será un eje clave, con especial énfasis en la prevención y atención temprana de patologías. Se prevé también la ampliación del Plan Integral de Asistencia a la Salud (PIAS), el fortalecimiento de la cobertura de vacunación –con prioridad en la población infantil–, la reestructura de la Comisión de Zoonosis y la mejora e integración de los sistemas de información en salud, para optimizar la gestión y la toma de decisiones en todo el sector.

La Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), principal prestador público de salud en Uruguay e integrante del SNIS, tiene como misión garantizar el acceso equitativo a servicios de salud de calidad en todo el país. Con una infraestructura que incluye hospitales generales, centros especializados, unidades móviles y una amplia red de atención primaria, brinda cobertura a alrededor de 1,5 millones de usuarios, consolidándose como el prestador con mayor capacidad instalada del país.

Las autoridades de ASSE se proponen transformar el modelo de atención sanitaria pública, sobre la base de una visión centrada en las personas y en el territorio. Sus principales líneas estratégicas serán la atención a la niñez, el fortalecimiento del primer nivel de atención y la salud mental.

Asimismo, el presupuesto propone mediante articulado asignaciones incrementales para un conjunto de iniciativas vinculadas con salud, tanto para ASSE como para MSP.

| Propuesta de asignación presupuestal | | | | | |
|--|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Millones de pesos | | | | | |
| Área | Inciso | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| SALUD EN INFANCIA | | | | | |
| Vacunas | MSP | 227 | 227 | 227 | 227 |
| Fortalecimiento del trabajo domiciliario con niños | ASSE | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Total salud en infancia | | 277 | 277 | 277 | 277 |
| PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN | | | | | |
| Creación de cargos asistenciales | ASSE | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Transformación cargos de enfermería | ASSE | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Residentes | ASSE | 33 | 40 | 40 | 40 |
| Total primer nivel de atención | | 183 | 190 | 190 | 190 |
| SALUD MENTAL | | | | | |
| Equipos de Salud Mental comunitario y otras acciones | ASSE | 170 | 170 | 170 | 170 |
| Fortalecimiento en la atención de Salud Mental | MSP | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Total Salud Mental | | 180 | 180 | 180 | 180 |
| FORTALECIMIENTO Y AVANCES INSTITUCIONALES | | | | | |
| Agencia de Vigilancia Sanitaria | MSP | 40 | 40 | 40 | 40 |
| Sistema informático | MSP | 11 | 11 | 11 | 11 |
| Unidades Docentes Asistenciales (UDAS) | ASSE | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Total Fortalecimiento y avances institucionales | | 101 | 101 | 101 | 101 |
| Total ASSE | ASSE | 453 | 460 | 460 | 460 |
| Total MSP | MSP | 288 | 288 | 288 | 288 |
| TOTAL ASSE Y MSP | | 741 | 748 | 748 | 748 |

Fuente: MEF

A continuación, se presentan las principales medidas de política previstas en el presupuesto, que cuentan con asignaciones para su implementación y desarrollo.

Salud en la infancia

Programa Aduana de ASSE

En 2024, el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) elaboró un diagnóstico sobre el Programa Aduana de ASSE, en el que señaló la necesidad de fortalecerlo con mayores recursos. El informe evidenció que, en 2021, solo uno de cada tres recién nacidos en situación de riesgo recibió las visitas domiciliarias previstas, lo que refleja oportunidades de mejora en el acceso a controles y prestaciones sociales prioritarias.

En este contexto, ASSE proyecta extender la cobertura del Programa Aduana, mediante la implementación de visitas domiciliarias a los recién nacidos usuarios de la institución, antes de cumplirse el primer mes de vida. Esta medida busca mejorar la continuidad asistencial y promover un desarrollo saludable en una etapa de alta vulnerabilidad. Actualmente, los equipos de ASSE realizan visitas domiciliarias únicamente a los recién nacidos con riesgo biológico o social; el objetivo es extender las visitas a un grupo más amplio de recién nacidos.

Problemas del neurodesarrollo y dificultades del aprendizaje

En el marco del programa “Atención Integral a la Primera Infancia”, se implementó una estrategia para fortalecer y ampliar el abordaje integral de los problemas del neurodesarrollo y dificultades del aprendizaje en niños, niñas y adolescentes menores de 15 años usuarios de ASSE a nivel nacional. Según estimaciones de la OMS y los datos de la encuesta ENDIS 2023, aproximadamente el 15% de los niños presentan riesgo de alteraciones en el desarrollo, lo que equivale a más de 31.000 usuarios de ASSE que requieren evaluación o tratamiento.

Para el cumplimiento de la meta planificada se crearon dispositivos llamados Casas de Desarrollo de la Niñez, que atienden a usuarios no FONASA. Para usuarios FONASA, se prevé la derivación oportuna a Ayudas Extraordinarias (AYEX) del BPS. Estos servicios actualmente funcionan en 13 Casas de Desarrollo de la Niñez, ubicados en 9 departamentos. ASSE propone ampliar la cobertura nacional para el abordaje de problemas del neurodesarrollo y dificultades del aprendizaje en menores de 15 años, mediante la expansión de los servicios existentes y la instalación de nuevos equipos interdisciplinarios. La estrategia busca garantizar el acceso universal, reducir las listas de espera y mejorar la continuidad asistencial, especialmente en contextos de vulnerabilidad. Se plantea una expansión progresiva, basada en criterios de cercanía, accesibilidad y adecuación cultural, con el objetivo de minimizar el impacto de las dificultades del aprendizaje, prevenir la exclusión social y mejorar la salud mental infantil.

Por su parte, las líneas estratégicas del MSP para la primera infancia buscan consolidar un enfoque intersectorial, fortaleciendo la atención temprana, la detección oportuna, la gestión institucional y el monitoreo presupuestal. El objetivo es garantizar una respuesta integral y territorial que asegure el cumplimiento de derechos desde el inicio de la vida.

Programa Ampliado de Inmunizaciones

El Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) representa el compromiso del Estado uruguayo con la equidad y la salud pública, garantizando el acceso gratuito y universal a vacunas seguras. Gracias a su implementación, se ha erradicado la presencia de enfermedades como la poliomielitis, el sarampión y el tétanos neonatal. Con una red de 388 vacunatorios y una sólida cultura de vacunación, el programa mantiene una alta capacidad de respuesta ante emergencias, apoyado por gestión técnica, vigilancia epidemiológica y cooperación nacional e internacional. En la etapa post-COVID-19, el PAI enfrenta nuevos desafíos, como la incorporación de vacunas recientes. Desde julio de 2025, se inició la aplicación gratuita de la vacuna contra el meningococo para menores de 2 años y preadolescentes de 11 a 13 años, corrigiendo una inequidad de acceso. Esta incorporación, recomendada por la Comisión Nacional Asesora en Vacunas, adelantó el calendario inicialmente previsto.

Programa Nacional de Salud Visual Escolar

El Programa Nacional de Salud Visual Escolar fue creado en 2017, con el objetivo de detectar precozmente problemas visuales en niños y niñas de nivel 5 en escuelas públicas, especialmente en contextos vulnerables.

Durante el período 2020–2025, este Programa no se mantuvo de forma continua, siendo reactivado por la presente administración de ASSE. El proyecto propone la universalización de la pesquisa visual en niños y niñas de nivel 5 en todas las escuelas del país, con el objetivo de detectar de forma temprana patologías oculares como miopía, hipermetropía, astigmatismo y ambliopía. Estas afecciones impactan directamente en el rendimiento escolar y el desarrollo cognitivo, por lo que su diagnóstico oportuno permite iniciar tratamientos que eviten secuelas irreversibles.

Este abordaje busca garantizar el acceso a la salud visual en edad escolar, promoviendo la equidad y la prevención desde una etapa clave del desarrollo infantil.

Fortalecimiento del primer nivel de atención

El fortalecimiento del primer nivel de atención busca redefinir y consolidar el modelo de atención de ASSE, alineado con los principios del SNIS, mediante el desarrollo de un primer nivel de atención robusto y resolutivo. Se trata de una política nacional que se implementará de forma gradual y priorizada, enfocándose en zonas con mayor vulnerabilidad y menor cobertura efectiva.

El plan contempla:

- La creación de Equipos de Proximidad, integrados por personal médico y auxiliares de enfermería, con asignación poblacional definida.
- La conformación de Equipos de Referencia, que agrupan varios equipos de proximidad y suman profesionales especializados en diversas áreas (ginecología, pediatría, psicología, odontología, trabajo social, obstetricia, nutrición, psiquiatría, farmacia).
- La capacitación y adecuación de perfiles de médicos generalistas y auxiliares de enfermería, ante la escasez de profesionales en salud familiar y comunitaria.
- La incorporación de infraestructura y tecnología, incluyendo herramientas para telemedicina en zonas alejadas.
- El aprovechamiento de los recursos humanos que actualmente cuenta ASSE, integrándolos al nuevo modelo como base para su expansión.

La implementación se realizará en etapas, comenzando por las zonas más críticas, con incorporación de cargos, formación profesional y dotación de equipamiento básico. El objetivo final es contar con un primer nivel de atención capaz de promover la salud, prevenir enfermedades y brindar atención de calidad, con enfoque territorial, comunitario y centrado en las personas.

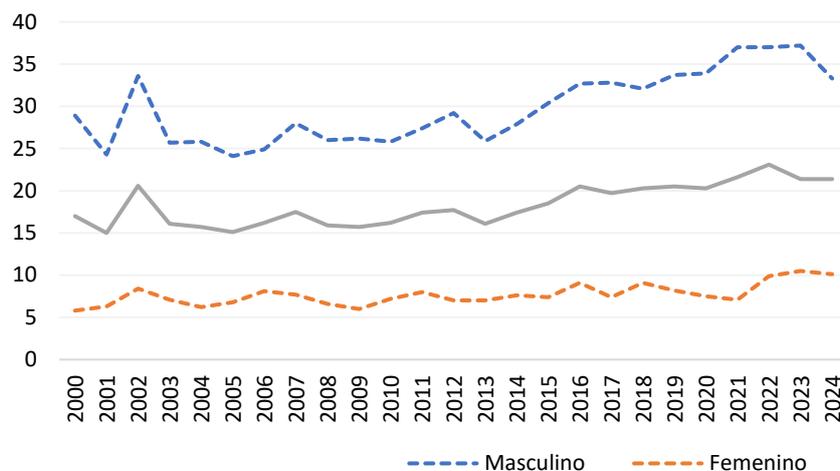
Salud mental

La salud mental constituye una prioridad estratégica para el gobierno, dada la alta prevalencia de dificultades en este ámbito y su profundo impacto social. Actualmente, el país aún no cuenta con sistemas de información suficientemente estructurados y periódicos que permitan realizar un seguimiento y evaluación integral del estado de salud mental de la población. Los datos disponibles se concentran principalmente asociados a intentos de autoeliminación y suicidios consumados.

La tasa de mortalidad por suicidio ha mostrado un aumento a lo largo del siglo XXI, siendo más elevada en el caso de los varones que en el de las mujeres. Los grupos etarios con las tasas más altas de suicidio son las personas de 80 años o más y aquellas entre 20 y 24 años.

Tasa de mortalidad por suicidio según sexo

Tasa cada 100.000 hab - Periodo 2000-2024



Fuente: MSP

En relación a los intentos de autoeliminación, en el año 2024 se registraron 5.704 (159 cada 100.000 habitantes), el 71% de ellos del sexo femenino con una mayor incidencia en el tramo etario 15-24 años.

La Estrategia Nacional de Salud Mental incluye acciones específicas para poblaciones vulnerables, programas de prevención en ámbitos educativos y comunitarios, y capacitación para abordar el suicidio. Para el período 2025–2029, se impulsa una transformación del modelo biomédico hacia un enfoque comunitario, territorial y con perspectiva de derechos, fortaleciendo la coordinación interinstitucional y el primer nivel de atención. También se prevé la creación de un sistema nacional de información para mejorar la respuesta sanitaria sustentando el diseño y la articulación de políticas públicas en salud mental.

Aunque el marco legal –Ley N.º 19.529 y Ordenanza 1488/2019– promueve un modelo comunitario y desinstitucionalizador, su implementación ha sido limitada por falta de recursos. La propuesta actual busca reformar el modelo hospitalocéntrico, fortaleciendo los equipos comunitarios y el primer nivel de atención, para mejorar la accesibilidad y reducir la presión sobre los hospitales. Este enfoque promueve la integración de las personas usuarias a la comunidad respetando sus derechos humanos y favoreciendo su autonomía, en consonancia con los principios rectores del SNIS.

Fortalecimiento y avances institucionales

Uno de los desafíos del sistema de salud nacional es la falta de acceso oportuno a los servicios por parte de la ciudadanía. Esta situación, que se traduce en extensos tiempos de espera y en una demanda insatisfecha, no es nueva, pero sí requiere atención prioritaria. Las causas son múltiples y complejas, y demandan una respuesta coordinada y planificada a lo largo del tiempo.

En el marco de los compromisos asumidos por el gobierno, se ha definido como prioridad avanzar hacia un modelo de atención más accesible, equitativo y eficiente. En este marco, la Junta Nacional de Salud (JUNASA) ha constituido una comisión especializada para diseñar e implementar una estrategia integral orientada a reducir los tiempos de espera y mejorar el acceso asistencial.

La estrategia contempla un conjunto de acciones concretas, entre las que se destacan: la revisión y actualización del marco normativo vigente; la adecuación del PIAS; el fortalecimiento de la Estrategia Nacional de Recursos Humanos en Salud; el desarrollo de campañas de comunicación dirigidas a usuarios y funcionarios del sistema; la consolidación de una gobernanza coordinada; y la implementación de sistemas de información modernos que permitan monitorear, evaluar y transparentar los avances.

Asimismo, garantizar el acceso oportuno y a costo accesible a medicamentos, procedimientos diagnósticos y terapéuticos constituye un eje central de la política sanitaria. Se trabaja en fortalecer la disponibilidad, mejorar la eficiencia en la gestión de recursos y asegurar que cada ciudadano reciba atención de calidad, sin enfrentar barreras económicas ni demoras injustificadas.

Agencia de Vigilancia Sanitaria

En Uruguay, la Dirección General de la Salud (DIGESA) del MSP actúa como autoridad reguladora de medicamentos, aunque carece de autonomía financiera, administrativa y técnica. Esta limitación afecta la inserción internacional del sector farmacéutico uruguayo, especialmente en áreas estratégicas como logística, investigación y desarrollo.

Por ello, se propone la creación de una Agencia de Vigilancia Sanitaria (AVISU)⁴⁸ fundamentada en la necesidad de fortalecer la eficiencia, la eficacia, la independencia técnica y la transparencia en los procesos de registro, regulación, farmacovigilancia y tecnovigilancia de las tecnologías sanitarias disponibles para la población uruguaya. Las funciones principales de la Agencia incluyen la evaluación y autorización de productos sanitarios para su comercialización, la aprobación de ensayos clínicos, la vigilancia post-comercialización, la habilitación de establecimientos, el control del abastecimiento y la elaboración de normativa técnica. Este tipo de agencias, reconocidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), permiten alcanzar mayor soberanía sanitaria, credibilidad internacional y posibilidades concretas de desarrollo.

Sistemas de información

MSP tiene como eje estratégico consolidar un Sistema de Información Institucional robusto y transversal para el cumplimiento de sus funciones. Avanzar en su desarrollo permitirá integrar datos, modernizar procesos y mejorar la interoperabilidad con otros organismos del Estado. Esto fortalecerá el monitoreo de indicadores, la toma de decisiones basadas en evidencia y la asignación eficiente de recursos. Asimismo, facilitará una respuesta más oportuna a la ciudadanía y contribuirá a optimizar la gestión interna y cumplir con estándares de calidad, seguridad y confidencialidad.

Comisión Nacional Honoraria de Zoonosis

A través de la Comisión Nacional Honoraria de Zoonosis el MSP lidera la prevención y control de enfermedades zoonóticas y transmitidas por vectores. Estas enfermedades, como el quiste hidático, la leishmaniasis, el Chagas y la rabia, se transmiten de animales a humanos mediante virus, bacterias, parásitos o hongos. La Comisión coordina acciones de vigilancia, prevención y gestión eficiente de recursos para proteger la salud pública.

La actual organización de la Comisión Nacional Honoraria de Zoonosis presenta una superposición de cometidos con otras áreas del MSP, especialmente en lo referido a la vigilancia y el control de las enfermedades zoonóticas. En este contexto, y en el marco del marco de un

⁴⁸ Se crea como persona jurídica de derecho público no estatal, con autonomía técnica, administrativa y financiera.

proceso de reestructura y redefinición de sus cometidos, el MSP propone la integración de la Comisión Nacional Honoraria de Zoonosis como parte del propio Ministerio. Esta transformación busca consolidar un enfoque integral y transversal, que permita articular de manera efectiva los ámbitos de la salud humana, la salud animal y el medio ambiente.

Infraestructura

ASSE enfrenta el desafío de modernizar y fortalecer su infraestructura para responder de forma eficiente y equitativa a las necesidades sanitarias del país. En este contexto, se presenta una propuesta estratégica para el período 2025–2029, orientada a consolidar, ampliar y renovar la red física, tecnológica y logística del sistema público de salud.

Entre las inversiones destacadas se encuentran la construcción del Hospital de la Costa y la readecuación del Hospital Pasteur. La inversión asociada al Hospital de la Costa incluye la planificación, construcción y puesta en funcionamiento de un nuevo hospital de mediana y alta complejidad en la zona costera del departamento de Canelones, con el objetivo de fortalecer la red asistencial del sureste del país. Actualmente, los usuarios de ASSE en la Costa de Oro deben ser derivados a Montevideo, lo que genera inequidades territoriales, sobrecostos en transporte sanitario y dificultades en la continuidad del cuidado. Este proyecto busca revertir esta situación mediante la creación de un nuevo nodo asistencial, complementado por el programa Salud de Costa a Costa, que integrará eficientemente los servicios existentes en la zona. Se incluye en el presupuesto la creación de la Unidad Ejecutora Hospital de la Costa.

Personal médico docente asistencial

Finalmente, en el marco del fortalecimiento del personal médico de ASSE, se busca fortalecer el Programa de Fortalecimiento en la Formación de Recursos Humanos en Salud a través de las Unidades Docentes asistenciales (UDAS). En tal sentido, se prevé el fortalecimiento presupuestal destinado a la conformación de cargos de alta dedicación docente asistencial, con el objetivo de aumentar progresivamente la dotación de recursos humanos claves en todo el territorio nacional, haciendo énfasis en algunas especialidades como Salud Mental, Urología, Anestesiología, Oftalmología y Traumatología, sin perjuicio de otras que las regiones de ASSE pueden establecer prioritarias.

2.6 VIVIENDA

2.6.1 Contexto

La política de vivienda y ordenamiento territorial constituye una de las prioridades estratégicas del gobierno nacional en el presente quinquenio. Su abordaje debe orientarse desde una **perspectiva de derechos humanos**, reconociendo que la vivienda es una condición indispensable para el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales y para el desarrollo de una sociedad más justa, democrática y sostenible. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) impulsa un plan quinquenal de vivienda que articula diversas dimensiones — sociales, territoriales, económicas y ambientales— con el objetivo de garantizar soluciones habitacionales de calidad, accesibles y adaptadas a las realidades.

La vivienda constituye un factor esencial en el bienestar de las personas. Las condiciones materiales de la vivienda impactan de manera directa en la salud física de sus habitantes como protección frente al clima, condiciones de contaminación e inundación. Pero también afectan desde un punto de vista social y de salud mental, por ejemplo, en lo relativo a los espacios de privacidad y convivencia, que deben estar adecuados a la composición familiar. El hábitat en el que se enmarca la vivienda tiene efectos igualmente relevantes: el acceso a infraestructura adecuada (iluminación, calles, veredas, saneamiento) impacta directamente en la salud, movilidad y convivencia de las personas.

