

Noviembre, 2025

# LEY DE PRESUPUESTO QUINQUENAL 2026-2030

El derecho al  
cuidado exige  
decisiones  
políticas urgentes

---

**DOCUMENTO DE INCIDENCIA**

DERECHO AL CUIDADO - AI URUGUAY

URUGUAY

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



# LEY DE PRESUPUESTO QUINQUENAL 2026-2030

DOCUMENTO DE INCIDENCIA

## ÍNDICE

<b>Consideraciones generales .....</b>	<b>3</b>
<b>El derecho al ciudadano como derecho humano .....</b>	<b>5</b>
<b>El presupuesto nacional como espejo de las prioridades .....</b>	<b>10</b>
<b>Recomendaciones en clave de política pública .....</b>	<b>13</b>

## Consideraciones generales

---

En el contexto de la discusión parlamentaria sobre el presupuesto nacional, Amnistía Internacional Uruguay entiende pertinente acercar las preocupaciones y recomendaciones en torno a la asignación de recursos orientadas a cubrir las políticas de cuidados que el país se propone desplegar para los próximos 5 años. El propósito de este documento es que legisladoras y legisladores dispongan del material, reflexiones y datos producidos por la organización, esperando que sean insumos útiles para el debate y la toma de decisiones.

Sin recursos no hay derechos: el presupuesto nacional es la expresión concreta de las prioridades del Estado. La garantía del derecho al cuidado exige asignaciones suficientes, estables y ejecutables que reconozcan el cuidado como condición para el ejercicio de otros derechos (salud, seguridad social, educación, trabajo y vida digna) y que se orienten por los principios de progresividad, no regresividad y no discriminación. Esta comprensión está sólidamente respaldada por estándares internacionales y regionales de derechos humanos que, de forma integrada, obligan a los Estados a facilitar, proveer y promover cuidados a través del máximo de recursos disponibles y con prioridad para los grupos más desfavorecidos.

Uruguay cuenta con antecedentes valiosos en esta materia, incluida la trayectoria del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), creado en 2015 (implementada a partir de 2016), y que ubican al país como referente regional. No obstante, la arquitectura presupuestal vigente presenta fragmentación de partidas y déficits de información consolidada, lo que limita transparencia, seguimiento y rendición de cuentas. En el nuevo ciclo presupuestal 2025-2029 se fortalecen instancias institucionales relevantes (como la Secretaría Nacional de Cuidados) y se anuncian expansiones programáticas prioritarias, pero persiste el desafío estructural de contar con un “presupuesto de cuidados” identificable y trazable a nivel nacional. Se requiere de asignaciones claras, mecanismos de ejecución y evaluación con perspectiva de derechos y de género, y una infraestructura social de cuidados que integre el aporte comunitario y territorial.



## Consideraciones generales

---

En ese sentido, se plantean tres consideraciones principales para pensar y discutir las asignaciones presupuestales que afectan las políticas de cuidados:

1. Reconocer el cuidado como obligación estatal que viabiliza derechos interdependientes.
2. Asegurar financiamiento suficiente y ejecutable para el ecosistema de cuidados (SNIC y programas conexos), con indicadores e información pública para seguimiento.
3. Potenciar los cuidados comunitarios como parte de la infraestructura social del país, habilitando, financiando y aprendiendo de prácticas locales y regionales que ya sostienen la vida cotidiana en contextos de restricción de recursos.



## El derecho al cuidado como derecho humano

---

En agosto del presente año, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Opinión Consultiva en la que reconoció el derecho al cuidado como un derecho autónomo en el derecho internacional. También su exigibilidad se desprende de un gran entramado de otros derechos reconocidos (salud, seguridad social, trabajo en condiciones justas, vida digna, igualdad y no discriminación). Por ello, defendemos un enfoque integral: el Estado debe garantizar acceso a cuidados para quienes lo necesitan, condiciones justas para quienes cuidan (remuneradas y no remuneradas) y entornos que permitan descanso, tiempo propio y bienestar. Esta aproximación activa obligaciones de facilitar, proveer y promover, bajo el principio de realización progresiva con el máximo de recursos. Este fundamento se traduce en estándares para la discusión presupuestal:

- No discriminación e igualdad sustantiva: el modelo actual sigue cargando desproporcionadamente a mujeres y niñas y precariza a trabajadoras migrantes y racializadas; el presupuesto debe corregir estas asimetrías.
- Derechos interdependientes: invertir en cuidados viabiliza el derecho a la salud, la seguridad social y el trabajo digno (incluyendo descanso y límites razonables de jornada).
- Personas y grupos específicos: la niñez, las personas mayores y con discapacidad tienen estándares reforzados de acceso a cuidados y autonomía, hoy reconocidos en instrumentos interamericanos y universales.

