

Premio Academia Nacional de Economía 2025

REFORMAR PARA CRECER

*Romper el ciclo de la pobreza infantil a través
de educación, empleo y protección social*

Matías Ambrosoni y Juan Colina

Montevideo, Octubre 2025

Agradecimientos

Queremos agradecer sinceramente a Leonardo Fraga, Natalia Melgar, María Victoria Tabarez, Juan Ignacio Gadola, Carolina Pereira, Manuela Perona, Cecilia Corujo, Virginia Irazoqui, Pablo Mieres, Rosana López, Katharina Kley, Liliana Pereyra, Gonzalo Ambrosoni y Lucía Catrini por su colaboración en la realización de este trabajo, ya sea brindando comentarios valiosos, participando en entrevistas o dedicándonos su tiempo y experiencia. Su apoyo ha sido fundamental para enriquecer nuestro análisis y fortalecer las propuestas aquí presentadas.

Todo lo reflejado en el trabajo es exclusivamente responsabilidad de los autores.

Índice

Introducción.....	1
1. Marco conceptual.....	2
2. Causas de la pobreza infantil.....	3
3. Premisa fiscal de las propuestas.....	4
4. Atención a primera infancia.....	5
4.1 Centros Caif.....	6
4.2 Licencias parentales.....	9
5. Educación como pilar en la reducción de la pobreza infantil.....	10
5.1 Análisis situacional de la educación secundaria.....	10
5.1.1 Asistencia a clases.....	11
5.1.2 Calidad de la enseñanza.....	11
5.1.3 Tasas de finalización.....	12
5.2 Revisión del gasto en educación.....	12
5.3 Sistemas de detección de ausentismo y fortalecimiento de la participación familiar.....	13
5.4 Plan integral de apoyo educativo para prevenir la deserción escolar.....	15
5.5 Centro educativo como segundo hogar.....	16
5.6 Motivación estudiantil y autonomía curricular frente a la deserción.....	18
5.7 Formación dual.....	20
5.8 Becas de inclusión educativa: una educación más eficiente y de mayor calidad.....	23
5.9 Reconocimiento por valor agregado al aprendizaje.....	28
6. Políticas de capacitación laboral.....	28
6.1 Reformas a la formación profesional continua para la inserción laboral.....	29
6.2 (Re) skilling de la población vulnerable: combatiendo el desempleo.....	30
7. Generación de puestos de trabajo.....	31
7.1 Políticas de inserción laboral.....	32
7.2 Microcrédito.....	33
7.3 Fortalecimiento de MIPYMEs como motor de empleo.....	35
7.3.1 Mejoras en el acceso al financiamiento.....	35
7.3.2 Coordinación institucional para una estrategia unificada.....	38
7.3.3 Impulso de clústeres sectoriales.....	38
8. Políticas de protección social y transferencias monetarias.....	38
8.1 Condicionalidades de las transferencias.....	40
8.1.1 Condicionalidades laborales y de capacitación.....	40
8.1.2 Condicionalidades educativas y de salud.....	41
8.2 Rediseño de los programas de transferencias monetarias.....	41
8.2.1 Unificación y simplificación de los mecanismos de acceso.....	42
8.2.2 Optimización de mecanismos de focalización y seguimiento.....	43
9. Propuestas habitacionales: innovación, eficiencia y acceso.....	43
10. Viabilidad del país.....	46
11. Desarrollo económico.....	49
Conclusiones y reflexiones.....	50
Referencias bibliográficas.....	51
Anexos.....	56

Introducción

En un país que ha logrado reducir la indigencia a mínimos históricos y presume de estabilidad institucional, aproximadamente uno de cada tres niños sigue creciendo en la pobreza (INE, 2024). Este contraste refleja la deuda más profunda del Uruguay contemporáneo: la infancia pobre no solo enfrenta carencias inmediatas, sino que también condiciona el futuro del país. Limitar el análisis a cifras puntuales corre el riesgo de tratar síntomas en lugar de causas. La pobreza infantil, más que un problema aislado, es la manifestación visible de un entramado de carencias estructurales que se retroalimentan: desempleo crónico vinculado a bajos niveles educativos, deserción escolar asociada a viviendas precarias, inseguridad e inestabilidad familiar. En otras palabras, un niño pobre no nace pobre únicamente por falta de ingresos, sino que enfrenta una red de exclusión que lo acompaña desde antes de su nacimiento.

Este ensayo parte de la premisa de que no es posible combatir seriamente la pobreza infantil sin atender sus causas profundas. Por ello, se presentan propuestas integrales centradas en cuatro pilares fundamentales: educación, generación de empleo, protección social y cultura. Aunque algunas medidas puedan parecer alejadas del debate actual, como reformas educativas, eficiencia del gasto público o ajustes en el sistema previsional, todas buscan construir un entorno más justo, inclusivo y sostenible para erradicar la pobreza infantil en Uruguay.

Siguiendo a López (citado en BID, 2004), en países de ingresos medios como Uruguay, las políticas de crecimiento económico y creación de oportunidades resultan más efectivas para reducir la pobreza infantil que las medidas redistributivas directas. En este sentido, el enfoque adoptado prioriza intervenciones sostenibles y eficientes que potencien las capacidades individuales y las oportunidades económicas, sin depender exclusivamente de transferencias o subsidios.

Ninguna medida aislada puede revertir la pobreza infantil; se requiere una estrategia integral que articule de manera coherente los pilares definidos previamente. De este modo, educación de calidad, generación de empleo y estímulo económico se

combinan para construir un desarrollo inclusivo y sostenido, capaz de abordar de manera estructural las distintas causas de la pobreza infantil en Uruguay.

1. Marco conceptual

El presente marco conceptual expone los principales enfoques teóricos y empíricos que sustentan el análisis de la pobreza infantil en Uruguay.

Existen dos perspectivas complementarias para comprender este fenómeno: la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional.

La pobreza monetaria se vincula con el nivel de ingresos del hogar.¹ Según el último informe del Instituto Nacional de Estadística (INE, 9 de mayo de 2025), el 17,3 % de la población uruguaya se encuentra por debajo de la línea de pobreza. No obstante, la incidencia entre niños y adolescentes es sustancialmente mayor: 32,2 % en los menores de seis años, 28,1 % en el grupo de seis a doce y 27,5 % entre los trece y diecisiete.

Por su parte, la pobreza multidimensional considera las privaciones simultáneas que afectan el bienestar de las personas en distintas áreas, como educación, salud, vivienda o empleo. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), elaborado por el INE, identifica cinco dimensiones: educación, condiciones habitacionales, servicios básicos, protección social y empleo, cada una integrada por tres indicadores ponderados de manera equivalente. Se considera pobre multidimensional a toda persona con un nivel de privación igual o superior al 0,21 (21 %), lo que equivale a carencias en al menos cuatro de los quince indicadores. En 2024, la pobreza multidimensional alcanzó al 18,9 % de la población, pero su incidencia en la infancia fue mucho más elevada: 31,4 % en menores de seis años, 27,5 % en los de seis a doce y 27 % en adolescentes de trece a diecisiete años.

En conjunto, ambos enfoques evidencian que la pobreza en Uruguay conserva un marcado rostro infantil. Sin embargo, este fenómeno trasciende la mera insuficiencia de ingresos: refleja la interacción de factores estructurales, educativos y culturales que condicionan las oportunidades de desarrollo desde la primera infancia. Estas

¹ Ver Línea de pobreza según tipo de hogar en Anexo A.

causas serán desarrolladas en la siguiente sección, punto de partida de las propuestas de política pública presentadas en este ensayo.

2. Causas de la pobreza infantil

La pobreza infantil surge de una combinación de factores estructurales que se retroalimentan entre sí. En primer término, está condicionada por el contexto socioeconómico en el que nacen los niños. Cuando los adultos responsables del hogar enfrentan desempleo, precariedad laboral o bajos niveles educativos, las oportunidades de desarrollo de sus hijos se reducen drásticamente. De este modo, la pobreza infantil no constituye un fenómeno aislado, sino la consecuencia directa de la desigual distribución de recursos, la informalidad laboral y el bajo capital humano de los sectores más vulnerables.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) procura reflejar con mayor precisión esta realidad mediante el enfoque multidimensional de la pobreza, que incorpora dimensiones como educación, salud, vivienda y acceso a servicios básicos. Si bien este enfoque no explica las causas en sí mismas, permite medir sus manifestaciones concretas, evidenciando cómo la carencia de educación, una vivienda adecuada o empleo formal impactan simultáneamente en las familias.

Según datos de UNICEF (2024), solo el 40 % de los adultos en hogares pobres completó el ciclo básico, frente al 68 % entre los no pobres. Esta brecha educativa genera rezagos en el capital humano y limita la inserción laboral de quienes provienen de contextos desfavorables. De hecho, los adultos de los quintiles 1 y 2 registran mayores tasas de desempleo y perciben menores salarios debido a su escasa formación (INE, 2025). Como resultado, sus hogares permanecen atrapados en la pobreza, reproduciendo de una generación a otra las mismas desventajas que restringen el desarrollo infantil.

Más allá de los factores estructurales y educativos, también intervienen componentes culturales que inciden en la persistencia de la pobreza. En determinados entornos, se consolidan patrones de comportamiento, creencias y valores que tienden a reproducir las privaciones, privilegiando la supervivencia inmediata por encima de la construcción de un futuro más estable.

En este contexto, las propuestas que se presentan a continuación buscan romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, fortaleciendo las capacidades productivas de las familias y promoviendo su inclusión sostenible en el desarrollo económico y social.

3. Premisa fiscal de las propuestas

Antes de avanzar con las propuestas concretas, es necesario establecer una premisa fundamental: este trabajo no parte de la idea de incrementar el gasto público ni de aumentar la carga fiscal. Por el contrario, se parte del supuesto de que el nivel de gasto actual del Estado uruguayo, equivalente al 37 % del PIB (Banco Mundial, 2023), resulta elevado en relación con el tamaño de la economía, pero presenta problemas de eficiencia y superposición institucional que limitan su impacto.

El objetivo, por tanto, no es identificar nuevas fuentes de financiamiento, sino promover una reasignación inteligente de los fondos existentes, priorizando aquellas políticas que generen mayor valor social y económico. En lugar de ampliar el presupuesto, es debido redirigir recursos hacia programas de probada efectividad, fortaleciendo la evaluación de resultados y la rendición de cuentas.

Para lograrlo, resulta indispensable definir criterios claros de priorización del gasto, de modo que las decisiones presupuestales se orienten por el impacto y no por la presión política o la visibilidad mediática de ciertos grupos de interés. La eficiencia y la equidad deben ser los principios rectores de la asignación de recursos públicos: el gasto debe concentrarse en las intervenciones que contribuyan de manera directa y medible al bienestar colectivo.

Diversos estudios, entre ellos los realizados por CERES (2024), evidencian que el sector público uruguayo sufre ineficiencias estructurales derivadas de la superposición de programas y la débil coordinación interinstitucional. Áreas como vivienda, apoyo a PYMES o primera infancia cuentan con múltiples organismos actuando de forma paralela, lo que genera duplicidades, dispersión de recursos y baja capacidad de evaluación de resultados.

Ante este escenario, **se propone avanzar hacia una gestión pública más integrada y orientada a resultados**, que revise, simplifique y unifique las unidades ejecutoras con competencias similares. Cada programa debería someterse a evaluaciones periódicas de focalización, efectividad y sostenibilidad, permitiendo concentrar los esfuerzos donde los retornos sociales sean más altos.

Particularmente, una estrategia nacional de lucha contra la pobreza infantil debe estar acompañada por una revisión exhaustiva del gasto social, que asegure su sostenibilidad fiscal y su alineación con las verdaderas prioridades del país. Uruguay no enfrenta un problema de cantidad de gasto, sino de orientación y resultados: gastar mejor es la condición indispensable para lograr transformaciones duraderas.

Si bien un análisis detallado de la estructura presupuestal excede los alcances de este ensayo, es necesario enfatizar que la viabilidad de cualquier política social depende de la capacidad del Estado para administrar sus recursos con eficiencia. Solo mediante una gestión eficiente de los recursos públicos será posible financiar políticas transformadoras sin comprometer la estabilidad macroeconómica del país.

Finalmente, cabe reconocer que algunas de las propuestas aquí planteadas podrían implicar incrementos puntuales del gasto público. Sin embargo, el principio rector es que el retorno social y económico generado debe superar ampliamente la inversión inicial, contribuyendo a un uso más racional y productivo de los fondos públicos.

4. Atención a primera infancia

Diversos estudios han subrayado la relevancia crítica de los cuidados durante los primeros años de vida en la formación del capital humano y en las oportunidades futuras de desarrollo. La evidencia en neurociencia, economía y salud pública coincide en que las experiencias tempranas, tanto positivas como adversas, tienen un impacto duradero sobre las capacidades cognitivas, emocionales y sociales de los individuos. En este sentido, el conocimiento sobre los mecanismos que subyacen a la construcción del cerebro demuestra que las condiciones de la primera infancia determinan, en gran medida, la posibilidad de aprendizaje, productividad y bienestar a lo largo de la vida. Tal como advierte Barbeito (2019, p.36), “las consecuencias de las experiencias y condiciones adversas durante la infancia son

más importantes y significativas de lo que nadie podía haber imaginado. Desconocer o no actuar frente a esta evidencia sería una irresponsabilidad con impactos negativos a corto y largo plazo”. Por ello, se vuelve imprescindible diseñar políticas integrales de protección desde el embarazo y la primera infancia, asegurando entornos que favorezcan la salud, la educación temprana y el desarrollo pleno de las capacidades humanas.

En este marco, el fortalecimiento del sistema de cuidados adquiere una relevancia central. Los servicios de atención a la primera infancia no solo inciden en el desarrollo del capital humano futuro, sino que también generan condiciones que permiten una mayor participación laboral de los adultos responsables del cuidado, en particular de las mujeres. Así, las políticas de cuidado operan como un puente entre la promoción del bienestar infantil y la inclusión social y económica de las familias, contribuyendo a romper ciclos de pobreza y dependencia.

4.1 Centros Caif

De acuerdo con la Evaluación de resultados e impactos del Plan CAIF (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay [INAU], 2017), las principales debilidades identificadas se relacionan con barreras culturales y estructurales que condicionan la participación de las familias y la sostenibilidad del sistema. Entre ellas, se destacan las concepciones culturales muy arraigadas que llevan a subestimar los beneficios de la educación en edades tempranas. Expresiones como “la madre está en la casa”, “no lo necesita” o “es muy chiquito” continúan vigentes, especialmente en el Interior del país y en los hogares con niños de entre 0 y 1 año. A su vez, en los casos de niños con retraso o riesgo en el desarrollo psicomotriz, aumenta la incidencia de obstáculos vinculados a la incompatibilidad entre los horarios de los talleres y la actividad laboral del padre o la madre, lo que se traduce en frases como “no puedo llevarlo”, “no tengo quien lo lleve” o “problemas de horario”.

A estas barreras de acceso por parte de las familias se suman, además, dificultades estructurales propias del sistema que también limitan su alcance y efectividad. En Montevideo, en cambio, se observa una mayor receptividad hacia el Plan, aunque allí la principal limitante declarada es la falta de plazas disponibles en los centros. A

ello se agrega que a cada CAIF le corresponde un modelo de atención que prevé atender a una cantidad determinada de niños y niñas. Si algún centro no logra completar la totalidad de inscritos requerida para su modelo, el INAU podría suspender la partida económica. Por el contrario, si un CAIF recibe un mayor número de niños/as que el estipulado, no se transfiere dinero extra, por lo que cada centro debe ajustarse estrictamente al número acordado en su convenio (INAU, 2017.).

Asimismo, como comenta Carolina Pereira, maestra referente del Centro CAIF Mariposas (comunicación personal, octubre de 2025), el sistema enfrenta problemas relacionados con las condiciones de trabajo: los salarios de los trabajadores son muy bajos, lo que repercute en la motivación y en la permanencia del personal.