A estas dimensiones se suma la importancia económica que tiene la vivienda en los hogares. El gasto en vivienda que realizan los hogares es uno de los más significativos. En promedio, un hogar que paga una cuota hipotecaria destina el 16,4 % de sus ingresos mensuales a ese concepto; mientras que, en el caso de los inquilinos, el alquiler representa en promedio un 24,5 % de sus ingresos. La carga relativa varía según el nivel de ingresos: mientras los hogares del primer quintil destinan el 37,6 % de su ingreso al pago del alquiler, esta proporción desciende al 18,5 % en el quintil más alto. En el caso de las cuotas, la diferencia también es clara: del 20,2 % en el quintil más bajo al 15,5 % en el más alto.

En cuanto a las **dinámicas demográficas**, en Uruguay existen 1.659.048 viviendas y 3.499.451 habitantes en todo el país, de acuerdo con el Censo 2023. Esto representa 269.308 viviendas más que en el último censo nacional realizado en 2011 y también confirma una tendencia de crecimiento histórica desde mediados del siglo pasado.

Los datos del Censo 2023 revelan transformaciones demográficas significativas en Uruguay que están reconfigurando las necesidades habitacionales del país. Un ejemplo de ello es la sistemática reducción del tamaño de los hogares. Mientras que el promedio de personas por hogar era de 3,4 en 1985, en el último censo nacional es de 2,5. En concordancia, el Censo 2023 también evidenció un aumento de los hogares unipersonales y bi-personales.

Desde el punto de vista de la política de vivienda y hábitat, todo lo anterior plantea un escenario de aumento sostenido de la demanda de vivienda a pesar de sostener una base poblacional sin incrementos significativos en las últimas décadas. Se requiere entonces optimizar y reconfigurar la oferta habitacional existente, atendiendo la calidad, accesibilidad y tipología de las viviendas para responder a estas nuevas configuraciones de la vida cotidiana.

La política de vivienda requiere un **abordaje urbano-territorial**. Esto refiere tanto a las localizaciones elegidas para la actuación estatal, los mecanismos de direccionamiento de la inversión y el vínculo con otras políticas sociales y territoriales. El Estado es especialmente

relevante al proveer aquellos elementos materiales que las personas no pueden generar por sí solas: infraestructura urbana, espacios públicos, servicios y equipamientos urbanos, entre otros.

Reducir las desigualdades sociales en el territorio exige consecuentemente una intervención diferenciada según las características territoriales. Las zonas más postergadas y con menor infraestructura concentran la población más vulnerable. Por tanto, resulta clave orientar las inversiones públicas hacia aquellos territorios que presentan mayores desafíos estructurales, con el fin de avanzar hacia una mayor equidad territorial.

De acuerdo a datos del Registro Nacional de Asentamientos Irregulares de la DINISU, en Uruguay existen 667 asentamientos irregulares. A partir del trabajo conjunto entre DINISU e INE durante 2024-2025, se está avanzando en la actualización del número de viviendas ubicadas en asentamientos irregulares, lo que permitirá afinar aún más el diseño y la orientación de las políticas públicas. Sin perjuicio de ello, los datos arrojan que los departamentos de Montevideo y Canelones son los que concentran mayor cantidad de asentamientos irregulares, y también, la mayor cantidad de viviendas.

En relación al medio rural, según el Censo 2023, las localidades de hasta 15.000 habitantes y el área rural dispersa representan cerca del 25% de los hogares particulares de todo el país, alcanzando las 854.000 personas y casi 310.000 hogares, cifras superiores al 2011.

Frente a este panorama, el MVOT, en coordinación con el conjunto del Sistema Público de Vivienda (MEVIR, ANV, BHU), despliega una política con alcance territorial, articulando acciones de vivienda, ordenamiento territorial e integración social y urbana. La estrategia apunta a posicionar la política habitacional y de hábitat como un instrumento central para reducir las desigualdades territoriales.

Garantizar **estándares mínimos de habitabilidad** para toda la población, especialmente en aquellos hogares que enfrentan situaciones críticas supone implementar respuestas inmediatas que aseguren condiciones básicas de vida digna, al tiempo que se avanza en soluciones estructurales y de largo plazo.

Los datos del Censo 2023 indican que 66.882 hogares del país —equivalente al 5,4% del total— presentan al menos una carencia crítica en materia de vivienda. En particular, 1.447 viviendas tienen paredes o techos construidos con materiales de desecho (0,1%) y 2.895 viviendas mantienen pisos de tierra (0,2%), condiciones que comprometen seriamente la salud y la seguridad de sus habitantes. Asimismo, 40.379 viviendas (3,2%) presentaban situaciones de hacinamiento, definidas como hogares con más de dos personas por habitación. A esto se suma el 2,1% de los hogares que no cuenta con un espacio apropiado para cocinar, es decir, con pileta y canilla en un área destinada a ese fin.

El acceso a los servicios básicos también muestra rezagos. Un 3,8% de las viviendas todavía accede al agua potable desde fuera del hogar, proporción similar a la registrada en 2011. Además, cerca de 9.447 hogares (0,8%) no tienen baño de uso exclusivo y 9.041 no cuentan con un sistema de evacuación sanitaria por red general o pozo. En cuanto al acceso a energía eléctrica, 4.058 hogares (0,3%) aún no están conectados. Por otra parte, de acuerdo al Censo 2023, 2,7% de las personas debió abandonar su vivienda por motivo de inundaciones y/o por temporales o rachas de viento muy fuertes en los últimos cinco años.

Estas cifras confirman que la precariedad habitacional en Uruguay adopta múltiples formas y afecta a miles de hogares en todo el territorio. Abordar esta realidad con políticas integrales, flexibles y adaptadas a cada situación es clave para garantizar condiciones de vida digna.

Por último, en el desarrollo de las políticas de vivienda y hábitat se requiere de un enfoque participativo que reconozca y potencie el trabajo de las organizaciones sociales, vecinas y vecinos presentes en el territorio. Los programas de relocalizaciones, mejoramiento y regularización de barrios, que tienen como objeto la integración social y urbana, son ejemplos claros de la necesidad de profundizar en herramientas que generen participación e integración. En el nivel medio, existen programas –como por ejemplo el cooperativismo de vivienda o la autoconstrucción asistida– que se sustentan directamente en la participación de las personas beneficiarias.

Existen zonas del territorio que requieren un abordaje integral, sostenido y de gran impacto, actuando de forma simultánea en vivienda y hábitat, a la vez que se implementan intervenciones significativas en seguridad, convivencia, salud, empleo, educación, cultura y recreación. En tal sentido, la realidad del Uruguay de hoy exige abordar líneas de acción conjuntas con otros ministerios y organismos públicos, a la vez que incorporar activamente al sector privado y las organizaciones sociales.

2.6.2 Plan Quinquenal de Vivienda

En marco del Presupuesto Nacional, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4 de la ley 13.728, se elevó al Parlamento el **Plan Quinquenal de Vivienda** para el período 2025-2029. El Plan contiene cinco lineamientos estratégicos que estructuran sus objetivos y programas:

- 1- Priorizar la atención a hogares en situación de vulnerabilidad social y emergencia crítica, con enfoque en la reducción de la desigualdad.
- 2- Contribuir al acceso y la permanencia en una vivienda adecuada mediante el diseño e implementación de estrategias que promuevan distintas modalidades de tenencia y aporten a la construcción de territorios integrados y socialmente cohesionados.
- 3- Diseñar e implementar acciones en contextos urbanos y rurales, promoviendo la integración social y territorial en todo el país.
- 4- Abordar de manera integral las estrategias de acceso al suelo.
- 5- Fortalecer la gestión del Sistema Público de Vivienda, promoviendo mayor coordinación entre instituciones, eficiencia operativa y capacidades de planificación, seguimiento y evaluación.

Atención a hogares en situación de vulnerabilidad social

Durante el quinquenio, se priorizará el trabajo conjunto del **Sistema Público de Vivienda** con otros organismos públicos, para fortalecer las capacidades del Estado frente a situaciones de emergencia habitacional. Este lineamiento pone en el centro a las personas como sujetos de derecho, priorizando a quienes enfrentan múltiples formas de exclusión.

Las políticas y programas vinculados a este eje parten del reconocimiento de que la emergencia habitacional requiere respuestas integrales, coordinadas y sostenidas, adaptadas a las realidades territoriales y sociales. Se busca superar enfoques fragmentados, promoviendo una acción pública articulada y efectiva.

La respuesta a las situaciones de emergencia habitacional integrará un enfoque de género, reconociendo que las mujeres enfrentan barreras específicas en el acceso a una vivienda segura. Se buscará promover soluciones que contemplen estas desigualdades, generando entornos que garanticen protección, autonomía y condiciones para el desarrollo integral de sus familias.

Se impulsarán acuerdos de trabajo entre niveles de gobierno y actores sociales, con énfasis en la planificación conjunta y la proximidad territorial. Asimismo, se fortalecerán y rediseñarán los programas orientados a la atención de los distintos tipos de emergencia.

Estas acciones estarán acompañadas por estrategias de atención primaria habitacional y de acompañamiento social, en coordinación con el sistema de protección social, para dar respuestas oportunas a los hogares más vulnerables. Para ello, se fortalecerá el trabajo con otras instituciones, para reforzar dispositivos de acompañamiento y seguimiento que faciliten el vínculo con otros programas del Sistema Público de Vivienda, contribuyendo a generar condiciones más estables y sostenidas en el tiempo. En particular, implementarán soluciones de vivienda para atender la emergencia de personas en situación de especial vulnerabilidad, priorizando a aquellas personas en situación de calle, situaciones de violencia doméstica, jóvenes que egresan del INAU y personas en proceso de egreso de privación de libertad.

Por último, en consonancia con las prioridades de gobierno, la política de vivienda y hábitat debe desempeñar un rol activo en la erradicación de la pobreza infantil extrema, reconociendo que las condiciones habitacionales en los primeros años de vida son determinantes para el desarrollo integral. La evidencia indica que la falta de una vivienda adecuada y estable afecta directamente el bienestar durante los primeros mil días de vida, una etapa crítica para el desarrollo neurológico, cognitivo y socioemocional. Atender esta etapa temprana con intervenciones habitacionales adecuadas implica apostar por la equidad y por una sociedad con mayores oportunidades para las nuevas generaciones.

En ese marco, el programa “**Crece desde el pie**” tiene como objetivo atender las soluciones de máxima emergencia habitacional en hogares con niños y niñas, a través de una articulación entre el MIDES y el MVOT. En particular, a partir de la identificación y acompañamiento de hogares que realiza el programa Uruguay Crece Contigo, se realizarán intervenciones que apuntan a la reparación o instalación de elementos básicos faltantes, deteriorados o de materiales precarios en las viviendas (pisos, paredes, techos), la instalación de un módulo sanitario básico (baño y espacio mínimo de estar) o el acceso a una solución transitoria de vivienda a través de un subsidio de alquiler.

Acceso y permanencia en viviendas adecuadas

Este lineamiento busca garantizar soluciones habitacionales diversas y accesibles, especialmente para los hogares de ingresos medios y medios bajos, ampliando las posibilidades más allá del mercado inmobiliario tradicional. Para ello, se desplegarán políticas con enfoque de derechos y centradas en la equidad, que contemplen distintas trayectorias familiares, formas de habitar y capacidades de pago.

Se impulsará una batería de instrumentos que articulen créditos, subsidios, garantías públicas y producción estatal, incluyendo propiedad, alquiler, cooperativas y autoconstrucción. En particular, se procurará facilitar el acceso al crédito para aquellas familias que hoy no califican como sujetos de crédito hipotecario, combinando herramientas tales como subsidios con el fondo de garantía de créditos hipotecarios. Asimismo, se instrumentará una política de alquileres que facilite el acceso de los hogares a unidades acorde a su ingreso, combinando diversos instrumentos.

Asimismo, se promoverán modelos colectivos e inclusivos, con enfoque en personas mayores y grupos que requieren apoyos específicos, integrando criterios de sostenibilidad y accesibilidad, incluyendo proyectos de vivienda para la vida autónoma de las personas mayores. Esta

estrategia reafirma el rol del Estado como garante del derecho a la vivienda, contribuyendo a la equidad urbana y territorial.

Integración social y territorial en todo el país

Este lineamiento impulsa intervenciones integrales que aborden simultáneamente las dimensiones habitacional, urbana y social, tanto en contextos urbanos como rurales. Las acciones se desarrollarán con enfoque de derechos, criterios de intersectorialidad y planificación participativa, priorizando proyectos que favorezcan la cohesión territorial y reduzcan la fragmentación socio-espacial. En particular, el programa **Más Barrio** combinará intervenciones urbanas, habitacionales, sociales y de seguridad en zonas estratégicas orientado a la pacificación y la mejora de la convivencia.

Se promoverán perímetros de intervención heterogéneos que integren asentamientos irregulares y zonas formales, optimizando infraestructuras existentes y habilitando el trabajo conjunto con otras políticas del MVOT. Las soluciones habitacionales incluirán realojos, subsidios de alquiler, canastas de materiales y programas de mejora o regularización, según las condiciones del territorio.

En coordinación con los Gobiernos Departamentales, se fortalecerá la adquisición de suelo y se adecuarán las modalidades de ejecución para favorecer intervenciones sostenibles y adecuadas a las necesidades locales, con el objetivo de brindar predios adecuados, con agua potable y saneamiento, para variedad de programas habitacionales.

MEVIR desplegará sus programas bajo un enfoque regional e integral, con intervenciones urbanas y rurales que contemplen tanto nuevas viviendas como mejoras habitacionales, recuperación de unidades en desuso y atención a agrupamientos irregulares. Se priorizará la conexión a saneamiento colectivo, el uso eficiente del suelo y la revitalización de localidades mediante soluciones adaptadas a cada realidad territorial.

Abordaje integral de las estrategias de acceso al suelo

Este lineamiento propone consolidar una política nacional de suelo urbano orientada a la integración social y territorial, vinculando planificación, sostenibilidad y derechos. Se buscará optimizar el uso del suelo e inmuebles públicos mediante instrumentos normativos y de gestión que faciliten el acceso a soluciones habitacionales en zonas consolidadas.

Se impulsará una segunda Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano, basada en tres ejes: fortalecimiento de la normativa y la institucionalidad para la gestión del suelo; cooperación entre niveles de gobierno; y desarrollo de intervenciones integrales en territorios con mayores niveles de exclusión.

En este marco, se promoverán distritos territoriales de innovación como espacios de intervención urbana donde se integren proyectos de vivienda, infraestructura y equipamientos vinculados a la educación terciaria y al sistema científico-tecnológico. Estas iniciativas estarán especialmente orientadas a localidades del interior del país, con el objetivo de aprovechar suelo urbano disponible, diversificar sus usos y revitalizar áreas consolidadas, con foco en las juventudes y el ejercicio del derecho a la ciudad.

Sistema Público de Vivienda

Este lineamiento busca consolidar una gestión pública más eficiente, articulada y basada en evidencia. Se promoverá el desarrollo de herramientas para el monitoreo y evaluación de las

políticas habitacionales, fortaleciendo la planificación estratégica y la transparencia en la implementación.

Se impulsarán alianzas con el sector académico para generar insumos técnicos y promover la mejora continua de los programas. A su vez, se convocarán instancias participativas regulares que garanticen una construcción colectiva, y un espacio para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la política pública.

El presupuesto propuesto recoge estas prioridades, alineando los recursos disponibles con los objetivos estratégicos definidos en el **Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat 2025–2029**, de forma integrada con el Sistema Público de Vivienda y los distintos niveles de gobierno.

3 MEJORAR LA SEGURIDAD PARA FORTALECER LA CONVIVENCIA

3.1 CONTEXTO

Uruguay afronta una situación compleja en materia de seguridad, que no escapa a la situación que enfrenta toda América Latina y el Caribe, con desafíos estructurales en seguridad pública y altos niveles de delitos y violencia que generan un fuerte sentimiento de inseguridad, alimentado por homicidios, violencia de género, crimen organizado y otras amenazas. La región produce cerca del 29% de los homicidios globales, con una tasa promedio de 20,9 por cada 100.000 habitantes, muy superior al promedio mundial de 5,8.⁴⁹

La violencia se ha expandido a países tradicionalmente considerados seguros, y sus causas se vinculan tanto a desigualdad y pobreza como a baja escolaridad, corrupción, debilidad institucional y factores de riesgo contextuales como migraciones, mercados ilegales, narcotráfico y acceso a armas de fuego. Estos factores, presentes en casi todos los países de la región y a menudo combinados, generan episodios de violencia extrema, especialmente en zonas que funcionan como corredores del tráfico ilícito de drogas.

El punto de partida en materia de seguridad pública está marcado por la persistencia de altos niveles de violencia, el crecimiento de mercados ilícitos, la emergencia de cibercrimes y estafas, la agudización de las violencias basadas en género y una crisis estructural del sistema penitenciario.

3.1.1 Criminalidad y violencia

El diagnóstico sobre la situación actual identifica grandes fenómenos que estructuran la criminalidad en Uruguay: la violencia letal, la violencia de género, el aumento de las estafas y cibercrimes y el riesgo de incremento de algunos delitos complejos. Este diagnóstico se basa en las denuncias de delitos que recogen los registros administrativos del Ministerio del Interior. En adelante, debe interpretarse que cuando se habla de delitos, estrictamente se hace referencia a denuncias de delitos.

En primer lugar, en lo que atañe a los **delitos contra las personas**, destaca la persistencia de una elevada tasa de homicidios, en donde Uruguay duplica el promedio mundial de homicidios.

En el año 2024 se registraron 382 homicidios, lo que equivale a una tasa de 10,7 personas por cada 100 mil habitantes. En el último trienio, una quinta parte de los homicidios está vinculada al tráfico de drogas, lo que podría reflejar una creciente conexión entre violencia letal y la expansión del crimen organizado, que utiliza la violencia para la resolución de disputas, el control del territorio o el disciplinamiento social. Las armas de fuego predominan en los homicidios y heridos, con predominancia de varones jóvenes. Estos homicidios se concentran principalmente en zonas urbanas. En la apertura departamental, se destaca Montevideo, que presenta una tasa de homicidios de 15,8 por cada 100 mil personas, aunque Rivera, Rocha y Durazno también presentan tasas superiores a 10.

Las víctimas son en mayoría varones (87%) y adultos jóvenes. El porcentaje de víctimas de homicidio con antecedentes penales pasó de 30,7 % en 2013 a 57,9 % en 2024, mostrando una

⁴⁹ UNODC (2023) Estudio Global sobre Homicidios 2023: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, citado en MI -Ministerio del Interior- (2025). "Plan Nacional de Seguridad Pública (2025-2035): diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay". RV:29-07-2025.

tendencia creciente. Una alta proporción de los casos quedan sin resolver, lo que plantea desafíos significativos para la investigación criminal y el control del delito.

Por su parte, **las violencias basadas en género**, que comprenden a la violencia doméstica y los delitos sexuales, representan un problema estructural en nuestro país. Las tasas de femicidios se han mantenido estables en la última década, mientras que las denuncias por violencia doméstica y delitos sexuales han aumentado.

La tasa de denuncias por violencia doméstica y delitos asociados creció 42% desde 2013, alcanzando una tasa de alrededor de 1.200 personas por cada 100 mil habitantes. El 73% de las mujeres mayores de 15 años ha sufrido violencia en algún momento de su vida, según la Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones. Los delitos sexuales afectan principalmente a niñas, niños y adolescentes, lo que refuerza la necesidad de estrategias de prevención y protección con enfoque de género y niñez. A pesar de los avances normativos e institucionales, el diagnóstico indica que persisten desafíos en la articulación interinstitucional y en la implementación de mecanismos de alerta temprana. Esta situación se ve agravada por dificultades en la protección a las víctimas, por lo que se requiere fortalecer la protección y prevención con enfoque de género.