El derecho al cuidado se encuentra en el núcleo de derechos reconocidos en los principales tratados internacionales ratificados por Uruguay: derecho a la igualdad y no discriminación, al trabajo en condiciones justas, a la salud, a la seguridad social y a una vida digna. Su efectividad depende de la capacidad estatal para planificar, coordinar y evaluar políticas públicas que aseguren el acceso equitativo a los cuidados a lo largo de todo el ciclo de vida.

## El derecho al cuidado como derecho humano

---

Las obligaciones del Estado en esta materia son activas y estructurales:

1. **Garantizar**, mediante presupuestos suficientes y sostenibles, la disponibilidad y accesibilidad de servicios y apoyos de cuidado para todas las personas, priorizando a quienes enfrentan mayores barreras.
2. **Promover**, asegurando la construcción de información pública, comparable y accesible sobre gasto, cobertura y resultados, que permita a la ciudadanía y al Parlamento monitorear y evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos.
3. **Rendir cuentas**, generando mecanismos de transparencia y evaluación participativa sobre la ejecución del presupuesto de cuidados, con datos abiertos y actualizaciones periódicas.
4. **Reconocer y fortalecer**, desde la política pública, el papel que desempeñan las redes comunitarias y territoriales en la sostenibilidad de la vida, garantizando que cuenten con apoyo institucional y recursos que complementen la acción estatal sin sustituirla.

En Uruguay, este marco se ancla institucionalmente en el SNIC y en la política pública que lo sostiene. Desde Amnistía Internacional insistimos en que medir y financiar los cuidados no es un ejercicio contable, sino una evaluación del cumplimiento estatal de obligaciones de derechos humanos y un indicador del compromiso con igualdad de género y sostenibilidad de la vida. También destacamos la importancia de comprender el derecho al cuidado también en su dimensión comunitaria: reconocer y apoyar redes y espacios territoriales (desde viviendas colaborativas hasta iniciativas para el tiempo libre y manzanas de cuidado, entre otras) es coherente con un enfoque estatal de derechos y con la corresponsabilidad social del cuidado. Estas experiencias demuestran capacidad real de sostener la vida en contextos de recursos limitados y ofrecen aprendizajes replicables que deben ser habilitados y potenciados por el presupuesto público.

La insuficiencia o fragmentación del financiamiento constituye una forma de incumplimiento de las obligaciones estatales, al obstaculizar el ejercicio efectivo de derechos y perpetuar desigualdades estructurales. El Estado uruguayo, en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, está llamado a avanzar de manera progresiva en la realización de estos derechos, utilizando el máximo de los recursos disponibles y evitando toda medida que implique retrocesos injustificados

## El derecho al cuidado como derecho humano

---

Garantizar el derecho al cuidado no se limita a prestar servicios: implica diseñar, sostener y supervisar un sistema que funcione con transparencia, equidad y previsibilidad. La información pública y el control ciudadano no son complementos, sino condiciones esenciales de una política de cuidados basada en derechos.

En definitiva, el Estado uruguayo es el garante principal de que el cuidado sea un derecho y no un privilegio. Su compromiso debe medirse en políticas, presupuesto y resultados visibles: un sistema transparente, monitoreable y capaz de rendir cuentas ante la sociedad, que reconozca y articule la contribución de las comunidades sin delegar en ellas la responsabilidad que le corresponde.

El cuidado no es solo una cuestión privada ni una tarea que pueda seguir dependiendo de la voluntad individual. Es una responsabilidad pública y colectiva, y su reconocimiento como derecho humano es una condición para la justicia social, la igualdad de género y la sostenibilidad de la vida.

