

► Escenarios de Inversión en Políticas de Cuidado en América Latina y el Caribe

Abril de 2026

Índice

Introducción	1
Antecedentes y contexto	3
Avances y tendencias en normativas sobre tiempos y servicios de cuidados	7
Simulador de inversiones en políticas de cuidados: principales hallazgos	16
Recomendaciones a partir de los resultados del simulador	21
Bibliografía	22

Escenarios de ampliación de las políticas de cuidado para lograr la igualdad sustantiva de género en el Uruguay

Introducción

El trabajo de cuidados es una dimensión central para el bienestar social, el desarrollo económico y la igualdad de género. Sin embargo, dado el nudo estructural de la desigualdad basado en la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, este trabajo ha sido históricamente subvalorado, invisibilizado y asignado mayoritariamente a las mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022). El trabajo de cuidado incluye las actividades y las relaciones que aseguran la reproducción humana y social, la sostenibilidad de la vida y el bienestar de las personas y del planeta. Esta forma de entender el trabajo de cuidados implica comprender la economía del cuidado más allá de los límites del mercado y considerar el trabajo remunerado y el no remunerado, los cuales son fundamentales para realizar cualquier otro trabajo y actividad (CEPAL, 2025a; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2024c).

Los países de América Latina y el Caribe han impulsado progresivamente el derecho al cuidado a través de la Agenda Regional de Género, que incluye los compromisos adoptados por los gobiernos en la Conferencia Regional sobre las Mujeres (CRM) principal foro intergubernamental para discutir los derechos de las mujeres y la igualdad de género, celebrada desde 1977. En agosto de 2025, los gobiernos de la región se reunieron en la XVI Reunión de la Conferencia Regional sobre las Mujeres de América Latina y el Caribe donde se aprobó el Compromiso de Tlatelolco (CEPAL, 2025), que establece una década de acción 2025-2035 en América Latina y el Caribe para acelerar el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado mediante transformaciones en los ámbitos político, económico, social, cultural y ambiental.

Las normas internacionales del trabajo proporcionan un amplio marco para el desarrollo de las políticas de cuidado, en conjunto con otros instrumentos orientados a la igualdad en el mundo del trabajo. En especial, el Convenio

sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), y el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), junto con las Recomendaciones núm. 191 y núm. 165 que los acompañan, abordan la necesidad de establecer un derecho a la protección de la maternidad para todas las mujeres trabajadoras así como políticas de licencias y servicios de cuidados para avanzar hacia la igualdad de género en el trabajo remunerado y no remunerado.

Por su parte, la Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado, aprobada en 2024 en la 112ª Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2024), es el primer acuerdo internacional tripartito que destaca la interrelación entre la economía del cuidado, la igualdad de género, el trabajo decente y el desarrollo sostenible. Esta Resolución subraya la urgencia de adoptar medidas para garantizar el trabajo decente y promover el acceso a cuidados y apoyos de calidad. Asimismo, contribuye con principios rectores para que los Estados y actores sociales tripartitos fortalezcan el trabajo decente, abordando las desigualdades de género, la valoración del trabajo de cuidados y la garantía de derechos tanto para las personas que cuidan como para quienes reciben cuidados. En consecuencia, esta Resolución adopta el Marco de las 5R de la OIT para el trabajo de cuidados decente, compuesto por el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidados no remunerado, y la recompensa y representación de las y los trabajadores del cuidado (OIT, 2019).

La aprobación en 2015 de la Ley núm. 19353¹, que estableció el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), ha posicionado a Uruguay como pionero y referencia regional en la materia. En el marco normativo, se define al Sistema como un “conjunto de acciones públicas y privadas que brindan atención directa a las actividades y necesidades básicas de la vida diaria de las personas que se encuentran en situación de dependencia (...)”. Esta base jurídica reconoce el cuidado como un derecho y una función social, y además se lo considera como un pilar del bienestar que refuerza la matriz de protección social de Uruguay. El SNIC tiene por objetivo garantizar el derecho al cuidado de las personas en situación de

dependencia y, al mismo tiempo, promover un modelo social y de género corresponsable que modifique la actual organización del cuidado.

Este avance legislativo fue posible gracias a un amplio consenso político y a un intenso y participativo debate entre los principales actores sociales. A través del SNIC se ampliaron y desarrollaron servicios y políticas orientadas a mejorar la calidad del cuidado, ampliar la cobertura pública, y fortalecer la formación y condiciones laborales de quienes cuidan. Sin embargo, desde su creación, la limitada inversión en políticas de cuidados ha generado brechas en la cobertura y la calidad de los servicios, lo que condiciona la trayectoria de desarrollo sostenible hacia el futuro (Foro Nacional de Cuidados, 2024). Por ello, para garantizar el derecho al cuidado y fortalecer la igualdad de género, resulta imprescindible un nuevo impulso en el desarrollo del sistema que permita avanzar hacia el horizonte de universalidad establecido en la Ley del Sistema de Cuidados.

En este sentido, en julio de 2025 el gobierno de Uruguay puso en marcha el Diálogo Social sobre Protección y Seguridad Social, una instancia de intercambio colectivo en el que la expansión y el financiamiento de los servicios que integran el SNIC se define como uno de los cuatro ejes temáticos. Este proceso tiene como fin construir acuerdos entre el Poder Ejecutivo, los partidos políticos y la comunidad para orientar futuras reformas que mejoren la protección social y garanticen la sostenibilidad del sistema (Presidencia Uruguay, 2025).

En este contexto, el escenario de inversión en políticas de cuidado que se presenta en este documento constituye un insumo que brinda a las personas tomadoras de decisiones información relevante y actualizada sobre los esfuerzos necesarios para implementar políticas de licencias y servicios integrales de cuidados. Estas políticas están basadas en el ciclo de vida y la información incluye los rendimientos que podrían obtenerse a partir de dichas inversiones.

Para estimar estos escenarios en el caso de Uruguay se utilizó el Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados (OIT, 2024c), una herramienta diseñada para el diálogo social tripartito e intergubernamental, que permite calcular la inversión

¹ Uruguay. Ley núm. 19353, Sistema Nacional Integrado de Cuidados. (2015). Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>.

pública necesaria para distintos ámbitos de políticas de cuidado, así como los efectos esperados en términos de empleo, ingresos y recaudación fiscal. La cobertura de esta herramienta fue actualizada a 23 países de la región en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Con base a lo anterior, en este documento se plantean diferentes escenarios de expansión, a partir de inversiones en políticas integrales de cuidado —tanto en servicios de cuidado como en modificaciones al régimen de licencias para cuidado de recién nacidos— y cuantifica el esfuerzo requerido para su implementación, así como sus implicancias económicas y sociales.

En este contexto esta nota:

- ▶ Ofrece una revisión del contexto de las desigualdades de género en el mercado laboral uruguayo, así como de la legislación de las políticas de cuidado en el país.
- ▶ Destaca las características del mercado laboral y vacíos normativos o legales, que podrían limitar el acceso de las mujeres trabajadoras, sus parejas y familia a prestaciones en materia de cuidados.
- ▶ Presenta diferentes escenarios de inversión en políticas de cuidados hacia el año 2030 y sus impactos en términos macroeconómicos, sociales y de género.

Antecedentes y contexto

En línea con las tendencias observadas en la región, Uruguay ha registrado avances significativos en los últimos 50 años en términos de participación laboral de las mujeres y acceso a ocupaciones tradicionalmente masculinizadas. No obstante, desde inicios de los años 2000 se evidencia una desaceleración significativa en la incorporación de las mujeres a los mercados laborales. Además, persisten brechas de género sustantivas en la mayoría de las dimensiones del mercado laboral, como los salarios, el empleo y la participación en la fuerza de trabajo (Marchionni et al., 2019).

Caracterizar la forma en la que se estructura la división sexual del trabajo y las diferencias en la inserción laboral entre hombres y mujeres es clave para comprender las desigualdades de género persistentes en diversos ámbitos. En términos de participación, un 57% de las mujeres de 14 años y más en Uruguay participaron en la fuerza de trabajo en 2023, en comparación con el 69% de los hombres². Estas diferencias por género en participación son un poco menores a las del promedio

de América Latina, que para 2024 presentó tasas de 51,8% para el caso de las mujeres y 74,9% para el caso de los hombres (CEPAL, 2025). Asimismo, entre las personas ocupadas se observan brechas importantes en las horas trabajadas: en promedio, los hombres trabajan remuneradamente 40 horas semanales, en tanto que las mujeres dedican en promedio 34 horas³.

En lo que refiere a las brechas salariales, en 2023, la brecha de género en el ingreso promedio mensual fue del 24%. En otras palabras, por cada 100 pesos que ganaron los hombres por mes, las mujeres recibieron 76. Sin embargo, las diferencias varían significativamente entre el sector privado y el público, siendo este último más equitativo. Si se consideran únicamente las personas asalariadas del sector privado, la brecha se amplía al 28%. Dadas las restricciones que enfrentan las mujeres en su inserción al mercado laboral y las diferencias estructurales en la división sexual del trabajo que las lleva a tener jornadas laborales más cortas, al considerar las brechas en ingresos por hora, estas

² Cálculo propio a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística para el año 2023. Cabe destacar que en Uruguay las estadísticas oficiales definen la población en edad de trabajar (PET) a partir de los 14 años. No obstante, la edad mínima general de admisión al empleo es de 15 años, conforme a la Ley núm. 17829 (2004) y la ratificación del Convenio OIT núm. 138 sobre edad mínima de admisión al empleo.

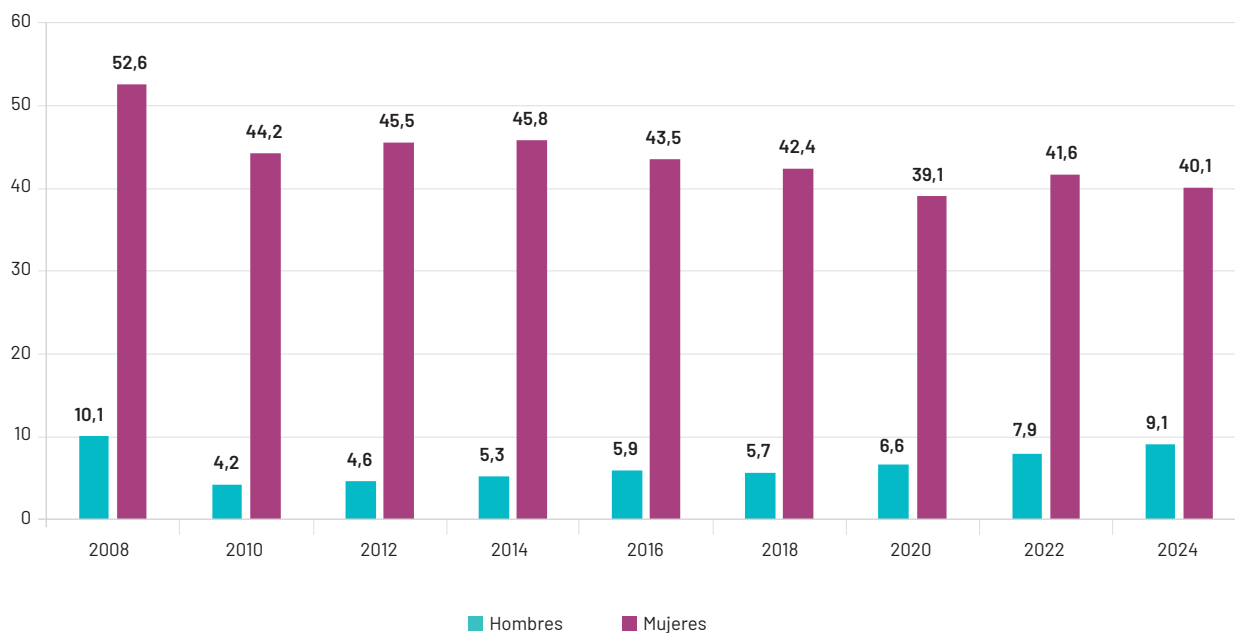
³ Cálculo propio a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística para el año 2023.

son menores que las brechas en ingresos mensuales, siendo de 8% para el conjunto de las personas trabajadoras y de 12% entre las personas asalariadas del sector privado⁴.