Evolución de la tasa de homicidios a mujeres por violencia basada en género

homicidios cada 100 mil habitantes, 2013-2024



Fuente: Ministerio del Interior

Los **delitos patrimoniales** como hurto, rapiña, robo de vehículos, estafa y cibercrimen, muestran tendencias mixtas. Los registros de denuncias de rapiñas y los hurtos han disminuido un 44 % entre 2018 y 2024, en tanto las estafas, en parte facilitadas por medios digitales, han crecido exponencialmente. Este tipo de delitos se multiplicó por cinco entre 2013 y 2024, reflejando una transformación en las modalidades delictivas, con un auge de los cibercrímenes. Estos delitos afectan principalmente a personas mayores y con poca alfabetización tecnológica. Aunque las rapiñas están concentradas en zonas específicas de Montevideo, los hurtos y estafas tienen una distribución más amplia. Por tanto, se requiere modernizar las capacidades policiales y judiciales, fortalecer la investigación de cibercrímenes y diseñar campañas preventivas adaptadas a los nuevos repertorios delictivos.

| Ranking de los delitos más denunciados | |
|--|-------------------------|
| 2013 | 2024 |
| 1 Hurto | 1 Hurto |
| 2 Violencia Doméstica | 2 Violencia Doméstica |
| 3 Rapiña | 3 Estafa |
| 4 Amenazas | 4 Daño |
| 5 Daño | 5 Rapiña |
| 6 Lesiones Personales | 6 Amenazas |
| 7 Apropiación Indevida | 7 Lesiones Personales |
| 8 Desacato | 8 Incendio |
| 9 Incendio | 9 Desacato |
| 10 Estafa | 10 Apropiación Indevida |

Fuente: Ministerio del Interior

Por otra parte, Uruguay enfrenta una expansión de **delitos complejos**, como el tráfico de drogas, la extorsión y la corrupción. El tráfico de drogas se ha consolidado como un problema crítico, con la mercadería en tránsito por Montevideo como medio de transporte hacia Europa y un aumento del narcomenudeo en el ámbito local. La extorsión, aunque históricamente marginal, ha crecido desde 2018, adoptando formas más sofisticadas, especialmente en entornos digitales. La corrupción, aunque menos visible estadísticamente, sigue siendo un riesgo estructural que puede erosionar la confianza en las instituciones. Estos fenómenos reflejan una criminalidad fragmentada, pero en expansión, que requiere para su control fortalecer la inteligencia criminal, la cooperación internacional y la trazabilidad financiera.

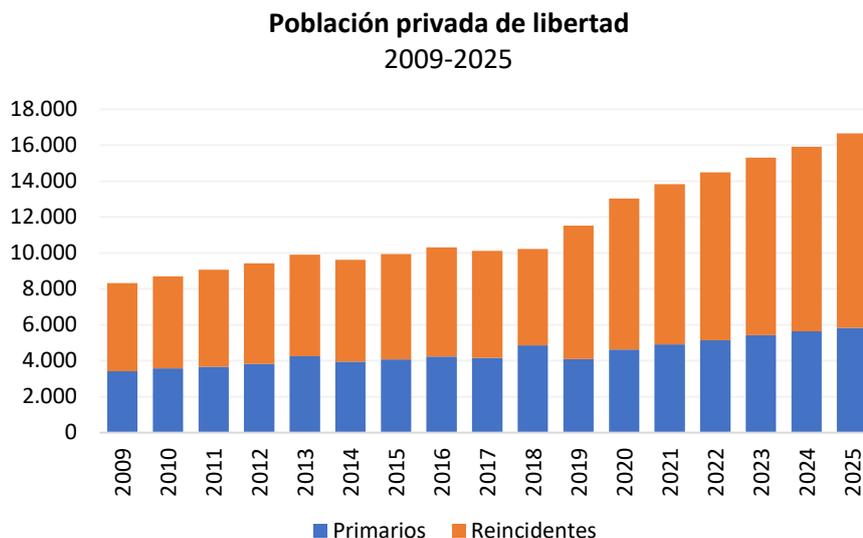
Finalmente, corresponde mencionar **otros hechos violentos de gran impacto social**, como suicidios y accidentes de tránsito fatales, que, si bien no se clasifican como delitos, afectan profundamente la cohesión social y requieren la implementación de políticas públicas específicas. El suicidio es una de las principales causas de muerte externa en Uruguay, duplicando el promedio regional. La mayoría de las víctimas son varones adultos, especialmente en franjas medias y mayores, y el fenómeno está más concentrado en zonas rurales. Por otro lado, los accidentes de tránsito, si bien han disminuido gradualmente desde 2013, siguen siendo una causa importante de muerte, con un promedio de 500 fallecimientos anuales. Las víctimas son principalmente varones jóvenes, en especial motociclistas, con mayor incidencia en departamentos del interior. Ambos fenómenos requieren políticas multisectoriales y sostenidas para su prevención.

En suma, aunque algunos indicadores sugieren posibles mejoras, como los accidentes de tránsito, otros reflejan la persistencia de problemas graves, como los homicidios, las violencias de género y el suicidio, y se visualiza la aparición de nuevas dinámicas delictivas, como el auge de las estafas y la expansión del tráfico de drogas.

3.1.2 Sistema penitenciario

Un capítulo aparte merece la crisis por la que atraviesa el sistema carcelario. Desde el año 2009, nuestro país ha duplicado la población privada de libertad. El aumento, tal como puede observarse en el gráfico siguiente, ha sido paulatino hasta el año 2018, y muestra una mayor pendiente desde los años 2019-2020 hasta la actualidad. Es posible advertir que en este aumento es relevante la incidencia de las personas privadas de libertad que son reincidentes,

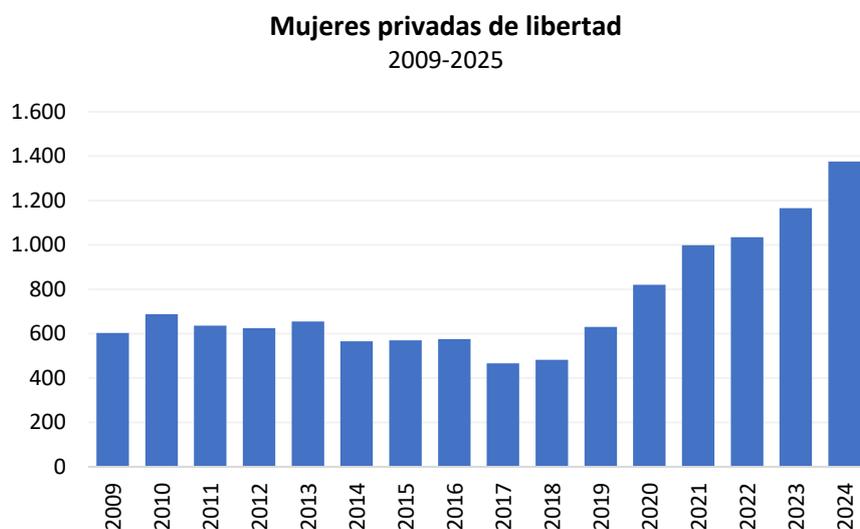
que más que se duplicaron desde ese año. Actualmente (primeros meses de 2025), de las 16.650 personas privadas de libertad (PPL), 65% pertenecen a esa categoría de reincidentes.



Fuente: Ministerio del Interior

Estas cifras llevan a que, en nuestro país, la tasa de encarcelamiento alcance a 450 personas privadas de libertad por cada 100.00 habitantes, uno de los guarismos más altos de Sudamérica y del continente. La población privada de libertad se compone casi integralmente por varones (que representan 91,5% del total) y jóvenes (72,6% poseen 37 años o menos). De hecho, los varones que se encuentran en ese tramo de edad representan el 67% de la población reclusa total.

No obstante, la población femenina reclusa en cárceles ha experimentado un crecimiento más pronunciado que el promedio. Sólo considerando el último quinquenio, la cantidad de mujeres privadas de libertad se multiplicó por dos. Este fenómeno se asocia al endurecimiento de las penas por delitos vinculados al microtráfico de droga dentro de viviendas o en espacios como cárceles y hospitales, incluido en la ley 19.889 en julio de 2020. Uno de los aspectos más sensibles del aumento de la población femenina en las cárceles uruguayas es la creciente cantidad de mujeres que cumplen condena junto a sus hijos pequeños.



Fuente: Ministerio del Interior

La anterior situación ha redundado en que algunos centros penitenciarios sobrepasen largamente su capacidad de alojamiento. Es posible advertir que, en algunos centros, la población duplica la capacidad locativa, como es el caso de la Unidad Penitenciaria No. 5, dedicado a la población femenina.

| Diagnóstico de sobrepoblación en centros penitenciarios | | | | | |
|--|------------------|----------------|----------------------------|----------------|-----------------------|
| Centros Penitenciarios | Capacidad | | Población Existente | | Sobrepoblación |
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | |
| Unidad Nº 1 - Punta Rieles | 1.960 | 0 | 1.819 | 0 | -141 |
| Unidad Nº 2 - Libertad Charca | 66 | 6 | 37 | 0 | -35 |
| Unidad Nº 3 - Libertad | 1.250 | 0 | 1.142 | 0 | -108 |
| Unidad Nº 4 - Santiago Vázquez | 4.174 | 0 | 5.220 | 0 | 1.046 |
| Unidad Nº 5 - Femenina | 0 | 470 | 0 | 873 | 403 |
| Unidad Nº 6 - Punta Rieles | 747 | 0 | 633 | 0 | -114 |
| Unidad Nº 9 - Madres con Hijos | 0 | 50 | 0 | 51 | 1 |
| Unidad Nº 25 - Máxima Seguridad | 48 | 0 | 26 | 0 | -22 |
| Anexo Salud Mental | 10 | 0 | 11 | 0 | 1 |
| Unidades Interior País | 4.581 | 427 | 6.332 | 506 | 1.830 |
| Total | 12.836 | 953 | 15.220 | 1.430 | |
| Total General | 13.789 | | 16.650 | | 2.861 |

Fuente: Ministerio del Interior

De todas formas, la insuficiencia de la capacidad locativa no es la única consecuencia de este aumento tan significativo de la población reclusa, ya que con ello se ven aumentados todos los gastos corrientes asociados, donde la alimentación figura como principal.

3.2 PLAN DE SEGURIDAD

Junto a Presidencia de la República, el Ministerio del Interior ha asumido el desafío de diseñar una estrategia integral, sostenida y con visión de largo plazo, que se plasma en un plan nacional de seguridad a mediano y largo plazo: Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035. El enfoque propuesto intenta brindar un análisis integral de la violencia en el país, reconociendo tanto sus causas estructurales como sus expresiones territoriales y poblacionales diferenciadas.

El Plan Nacional de Seguridad Pública constituye una herramienta estratégica elaborada desde el Poder Ejecutivo, en conjunto con diversos actores institucionales, políticos y sociales, que busca promover un modelo de seguridad democrática, centrado en la prevención, el respeto a los derechos humanos, la eficacia del sistema penal y el fortalecimiento de las capacidades del Estado. Este Plan se concibe como una política de Estado, con proyección a mediano y largo plazo (diez años), legitimada por un proceso de diálogo social, validación técnica y construcción de consensos políticos. Su objetivo no es solo responder a las expresiones más visibles del delito, sino transformar estructuralmente el modo en que el Estado uruguayo previene, investiga y sanciona el crimen, al tiempo que promueve la convivencia, la equidad territorial y la protección de las personas más vulnerables.

El diseño del Plan se articula cinco etapas, la primera de las cuales ya ha sido cumplida:

1. Diagnóstico técnico de la situación criminal y de violencia, basado en evidencia empírica actualizada, análisis de dinámicas delictivas y caracterización territorial.
2. Encuentros por Seguridad, una convocatoria amplia al diálogo social y político, que incluye a partidos políticos con representación parlamentaria, academia, expertos, organizaciones sociales, empresas, sindicatos y referentes internacionales.
3. Propuesta técnica, a partir de una revisión de la literatura científica internacional, que busca identificar experiencias eficaces, pertinentes y adaptables a la realidad local.
4. Propuesta política, centrada en alcanzar acuerdos institucionales y compromisos programáticos entre los actores involucrados.
5. Validación social, que somete las propuestas finales a evaluación por parte de la ciudadanía organizada.

La **estrategia participativa** del Plan se sustenta en la premisa de que la seguridad pública no puede recaer exclusivamente en una sola institución ni en un único gobierno. Por ello, el Plan Nacional de Seguridad Pública fomenta una visión compartida, convocando a una diversidad de actores y asegurando el respaldo de organismos internacionales que aportan conocimiento especializado, estándares de calidad y cooperación técnica.

Destaca la participación de seis agencias integrantes del Consejo Internacional de Observación y Cooperación —Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), MERCOSUR, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Organización de Estados Americanos (OEA) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— las cuales acompañan el proceso mediante asesoramiento técnico, monitoreo constante y la generación de oportunidades de financiamiento.

Finalmente, el Plan Nacional de Seguridad Pública 2025–2035 representa un compromiso institucional y social con un país más seguro y democrático. Busca que la seguridad se aborde más allá de la coyuntura, con responsabilidad, coordinación y una perspectiva a largo plazo. Su enfoque se sustenta en la noción de que la seguridad no se limita a la represión del delito. Incluye también la prevención, la justicia, el cuidado institucional y el fortalecimiento del sistema democrático. Por eso, este plan apunta no solo a enfrentar el crimen, sino a garantizar la

dignidad de las personas, afianzar el Estado de derecho, propiciar el desarrollo económico y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

3.3 LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS PRIORITARIOS

A partir del diagnóstico se definieron como **objetivos prioritarios para el período 2025-2029**: la reducción de homicidios y de la violencia armada, la mejora del sistema penitenciario, la profesionalización y bienestar del personal policial, la prevención y abordaje integral de la violencia sexual y basada en género, el fortalecimiento de las capacidades investigativas del sistema de justicia criminal y la lucha inteligente contra el crimen organizado y el narcotráfico.

La concreción de estos objetivos exige un conjunto de medidas correctivas en el corto plazo, que se detallan a continuación, y una estrategia de mediano y largo plazo como la que se plantean en el Plan de Seguridad (2025-2035). Estas acciones combinan inversión en infraestructura, tecnología, personal y programas preventivos o de tratamiento, con el objetivo de generar un impacto sensible en la seguridad pública.

3.3.1 Reducción de los homicidios y de la violencia armada

Para reducir los homicidios en Uruguay y la violencia armada se propone implementar un conjunto de medidas complementarias que aborden tanto los factores inmediatos como las causas estructurales de la violencia. Estas incluyen:

- fortalecer el policiamiento focalizado en las zonas de mayor incidencia junto con acciones de prevención social y situacional;
- aplicar estrategias de disuasión focalizada sobre individuos y grupos criminales de alto riesgo (también en el ámbito penitenciario);
- mejorar la capacidad de investigación y esclarecimiento de homicidios mediante unidades especializadas, la incorporación de tecnología, protección de testigos y cooperación comunitaria;
- reforzar el control de armas de fuego;
- brindar atención integral a las víctimas de la violencia armada para prevenir retaliaciones y nuevos hechos letales;
- expandir programas de mediación comunitaria como *Barrios sin Violencia* para interrumpir ciclos de venganza y transformar normas sociales que legitiman la violencia.

| Intervenciones vinculadas a reducción de homicidios y la violencia armada | | |
|---|--|--|
| Problemas específicos | Intervenciones en curso | Intervenciones en diseño |
| Homicidios | <ul style="list-style-type: none"> - Barrios sin Violencia - Operativos policiales en áreas de alta incidencia - Fortalecimiento del análisis y la investigación criminal | <ul style="list-style-type: none"> - Programa Más Barrio (MVOT y otras agencias). - Georreferenciación para despliegue del programa. - Disuasión focalizada (represión inteligente) y PCOP - Atención a víctimas de la violencia armada (MSP, FGN) |
| Violencia armada | <ul style="list-style-type: none"> - Sistema ShotSpotter - Medición con datos de encuesta de prevalencia de armas - Fiscalización del porte ilegal de armas de fuego. | <ul style="list-style-type: none"> - Vinculación a nidos de drones de respuesta inmediata - Campaña de sensibilización y proyecto de control, y regulación de armas de fuego. - Creación de un sistema informático unificado de registro de armas y municiones (con MDN). |

Fuente: Ministerio del interior

A esas acciones se suma la expansión del sistema de videovigilancia con nuevas cámaras y analítica asociada, y la expansión del servicio de alerta de disparos *Shotspotter* para detectar en tiempo real detonaciones de armas de fuego. Estas medidas buscan disminuir la disponibilidad, la circulación y el uso de armas, a la vez que fortalecen la capacidad de detección, respuesta y disuasión en las zonas con mayor incidencia de violencia armada.

3.3.2 Reforma del sistema penitenciario

El **sistema penitenciario** presenta hacinamiento crítico y deficiencias en las condiciones de reclusión, con altos niveles de reincidencia. Las medidas correctivas incluyen, entre otras partidas adicionales para infraestructura penitenciaria, la construcción de nuevos módulos en la Unidad Penitenciaria N° 3, Libertad, a través de la modalidad de proyectos de participación público privada (PPP) con 1.430 plazas (prevista para octubre 2025). También se prevé la ampliación de la Unidad Penitenciaria N° 6 de Punta Rieles, también bajo la modalidad de PPP, destinada a mujeres, con 1.015 plazas (prevista 2026).

Por otra parte, se prevé **augmentar el personal** adscrito al Instituto Nacional de Rehabilitación (500 cargos ejecutivos y 500 penitenciarios) y las partidas de alimentación, así como de insumos y logística asociada para su transporte. Se complementan estas acciones con oferta programática de capacitación y campañas específicas de alfabetización en cárceles.

En el cuadro se presentan las intervenciones que se encuentran actualmente en curso y las planificadas, definidas a nivel de cada uno de los problemas que atiende el objetivo de reforma del sistema penitenciario.

| Intervenciones vinculadas al sistema penitenciario | | |
|--|---|--|
| Problemas específicos | Intervenciones en curso | Intervenciones en diseño |
| Debilidad institucional y presupuestal del INR | <ul style="list-style-type: none"> - Reingeniería institucional - Revisión de la normativa interna - Estimación del presupuesto necesario y reorganización de la estructura presupuestal - Shock de inversión en tecnología y videovigilancia | <ul style="list-style-type: none"> - Creación de una ley orgánica del INR y de DINAMA - Elaboración de una Ley de Ejecución Penal - Descentralización del INR - Elaboración de un Plan estratégico a partir del Libro Blanco |
| Superpoblación carcelaria, hacinamiento y uso extendido de la prisión | <ul style="list-style-type: none"> - Descompresión de módulos 3,4, 10 y 11 (ex Comcar) - Construcción de 4 nuevas unidades en modalidad PPP - Mejora de equipos técnicos y procedimientos para la tramitación de solicitudes judiciales - Nuevo sistema informático de gestión de la DINAMA - Mejora en los procesos de evaluación y clasificación | <ul style="list-style-type: none"> - Mejora en la articulación con actores del sistema de justicia y con DINALI |
| Carrera funcional y ratio de PPL por funcionarios | <ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de reestructura de cargos vacantes, de los distintos escalafones. - Mejoras en la propuesta formativa. | <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de un estatuto del personal penitenciario |
| Debilidad de la oferta programática de trato y tratamiento | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de programas de trabajo y estudio - Descentralización de la gestión alimentaria - Reconstrucción de los salones de visita - Mejora de la comunicación con las familias | <ul style="list-style-type: none"> - Campaña nacional de alfabetización (MEC) - Dispositivos para el UPD (PISC-2 y JND) - Construcción de espacios y equipamiento para programas de reinserción |

Fuente: Ministerio del interior

3.3.3 Profesionalización y bienestar del personal policial

El personal policial enfrenta elevada carga laboral, desgaste y limitaciones de equipamiento. Se prevé el llenado de 1000 vacantes y la creación de nuevos cargos antes comentados, acompañados de los recursos y equipamiento necesarios para su desempeño.