Desde Amnistía Internacional reafirmamos que un país que cuida es un país que garantiza derechos, que reconoce que la vida y el bienestar de las personas dependen de una organización social justa del cuidado. Por eso, el debate presupuestal que hoy atraviesa el Parlamento no es meramente técnico: es una discusión sobre el modelo de sociedad que queremos sostener.

Un presupuesto que cuida significa priorizar la vida cotidiana: invertir en tiempo, en vínculos, en servicios, en igualdad y en autonomía. Significa que el Estado asume su papel de garante, no como un sustituto de las familias o las comunidades, sino como el actor que hace posible que todas las formas de cuidado sean dignas, seguras y valoradas.

## El derecho al cuidado como derecho humano

---

Uruguay cuenta con una base sólida (el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, las redes territoriales y la experiencia acumulada). El desafío ahora es darle continuidad, estabilidad y escala. Eso requiere decisión política, voluntad de financiamiento y transparencia en la gestión.

Cuidar es también construir comunidad. El derecho al cuidado no se agota en los servicios estatales ni en la provisión formal. Se sostiene, en gran medida, gracias a redes comunitarias, iniciativas vecinales y organizaciones sociales que, desde la solidaridad cotidiana, hacen posible la sostenibilidad de la vida en los territorios. Estas experiencias, muchas veces autogestionadas y con escaso o nulo apoyo público, constituyen una infraestructura social viva que complementa, amplía y humaniza las políticas estatales.

Desde Amnistía Internacional Uruguay afirmamos que el Estado no puede ni debe asumir en solitario la totalidad de las demandas de cuidado, ni por capacidad material ni porque ello implicaría invisibilizar la riqueza de las prácticas comunitarias. Pero sí tiene la obligación de reconocerlas, protegerlas y fortalecerlas como parte integral de su política de cuidados.

Proponemos que el presupuesto nacional reserve una proporción flexible y permanente del gasto en cuidados para apoyar y acompañar estas iniciativas comunitarias. Un fondo de este tipo permitiría financiar proyectos locales, cooperativos o autogestionados que:

- respondan a necesidades de cuidado detectadas en los territorios;
- fortalezcan redes existentes entre familias, vecinos/as y organizaciones sociales;
- promuevan la corresponsabilidad social y la participación de los hombres en el cuidado;
- y generen empleo digno a nivel local, especialmente para mujeres en situación de vulnerabilidad.

## El derecho al cuidado como derecho humano

---

Este enfoque reconoce que no toda política de cuidados debe traducirse en prestación directa del Estado, sino que puede orientarse a habilitar, acompañar y potenciar formas diversas de organización social del cuidado. Al hacerlo, se multiplica la capacidad pública de respuesta, se promueven soluciones innovadoras y se construye tejido social.

Además, invertir en cuidados comunitarios tiene efectos multiplicadores: mejora la cohesión barrial, amplía el acceso a servicios básicos, reduce la soledad y el aislamiento de personas mayores, y promueve la autonomía de quienes cuidan y son cuidadas. En muchos casos, estas redes funcionan donde el Estado no llega, y por tanto constituyen una extensión democrática del derecho al cuidado.

Incorporar esta mirada al presupuesto supone reconocer que el cuidado es una responsabilidad compartida entre Estado, comunidad, mercado y familias, y que el apoyo público a las experiencias comunitarias es parte esencial de la corresponsabilidad social. Un país que cuida no solo financia servicios: también confía en su gente, en su capacidad de organizar la vida y sostenerla colectivamente.



## El presupuesto nacional como espejo de las prioridades

---

El análisis elaborado por Amnistía Internacional Uruguay sobre la estimación del presupuesto de cuidados evidencia que, a pesar de los avances institucionales logrados con la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), la estructura presupuestal del país continúa fragmentada, subfinanciada y sin mecanismos efectivos de seguimiento ni evaluación.

A diferencia de sectores como educación o salud, los cuidados no cuentan con un clasificador presupuestal propio ni con una categoría funcional que permita identificar su magnitud dentro del gasto público. Esta dispersión en el presupuesto impide conocer cuánto se invierte realmente, en qué programas y con qué resultados. La consecuencia es un sistema disperso, con baja eficiencia distributiva y brechas territoriales persistentes.