Consideramos a los centros CAIF un elemento sustancial del sistema en cuanto a cuidados y atención a primera infancia. Por esto, presentamos las siguientes posibilidades para seguir mejorando este organismo:

Primero, **se propone avanzar hacia un modelo de financiamiento más transparente y vinculado a la asistencia efectiva de los niños**, de modo similar a los esquemas de “financiamiento por estudiante” aplicados en algunos sistemas educativos. Este mecanismo permitiría asignar recursos a los centros CAIF en función de la cantidad real de niños atendidos, fortaleciendo la equidad territorial y la eficiencia en el uso de fondos públicos. Además, contribuiría a reducir las listas de espera y a ampliar la cobertura, ya que los centros tendrían mayores incentivos para optimizar su capacidad de atención.

Además, **se propone generar una mejora salarial y el fortalecimiento de las instancias de capacitación**, incorporando también un acompañamiento en salud mental para los equipos docentes y técnicos. Este tipo de medidas no solo dignifican la tarea, sino que contribuyen directamente a mejorar la calidad de la atención brindada a los niños.

Asimismo, **se propone ampliar el horario de funcionamiento de los centros CAIF**, extendiéndose a ocho horas diarias. Esta medida resulta esencial para facilitar la compatibilidad entre el cuidado infantil y la jornada laboral de los padres,

especialmente en hogares monoparentales o con empleos de tiempo completo, así como en aquellos que aspiran a una mayor inserción laboral pero se ven limitados por la falta de opciones de cuidado durante toda la jornada. También, **se propone introducir mayor flexibilidad en los horarios de los centros**, de modo que puedan abrir antes o cerrar más tarde, y que las familias tengan margen para ajustar la llegada y el retiro de los niños dentro del horario disponible, atendiendo especialmente a situaciones en las que el traslado al centro resulta más complicado.

Adicionalmente, **se propone avanzar hacia la universalización de los centros CAIF**, con el objetivo de garantizar que todos los niños tengan acceso a atención y cuidado de calidad desde la primera infancia. Siguiendo las recomendaciones de Balsa y Zak (2024), esta medida debe implementarse de manera progresiva: partiendo de un sistema focalizado en las poblaciones más vulnerables (quienes obtienen los mayores beneficios de los servicios) y ampliando gradualmente la cobertura para incluir a toda la población. Es fundamental evitar que la universalización profundice la segregación socioeconómica, asegurando un equilibrio adecuado entre niños vulnerables y no vulnerables, de modo que los centros CAIF funcionen también como espacios de integración social y cohesión comunitaria. En conjunto, la universalización de los centros CAIF y la extensión de la jornada a ocho horas, según Ana Balsa (mencionado en un conversatorio de la Academia Nacional de Economía, 2025), tendría un costo estimado de entre US\$ 350 y 400 millones. Del mismo modo, **se propone que esta extensión de horario sea acompañada de un aumento en la cantidad y calidad de las comidas brindadas** en los centros. Actualmente, muchos CAIF ofrecen desayuno y merienda, pero una jornada de ocho horas requeriría incorporar también el almuerzo y, eventualmente, una colación adicional. Esto no solo es necesario para garantizar una adecuada nutrición durante el tiempo que los niños permanecen en el centro, sino también para aliviar la carga alimentaria de los hogares.

Otra estrategia para fortalecer los centros CAIF consiste en fomentar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil en la creación, gestión y acompañamiento de estos centros. Este enfoque amplía la cobertura y mejora la calidad del servicio, a la vez que optimiza los recursos públicos, ya que un Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) de 8 horas cuesta aproximadamente

US\$ 4.231 por niño, frente a US\$ 11.109 en un Centro de Atención a la Primera Infancia (CAPI), lo que evidencia la eficiencia del modelo de cogestión (Balsa & Zak, 2024).

Para potenciar la participación de empresas y organizaciones, **se propone ampliar los incentivos fiscales para donaciones a estos centros educativos** con créditos fiscales directos, lo que permitiría canalizar más recursos hacia la educación y el cuidado infantil, replicando experiencias exitosas como la del Liceo Jubilar Juan Pablo II en Casavalle, que ha fortalecido sus programas mediante aportes empresariales motivados por el impacto social y beneficios fiscales.

Adicionalmente, **se propone ampliar la difusión de los beneficios y servicios de los centros de primera infancia**. Esto incluye brindar información clara y accesible a las familias sobre la atención integral, la estimulación temprana y la compatibilidad con la jornada laboral de los padres. En particular, esta difusión podría realizarse de manera masiva dirigida a usuarios de transferencias, dado que los niños que menos asisten a los centros suelen provenir de hogares más vulnerables, y son precisamente quienes más se beneficiarían de su inclusión. Esta estrategia busca reducir barreras de acceso para que más niños puedan incorporarse a los centros y aprovechar plenamente las oportunidades de desarrollo que ofrecen.

4.2 Licencias parentales

Las licencias parentales constituyen un componente central de las políticas de cuidado y de conciliación entre la vida laboral y familiar. Sin embargo, el sistema en Uruguay presenta diversas limitaciones que reducen su alcance y efectividad, entre las cuales destacan que el acceso al subsidio por maternidad depende de la formalidad laboral de la madre y la baja participación de los padres en el uso de las licencias disponibles (Zak & Balsa, 2024).

En línea con las recomendaciones de Balsa y Zak (2024), fortalecer la política de licencias parentales constituye un componente esencial del sistema de cuidados. **Se propone extender los subsidios por maternidad y paternidad a trabajadores informales o inactivos**, garantizando así una cobertura más equitativa durante los primeros meses de vida del niño. Según sus estimaciones, esta medida implicaría

un costo de aproximadamente US\$ 46 millones, en función de la cantidad de mujeres que actualmente no acceden al subsidio por maternidad.

Asimismo, **se propone establecer la obligatoriedad de que el padre utilice una parte de la licencia por cuidados parentales**, promoviendo una mayor corresponsabilidad de género en las tareas de crianza. Un ejemplo internacional relevante es Dinamarca, donde los padres tienen derecho a hasta 52 semanas de licencia parental por niño, con posibilidad de transferencia entre ambos progenitores, y donde una reciente reforma obliga a los padres varones a tomar 2 meses de licencia, buscando mejorar la equidad de género en el mercado laboral.

Finalmente, **se propone extender la licencia o flexibilidad horaria** para acompañar el proceso de integración de los niños a centros de primera infancia, favoreciendo una transición más estable entre el hogar y los espacios de cuidado y contribuyendo a la conciliación entre cuidado infantil y empleo de los padres.

5. Educación como pilar en la reducción de la pobreza infantil

Entendemos que la educación constituye un factor central en la lucha contra la pobreza, ya que condiciona las oportunidades de inserción laboral, la generación de ingresos y la movilidad social. Su relevancia se evidencia en los retornos económicos asociados al nivel educativo: de acuerdo con CINVE (2013, citado en Oddone & Fernández, 2017, pp. 115–127), a medida que una persona acumula más años de escolarización, sus ingresos tienden a aumentar significativamente. Por ejemplo, quienes completan estudios universitarios perciben en promedio ingresos 85% más altos que quienes solo cuentan con educación primaria. Asimismo, las personas con mayor nivel educativo tienen más probabilidades de estar empleadas, lo que demuestra que la educación no solo incrementa los ingresos, sino que también mejora la empleabilidad.²

5.1 Análisis situacional de la educación secundaria

A continuación, se procederá a realizar un análisis de la situación actual de la educación secundaria en Uruguay, considerando aspectos clave como la asistencia

² Ver tasa de empleo según nivel educativo en Anexo B.

a clases, la calidad de la enseñanza y las tasas de finalización, que permitirá conocer las debilidades del sistema educativo y los aspectos que requieren mejora.

5.1.1 Asistencia a clases

En 2023, los estudiantes uruguayos perdieron en promedio más de 35 días de clase, y tres de cada cuatro faltaron al menos al 10% de las clases (UNICEF, 2025).

La proporción de estudiantes con altos niveles de ausentismo aumentó de forma sostenida entre 2016 y 2023: quienes faltaron al 10% o más de las clases pasaron del 55,3% al 74,6%, y quienes superaron el 20% de ausencias, del 22,9% al 40,1%.³

Según UNICEF (2025), la inasistencia está fuertemente asociada al nivel de ingreso del hogar: más del 70% de los estudiantes del quintil más bajo faltaron al menos al 10% de las clases, frente al 55% en el quintil más alto.⁴ Esta brecha evidencia cómo las desigualdades socioeconómicas condicionan la continuidad educativa y refuerzan ciclos de exclusión.

5.1.2 Calidad de la enseñanza

Las pruebas PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) son evaluaciones internacionales que miden el desempeño de los estudiantes de tercero de liceo en lectura, matemáticas y ciencias. Este es un indicador objetivo de la calidad de la enseñanza, y por eso lo utilizaremos en este trabajo para evaluar el desempeño educativo en Uruguay. En 2022, el 59% de los estudiantes alcanzaron el nivel mínimo en lectura y el 60% en ciencias, superando el promedio regional, pero aún por debajo del promedio de los países de la OCDE. En matemáticas, solo el 44% alcanzó competencias mínimas, cifra superior al promedio latinoamericano, pero significativamente menor al de la OCDE (69%) (ANEP, 2023). Estos resultados muestran que, aunque Uruguay se encuentra por encima de la media regional, todavía existen importantes desafíos para mejorar la calidad educativa.

³ Ver porcentaje de estudiantes de 1º, 2º y 3º de la DGES según cantidad de faltas por año en Anexo C.

⁴ Ver porcentaje de estudiantes de 1º, 2º y 3º de la DGES según cantidad de faltas por quintil de ingresos en 2022 en Anexo D.

5.1.3 Tasas de finalización

Únicamente el 43,8% de los estudiantes uruguayos entre 21 y 23 años, es decir, por encima de la edad esperada de egreso, logra finalizar el bachillerato⁵, cifra inferior al promedio de América Latina, que alcanza el 56,4% (Ritchie, Samborska, Ahuja, Ortiz-Ospina, & Roser, 2023). En contraste, en educación media básica en Uruguay el porcentaje de egreso alcanza el 71,3%⁶, superando el promedio regional del 62,2%. Estos resultados muestran que, aunque el sistema uruguayo presenta buenos niveles de cobertura en educación media básica, el desempeño en los últimos años de educación secundaria es preocupante, lo que evidencia la necesidad de reforzar estrategias y políticas educativas enfocadas en el bachillerato para asegurar la finalización de los estudios.

Los datos recientes sobre el aumento significativo de estudiantes con faltas reiteradas, la desigualdad en la asistencia según nivel socioeconómico, los bajos porcentajes de finalización del bachillerato y los resultados de las pruebas PISA evidencian que, si bien el sistema uruguayo muestra avances en educación media básica, persisten desafíos importantes en los últimos años de educación secundaria. Esta situación no solo afecta el rendimiento académico, sino que también refleja cambios culturales en la percepción de las normas y la exigencia educativa. En este sentido, como señala el abogado, sociólogo y político Pablo Mieres en una entrevista personal, es fundamental fortalecer la participación familiar y el involucramiento de los padres, así como establecer normas claras que contribuyan a mejorar la asistencia, la permanencia y el desempeño de los estudiantes. En base a este diagnóstico integral, inasistencias, tasa de finalización y calidad educativa, en la presente sección se presentará una serie de propuestas orientadas a reforzar la educación secundaria y asegurar la finalización de los estudios.

5.2 Revisión del gasto en educación

Según el análisis de CERES (2024, julio), en una comparación del gasto público correspondiente a 2022 entre Uruguay y un conjunto de países con alto desarrollo humano y características demográficas y democráticas similares como Dinamarca,

⁵ Ver tasa de finalización de la educación secundaria superior en Anexo E.

⁶ Ver tasa de finalización de la educación secundaria inferior en Anexo F.

Irlanda, Finlandia y Nueva Zelanda, se observa que el gasto público en educación representa en Uruguay alrededor del 23% del total, mientras que el promedio de dicho grupo se sitúa en torno al 14%.

Este contraste sugiere que el desafío del sistema educativo uruguayo no radica principalmente en la magnitud del gasto, sino en la eficiencia y los resultados obtenidos a partir de los recursos ya asignados. Por ende, las propuestas que se presentan a continuación no apuntan a un incremento del gasto público, sino a una reforma integral del sistema educativo orientada a mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la enseñanza. Esto implica revisar los contenidos curriculares para alinearlos con las competencias que demanda el siglo XXI, modernizar las metodologías pedagógicas, fortalecer los mecanismos de evaluación y seguimiento del aprendizaje, y promover una mayor articulación entre la educación y el mercado laboral.

5.3 Sistemas de detección de ausentismo y fortalecimiento de la participación familiar

El sistema GURI, utilizado por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) para registrar la asistencia y el seguimiento de los estudiantes, desempeña un rol clave en la detección temprana de situaciones de ausentismo; sin embargo, actualmente no resulta una herramienta efectiva para abordar estos casos de manera directa. En base a esto, **se propone generar un mecanismo de coordinación que permita que la información registrada en el GURI funcione como señal de alerta para organizaciones civiles y clubes de niños**, que puedan acompañar a las familias y colaborar en garantizar la asistencia de los estudiantes. Por ejemplo, las ONG podrían pasar a buscar a los niños por sus casas para llevarlos al centro educativo, especialmente en casos donde los padres trabajan en el horario de entrada y no pueden asegurar su llegada. En esta línea, comenta Rosana López, subdirectora académica del liceo Juan XXIII y profesora en el liceo N.º 18, que existen experiencias como la del centro juvenil Talita Kum de apoyo socioeducativo, donde, una vez detectado el ausentismo a través del sistema GURI, se contacta a las familias y se apoya el traslado de los niños hacia el centro educativo (comunicación personal, octubre de 2025). Esta articulación fortalecería

las redes comunitarias y mejoraría la coordinación entre el sistema educativo y las organizaciones locales.

En la misma línea, **se propone implementar soluciones concretas de transporte**, como la provisión de bicicletas, ampliando la red de estaciones de “Movete”, iniciativa de la Intendencia de Montevideo, a barrios periféricos donde residen muchos estudiantes, y coordinando con escuelas, liceos y organizaciones comunitarias que puedan canalizar las bicicletas y prestarlas a los alumnos, así como acompañarlos en su traslado, fomentando la seguridad y la participación. Estas medidas buscan garantizar que los estudiantes puedan llegar de manera regular y segura a los centros educativos, reduciendo las barreras logísticas que dificultan la asistencia.

Por otra parte, **se propone condicionar de manera parcial las transferencias monetarias a la participación de los padres en reuniones escolares**. En estas reuniones se mostrará la correlación entre años de estudios y generación de ingresos, así como oportunidades de empleo y movilidad social, con el objetivo de concientizar a las familias sobre la importancia de la educación y promover la asistencia regular de los estudiantes. Asimismo, se propone que estos espacios no se limiten a la transmisión de información, sino que incluyan instancias de participación activa de los padres, invitándolos a involucrarse en procesos de evaluación y en la co-creación de proyectos educativos a nivel del centro. De este modo, las familias pasarían de ser meros receptores de información a actores comprometidos en la mejora del aprendizaje, fortaleciendo el vínculo entre el hogar y la institución educativa.

Finalmente, **se propone desarrollar campañas de concientización dirigidas a padres y tutores** para revertir la problemática cultural vinculada a la asistencia escolar. Estas campañas incluirán material audiovisual, talleres y charlas en barrios o centros comunitarios, destacando la relevancia de la educación, los riesgos del abandono escolar y los beneficios de la permanencia en la escuela o liceo.

5.4 Plan integral de apoyo educativo para prevenir la deserción escolar

Diversos estudios señalan que el ausentismo y la interrupción en la asistencia escolar generan pérdidas de aprendizaje que dificultan la reinserción académica de alumnos cuando regresan al aula, contribuyendo a su desmotivación y eventualmente al abandono. En particular, la CEPAL (2024) advierte que los cierres escolares durante la pandemia provocaron interrupciones educativas y retraso escolar que aumentan el riesgo de deserción; por su parte, el informe de UNICEF (2017) identifica el ausentismo como una señal de riesgo temprano para el abandono escolar.