En cuanto a la condición de informalidad, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de América Latina, en Uruguay no se observan diferencias de género significativas en la proporción de personas empleadas que no están registradas en la seguridad social, que se ubica en torno al 22%. No obstante, son las mujeres que se desempeñan en ocupaciones informales quienes experimentan las peores condiciones: sus ingresos salariales son, en promedio, un 43% inferiores a los de los hombres en la misma situación⁵.

La contracara de esta menor participación y peor inserción en el mercado laboral es la persistente división sexual del trabajo, que asigna a las mujeres una mayor carga de trabajo no remunerado y de cuidados en los hogares. Si bien las brechas de género se han reducido gradualmente en las últimas décadas, las mujeres siguen teniendo una mayor carga de trabajo no remunerado que los hombres (Amarante et al., 2024, a partir de la comparación de las Encuestas de Uso del Tiempo (ENUT) del 2007, 2013 y 2022). Como se observa en el gráfico 1, para el año 2024, un 40,1% de las mujeres que estaban fuera del mercado laboral se dedicaban exclusivamente a los trabajos domésticos y de cuidados, mientras que esa cifra fue de 9,1% para los hombres.

Gráfico 1. Uruguay, 2007-2024: población de 15 a 64 años fuera del mercado laboral con dedicación exclusiva al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, por sexo
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT y Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=es&indicator_id=5531.

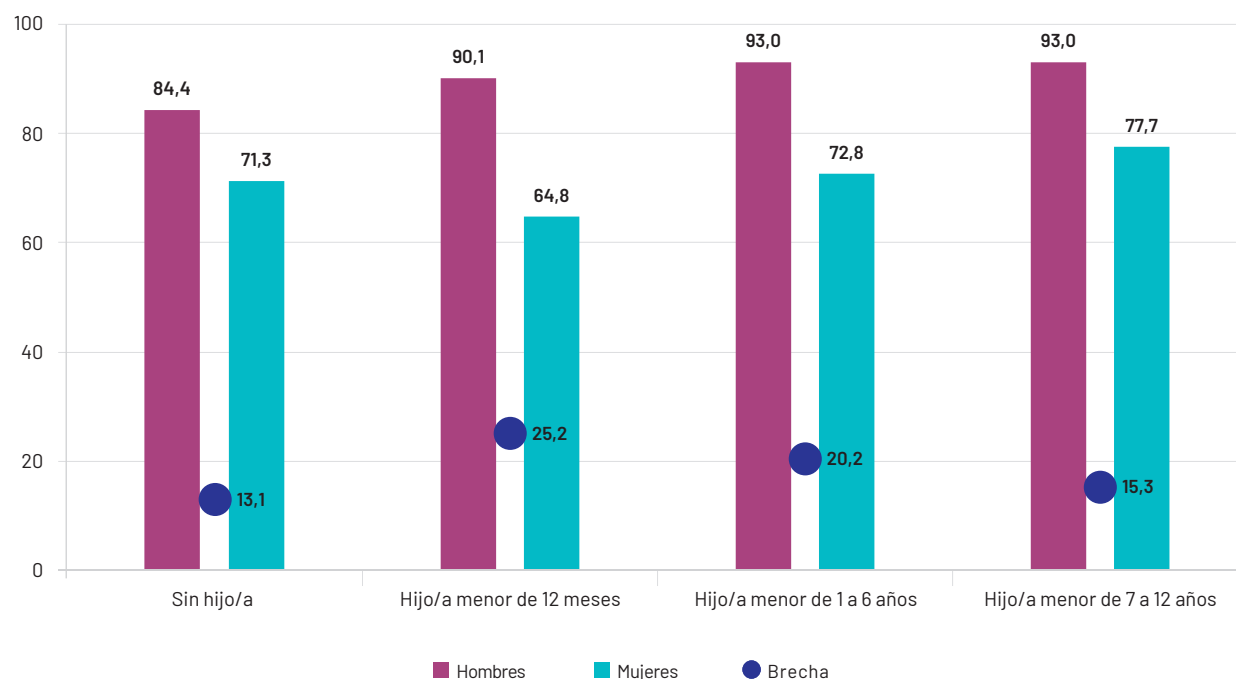
⁴ *Ibid.* La brecha salarial representa la diferencia respecto al ingreso laboral de los hombres, se calcula como el salario medio de las mujeres menos el salario medio de los hombres dividido el salario medio de los hombres.

⁵ *Ibid.* Para el cálculo de esta brecha se consideran solamente quienes declaran no realizar aportes a la seguridad social por su empleo. Se calcula como el salario medio de las mujeres menos el salario medio de los hombres dividido el salario medio de los hombres.

La última ENUT muestra que en 2022 las mujeres de 15 a 64 años dedican 29,5 horas semanales al trabajo no remunerado y los hombres del mismo tramo etario dedican 15 horas⁶. En relación con el trabajo de cuidados, se observa, en primer lugar, que el 26% de las mujeres de 15 a 64 años realiza estas tareas, frente al 15% de los hombres dentro del mismo grupo etario. Las mujeres presentan mayores tasas de participación en el cuidado de todos los grupos de población que requieren cuidados (niñas y niños, personas mayores, personas con discapacidad). Cuidar a una persona dependiente con la que se convive (niñas y niños, personas con discapacidad y personas mayores) requirió en 2021 un promedio de 19 horas semanales para las mujeres y 15 horas semanales para los hombres entre 15 y 64 años. La brecha para el cuidado de niños y

niñas de 0 a 5 años es una de las más importantes, donde el tiempo que las mujeres dedicaron fue de 7 horas más por semana que el de los hombres (Amarante et al., 2024). Esta mayor dedicación de las mujeres a las tareas de cuidado de niños y niñas se relaciona directamente con la participación en el mercado laboral. Mientras que la presencia de niños y niñas pequeñas está relacionada negativamente con la participación laboral y el empleo de las mujeres, esta tiene la relación inversa para los hombres. En el gráfico 2 se observa que, mientras los hombres con hijos o hijas tienen una mayor participación laboral, las mujeres con hijos o hijas tienen una menor. Las mayores brechas de participación —de 25 puntos porcentuales— se registran entre quienes tienen hijos o hijas menores de 12 meses.

Gráfico 2. Uruguay, 2023: tasa y brecha en la ocupación, según sexo y edad de los hijos e hijas
(Tasa en porcentajes y brecha en puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay.

⁶ Cuando se consideran a todas las personas mayores de 14 años, la ENUT 2022 muestra que el tiempo de trabajo no remunerado es de 21 horas semanales para los hombres y de 34 horas para las mujeres. Al hacer foco en el cuidado infantil, se utiliza como referencia a las personas de 15 a 64 años, el grupo etario donde se hacen más evidentes las cargas de cuidado infantil (Amarante et al., 2024).

Estas brechas en participación e ingresos laborales, que se amplían con el nacimiento de hijos e hijas y nunca vuelven a converger (Goldin, 2014). Para el caso de Uruguay, un estudio basado en registros administrativos de historias laborales estimó que, en el primer año posterior a la maternidad, los ingresos laborales de las mujeres caen un 22% en comparación con los de mujeres sin hijos. Esta brecha continúa ampliándose, alcanzando un 40% diez años después. Esta dinámica se explica en buena medida por la fuerte caída en el empleo, debido a que son las mujeres quienes asumen la mayor carga de cuidado. Solo el 44% de las madres permanece empleada y, entre las que trabajan remuneradamente, los salarios son en promedio un 8% menores, y esta diferencia es mayor entre las madres que registran menores niveles salariales (Querejeta y Bucheli, 2022)⁷.

Dado que, al igual que lo que sucede en otros países, en Uruguay el alcance de las licencias por maternidad, paternidad y parentales se encuentra directamente vinculada con los regímenes de seguridad social y, por lo tanto, con el sector formal de la economía, resulta relevante analizar la condición de empleo y formalidad de las madres y padres de los recién nacidos. Considerando los hogares con niños y niñas de menos de 12 meses en la Encuesta Continua de Hogares (INE), entre aquellos que conviven con alguno o ambos progenitores, se encuentra que el 90% tiene a su padre ocupado, mientras que esta tasa se reduce al 65% para las madres⁸.

Este contexto plantea la necesidad de desarrollar políticas de licencias para cuidados que cubran a los y las trabajadoras que no están insertos en el mercado laboral formal. Además, si bien en general la mayoría de los países han desplegado en las últimas décadas programas que buscan apoyar a las

mujeres embarazadas y a las familias con menores de edad mediante transferencias de ingresos no contributivas (como el programa de Asignaciones familiares del Plan de Equidad, AFAM-PE), los montos de los beneficios son todavía insuficientes para cubrir las necesidades básicas de la mayor parte de los hogares beneficiarios⁹.

En síntesis, esta división sexual de la carga de trabajo de cuidados en los hogares y las persistentes brechas de género en la inserción en el mercado laboral y los ingresos, plantean la necesidad de profundizar las políticas de cuidados y garantizar que las mismas tiendan a la corresponsabilidad social y de género. En las siguientes secciones se analiza el actual régimen de licencias para cuidado de recién nacidos en Uruguay, así como los servicios de educación y cuidado dirigidos a niños y niñas en la primera infancia, por un lado, y los servicios de cuidados de larga duración, por el otro. Las licencias son un elemento indispensable para la protección de la maternidad y paternidad como derecho humano, tienen efectos positivos en la lactancia y en el desarrollo cognitivo de los niños y niñas, promoviendo el apego seguro (Plotka y Busch-Rossnagel, 2018). A su vez buscan preservar el empleo y garantizar los ingresos, a través del acceso a los beneficios de la seguridad social para las mujeres embarazadas, y las madres y padres de recién nacidos. Por otro lado, dependiendo de su diseño, también buscan reconocer la responsabilidad compartida de madres y padres, así como entre familia, estado y sector privado¹⁰. En este sentido, las licencias de paternidad y parentales, junto con los servicios de educación y cuidados en preprimaria y de cuidados de larga duración, tienen la potencialidad de lograr redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado tanto al interior de los hogares como entre las familias y el Estado.

⁷ Debido a que el trabajo utiliza registros administrativos de la seguridad social, solo es posible estimar esta brecha en el empleo formal. Si la persona no aparece registrada en un empleo formal no es posible distinguir si está fuera del mercado laboral o en un empleo informal.

⁸ De los más de 30.000 bebés que se estima que nacieron en 2023, el 74% convive con la madre y el padre, el 12% solo convive con la madre, el 5% solo convive con el padre y un 8% no convive con ninguno de sus progenitores. Cálculo propio, a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística para el año 2023.

⁹ El beneficio mensual del Plan de Equidad oscila entre aproximadamente USD 37 y USD 95 por niña, niño, adolescente o persona con discapacidad, dependiendo de la cantidad de integrantes del hogar, el nivel educativo que cursen y la presencia de discapacidad. Véase: <https://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html>.

¹⁰ La resolución adoptada en la 112ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en 2024 establece que el Estado asume la responsabilidad principal de la provisión, la financiación y la regulación de los cuidados, y vela por que se apliquen los más altos estándares en materia de calidad, seguridad y salud a los trabajadores y los destinatarios del cuidado.

Avances y tendencias en normativas sobre tiempos y servicios de cuidados

1. Protección de la maternidad

La licencia de maternidad remunerada con protección del empleo y una atención sanitaria materno-infantil adecuada son esenciales para la vida, la salud, la seguridad y la satisfacción económica de las mujeres y de sus hijos e hijas. El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) de la OIT estipula un período mínimo de licencia de maternidad de 14 semanas con prestaciones pecuniarias no inferiores a los dos tercios de las ganancias anteriores, y dispone medidas para la protección del empleo y no discriminación, entre ellas la prohibición de despido durante el embarazo, uso de la licencia y por un período después de haberse reintegrado al trabajo y el derecho a retornar al mismo puesto o a uno equivalente. La Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191) de la OIT sugiere aumentarlo hasta al menos 18 semanas para garantizar que la madre disponga de tiempo suficiente para su descanso y recuperación¹¹.