Por otra parte, se prevé la creación de la **Dirección de Policía Comunitaria** como unidad dependiente de la Dirección de Policía Nacional, así como el fortalecimiento de la Sanidad Policial. Estas medidas apuntan a mejorar las condiciones laborales (atendiendo a las funciones de nocturnidad y las prevento-represoras, entre otras), fortalecer la capacitación y aumentar la eficacia operativa de la fuerza. Asimismo, se proyecta la ampliación del programa de becarios, destinado a reforzar las tareas de apoyo en las Jefaturas. Es importante destacar que en el presupuesto se asignan recursos adicionales tanto para nocturnidad como para la tarea prevento-represora, siendo 18.000 funcionarios aproximadamente los beneficiados.

| Intervenciones vinculadas a profesionalización y bienestar del personal policial | | |
|--|---|---|
| Problemas específicos | Intervenciones en curso | Intervenciones en diseño |
| Formación policial | <ul style="list-style-type: none"> - Reforma de la currícula en la ENAP - Pasantía para policías en formación | <ul style="list-style-type: none"> - Cambios en el formato del internado - Diplomado en investigación criminal con perspectiva de género. - Maestría en criminología |
| Tecnología | <ul style="list-style-type: none"> - 13.307 cámaras de videovigilancia - 3.000 cámaras corporales - 574 cámaras LPR - 2.300 tobilleras - 5 pórticos de análisis de tráfico vehicular en zona metropolitana | <ul style="list-style-type: none"> - Al menos 5.300 cámaras de videovigilancia adicionales - Ampliación de analíticas de video - Al menos 1.000 tobilleras adicionales - Incorporación de dispositivos para víctimas de violencia de género y medidas alternativas - 10 drones asociados a Shotspotter |
| Condiciones de trabajo | <ul style="list-style-type: none"> - Análisis de funciones y tareas asignadas - Talleres de autocuidado y prevención del suicidio | <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la fuerza efectiva - Fortalecimiento de los servicios de bienestar y salud mental - Mejoras en condiciones de régimen laboral en unidades penitenciarias. |
| Incentivos para el desempeño policial | <ul style="list-style-type: none"> - Compromisos de gestión - Uso de cámaras corporales | |
| Gestión racional de incautaciones | <ul style="list-style-type: none"> - Programa de reciclaje de motos | |

Fuente: Ministerio del Interior

3.3.4 Prevención y abordaje integral de la violencia basada en género

Ante la persistencia de altos índices de **violencia doméstica y femicidios**, se prevé un conjunto de medidas correctivas que incluyen la ampliación de dispositivos electrónicos de control y protección para las víctimas (tobilleras y otras tecnologías), además de la implementación del Plan de Seguridad transversal con programas específicos para género. Se priorizará la coordinación interinstitucional y la instalación de dispositivos de protección para víctimas, garantizando respuestas rápidas y efectivas.

Se han asignado dos partidas económicas para la creación de una nueva Fiscalía en violencia doméstica y género, así como dos Juzgados en el interior del país cuya competencia especializada será en violencia hacia las mujeres basada en género.

| Intervenciones vinculadas a prevención y abordaje integral de la violencia basada en género | | |
|---|---|---|
| Problemas específicos | Intervenciones en curso | Intervenciones en diseño |
| Violencia de género | <ul style="list-style-type: none"> - Capacitación de personal especializado en todo el país para facilitar la recepción de denuncias y el acceso a la Justicia, especialmente en el ámbito rural. - Capacitación y mejora de procesos en la investigación de VBG. - Campaña informativa sobre recursos disponibles para atención a víctimas. - Mejora en la infraestructura de las CEVDG (57 oficinas y comisarías en todo el país) y creación de nuevos locales en función de un Protocolo especializado. (Ej. Maldonado, Flores, San José, Tacuarembó, Carmelo). - Herramienta para valoración de riesgo de revictimización aplicada sobre denuncia. - Intervención para prevención de violencia entre pares adolescentes (+ANEP e Inmujeres). - Recuperación del stock de vehículos para UEVD y DIMOE | <ul style="list-style-type: none"> - Nuevo programa de dispositivos electrónicos, app y centro de apoyo telefónico especializado a víctimas (Sistema "Élida"). - Creación del Monitor de Género. - Equipos policiales especializados en investigación de delitos sexuales. |

Fuente: Ministerio del interior

3.3.5 Fortalecimiento de las capacidades investigativas del sistema de justicia criminal

El esclarecimiento de delitos complejos exige optimizar la interoperabilidad entre instituciones, modernizar la tecnología disponible y contar con personal altamente especializado. En este sentido, se prevé el fortalecimiento de las capacidades de la policía científica, la ampliación de la cobertura de videovigilancia y la incorporación de tecnologías avanzadas para el análisis de datos, monitoreo remoto y respuesta rápida, incluyendo soluciones basadas en TIC.

De forma complementaria, se potenciarán las capacidades para la investigación y persecución del ciberdelito, dada su creciente incidencia y sofisticación. Con estas acciones se busca incrementar la efectividad investigativa, reducir los niveles de impunidad y reforzar la seguridad ciudadana.

3.3.6 Lucha inteligente contra el crimen organizado y el narcotráfico

Las redes criminales aprovechan la infraestructura logística del país, especialmente puertos, para tráfico de drogas y lavado de activos. Se implementa un enfoque de lucha inteligente contra el delito, basado en el uso de inteligencia criminal, monitoreo tecnológico y una estrecha coordinación interinstitucional. Entre las medidas previstas se destacan la expansión de la videovigilancia, la incorporación de herramientas avanzadas de seguimiento y análisis, y el fortalecimiento de las capacidades operativas para la prevención e investigación de ilícitos. Asimismo, se prevé la implementación del Sistema Integral de Lucha contra el Crimen Organizado (SILCON) y del Centro Coordinador de Seguridad Fronteriza.

En el presupuesto se apoya también a Fiscalía General de la Nación con recursos para la apertura de una Fiscalía de Ciberdelitos. Con ello se logra la aplicación efectiva de la ley de ciberdelitos, procurando contar con capacidad para poder brindar cooperación internacional.

Adicionalmente, se impulsa la Estrategia Nacional contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación 2025-2030, aprobada en julio de 2025 y elaborada por la SENACLAF a partir de la Evaluación Nacional de Riesgos 2023. Este plan establece 22 objetivos distribuidos en cinco ejes —fortalecimiento institucional, coordinación interinstitucional, medidas preventivas, combate al financiamiento del terrorismo y prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva—, con el propósito de reducir las vulnerabilidades del país frente al crimen organizado, aumentar la efectividad en investigaciones, condenas y recuperación de activos, y consolidar un enfoque basado en riesgos, con mayor cooperación y transparencia, a fin de reforzar la credibilidad internacional de Uruguay y evitar sanciones o eventuales observaciones del GAFILAT.

Todas estas acciones se complementan con el refuerzo de la Policía Comunitaria (PCOP), así como del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), fortaleciendo la capacidad de disuasión y desarticulación de redes delictivas.

| Intervenciones vinculadas a fortalecimiento de las capacidades investigativas del sistema de justicia criminal y la lucha inteligente contra el crimen organizado y el narcotráfico | | |
|--|--|---|
| Problemas específicos | Intervenciones en curso | Intervenciones en diseño |
| Narcotráfico | <ul style="list-style-type: none"> - Cooperación técnica internacional (OEA, BID, etc.) - Operaciones policiales en áreas conflagradas (Escalada II, III, IV) | <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación con Mercosur - Incremento de controles fronterizos |
| Cibercrimen | <ul style="list-style-type: none"> - Cooperación técnica y financiera internacional (OEA, BID, etc.) - Análisis de capacidades, requerimientos técnicos y marcos normativos para la ciberseguridad | <ul style="list-style-type: none"> - Software de análisis de redes sociales y apps para individualizar a personas dedicadas a cometer cibercrímenes. |

Fuente: Ministerio del interior

Por último, a continuación se resumen un conjunto de medidas y de intervenciones en curso y en diseño que corresponden a problemas transversales a todos los objetivos antes enumerados.

| Intervenciones vinculadas a problemas transversales | | |
|---|--|--|
| Problemas específicos | Intervenciones en curso | Intervenciones en diseño |
| Cobertura y calidad de la denuncia | <ul style="list-style-type: none"> - Campaña “Cómo denunciar” - Incorporación de becarios en comisarías - 1.500 tablets - Nuevas comisarías móviles - Restauración de quioscos policiales (con personal o tótems de autogestión). | <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar capacidad de auditoría de las novedades sobre violencia de género - Tótems para denuncias |
| Sistemas de información para la gestión | <ul style="list-style-type: none"> - Migración de datos a nuevos servidores e incorporación de módulos al SGSP | <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Gestión Migratorio del Uruguay (SIGMU) - Eprios: sistemas de registro de antecedentes penales (Policía Científica) |
| Producción de evidencia | <ul style="list-style-type: none"> - Nuevas estadísticas criminales - Encuestas de victimización para medir el sub-reporte | |
| Prevención comunitaria, social y situacional | <ul style="list-style-type: none"> - Creación de la Dirección de Prevención Integral del Delito y la Violencia - Intervención para evitar consolidación del uso indebido del espacio público (en el marco de la Ley de Faltas). | |
| Modelos de policiamiento | <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del PADO y el PCOP | <ul style="list-style-type: none"> - Policiamiento por cuadrantes |

Fuente: Ministerio del interior

3.4 INSTITUTO NACIONAL DE INCLUSIÓN SOCIAL ADOLESCENTE

El Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) tiene como cometido la inserción social y comunitaria de los adolescentes en conflicto con la ley penal. En el articulado se incluyen cambios normativos que permitirían el desarrollo del **Programa de desarrollo de capacidades y competencias para adolescentes que cumplen sanciones dispuestas por la justicia**, una estrategia socioeducativa orientada a generar oportunidades de aprendizaje y promover la integración social plena de cada adolescente o joven.

La iniciativa se enmarca en una transformación institucional y profesionalización integral del INISA, conforme a los lineamientos de la Propuesta Programática del INISA 2025–2030, que destaca la necesidad de reorientar el tiempo de privación de libertad hacia fines educativos y de desarrollo personal. Este esquema reconoce el derecho al trabajo y a la formación profesional de los adolescentes y jóvenes durante el cumplimiento de las penas de privación de libertad, y también de las penas de base comunitaria, con la finalidad de mejorar sus perspectivas de integración y participación social. Brindar oportunidades efectivas de capacitación y empleo a estos adolescentes se considera una condición indispensable para construir una salida sostenible de situaciones delictivas y así brindar oportunidades para romper con circuitos de exclusión y reincidencia mediante la adquisición de competencias laborales y hábitos de trabajo.

El programa será diseñado, gestionado y supervisado por el INISA, y se implementará a través de acuerdos, convenios o acciones directas con organismos públicos y privados, instituciones

educativas, entidades de formación profesional, empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. En el marco del programa podrá autorizarse la utilización de los predios del INISA, así como permitir el establecimiento en los mismos de talleres directamente administrados por el contratante, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

La participación en el Programa por parte de los adolescentes o jóvenes será voluntaria y requerirá consentimiento informado. Las actividades garantizarán condiciones dignas de aprendizaje y trabajo, incluyendo remuneración y los aportes a la seguridad social que correspondan y de conformidad a la normativa del trabajo vigente. Los apoyos sociales y formativos asociados, así como la retribución del trabajo, serán asumidos por la parte contratante. La remuneración conformará el peculio del joven o adolescente, y se depositará en una cuenta del INISA que se abrirá en el Banco República Oriental del Uruguay, accediendo el adolescente o joven una vez finalizadas las medidas judiciales. Sin perjuicio de lo señalado, podrá destinarse mensualmente hasta un 40% del ingreso para gastos personales de los mismos cuando así se solicite, así como para asistir a su familia.

Las empresas o empleadores que contraten adolescentes o jóvenes se beneficiarán con la exoneración de los aportes jubilatorios patronales a la seguridad social correspondientes al contrato de trabajo referido. A su vez, las empresas o entidades que decidan continuar contratando al adolescente o joven como trabajador dependiente, una vez que éste egrese de la medida dispuesta por la justicia, se beneficiarán con la exoneración de los aportes jubilatorios patronales a la seguridad social correspondientes a ese contrato de trabajo, mientras se mantenga el vínculo laboral y hasta por un plazo de dos años.

Asimismo, se habilita que el INISA promueva la participación de adolescentes y jóvenes con medidas judiciales en tareas vinculadas a su funcionamiento, mediante contratos de pasantía laboral, cuya erogación correspondiente se imputará al presupuesto del Inciso.

Finalmente, también se incluye dentro del articulado un artículo para facultar a INISA a la realización de una **fundación**, con el objetivo de gestionar programas y proyectos enfocados en la educación para el trabajo, la formación profesional, la capacitación sociolaboral y la efectiva inserción de adolescentes y jóvenes. El formato de fundación otorga más flexibilidad para la celebración de convenios con el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, permitiendo al INISA allanar un camino hacia:

- El establecimiento de Polos Productivos Industriales o Centros de Formación y Producción que proporcionen entornos de aprendizaje práctico y oportunidades de inserción laboral.
- el desarrollo de programas de formación profesional y certificación de competencias laborales en coordinación con el sector educativo y laboral.
- El impulso a la investigación y el desarrollo de metodologías innovadoras en educación para el trabajo y reinserción sociolaboral.

3.5 ASIGNACIÓN DE FONDOS POR ARTICULADO

En el articulado del presupuesto se proponen asignaciones de acuerdo para los conceptos que se muestran a continuación.

| Propuesta de asignación presupuestal | | | | |
|---|------------|--------------|--------------|--------------|
| Millones de pesos | | | | |
| Área | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| MEDIDAS ALTERNATIVAS | | | | |
| Monitoreo biométrico por penas alternativas (tobilleras) | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Monitoreo biométrico Políticas de Género (tobilleras) | 0 | 55 | 55 | 55 |
| Dinama | 50 | 45 | 45 | 45 |
| Oferta programática y materiales | 25 | 25 | 25 | 25 |
| Total medidas alternativas | 125 | 175 | 175 | 175 |
| INGRESO DE FUNCIONARIOS | | | | |
| Ingreso de Funcionarios Ejecutivos "L" | 0 | 228 | 457 | 571 |
| Ingreso de Operadores Penitenciarios "S" | 199 | 398 | 498 | 498 |
| Total ingreso funcionarios | 199 | 626 | 954 | 1.069 |
| NUEVOS PROYECTOS Y OTRAS MEDIDAS | | | | |
| Partida Prevento Represiva, Nocturnidad, Ingreso Becarios | 378 | 765 | 831 | 831 |
| Arrendamiento de cámaras videovigilancia ampliación | 100 | 200 | 280 | 280 |
| Nuevos proyectos | 0 | 100 | 150 | 150 |
| Creación Fiscalía y Juzgados (Ciudad del Plata y Género, Cybercrimen) y escuela de fiscales | 93 | 239 | 239 | 239 |
| Total nuevos proyectos y otras medidas | 572 | 1.304 | 1.500 | 1.500 |
| TOTAL INTERIOR | 802 | 1.866 | 2.390 | 2.504 |
| TOTAL FGN | 41 | 56 | 56 | 56 |
| TOTAL PODER JUDICIAL | 53 | 184 | 184 | 184 |
| TOTAL INTERIOR, FGN Y PODER JUDICIAL | 896 | 2.106 | 2.630 | 2.744 |

Fuente: MEF

La asignación de recursos incrementales para seguridad pública contempla recursos que pueden organizarse en tres grandes grupos: medidas alternativas a la privación de libertad, ingreso de personal y nuevos proyectos.

Entre las asignaciones destinadas a fortalecer el marco para la aplicación de **medidas alternativas a la privación de libertad** que lidera la Dirección Nacional de Medidas Alternativas (DINAMA), se destacan los destinados al arrendamiento de dispositivos electrónicos de monitoreo de personas (tobilleras), tanto para casos generales como para situaciones de violencia doméstica.

Por otra parte, se proponen recursos adicionales para financiar el diseño, implementación y evaluación de programas de trato y tratamiento, destinados a la reinserción social de la población sujeta a la supervisión de medidas alternativas a la privación de libertad. Esto permitirá avanzar en una gestión integral de la privación de libertad, lo cual requiere intervenciones a través de programas que promueven el ejercicio de derechos (acciones de trato), en conjunto con programas que promueven la disminución del riesgo de reincidencia

delictual (acciones de tratamiento). Se busca así mejorar el diseño, la implementación y monitoreo de las medidas alternativas a la privación de la libertad, aumentando su cobertura y su carácter técnico, disminuyendo los niveles de incumplimiento y de reincidencia de las personas sujetas a este tipo de penas.

En cuanto al **ingreso de personal**, se propone el fortalecimiento de los recursos humanos con los que cuenta el INR para hacer frente a sus cometidos, en el marco de la reforma del sistema penitenciario y la profesionalización y bienestar del personal. En concreto, se prevén recursos para incorporar 1.000 funcionarios en el INR, 500 funcionarios ejecutivos (escalafón L) y 500 operadores penitenciarios (escalafón S).

La creación de nuevos cargos de Agente de policía (Funcionarios ejecutivos "L") se hace imprescindible dada la creciente complejidad en la administración y seguridad de los centros penitenciarios, sumada al aumento de la población privada de libertad y la necesidad de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. La partida presupuestal propuesta busca mejorar la seguridad interna mediante la contratación de más agentes especializados que derivará en el fortalecimiento de la vigilancia, el control de acceso y la supervisión permanente, disminuyendo de manera notable la ocurrencia de fugas, motines, riñas y actividades ilícitas dentro de los penales.

La función de los operadores penitenciarios (Operadores penitenciarios "S") es esencial para el buen funcionamiento del sistema penitenciario, ya que actúan como el vínculo directo entre la administración del centro y las personas privadas de libertad. La creación de estos cargos se fundamenta en la necesidad de contratar más personal, dado que se encuentran en etapa de construcción varios centros penitenciarios.

En tercer lugar, se proponen una serie de **nuevos proyectos y otras medidas** variadas que se espera tendrán impacto en la mejora de la seguridad a través de tareas preventivas y de represión del crimen y del fortalecimiento del sistema de justicia.

Se propone incrementar una serie de partidas salariales asociadas a los nuevos ingresos de policías ejecutivos. En primer lugar, la compensación **prevento-represiva** que se paga a los funcionarios que se desempeñan en establecimientos carcelarios, o aquellos que realizan tareas directas de prevención y represión de delitos, combate de fuegos y siniestros y seguridad vial en rutas nacionales.

Asimismo, se proponen créditos incrementales para hacer frente al pago de **horas nocturnas** de funcionarios de los escalafones L "Personal Policial", y S "Personal Penitenciario".

Por otra parte, existe la necesidad de ampliar la cantidad de **becarios** contratados para cumplir funciones de apoyo en comisarías del área metropolitana y otras zonas del país. Estas funciones son clave para la atención ciudadana, especialmente en la recepción de denuncias y tareas administrativas básicas. Por esta razón se propone incrementos presupuestales con el fin de mejorar la eficiencia operativa y la calidad de la atención en dependencias policiales, reforzando la presencia institucional en el territorio y contribuyendo a una gestión más cercana a la ciudadanía. Asimismo, se dispone la posibilidad de reasignar los créditos excedentes resultante del cese en las contrataciones de retirados policiales, con destino a la contratación de becarios.

Para poder cubrir el costo anual del arrendamiento de dispositivos destinados a la **video vigilancia** a nivel de todo el territorio nacional, se propone una asignación incremental. Estos dispositivos se han incrementado y es necesario destinar más recursos para poder cubrir los costos actuales y poder renovar los contratos con proveedores que brindan el servicio. De esta

forma, se podrá continuar contando con la cantidad de cámaras de video vigilancia existentes y cubrir los costos correspondientes.