Para enfrentar el problema de la deserción escolar derivado del rezago que experimentan muchos estudiantes tras ausencias prolongadas, **se propone la implementación de un programa mixto de apoyo educativo virtual**, que combine el uso de tecnologías de inteligencia artificial con tutorías humanas. Este programa estaría validado y coordinado por un organismo central, como la ANEP, y tendría como objetivo ofrecer a los estudiantes materiales de refuerzo accesibles, personalizados y de bajo costo. La iniciativa se sustentaría en una plataforma virtual, CREA por ejemplo, que integre videos educativos generados mediante inteligencia artificial, elaborados a partir de los contenidos curriculares oficiales y de los libros utilizados en el aula. Estos videos ofrecerían explicaciones claras sobre los temas que suelen generar mayores dificultades tras períodos de inasistencia, junto con resúmenes, actividades interactivas y ejercicios autocorregibles.

La experiencia de IAs especializadas en educación como ALEKS ha demostrado buenos resultados, aunque actualmente se limita a la enseñanza de matemática. **Se propone ampliar la integración de IAs especializadas en educación** para materias como informática, historia o lengua representa un desafío que estas plataformas pueden ayudar a superar mediante el seguimiento personalizado del aprendizaje. Los sistemas de IA permitirían realizar diagnósticos iniciales del nivel del estudiante, detectar rezagos específicos y adaptar las explicaciones y ejercicios a su ritmo y necesidades particulares. Algunos referentes útiles para el desarrollo de este sistema, son herramientas de inteligencia artificial especializadas en educación ya presentes en el mercado como Khanmigo y Flint, que posibilitan una interacción

directa, corrigiendo ejercicios en tiempo real y guiando al estudiante en la adquisición de competencias específicas.

Como complemento, **se propone incluir tutorías virtuales a cargo de docentes, profesionales o estudiantes avanzados**, con el propósito de aclarar dudas, ofrecer acompañamiento pedagógico y fomentar la motivación. Estas tutorías podrían desarrollarse en el marco de programas de voluntariado o con una remuneración honoraria simbólica, de manera de garantizar la sostenibilidad del proyecto sin requerir una inversión excesiva de recursos públicos. En esta misma línea, **se propone implementar clubes de tareas domiciliarias**, espacios seguros y de apoyo donde los estudiantes puedan realizar sus deberes con acompañamiento, resolver dificultades de aprendizaje y reforzar hábitos de estudio. En este marco, **se propone incorporar la figura de un mentor, un alumno avanzado o destacado que brinde orientación a sus pares** con mayores rezagos. Este rol no sólo fortalecería el funcionamiento del club, sino que además consolidaba la idea de programas de mentoría como herramienta para promover la colaboración entre estudiantes. La mentoría, al generar vínculos de apoyo y pertenencia, contribuye a fortalecer las trayectorias educativas y aumenta la retención escolar, dado que los alumnos mentores y los aprendices se benefician del intercambio y del sentido de comunidad que se produce en el proceso.

5.5 Centro educativo como segundo hogar

Si bien ya se han implementado diversas iniciativas para generar un cambio cultural desde el hogar y promover valores positivos relacionados con la educación, se propone complementar estas medidas fomentando que los estudiantes pasen más tiempo en el liceo participando en actividades extracurriculares. La idea es ofrecer un espacio seguro y estimulante donde los jóvenes puedan aprender, socializar y desarrollar habilidades, reforzando la percepción de que estudiar y formarse es valioso. Rosana López explicó que en los liceos de contexto vulnerable los estudiantes suelen repetir en el aula las actitudes violentas que ven en sus casas (comunicación personal, octubre 2025). Esto refuerza la necesidad de que la institución educativa asuma un rol activo en la formación de hábitos y valores,

ofreciendo entornos que contrarresten esas dinámicas y promuevan la convivencia, el respeto y la cooperación.

En base a lo expuesto, **se propone extender el horario de los centros educativos de primaria y secundaria** mediante la organización de talleres de arte, música, deportes, tecnología, clubes de debate, proyectos comunitarios y actividades de mentoría entre pares. Un ejemplo sencillo podría ser la implementación de un modelo de Naciones Unidas, práctica habitual en diversos países como herramienta de aprendizaje y desarrollo de habilidades sociales y de investigación. La Facultad de Derecho de la UDELAR ha llevado a cabo este tipo de eventos, organizado por asociaciones y grupos estudiantiles, lo que demuestra que estas iniciativas pueden desarrollarse a través de la colaboración de la sociedad civil y el compromiso estudiantil, sin necesidad de un gasto público elevado.

Para minimizar los costos, la implementación se realizará mediante colaboración con organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros culturales locales y voluntariado docente o de estudiantes avanzados, quienes aporten conocimientos y faciliten los talleres. Esto permite aprovechar recursos ya existentes en la comunidad sin requerir una gran inversión pública adicional.

Asimismo, **se propone incorporar proyectos de trabajo comunitario** que fortalezcan el sentido de pertenencia y responsabilidad social entre los estudiantes. Algunas actividades posibles incluyen pintar y mantener las instalaciones del propio liceo, crear y cuidar huertas escolares, colaborar con comedores o jardines de infantes del barrio, realizar campañas ambientales o de reciclaje, y participar en jornadas de apoyo a adultos mayores o personas en situación de vulnerabilidad. Estas experiencias promueven la cooperación, el compromiso cívico y el orgullo por el entorno educativo.

Por último, **se propone una mayor provisión de comidas en los centros públicos**, en el marco de esta extensión del horario tanto de primaria como de secundaria. Esta medida cumple un doble propósito: incentivar que los estudiantes permanezcan en la escuela o liceo participando de talleres y actividades extracurriculares, y a la vez constituye una vía adicional de apoyo a la infancia y adolescencia, asegurando una alimentación adecuada

En conjunto, esta estrategia busca consolidar la educación como un entorno formativo integral, capaz de fortalecer hábitos, valores y motivación académica, y de posicionar al liceo como un espacio de desarrollo personal, comunitario y ciudadano.

5.6 Motivación estudiantil y autonomía curricular frente a la deserción

A lo largo de este ensayo se han analizado diversos factores que explican el ausentismo y la deserción estudiantil. Uno de los más relevantes es la desmotivación, que surge cuando el estudiante no encuentra sentido ni interés en lo que aprende, ya sea por falta de aplicabilidad práctica o por la escasa conexión entre los contenidos y sus aspiraciones personales. En los últimos años, la irrupción de nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, ha acentuado este fenómeno, ya que ciertas tareas que antes se entendían como valiosas hoy pierden relevancia frente a las capacidades de estas herramientas. Por ejemplo, la redacción de un texto breve o la resolución de ejercicios básicos de matemáticas, que antes servían como práctica fundamental, pueden parecer poco útiles para algunos estudiantes al compararlas con lo que puede producir de inmediato un sistema de IA.

El sistema educativo actual impone una currícula nacional rígida y uniforme, con escaso margen para la adaptación institucional. Esto limita la capacidad de las escuelas y liceos de innovar o de responder a las particularidades de sus estudiantes y comunidades. Un modelo tan homogéneo tiende a desmotivar tanto a docentes como a alumnos, al no permitir enfoques pedagógicos diferenciados.

Frente a ello, podría explorarse la posibilidad de avanzar hacia planes de estudio más flexibles y especializados, diseñados por cada institución de acuerdo con sus fortalezas e intereses. Por ejemplo, una escuela podría desarrollar un programa orientado a la programación, que debería contar con la validación de un organismo regulador, tal como ocurre en Uruguay con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el caso de los títulos universitarios, para garantizar su calidad y reconocimiento oficial.

El modelo universitario uruguayo demuestra que es posible mantener estándares mínimos comunes sin perder diversidad y autonomía. Aunque todas las carreras

comparten un núcleo básico, cada universidad diseña su propio plan de estudios con enfoques distintos, ya sea más académico o más práctico. Este ejemplo muestra que la variedad curricular puede coexistir con la calidad y el reconocimiento oficial, y puede servir de referencia para la educación secundaria.

Como sostiene Howard Gardner en *The theory of multiple intelligences* (2011), en contraposición al esquema tradicional que mide la inteligencia únicamente a través del coeficiente intelectual (CI), existen múltiples formas de inteligencia que no pueden reducirse a un solo indicador. El autor identifica ocho tipos principales, entre los que se incluyen la inteligencia lógico-matemática, la interpersonal, la espacial, la lingüística y la musical, entre otras. Desde esta perspectiva, un sistema educativo menos generalista y más especializado permitiría no solo desarrollar de forma más integral el potencial de cada estudiante, sino también contribuiría significativamente a la reducción de las tasas de deserción escolar.

La evidencia empírica respalda esta postura. En uno de los estudios más exhaustivos sobre la aplicación de la teoría de las Inteligencias Múltiples (MI), Kornhaber, Fierros y Veenema (2004) analizaron datos provenientes de 41 escuelas que habían implementado prácticas curriculares basadas en MI durante al menos tres años. Los resultados fueron contundentes: el 80 % de las instituciones reportó mejoras en los puntajes de las pruebas estandarizadas, el 54 % observó avances en la disciplina estudiantil, el 60 % destacó un mayor involucramiento de las familias, y el 78 % identificó un mejor desempeño de los estudiantes con dificultades de aprendizaje.

Las reformas curriculares suelen aplicarse con lentitud, cada diez o veinte años, lo que hace que el sistema educativo reaccione tarde ante los nuevos desafíos tecnológicos, sociales y laborales. La autonomía curricular permitiría revertir ese desfase mediante una actualización continua, más dinámica y cercana a la realidad.

En Uruguay persiste cierta resistencia cultural a los cambios educativos, incluso cuando la evidencia demuestra sus beneficios. Sin embargo, avanzar hacia un modelo más flexible no implica perder calidad, sino potenciarla.

En este sentido, **se propone avanzar hacia un sistema educativo para la enseñanza secundaria⁷ que otorgue mayor flexibilidad curricular.** La idea central es que cada institución educativa tenga la posibilidad de diseñar sus propios planes de estudio, manteniendo únicamente un núcleo básico de asignaturas obligatorias, como Matemática, Lengua y ciencias duras, definido a nivel central. Esto no significa que serán materias electivas para los alumnos, sino que cada institución puede decidir qué asignaturas y contenidos conforman el porcentaje restante de su currícula, más allá de las materias universales que se mantienen en toda la educación secundaria.

Un sistema de estas características permitiría que cada estudiante desarrolle su potencial de manera más integral, fomentando trayectorias educativas personalizadas y mejorando la motivación, lo que contribuiría a reducir la deserción y fortalecer la calidad del aprendizaje.

5.7 Formación dual

Para abordar el problema de la desmotivación estudiantil, resulta fundamental desarrollar una propuesta de formación dual desde una etapa más temprana de la trayectoria educativa. La razón es sencilla: existen dos grandes fuentes de motivación humana. Por un lado, la motivación intrínseca, asociada al disfrute personal que genera una actividad; y por otro, la motivación extrínseca, vinculada a los beneficios futuros que se derivan de realizarla.

Con esta propuesta, se busca fortalecer la motivación extrínseca del estudiante, mostrándole que, incluso si no disfruta plenamente del estudio, puede encontrar un incentivo en el impacto positivo que este tendrá sobre su futuro profesional. Cuando el estudiante percibe que los contenidos que aprende están desconectados de la práctica real en el ámbito laboral, esta dimensión de la motivación se debilita considerablemente. Como comenta Pablo Mieres, existe una gran distancia entre lo

⁷ La educación primaria cumple el rol de garantizar competencias básicas universales, como lectura, escritura, cálculo, comprensión y convivencia, además de desarrollar capacidades de socialización que permiten al niño integrarse a la sociedad. A partir de los 12 o 13 años, los estudiantes comienzan a manifestar intereses, talentos y motivaciones diversas, por lo que es en la educación secundaria, y no en primaria, donde resulta más pertinente introducir mayor flexibilidad curricular.

aprendido en el liceo y lo requerido en el ámbito laboral. Este diagnóstico se refuerza con lo expuesto por Urwicz (2018), quien cita a Pablo Menese al indicar que completar el bachillerato no necesariamente se traduce en un incremento sustancial de los ingresos respecto de quienes culminan solo tercer año de liceo. Por ejemplo, un adolescente que abandonaba tras tercer año podía ganar unos \$10.000 mensuales, mientras que otro que completaba el bachillerato ingresaba con un salario inicial de \$15.000; sin embargo, el primero pronto alcanzaba ese mismo nivel de ingresos, mostrando que la experiencia laboral temprana puede compensar parcialmente la falta de educación formal.

A pesar de que se otorguen becas o transferencias para mantener a los adolescentes en el liceo, estos incentivos no garantizan una retención efectiva si la educación no les resulta útil ni orientada al mercado laboral. En base a este análisis, **se propone implementar un sistema de formación dual en el sistema educativo público para bachillerato**, inspirado en la experiencia del Programa de ÁNIMA, combinando enseñanza teórica en el aula con prácticas profesionales en empresas, permitiendo que los estudiantes desarrollen competencias técnicas y socioemocionales relevantes, fortalezcan su motivación y perciban un vínculo directo entre los aprendizajes y las oportunidades futuras en el mercado laboral.

ÁNIMA tiene un programa educativo de formación dual dirigido a estudiantes de bachillerato, que combina la enseñanza teórica en el aula con experiencias prácticas en empresas. Su finalidad es preparar a los jóvenes tanto para continuar con estudios superiores como para integrarse al mercado laboral, desarrollando habilidades técnicas y socioemocionales aplicables y relevantes.

El Programa ÁNIMA ofrece un modelo de formación dual para estudiantes de bachillerato que combina teoría y práctica profesional. Su objetivo es preparar a los jóvenes tanto para continuar estudios superiores como para integrarse al mercado de trabajo, desarrollando habilidades aplicables y relevantes. El programa cuenta con dos itinerarios: Administración, que abarca áreas como recursos humanos, marketing y gestión de negocios; y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), centrado en programación y manejo de software. Durante los dos últimos años de bachillerato (11.º y 12.º), los estudiantes realizan prácticas en empresas

asociadas tres veces por semana, durante 12 horas, bajo la supervisión de un tutor que evalúa su desempeño y garantiza la coherencia entre la práctica y el perfil académico.

Los resultados son notables: asistir al Programa ÁNIMA se asocia con un aumento del 48% al 62% en la probabilidad de completar el bachillerato. Además, los egresados presentan entre 23% y 35% más probabilidad de continuar estudios universitarios y entre 19% y 34% más de incorporarse al mercado laboral (Garrido, 2024).

El sistema de formación dual propuesto incluiría distintos componentes que permitan combinar de forma efectiva el aprendizaje teórico con la experiencia práctica, garantizando su viabilidad dentro del sistema público.

En primer lugar, se incorporarán prácticas profesionales estructuradas, desarrolladas en empresas, organizaciones sociales o instituciones públicas. Para ello, se establecería un convenio marco que defina qué instituciones pueden participar, los perfiles requeridos y las responsabilidades de los estudiantes, asegurando que las tareas tengan un carácter educativo y formativo, y no meramente productivo. Para garantizar reconocimiento formal, cada práctica sería certificada por la institución educativa y validada por la ANEP, de modo que el tiempo invertido por el estudiante en la empresa tenga valor académico y contribuya a su trayectoria educativa.

En cuanto a la organización del tiempo, si bien el objetivo a largo plazo sería alcanzar un esquema similar al de ÁNIMA, con tres jornadas semanales dedicadas a la práctica en empresas, se reconoce que en una primera etapa podría implementarse un modelo gradual, comenzando con dos días semanales, por ejemplo los jueves y viernes. Esta modalidad permitiría compatibilizar las exigencias curriculares con la experiencia laboral, garantizando una transición realista y sostenible.

Cada estudiante contará además con un sistema de mentoría y seguimiento, integrado por un docente tutor y un referente dentro de la empresa, que orienten y evalúen su desempeño. Esta estructura busca asegurar que la experiencia práctica

tenga un sentido pedagógico claro y que los estudiantes logren vincular lo aprendido en clase con las habilidades que demanda el entorno laboral.