En línea con estos estándares internacionales, ocho países¹² de la Región han ratificado el Convenio núm. 183, mientras que 14 países¹³ han ratificado el Convenio núm. 156 —entre ellos Uruguay—, que junto con su Recomendación núm. 165 (1981), establece la necesidad de adoptar políticas que

fomenten un equilibrio entre las responsabilidades familiares y las profesionales. En este contexto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha invitado a todos los países a considerar la posibilidad de ratificar ambos convenios y a aprovechar la asistencia técnica de la OIT para evaluar los posibles obstáculos a la ratificación y la implementación (OIT, 2023). En América Latina y el Caribe, 16 de 33 países tienen una duración de la licencia de maternidad de al menos 14 semanas (CEPAL y OIT, 2025). En este contexto, Uruguay cuenta con un marco normativo de protección a la maternidad para las trabajadoras dependientes de la actividad privada y las trabajadoras en seguro por desempleo que data del año 1980 (Ley núm. 15084)¹⁴. En el año 2013 estos derechos se incrementaron, tanto en magnitud como en cobertura (Ley núm. 19161). En primer lugar, se amplió el tiempo de licencia, alcanzando las 14 semanas, distribuidas en 6 semanas antes del parto y 8 semanas después del parto¹⁵. Asimismo, la ley prevé que esta duración pueda extenderse a 18 semanas en ciertas circunstancias, tales como casos de parto múltiple, cuando el recién nacido pesa menos de 1,5 kg o cuando el parto ocurre antes de las 34 semanas de gestación¹⁶. De esta manera, el

¹¹ Existen cinco instrumentos sobre protección de maternidad: Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191), Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), y Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (núm. 95). En la octava reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas (MEN), llevada a cabo en septiembre de 2023, se determinó que el Convenio núm. 183 y la Recomendación núm. 191 son los únicos instrumentos con el estatus de actualizados y se evaluará la derogación de los demás instrumentos en la 116ª reunión de la Conferencia Internacional del trabajo (2028).

¹² El Convenio núm. 183 ha sido ratificado por tres países del Caribe (Antigua y Barbuda, Belice y Suriname) y cinco países de América Latina (Cuba, El Salvador, Panamá, Perú y República Dominicana).

¹³ Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana (entrará en vigor el 03 octubre de 2026), Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁴ Uruguay. Ley núm. 15084, Dirección de las Asignaciones Familiares. Prestaciones a su cargo. (1980). Disponible en: <https://impo.com.uy/bases/decretos-ley/15084-1980>.

¹⁵ La ley establece que la licencia comenzará seis semanas antes de la fecha presunta de parto (42 días de preparto) y se extenderá hasta ocho semanas después del parto (56 días posparto).

¹⁶ En los casos de complejidad, enfermedades o trastornos que impliquen riesgo de vida con internación o tratamiento domiciliario, o que involucren discapacidades que requieran internación o tratamiento la licencia podrá extenderse hasta los seis meses del recién nacido (Ley núm. 20000). Asimismo, tienen derecho a la licencia maternal las progenitoras de aquellos nacidos sin vida con más de veinte semanas de gestación o con un peso superior a quinientos gramos (Ley núm. 20377).

régimen de la licencia de maternidad en Uruguay se alinea con las disposiciones del Convenio núm. 183¹⁷. Adicionalmente, la licencia por maternidad se extendió para cubrir no solo a las trabajadoras dependientes de la actividad pública y privada, sino también a las trabajadoras no dependientes, titulares y cónyuges colaboradores con hasta un dependiente, monotributistas y socias cooperativistas. La licencia por maternidad también es un derecho de aquellas trabajadoras que, habiendo sido despedidas, quedaran embarazadas durante el período de amparo al subsidio por desempleo. Cuando la pareja es conformada por dos mujeres, el subsidio por maternidad le corresponde a la gestante, mientras que su cónyuge o concubina tiene derecho al subsidio por paternidad¹⁸. En caso de adopción, personas empleadas de forma dependiente cuentan con una licencia especial de 6 semanas (Ley núm. 17292)¹⁹. En el caso de trabajadoras dependientes, el derecho a los períodos de descanso por maternidad es obligatorio e irrenunciable.

En términos de la protección económica, las prestaciones de la licencia de maternidad deben asegurar ingresos suficientes para que la madre y su hija o hijo mantengan condiciones adecuadas de bienestar social y económico. En América Latina y el Caribe, en 27 países las prestaciones monetarias por maternidad equivalen al menos a dos tercios de los ingresos; en 25 de estos países la cuantía de las prestaciones equivale al 100% de los ingresos previos. En línea con el Convenio núm. 183 las prestaciones debieran ser financiadas a través de mecanismos de seguridad social obligatorio o fondos públicos.

En el contexto normativo uruguayo, el subsidio es cubierto por la seguridad social (Ley núm. 19161). Para las trabajadoras dependientes, la licencia es obligatoria y el monto a percibir es el 100% del promedio diario o mensual de las remuneraciones

percibidas en los seis meses anteriores, más la cuota parte correspondiente a licencia, aguinaldo y salario vacacional generado durante el período de amparo. Para las trabajadoras independientes, el monto del subsidio corresponde al promedio mensual de sus asignaciones computables de los últimos doce meses con un monto mínimo de dos bases de prestaciones y contribuciones, lo que actualmente equivale a 325 USD mensuales. Por tanto, mientras que en el caso de las trabajadoras dependientes el subsidio garantiza la estabilidad de ingresos, en el caso de las independientes el monto percibido por el subsidio podría implicar una pérdida respecto a sus ingresos en actividad. Esta podría ser una de las explicaciones de la subutilización del subsidio por maternidad en las trabajadoras no dependientes. En este sentido, si bien la incorporación de este colectivo en la normativa fue de gran avance en la equiparación de derechos, aproximadamente 4 de cada 10 trabajadoras independientes que cumplen los requisitos no se acogen al beneficio (Sanguinetti, 2022).

A pesar de estos avances normativos, el derecho fundamental a una licencia de maternidad remunerada y con protección del empleo debería garantizarse a todas las mujeres ocupadas, especialmente a las madres que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, a las que trabajan en la economía informal, incluidas a las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente. Esto es especialmente relevante en la región, donde un 51,9% de las mujeres en la ocupación no cotizan o no están afiliadas a ningún sistema de seguridad social, requisito en la mayoría de los países para acceder a este derecho (CEPAL, 2023). En el caso de Uruguay, este porcentaje alcanzó un 21,4% de las ocupadas²⁰. En coherencia con lo anterior, de acuerdo con los Convenios núm. 111, núm. 183 y núm. 156²¹, los

¹⁷ Los principales requisitos para la legislación sobre licencia de maternidad que establece el Convenio núm. 183 de la OIT son: i) la licencia no debería ser inferior a 14 semanas; ii) las prestaciones pecuniarias no deberían ser inferiores a dos tercios de las ganancias anteriores; y iii) las prestaciones pecuniarias por licencia de maternidad deberían proporcionarse preferentemente a través del seguro social obligatorio o con fondos públicos.

¹⁸ Cuando uno de los integrantes de la pareja (de igual o distinto sexo) participa del proceso biológico de reproducción, pero ninguno participa en la gestación, se deberá hacer opción de roles. En estos casos, el subsidio por maternidad cubrirá las 8 semanas posteriores al parto. A la mujer gestante que interviene en el proceso de reproducción y tiene actividad válida, le corresponde el subsidio por maternidad común (98 días de licencia).

¹⁹ En caso de adopción, la Ley núm. 17292 establece una licencia especial de 6 semanas continuas para personas empleadas de forma dependiente con subsidio sustitutivo del salario. Cuando ambas personas califican para el beneficio, los primeros 10 días hábiles pueden utilizarse simultáneamente y el resto del período puede ser utilizado por cualquiera de las dos personas.

²⁰ Cálculo propio a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística para el año 2023.

²¹ Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183) y sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156).

Estados deben adoptar medidas que garanticen que la maternidad no sea motivo de discriminación en el empleo. En este marco, se prohíbe despedir a una mujer durante el embarazo, en el período de licencia de maternidad o en el tiempo posterior a su reincorporación, salvo por causas no relacionadas con la maternidad o la lactancia. Estas disposiciones buscan proteger el derecho de la trabajadora a reintegrarse al mismo puesto o a uno equivalente, con igual remuneración. Además, se prohíbe exigir pruebas de embarazo como requisito para acceder a un empleo (CEPAL, ONU-Mujeres y OIT, 2025). En el caso de Uruguay, la Ley núm. 11577 establece que no puede despedirse a la trabajadora embarazada o bajo licencia maternal. Si el empleador la despide igual, debe pagar una indemnización agravada: seis meses de sueldo más la indemnización legal ordinaria por despido. Además, la protección incluye la obligación de conservar el empleo si la mujer retorna en condiciones normales tras la licencia maternal.

Finalmente, aun cuando Uruguay ha registrado avances normativos relevantes aún persisten algunos desafíos. El primero tiene que ver con la falta de cobertura de ciertos colectivos, en particular las madres en ocupaciones informales, lo que limita el ejercicio del derecho al cuidado. En este sentido, se estima que un 47% de las madres de recién nacidos se encuentra fuera del mercado laboral formal²². El segundo desafío tiene que ver con la extensión de la duración de la licencia maternal, en línea con la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191), que insta a los países a incrementar la duración de la licencia a 18 semanas con una prestación equivalente al 100% del salario previo. Por último, un tercer desafío tiene que ver con la subutilización de la licencia por maternidad entre las trabajadoras independientes o autónomas, lo que podría implicar que las condiciones en las cuales se incluyó a este colectivo no garantizan los ingresos económicos suficientes y podría plantear la necesidad de pensar modificaciones, en particular dirigidas a las titulares de monotributos o microempresas.

2. Licencia de paternidad

Las licencias de paternidad son una herramienta clave para avanzar en la corresponsabilidad del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres. Sin embargo, a diferencia de las licencias de maternidad, no están contempladas en Convenios y/o Convenciones internacionales, y en la práctica, suelen ser considerablemente más breves. Las licencias de paternidad de duración muy limitada y sin una adecuada remuneración, desalientan a los padres a acogerse a ellas y limitan su posibilidad de participar de manera significativa en la crianza y el cuidado de sus hijos e hijas, perpetuando las desigualdades en la distribución del trabajo de cuidados no remunerado entre los progenitores (CEPAL, OIT y ONU-Mujeres, 2025).

El Convenio núm. 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares no establece un número mínimo de días para la licencia de paternidad, pero insta a los Estados a implementar políticas que permitan a los trabajadores compatibilizar sus responsabilidades familiares con el empleo, sin que estas sean un obstáculo para su acceso, permanencia y progreso laboral. En este contexto, en América Latina y el Caribe, 11 países otorgan licencias de paternidad remuneradas de menos de 10 días, 5 conceden entre 10 y 15 días, y solamente Barbados y Uruguay ofrecen una licencia superior a 15 días (CEPAL y OIT, 2025)²³.

Recientemente, Uruguay ha realizado avances significativos en la extensión de la licencia por paternidad. En particular, a partir de la aprobación de la Ley núm. 20312 en 2024, se amplía la duración de la licencia de paternidad. Dicha norma establece la duración de la misma en 17 días continuos en el caso de trabajadores dependientes, que se extienden a 20 días (que equivale a cerca de 3 semanas) a partir de 2026. Para los trabajadores independientes o autónomos se establecen 15 días de licencia, que se extienden a 17 a partir de 2026. En el caso de los trabajadores dependientes los tres primeros días el pago está a cargo del empleador, y los restantes

²² Cálculo propio a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística para el año 2023.