En la propuesta al poder legislativo se incluyen recursos para la implementación del Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035. En particular, los recursos incrementales que se proponen serán usados para nuevas inversiones en materia de **tecnología y vigilancia en seguridad**: drones autónomos que se monitorearán en forma centralizada; tótems para reportar emergencias policiales y para realizar trámites y denuncias; unidades móviles de seguridad (comisarías móviles) con sistema de videovigilancia y puestos de trabajo, con capacidad de cambiar de lugar frecuentemente; sistema de reconocimiento de matrículas (LPR) y rostros que se instalarán en peajes; y anillos digitales tipo “pórticos” en rutas y caminos en el área metropolitana y en la frontera, con cámaras de seguridad para detección de vehículos. Con estas inversiones se busca dar más efectividad y eficiencia a la acción policial.

Por último, se proponen recursos incrementales para el Poder Judicial y la Fiscalía General de la Nación, con el fin de fortalecerlos en áreas en las que se enfrentan dificultades. En particular, el presupuesto dispone recursos para la creación en Montevideo de una nueva Fiscalía en **violencia doméstica y género**, así como dos Juzgados en el interior del país cuya competencia especializada será en violencia hacia las mujeres basada en género. También se crea dentro de la FGN, una Fiscalía Especializada en Cibercrimen y una **escuela de fiscales** y se fortalece la institucionalidad de la justicia en **Ciudad del Plata**, donde se constata una brecha entre el crecimiento poblacional y las capacidades instaladas, por lo que se propone crear allí un juzgado de paz departamental y una fiscalía.

V.ANEXOS

1 Anexo Metodológico: Sostenibilidad de la política fiscal

En este anexo se incluye un primer apartado donde se detallan las metodologías y resultados del cálculo del ancla de deuda neta para Uruguay (apartado 1.1) y del resultado fiscal estructural (apartado 1.2).

1.1 Metodología de cálculo del ancla de deuda

En el presente anexo se resumen los principales aspectos metodológicos y resultados obtenidos para la estimación y calibración del ancla de deuda.

La variable de referencia es la Deuda Neta del Gobierno Central y Banco de Previsión Social (GC-BPS) como porcentaje del PIB.

Para la estimación se sigue el enfoque general planteado por Eyraud, et al (2018) y Debrun, et al (2020), en combinación con aportes de otros autores para ciertos aspectos teóricos o metodológicos. En línea con este enfoque, en primer lugar, es necesario estimar un límite de deuda para luego obtener el ancla de deuda.

Límite de deuda: un umbral luego del cual la sostenibilidad de las cuentas públicas se vería severamente comprometida. Esto es, superado ese nivel, el gobierno podría enfrentar una pérdida de acceso a los mercados de crédito, verse forzado a reestructurar su deuda o incurrir en un incumplimiento de pagos.

Ancla de deuda: ratio de deuda neta sobre PIB que asegura con una alta probabilidad la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo. Esto implica que, si la deuda es igual al ancla, se reduce la probabilidad de superar el límite a un mínimo tolerable.

1.1.1 Límite de deuda

Existen dos grandes enfoques para estimar el límite de deuda:

- i. Enfoque de *fatiga fiscal* (FF)
- ii. Enfoque de *disciplina de mercado* (DM)

Bajo el **enfoque de fatiga fiscal**, en principio, todo nivel de deuda es sostenible siempre y cuando el resultado fiscal primario se ajuste lo suficiente para estabilizarla. Sin embargo, no es posible hacer un ajuste fiscal de magnitud infinita. En la práctica, los gobiernos exhiben lo que algunos llaman “fatiga fiscal”, es decir, que la habilidad para contener el crecimiento de la deuda con incrementos del resultado primario disminuye a medida que la deuda aumenta.

Esto se puede explicar por las restricciones de naturaleza política que el gobierno enfrenta a la hora de aumentar impuestos o reducir gasto y por las propias rigideces que muestran el gasto y los ingresos públicos. Si efectivamente el resultado primario no puede ajustarse lo suficiente ante aumentos de la deuda, no podrá compensar el incremento en el pago de los intereses, por lo que existirá un umbral luego del cual la deuda se vuelve explosiva y crece sin límites. Este sería el límite de deuda.

De esta forma, el límite de deuda se da en el mayor punto de cruce entre la función de reacción fiscal y la curva de costos de financiamiento. Cabe señalar que, en la medida de que las

condiciones macroeconómicas y financieras se modifiquen, esto implicará desplazamientos de las curvas, por lo que el límite de deuda no es fijo, sino que depende de otros determinantes.

Por otro lado, el **enfoque de disciplina de mercado (DM)** se centra en analizar la relación entre la deuda pública (d_t) y el spread soberano (r_t^p):

$$r_t^p = \frac{\gamma + \alpha d_t + \delta(r_t^f - g_t) + \beta X_t}{1 - \delta d_t} \quad (1)$$

Donde r_t^f es la tasa libre de riesgo, g_t es la tasa de crecimiento, X es un conjunto de variables de control, y los coeficientes γ , α y δ son coeficientes a determinar. El coeficiente δ es particularmente relevante, dado que sus posibles valores determinarán la relación entre la deuda y el spread soberano. Si $\delta = 0$, existe una relación lineal entre d_t y r_t^p , por lo que el límite de deuda no estaría definido. Si $\delta < 0$, la ecuación 1 no tendría sentido económico, dado que mayores niveles de deuda reducirían el spread soberano. El caso de mayor interés es cuando $\delta > 0$, dado que en este caso existiría una asíntota vertical en $\frac{1}{\delta}$, que si la deuda igualara, el spread crecería infinitamente, constituyendo este el límite de deuda.

Este enfoque presenta ventajas sobre el anterior, dado que este límite de deuda es fijo y no depende del cambio en las condiciones financieras o macroeconómicas (estos cambios eventualmente podrán afectar la forma de la curva, pero no su asíntota vertical). Es decir, $\frac{1}{\delta}$ corresponde a lo que se la literatura denomina un “*deep parameter*”.

Estimación del límite de deuda: enfoque Disciplina de Mercado

Sobre la base de este enfoque, se siguieron varias estrategias empíricas: tres basadas en métodos de series temporales y una basada en datos de panel.

Para medir el *spread soberano* se utilizaron dos indicadores: el EMBI Uruguay, calculado por JP Morgan, disponible con datos diarios desde diciembre de 2001; y el *Uruguayan Bond Index* (UBI), elaborado por República AFAP, con series mensuales desde 1994 y diarias desde 1999.

En las aproximaciones con series temporales se efectuaron tres estimaciones. La primera se realizó con datos anuales para el período 1999-2024, utilizando el UBI como variable dependiente. Las otras dos se basaron en datos trimestrales desde el cuarto trimestre de 2006 hasta el cuarto trimestre de 2024, estimándose en este caso dos ecuaciones, una con el UBI y otra con el EMBI, como variables dependientes.

Un cuarto modelo se estimó a partir de datos de panel en la que se incluyeron datos anuales de 22 economías emergentes para el período 2014-2024.⁵⁰ En este caso se utilizó el EMBI de cada país como variable dependiente. La estimación se realizó a través de mínimos cuadrados no lineales y se incluyeron además otras variables de control. La selección final del modelo se basa en los criterios habituales de significación conjunta e individual de los regresores, incorrelación serial de los residuos, homocedasticidad y siguiendo los criterios de información AIC y BIC.

Seguendo la ecuación (1) r_t^p estaría representado por el UBI o el EMBI, d_t es la deuda neta del GC-BPS en % del PIB, para r_t^f se tomó el rendimiento nominal del bono de EE.UU. a 10 años, g_t

⁵⁰ Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL), República Dominicana (DOM), Egipto (EGY), Etiopía (ETH), Hungría (HUN), Jordania (JOR), Kenia (KEN), Líbano (LBN), México (MEX), Marruecos (MAR), Namibia (NAM), Panamá (PAN), Paraguay (PRY), Perú (PER), Polonia (POL), Rumania (ROU), Sudáfrica (ZAF), Turquía (TUR) y Uruguay (URY). La selección de países y el período se basa en la disponibilidad de los datos.

es la tasa de crecimiento del PIB nominal medido en dólares.⁵¹ Las variables de control utilizadas en cada caso se detallan en el siguiente cuadro, así como los principales resultados de las estimaciones.⁵²

| Límite de deuda neta (% del PIB) | Variable dependiente | Método | Muestra | Variabes de control |
|----------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------------|--|
| 96% | UBI | Series temporales | 2006.IV-2024.IV - Trimestrales | EMBI global, EMBI LATAM y su primer rezago, resultado primario, % de deuda en ME, var. TCR, UBI rezagado, intervención de atípicos |
| 94% | EMBI | Series temporales | 2006.IV-2024.IV - Trimestrales | EMBI global, EMBI LATAM y su primer rezago, resultado primario, % de deuda en ME, var. TCR, EMBI Uy rezagado, intervención de atípicos |
| 98% | UBI | Series temporales | 1999-2024 - Anuales | EMBI LATAM, % deuda en ME, dummy grado inversor. |
| 87% | EMBI | Datos de panel | 2014-2024 - 22 economías emergentes | VIX, Índice de Percepción de Corrupción BM, resultado primario, inflación, var. TCR. |

Tal como se puede observar en el cuadro anterior, las diferentes aproximaciones metodológicas muestran estimaciones muy similares del límite de deuda: **el límite de deuda de disciplina de mercado se encontraría entre 87% y 98% del PIB**. La mediana de dichas estimaciones es 95% y el promedio 94%. Como se puede observar, la dispersión entre los resultados no es elevada (desvío estándar de 4,8 p.p.), esto destaca el hecho de que la estimación es robusta a cambios en la muestra, a la técnica de estimación empleada, a la forma del medir el spread soberano y a las variables de control seleccionadas.

Estimación del límite de deuda: enfoque Fatiga Fiscal

En este caso la estimación fue hecha por el BID.⁵³ Para ello se utilizaron datos anuales de Uruguay desde 1999 hasta 2024.

Para la estimación se toma $r = \frac{r^*}{\exp(-\alpha \cdot d_t)}$ y $\alpha = \frac{\ln(r^{hist}) - \ln(r^*)}{d^{MaxHist}}$, donde r^* es la tasa de interés promedio histórica de Estados Unidos, r^{hist} corresponde a la tasa de interés implícita histórica promedio de Uruguay y $d^{MaxHist}$ es el nivel de deuda más alto alcanzado.

⁵¹ En la ecuación figura el diferencial de la tasa libre de riesgo y el crecimiento, estos pueden estar medidos ambos en términos nominales o reales. Se optó por medir ambos en términos de dólares corrientes para evitar complejidades con el uso de los deflatores para expresar ambas variables en términos reales.

⁵² En el caso de los modelos de series temporales trimestrales, ya sea con el EMBI o el UBI como variables dependientes, los intervalos de confianza de las estimaciones son muy amplios. Esto se debe a que el uso de datos trimestrales introduce mayor volatilidad, la cual se ve exacerbada al usar métodos no lineales en una muestra relativamente corta. Por este motivo, se optó por tomar la cota superior del intervalo de confianza al 99% en lugar de la estimación puntual de δ . Esto es un criterio conservador, dado que, de haber tomado la estimación puntual, el límite $(1/\delta)$ sería mayor.

⁵³ Valencia, O. & G. Sánchez, FISLAC, pendiente de publicación.

La función de reacción fiscal (FRF) se estima mediante de un Extreme Bound Analysis (EBA), que permite evaluar la sensibilidad global de estas estimaciones examinando la robustez de la relación entre el balance primario, la deuda pública y un conjunto de posibles determinantes.

Asimismo, el EBA permite obtener estimaciones robustas al considerar diversas formas funcionales de la FRF, dado que no existe un consenso en la literatura empírica sobre si la relación entre el balance primario y la deuda pública debe ser lineal, cuadrática o cúbica, Por consiguiente, se estimó la FRF usando Pooled OLS con las siguientes formas funcionales:

$$s_t = \alpha + \beta_1 d_{t-1} + EBA + \varepsilon_t \quad (2)$$

$$s_t = \alpha + \beta_1 d_{t-1} + \beta_2 d_{t-1}^2 + EBA + \varepsilon_t \quad (3)$$

$$s_t = \alpha + \beta_1 d_{t-1} + \beta_2 d_{t-1}^2 + \beta_3 d_{t-1}^3 + EBA + \varepsilon_t \quad (4)$$

Donde el componente EBA está representado por:

$$EBA = \sum_{i=1}^k \left(\sum_{j=1}^{20C_i} \phi_j x_j \right) \quad (5)$$

El componente *EBA* es un vector de variables control que consiste en un subconjunto de un set de 10 variables macroeconómicas⁵⁴, fiscales⁵⁵ e institucionales⁵⁶ con sus respectivos rezagos de un año. *i* representa el número de variables incluidas en el subconjunto, yendo desde 1 hasta $k = 3$, C_i denota el número total de combinaciones posibles entre variables control, representado por la combinatoria de *i* elementos, calculada como $20C_i = \frac{20!}{i!(20-i)!}$. Todas las posibles combinaciones están dadas por $\sum_{i=1}^k 20C_i$. Por lo tanto, se tienen en cuenta más de cuatro mil especificaciones distintas teniendo en cuenta las tres formas funcionales de la FRF.

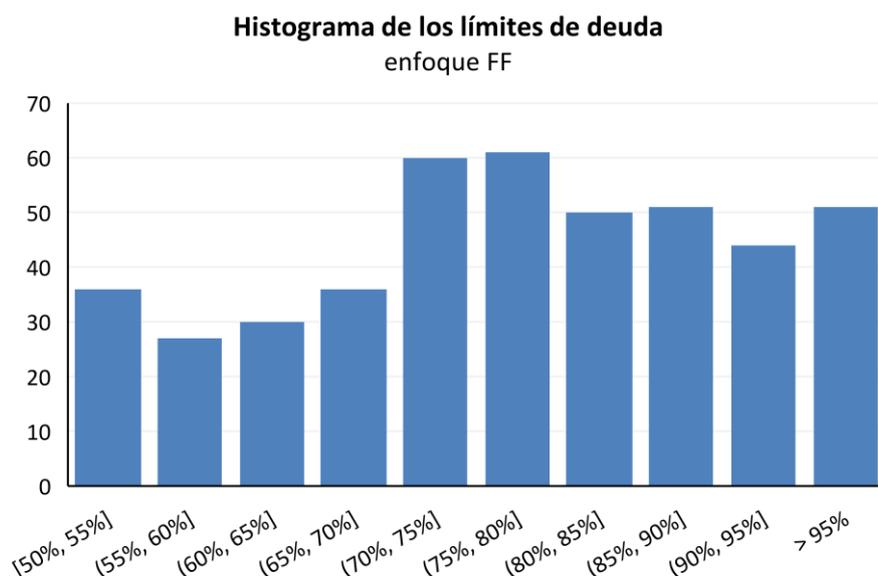
Posteriormente, se evalúa para cada una de FRF estimadas, los valores posibles de deuda ($d \in (0,100]$) y se encuentra el valor de deuda-PIB (\bar{d}) en el cual el balance primario estimado es igual al pago de intereses estimado, con un error máximo de 0,001 puntos porcentuales. Si en el nivel de deuda $d_k = \bar{d} + k$, donde k es igual a 0,001 puntos porcentuales, el pago de intereses es mayor al balance primario estimado, entonces se considera a \bar{d} como el nivel límite de deuda. La gran cantidad de estimaciones de FRF permite aproximar la distribución de la deuda límite.

De acuerdo con dichas estimaciones, las diferentes combinaciones posibles de los determinantes macroeconómicos y financieros implican límites de deuda entre 50% y 100% del PIB. Esto deja de manifiesto una de las grandes debilidades de este enfoque: el límite de deuda es muy sensible a los supuestos que se hagan sobre las variables de control.

⁵⁴ Crecimiento del PIB real, brecha del PIB respecto al potencial, inflación fin de periodo y depreciación nominal.

⁵⁵ Pago de intereses como % del PIB, tasa de interés implícita, gasto primario como % del PIB y la brecha del gasto respecto a su tendencia de largo plazo.

⁵⁶ Estado de derecho (rule of law) y control de la corrupción.



Con el fin de tomar una medida de resumen, se considera la mediana de los límites de deuda hallados, la cual asciende a 77,3% del PIB.

Límite de deuda estimado

Como se mencionó anteriormente, ambos enfoques cuentan con atributos teóricos y empíricos que los vuelven atractivos y útiles para estimar el límite de deuda. Sin embargo, también presentan algunas debilidades.

El enfoque de fatiga fiscal, por un lado, se apoya en un marco teórico sólido y establece vínculos explícitos con los determinantes de la dinámica de la deuda, en particular con la reacción fiscal de los gobiernos. No obstante, no incorpora explícitamente la percepción de los mercados respecto a la sostenibilidad de la deuda y, además, el límite derivado bajo este enfoque resulta sensible a los supuestos adoptados en relación con los determinantes macroeconómicos y financieros, lo cual introduce un mayor grado de incertidumbre en la estimación.

Por su parte, el enfoque de disciplina de mercado supera algunas de estas limitantes: recoge explícitamente la visión del mercado sobre la sostenibilidad de la deuda y el límite hallado puede considerarse un “parámetro profundo”, en el sentido de que no depende de las condiciones macroeconómicas y financieras. Sin embargo, no se modeliza explícitamente la capacidad de reacción fiscal de los gobiernos.

Dadas las limitaciones y virtudes de ambos enfoques, no es posible considerar que uno de ellos sea ampliamente preferible sobre el otro. Cabe señalar que los límites encontrados bajo el enfoque DM de hecho se encuentran dentro del rango de límites hallados por el enfoque FF, como puede verse en el gráfico anterior.

Con el objetivo de establecer un único límite de deuda, se tomó el promedio simple de las medidas de resumen (medianas) obtenidas en cada enfoque —77% para la fatiga fiscal y 95% para la disciplina de mercado—, lo que arrojó un valor de 86%. Para facilitar su comunicación, se decidió redondearlo y fijarlo en 85%.

Es importante señalar que este umbral es muy similar al observado durante el último episodio de reestructuración de deuda que enfrentó Uruguay en 2002/2003 (82% en 2002 y 85% en 2003). Cabe esperar que el límite actual sea superior al de aquel período, dada la evolución

estructural de la economía uruguaya (menor volatilidad cíclica, tipo de cambio flotante, desdolarización de la deuda, mayor acceso a mercados, mejor calificación crediticia, fortalecimiento institucional, entre otros). En este sentido, adoptar un límite de 85% supone una postura conservadora.

Asimismo, considerando la evidencia internacional existente, Caselli et al. (2022) sugiere que el límite de deuda para una economía emergente “típica” se sitúa en torno al 90% del PIB (considerando deuda bruta), por lo que el valor de 85% se encuentra alineado con dicha estimación.

1.1.2 Ancla de deuda

Definido el límite de deuda, el siguiente paso consiste en calibrar el ancla. La calibración del ancla implica encontrar un valor de deuda asociado, en el que la probabilidad de superar el umbral del 85% del PIB en los próximos cinco años se reduzca a un nivel tolerable. La literatura suele considerar márgenes de tolerancia del 1%, 5% o 10%. A los efectos de esta estimación se consideró una tolerancia de 1%, de forma de ser exigentes con la probabilidad de alcanzarlo.

Para calibrar el ancla es necesario modelizar los principales determinantes de la deuda y su distribución conjunta. Estos son: el resultado primario del GC-BPS, el crecimiento real del PIB y su deflactor implícito, la inflación, la depreciación del tipo de cambio, la variación del índice medio de salarios —relevante dado que una proporción significativa de la deuda está denominada en UR y UP—, las tasas de interés en distintas monedas (USD, UYU, UI y UR/UP) y los activos de reserva del gobierno central.