Finalmente, para llevar a cabo esta propuesta es esencial la participación activa del sector empresarial, ya que la efectividad del modelo depende de que existan empresas dispuestas a ofrecer espacios de práctica formativa. En esta línea, **se propone aumentar los incentivos fiscales mediante créditos fiscales directos por cada estudiante en práctica**, reduciendo así el impuesto a pagar, así como exonerar de aportes patronales de empleo juvenil a quienes se inscriban en este mecanismo. No obstante, la estrategia no debe limitarse a lo fiscal. Además, **se propone fomentar mecanismos de colaboración directa con las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)**, permitiéndoles recibir estudiantes en prácticas. Estas podrían desempeñar un rol clave al recibir estudiantes en prácticas, generando un beneficio mutuo: los jóvenes adquieren experiencia profesional real en entornos de trabajo dinámicos, mientras que las empresas incorporan jóvenes con formación técnica y entusiasmo, lo que puede ayudarlas a fortalecer su estructura operativa y acompañar sus procesos de crecimiento. De esta forma, la formación dual no se concibe sólo como un programa educativo, sino como una alianza estratégica entre el sistema educativo y el tejido productivo.

Por otra parte, si bien la evidencia empírica muestra que la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) ha obtenido buenos resultados en materia de inserción laboral, a esa altura muchos jóvenes ya han abandonado el sistema educativo. Por ello, resulta clave anticipar la vinculación entre educación y empleo desde el bachillerato. En la misma línea, en la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) también **se propone reducir algunas horas teóricas para incrementar el tiempo de práctica en empresas**, fortaleciendo la conexión entre aprendizaje y experiencia laboral.

5.8 Becas de inclusión educativa: una educación más eficiente y de mayor calidad

En su ensayo “The Role of Government in Education” (1955), Milton Friedman plantea una crítica al modelo tradicional de provisión pública de la educación, señalando que la administración directa de las escuelas y liceos por parte del

Estado puede conducir a ineficiencias, escasa innovación y una limitada capacidad para adaptarse a las necesidades específicas de distintos estudiantes, especialmente aquellos con menores capacidades cognitivas o con altas habilidades. Frente a ello, Friedman propone separar el financiamiento de la provisión educativa, a través de un sistema de vouchers que permita subsidios a la demanda en lugar de a la oferta. Según esta propuesta, los recursos estatales se canalizarán directamente hacia las familias, quienes podrían elegir libremente entre distintas instituciones educativas, públicas o privadas, generando así incentivos para que las escuelas mejoren su calidad y se adapten a la diversidad de sus estudiantes. Esta lógica busca evitar que las escuelas públicas operen sin presiones competitivas que las impulsen a ofrecer un mejor servicio.

A continuación, se analizarán experiencias internacionales en las que se ha implementado un sistema de este tipo, para luego explorar su posible aplicación en el contexto uruguayo.

La experiencia de Suecia ofrece evidencia relevante sobre los efectos de un sistema de vouchers educativos a gran escala. A partir de la reforma de 1992, que permitió a las familias elegir entre escuelas públicas e independientes con financiamiento estatal, se observó una mejora sostenida en los resultados promedio. Según Böhlmark y Lindahl (2012), un aumento del 10% en la proporción de estudiantes que asisten a escuelas independientes se asocia con un incremento cercano a dos puntos percentiles en el rendimiento académico, una mayor probabilidad de asistir a la universidad y más semanas de escolarización completadas. Estos beneficios no implicaron un aumento del gasto educativo por alumno, por lo que pueden interpretarse como mejoras en la productividad del sistema. Los efectos positivos parecen derivar principalmente de la competencia entre instituciones, más que de diferencias estructurales entre escuelas públicas e independientes. Este caso demuestra cómo un diseño institucional adecuado puede canalizar la competencia hacia mejoras reales en la calidad educativa.

Considerando el trabajo de Böhlmark y Lindahl, así como el análisis de Canals, Aguirre, Blanco, Fábrega, Mena y Paulus (2019), es posible identificar cuatro aspectos clave para el diseño de sistemas de vouchers. Böhlmark y Lindahl

destacan que, a diferencia del caso sueco, citando estudios como el de Hsieh y Urquiola (2006) sobre la experiencia chilena no encontraron evidencia de mejoras significativas en los resultados educativos promedio, como puntajes en pruebas estandarizadas, tasas de repetición o años de escolarización, tras la implementación del sistema. Por su parte, Canals et al. (2019) profundizan en las limitaciones estructurales del “voucher a la chilena” y aportan elementos críticos que permiten repensar el diseño de estos esquemas de financiamiento educativo. Estos cuatro aspectos clave pueden resumirse en:

Selección de estudiantes en lugar de mejora educativa: En Chile, el sistema de vouchers permite a muchas escuelas seleccionar a sus alumnos, lo que genera un efecto de “*selección negativa*” o “*cream-skimming*”. Las instituciones compiten por atraer a los estudiantes con mejor rendimiento o comportamiento, en lugar de mejorar la calidad educativa para todos. Así, el foco de la competencia se desplaza desde el aprendizaje hacia la composición del alumnado, reduciendo el potencial del sistema para elevar el nivel general de la educación.

Débil incentivo para mejorar escuelas públicas: En Chile, muchas escuelas públicas dependen de presupuestos municipales y no ven amenazada su existencia, incluso si pierden alumnos. Esto significa que la competencia no ejerce presión real para que las escuelas públicas mejoren sus procesos educativos, lo que debilita uno de los supuestos centrales del sistema de vouchers: que la competencia elevaría la calidad de todas las instituciones.

Segregación socioeconómica y racial: El sistema de vouchers en Chile ha contribuido a una mayor segmentación del sistema educativo, donde las escuelas privadas subvencionadas tienden a concentrar estudiantes de sectores medios y altos, mientras que las escuelas públicas albergan a los sectores más vulnerables. Esta dinámica ha profundizado la segregación socioeconómica, e incluso racial, en ciertos contextos urbanos. En contraste, en Suecia, si bien también existen escuelas privadas financiadas con fondos públicos, las regulaciones prohíben la selección de alumnos y los cobros adicionales, lo cual limita los incentivos para segregar y fomenta una mayor diversidad dentro de las aulas.

Modalidad de entrega del cupón: Mientras en Chile la subvención se transfiere directamente a las instituciones educativas según la asistencia de los estudiantes, en Suecia el voucher es entregado a las familias, quienes lo utilizan para inscribir a sus hijos en la escuela de su preferencia. Al recibir el voucher, las familias toman conciencia explícita del subsidio estatal y de su poder de decisión en el sistema educativo. El cupón materializado se transforma en un elemento que empodera a los padres como clientes, lo cual fomenta una actitud más crítica y exigente hacia las instituciones. En consecuencia, se fortalece la competencia entre centros educativos por captar y retener estudiantes, lo que incentiva la mejora en la calidad del servicio ofrecido. La visibilidad del instrumento refuerza el rol activo de los usuarios, promoviendo decisiones más informadas y un mayor involucramiento en el proceso educativo.

Aplicación en Uruguay

La experiencia internacional sugiere que los sistemas de vouchers pueden contribuir a mejorar la eficiencia y la calidad educativa cuando se diseñan bajo criterios de equidad, transparencia y rendición de cuentas. En el caso uruguayo, **se propone avanzar hacia un modelo universal de financiamiento por estudiante**, mediante becas educativas que reemplacen el actual esquema de asignación presupuestal directa a los centros públicos, tanto en primaria como secundaria. Bajo este modelo, cada estudiante recibirá una beca de valor uniforme, equivalente al costo promedio anual por alumno del sistema público, determinado por el Estado. Dicho monto representaría el financiamiento estándar que las instituciones educativas, públicas o privadas adheridas al régimen, recibirán por cada estudiante matriculado.

El voucher se entregaría de forma física o digital a las familias, en intervalos definidos (mensuales o semestrales), para que estas lo presenten en la institución educativa de su elección. Este mecanismo busca empoderar a los padres como actores activos del sistema, reforzando su capacidad de decisión y aumentando la transparencia sobre el destino de los recursos públicos. Una vez presentado el voucher el Estado transferirá directamente los fondos al centro correspondiente.

Para garantizar la equidad y evitar procesos de segregación, las instituciones que participen del sistema no podrán seleccionar alumnos por rendimiento, ingresos o

antecedentes familiares, ni cobrar montos adicionales al valor del voucher. Los colegios privados que opten por adherirse al régimen de vouchers deberán aceptar esta estructura de financiamiento estándar; quienes prefieran mantener cuotas superiores podrán hacerlo, pero sus estudiantes no recibirán el subsidio público.

De este modo, la competencia entre centros se centraría en la calidad de la enseñanza, la gestión y los resultados, y no en la capacidad de pago de las familias o la composición socioeconómica del alumnado.

En este esquema, el sistema público pasaría a operar íntegramente mediante vouchers, eliminando la asignación automática de recursos por infraestructura o dependencia institucional, y sustituyéndola por un financiamiento basado en la demanda efectiva. Las instituciones con buena gestión y alta demanda recibirán más recursos, mientras que aquellas con desempeño deficiente tendrían incentivos a mejorar su calidad o reestructurarse, fortaleciendo así la eficiencia general del sistema educativo.

Es importante destacar que este modelo no busca privatizar la educación, sino fortalecerla y democratizarla. Los recursos continúan siendo públicos y el sistema mantiene estándares uniformes, control estatal y rendición de cuentas. La libertad de elección que ofrecen los vouchers permite que todas las familias, independientemente de su nivel socioeconómico, puedan acceder a la institución que consideren más adecuada para sus hijos. Así, se promueve una mayor participación de los usuarios en la educación, se incentiva la mejora de los centros educativos y se amplía la equidad en el acceso a oportunidades de calidad, sin transformar la educación en un bien comercial exclusivo.

Si bien la introducción de un sistema de este tipo podría implicar un aumento inicial del gasto público, al incorporar a estudiantes provenientes del sector privado, este impacto sería probablemente transitorio. En la medida en que el nuevo esquema fomente una gestión más eficiente y competitiva de los centros educativos, el dinero se asignará según la matrícula efectiva, se optimizarán recursos internos (personal, infraestructura, programas) y se reduciría la repetición y la deserción. Esto permitiría que el gasto por alumno se mantenga constante o incluso disminuya, compensando la mayor cobertura. Así, las mejoras en eficiencia y calidad educativa podrían

traducirse en un uso más racional de los recursos públicos, evitando un aumento real del gasto y generando beneficios de mediano y largo plazo para el sistema educativo.

5.9 Reconocimiento por valor agregado al aprendizaje

Mantener motivados a los docentes es fundamental para mejorar la calidad de la enseñanza. Cuando la motivación intrínseca no alcanza, resulta útil complementar con incentivos externos que reconozcan y premien el impacto real en el aprendizaje de los estudiantes. En este sentido, **se propone la creación de un bono por valor agregado al aprendizaje**, destinado a recompensar a los docentes según el progreso efectivo de sus alumnos a lo largo del año. Para ello, la ANEP aplicaría una prueba diagnóstica al inicio y otra al final del ciclo lectivo. La diferencia entre ambas mediciones determinaría el monto del incentivo económico. El sistema incorporaría mecanismos de ajuste por equidad, considerando variables como el contexto socioeconómico de los estudiantes, el tamaño del grupo y el nivel de partida del curso. De esta forma, se evitaría penalizar a los docentes que trabajan en contextos más desafiantes. Para garantizar la integridad técnica, las pruebas serían elaboradas y custodiadas exclusivamente por la ANEP, y solo se darían a conocer el día de su aplicación. Se recomienda comenzar con una implementación piloto, que podría realizarse en todos los cursos seleccionados o mediante un muestreo rotativo, es decir, alternando anualmente los grupos evaluados. Además de servir como base para el incentivo, los resultados permitirían obtener diagnósticos precisos para orientar tutorías y programas de acompañamiento docente.

6. Políticas de capacitación laboral

En un contexto de pobreza infantil, cuya principal causa es que los hogares viven en situación de vulnerabilidad por dificultades de acceso al mercado laboral de los adultos que los integran, resulta necesario implementar políticas de capacitación que faciliten la inserción de estos adultos en el trabajo.

6.1 Reformas a la formación profesional continua para la inserción laboral

En Uruguay, la formación continua cuenta con una amplia oferta pública encabezada por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), que actúa como organismo de referencia en materia de capacitación y reconversión laboral. A su vez, otras instituciones como la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) desempeñan un papel relevante al ofrecer programas orientados al desarrollo técnico y profesional de los trabajadores a lo largo de su vida laboral.

Sin embargo, esta diversidad institucional no se traduce en un verdadero sistema integrado de formación. Como señalan Apella y Zunino (2023), la ausencia de una coordinación institucionalizada entre los distintos organismos genera una oferta fragmentada, lo que impide que se perciba como un sistema nacional coherente de formación continua.

Apella y Zunino (2023) señalan que “apuntar a una mayor coordinación e institucionalidad permitiría organizar de forma más adecuada la oferta de formación, evitar la duplicación de esfuerzos y facilitar la movilidad horizontal de las personas entre los diferentes programas públicos de FPC-C”. En esta línea, **se propone avanzar hacia un sistema coordinado de formación continua, donde INEFOP, UTU, UTEC y otros actores trabajen de manera articulada, mediante la creación de una plataforma centralizada**, que podría ser una app y o sitio web, que publique todos los cursos, itinerarios y cupos disponibles, facilitando la visualización completa de la oferta y evitando duplicaciones. Esta coordinación incluiría también la definición de lineamientos curriculares comunes para que los programas puedan complementarse y permitir la transferencia de aprendizajes entre instituciones. Además, **se propone un sistema coordinado de seguimiento de los participantes** que permitiría monitorear sus trayectorias y que incorpore herramientas de inteligencia artificial para recomendar cursos adicionales, según el perfil de la persona y la formación ya completada.

Por otro lado, como medida de corto y medio plazo **se propone la implementación de cursos de enseñanza de herramientas digitales básicas y uso de inteligencia artificial para adultos en situación de vulnerabilidad**, con el objetivo de fortalecer competencias fundamentales para la inserción laboral en un entorno cada vez más digitalizado. Esta iniciativa podría complementarse con la potenciación de cursos en plataformas como Coursera, en la cual INEFOP, desde 2020, adhiere a través del programa “Government: Programa de Reactivación de la Fuerza Laboral”, incluyendo la posibilidad de otorgar certificación oficial de la institución. Esto no solo incentivaría la participación de los adultos, sino que también funciona como un sello de calidad para empleadores que buscan validar las competencias adquiridas.

6.2 (Re) skilling de la población vulnerable: combatiendo el desempleo

Muchas de las personas que hoy se encuentran en situación de pobreza, o que están a un paso de caer en ella, dependen de empleos con alta probabilidad de ser automatizados en los próximos años, como cajeros, peones de depósito, personal de limpieza, choferes, repartidores o trabajadores de call centers, caracterizados por su fuerte componente rutinario. El desempleo afecta en mayor magnitud a las personas con menor nivel educativo⁸, lo que evidencia la necesidad de políticas activas para la capacitación laboral dirigidas a este grupo.

Según Apella y Zunino (2023), retomando la hipótesis de desrutinización propuesta por Autor et al. (2003), Spitz-Oener (2006), Acemoglu y Autor (2011) y Keister y Lewandowski (2016), las tareas rutinarias, tanto manuales como cognitivas, son las más propensas a ser sustituidas por tecnologías capaces de replicar eficientemente dichas actividades, mientras que las ocupaciones intensivas en tareas no rutinarias y cognitivas a la vez, tienden a verse estimuladas por el progreso tecnológico, aumentando su participación relativa en el mercado laboral.

Frente a este escenario, Uruguay enfrenta el doble desafío de reconvertir laboralmente a quienes ocupan empleos en riesgo de automatización y formar a los adultos desempleados para que puedan insertarse en sectores dinámicos de la

⁸ Ver tasas de desempleo por nivel educativo en Uruguay (1991–2022) en Anexo G.

economía. Actualmente, la región atraviesa una crisis de oficios técnicos, lo que constituye una oportunidad para orientar políticas de capacitación hacia estos rubros, donde existe escasez de trabajadores cualificados, como electricistas, mecánicos o técnicos en mantenimiento industrial (Altavista, 2023).