²³ En marzo de 2026, en Brasil se sancionó la Ley núm. 15371, que aumentará gradualmente la licencia de paternidad, de 5 a 10 días en 2027, 15 días en 2028 y 20 días a partir de 2029. Este último plazo es postergable en función del cumplimiento de las metas fiscales establecidas en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

14 días a cargo de la seguridad social. Asimismo, se establece que estos últimos podrán ampliarse hasta un máximo de 30 días continuos en los casos de nacimientos múltiples, bajo peso (menor o igual a 1,5 kg), de complejidad médica, partos prematuros, nacimientos con enfermedades o condiciones que impliquen riesgo de vida. En caso de adopción, las personas empleadas de forma dependiente cuentan con una licencia especial de 6 semanas (Ley núm. 17292)²⁴.

En línea con la licencia por maternidad, son beneficiarios de la licencia por paternidad los trabajadores dependientes de la actividad pública y privada, así como también los trabajadores independientes, titulares y cónyuges colaboradores hasta con un dependiente, monotributistas y socios cooperativistas. En el caso de los padres, para tener derecho a usufructuar la licencia por paternidad se exige que no figuren como deudores de la cuota alimentaria.

El monto a percibir, en el caso de los trabajadores dependientes corresponde al 100% del promedio diario o mensual de las remuneraciones percibidas en los 6 meses anteriores, más la cuota parte correspondiente a licencia, aguinaldo y salario vacacional, por lo que se garantiza que no existe pérdida salarial. En los no dependientes el pago corresponde al promedio mensual de sus asignaciones computables de los últimos 12 meses (Ley núm. 19161).

Debido a normas sociales y estereotipos, los índices de utilización de la licencia de paternidad siguen siendo bajos, incluso cuando los padres tienen derecho a ella. Mejorar el diseño y acompañar las políticas con estrategias de cambio organizacional y cultural puede ser efectivo para resaltar la importancia de la corresponsabilidad en el cuidado (OIT, 2025). La protección del empleo y la no discriminación relacionadas con la licencia de paternidad podrían mejorar las tasas de utilización de dicha licencia, pero las normativas a tal efecto se siguen dando en forma dispersa. A partir de la aprobación de la Ley núm. 20312 en 2024, Uruguay incorporó en su legislación la prohibición de despedir a los trabajadores que se encuentren haciendo uso de la licencia por

paternidad, adopción o legitimación adoptiva, así como durante los treinta días posteriores a su reintegro a la actividad laboral. En caso de producirse el despido, el empleador deberá abonar un importe equivalente a tres meses de salario, además de la indemnización legal correspondiente.

Si bien se han realizado importantes avances en la duración de la licencia de paternidad en Uruguay, especialmente en comparación con la región, con el fin de promover la corresponsabilidad de género resulta relevante ir acortando las brechas en la duración de las licencias de padres y madres. En este sentido, la experiencia comparada de 15 países de América Latina indica que las políticas que favorecen la corresponsabilidad en el cuidado —en particular, las licencias de paternidad de mayor duración y una mayor cobertura de servicios de cuidado y educación preprimaria— tienden a vincularse con menores brechas de género en el empleo (Galván et al. 2022).

3. La licencia parental y otras licencias para cuidados especiales

La OIT, en su Resolución de 2008 relativa a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, a la igualdad de remuneración y a la protección de la maternidad, destaca la importancia de promover la conciliación entre la vida laboral y familiar, instando a los Estados a crear licencias parentales y a incentivar su uso por parte de los hombres (OIT, 2009)²⁵. Este planteamiento es reforzado en los Compromisos adoptados en el marco de la Conferencia Regional sobre las Mujeres de América Latina y el Caribe y la Agenda Regional de Género, que plantean la necesidad de avanzar hacia el ejercicio efectivo del derecho humano al cuidado, y exhortan a los Estados a diseñar políticas y sistemas integrales de cuidados desde una perspectiva de corresponsabilidad social y de género (CEPAL, 2022c; 2025b). Entre las medidas clave figuran la ampliación de licencias parentales para diversas formas de familia, permisos de cuidado para personas dependientes y licencias de paternidad irrenunciables e intransferibles, como parte de sistemas integrales de cuidado con enfoque de derechos (CEPAL, 2022). Entre las diferentes

²⁴ En caso de adopción, la Ley núm. 17292 establece una licencia especial de 6 semanas continuas para personas empleadas de forma dependiente con subsidio sustitutivo del salario. Cuando ambas personas califican para el beneficio, los primeros 10 días hábiles pueden utilizarse simultáneamente y el resto del período puede ser utilizado por cualquiera de las dos personas.

²⁵ Cabe mencionar también la Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) de 2021. Véase: <https://www.ilo.org/es/resource/ilc/109/resoluci%C3%B3n-relativa-la-segunda-discusi%C3%B3n-recurrente-sobre-la-protecci%C3%B3n>.

modalidades que otorgan tiempo para el cuidado por el nacimiento de hijas e hijos, se encuentran las licencias parentales y las licencias para cuidados especiales, ya sea para cuidados de larga duración o motivos urgentes.

La licencia parental consiste en un período de licencia más amplio, con protección del empleo, que se pone a disposición de alguno de los progenitores para permitirles cuidar de su hija o hijo después de que expire la licencia por maternidad o paternidad (Güezmes y Vaeza, 2023; OIT, 2024). De acuerdo con el Convenio sobre trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) de la OIT y la recomendación que lo acompaña (núm. 165), los Estados deben garantizar que, durante un período inmediatamente posterior a la licencia de maternidad, la madre o el padre tengan la posibilidad de obtener una licencia (licencia parental) sin perder su empleo y conservando los derechos que se derivan de él. Estas licencias pueden diseñarse como derechos individuales intransferibles, transferibles entre progenitores, o derechos familiares compartidos. Sin embargo, cuando la licencia es transferible, existe el riesgo de que sea utilizada exclusivamente por las mujeres, lo que perpetúa los roles tradicionales de género y limita la corresponsabilidad en el cuidado. En América Latina y el Caribe, solo algunos países han incorporado licencias parentales: Chile, Colombia²⁶, Cuba y Uruguay cuentan con licencias remuneradas, mientras que Ecuador ofrece una no remunerada. Estos países han adoptado distintas modalidades de licencias, algunas transferibles entre progenitores y otras extendidas a cuidadores no parentales, y con distintos niveles de garantía de ingresos y acceso según su situación laboral (CEPAL y OIT, 2025).

Además, contrariamente a lo que sucede para algunos países de altos ingresos, las licencias parentales en América Latina no tienen cuotas reservadas para ser utilizadas únicamente por los padres, por lo que los beneficios por licencia suelen utilizarse principalmente por las madres. La evidencia existente para países de altos ingresos ha demostrado que licencias parentales más igualitarias en términos de género (mayor duración de la licencia paternal o períodos exclusivos de las licencias parentales reservados para los padres refuerzan la protección de la salud materna, fomentan responsabilidades de cuidado más equitativas y promueven la igualdad de género en el mercado laboral (OIT, 2025a).

En el caso de Uruguay, a partir de 2014 existe un subsidio parental de cuidados consistente en la reducción de la jornada laboral a medio horario, con un máximo de 4 horas de trabajo. El amparo comienza a partir del día siguiente al término del subsidio por maternidad y se extiende hasta los seis meses de edad del hijo o hija. Asimismo, existe una extensión de licencia maternal por situaciones de complejidad médica, el subsidio para cuidados comienza a partir del día siguiente al término de la maternidad y se extiende hasta los nueve meses de vida del recién nacido. Son beneficiarias las madres que hayan utilizado la licencia por maternidad, y este derecho, bajo ciertas condiciones (detalladas más abajo), puede ser traspasado para ser utilizado de forma indistinta o alternada por parte de los padres que estén incluidos en la misma ley. El monto del subsidio para uno u otro progenitor será el 50% del monto correspondiente al del subsidio maternal o licencia paternal, multiplicado por la cantidad de días a gozar. El otro 50% correspondiente a la media jornada laboral corresponde al salario que paga el empleador por lo que no hay pérdida salarial durante el período que él o la trabajadora hace uso del subsidio de medio horario.

En una evaluación de esta política de medio horario, se encontró que la misma implicó un incremento en la probabilidad de que las madres se mantengan empleadas hasta un año después del parto, junto con una disminución de las horas trabajadas (Etcheverry, 2020). Adicionalmente, no se observan pérdidas en los ingresos salariales hasta 3 años después del nacimiento. En la misma línea, a partir de comparar el período previo y posterior a la introducción del subsidio para cuidados de medio horario, Bellomo (2020) encuentra que esta política implicó un incremento de 7,4% en la probabilidad de retorno laboral de las madres, una vez que finalizan su período de licencia por maternidad. Estos resultados sugieren que las políticas que faciliten el retorno de las madres a los puestos de trabajo pueden arrojar resultados positivos sobre el empleo, al menos en el corto plazo.

Si bien uno de los objetivos de la licencia parental es promover la corresponsabilidad en los cuidados, en la práctica la misma es concebida como una licencia destinada principalmente a las madres, lo que se relaciona con el uso extremadamente bajo del subsidio parental por parte de los padres. Según datos del boletín estadístico del Banco de Previsión Social, en 2024 el subsidio de cuidados fue utilizado

²⁶ En 2021, Colombia creó la licencia parental compartida, en virtud de la cual se permite a la madre transferir al padre las últimas 6 semanas de las 18 que prevé la licencia de maternidad (Ley núm. 2114, art. 236, párr. 4, como se citó en CEPAL y OIT, 2025, p. 6).

en un 98% por madres, mientras que solo el 2% de los subsidios fueron usados por los padres (BPS, 2025).

Respecto de los motivos, el bajo uso del medio horario por cuidados por parte de los hombres se explicaría principalmente por su coincidencia con el período de lactancia materna exclusiva y por la persistencia de representaciones sociales que concentran la responsabilidad del cuidado infantil temprano en las mujeres (Batthyány et al., 2018). Adicionalmente, el derecho está asociado a la licencia de maternidad, y puede cederse al padre, lo que limita la posibilidad de hacer uso por parte del padre. Esta posibilidad está restringida a los casos en los que la madre esté ocupada en el mercado laboral formal, haya hecho uso del subsidio por maternidad y decida no hacer uso del subsidio de cuidados y ceda este derecho al padre. Por lo tanto, no pueden hacer uso del subsidio de medio horario aquellos padres cuya pareja esté empleada informalmente o esté fuera del mercado laboral. Tampoco pueden hacer uso del subsidio de medio horario los padres que trabajen en un régimen diferente al de la madre del recién nacido, por ejemplo, si el padre es un trabajador dependiente privado y la madre es profesional independiente. Esto implica que el diseño actual termina reforzando la injusta organización del cuidado.

Para avanzar hacia una mayor corresponsabilidad en los cuidados podría permitirse que los padres utilicen el subsidio con independencia de la condición de ocupación de la madre, siempre que hayan hecho uso previo de la licencia paternal. No obstante, si se buscan resultados más ambiciosos de involucramiento paterno, podría considerarse la incorporación de un período adicional de licencia de medio horario, de uso exclusivo para el padre. Esta licencia podría tomarse de manera simultánea a la de la madre —permitiendo que ambos combinen el cuidado con su trabajo remunerado— o una vez finalizada la parte utilizada por la madre, garantizando así un tiempo específico de cuidado a cargo del padre, o ambas opciones, dejando a los progenitores la elección sobre el uso de la licencia.