El enfoque habitual en la literatura consiste en estimar un modelo VAR para los principales determinantes de la deuda y utilizar sus simulaciones para proyectar la dinámica de la deuda a través de una ecuación de movimiento. No obstante, este procedimiento presenta algunas limitaciones. Para reproducir fielmente la dinámica de la deuda mediante una ecuación contable sería necesario incorporar un gran número de determinantes que reflejen la estructura por plazos y monedas de la deuda uruguaya. Las versiones contables simplificadas generan errores de predicción significativos. Al mismo tiempo, modelar todos esos determinantes dentro de un VAR implicaría estimar un número elevado de parámetros con una muestra relativamente pequeña (los datos trimestrales con apertura de portafolio están disponibles recién a partir del cuarto trimestre de 2006). Por estos motivos, se optó por adoptar un enfoque alternativo, capaz de superar dichas limitaciones y generar proyecciones más precisas de la evolución de la deuda.

De esta forma se estimó el siguiente sistema de ecuaciones simultaneas:

$$d_t = \beta_0 + \beta_1 \varepsilon_t \theta_t^{ME} + \beta_2 i_t^{usd} \theta_t^{ME} + \beta_3 \pi_t^{IPC} \theta_t^{UI} + \beta_4 i_t^{ui} \theta_t^{UI} + \beta_5 \omega_t \theta_t^{UP} + \beta_6 i_t^{up} \theta_t^{UP} + \beta_7 i_t^{uyu} \theta_t^{YU} + \beta_8 \pi_t^{PIB} + \beta_9 g_t + \beta_{10} rp_t + \beta_{11} act_t + \beta_{12} d_{t-1} + \mu_t^1 \quad (6)$$

$$Y_t = A_0 + \sum_{j=1}^4 A_j Y_{t-j} + e_t \quad (7)$$

Con $Y_t' = (g_t; \pi_t^{IPC}; \omega_t; \varepsilon_t; i_t^{ui}; i_t^{usd}; rp_t)$.

$$i_t^{uyu} = \beta_{13} + \beta_{14} i_{t-1}^{uyu} + \beta_{15} i_t^{usd} + \beta_{16} i_t^{ui} + \beta_{17} i_{t-1}^{ui} + \beta_{18} i_{t-2}^{ui} + \beta_{19} \pi_t^{IPC} + \beta_{20} \varepsilon_t + \mu_t^2 \quad (8)$$

$$i_t^{up} = \beta_{21} + \beta_{22} i_{t-1}^{up} + \beta_{23} i_t^{uyu} + \beta_{24} i_t^{ui} + \beta_{25} \omega_t + \beta_{26} \pi_t^{IPC} + \mu_t^3 \quad (9)$$

$$act_t = \beta_{27} + \beta_{28} act_{t-1} + \beta_{29} \varepsilon_t + \beta_{30} i_t^{usd} + \beta_{31} g_t + \mu_t^4 \quad (10)$$

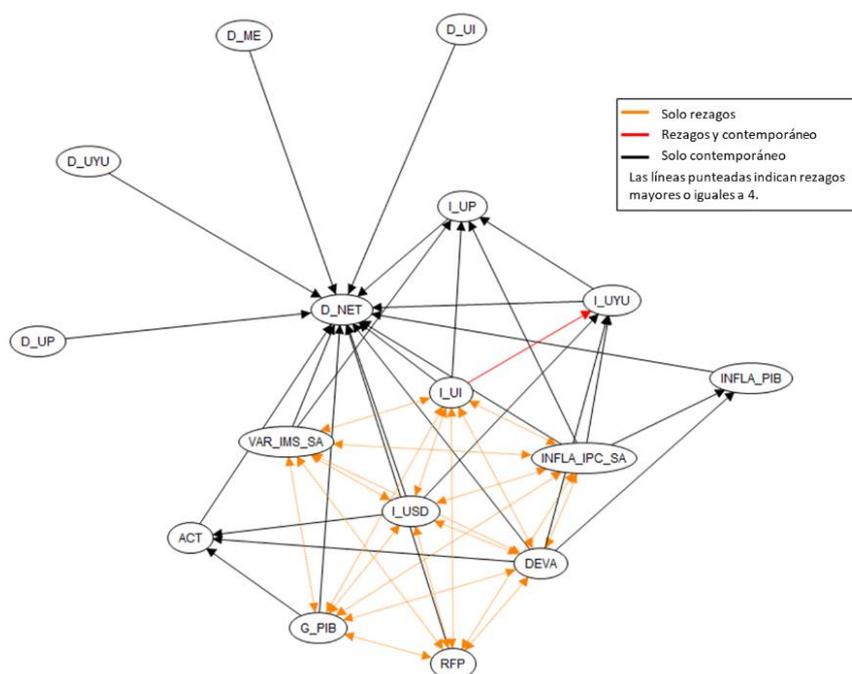
$$\pi_t^{PIB} = \beta_{32} + \sum_{i=1}^4 \psi_i \pi_{t-i}^{PIB} + \beta_{33} \pi_t^{IPC} + \beta_{34} \varepsilon_t + \mu_t^5 \quad (11)$$

Donde A_0 es un vector de constantes de igual dimensión que Y_t (7), A_j es una matriz (7×7) de coeficientes a estimar, β_i y ψ_i son coeficientes a estimar, e_t es un vector de dimensión 7 de innovaciones ruido blanco, y los componentes μ_t^i también se tratan de innovaciones ruido blanco. El resto de las variables son:

- d_t es la deuda neta del GC-BPS como proporción del PIB;
- rp_t es el resultado primario del GC-BPS como proporción del PIB;
- i_t^{ui} , i_t^{up} , i_t^{uyu} e i_t^{usd} representan las tasas de interés efectivas en UI, UP/UR, UYU y USD, respectivamente;
- θ_t^{UI} , θ_t^{UP} , θ_t^{UYU} , θ_t^{ME} representan las proporciones de la deuda en UI, UP/UR, UYU y moneda extranjera;
- g_t es la tasa de crecimiento real del PIB;
- ω_t es la tasa de variación trimestral del salario nominal;
- ε_t representa la depreciación nominal trimestral;
- π_t^{IPC} y π_t^{PIB} representan las tasas de inflación medidas a través del IPC y del deflactor implícito del PIB, respectivamente;
- act_t equivale a los activos de reserva líquidos del GC sin contrapartida como proporción del PIB.

Tal como se puede ver, las ecuaciones (6)-(11) representan la dinámica conjunta de los principales determinantes de la deuda. El mapa de relaciones entre las variables es el siguiente:

Mapa de relaciones entre las variables

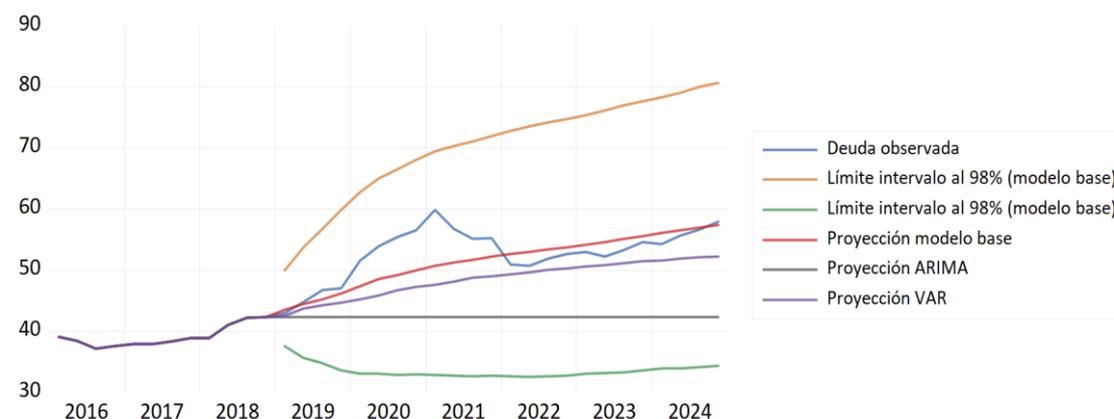


Fuente: MEF

Para generar las simulaciones de las trayectorias de la deuda, las ecuaciones de la (6) a la (11) se someten a shocks estocásticos. Estos shocks se obtienen mediante un ejercicio de *bootstrapping*, seleccionándolos aleatoriamente (con reposición) a partir del conjunto de innovaciones efectivamente observadas en la muestra. Dichas innovaciones fueron reescaladas multiplicándolas por 2 antes de ser aplicadas a las ecuaciones. Este procedimiento evita imponer una distribución a priori —lo que otorga mayor flexibilidad, al no asumir simetría ni otras propiedades— y, al permitir que los shocks alcancen el doble de los observados históricamente, adopta una postura conservadora. De esta forma, se simulan 50.000 trayectorias posibles de la deuda neta en los próximos 20 trimestres (5 años).

Si bien la estrategia detallada previamente es más compleja que otras alternativas de modelización, se optó por aplicar dicho procedimiento dado su alto poder predictivo. La estrategia diseñada produce predicciones más precisas que las realizadas por un modelo ARIMA (1,0,0) y un modelo VAR integrado por $d_t, rp_t, g_t, \pi_t^{IPC}, i_t^{usd}, \varepsilon_t$; evaluadas para el período 2019-2024, como puede advertirse en el gráfico que sigue.

Deuda Neta del GC-BPS (% del PIB)



Fuente: MEF

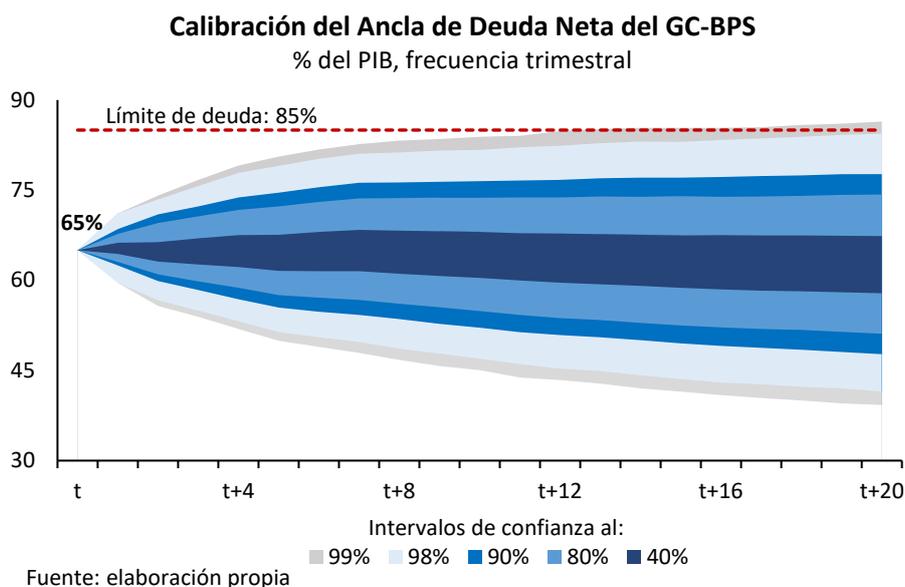
Como se ve en el cuadro siguiente, la proyección del modelo base es la que arroja mayor precisión entre los modelos evaluados en el período 2019-2024, según un conjunto amplio de indicadores de precisión de las proyecciones. A su vez, la evolución queda comprendida dentro del intervalo de confianza al 98%.

| | | RMSE | MAE | MAPE | SMAPE | Theil U1 | Theil U2 |
|--------------------------------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Proyecciones de cada modelo | Modelo base | 2,01 | 0,86 | 1,58 | 1,63 | 0,02 | 0,73 |
| | ARIMA | 6,52 | 3,49 | 6,42 | 7,22 | 0,08 | 2,38 |
| | VAR | 3,09 | 1,44 | 2,63 | 2,79 | 0,04 | 1,12 |
| Combinación de las tres proyecciones | Mediana | 3,58 | 1,78 | 3,26 | 3,48 | 0,04 | 1,30 |
| | Mediana | 3,09 | 1,44 | 2,63 | 2,79 | 0,04 | 1,12 |
| | Mean square error | 2,38 | 0,94 | 1,70 | 1,79 | 0,03 | 0,86 |
| | MSE ranks | 2,83 | 1,27 | 2,31 | 2,45 | 0,03 | 1,03 |

Fuente: elaboración propia

A su vez, este resultado se mantiene incluso al comparar con combinaciones de los pronósticos realizados con los tres modelos. Esto es relevante a la hora de realizar la calibración del ancla, dado que la simulación de las trayectorias de deuda incorpora un menor grado de incertidumbre asociada a fuentes espurias y refleja de manera más fiel la evolución posible de los determinantes de la deuda.

De esta forma, se procede a calibrar el ancla de deuda. Para ello, se modifica recursivamente el valor inicial de la deuda neta y se evalúa la probabilidad de que ésta supere el límite establecido. Se definió que el ancla sea aquel nivel inicial que implique una probabilidad del **1%** de superar el límite de deuda en un horizonte de **cinco años**. Bajo esta definición, se obtiene que el valor consistente con dicha probabilidad corresponde a un nivel inicial equivalente al **65% del PIB del GC-BPS**.



La comparación de estos resultados con la evidencia previa para Uruguay ofrece ciertas limitaciones. Los antecedentes disponibles sugerían anclas en torno al 60%,⁵⁷ basándose en estimaciones de deuda bruta/PIB (expresando deuda y PIB en dólares) y utilizando información hasta 2023. Por un lado, considerar el ratio de deuda en porcentaje del PIB en moneda local supone por sí solo un aumento de su nivel ya que desde el año 2005 esta se ha situado por encima de la calculada en dólares.⁵⁸ A su vez, al calibrar el ancla en función de la deuda neta (no bruta), se incorpora un amortiguador frente a shocks cambiarios: si bien alrededor del 45% de la deuda bruta está denominada en moneda extranjera, casi la totalidad de los activos del sector público también lo está. En consecuencia, los movimientos del tipo de cambio tienden a neutralizarse parcialmente, lo que justifica un nivel algo superior del ancla cuando se utiliza la deuda neta como referencia.

Es importante destacar que, tal como se señaló previamente, este trabajo constituye el primero en incorporar de manera explícita la incidencia del salario en la dinámica de la deuda. Esta innovación no solo representa un avance respecto a los antecedentes en la estimación de anclas de deuda, sino también frente a la literatura más general sobre la evolución de la deuda en Uruguay. La introducción de la Unidad Previsional (UP), implementada en 2018, es relativamente reciente; sin embargo, su participación en la deuda ha aumentado de forma significativa, alcanzando al cierre de 2024 el 17% del total, con perspectivas de continuar creciendo en los próximos años. La modelización explícita de este componente permite capturar un canal adicional de ajuste: ante la ocurrencia de shocks adversos, que suelen estar asociados a caídas del salario real, se genera una reducción de la deuda a través de este mecanismo, lo que contribuye a atenuar parcialmente el impacto negativo de dichos episodios.

1.1.3 Análisis de sensibilidad y robustez

Tal como se señaló previamente, la calibración del ancla se efectuó considerando un límite de deuda equivalente al 85% del PIB. Dicho valor surge del promedio de las medidas de resumen obtenidas con ambos enfoques (fatiga fiscal y disciplina de mercado) y resulta, además,

⁵⁷ Cantisani, G. (2024). "[Límite de deuda y nivel de deuda prudente en Uruguay: en busca de un ancla de mediano plazo para la política fiscal](#)". Serie DIE 05/24. IECON, FCEA, Udelar.

⁵⁸ Ver una explicación más detallada en el Cap. 5 de este documento.

consistente con los niveles de endeudamiento observados en los episodios de crisis registrados en el pasado.

No obstante, como ejercicio de sensibilidad, resulta pertinente considerar la calibración del ancla en función de la menor de las medidas de resumen obtenidas, equivalente al 77% del PIB. Cabe señalar que, por las razones ya mencionadas, este valor se encuentra en el extremo inferior: no solo es muy próximo al nivel de ancla derivado del método de “señales” (68%)⁵⁹, sino que además resulta sensiblemente inferior a los niveles de endeudamiento neto que históricamente han estado asociados a episodios de crisis en Uruguay. El ancla estimada bajo un margen de tolerancia de 5% y límite de 77%, resulta muy similar a la obtenida al calibrar con un límite de 85% y una tolerancia de 1%. En cambio, al considerar un límite de 77% con una tolerancia de 1%, el valor del ancla se reduce a 59%.

⁵⁹ Estimado por el BID siguiendo la metodología desarrollada en [Valencia, Diaz & Parra \(2022\)](#).

1.2 Metodología de cálculo del resultado fiscal estructural

El resultado fiscal estructural (RFE) es una medida del resultado fiscal ajustada por el ciclo económico y por factores transitorios o extraordinarios. Su propósito es reflejar el estado subyacente de las finanzas públicas, es decir, el déficit o superávit que se observaría si la economía operara en su nivel tendencial y sin ingresos ni gastos excepcionales. En el marco de la regla dual propuesta, el RFE representa la meta operacional de corto plazo.

Dado su carácter de inobservable, se propone un esquema metodológico para su estimación, que abarca dos dimensiones principales:

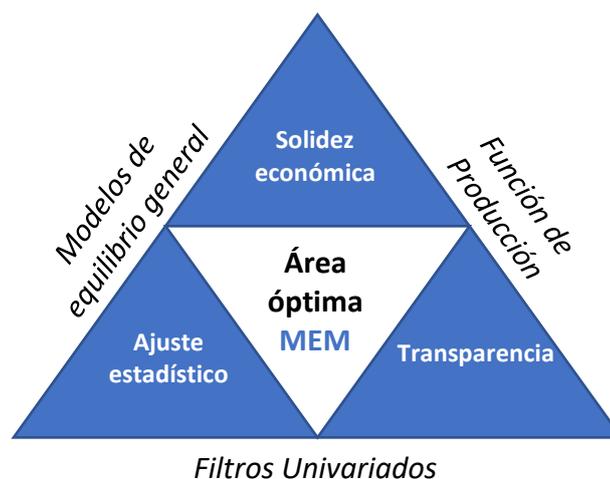
- i. un ajuste cíclico basado en la estimación de la brecha del producto y el PIB potencial, combinando una perspectiva de largo plazo –para anclar la trayectoria fiscal al crecimiento estructural– con una de corto plazo –para reflejar la posición cíclica en tiempo real–; y
- ii. un ajuste por partidas extraordinarias o transitorias, que incorpora criterios transparentes y revisables para reducir la discrecionalidad y asegurar trazabilidad en la exclusión de ingresos y gastos no recurrentes.

Esta propuesta se fundamenta en las mejores prácticas internacionales y nacionales, adaptadas a los objetivos de sostenibilidad fiscal y credibilidad institucional.

1.2.1 Ajuste cíclico

En los últimos años, el uso de reglas fiscales basadas en el RFE se ha expandido significativamente, generando un amplio debate en la literatura económica sobre la mejor manera de estimar la posición estructural de las finanzas públicas. Este debate se centra principalmente en la forma más adecuada de realizar el ajuste cíclico, que depende de la estimación de la brecha del producto.

La comparación entre distintos métodos suele evaluarse a partir de tres dimensiones clave: **ajuste estadístico** (capacidad para proveer estimaciones precisas), **solidez económica** (alineación ex ante con hechos estilizados y supuestos razonables) y **transparencia** (facilidad de replicación y menores requerimientos de datos). El resumen de esta discusión se presenta en la figura siguiente, que muestra el *trilema* existente entre las diferentes metodologías respecto a estas dimensiones.



Fuente: adaptado de Cuerpo, Cuevas & Quilis (2018)

En este contexto, los **modelos estructurales multivariantes de series temporales con componentes no observables (MEM)** se presentan como la alternativa más adecuada, ya que combinan un marco multivariado que incorpora relaciones económicas relevantes –como la Ley de Okun o la Curva de Phillips– con supuestos menos restrictivos que los modelos estructurales completos. Además, ofrecen mejores propiedades estadísticas que la función de producción y mantienen un alto grado de transparencia y parsimonia.