Se propone financiar, mediante un programa de becas de formación laboral, cursos de corta duración, de entre seis meses y un año, orientados a oficios con demanda laboral comprobada. Si bien estos cursos no ofrecen la formación integral de una institución como la UTU, están diseñados para personas que necesitan una capacitación rápida y práctica, muchas de las cuales no tienen la posibilidad de dedicar tres años a un bachillerato técnico. Las becas podrán aplicarse tanto a cursos ofrecidos por instituciones públicas como por empresas o centros privados que cumplan con los requisitos establecidos. Los beneficiarios deberán encontrarse en situación de vulnerabilidad laboral, pertenecer a los dos quintiles más bajos de ingreso y no haber accedido previamente a este apoyo.

Para incentivar la participación del sector privado, **se propone que las empresas puedan computar hasta 1,5 veces el gasto en formación como donaciones especiales**, conforme al régimen vigente, destinando esos fondos a becas validadas por el MEC y administradas por INEFOP. Además, se busca potenciar la participación del sector privado en programas de formación dual, generando sinergias entre la capacitación de las personas y las necesidades reales del mercado laboral. Un ejemplo concreto es la colaboración con Nordex, donde desde 2022 se capacitaron participantes en tareas específicas de la empresa, se entregaron 75 certificados de formación y se crearon 34 nuevos puestos de prácticas formativas (Montevideo Portal, 2024).

7. Generación de puestos de trabajo

Tras haber presentado propuestas vinculadas a la educación y capacitación, resulta imprescindible avanzar hacia la dimensión complementaria de la creación de empleo. La razón es clara: de poco sirve mejorar el acceso y la calidad educativa si esos avances no logran traducirse en mayores y mejores oportunidades laborales. En este marco, se abordarán propuestas que apunten a tender un puente entre la

formación y la inserción laboral, entendiendo que solo así se podrá garantizar que la inversión en capital humano se convierta en un motor de desarrollo.

Asimismo, en América Latina, la relación entre educación y empleo enfrenta un desafío estructural: la llamada “trampa del capital humano”. Muchos jóvenes, especialmente de hogares vulnerables, acceden a una educación limitada que no logra traducirse en empleos de calidad, lo que perpetúa la baja productividad y la pobreza intergeneracional. Por ello, resulta esencial complementar las políticas educativas con estrategias efectivas de generación de empleo.

7.1 Políticas de inserción laboral

En cuanto a las políticas de inserción laboral, resulta pertinente vincularlas con la formación en escuelas de oficios y las políticas de skilling mencionadas anteriormente. **Se propone que los participantes reciban un pago por las horas de trabajo prácticas realizadas dentro de su capacitación**, de modo que comiencen a generar el hábito del trabajo remunerado. Conforme avancen en experiencia y puedan acceder a empleos externos, este apoyo podría reducirse progresivamente, facilitando así una transición sostenible al mercado laboral.

Asimismo, **se propone aplicar este esquema en instituciones como la UTU**, particularmente en cursos como carpintería, donde actualmente los estudiantes adquieren la madera y conservan los productos elaborados.

Bajo esta política, los bienes producidos serían comercializados por la institución, y los estudiantes recibirían una retribución equivalente a un salario. El aspecto central radica en que el propio centro educativo asuma un rol activo en la gestión de las ventas y en la vinculación con potenciales clientes, fortaleciendo así la articulación entre formación y mercado. Este modelo sería adaptable a otras áreas de capacitación, como herrería, electricidad, entre otras, permitiendo que la escuela no solo forme en el oficio, sino que también canalice encargos y oportunidades laborales. De este modo, los alumnos obtendrían una primera experiencia de trabajo real, generando ingresos mientras se forman y fortaleciendo su futura empleabilidad.

Complementando estas iniciativas, con el objetivo de fortalecer la inclusión laboral y promover la equidad de oportunidades, **se propone simplificar los requisitos y ampliar el alcance de los incentivos fiscales previstos en las actuales políticas de promoción del empleo** como la Ley de Empleo Juvenil (N.º 19.133) y la Ley de Prácticas Formativas (N.º 19.973), de modo que las empresas puedan acceder con mayor facilidad a los beneficios cuando contraten personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

En este sentido, **se propone que las empresas que incrementen su plantilla mediante la incorporación de trabajadores pertenecientes a dichos colectivos puedan beneficiarse de un tratamiento fiscal diferenciado**. Esto implica poder computar los salarios correspondientes como gasto por un factor de 1,5 durante los primeros 36 meses y por un factor de 1,25 durante los siguientes 24 meses. Asimismo, **se propone un esquema gradual de exoneración de aportes patronales**, de manera que los aportes estén exonerados en un 100% durante los primeros 36 meses y en un 50% durante los 24 meses siguientes, incentivando tanto la contratación inicial como la retención de los trabajadores en el tiempo.

Finalmente, **se propone incorporar una bonificación adicional por capacitación**, destinada a aquellas empresas que desarrollen instancias de formación técnica, acompañamiento laboral o programas de mentoring orientados a fortalecer las competencias de los trabajadores incorporados. En estos casos, la empresa podría acceder a un crédito fiscal complementario, deducible del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE), equivalente a un porcentaje de la inversión efectivamente realizada en capacitación o tutoría.

7.2 Microcrédito

El acceso al crédito constituye un elemento central para la generación de empleo y la autonomía económica, especialmente para quienes emprenden de manera individual o gestionan negocios de muy pequeña escala, como feriantes, vendedores ambulantes o talleres familiares. En Uruguay, la disponibilidad de financiamiento accesible para estos actores sigue siendo limitada, muchas veces por la informalidad, lo que dificulta que puedan invertir en insumos, equipamiento o ampliar su actividad productiva.

En este sentido, resulta ilustrativo observar cómo algunos instrumentos estatales concentran sus recursos en sectores específicos, como ocurre con el Instituto Nacional de Colonización, que destina importantes fondos para facilitar el acceso a tierras a jóvenes con vocación rural, respaldando proyectos que pueden requerir uno o dos millones de dólares. Surge, sin embargo, una pregunta inevitable: ¿por qué este tipo de apoyos no se extiende a otros rubros, como la panadería, la carpintería o pequeños comercios, donde con montos mucho menores, 50 mil dólares, por ejemplo, podría impulsarse de manera decisiva el autoempleo y la generación de ingresos? Si bien este planteo excede los alcances de este ensayo, vale la pena dejar planteada la reflexión sobre la distribución de los instrumentos de apoyo productivo.

Resulta pertinente mencionar al microcrédito, que no debe verse como una política universal, sino como una herramienta complementaria y focalizada. La lógica central de este es que el crédito llegue directamente a quienes no acceden al sistema financiero formal, fomentando así el autoempleo y la generación de ingresos sostenibles.

Aunque actualmente ANDE y República Microfinanzas del BROU declaran promover financiamiento con garantías, asesoramiento y educación financiera (ANDE, s.f.), en la práctica el sistema prioriza la entrega de crédito sobre el acompañamiento y la capacitación continua. A diferencia de modelos como el de Grameen Bank, que combina educación, redes solidarias y confianza comunitaria, el enfoque uruguayo aún no logra integrar inclusión financiera, sostenibilidad y autonomía.

El modelo del Grameen Bank, creado en Bangladesh por Muhammad Yunus, otorga pequeños préstamos sin garantías tradicionales, confiando en la responsabilidad individual y en el respaldo de grupos solidarios de cinco personas. Cada integrante accede al crédito sabiendo que el repago de todos depende del compromiso colectivo, lo que genera un fuerte incentivo a cumplir. Esta dinámica ha permitido alcanzar tasas de devolución superiores al 95 % (Grameen Bank, 2025), excepcionalmente altas incluso frente a la banca tradicional.

Para ciertas familias en situación de pobreza, el microcrédito puede ser un puente hacia la generación autónoma de ingresos, si se implementa con acompañamiento,

evaluación de viabilidad y articulación con redes comunitarias. Por ello, **se propone un modelo de microcrédito diario o semanal orientado a pequeños emprendedores**, como feriantes o vendedores ambulantes, que permita acceder a financiamiento inmediato con condiciones adaptadas a sus necesidades. Este esquema incluiría acompañamiento técnico, educación financiera y asesoramiento profesional, asegurando un uso sostenible de los recursos y evitando riesgos de sobreendeudamiento.

Un ejemplo inspirador de esta modalidad son los programas de microcrédito diario para feriantes en El Salvador, donde pequeños préstamos se entregan en la mañana para la compra de mercadería y se devuelven en la tarde con un interés mínimo. Diseñado para quienes dependen de la venta inmediata, este sistema combina entrega de recursos con capacitación y redes de apoyo comunitario, permitiendo ajustar la herramienta según la dinámica real de la economía popular. Inspirados en esta experiencia, en Uruguay un modelo similar podría implementarse en ferias barriales o circuitos de microemprendimientos urbanos, complementando otras políticas de inserción laboral y generación de ingresos.

7.3 Fortalecimiento de MIPYMEs como motor de empleo

A julio de 2025, en Uruguay existían 197.579 micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), las cuales empleaban a 715.040 personas, representando aproximadamente un 65,21 % del total de los empleados y el 99,6 % de las empresas formales del país (Agencia Nacional de Desarrollo, 2025). Estos datos reflejan que el sector MIPYME constituye un verdadero motor de la economía nacional, especialmente por su peso en la generación de empleo. Sin embargo, diversos estudios advierten que la dinámica empresarial en Uruguay presenta debilidades estructurales, ya que una proporción significativamente alta de empresas no logra crecer, presenta altas tasas de turbulencia y bajos niveles de supervivencia de las nuevas firmas (Agencia Nacional de Desarrollo, 2022).

7.3.1 Mejoras en el acceso al financiamiento

Una de las principales dificultades que enfrentan las MIPYMEs en Uruguay es el acceso al crédito. Aproximadamente el 39 % de las MIPYMEs manifiestan tener

problemas para obtener financiamiento (Camacho, 2020). Esta limitación pone freno a su capacidad de expansión y, por ende, a la generación de empleo.

Para dinamizar el ecosistema MIPYME y potenciar su capacidad de generar nuevos puestos de trabajo, resulta esencial mejorar las condiciones de financiamiento. En este sentido, **se propone un sistema de garantías para préstamos de MIPYMEs negociado por el Estado de manera centralizada con aseguradoras privadas**, funcionando de manera complementaria al Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SiGa). Mientras SiGa ya ofrece garantías parciales respaldadas por fondos públicos para créditos específicos, este nuevo esquema ampliaría la cobertura del riesgo restante y abarataría el costo de las garantías mediante economías de escala. Al agrupar a las empresas a nivel nacional, se diluye el riesgo de incumplimiento, lo que permitiría a todas las MIPYMEs participantes acceder a primas más bajas. En contraste, una MIPYME que negocie individualmente una garantía enfrentaría costos significativamente mayores debido al riesgo percibido por la aseguradora. Este mecanismo conjunto aumentaría la confianza de los prestamistas, reduciendo el costo total para las empresas y facilitando así el acceso al crédito para inversión y capital de trabajo, promoviendo de esta manera la generación de empleo.

En la misma línea, **se propone eliminar el IRPF sobre los ingresos que provengan de valores de oferta pública emitidos por MIPYMEs**, tales como obligaciones negociables o acciones. Esta medida permitiría reducir sus tasas de financiamiento, dado que el pago de impuestos sobre los ingresos de estos valores representa un costo indirecto que encarece la captación de capital. Como actualmente muy pocas MIPYMEs emiten valores, esta disposición no implicaría una renuncia fiscal significativa, pero sí generaría un incentivo concreto para que más empresas utilicen esta vía de financiamiento.

Además, **se propone implementar un programa piloto de auditoría colectiva para MIPYMEs**, a través de ANDE o en convenio con el Colegio de Contadores y cámaras empresariales. Este esquema público-privado permitiría que varias empresas de un mismo sector contraten de manera conjunta una auditoría a tarifa reducida, negociada en bloque, disminuyendo significativamente el costo individual

de cumplir con los requisitos de certificación financiera. El rol del Estado sería coordinar y subsidiar parcialmente el servicio, utilizando fondos existentes destinados al apoyo a la formalización empresarial, sin asumir directamente la auditoría.

Complementariamente, **se propone establecer un régimen simplificado para emisiones de pequeño monto de MIPYMEs** por parte del Banco Central del Uruguay, en el que se reduzcan o exoneren las tarifas de registro y publicación. Este tipo de régimen, similar al “SME Bond Market” implementado en otros países, permitiría que las MIPYMEs accedan al mercado de valores de forma más sencilla y económica.

Finalmente, resulta clave incorporar mecanismos innovadores que amplíen las fuentes de financiamiento más allá del crédito tradicional. En particular, el desarrollo del financiamiento colectivo o *crowdfunding* representa una oportunidad para conectar el ahorro nacional con proyectos productivos de pequeña escala. Como plantea Dunn de Ávila (2019) en su estudio *“Mecanismos de financiamiento para pymes a través del mercado de valores: la experiencia internacional y recomendaciones para Uruguay”* (ANDE y CAF), el principal obstáculo no radica en la falta de oferta de PYMEs dispuestas a financiarse a través del mercado de valores, sino en la escasa demanda por parte de inversionistas interesados en este tipo de activos. En otras palabras, no faltan empresas que quieran emitir, sino inversores dispuestos a invertir en ellas.

En esta línea, **se propone implementar campañas de educación financiera acerca del crowdfunding** tanto para MIPYMEs como para la población en general, orientadas a aumentar el conocimiento sobre las oportunidades de inversión en emprendimientos locales. Estas campañas deberían incluir talleres, materiales educativos y acciones de difusión pública sobre el funcionamiento y las ventajas de plataformas de financiamiento colectivo, como Crowder, comenzada a utilizarse en Uruguay desde 2024, que permite canalizar el ahorro nacional hacia proyectos productivos locales. De este modo, se fomentaría no solo la oferta de proyectos, sino también la creación de una cultura inversora, contribuyendo al fortalecimiento del mercado de capitales y del ecosistema emprendedor del país.

7.3.2 Coordinación institucional para una estrategia unificada

Según Camacho (2020), persiste una brecha significativa entre la oferta de políticas de apoyo y las necesidades reales de las MIPYMEs en Uruguay. Muchas empresas no identifican claramente qué apoyos podrían requerir ni cuáles de los programas existentes podrían aprovechar para mejorar su desempeño competitivo. A su vez, los instrumentos disponibles parecen carecer de una estrategia unificada, ejecutándose de manera fragmentada por múltiples actores sin una coordinación efectiva. En consecuencia, aunque existen diversos esfuerzos para fomentar la competitividad de las MIPYMEs, estos no han logrado demostrar mejoras sustanciales y sostenibles en el desempeño empresarial a largo plazo.

En base a esta situación, **se propone la creación de una unidad centralizada que concentre y coordine los esfuerzos de las múltiples instituciones que actualmente apoyan a las MIPYMEs**. Esta unidad tendría como objetivo agilizar la oferta de servicios, unificar criterios y supervisar la efectividad de cada institución, asegurando así una política más coherente y eficaz de apoyo al sector.

7.3.3 Impulso de clústeres sectoriales

Finalmente, **se propone la creación de clusters sectoriales**, por ejemplo, en áreas como alimentos orgánicos o software para mejorar la cooperación empresarial. Estos clústeres permitirían a las empresas compartir infraestructura, servicios logísticos y asesoramiento profesional especializado. Un ejemplo concreto sería la creación de un hub logístico exclusivamente para MIPYMEs, inspirado en modelos de colaboración como Uruguay Innovation Hub, pero adaptado a las necesidades de micro, pequeñas y medianas empresas. En este espacio, las MIPYMEs podrían compartir depósitos, servicios de envío y soporte para exportación, mientras el Estado facilita el acceso a infraestructura básica y coordina contadores o asesores especializados para cada clúster.