Por otra parte, con el envejecimiento de las sociedades, la licencia remunerada para cuidados de larga duración puede desempeñar un papel fundamental para subvenir a las nuevas y crecientes necesidades de cuidados. Solo en siete países de América Latina²⁷ se contempla una licencia remunerada para cuidados

de larga duración, y sólo en Costa Rica la licencia se extiende más allá de hijos e hijas (CEPAL y OIT, 2025). En el caso del Uruguay, no existe actualmente una licencia remunerada específica para cuidados de larga duración, lo que contrasta con algunos países de la región que han incorporado este tipo de medida. Esta ausencia limita las posibilidades de conciliación laboral y familiar para quienes deben atender necesidades de dependencia prolongada, y constituye un desafío pendiente para avanzar hacia un sistema integral de cuidados con enfoque de corresponsabilidad de género.

Por su parte, la licencia por motivos urgentes es un permiso especial de corta duración que, en caso de fuerza mayor, puede solicitar un trabajador o trabajadora por razones familiares que requieran su presencia inmediata. Puede ser remunerada o no remunerada. En la actualidad, 14 países de América Latina y el Caribe²⁸ contemplan en su legislación el derecho a esta licencia, que, con excepción de las Bahamas, es remunerada y financiada por el empleador (CEPAL y OIT, 2025). En el caso específico de Uruguay la Ley núm. 18345 de 2008 (modificada por la Ley núm. 19924 de 2020) prevé 10 días anuales de licencia especial para controles médicos de hijos con discapacidad. Asimismo, las personas trabajadoras con familiares con discapacidad o enfermedad terminal a cargo tienen una licencia especial de 96 horas (continuas o discontinuas), 64 de ellas remuneradas por el empleador.

4. Lactancia en el lugar de trabajo

El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) dispone que todas las mujeres deben tener derecho a una o varias pausas diarias durante la jornada laboral para la lactancia materna, las cuales deben considerarse tiempo de trabajo y ser remuneradas. Estas pausas pueden agruparse en un solo período al inicio o al final de la jornada, tal como lo dispone la Recomendación núm. 191, en línea con los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (CEPAL, ONU-Mujeres y OIT, 2025; OIT, 2022).

En Uruguay, las pausas para lactancia están reguladas en la Ley núm. 19530 y su decreto reglamentario (Decreto núm. 234/2018) relativo a la instalación de salas de lactancia materna. En el mismo se establece

²⁷ Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México, Panamá y Perú.

²⁸ Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

que, si la trabajadora da de lactar a su hijo o hija, está autorizada a interrumpir su trabajo para ese fin, durante dos períodos de media hora cada uno o un período de una hora a elección de la trabajadora, dentro de la jornada diaria, con cargo al empleador. Este tiempo se considera trabajo efectivo.

Asimismo, se establece que el médico de referencia de la institución de salud de la cual la trabajadora es usuaria será quien fije la duración del período de amamantamiento. El decreto también regula los requisitos establecidos para las salas de lactancia tanto en los lugares de trabajo como en los establecimientos educativos²⁹.

5. Servicios de atención y educación de la primera infancia

Los servicios de atención y educación de la primera infancia benefician a la sociedad en múltiples dimensiones: potencian el desarrollo infantil, redistribuyen el trabajo de cuidados no remunerado, y fomentan el empleo y los ingresos de madres y padres a lo largo de la vida. La ausencia de estos servicios incrementa desproporcionadamente el trabajo de cuidados no remunerado sobre las mujeres, al ser ellas realizan la mayor parte de su provisión en los hogares. Un estudio reciente para Uruguay muestra la fuerte asociación entre la expansión de los servicios de educación y cuidado para niños y niñas de 2 y 3 años y la caída en el tiempo de trabajo no remunerado de cuidados, tanto para mujeres como para hombres (Amarante et al., 2025).

En Uruguay, los servicios de educación y cuidados infantiles han estado organizados históricamente en torno a dos instituciones, que, desde la aprobación de la ley, están integradas al SNIC. Por un lado, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), que se encarga de la educación no formal en niñas y niños de hasta 3 años. Por el otro, la Dirección General de Educación Inicial y Primaria (DGEIP) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), que tiene a su cargo la educación preprimaria obligatoria para niñas y niños de 4 y 5 años, e incluye también de forma no obligatoria a niños y niñas de 3 años.

Para los primeros dos años de vida, los centros CAIF constituyen la principal apuesta de oferta pública de educación y cuidados a nivel nacional. Dichos centros son regulados, supervisados y financiados por el INAU, y gestionados por organizaciones de la sociedad civil. A partir de los 3 años, se puede optar por un jardín o escuela de ANEP, mientras que a partir de los 4 años la educación es obligatoria en el país, bajo la dirección de ANEP, ya sea en una escuela pública o privada. La educación privada tiene un desarrollo relativamente importante en Uruguay, en todos los subsistemas, cubriendo aproximadamente el 20% del total de niños y niñas que asisten a centros. En el caso de las niñas y niños menores de 2 años, el sector privado tiene un mayor desarrollo dada la menor oferta de servicios públicos disponibles para esa franja etaria.

Se estima que hay un total aproximado de 68.000 niños y niñas entre 0 y 3 años (51% de los niños y niñas de esa edad) que no asisten de forma diaria a un centro de educación y cuidados, es decir, ni en la oferta pública ni en la oferta privada. No obstante, las tasas de asistencia difieren de forma importante por edad. Al desagregar por tramos etarios, se observa que, entre los menores de un año, un 93% no concurre diariamente a un centro de cuidado, cifra que desciende a 73% entre los niños y niñas de 1 año, a 36% entre los de 2 años, y a solo 10% entre las niñas y niños de 3 años. En base a la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud de 2018 del Ministerio de Desarrollo Social, para niños y niñas de 0 y 1 año, la baja asistencia a servicios de cuidados y educación se explicaría en parte por la preferencia por los cuidados familiares³⁰. Para niñas y niños mayores de 1 año, las razones de la no asistencia estarían más vinculadas a la disponibilidad de oferta en la zona (Balsa y Zak, 2024).

En Uruguay existe una cobertura casi universal de la asistencia a educación preprimaria de niños y niñas entre 3 y 5 años. Sin embargo, no en todos los casos se cuenta con alternativas de extensión horaria. Los que asisten de forma diaria, lo hacen mayoritariamente durante cuatro horas. Por tanto, un primer desafío consiste en la extensión horaria de los servicios de cuidado en todos los niveles. Asimismo, se debe fortalecer la oferta y cobertura de servicios públicos de cuidado para niños y niñas de 0 a 2 años, de forma de asegurar la permanencia

²⁹ Decreto núm. 234/2018 regula también el uso de las salas de lactancia por parte de las estudiantes.

³⁰ En la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud de 2018. Las personas encuestadas señalan entre principales responsables del cuidado de niños y niñas de 0 a 1 año, la madre (97%), seguida del padre (83%) y, en mucho menor medida, abuelo/a (32%), otro pariente (13%) y una persona remunerada (10%) (Galván et al., 2021, p. 28).

de las mujeres en el mercado laboral una vez que culminan los períodos de licencias para el cuidado de recién nacidos. Estas políticas resultan fundamentales para garantizar la estabilidad laboral de las madres, así como sus ingresos, en particular de aquellas que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad y que por tanto no pueden costear servicios de cuidado privados. En particular, el 60% de niñas y niños de 0 a 2 años sin cobertura de servicios de cuidados, y el 89% de niñas y niños de 3 años en la misma situación, pertenecen a hogares en condición de vulnerabilidad —beneficiarios de transferencias de AFAM-PE y/o TUS³¹ (Balsa y Zak, 2024).

6. Servicios de cuidados de larga duración

En Uruguay, la creciente demanda de cuidados de larga duración se vincula al acelerado envejecimiento poblacional. Las proyecciones de población del INE (2025) indican que la población de 65 años y más pasará de representar el 16% de la población en 2024 al 33% en 2070 mientras que la de 80 y más pasará del 4 al 16% en el período. Esta dinámica adquiere especial relevancia para el análisis de los cuidados de largo plazo, considerando que la prevalencia de dependencia funcional aumenta de manera pronunciada con la edad. Actualmente, las personas en situación de dependencia severa representan aproximadamente un 20% del total de personas en situación de dependencia (Colacce et al., 2021). Bajo el supuesto de que la prevalencia de la dependencia por edad permanezca constante en el tiempo, Aranco (2025) estima que la población de 65 años y más en situación de dependencia aumentaría de 101 mil personas en 2024 a casi 160 mil en 2050, y a 213 mil en 2070. Asimismo, proyecta que la dependencia severa presentaría un aumento mayor, con una variación de 125% entre 2024 y 2070, mientras que la dependencia leve aumentaría 111% y la moderada 102%.

Los cuidados y apoyos en la vejez y para personas con discapacidad resultan esenciales para preservar la autonomía, la salud y el bienestar de quienes enfrentan limitaciones para realizar actividades básicas de la vida diaria, al tiempo que alivian la carga física y emocional que históricamente han asumido las familias. Amarante et al. (2024) en base

a la Encuesta de Uso del Tiempo del 2021 encuentran que un 3% de las personas de 15 a 64 años realizan tareas de cuidado a personas mayores dependientes o personas con discapacidad. Sin embargo, cuando se realizan tareas de cuidado, el tiempo de trabajo no remunerado de cuidados es de 18 horas semanales en promedio, lo que es mayor al tiempo promedio que se destina al cuidado de niños y niñas de 0 a 5 años (15 horas semanales)³².

La menor disponibilidad de cuidadores potenciales en el hogar, asociada a la reducción del tamaño familiar, el aumento de los hogares unipersonales y la mayor participación laboral de las mujeres plantea crecientes restricciones para la provisión de cuidados en el ámbito familiar. Además, las transformaciones culturales también apuntan a una reducción de la disponibilidad del cuidado familiar. Batthyány, Perrotta y Scavino (2025) a través de dos ediciones de una encuesta de representaciones sociales del cuidado, encuentra que para 2011, el 27% de las personas consideraba que las familias, con la ayuda del Estado, debían ser principalmente responsables del cuidado de las personas mayores. Este porcentaje aumentó significativamente a 39% en 2023. Por su parte, mientras en 2011, el 41% de las personas creía que solo las familias eran las principales responsables de cuidar a las personas mayores, en 2023, este porcentaje disminuyó al 31,6%. Se aprecia una disminución sustantiva de la disponibilidad para cuidar de los padres en situación de dependencia tanto por parte de los hombres como de las mujeres, pero más significativamente en las mujeres, quienes en un 80,5% declaraban disponibilidad en 2011 y en 2023 lo hacen solo en un 59%.

Desde la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, la oferta de servicios para la atención a la dependencia se ha ampliado y diversificado, aunque su cobertura es aún limitada. Para la atención a la dependencia severa, el principal programa es el de Asistentes Personales dirigido a niñas, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 29 años y a personas mayores de 80 años que residan en sus domicilios particulares. Ofrece un subsidio para la contratación de una persona Asistente Personal por un mínimo de 80 horas mensuales, las que se distribuyen según se requiera y/o necesite. Esta ayuda consiste en la asistencia y el acompañamiento en el desarrollo

³¹ Los hogares que reciben Tarjeta Uruguay Social (TUS) son los que se encuentran en condición de mayor vulnerabilidad. Quienes sólo reciben Asignaciones Familiares del Plan de Equidad son también hogares vulnerables, pero en menor medida.

³² En línea con Batthyány (2015), esta estimación sería el umbral mínimo del tiempo destinado al cuidado de personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia.

de las actividades de la vida diaria tanto dentro como fuera del hogar. El valor de la prestación corresponde a aproximadamente USD 770 por mes y las personas usuarias del servicio acceden a un subsidio para cubrirla, que puede ser de 100%, 67%, 33% o 0% de la prestación, en función del nivel de ingresos de su hogar (Banco de Previsión Social, s.f.). En 2024, este programa alcanzaba a poco más de 6.000 personas, 85% de ellas con un subsidio de 100%. Según estimaciones de Villalobos (2025) esto implica una cobertura del 28% de la población objetivo del programa.