Cabe señalar que los modelos estructurales de series temporales, tanto univariantes como multivariantes, hacen uso del filtro de Kalman como herramienta central para la estimación de componentes no observables. El filtro de Kalman proporciona estimaciones eficientes de dichos componentes.

Los modelos estructurales multivariantes (MEM) extienden esta lógica a múltiples series simultáneamente, capturando las interrelaciones dinámicas entre variables y optimizando la estimación de estados latentes mediante el mismo filtro de Kalman. Ambos enfoques se apoyan en este procedimiento estadístico que asegura la precisión de las estimaciones de los componentes inobservables de las series económicas.⁶⁰

A continuación, se desarrolla el procedimiento para el **ajuste cíclico** del resultado fiscal estructural que comprende la estimación de la brecha del producto, y el cálculo del ajuste a partir de las elasticidades fiscales.

Estimación de brecha de producto

Siguiendo la evidencia internacional y nacional en relación a cuál es la estimación más robusta⁶¹, menos sesgada en tiempo real y con menor sensibilidad a revisiones de datos, el procedimiento para el ajuste cíclico tiene el siguiente esquema:

⁶⁰ Durbin, J., & Koopman, S. J. (2012). [Time series analysis by state space methods](#). Oxford University Press.

⁶¹ Para el caso nacional, ver por ejemplo Rodríguez-Collazo (2025) "[Incertidumbre en las estimaciones en tiempo real de brecha de producto](#)"; Mosteiro (2023) "[Brecha del producto y consistencia macroeconómica: revisión de estimaciones alternativas](#)".

- i) distinguir entre el largo plazo y el corto plazo, aplicando metodologías diferentes para cada marco temporal;
- ii) para el corto plazo (en un horizonte de 2 años), aplicar **modelos estructurales multivariantes de componentes inobservables (MEM)** para la estimación de la brecha del producto;
- iii) para el mediano-largo plazo, entre t+2 y t+4, aplicar un **modelo estructural univariante (MEU)**;
- iv) robustecer las estimaciones de corto y largo plazo con ejercicios de sensibilidad mediante la aplicación de metodologías alternativas.

La distinción entre corto y mediano-largo plazo responde a objetivos diferenciados de la planificación fiscal. En el largo plazo, la estimación de la brecha del producto busca anclar la trayectoria de la deuda al crecimiento estructural de la economía. En el corto plazo, la estimación de la brecha pretende reflejar de manera precisa la posición cíclica de la economía en tiempo real. En suma, la brecha de largo plazo es clave para la programación fiscal orientada a la convergencia de la deuda hacia el ancla establecida, mientras que la brecha de corto plazo, más vinculada al ciclo económico, influye directamente en la definición de las metas operacionales que permiten alcanzar esa convergencia.

Por otro lado, los ejercicios de sensibilidad refuerzan la solidez técnica y la credibilidad de las estimaciones, contribuyendo así a la transparencia de la institucionalidad fiscal y del cumplimiento de sus metas.

Estimación de la brecha de producto de corto plazo

Para el corto plazo, se utilizará un modelo estructural multivariante de componentes inobservables (MEM). Este tipo de modelo permite identificar factores comunes en los componentes no observables —como tendencia, ciclo, estacionalidad e irregularidad— a partir de un conjunto de variables que reflejan los fundamentos macroeconómicos más relevantes para la estimación del ciclo económico. Esta estrategia permitirá precisar la estimación de la brecha del producto en tiempo real, combinando información de distintas fuentes y capturando interrelaciones dinámicas entre variables.

La estimación se basa en series trimestrales desde 1983Q1 hasta 2027Q1, que incluyen tanto variables endógenas como exógenas. Entre las variables endógenas se consideran el Índice de Volumen Físico (IVF) del PIB, la tasa de desempleo y la inflación interanual. Como variables exógenas se incorporan indicadores de actividad y precios regionales e internacionales, con el objetivo de capturar shocks externos y condiciones globales relevantes para la economía uruguaya.

El PIB (IVF, trimestral) se obtiene del Banco Central del Uruguay (BCU) a partir de las Cuentas Nacionales trimestrales. La tasa de desempleo proviene de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Dado que recién en 2006 la ECH abarca a toda la población, para los años previos se emplea la tasa de desempleo correspondiente a localidades de 5.000 habitantes o más. En el caso de la inflación interanual, se utiliza la variación interanual del promedio trimestral del Índice de Precios al Consumo (IPC), también publicado por el INE. Entre las variables de control se incluyen indicadores de la actividad de Argentina y tipo de cambio real.⁶²

⁶² Se testearon varias especificaciones del modelo a partir de un conjunto de variables teóricas candidatas que finalmente no resultaron significativas.

Para el período 2025Q2-2027Q1 se incluyen datos proyectados provienen de la consulta al Comité de Expertos, de donde se obtiene la mediana para las variables endógenas mencionadas.⁶³ Para las variables exógenas se considera la proyección proveniente de LatinFocus, que recopila y promedia pronósticos de múltiples analistas y consultoras internacionales.

La **ecuación general del modelo multivariante** tiene la siguiente representación:

$$y_t = \mu_t + \gamma_t + \psi_t + r_t + \sum_{\tau=1}^r \Phi_{\tau} * y_{t-\tau} + \sum_{\tau=0}^s \delta_{\tau} * x_{t-\tau} + \Lambda w_t + \varepsilon_t, \quad t = 1, \dots, T,$$

donde:

- y_t es un vector columna que contiene las series observadas (en este caso, PIB, desempleo e inflación),
- μ_t representa el componente de tendencia o nivel de largo plazo,
- γ_t el componente cíclico que capta fluctuaciones de mediano plazo en torno a la tendencia,
- ψ_t corresponde al componente estacional que recoge efectos sistemáticos recurrentes dentro del año,
- r_t refleja perturbaciones irregulares o *shocks* estructurales puntuales,
- Φ_{τ} representan las matrices de rezagos autoregresivos,
- $x_{t-\tau}$ representa las variables exógenas relevantes para la economía local,
- Λw_t efectos específicos capturados por *dummies*, y
- ε_t es el vector de errores idiosincráticos; ruido blanco multivariado con media cero y varianza constante.

Entre los efectos especiales comprendidos en Λw_t se incluye: efecto pascua,⁶⁴ un *outlier* aditivo en 2002Q3 y una variable cualitativa que recoge el efecto COVID-19 entre 2020Q2-2021Q3.⁶⁵ En el cuadro que sigue se presenta específicamente la ecuación para el logaritmo del PIB.

Modelo Estructural Multivariante – Ecuación lnPIB 1983Q1-2027Q1

| | lnPIB |
|-----------------------------|--------------|
| $\sigma(\text{nivel})$ | 0,0169 |
| $\sigma(\text{pendiente})$ | 0.0000 |
| $\sigma(\text{estacional})$ | 0,8633 |
| $\sigma(\text{irregular})$ | 0.0003 |
| Ciclo | |
| $\sigma(\text{ciclo})$ | 0. 0,013 |
| ρ | 0.932 |
| ρ orden | 1 |
| periodos (años) | 5.5 |
| Regresores: | covid/pascua |

Fuente: estimaciones propias.

⁶³ La última consulta al Comité de Expertos, de donde salen las proyecciones para esta estimación, fue realizada el 30 de junio.

⁶⁴ La variable corrige el efecto que tiene usualmente sobre el nivel de actividad económica los feriados de la semana de turismo.

⁶⁵ La dinámica de la variable que recoge el efecto COVID-19 es la siguiente [1; 0,35; 0,25; 0,4; 0,1; 0,1].

Estimación de la brecha de producto de largo plazo

Para el **largo plazo**, se aplicará un **modelo estructural univariante (MEU)**, instrumento estadístico particularmente útil para representar el comportamiento dinámico de series temporales económicas, según el enfoque desarrollado inicialmente por Harvey (1989).⁶⁶ Esta estrategia permitirá estimar el crecimiento subyacente de la economía.

Este enfoque se apoya en la representación estado-espacio, lo que significa que descompone la serie temporal (con frecuencia anual) en tres componentes principales: la tendencia de largo plazo (que capta la evolución subyacente sostenida), el ciclo económico (que representa las desviaciones sistemáticas respecto a la tendencia) y el componente irregular (ruido no estructurado). Cada uno de estos elementos se modela como un proceso estocástico con una dinámica propia, determinada por el comportamiento de perturbaciones aleatorias (Commandeur & Koopman, 2007).⁶⁷ Los componentes se estiman de forma flexible usando el filtro de Kalman, que permite capturar mejor que otros métodos los cambios graduales en la economía y la persistencia de las oscilaciones.

La estimación se basa en datos históricos anuales del PIB desde 1955, año en el cual se inician las estimaciones oficiales de Cuentas Nacionales en el país (publicadas a partir de 1965). Esta base se encuentra disponible de forma sistematizada en Bértola, Román & Willebald (2023).⁶⁸ Entre los años 2016 a 2024, los datos provienen directamente del BCU. Para el período 2025-2034 se consideran proyecciones del Comité de Expertos, de frecuencia anual, de las tasas de crecimiento del PIB. Vale mencionar que, lo relevante en términos del marco fiscal es la proyección a partir de 2027 (incluido).

La **ecuación general del modelo MEU de largo plazo** se puede representar como sigue:

$$\begin{aligned}
 y_t &= \mu_t + \psi_t + \varepsilon_t, & \varepsilon_t &\sim N(0, \sigma_\varepsilon^2) \\
 \mu_t &= \mu_{t-1} + \beta_{t-1} + \eta_t, & \eta_t &\sim N(0, \sigma_\eta^2) \\
 \beta_t &= \beta_{t-1} + \zeta_t, & \zeta_t &\sim N(0, \sigma_\zeta^2) \\
 \psi_t &= \rho \cos\lambda \psi_{t-1} + \rho \operatorname{sen}\lambda \psi_{t-1}^* + \kappa_t, & \kappa_t &\sim N(0, \sigma_\kappa^2) \\
 \psi_t^* &= -\rho \operatorname{sen}\lambda \psi_{t-1} + \rho \cos\lambda \psi_{t-1}^* + \kappa_t^*, & \kappa_t^* &\sim N(0, \sigma_\kappa^2)
 \end{aligned}$$

donde:

- y_t es el PIB observado en el año t ,
- μ_t es la tendencia o nivel de largo plazo (PIB potencial),
- β_t es el cambio en la tendencia (tasa de crecimiento estructural),
- ψ_t y ψ_t^* son los componentes del ciclo (bivariado),
- $\varepsilon_t, \eta_t, \zeta_t, \kappa_t, \kappa_t^*$ son errores idiosincráticos (ruido blanco),
- ρ es el parámetro autorregresivo del ciclo y
- λ es la frecuencia cíclica.

⁶⁶ Harvey, AC. (1989) [Forecasting, Structural Time Series Models and The Kalman Filter](#). Cambridge University Press.

⁶⁷ Commandeur, J. J., & Koopman, S. J. (2007). [An introduction to state space time series analysis](#). Oxford university press.

⁶⁸ Bértola, L., Román, C. y Willebald, H. "Las cuentas nacionales históricas, 1870-2023" (2024) en Bértola, L. (compilador) Teleidoscopio. Historia económica de Uruguay, Fondo de Cultura Universitaria, 2024, Capítulo 7, pp.299-328.

El modelo incluye además *outliers* (de tipo escalón) que corrigen observaciones atípicas en años como 1982 o 2002, y una variable cualitativa especial para representar el efecto COVID. La especificación es la siguiente.

Modelo Estructural Univariante para el PIB Uruguay 1955-2034

| | | lnPIB | |
|----------------------------|------------------------|--------------|--------------|
| $\sigma(\text{nivel})$ | | 0.0209 | |
| $\sigma(\text{pendiente})$ | | 0.0000 | |
| $\sigma(\text{irregular})$ | | 0.0001 | |
| Ciclo | | Corto | Largo |
| | $\sigma(\text{ciclo})$ | 0.0013 | 0.0404 |
| | ρ | 0.944 | 0.959 |
| | ρ orden | 1 | 1 |
| | periodos (años) | 6 | 18 |

Fuente: estimaciones propias.

Análisis de sensibilidad

En general, dado que el ajuste cíclico depende en gran medida de los métodos estadísticos y econométricos aplicados para estimar la brecha del producto, los ejercicios de sensibilidad podrán orientarse a comprobar la robustez de las estimaciones en distintos plazos y, al mismo tiempo, fortalecer la credibilidad de la institucionalidad fiscal y de sus metas.

Para el corto plazo, se podrán considerar metodologías alternativas que permitan contrastar los resultados obtenidos con el MEM. Entre ellas, estrategias basadas en procedimientos estadísticos o en modelos econométricos que permiten descomposición las series en sus componentes no observables de tendencia y ciclo. Estas aproximaciones, con distintos supuestos y mecanismos de ajuste, buscan ofrecer perspectivas complementarias sobre la posición cíclica y evaluar la sensibilidad de los resultados frente a diferentes especificaciones.

En el horizonte de largo plazo, también se podrá incorporar enfoques que aporten cálculos alternativos sobre el crecimiento potencial. Entre ellos, las proyecciones elaboradas por el Comité de Expertos, que integran juicios informados y expectativas cualitativas, y la metodología de función de producción, que relaciona el producto potencial con los factores productivos y la productividad total de los factores. Estas estrategias permiten contrastar la estimación base del MEU, con métodos de naturaleza distinta, contribuyendo a reforzar la consistencia y transparencia de la estimación.

En este sentido, el siguiente Cuadro presenta una comparación entre diferentes metodologías aplicadas tanto al corto como al largo plazo, en términos de la volatilidad observada en la estimación de la brecha del producto y del crecimiento subyacente.

En el bloque de series trimestrales, se observa que el modelo estructural multivariante muestra la menor volatilidad entre las alternativas trimestrales, lo que sugiere una estimación más estable de la posición cíclica. En las series anuales, las diferencias en la volatilidad son aún más marcadas: el método de función de producción es el más volátil para la brecha del producto, incluso por encima de la variabilidad observada en el crecimiento real del PIB (3,9%). Para el crecimiento subyacente, el MEU-LP se destaca por su baja volatilidad (1,2%), lo que refuerza la elección de este método.

Si bien una menor volatilidad no implica necesariamente mayor precisión, en un marco de política fiscal con metas estructurales resulta fundamental que la metodología considerada genere estimaciones estables y menos sensibles a fluctuaciones transitorias. Esto permite evitar decisiones de política derivadas de estimaciones erróneas del ciclo. En este sentido, el MEM y el MEU-LP parecen ofrecer un balance adecuado entre sensibilidad y estabilidad, frente a métodos más mecánicos (HP, X-12) o altamente dependientes de supuestos sobre insumos (función de producción).

Resulta crucial mantener un seguimiento sistemático de diferentes enfoques metodológicos, que permitan contrastar resultados, identificar posibles sesgos y reforzar la consistencia del marco fiscal, para la toma de decisiones y la definición de las metas fiscales.

| COMPARACIÓN DE VOLATILIDAD EN LAS METODOLOGÍAS | | |
|--|---------------------|------------------------|
| Desvío estándar de la estimación de variables inobservables | | |
| | Brecha del producto | Crecimiento subyacente |
| Serie trimestrales - 1988-2024 | | |
| TRAMO SEATS + HP | 1,8% | 2,4% |
| Census X-12-ARIMA + HP | 2,2% | 2,4% |
| Modelo Estructural Univariante CP | 2,1% | 2,7% |
| Modelo Estructural Multivariante | 1,3% | 2,2% |
| Serie anuales - 1988-2024 | | |
| Hodrick-Prescott | 3,2% | 1,2% |
| Función de Producción | 4,3% | 1,4% |
| Modelo Estructural Univariante LP | 2,0% | 1,2% |
| PIB - DS crecimiento anual 1988-2024 | | 3,9 |

Nota: Dado que el Modelo Estructural Univariante LP arroja dos ciclos, uno de corto y uno de largo plazo, la brecha del producto considerada corresponde a la del ciclo de corto plazo.

Elasticidades fiscales

Una vez estimada la brecha del producto, se procede a ajustar los ingresos y gastos fiscales a partir de las elasticidades fiscales. A partir de esto, se obtienen los ingresos y egresos estructurales, que, medidos en base al PIB Potencial, determinan el RFE. En este sentido, en relación a este punto, este Ministerio se propone ajustar en el futuro las elasticidades actualmente empleadas, basadas en estimaciones de la administración anterior.⁶⁹

1.2.1 Ajuste de ingresos y egresos extraordinarios o transitorios

La otra dimensión relevante para la estimación del resultado fiscal estructural refiere al ajuste de los ingresos y egresos extraordinarios o transitorios.

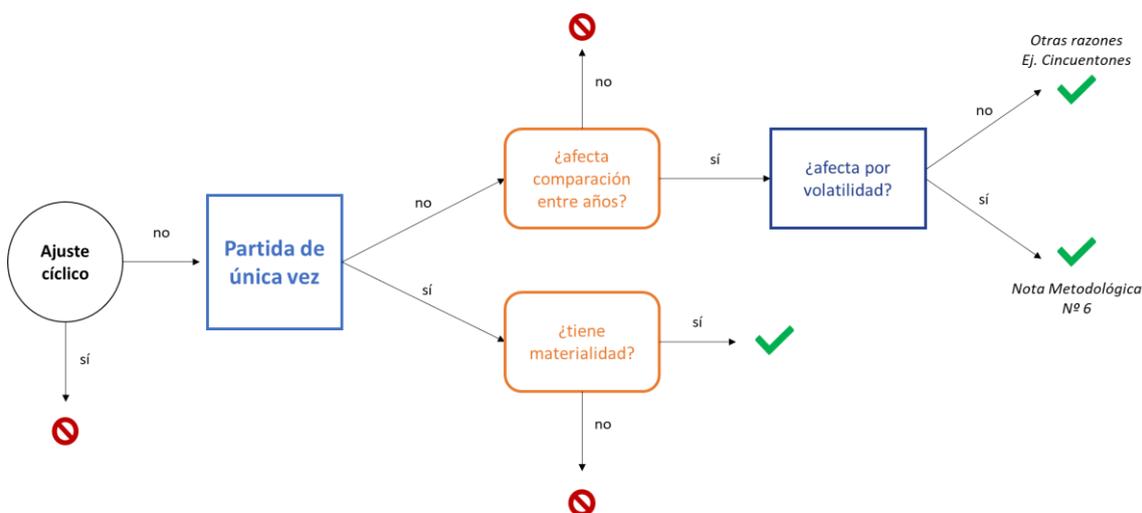
Dado el carácter no recurrente de estas partidas, resulta complejo establecer reglas generales para su exclusión. Sin embargo, siguiendo las referencias internacionales respecto a la

⁶⁹ Ver Nota Metodológica N°4, [Elasticidades fiscales para el cálculo del resultado fiscal estructural](#).

determinación de partidas transitorias o extraordinarias,⁷⁰ se presenta un **árbol de decisión para evaluar la pertinencia de ajustes extraordinarios**.

Este esquema se basa en filtros secuenciales para determinar si una partida califica como extraordinaria, considerando cuatro criterios clave: **partida de única vez**, que establece la temporalidad de la partida; **materialidad**, que evalúa si tiene un impacto significativo sobre las cuentas fiscales y altera la interpretación de los resultados; **comparabilidad interanual**, que analiza si su inclusión afecta la comparación entre ejercicios fiscales; y **volatilidad**, que determina si la comparabilidad se ve afectada por partidas significativamente variables en su monto, dificultando la identificación de la posición subyacente y distorsionando la lectura del resultado estructural.

En síntesis, el árbol de decisión indica que se justifica el ajuste cuando la partida es de una única vez y tiene materialidad o, no es de una única vez, pero afecta la comparabilidad entre años.



Fuente: MEF

A partir de este árbol de decisión, se proponen entonces las siguientes medidas que buscan, por un lado, generar mayor transparencia, y por el otro, permitir mayor trazabilidad.