8. Políticas de protección social y transferencias monetarias

Las transferencias monetarias son una herramienta clave para reducir la pobreza infantil, ya que aseguran un ingreso mínimo que cubre necesidades básicas y otorga

estabilidad a los hogares más vulnerables. No obstante, su verdadero potencial se revela cuando se integran en estrategias que promueven la autonomía y la inclusión social de las familias beneficiarias.

Si bien es cierto que las políticas universales eliminan obstáculos como la comprobación de recursos y permiten que todas las familias accedan a apoyos esenciales sin importar su nivel económico, reduciendo además el estigma hacia la población beneficiaria, en este trabajo se opta por analizar un esquema de transferencias focalizadas y condicionadas. Tal como plantea Vigorito (2007), “Existen dos argumentos básicos para justificar la exigencia de contrapartidas o condicionalidades: por el lado de la economía política, pues logra más adhesión de los sectores medios, y por el lado de los efectos sobre el esfuerzo personal.”

En este enfoque, las condicionalidades dejan de ser simples mecanismos de control para convertirse en instrumentos que fortalecen la dignidad y la autonomía de los beneficiarios. La ayuda económica se concibe como parte de una relación de reciprocidad: el Estado brinda apoyo material, mientras que las personas asumen compromisos vinculados al trabajo, la formación o la participación comunitaria. Así, la transferencia deja de ser una dádiva pasiva y pasa a representar el resultado de un esfuerzo compartido.

De esta forma, la condicionalidad no se entiende como un castigo, sino como una oportunidad de desarrollo. Programas que incluyan capacitación, prácticas laborales remuneradas o proyectos comunitarios pueden transformar la asistencia en un camino hacia la autosuficiencia. El ingreso recibido se asocia entonces al aprendizaje, la productividad y la integración social, y no al asistencialismo.

En definitiva, concebir la asistencia bajo una lógica de reciprocidad dignifica al beneficiario y convierte las transferencias en una palanca de desarrollo humano, donde el apoyo económico se vincula con oportunidades de superación y con la construcción de hábitos positivos que perduren más allá de la transferencia. Si bien los sistemas de seguimiento y control incrementan los costos administrativos, estos resultan plenamente justificables: el retorno social, educativo y personal que generan supera ampliamente la inversión adicional requerida.

8.1 Condicionalidades de las transferencias

8.1.1 Condicionalidades laborales y de capacitación

Promover la inserción laboral de los padres debe ser un objetivo central de las políticas de transferencias. Estos programas no deben consolidar una dependencia permanente del Estado, sino funcionar como un apoyo transitorio que permita a las familias alcanzar autonomía económica. En este sentido, resulta fundamental vincular las transferencias con estrategias de reskilling y formación laboral, de modo que el costo de oportunidad de capacitarse sea menor al de permanecer fuera del mercado formal.

Vigorito (2007), retomando a Tabor (2002), sugiere incentivos que aseguren que trabajar genere mayores ingresos que recibir prestaciones, como incrementar el pago a quienes cumplen un mínimo de horas, otorgar devoluciones de impuestos a hogares de bajos ingresos o desarrollar políticas de reinserción laboral para adultos.

Siguiendo esta línea, **se propone complementar el salario de los adultos trabajadores con apoyos específicos** que mejoren directamente sus condiciones de vida. Por ejemplo, aquellos trabajadores que cumplan una jornada laboral de ocho horas podrían acceder al pago total de su alquiler, mientras que quienes trabajen entre cuatro y seis horas recibirían un subsidio parcial equivalente a la mitad de su renta. De esta manera, se genera un incentivo económico concreto para insertarse y permanecer en el mercado laboral formal.

Asimismo, **se propone que los beneficiarios que participen en instancias de capacitación laboral o formación continua certificadas reciban un incremento del 20% en sus transferencias** durante el período de formación, como incentivo al desarrollo de habilidades y a la mejora de su empleabilidad. Además, quienes culminen satisfactoriamente la capacitación podrán mantener un aumento adicional del 5% durante los 12 meses posteriores, en reconocimiento al esfuerzo y con el objetivo de facilitar su transición hacia empleos formales y estables. En cambio, si el beneficiario abandona injustificadamente la instancia de formación, el incremento otorgado quedará sin efecto y la transferencia volverá a su monto original.

8.1.2 Condicionalidades educativas y de salud

Como ya fue mencionado en una sección anterior, **se propone condicionar parcialmente la asignación familiar a la asistencia de los tutores a reuniones escolares**. El condicionamiento parcial estaría sujeto a una reducción de 10% de la transferencia en caso de inasistencia injustificada en el mes que se presente la reunión. Para casos puntuales, por motivos laborales u otras situaciones justificadas, se podrían organizar reuniones individuales con la dirección del centro educativo, evitando que la imposibilidad de asistir se convierta en un obstáculo.

Asimismo, aumentar el grado de condicionalidad de las transferencias resulta clave para garantizar que el apoyo brindado se traduzca en mejoras reales. Dinamarca, que presenta una de las tasas más bajas de pobreza infantil (9,9% según UNICEF, 2023), constituye un ejemplo de control estricto en educación y salud: el Estado interviene activamente cuando las familias incumplen estas obligaciones. Inspirándose en esta lógica, **se propone otorgar un aumento del 10% en las transferencias mensuales a las familias que aseguren la asistencia regular de sus hijos y cumplan con los controles de salud periódicos**, mientras que los incumplimientos reiterados darán lugar a reducciones graduales y a un acompañamiento estatal orientado a revertir la situación.

Se propone establecer un esquema de tratamiento de los incumplimientos que priorice el acompañamiento antes que la sanción, mediante un sistema de advertencias y suspensiones temporales progresivas. En una primera instancia, se emitiría una advertencia ante el incumplimiento; si este persiste, se suspendería el beneficio por un mes y luego por dos meses, y solo ante una cuarta reiteración se procedería a la cancelación definitiva. Este diseño sigue el modelo implementado en Brasil, donde, según Lavalleya y Tenenbaum (2022) se aplica un enfoque gradual que mantiene la corresponsabilidad sin comprometer de forma inmediata la protección de los hogares más vulnerables.

8.2 Rediseño de los programas de transferencias monetarias

El sistema de transferencias monetarias en Uruguay se compone principalmente de dos programas: las Asignaciones Familiares, Plan de Equidad (AFAM-PE) y la

Tarjeta Uruguay Social (TUS). Ambos constituyen los principales instrumentos de apoyo económico a los hogares en situación de vulnerabilidad, aunque presentan diferencias en sus mecanismos de acceso, gestión y cobertura.

Según Lavalleya y Tenenbaum (2022), la cantidad de beneficiarios se ha mantenido estable durante la última década, en consonancia con la tendencia observada en América Latina. No obstante, los autores identifican desafíos estructurales que limitan la eficiencia y equidad del sistema, como la existencia de criterios de ingreso no unificados, la ausencia de procedimientos claros de actualización de la información socioeconómica y la falta de articulación entre los registros administrativos de distintas instituciones públicas.

Asimismo, señalan la necesidad de revisar y actualizar periódicamente los instrumentos de focalización para reflejar de manera más precisa las condiciones reales de vida de los hogares y ampliar la mirada de las privaciones más allá del ingreso, incorporando dimensiones sociales y de bienestar que permitan captar mejor las situaciones de vulnerabilidad.

En cuanto a los montos de las transferencias, entendemos que no es necesario incrementarlos, salvo en los casos específicos de aumento temporal vinculados a la formación o a incentivos de desempeño mencionados anteriormente. Esta decisión responde a la idea de que el desafío principal no radica en expandir el gasto, sino en mejorar la eficiencia, la focalización y el impacto de los programas existentes.

Sobre esta base, se presentan a continuación una serie de propuestas destinadas a fortalecer y modernizar el sistema de transferencias monetarias.

8.2.1 Unificación y simplificación de los mecanismos de acceso

Se propone avanzar hacia un sistema único y simplificado de acceso que unifique los criterios actualmente vigentes en los programas AFAM-PE y TUS. Esta medida permitiría eliminar inequidades entre hogares con similares condiciones socioeconómicas y reducir la burocracia asociada al proceso de postulación. En particular, se propone implementar un mecanismo de declaración jurada unificada y un protocolo común de evaluación socioeconómica, de modo que todas las

transferencias respondan a un mismo estándar de ingreso, con criterios claros y verificables. De esta manera, se favorece la coherencia, la transparencia y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

8.2.2 Optimización de mecanismos de focalización y seguimiento

Se propone fortalecer los mecanismos de focalización y gestión administrativa con el fin de mejorar la precisión en la identificación de los hogares beneficiarios y aumentar la eficacia de la política focalizada. Para ello, resulta necesario establecer procesos de recertificación periódica de la información socioeconómica mediante declaraciones juradas y visitas domiciliarias aleatorias, sustentadas en criterios estadísticos que garanticen representatividad y control.

Asimismo, **se propone integrar los registros administrativos en una base de datos única y actualizada**, que permita el cruce de información entre instituciones y evite la duplicación de trámites o solicitudes. Esta integración debe complementarse con la revisión periódica del umbral del Índice de Carencias Críticas (ICC) y la incorporación de dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional, con el objetivo de captar no solo privaciones monetarias, sino también educativas, laborales y habitacionales.

En paralelo, **se propone reforzar los mecanismos de transparencia y supervisión**, mediante controles cruzados y auditorías aleatorias que aseguren el uso adecuado de los beneficios. El MIDES deberá asumir un rol más activo en el acompañamiento y seguimiento de las familias, orientándolas hacia la inserción laboral y la autonomía económica, evitando así que la asistencia derive en dependencia estructural.

En última instancia, el éxito de estos programas debe medirse por su capacidad de generar autonomía, promover el progreso personal y facilitar una inserción laboral sostenible.

9. Propuestas habitacionales: innovación, eficiencia y acceso.

La falta de una vivienda adecuada constituye una de las principales limitaciones al desarrollo humano y social. Cuando las familias no disponen de un entorno

habitacional digno, es decir, seguro, estable y con acceso a servicios básicos, se reducen sus oportunidades de progreso en dimensiones esenciales como la educación, el empleo y la salud. En consecuencia, la efectividad de las políticas sociales se ve comprometida si no se acompaña de una solución habitacional sostenible. Garantizar viviendas accesibles y de calidad no solo mejora las condiciones materiales de vida, sino que también potencia el impacto de otras políticas públicas orientadas al bienestar y la equidad.

A partir del intercambio mantenido con la arquitecta del MVOT, Liliana Pereyra (comunicación personal, octubre de 2025), se proponen diversas líneas de acción orientadas a reducir el hacinamiento, disminuir los costos de construcción y facilitar el realojo de las familias que actualmente habitan en asentamientos precarios. En primer lugar, **se propone profundizar en la priorización de recursos hacia situaciones de extrema vulnerabilidad**, especialmente aquellas en las que existen mujeres embarazadas y niños pequeños, procurando respuestas rápidas y con la menor burocracia posible. Ello permitiría acelerar los procesos de realojo en barrios críticos y garantizar condiciones de vida dignas en el corto plazo.

Asimismo, **se propone que las soluciones habitacionales destinadas a familias vulnerables sean flexibles y adaptables a la evolución del núcleo familiar**, evitando enfoques rígidos que no contemplen los cambios naturales del ciclo de vida. En lugar de ofrecer un modelo único de “núcleo básico habitable”, se sugiere diseñar viviendas que respondan a las características y capacidades de cada hogar, considerando factores como la composición familiar, las posibilidades de ampliación futura y la capacidad de autoconstrucción o mantenimiento. Por ejemplo, una familia con un padre joven podría recibir una vivienda inicial con apoyo técnico que le permita continuar el desarrollo de la casa por etapas, mientras que una madre sola con varios hijos requeriría una solución más completa y estable desde el inicio.

A su vez, **se propone que las viviendas puedan reasignarse o intercambiarse en función de los cambios en la composición familiar**: una madre que vive sola tras la emancipación de sus hijos podría trasladarse a una unidad más pequeña, permitiendo que una familia numerosa ocupe la vivienda de mayor tamaño.

Para garantizar la sostenibilidad de este enfoque, el Estado debe asegurar la disponibilidad de tierra en condiciones de sanidad e infraestructura básica, promoviendo la integración urbana de las soluciones habitacionales y evitando la formación de barrios segregados o “guetos” destinados exclusivamente a la población de bajos ingresos. Estas soluciones deben insertarse en la trama existente, evitando la creación de dichos barrios.

Debido al desplazamiento demográfico, las personas con mayores recursos tienden a concentrarse en la zona costera, mientras que aquellas con menores ingresos se ubican en zonas más alejadas. Esta segregación ha generado una oportunidad en las centralidades urbanas, donde existen viviendas e inmuebles en desuso que podrían ser reciclados o recuperados por el Estado y el mercado. En este sentido, **se propone rehabilitar y reciclar viviendas a través de la cartera de inmuebles públicos**, reutilizando la infraestructura existente sin necesidad de expandirla, para ofrecer soluciones habitacionales transitorias. Estas no necesariamente deben ser definitivas, sino que pueden funcionar como un primer paso: las familias podrían escalar progresivamente a medida que logren insertarse laboralmente y acceder a algún tipo de crédito para una vivienda más adecuada a su realidad económica y familiar.

En el caso del interior del país, también existen alternativas que aprovechan los recursos familiares. **Se propone que los municipios retomen y fortalezcan la entrega de planos de vivienda económica**, práctica que aún se mantiene en algunas intendencias del país, con el fin de facilitar soluciones habitacionales accesibles para familias de bajos ingresos. En esta nueva etapa, **se propone profundizar en la incorporación de tecnologías y sistemas constructivos no tradicionales** registrados en el MVOT, tales como steel frame, wood frame o paneles SIP, que permiten reducir costos, acortar los plazos de construcción y mejorar la eficiencia energética de las viviendas. Además, **se propone profundizar el acompañamiento de estas iniciativas con manuales de autoconstrucción y seguimiento técnico especializado**, permitiendo reducir los costos y tiempos de obra. Incluso, estas soluciones podrían entregarse bajo la modalidad de una canasta de materiales, facilitando el acceso a los insumos necesarios para que las familias puedan iniciar la construcción de su vivienda.

Por último, **se propone reducir los costos estructurales asociados a la construcción**. La eliminación de barreras arancelarias como la tasa consular (5 % extrazona y 3 % intrazona), es fundamental, ya que encarece todos los materiales. También sería conveniente revisar los aranceles aplicados a materiales de construcción y viviendas prefabricadas, promoviendo exoneraciones fiscales o reducciones parciales que garanticen que las familias más vulnerables no enfrenten sobrecostos excesivos al momento de construir o acceder a una vivienda.

En definitiva, intervenir en estas áreas de vulnerabilidad con criterios de eficiencia, rapidez y sostenibilidad no solo mejora las condiciones materiales de vida, sino que rompe el círculo de exclusión territorial que reproduce la pobreza infantil.

10. Viabilidad del país

En esta sección, analizamos dos factores clave para la sostenibilidad fiscal del país: el sistema previsional y la educación financiera. Estos elementos son esenciales para garantizar la capacidad del Estado de financiar políticas sociales de manera efectiva y duradera. Para comprender su importancia, es necesario observar la distribución actual del gasto público y cómo se benefician de él diferentes grupos sociales.

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza, Uruguay mantiene un sesgo en su estructura de gasto hacia la población mayor. Según la Dirección General Impositiva (2024), el 23,96% del gasto público se destina a seguridad social, en contraste con apenas un 4,26% para desarrollo social y un 15% para educación. Este sesgo refleja, en parte, la influencia política de los adultos mayores, mientras que los niños, principales beneficiarios potenciales, carecen de una representación directa (Heckman, 2017).

El sistema previsional es un tema sensible para una parte significativa de la población. Aunque este tema podría ocupar un análisis completo, en este apartado nos limitamos a proponer una estrategia que fortalezca la viabilidad del país a largo plazo.

Creemos que el pilar fundamental para enfrentar este desafío es la educación financiera. A pesar de las reformas estructurales necesarias, como el aumento de la edad mínima para jubilarse, siguiendo el modelo danés, que ajusta la jubilación según la esperanza de vida y revisa los cálculos cada cinco años, o el fortalecimiento del sistema de capitalización individual a través de mejoras en las AFAPs, el sistema actual, de naturaleza piramidal, enfrenta graves problemas de sostenibilidad.