En el caso de la dependencia moderada y leve, se implementaron programas de Centros de Día y Teleasistencia. El Centro de Día consiste en un centro socioterapéutico con una fuerte base comunitaria, que brinda cuidados integrales a las personas mayores de 65 años en situación de dependencia leve o moderada en un régimen ambulatorio, con el fin de contribuir a la autonomía de las personas mayores, favorecer la permanencia en su entorno habitual y redistribuir la carga de cuidados. Tienen derecho a acceder a los Centros de Día las personas a partir de los 65 años que se encuentren en situación de dependencia leve o moderada y que residen en sus domicilios particulares. Cada cupo representa una carga horaria completa de 4 horas diarias, 5 días a la semana, pudiendo una misma plaza ser usufructuada por más de una persona usuaria ya que las mismas tienen la posibilidad de elegir una modalidad de concurrencia entre las siguientes opciones: dos, tres, o cinco veces por semana (Sistema Nacional Integrado de Cuidados, s.f.). Cada centro tiene una capacidad ajustada, que va desde los 30 a 40 cupos. En 2024 había 8 centros de día, que atendían a casi 300 personas. De acuerdo a las estimaciones de Villalobos (2025), esto implica una cobertura del 0,4% de la población objetivo del programa. Por su parte, el programa de Teleasistencia en casa permite a personas en situación de dependencia leve o moderada de 70 años o más acceder de forma subsidiada a un servicio de alerta, por el que pueden avisar a su familia, vecinos o personal médico sobre cualquier incidente que ocurra en su hogar. Funciona a través de una pulsera o collar que, al presionar, dispara la alerta a un centro de atención que está disponible 24 horas al día durante los 365 días del año. El valor de la prestación es de USD 40 mensuales

y el subsidio depende del nivel de ingreso del hogar. En 2024, el programa Teleasistencias cubría 1.100 personas, el 1,6% de la población objetivo (Villalobos, 2025). De ellas, aproximadamente 3 de cada 4 acceden al 100% de subsidio.

Para el acceso a los distintos servicios, se valora el nivel de dependencia a partir del Baremo de Dependencia aplicado en el domicilio de las personas que postulan al servicio. El Baremo de dependencia es un instrumento técnico estandarizado que permite evaluar y clasificar el nivel de apoyo que una persona requiere para realizar actividades básicas e instrumentales de la vida diaria, con el fin de determinar su grado de dependencia y el acceso a prestaciones o servicios asociados. Considera si la persona necesita ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria (como alimentación, higiene, movilidad, descanso) y también tiene en cuenta el tipo de apoyo requerido, el problema funcional y la frecuencia con que se necesita esa ayuda. Como resultado, clasifica a la persona según su nivel de dependencia en cuatro categorías (“sin dependencia”, “dependencia leve”, “dependencia moderada” o “dependencia severa”) (Sistema de Cuidados, 2018). Una limitación de este instrumento es que es aplicado para la valoración de ingreso a cada programa en vez de operar como mecanismo de ingreso al Sistema (Villalobos, 2025). El actual Plan Nacional de Cuidados 2026-2030 (Junta Nacional de Cuidados, 2025) propone modificar el modelo de postulación y asignación a los servicios, transitando hacia un sistema de postulación única que permita identificar y proponer las prestaciones que mejor se adaptan a la persona y promover la derivación dentro del sistema.

Por otro lado, si bien persisten desafíos en materia de aseguramiento de la calidad, se ha avanzado sistemáticamente en la regulación y fiscalización de los servicios privados, especialmente de los centros de larga estadía. Existe un detallado cuerpo normativo que regula las condiciones de funcionamiento y habilitación de los Establecimientos de Larga Estadía para Personas Mayores, establece las competencias institucionales para otorgar la habilitación de los establecimientos, y las condiciones en las que se incorporan personas menores de 65 años en situación de dependencia³³. Según Sistema de Cuidados (2025) e Inmayores (2023), en 2024 había aproximadamente 1.500 Establecimientos de Larga Estadía para

³³ Ver las leyes 17066 y 19355, el Decreto 356/016, las Ordenanzas del Ministerio de Salud Pública 483/2017 y 1032/2019, y la Ordenanza 001/2022 del Ministerio de Desarrollo Social.

Personas Mayores (ELEPEM) en Uruguay, donde residían más de 20.000 personas con necesidad de apoyo y cuidado, la amplia mayoría de ellas mayores de 65 años. Esto representa un 11% de la población en situación de dependencia. En estos centros trabajan 12.000 personas, 62% de ellas cuidadoras directas, lo que implica una razón promedio de 3 cuidadoras por cada 10 residentes a nivel nacional. Menos del 20% de estos centros tienen la habilitación completa, aunque una proporción mucho mayor (cerca de 1.200 centros) están registrados y en proceso de habilitación.

En suma, los servicios públicos de cuidado disponibles para las personas mayores y con discapacidad

alcanzan a tan solo al 4% de la población en situación de dependencia. De este modo, la provisión de cuidados recae principalmente en el trabajo no remunerado de las familias, y en particular en las mujeres. El proceso de envejecimiento poblacional lleva a poner un especial foco en los cuidados de largo plazo, dado que la demanda de cuidados aumentará de manera significativa en el mediano y largo plazo (Aranco y Sorio, 2019). Avanzar hacia la cobertura universal con progresividad supone establecer prioridades de expansión que, en un marco de sostenibilidad fiscal, orienten los esfuerzos hacia las personas con mayor nivel de dependencia.

Simulador de inversiones en políticas de cuidados: principales hallazgos

En el análisis previo se identificaron algunos espacios de mejora del actual régimen de licencias de maternidad, paternidad y cuidados parentales, así como de los servicios de atención y educación dirigidos a la primera infancia y a las personas mayores y con discapacidad con necesidades de cuidado. En lo que refiere a las licencias de maternidad, paternidad y cuidados parentales, se identifican dos desafíos. El primero refiere a la falta de cobertura de madres y padres sin aportes a la seguridad social, que implica que un 26% de los niños y niñas nacen en hogares sin ninguna cobertura del régimen de licencias para cuidado. El segundo se vincula con el extremadamente bajo uso del subsidio parental por parte de los padres (sólo 2% de los casos). En este contexto se plantea la posibilidad de ajustar el diseño de la política de forma que promueva mayor corresponsabilidad de género. Un avance en esta dirección sería permitir su utilización por parte de los padres con independencia de la condición de ocupación de la madre, para los casos en los que se haya utilizado previamente la licencia paternal. Asimismo, otro avance relevante sería introducir un derecho a la licencia individual y no transferible adicional para los padres y habilitar el uso del subsidio de cuidados entre madres y padres simultáneamente o de manera alternada. En este sentido, el establecer diseños de políticas que promuevan un mayor involucramiento en las tareas de cuidado, y contribuyan a generar cambios culturales en roles de género, resulta

fundamental para reducir las brechas de género en el mercado laboral, garantizando una mayor permanencia de las madres en el empleo, así como su autonomía económica.

En lo que respecta a los servicios de atención y educación de la primera infancia para la primera infancia se identifican dos grandes desafíos. El primero refiere a la limitada oferta de servicios públicos para el cuidado de niños y niñas menores de tres años. El segundo refiere a la baja cobertura de servicios de más de 4 horas diarias, lo que dificulta la de inserción laboral de las madres, en particular de aquellas de bajo nivel educativo. En el caso de los servicios para personas mayores o con discapacidad con necesidades de cuidado, se identifica el desafío de la baja cobertura, especialmente en el caso de la dependencia severa.

Este diagnóstico refuerza la urgencia de invertir en la expansión de las políticas de cuidados y avanzar en la adopción de medidas que contribuyan a una reorganización social de los cuidados. A partir del Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados se plantearon seis escenarios de expansión de las políticas de cuidados, y se realizó una estimación de la inversión pública anual adicional necesaria para cada uno de ellos, así como de los efectos que se obtendrían en términos de generación de empleo, ingresos y recaudación fiscal, proyectado para el año 2030. Este horizonte temporal resulta suficientemente cercano para producir resultados

operativos y útiles para diseño y evaluación de políticas públicas en el próximo ciclo de planificación, pero lo bastante lejano para mostrar impactos acumulados de las intervenciones analizadas. Los dos primeros escenarios corresponden a una expansión de las licencias para cuidado de recién nacidos, a partir de un conjunto de modificaciones en el régimen de licencias de maternidad, paternidad y subsidio de cuidados parentales. En Escenario 1 se propone una expansión de la licencia por maternidad de 14 a 18 semanas (en línea con la Recomendación sobre protección de la maternidad, 2000 (núm. 191)), juntamente con una expansión de la licencia por paternidad desde 1,5 semanas (en 2019, el escenario base) a 3,5 semanas para trabajadores asalariados formales y trabajadores independientes en empleo formal. Junto con esto, se adicionan 30 días de licencia maternal para la madre y 30 días de licencia paternal para el padre a ser usufructuados en forma fraccionada (i.e., a diferencia que lo anterior, no necesariamente en días continuos) entre los 6 y los 24 meses del hijo o hija. En términos de los parámetros del simulador, esto es equivalente a sumar 4,3 semanas de licencia maternal y paternal para cada progenitor respectivamente. Respecto a la licencia parental o subsidio de medio horario, para trabajadores asalariados formales y trabajadores independientes en empleo formal, se consideró una ampliación desde el límite actual de 6 meses de edad del hijo o hija hasta los 9 meses, con 3 meses reservados para ser usufructuados por el padre/persona no gestante³⁴. El Escenario 2 supone adicionar a este primer escenario un subsidio maternal para trabajadoras en ocupaciones informales, equivalente a 14 semanas al 67% de remuneración del salario mínimo.

Los escenarios 3 a 5 corresponden a expansiones de servicios de atención y educación de la primera infancia. En el Escenario 3 se consideró una ampliación de los servicios de cuidado infantil en tres sentidos. Primero, se aumentó al doble la cobertura pública actual para niños y niñas de 0 a 2 años (esto quiere

decir, avanzar del 10% actual hacia una cobertura pública del 20%); segundo se universaliza la cobertura en niños y niñas de 3 a 5 años³⁵; tercero, se amplía la cobertura horaria duplicando de cobertura de servicios de tiempo completo (40 horas semanales) o extendido (30 horas semanales) para niños y niñas de 0 a 5 años. El Escenario 4, considerado de máxima, supone la universalización de servicios públicos, y una cobertura del 100% de servicios de 40 horas semanales. El Escenario 5 plantea una cobertura al 80% con una expansión a 40 horas semanales para niños y niñas de 3 a 5 años y de 30 horas para niños y niñas hasta los 2 años. Cabe destacar que los escenarios 3 a 5 consideran, que la proporción de niños y niñas en relación con el personal es de una razón de 4 niños y niñas por persona educadora para el grupo de 0 a 2 años y una razón de 8 niños y niñas por persona educadora para preprimaria (grupo de 3 a 5 años). En los tres escenarios, el nivel de remuneración de las y los educadores es equivalente al 100% del salario de maestros/as de primaria y el nivel de remuneración de educadores auxiliares es equivalente al 120% del salario mínimo.

El Escenario 6 propone la expansión de los servicios de cuidado de larga duración de modo de cubrir a toda la población en situación de dependencia severa. Se debe tener en cuenta que esto implicó la adaptación ad hoc del simulador, dado que no se establecen parámetros de cobertura ni por niveles de dependencia y se asume siempre una cobertura del 100% de las personas con necesidades de cuidado y apoyo al simular expansiones de cuidados de larga duración³⁶. En este escenario se asume una cobertura del 100% de la dependencia severa (aproxima a 20.000 personas) con servicios de calidad. Para ello se asume una razón de 3 beneficiarios por persona cuidadora y un 95% de las y los trabajadores de los centros destinados al cuidado personal. Estos parámetros se corresponden con una combinada oferta de servicios institucionales y domiciliarios que resultan en estos parámetros promedio. El cuadro 1 sintetiza los seis escenarios planteados.