En primer lugar, mantener la metodología establecida para la determinación de utilidades extraordinarias de los Entes Públicos.⁷¹ Esto implica considerar el ingreso promedio de cinco años móviles dentro de una muestra de siete años, excluyendo los valores máximo y mínimo. Todo ello, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas para los casos con menor disponibilidad de información. También en relación a los ingresos extraordinarios, el árbol de decisión debe aplicarse a consideraciones de adelantos de ingresos (porque potencialmente pueden afectar la comparación entre años) y a cambios impositivos (que tiene carácter permanente y responden a acciones propias de política fiscal).

Segundo, respecto de los gastos extraordinarios se propone incluir como partida extraordinaria la variación anual de la deuda flotante, es decir de las obligaciones contraídas por el Estado, pero aún no pagadas.

⁷⁰ Bornhorst, F., Fedelino, M. A., Gottschalk, J., & Dobrescu, M. (2011). [When and how to adjust beyond the business cycle? A guide to structural fiscal balances](#). International Monetary Fund; Comisión Europea (2015), [One-off measurement classification principles used in fiscal surveillance](#), Report on Public Finances in EMU.

⁷¹ Ver Nota Metodológica N°6, [Unificación del criterio metodológico para depurar el resultado fiscal del Gobierno Central-BPS de utilidades extraordinarias de Entes Públicos](#).

Tercero, revisar con periodicidad los criterios establecidos y complementar la definición de partidas extraordinarias mediante metodologías econométricas que permitan fortalecer la interpretación de extraordinarios desde una óptica más general de la dinámica de las finanzas públicas.

Finalmente, se propone que las atribuciones del CFA incluyan la revisión del ajuste extraordinario, de forma de generar mayor *enforcement* a su determinación. En línea con esto, se procurará informar con mayor periodicidad sobre la dinámica de los ajustes extraordinarios (aun cuando se cuente con cifras preliminares sobre algunas partidas), en la medida de que esto sea posible, para aumentar la transparencia de su fijación.

2 Anexo Metodológico: Estrategia de financiamiento y gestión de la deuda soberana

2.1 Modelo de Proyección de Deuda del Gobierno

El modelo trata de aproximar la trayectoria de la relación deuda/PIB durante el actual período de Gobierno, elemento central para el análisis de sostenibilidad de la deuda pública, bajo un conjunto de supuestos.

El punto de partida es la ecuación canónica de la restricción presupuestaria del gobierno expresada en pesos nominales corrientes, ajustada para incorporar explícitamente la composición en las diferentes monedas de la deuda (local y extranjera) y la posible evolución diferencial entre los valores promedio y de fin de período de los distintos precios en la economía (IPC, tipo de cambio, salarios), que afectan los flujos y los stocks, respectivamente:

$$\begin{aligned}
 D_t = & (1 + \varepsilon_{t,FIN}^{USD}) * D_{t-1}^{USD} + (1 + \varepsilon_{t,PROM}^{USD}) * i_t^{USD} * D_{t-1}^{USD} \\
 & + (1 + \varepsilon_{t,FIN}^{YEN}) * D_{t-1}^{YEN} + (1 + \varepsilon_{t,PROM}^{YEN}) * i_t^{YEN} * D_{t-1}^{YEN} \\
 & + (1 + \varepsilon_{t,FIN}^{FRN}) * D_{t-1}^{FRN} + (1 + \varepsilon_{t,PROM}^{FRN}) * i_t^{FRN} * D_{t-1}^{FRN} \\
 & + (1 + \pi_{t,FIN}) * D_{t-1}^{UI} + (1 + \pi_{t,PROM}) * i_t^{UI} * D_{t-1}^{UI} \\
 & + (1 + \omega_{t,FIN}) * D_{t-1}^{UP} + (1 + \omega_{t,PROM}) * i_t^{UP} * D_{t-1}^{UP} \\
 & + D_{t-1}^{UYU} + i_t^{UYU} * D_{t-1}^{UYU} - RFP_t + RES_t
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

donde:

D_t es el stock de deuda bruta total del Gobierno Central-BPS medidos en pesos nominales a fin del año t;

D_{t-1}^{USD} es el stock de deuda bruta denominada en dólares, expresada en pesos, a fin del año t-1;

D_{t-1}^{YEN} es el stock de deuda bruta denominada en yenes, expresada en pesos, a fin del año t-1;

D_{t-1}^{FRN} es el stock de deuda bruta denominada en francos suizos, expresada en pesos, a fin del año t-1;

D_{t-1}^{UI} es el stock de deuda bruta denominada en unidades indexadas al IPC (UI), expresada en pesos, a fin del año t-1;

D_{t-1}^{UP} es el stock de deuda bruta denominada en unidades indexadas al salario nominal (UP), expresada en pesos, a fin del año t-1;

D_{t-1}^{UYU} es el stock de deuda bruta denominada en pesos uruguayos a tasa fija nominal a fin del año t-1;

i_t^{USD} es la tasa de interés promedio efectiva anual de la deuda en dólares del año t;

i_t^{YEN} es la tasa de interés promedio efectiva anual de la deuda en yenes del año t;

i_t^{FRN} es la tasa de interés promedio efectiva anual de la deuda en francos suizos del año t;

i_t^{UI} es la tasa de interés real promedio efectiva anual en UI al IPC de la deuda del año t;

i^{UP}_t es la tasa de interés promedio efectiva anual en UP de la deuda del año t ;

i^{UYU}_t es la tasa de interés efectiva promedio nominal fija en pesos uruguayos de la deuda del año t

Siendo:

$\varepsilon^{USD}_{t,FIN}$ la variación porcentual en el tipo de cambio nominal de pesos por dólar, entre el fin del período t y el fin del periodo $t-1$;

$\varepsilon^{USD}_{t,PROM}$ la variación porcentual en el tipo de cambio nominal de pesos por dólar, entre el promedio del período t y el promedio del periodo $t-1$;

$\varepsilon^{YEN}_{t,FIN}$ la variación porcentual en el tipo de cambio nominal de pesos por yen, entre el fin del período t y el fin del periodo $t-1$;

$\varepsilon^{YEN}_{t,PROM}$ la variación porcentual en el tipo de cambio nominal de pesos por yen, entre el promedio del período t y el promedio del periodo $t-1$;

$\varepsilon^{FRN}_{t,FIN}$ la variación porcentual en el tipo de cambio nominal de pesos por franco suizo, entre el fin del período t y el fin del periodo $t-1$;

$\varepsilon^{FRN}_{t,PROM}$ la variación porcentual en el tipo de cambio nominal de pesos por franco suizo, entre el promedio del período t y el promedio del periodo $t-1$;

$\pi_{t,FIN}$ la variación porcentual de la UI (pesos por Unidad Indexada) entre el fin del período t y el promedio del periodo $t-1$;

$\pi_{t,PROM}$ la variación porcentual de la UI (pesos por Unidad Indexada) entre el promedio del período t y el promedio del periodo $t-1$;

$\omega_{t+1,FIN}$ la variación porcentual de la UP (pesos por Unidad Previsional) entre el fin del período t y el promedio del periodo $t-1$;

$\omega_{t+1,PROM}$ la variación porcentual de la UP (pesos por Unidad Previsional) entre el promedio del período t y el promedio del periodo $t-1$;

RFP_t es el resultado fiscal primario en el año t , en pesos;

RES_t son los factores residuales de ajuste que aseguran la consistencia entre el flujo de endeudamiento bruto en el año, los efectos valuación y la variación del stock de la deuda pública en el período considerado. Incluye el pago de cupones de la deuda en distintos momentos del año y el tratamiento estadístico de los bonos de capitalización del BCU, entre otros.

Considerando también el stock los activos financieros del gobierno de Uruguay (dada la acumulación de activos líquidos derivada de la política de pre-financiamiento del servicio de deuda), es posible derivar la deuda neta del Gobierno como:

$$D_t^{NET} = D_t - A_t \quad (2)$$

Tal que:

$$A_t = (1 + r^{UYU}_t) * A_{t-1}^{UYU} + (1 + \varepsilon^{USD}_{t,FIN}) * A_{t-1}^{USD} + (1 + \varepsilon^{USD}_{t,PROM}) * r^{USD}_t * A_{t-1}^{USD} \quad (3)$$

Donde:

D_t^{NET} es el stock de deuda neta a fin del año t, expresada en pesos;

A_t es el stock total de activos financieros del Gobierno, expresados en pesos, a fin del año t;

A_{t-1}^{UYU} es el stock de activos financieros denominados en pesos a fin del año t-1;

A_{t-1}^{USD} es el stock de activos financieros denominados en dólares a fin del año t, expresados en pesos;

r_t^{USD} es la tasa de interés promedio anual efectiva remunerada en los activos financieros en dólares del año t;

r_t^{UYU} es la tasa de interés promedio anual efectiva remunerada en los activos financieros en pesos del año t;

Observar que el Gobierno no acumula activos líquidos en otras monedas locales indexadas u otras monedas extranjeras, distintas al dólar.

Se deriva que:

$$\begin{aligned}
 D_t^{NET} = & (1 + \varepsilon_{t,FIN}^{USD}) * D_{t-1}^{USD} + (1 + \varepsilon_{t,PROM}^{USD}) * i_t^{USD} * D_{t-1}^{USD} \\
 & + (1 + \varepsilon_{t,FIN}^{YEN}) * D_{t-1}^{YEN} + (1 + \varepsilon_{t,PROM}^{YEN}) * i_t^{YEN} * D_{t-1}^{YEN} \\
 & + (1 + \varepsilon_{t,FIN}^{FRN}) * D_{t-1}^{FRN} + (1 + \varepsilon_{t,PROM}^{FRN}) * i_t^{FRN} * D_{t-1}^{FRN} \\
 & + (1 + \pi_{t,FIN}) * D_{t-1}^{UI} + (1 + \pi_{t,PROM}) * i_t^{UI} * D_{t-1}^{UI} \\
 & + (1 + \omega_{t,FIN}) * D_{t-1}^{UP} + (1 + \omega_{t,PROM}) * i_t^{UP} * D_{t-1}^{UP} \\
 & + (1 + i_t^{UYU}) * D_{t-1}^{UYU} - (1 + r_t^{UYU}) * A_{t-1}^{UYU} \\
 & - (1 + \varepsilon_{t,FIN}^{USD}) * A_{t-1}^{USD} - (1 + \varepsilon_{t,PROM}^{USD}) * r_t^{USD} * A_{t-1}^{USD} \\
 & - RFP_t + RES_t^*
 \end{aligned}
 \tag{4}$$

Donde:

RES_t^* son otros factores residuales de ajuste que aseguran la consistencia entre el flujo de endeudamiento neto en el año, los efectos valuación y la variación del stock de la deuda pública neta en el período considerado. Incluye el pago de cupones de la deuda en distintos momentos del año, y el tratamiento estadístico de los bonos de capitalización del BCU, entre otros.

Considerando:

$$Y_t = (1 + g_t) * (1 + def_t) * Y_{t-1},
 \tag{5}$$

donde:

Y_t es el PBI nominal en pesos en t,

g_t es la tasa de crecimiento real porcentual promedio del PIB en pesos en t:

def_t es la tasa de variación porcentual promedio en el deflactor implícito del PIB en t.

Usando minúsculas para expresar los cocientes en términos del PIB nominal, se obtiene:

$$\begin{aligned}
 d_t^{NET} = & \frac{(1 + \varepsilon^{USD}_{t,FIN})}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{USD} + \frac{(1 + \varepsilon^{USD}_{t,PROM}) * i^{USD}_t}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{USD} \\
 & + \frac{(1 + \varepsilon^{YEN}_{t,FIN})}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{YEN} + \frac{(1 + \varepsilon^{YEN}_{t,PROM}) * i^{YEN}_t}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{YEN} \\
 & + \frac{(1 + \varepsilon^{FRN}_{t,FIN})}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{FRN} + \frac{(1 + \varepsilon^{FRN}_{t,PROM}) * i^{FRN}_t}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{FRN} \\
 & + \frac{(1 + \pi_{t,FIN})}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{UI} + \frac{(1 + \pi_{t,PROM}) * i^{UI}_t}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{UI} \\
 & + \frac{(1 + \omega_{t,FIN})}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{UP} + \frac{(1 + \omega_{t,PROM}) * i^{UP}_t}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{UP} \\
 & + \frac{(1 + i^{UYU}_t)}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * d_{t-1}^{UYU} - \frac{(1 + r^{UYU}_t)}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * a_{t-1}^{UYU} \\
 & - \frac{(1 + \varepsilon^{USD}_{t,FIN})}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * a_{t-1}^{USD} - \frac{(1 + \varepsilon^{USD}_{t,PROM}) * r^{USD}_t}{(1 + g_t) * (1 + def_t)} * a_{t-1}^{USD} \\
 & - rfp_t + res_t
 \end{aligned}
 \tag{6}$$

2.2 Mecánica de proyección del modelo

El modelo incorpora tres tipos de variables exógenas:

- 1) Proyecciones macroeconómicas y financieras, incluyendo el déficit fiscal primario.
- 2) Perfil de servicio de deuda (amortizaciones y pago de intereses) predeterminado.
- 3) Variables de objetivos de gestión de deuda y activos, explicadas por la meta de desdolarización del portafolio de deuda bruta y de nivel de activos líquidos para pre-financiamiento de servicio de deuda.

2.2.1 Proyecciones Macroeconómicas y Financieras

Se toma en cuenta el escenario macroeconómico del Uruguay e internacional presentado previamente para el período 2025-2029. Por otro lado, el modelo también asume exógenamente la evolución de variables financieras internacionales tomando en consideración las proyecciones de fuentes públicas e internas del MEF.

| Supuestos sobre tasas de interés de referencia | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|
| | En % | | | | |
| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
| SOFR | 4,18 | 3,36 | 3,20 | 3,33 | 3,50 |
| SARON | 0,36 | 0,50 | 0,62 | 0,74 | 0,83 |
| TONA | 1,11 | 1,29 | 1,48 | 1,71 | 1,92 |
| Bono en dólares del Tesoro de EEUU | 4,31 | 4,21 | 4,08 | 4,08 | 4,08 |
| Préstamos con Multilaterales | 5,18 | 4,36 | 4,20 | 4,33 | 4,50 |
| Bono en USD Uruguay | 5,11 | 5,01 | 4,88 | 4,88 | 4,88 |
| Bono en Yenes Uruguay | 2,35 | 2,50 | 2,60 | 2,60 | 2,60 |
| Bono de CHF Uruguay | 1,16 | 1,30 | 1,42 | 1,54 | 1,63 |
| Bono de UYU Uruguay | 7,80 | 7,50 | 7,25 | 7,00 | 7,00 |
| Bono de UI Uruguay | 3,00 | 3,00 | 2,75 | 2,50 | 2,50 |
| Bono de UP Uruguay | 2,00 | 1,90 | 1,85 | 1,79 | 1,73 |

Las tasas de interés a las que el Gobierno se endeuda en cada año siguen el siguiente patrón:

- Las tasas en dólares con organismos multilaterales (a 10 años de plazo) se derivan de acuerdo a cómo evoluciona la tasa SOFR⁷² más un spread de 100 puntos básicos, manteniéndose este último constante para todo el periodo.
- Las tasas fijas en dólares de emisiones soberanas (a 10 años de plazo) se supone que son equivalentes a la tasa del Tesoro de EEUU a igual plazo, más el spread crediticio que se observa actualmente en los mercados a ese plazo.
- Las tasas fijas en yenes de emisiones soberanas (a 5 años de plazo) se asume que son equivalentes a la tasa TONA⁷³ a igual plazo, más el spread crediticio actual equivalente en esa moneda.
- Las tasas fijas en francos suizos (a 5 años de plazo) de emisiones soberanas se asume que son equivalentes a la tasa SARON⁷⁴ a igual plazo, más el spread crediticio actual equivalente en esa moneda.
- Las tasas en UI (a 10 años de plazo) se supone que convergen a la tasa de crecimiento potencial de la economía.
- Las tasas en UP (a 20 años de plazo) se derivan de la tasa de interés real de la economía y la evolución histórica del crecimiento del salario real de la economía.
- Las tasas en pesos nominales (a 5 años de plazo) se derivan de la tasa de interés real de la economía más la inflación esperada de acuerdo al escenario macro proyectado.

2.2.2 Perfil de Servicio de Deuda

Para todo el período 2025-2029 se incorporan las amortizaciones y el flujo de intereses a servir del endeudamiento ya contraído y previstos en sus respectivas monedas para el horizonte de referencia de análisis.

⁷² 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.

⁷³ Tasa TONA: es una tasa de interés interbancaria de referencia a un día para el yen japonés (JPY).

⁷⁴ Tasa SARON: es la tasa de interés interbancaria de referencia a un día de plazo en el mercado de Franco Suizo (CHF).

El modelo asume que no se realizan amortizaciones anticipadas de vencimientos en el período 2026-2030, en ninguno de los mercados en los cuales el Gobierno emite. En segundo lugar, en lo que respecta a los mercados globales, se asume que todo nuevo financiamiento contraído no amortiza capital en el horizonte de análisis 2025-2029, y se realizan emisiones de tamaño benchmark en distintas monedas/mercados en el periodo. Lo mismo se asume para el financiamiento tanto en UI como en UP en el mercado local, donde las emisiones se realizan a con vencimientos más allá del año 2029. Mientras que, para el caso del nuevo financiamiento asociado a emisiones en UYU en el mercado local, se incluye la amortización de la Nota en UYU serie 12 que actualmente el Gobierno está emitiendo con un vencimiento ya definido en el año 2028. En tercer lugar, el modelo asume que las nuevas emisiones en los mercados globales se realizan a la par (100% de valor nominal) creando nuevos bonos benchmark de referencia. En el caso del mercado local si se realizan reaperturas de bonos existentes con un precio acorde a la evolución de las tasas presentadas anteriormente. Solo en el caso de las Notas en UYU de referencia en el tramo corto de la curva, se asume la emisión de una nueva serie durante el periodo a la par, en línea con la proyección de tasas esperada

En cuanto al nivel de activos líquidos, se asume que la composición de los mismos por moneda coincide con las necesidades de la Tesorería para hacer frente a las erogaciones mensuales de forma de mitigar el riesgo de descalce de monedas.

Finalmente, el modelo asume que se realizan conversiones de la nueva deuda que se contrae con organismos multilaterales, o sea, cambio de exposición por moneda y de tasas de interés de la deuda en francos suizos y/o yenes, en línea con el objetivo de diversificación del sub portafolio de deuda en moneda extranjera.

2.2.3 Variables de objetivos de gestión de deuda

Dentro de este set de variables, se presentan dos objetivos:

a) Composición por monedas de la deuda

El modelo tiende, en forma parsimoniosa, a que la porción de la deuda denominada en moneda local converja a 57% a fin de 2029, desde el 54% registrado al cierre de 2024.

b) Nivel de pre-financiamiento del servicio de deuda

Se asume que el Gobierno Central acumula activos en una magnitud tal que, en conjunto con una red de líneas de crédito precautorias estimadas, le permite mantener su política de pre-financiamiento del servicio de deuda para cubrir los siguientes 12 meses durante todo el período en cuestión.

Luego se agregan las emisiones previstas a realizarse en los años 2025-2029, de forma tal que financien el déficit de ese año y las amortizaciones correspondientes. Las mismas son consistentes con la estrategia de desdolarización para la actual administración para dicho período.

Dada las variables exógenas y objetivos de política de gestión de deuda y activos, la mecánica de la ecuación de movimiento y los supuestos adicionales, el modelo calcula endógenamente el valor anual para las siguientes variables:

- Deuda Bruta en % el PIB

- Deuda Neta en % del PIB
- Pago de intereses en % del PIB
- Tasa de interés efectiva, es decir el total de intereses pagados en un año como proporción del stock de deuda al final del año anterior.