Por tanto, es crucial que la población adquiera conocimientos básicos de finanzas personales, como ahorro, inversión y planificación del retiro. Muchas personas viven por encima de sus posibilidades y no se preparan adecuadamente para la vejez, lo que genera una carga para el Estado. Y cuando hablamos del Estado, hablamos de todos nosotros, especialmente de los jóvenes que sostendrán el sistema en las próximas décadas.

No se trata de recortar las jubilaciones actuales de manera abrupta, pero sí es necesario reconocer que la mayoría de los beneficiarios cobran más de lo que efectivamente aportaron. Como señalan de Melo et al. (2019), "las tasas de reemplazo del esquema PAYG están, en promedio, por encima del 100% en diferentes edades y regímenes... lo que sugiere desafíos de sostenibilidad que deben analizarse en futuras investigaciones". Esto demuestra que muchos beneficiarios reciben más de lo que aportaron, lo cual es aún más relevante si consideramos que los cálculos se basan en ingresos promedio, mientras que las contribuciones corresponden a un porcentaje sustancialmente menor.

Para comenzar a cambiar la cultura del "Estado paternalista", garante del retiro, **se propone implementar un mecanismo de transparencia previsional**, que permita a cada jubilado conocer con claridad cuánto de su prestación mensual proviene de sus aportes y cuánto corresponde a subsidios estatales o intergeneracionales. Por ejemplo, si una persona recibe \$30.000 mensuales y ha aportado un total de \$2.400.000 a lo largo de su vida laboral, con una esperanza de vida post-jubilación de 20 años (240 meses), solo \$10.000 mensuales provendrían de sus aportes. Los \$20.000 restantes serían cubiertos por subsidios del Estado. Esta distinción permitiría evidenciar el componente redistributivo del sistema, generando conciencia

sobre el verdadero origen de los ingresos jubilatorios y fomentando una mayor corresponsabilidad en la planificación financiera de largo plazo.

De igual modo, **se propone implementar una campaña pública de educación financiera impulsada por el gobierno**, con foco en barrios y comunidades en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El objetivo es fortalecer las capacidades básicas de gestión del dinero, presupuesto, ahorro y endeudamiento responsable. Toda institución regulada por el BCU deberá exhibir de forma interactiva estos contenidos educativos, ya sea en sus sucursales, cajeros automáticos, páginas web o redes sociales. De esta manera, la educación financiera estará presente en los mismos espacios donde las personas toman sus decisiones económicas cotidianas.

La estrategia combina materiales breves y visuales (videos, podcasts y tiktoks) con clínicas financieras itinerantes, presenciales y virtuales, dictadas por especialistas, en coordinación con municipios y centros comunitarios. Inspirada en el programa español *“Tus finanzas, tu futuro”* (AEB y Fundación Junior Achievement, BBVA, 2019), la iniciativa se adaptaría al contexto uruguayo mediante talleres extracurriculares en centros educativos, coordinados por el BCU, que también capacitaría a los voluntarios y garantizaría la calidad técnica del programa. Los voluntarios, profesionales y estudiantes universitarios, recibirían un certificado oficial de participación, fortaleciendo su currículum y compromiso ciudadano.

Esta iniciativa demuestra cómo intervenciones concretas y bien diseñadas pueden generar efectos estructurales más amplios: al fortalecer las capacidades individuales y mejorar la comprensión sobre el manejo de recursos, se crean condiciones que facilitan la implementación efectiva de políticas sociales. De este modo, la educación financiera no solo tiene un impacto directo en los hogares, sino que también ofrece un marco de respaldo para las propuestas integrales ya planteadas, mostrando cómo medidas focalizadas pueden contribuir a objetivos más amplios de desarrollo y sostenibilidad fiscal.

11. Desarrollo económico

Si bien el eje central de este trabajo se ha concentrado en las políticas sociales y la reducción de la pobreza infantil, resulta innegable que ningún esfuerzo en esta materia será sostenible sin un crecimiento económico inclusivo y sostenido. La superación estructural de la pobreza requiere un entorno macroeconómico capaz de generar empleo, inversión y productividad, de manera que las políticas sociales no actúen en solitario, sino que se complementen con un modelo de desarrollo dinámico y equitativo.

En este sentido, aunque un análisis exhaustivo del crecimiento económico excede los alcances del presente ensayo, conviene mencionar que el desarrollo del país depende de una inserción internacional más eficiente, basada en una apertura comercial gradual y en la reducción de barreras arancelarias que favorezcan la competitividad. Asimismo, resulta necesario avanzar hacia una estructura tributaria más eficiente y menos distorsiva, capaz de estimular la inversión productiva y el empleo formal. A ello debe sumarse la importancia de mantener políticas macroeconómicas estables y previsibles, que generen confianza en los agentes productivos y promuevan la atracción de inversiones nacionales y extranjeras en sectores estratégicos con alto potencial de generación de valor agregado y encadenamientos productivos.

No obstante, consideramos fundamental destacar que muchas de las propuestas desarrolladas previamente en este trabajo también pueden traducirse, en el mediano y largo plazo, en un mayor crecimiento económico. La inversión en primera infancia, la mejora en la calidad educativa y el fortalecimiento de la protección social contribuyen directamente al desarrollo del capital humano, que constituye uno de los pilares más sólidos y sostenibles del crecimiento económico futuro.

Conclusiones y reflexiones

La transformación comienza en la infancia. Un niño que crece en un hogar digno, con techo seguro, acceso a servicios básicos y un entorno que le brinde estabilidad emocional, desarrolla las bases cognitivas y afectivas que marcarán su futuro. Si ese niño puede asistir al jardín, se encuentra bien alimentado y estimulado, y crece en un entorno que valora el estudio, que lo acompaña y le enseña hábitos de responsabilidad, tendrá mayores posibilidades de permanecer en el sistema educativo. Una educación práctica y significativa, que despierte su curiosidad y lo conecte con el mundo real, lo mantendrá motivado y lo preparará para integrarse, años después, a empleos de calidad. Pero para que esos empleos existan, el país debe generar las condiciones: políticas que impulsen la inversión, fortalezcan la productividad y promuevan un crecimiento inclusivo. Todo esto solo será posible si, desde el Estado, se ordenan las prioridades y se administran los recursos con responsabilidad. Ningún país que aspire a ser viable y próspero puede destinar más a sostener su pasado que a construir su futuro; y ese futuro son los niños.

En paralelo, se requiere un cambio cultural profundo pero posible, que devuelva valor al esfuerzo, al estudio y al trabajo cotidiano. Sin embargo, ese cambio sólo podrá consolidarse si las oportunidades existen y las necesidades básicas están cubiertas. Romper el ciclo intergeneracional de la pobreza no depende únicamente de la voluntad individual, sino de un entorno que brinde motivos y caminos para progresar. Cultura y oportunidades deben avanzar juntas: una sin la otra es insuficiente.

Finalmente, reducir la pobreza infantil no depende de una medida aislada, ni de un solo gobierno. Depende de una sociedad capaz de involucrarse, de buscar consensos y de renunciar, aunque sea parcialmente, a intereses particulares en favor del bien común. Todos coinciden en la urgencia de atender la primera infancia; lo que falta es la voluntad de actuar con coherencia y generosidad. Si cada actor: el Estado, las empresas, los sindicatos, las familias y la ciudadanía aporta su granito de arena, la pobreza infantil dejará de ser una deuda pendiente y podrá transformarse en la historia de un país que eligió invertir en su propio futuro.

Referencias bibliográficas

Nota: Las referencias fueron elaboradas siguiendo las normas de estilo APA, 7ª edición.

Agencia Nacional de Desarrollo. (2022). *Dinámica empresarial en Uruguay 2008–2021*.

Agencia Nacional de Desarrollo. (2025). *Participación de las Mipymes en la economía*.

Agencia Nacional de Desarrollo - Accedé a un crédito. (s. f.). Recuperado el 26 de Septiembre de 2025 de: <https://www.ande.org.uy/accede-a-un-credito.html>

Altavista, C. (2023, 19 de marzo). *¿Por qué hay una profunda crisis de los oficios tradicionales? Universidad Torcuato Di Tella*. Recuperado el 18 de Octubre de 2025 de: https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=21158

Amarante, V., Carrasco, P., Echeberría, M. E., Katzkowicz, N., & Querejeta, M. (2025). *Retornos económicos a la formación universitaria: un análisis de ingresos laborales en Uruguay* (Documento de Trabajo DT 14-25). IECON, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.

ANEP. (2023). *Uruguay en PISA 2022: Reporte ejecutivo. Administración Nacional de Educación Pública*.

Apella, I., & Zunino, G. (2023). *El desafío de la reconversión laboral en el Uruguay: análisis de los programas de formación continua*.

Balsa, A., & Zak, D. (2024). *Servicios de cuidados para la primera infancia en Uruguay: diagnóstico, desafíos, y recomendaciones para su fortalecimiento. Consultoría técnica del Banco Interamericano de Desarrollo*.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2004, marzo 9). *Crecimiento económico y reducción de la pobreza*. Recuperado el 16 de junio de 2025 de <https://www.iadb.org/es/noticias/crecimiento-economico-y-reduccion-de-la-pobreza>

Banco Mundial. (2023). *Gasto público (% del PIB) — Indicador GC.XPN.TOTL.GD.ZS*. Recuperado el 16 de octubre de 2025, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS>

Barbeito, L. (2019). La «construcción» del cerebro durante la primera infancia y su adaptación a la adversidad. En C. Mels (Coord.), *Infancia, adolescencia y juventud: oportunidades claves para el desarrollo* (pp. 25–37). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF Uruguay).

BBVA. (2019). *BBVA y la AEB llevan la formación financiera a las aulas*. BBVA Noticias. Recuperado el 26 de Junio de 2025 de: <https://www.bbva.com/es/bbva-y-la-aeb-llevan-la-formacion-financiera-a-las-aulas/>

Böhlmark, A., & Lindahl, M. (2012). *Independent schools and long-run educational outcomes: Evidence from Sweden's large scale voucher reform* (Discussion Paper No. 6683). Institute for the Study of Labor (IZA).

Camacho, M. (2020). VIII. Diagnóstico de las micro, pequeñas y medianas empresas: políticas e instituciones de fomento en Uruguay. En M. Dini & G. Stumpo (coords.), *MIPYMEs en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento* (Documentos de Proyectos LC/TS.2018/75/Rev.1, pp. 337-384). Santiago: CEPAL.

Canals, C., Aguirre, C., Blanco, C., Fábrega, F., Mena, C., & Paulus, N. (2019). *El “Voucher” a la chilena. Reflexiones sobre elección escolar y financiamiento educacional*. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 45(1), 137-150.

CEPAL, N. (2024). *Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe*.

CERES. (2024). *La transformación del gasto público en Uruguay*.

Davis, K., Christodoulou, J., Seider, S., & Gardner, H. E. (2011). *The theory of multiple intelligences*. En R. J. Sternberg & S. B. Kaufman (Eds.), *Cambridge Handbook of Intelligence* (pp. 485-503).

de Melo, G., Castiñeiras, N., Ardente, A., Montti, O., Zelko, B., & Araya, F. (2019). *Eligibility for retirement and replacement rates in the Uruguayan multi-pillar pension system*. *Desarrollo y Sociedad*, (83), 105-144. <https://doi.org/10.13043/dys.83.3>

Dirección General Impositiva (DGI). (2024, 19 de marzo). *¿A dónde van nuestros impuestos?* Ministerio de Economía y Finanzas, República Oriental del Uruguay. Recuperado el 12 de Octubre de 2025 de: <https://www.gub.uy/direccion-general-impositiva/comunicacion/publicaciones/van-nuestros-impuestos>

Dunn de Ávila, J. (2019). *Mecanismos de financiamiento para pymes a través del mercado de valores: La experiencia internacional y recomendaciones para Uruguay*. Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) y CAF–Banco de Desarrollo de América Latina.

Friedman, M. (1955, junio). *The role of government in education*.

Garrido, M. (2024). *Formación profesional dual en contextos formales: el caso del Programa ÁNIMA* (Tesis de licenciatura, dirigida por Balsa, A).

Grameen Bank. (2025). *Introduction*. Recuperado el 27 de septiembre de 2025, de <https://grameenbank.org.bd/about/introduction?>

Greif, A., & Fuletti, D. (2024). *Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF Uruguay).

Heckman, J. (2019). Invertir en infancia: *¿Por qué es relevante y cómo hacerlo?* En C. Mels (Coord.), *Infancia, adolescencia y juventud: oportunidades claves para el desarrollo* (pp. 17-20). UNICEF Uruguay.

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay [INAU]. (2017). *Evaluación de resultados e Impactos del Plan CAIF*.

Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Línea de pobreza e indigencia 2024*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2025 de: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/linea-pobreza-indigencia-2024>

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2025). *Tasa de desempleo según quintil de ingreso. Total país [Datos de la Encuesta Continua de Hogares, presentados por el Ministerio de Desarrollo Social]*. Recuperado el 17 de Octubre de 2025 de: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/tasa-desempleo-segun-quintil-ingreso-total-pais>

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2025, 9 de Mayo). *Estimación de la pobreza por el método del ingreso: Año 2024*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2025 de <https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADaEESS/HTML/ECH/Pobrez/a/2024/Estimacion%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20metodo%20de%20ingreso%20anual%202024.html>

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2025). *Pobreza Multidimensional: 2024*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2025 de: https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADaEESS/HTML/ECH/Pobrez/a%20IPM/IPM_html.html

M. Lavalleya y V. Tenenbaum. (2022). *Análisis y recomendaciones sobre el diseño de los programas de transferencias monetarias en el Uruguay*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/154-LC/MVD/TS.2021/5). Santiago: CEPAL.

Montevideo Portal. (2024, noviembre 7). *Formación Dual: una de las metodologías de INEFOP que logra una inserción laboral del 70%*. Recuperado el 14 de Octubre de 2025 de <https://www.montevideo.com.uy/Negocios-y-Tendencias/Formacion-Dual-una-de-las-metodologias-de-INEFOP-que-logra-una-insercion-laboral-del-70--uc904199>

Oddone, G., & Fernández, M. J. (2017). Algunos desafíos para la educación en Uruguay: una mirada desde la economía. En C. Mels (Coord.), *Infancia, adolescencia y juventud: oportunidades claves para el desarrollo* (pp. 115–127). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF Uruguay).

Ritchie, H., Samborska, V., Ahuja, N., Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2023). *Global education. Our World in Data*. Recuperado el 14 de Octubre de 2025 de: <https://ourworldindata.org/global-education>

Thompson, E. (2023). *Exploring the Implementation of Multiple Intelligences Theory in Teaching Practices at St. Catherine's Anglican School in Sydney, Australia: A Case Study*. *TRICKS: Journal Of Education And Learning Practices*, 1(1), 24-31.

UNICEF. (2017). *Improving Education Participation*.

UNICEF. (2017). *Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay*. Montevideo: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

UNICEF. (2025, 6 marzo). *Ausentismo en educación secundaria y propuestas de abordaje*. *Unicef Uruguay*. Recuperado 20 de julio de 2025, de <https://www.unicef.org/uruguay/infancia-en-datos/educacion/Ausentismo-en-educacion-secundaria-basica>

Vigorito, A. (2007). *Asignaciones familiares en Uruguay: evaluación y propuestas de reforma*. Santiago de Chile: BPS, Instituto de Seguridad Social: OIT, Organización Internacional del Trabajo.

Anexos

Anexo A. Línea de pobreza según tipo de hogar.