³⁴ En términos de los parámetros del simulador esto implica adicionar 6,5 semanas de licencia parental remunerada al 100%, tanto para la madre como para el padre (lo que equivale a 13 semanas a medio horario; alrededor de 3 meses).

³⁵ Actualmente los servicios de cuidado a la primera infancia en Uruguay se ofrecen en tres modalidades: atención diaria de 4 horas (mayoritaria), tiempo extendido de 6 horas o tiempo completo de 8 horas.

³⁶ La adecuación del simulador implicó reducir la población objetivo de la política para considerar exclusivamente a las personas en situación de dependencia severa. En base a los antecedentes nacionales, se considera que el 20% de las personas con discapacidad de 15 a 64 y el 5% de las personas de 65 años y más son dependientes severas (Colacce, et al., 2021). En la simulación, no se consideran prestaciones para personas con necesidades de cuidado y apoyo con niveles de dependencia moderado o leve.

Cuadro 1. Parámetros de política: componentes de inversión en los seis escenarios de políticas de cuidados simulados para Uruguay hacia el 2030

Política	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6
Licencias	Licencia maternal de 18 semanas para trabajadoras dependientes e independientes en empleo formal y trabajadoras en empleo informal, con una prestación de 100%. Adicionalmente se suman 4,3 semanas (esto es equivalente a 30 días a ser usufructuados por la madre en forma fraccionada entre los 6 y los 24 meses del hijo/a). Total: 22,3 semanas.		Para el caso de las trabajadoras en ocupaciones informales, 14 semanas al 67% de remuneración del salario mínimo.			
	Licencia de paternidad de 3,5 semanas para trabajadores dependientes e independientes en empleo formal. Adicionalmente se suman 4,3 semanas (esto es equivalente a 30 días a ser usufructuados por el padre en forma fraccionada entre los 6 y los 24 meses del hijo/a). Total: 7,8 semanas.					
	Licencia parental para trabajadoras y trabajadores en empleos formales de 6,5 semanas, remunerada con una prestación del 100% del salario medio (lo que equivale a 13 semanas a medio horario).					
Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI)			Desarrollo y educación de primera infancia entre 0 a 2 años. Una razón de niño/a por educador/a de 4, y con un 67% de personal capacitado en primera infancia.			
			Extensión al 20% en la cobertura pública, con una duración de 30 horas semanales.			
			Extensión al 90% en la cobertura pública, con una duración de 40 horas semanales.			
			Extensión al 60% en la cobertura pública, con una duración de 30 horas semanales.			
			Educación preprimaria para niños y niñas de 3 a 5 años. Una razón de niño/a educador/a de 8 y una proporción de 92% de educadores de primera infancia.			
			Extensión al 90% en la cobertura pública, con una duración de 30 horas semanales.			
			Extensión al 90% en la cobertura pública, con una duración de 40 horas semanales.			
			Extensión al 80% en la cobertura pública, con una duración de 40 horas semanales.			
			En todos los casos, el nivel de remuneración de educadores es equivalente al 100% del salario de maestros/as de primaria y el nivel de remuneración de educadores auxiliares es equivalente al 120% del salario mínimo.			
Cuidados de Larga Duración (CLD)			Cobertura del 100% de la dependencia severa. Una razón de 3 beneficiarios/as por cuidador/a, tanto para el tramo de edad de 15 a 64 años, como para el tramo de 65 años o más, con el 95% de personas trabajadoras de los CLD calificadas en el cuidado y un nivel de remuneración del 60% del personal de enfermería. El salario de otras personas trabajadoras del CLD se simularán al 120% del salario mínimo nacional.			

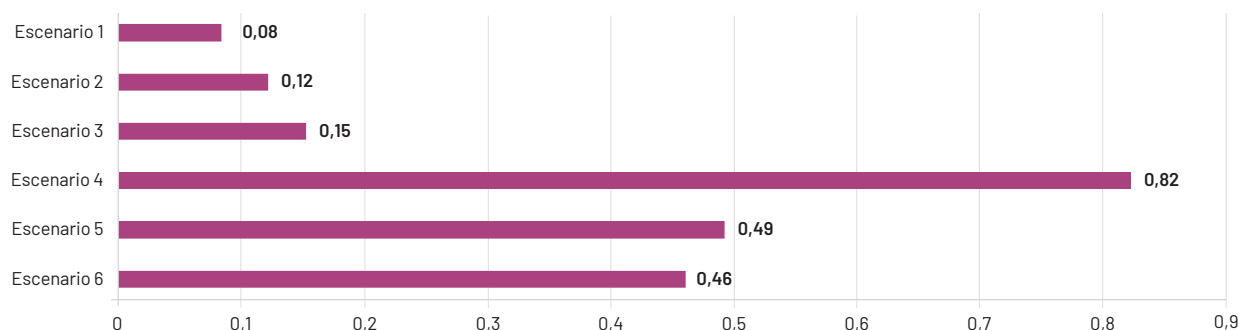
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Conforme a los resultados del simulador, en términos de inversiones necesarias, el conjunto de expansiones propuestas en el Escenario 1 para las licencias de cuidado de recién nacidos implica una inversión bruta anual adicional necesaria de 62 millones de dólares, lo que equivale a 0,08% del PIB en 2030 (desde el gasto inicial incluido en el simulador correspondiente a 2022). Esto implica un incremento de la inversión anual de 0,01% del PIB para alcanzar el gasto necesario para estas políticas de licencia al 2030. El Escenario 2 supone un esfuerzo adicional orientado a la ampliación de la cobertura de licencias a todas las personas sin diferenciar por su condición de formalidad, a partir de la creación de un subsidio de maternidad equivalente a 14 semanas al 67% de remuneración del salario mínimo para las trabajadoras en el sector informal. Considerando este escenario incremental se requiere una inversión bruta anual adicional necesaria de 90 millones de dólares, lo que representa el 0,12% del PIB. Esto implica un incremento de la inversión anual de 0,02% del PIB para alcanzar el gasto necesario al 2030. El gráfico 3 presenta las necesidades de inversión bruta anual adicional en cada uno de los escenarios simulados.

En lo que refiere a los escenarios de expansión de los servicios de cuidado y educación en preprimaria en términos de inversiones, el conjunto de expansiones propuestas en el Escenario 3 implica una inversión

bruta anual adicional necesaria de 112 millones de dólares, lo que representa el 0,15% del PIB. Esto implica un incremento de la inversión anual de 0,02% del PIB para alcanzar el gasto necesario al 2030 (desde el gasto inicial incluido en el simulador correspondiente a 2022). La expansión de servicios de cuidados tiene impactos sociales y económicos relevantes. Se estima la creación de 10.779 nuevos empleos, de los cuales 6.766 son empleos directos y 1.185 son empleos indirectos en industrias que proveen a estos sectores. Los restantes 2.827 corresponden a empleo inducido, generado a partir del aumento de la demanda de bienes y servicios derivado del mayor consumo de los hogares al contar con más ingresos. El gráfico 4 sintetiza la información de los puestos de trabajo generados en cada uno de los escenarios simulados. Por otra parte, estas inversiones contribuirían a la reducción de las brechas de género en el mercado laboral. La brecha de ocupación entre hombres y mujeres se reduciría en 0,52 puntos y la brecha salarial en 5,95 puntos. Asimismo, estas inversiones producirían retornos económicos a través de ingresos fiscales gracias al aumento del empleo y la actividad económica. En términos del aumento de ingresos de las madres a lo largo de su vida, por cada unidad monetaria invertida, el retorno a la inversión (ROI, por sus siglas en inglés³⁷) serían 12,83 unidades monetarias.

Gráfico 3. Inversión bruta anual adicional necesaria en los escenarios simulados al 2030
(En porcentajes del PIB)



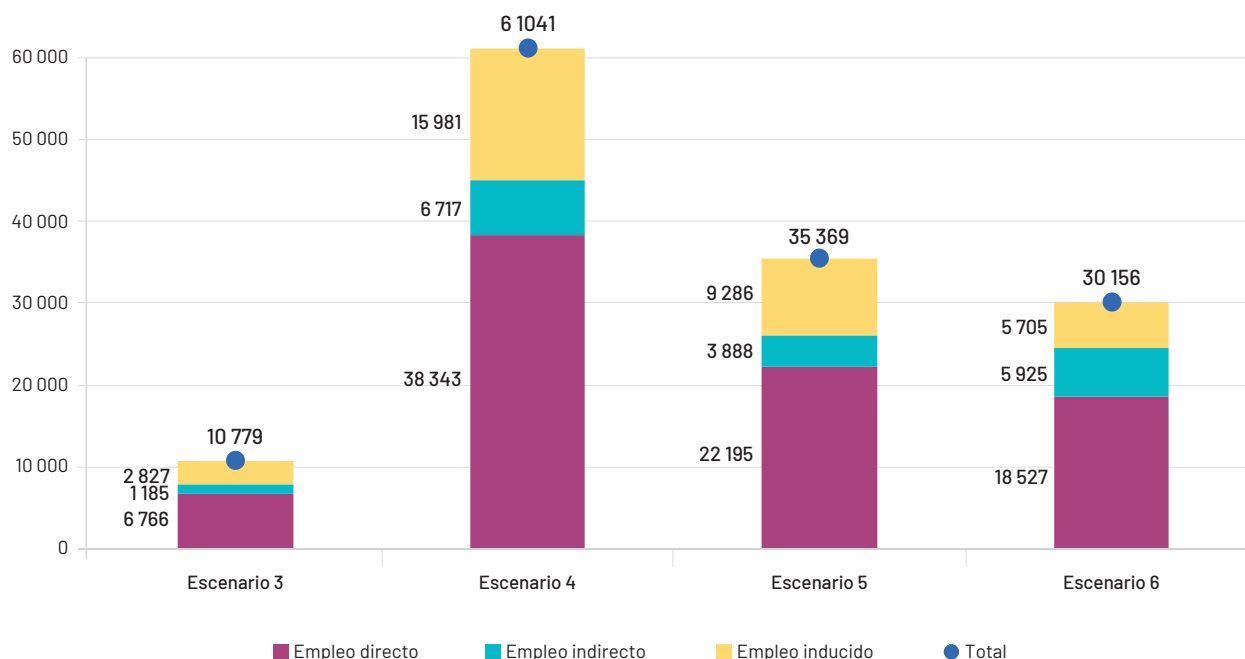
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), en base al Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados.

³⁷ El ROI se calcula considerando el ingreso potencial de las madres a lo largo de su vida hasta alcanzar aproximadamente el 80% de los ingresos de los padres, basándose en datos de países con políticas de cuidado infantil más amplias. Un ROI mayor a uno significa que los beneficios económicos en términos de ingresos a lo largo de toda la vida recuperados por las mujeres compensan la inversión total. Así, el ROI se mide en términos de aumento de los ingresos en la economía, y como tal se debe considerar como un beneficio económico para la sociedad y no como un rendimiento monetario directo para el gobierno.

El Escenario 4, que es el más ambicioso, tanto en términos del porcentaje de niños y niñas en preprimaria cubiertos como en su extensión horaria, implicaría una inversión bruta anual adicional necesaria de 607 millones de dólares, lo que representa el 0,82% del PIB. Esto implica un incremento de la inversión anual de 0,1% del PIB para alcanzar el gasto necesario al 2030 (desde el gasto inicial incluido en el simulador correspondiente a 2022). Por otra parte, se estima la creación de más de 45 mil nuevos empleos, de los cuales un 85% son empleos directos ocupados principalmente por mujeres (87%), y 6.717 son empleos indirectos en industrias que proveen a estos sectores. Por otra parte, estas inversiones contribuirían a una reducción de la brecha de ocupación entre hombres y mujeres en 2,93 puntos porcentuales y de la brecha salarial en 5,47 puntos. Asimismo, estas inversiones implicarían un ROI de 4,33 unidades por cada unidad monetaria invertida. Sin embargo, como fue planteado anteriormente, es difícil pensar que exista la demanda

para una cobertura universal en servicios de 40 horas para niños y niñas en preprimaria que justifique tal inversión. Por su parte, el Escenario 5 implicaría una inversión bruta anual adicional necesaria de 363 millones de dólares, representando el 0,49% del PIB. Esto implica un incremento de la inversión anual de 0,06% del PIB para alcanzar el gasto necesario al 2030 (desde el gasto inicial incluido en el simulador correspondiente a 2022). En cuanto a la creación de empleo, se estima más 26 mil nuevos empleos, de los cuales 85% serían empleos directos. Por otra parte, estas inversiones contribuirían a una reducción de la brecha de ocupación entre hombres y mujeres en 1,70 puntos y de la brecha salarial en 5,73 puntos. En lo que refiere a los retornos económicos, estas inversiones implicarían un ROI de 5,83 unidades por cada unidad monetaria invertida. En estos escenarios de expansión de servicios de cuidados infantiles, se recuperaría el 27,39% de la inversión anual a través de ingresos fiscales.