El Parlamento tiene la oportunidad de institucionalizar el derecho al cuidado como política de Estado a través del presupuesto, dándole mayor visibilidad, coherencia y contralor.

El cuidado debe ser reconocido como inversión social estratégica, no como gasto corriente. En ese sentido, se han identificado algunos puntos de mejora, que deben ser atendidos para mejorar el despliegue de la política pública de cuidados:

- Dificultades en la identificación del presupuesto asignado a cuidados. Poder rastrear las partidas asignadas, ordenadas y etiquetadas no solo permiten una identificación más clara, sino que, además, brindan coherencia para la implementación y el monitoreo de políticas y programas.
- Asignaciones crecientes, pero que pueden ser más ambiciosas. En términos relativos al PIB, el gasto en cuidados no vinculado a la seguridad social pasó del 1.1% al 1.7% entre el año 2016 y 2024, evidenciando un incremento moderado en la participación del gasto respecto al tamaño de la economía uruguaya. Proponemos aumentar progresivamente los recursos hasta alcanzar un aumento de la mitad de su presupuesto actual, incorporando fuentes complementarias de financiamiento solidario: aportes patronales específicos, contribuciones progresivas sobre altos ingresos y reasignaciones de partidas subejecutadas de otros sectores.

## El presupuesto nacional como espejo de las prioridades

---

- Oportunidades de ampliación de la cobertura de servicios y fortalecer la red existente. La universalización de los centros CAIF con al menos un centro cada 2.000 habitantes en zonas urbanas y cada 1.000 en zonas rurales; la incorporación de 10.000 nuevos puestos de asistentes personales para personas en situación de dependencia; y el fortalecimiento de programas de atención a la vejez, discapacidad y salud mental, en coordinación con intendencias y organizaciones comunitarias se presentan como algunos de los escenarios posibles.<sup>1</sup>
- Desafíos en la transparencia y la rendición de cuentas. Hay mucho margen para mejorar la elaboración de datos y su correspondiente difusión pública; un ejemplo de esto podría ser la publicación anual de la ejecución presupuestal del SNIC y programas asociados, con datos desagregados por territorio, población objetivo y tipo de servicio, y la realización de auditorías anuales independientes con participación de la sociedad civil y la academia.
- Necesidad de construir indicadores para evaluar resultados que se realicen de forma periódica y pública. La discusión presupuestal debe incorporar indicadores verificables de impacto, no solo de gasto. Por ejemplo, establecer metas como el porcentaje de reducción de la brecha de género para el trabajo no remunerado para 2030 que se quiere alcanzar, el porcentaje de incremento de la participación laboral femenina y el objetivo para la expansión territorial de servicios.
- Retos en la estructura y la coordinación interinstitucional. Es necesario jerarquizar la Secretaría Nacional de Cuidados dotándola de presupuesto propio. Del mismo modo, el despliegue de programas que se asocian a servicios de cuidados dispersos en otras estructuras institucionales exige que la articulación sea muy exigente para lograr objetivos de manera eficiente.

<sup>1</sup> Las estimaciones se basan en cálculos propios a partir de la población proyectada por el INE (2025) y la cobertura actual de la red de servicios del SNIC y del Programa de Asistentes Personales de MIDES/BPS. Se asume un estándar de un centro CAIF cada 2.000 habitantes en zonas urbanas y uno cada 1.000 en zonas rurales, coherente con las recomendaciones de cobertura territorial del Plan Nacional de Primera Infancia. El número de nuevos puestos de asistentes personales surge de la brecha estimada entre la población con dependencia moderada o severa y los beneficiarios actuales del programa.

## El presupuesto nacional como espejo de las prioridades

---

El presupuesto nacional es el principal instrumento de realización progresiva de los derechos humanos. Por eso insistimos: sin recursos, el derecho al cuidado se vuelve una declaración vacía. Garantizarlo requiere decisiones políticas que se afiancen como políticas de Estado.