Tamaño del hogar	Montevideo inquilinos	Montevideo no inquilinos	Interior inquilinos	Interior no inquilinos
1 persona	23.440	14.584	18.953	12.703
2 personas	39.169	28.059	31.082	23.520
3 personas	54.233	41.169	42.055	33.799

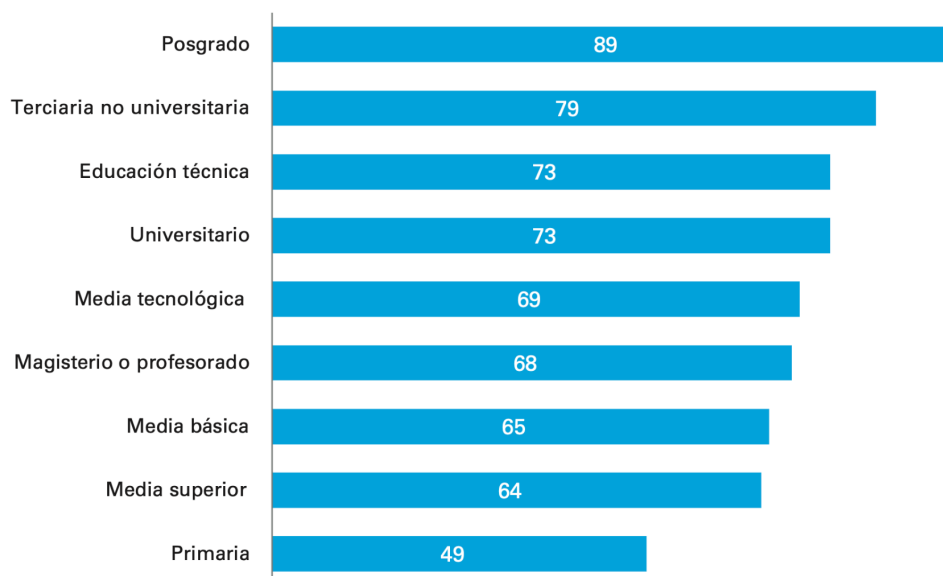
Fuente: INE - Encuesta Continua de Hogares

¹ Valores actualizados a enero de 2025 en pesos uruguayos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Anexo B. Tasa de empleo según nivel educativo. En porcentaje.

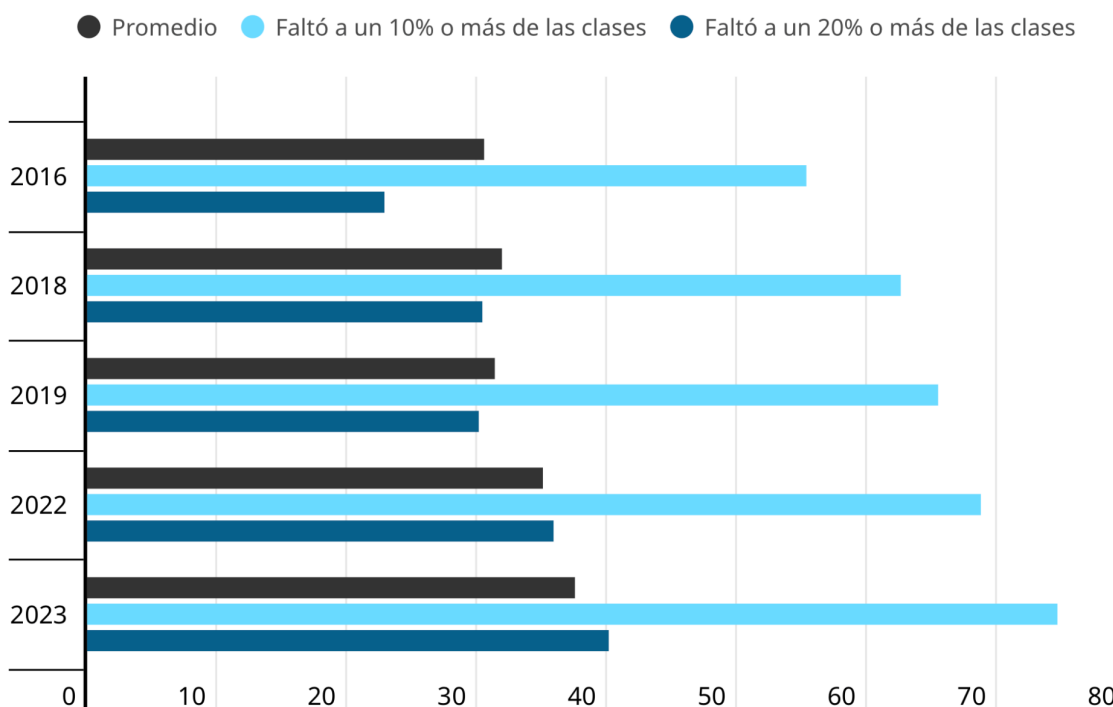
Gráfico 3. Uruguay: Tasa de empleo según nivel educativo (ocupados/PET) En porcentaje



Fuente: Elaboración de los autores en base a Encuesta Continua de Hogares (Oddone & Fernández, 2017, pp. 115–127).

Anexo C. Porcentaje de estudiantes de 1º, 2º y 3º de la DGES según cantidad de faltas por año.

Estadísticos descriptivos:

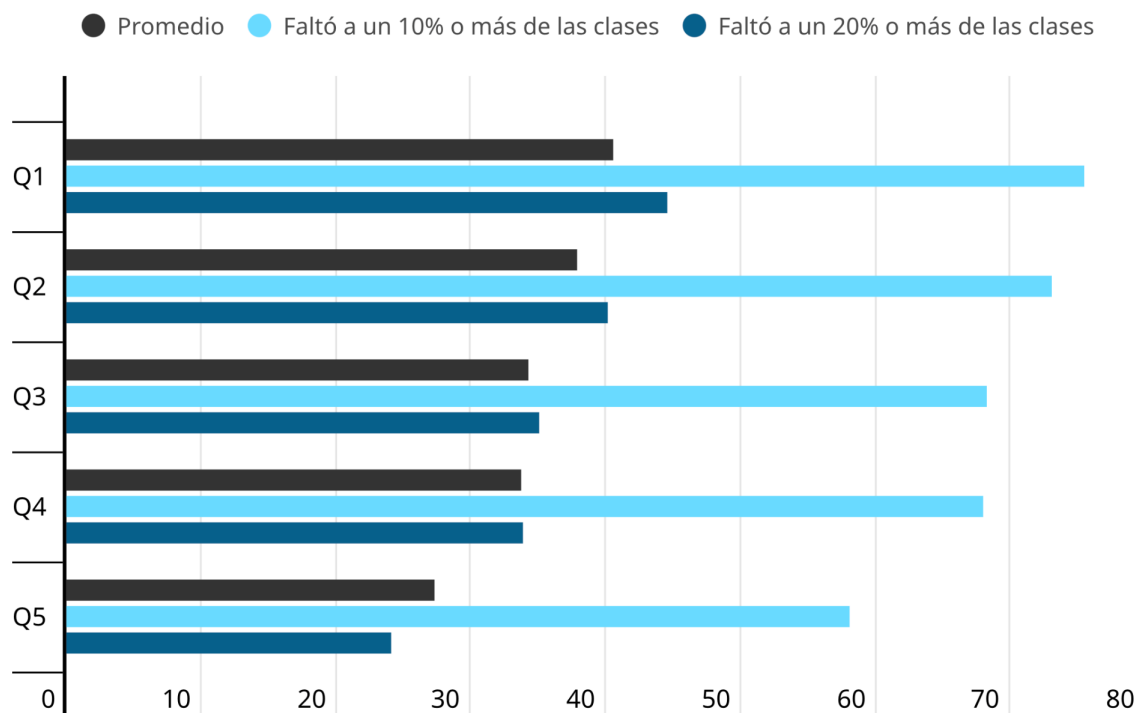


(*) 2020 y 2021 estuvieron afectados por la pandemia de COVID-19, por lo que no se presenta información.

Fuente: Elaboración de los autores (*UNICEF Uruguay, 2025*). Para los años 2022–2023, con base en estadísticas de la Dirección de Planeamiento y Evaluación Educativa de la DGES; para los años 2016–2019, con base en estadísticas de la base consolidada de la DGES.

Anexo D. Porcentaje de estudiantes de 1°, 2° y 3° de la DGES según cantidad de faltas por quintil de ingresos en 2022.

Estadísticos descriptivos del año 2022:



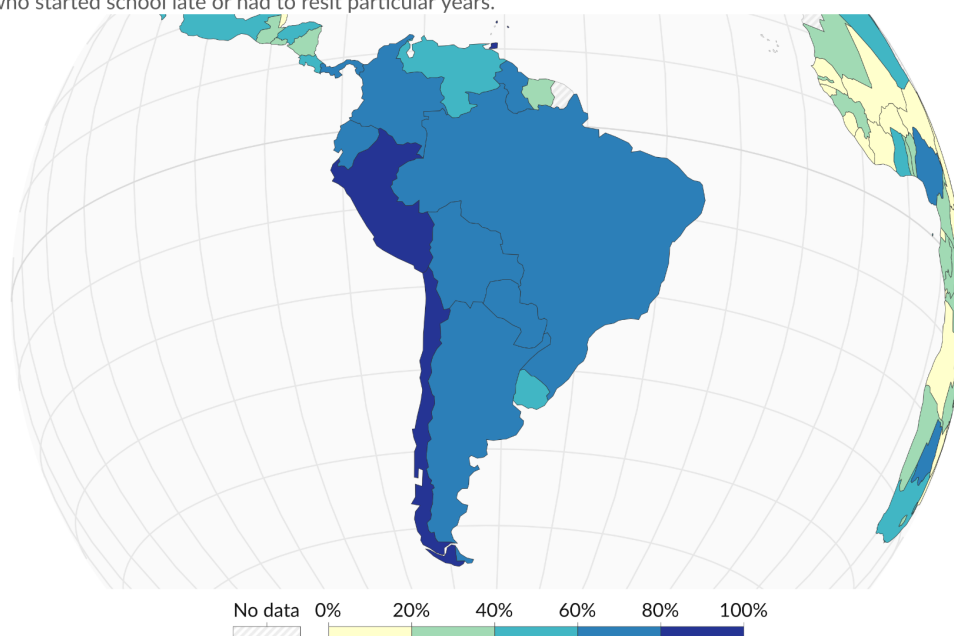
Fuente: Elaboración de los autores en *UNICEF Uruguay* (2025), en base a estadísticas de la Dirección General de Educación Secundaria (DGES).

Anexo E. Tasa de finalización de la educación secundaria superior.

Completion rate of upper secondary education, 2024

Our World
in Data

The share of children who are three to five years older than the official age for the last grade of upper secondary education¹ education who have successfully completed it. This broader age band is used to include children who started school late or had to resit particular years.



Data source: UNESCO Institute for Statistics (2025)

OurWorldinData.org/global-education | CC BY

1. **Upper secondary education** Upper secondary education provides more varied and specialized learning, preparing students for tertiary education or the workforce. Students can follow academic pathways (such as science or humanities) or vocational routes (such as engineering technology or business studies), typically between ages 15 and 18.

Fuente: Ritchie, H., Samborska, V., Ahuja, N., Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2023).

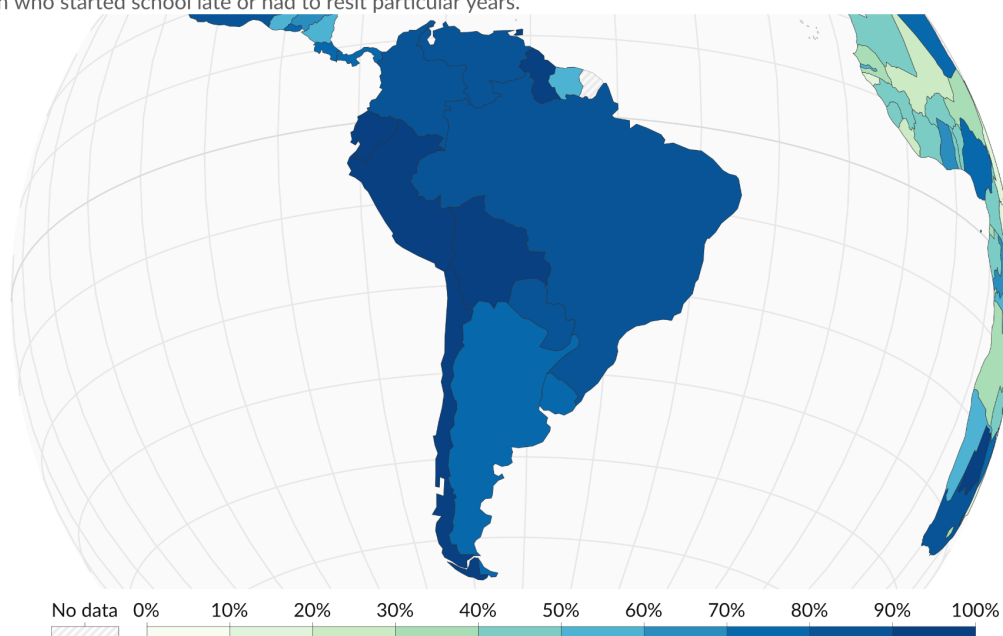
Global education. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/global-education>

Anexo F. Tasa de finalización de la educación secundaria inferior.

Completion rate of lower secondary education, 2024

Our World
in Data

The share of children who are three to five years older than the official age for the last grade of lower secondary education¹ education who have successfully completed it. This broader age band is used to include children who started school late or had to resit particular years.



Data source: UNESCO Institute for Statistics (2025)

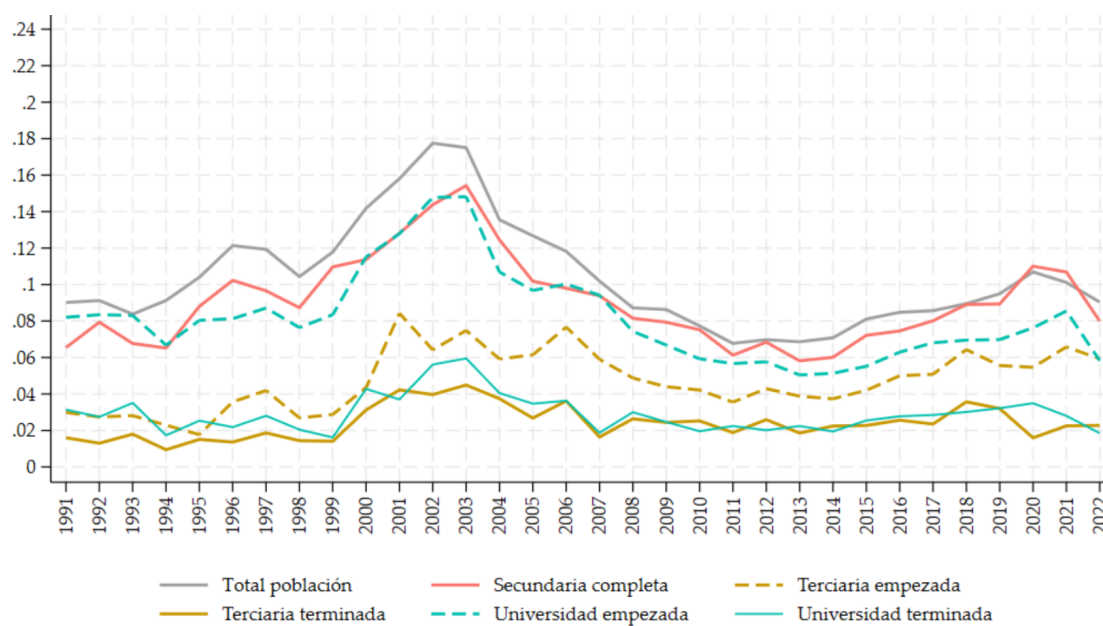
OurWorldinData.org/global-education | CC BY

1. Lower secondary education Lower secondary education builds on primary education by introducing more subject-specific instruction in areas such as mathematics, biology, history, and foreign languages. It supports students, generally aged 11 to 14, to develop critical thinking and broaden their knowledge base.

Fuente: Ritchie, H., Samborska, V., Ahuja, N., Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2023).

Global education. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/global-education>

Anexo G. Tasas de desempleo por nivel educativo en Uruguay (1991–2022)



Fuente: Elaboración propia de los autores. Amarante, V., Carrasco, P., Echeberría, M. E., Katzkowicz, N., & Querejeta, M. (2025).