## Recomendaciones en clave de política pública

---

Desde Amnistía Internacional Uruguay exhortamos al Parlamento a que el debate presupuestal 2025-2030 sea una oportunidad para reafirmar el compromiso del Estado con la igualdad, la sostenibilidad de la vida y el cumplimiento de los derechos humanos. El cuidado no puede seguir siendo el eslabón débil de la política social: debe transformarse en un eje estructural de la planificación económica y fiscal del país.

A partir del análisis técnico y del enfoque de derechos que presentamos, proponemos las siguientes recomendaciones al Parlamento:

- **Crear una categoría presupuestal específica para los cuidados, que incorpore** en la estructura presupuestal nacional una clasificación funcional de gasto en cuidados, que permita identificar, medir y evaluar las partidas asignadas al sector en forma transversal. La existencia de un presupuesto visible e identificable es condición básica para la consolidación, el seguimiento, la transparencia y la rendición de cuentas.
- **Aumentar los recursos destinados al SNIC y diversificar las fuentes de financiamiento**, garantizando un incremento progresivo y sostenido del presupuesto del SNIC y de los programas asociados. Como meta orientadora, estimamos que para revertir el estancamiento actual y cubrir las brechas de cobertura y calidad sería necesario un aumento de la mitad del presupuesto actual para el próximo quinquenio.<sup>2</sup> Esta cifra no debe entenderse como un mandato rígido, sino como un objetivo de referencia que oriente la planificación financiera y permita evaluar el esfuerzo fiscal del Estado.
- **Garantizar financiamiento estable y multianual para el sistema, asegurando** que los recursos asignados tengan carácter estable y previsibilidad plurianual, evitando depender de transferencias discrecionales o fondos extraordinarios. El cuidado debe integrarse en la arquitectura fiscal del Estado con el mismo estatus que la educación o la salud.

<sup>2</sup> El aumento en el entorno del 40% se aproxima al costo de expandir la cobertura de cuidados en primera infancia, dependencia y vejez según los estándares territoriales propuestos (centros CAIF, asistentes personales, programas de apoyo comunitario), y equivale a cerca de la mitad del presupuesto actual del SNIC. La estimación surge de comparar el presupuesto vigente con un escenario proyectado que incorpora los incrementos de cobertura necesarios para cerrar las brechas actuales.

## Recomendaciones en clave de política pública

---

- **Incorporar mecanismos de transparencia, monitoreo y evaluación pública**, estableciendo la publicación anual de la ejecución presupuestal de los programas vinculados al SNIC, con datos desagregados por territorio, población y tipo de servicio; e incluyendo evaluaciones anuales de resultados e impactos, con indicadores verificables de reducción de brechas de género y cobertura de servicios. Garantizar que esta información sea accesible, comprensible y disponible en formatos abiertos.
- **Fortalecer la institucionalidad del sistema de cuidados, jerarquizando** la Secretaría Nacional de Cuidados con presupuesto propio y capacidad de coordinación interinstitucional. Impulsar la creación de oficinas departamentales de cuidados que articulen acciones con los gobiernos locales y con las redes territoriales, mejorando la adecuación de las políticas a las realidades concretas.
- **Destinar un fondo flexible para apoyar iniciativas comunitarias, incluyendo** dentro del presupuesto de cuidados una línea libre y flexible de financiamiento destinada a fortalecer experiencias comunitarias y territoriales de cuidado. El Estado no puede ni debe sustituirlas, pero sí tiene la responsabilidad de reconocerlas, acompañarlas y garantizar que operen en condiciones dignas.
- **Promover corresponsabilidad y cambio cultural, invirtiendo** en campañas de sensibilización sobre nuevas masculinidades, conciliación y corresponsabilidad de género, dirigidos al sector empleador y sindical.
- **Fortalecer la participación social y el control ciudadano, reconociendo y ampliando** las competencias del Comité Consultivo de Cuidados, creado por la Ley 19.353 y regulado por el Decreto 444/016, como espacio formal de seguimiento y asesoramiento del SNIC. Reforzar su articulación con el Parlamento y dotarlo de mecanismos estables para emitir recomendaciones sobre ejecución presupuestal y cumplimiento de metas, garantizando su funcionamiento plural y participativo.



## **Derecho al cuidado en Uruguay**

DOCUMENTO DE INCIDENCIA  
NOVIEMBRE 2025

AMNISTIA.ORG.UY