Gráfico 4. Generación de empleos en cada uno de los escenarios simulados
(En número de puestos de trabajo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), en base al Simulador de la OIT de inversiones en políticas de cuidados.

Respecto a los cuidados de larga duración, la propuesta del Escenario 6 implicaría una inversión bruta anual adicional necesaria de 340 millones de dólares anuales, 0,46% del PIB. Así como en el Escenario 5, esto requiere de un incremento de la inversión anual de 0,06% del PIB hasta 2030 (desde el gasto inicial incluido en el simulador correspondiente a 2022). Respecto al empleo, se estima la creación de 18.500 empleos directos y casi 6.000 indirectos, la amplia mayoría de ellos

formales y ocupados por mujeres. Esto implicaría el crecimiento de la tasa de ocupación de las mujeres en casi 2 puntos porcentuales y la reducción de la diferencia entre el empleo de hombres y mujeres en 1 punto porcentual. Sin embargo, dado que el crecimiento de empleo se concentra en mujeres y en empleos con salarios relativamente bajos, se estima que la brecha salarial de género aumentaría alrededor de 2 puntos porcentuales.

Recomendaciones a partir de los resultados del simulador

Las transformaciones sociales, demográficas y económicas de la región han puesto de relieve que los cuidados constituyen una dimensión esencial de la organización social y un componente clave para alcanzar la justicia social. En este marco, la consolidación de un sistema integral de cuidados mediante la inversión en servicios de cuidado con enfoque de derechos y universalidad constituye una oportunidad estratégica para avanzar en la igualdad de género, promover la creación de empleo formal y reducir las brechas de género en las trayectorias laborales.

En este documento se analizan las principales limitaciones y desafíos del régimen de licencias de maternidad, paternidad y parentales, así como de la oferta de servicios de cuidado dirigidos tanto a primera infancia como a adultos dependientes. En el caso de las licencias, se destacan la falta de cobertura para madres y padres sin aportes a la seguridad social —que afecta a más de una cuarta parte de los nacimientos— y el muy bajo uso del subsidio parental por parte de los padres, lo que restringe el ejercicio del derecho al cuidado y refuerza las desigualdades de género. En cuanto a los servicios de cuidado, persisten déficits significativos de cobertura, tanto en

la atención a la primera infancia —especialmente para niños y niñas menores de tres años y en servicios de jornada extendida— como en los servicios destinados a personas mayores y con discapacidad, con mayor gravedad en situaciones de dependencia severa.

A partir del análisis de la necesidad de expansión de las políticas de cuidado, se proponen distintos escenarios de inversión con horizonte en 2030 y se analizan sus impactos macroeconómicos, sociales y de género. La inversión bruta anual adicional necesaria —expresada como porcentaje del PIB— se ubica entre 0,08% y 0,82%, según el escenario considerado. Estas inversiones, además de garantizar los derechos de las personas que requieren cuidados, presentan un elevado potencial de estímulo económico y generación de empleo, que en el escenario más ambicioso se traducirían en la creación de más de 45.000 nuevos puestos de trabajo, la mayoría de ellos dirigidos a mujeres. Estos resultados ponen de manifiesto que invertir en políticas de cuidado no solo es una condición necesaria para garantizar el derecho al cuidado y promover la corresponsabilidad social y de género, sino también una estrategia de desarrollo con impactos positivos en la igualdad y el empleo.

Bibliografía

- Amarante, V., Barro, P., & Colacce, M. (2024). *Patrones de uso del tiempo de varones y mujeres en Uruguay, 2007–2022* (Serie Documentos de Trabajo, DT 11/2024). Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Amarante, V., Barro, P., & Colacce, M. (2025). *Between demographics and policy: Decoding Uruguay's childcare time drop*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Aranco, N., & Sorio, R. (2019). *Envejecimiento y atención a la dependencia en Uruguay* (Nota técnica del BID N.º 1615). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aranco, N., Ibarrarán, P., & Stampini, M. (2022). *Prevalence of care dependence among older persons in 26 Latin American and Caribbean countries*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004250>
- Aranco, N. (2025). *La demanda de cuidados en Uruguay*. Presentación en “Seminario: Evidencia para repensar el Sistema de Cuidados – Sostenibilidad y Financiamiento”. Seminarios del Diálogo Social. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay. https://dialogosocial.uy/sites/default/files/2025-11/1_Aranco_La%20demanda%20de%20cuidados%20en%20Uruguay.pdf
- Balsa, A., & Zak, D. (2024). *Servicios de cuidados para la primera infancia en Uruguay: Diagnóstico, desafíos y recomendaciones para su fortalecimiento*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco de Previsión Social. (s. f.). *Programa de asistentes personales*. <https://www.bps.gub.uy/9973/programa-de-asistentes-personales.html>
- Banco de Previsión Social. (2025). *Boletín estadístico 2025*. Banco de Previsión Social. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/21836/5/boletin-estadistico-2025.pdf>
- Batthyány, K. (2015). *Los tiempos del cuidado en Uruguay: Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Doble Clic Editoras.
- Batthyány, K., Genta, N., & Perrotta, V. (2018). *Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado*. Sistema Nacional de Cuidados.
- Batthyány, K., Perrotta, V., & Scavino, S. (2025). *Representaciones sociales del cuidado en Uruguay: ¿Mandatos de género en transformación? Análisis comparativo 2011–2023*. Udelar y ONU-Mujeres.
- Bellomo, F. (2020). *Retorno laboral luego de la licencia maternal*. Comentarios de Seguridad Social, (67).
- Colacce, M., Córdoba, J., Marroig, A., & Sánchez, G. (2021). *Medición de la dependencia en Uruguay: Contexto y estimación de la prevalencia* (Serie Documentos de Trabajo, DT 02/2021). Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022a). *La sociedad del cuidado: Horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3).
- CEPAL. (2022b). *Compromiso de Buenos Aires* (LC/CRM.15/6/Rev.1). <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es/documentos/compromiso-buenos-aires>
- CEPAL. (2022c). *45 años de Agenda Regional de Género* (LC/MDM-E.2022/4).
- CEPAL. (2023). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2023: La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1).
- CEPAL. (2025a). *Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz en América Latina y el Caribe: Informe regional sobre el examen de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing a 30 años* (LC/MDM.66/5).
- CEPAL. (2025b). *Compromiso de Tlatelolco: Una década de acción para el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado* (LC/CRM.16/3).
- CEPAL, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2025). *El derecho al cuidado en América Latina y el Caribe: avances normativos*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios (4) (LC/PUB.2025/9-P).
- CEPAL y OIT. (2025). *Tiempos para cuidar en América Latina y el Caribe: Hacia la corresponsabilidad social y de género*. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/37f8fbf8-214d-4547-b0c8-75d4e0b17d6d>
- Etcheverry, L. (2020). *Work half-time, receive full-time pay: Effect of novel family policy on female labor market outcomes* [Manuscrito no publicado].
- Foro Nacional de Cuidados. (2024). *Hacia la tercera etapa de implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados*. Montevideo, Uruguay.
- Galván, E., Parada, C., Querejeta, M., y Salvador, S. (2021). *Licencias para el cuidado de los recién nacidos: Relevamiento internacional y análisis de la situación en Uruguay* (Serie Documentos de Trabajo, DT 17/2021). Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

- Galván, E., Parada, C., Querejeta, M., y Salvador, S. (2024). Gender gaps and family leaves in Latin America. *Review of Economics of the Household*, 22(2), 387–414.
- Güezmes García, A., & Vaeza, M. N. (Coords.). (2023). *Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe: Hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género* (Documentos de Proyectos, LC/TS.2022/175/Rev.1). Comisión Económica para América Latina y el Caribe; ONU-Mujeres.
- Goldin, C. (2014). A grand gender convergence: Its last chapter. *American economic review*, 104(4), 1091-1119.
- Instituto Nacional de Estadística (2023). *Encuesta Continua de Hogares*, Montevideo, Uruguay.
- INE (2025). *Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay y sus departamentos 2012–2070*, Montevideo, Uruguay.
- INMayores. (2023). *Establecimientos de larga estadía para personas mayores: Informe estadístico*. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Informe%20sobre%20ELEPEM%20-%20agosto%202023.pdf>
- Junta Nacional de Cuidados. (2025). Plan Nacional de Cuidados 2026–2030. <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-cuidados-2026-2030>
- Marchionni, M., Gasparini, L., & Edo, M. (2019). *Brechas de género en América Latina: Un estado de situación*. CAF.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*.
- OIT. (2022). *Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*. <https://doi.org/10.54394/PIHL1206>
- OIT. (2023). Proyecto de resultado de la discusión de la Comisión de Aplicación de Normas sobre el Estudio General: Alcanzar la igualdad de género en el trabajo.
- OIT. (2024a). *Las personas trabajadoras de América Latina con responsabilidades de cuidados: Una mirada regional al Convenio núm. 156*.
- OIT. (2024b). Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado. <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-06/ILC112-Resolution-V>
- OIT. (2024c). Simulador de inversiones en políticas de cuidados: Nota técnica (versión 2.0). <https://www.ilo.org/sites/default/files/202405/Simulador%20de%20la%20OIT%20de%20inversiones%20en%20politicas%20de%20cuidados%202.0.pdf>
- OIT. (2025). Nota informativa de la OIT sobre la economía del cuidado. Cerrar la brecha de género en las licencias parentales remuneradas. <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-10/Cerrar%20la%20brecha%20de%20g%C3%A9nero%20en%20las%20licencias%20parentales%20remuneradas.pdf>
- Plotka, R., & Busch-Rossnagel, N. A. (2018). The role of length of maternity leave in supporting mother–child interactions and attachment security among American mothers and their infants. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 12(1), 1–18.
- Presidencia Uruguay. (16 de julio de 2025). Gobierno convoca a diálogo colectivo para fortalecer matriz de protección social. https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/gobierno-convoca-dialogo-colectivo-para-fortalecer-matriz-proteccion-social?utm_source=chatgpt.com
- Querejeta, M., & Bucheli, M. (2023). The effect of childbirth on women’s formal labour market trajectories: Evidence from Uruguayan administrative data. *The Journal of Development Studies*, 59(2), 209–223.
- Sanguinetti, P. (2022). *Subutilización del subsidio por maternidad en trabajadoras no dependientes*. Comentarios de Seguridad Social, (94).
- Sistema de Cuidados. (2018). Construcción de baremos para valoración de dependencia. Secretaría Nacional de Cuidados, Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.
- Sistema Nacional Integrado de Cuidados. (s.f.). Centros de Día. <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/tramites-y-servicios/servicios/centros-dia>
- Sistema Nacional Integrado de Cuidados. (2025). Sistema Nacional Integrado de Cuidados: Informe quinquenal 2020–2024. <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones>
- Villalobos, P. (2025). *Análisis de la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en Uruguay*. Universidad Mayor; Millennium Institute for Care Research (MICARE). Consultoría realizada para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad, Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay. <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/publicaciones/a.%20An%C3%A1lisis%20de%20la%20sostenibilidad%20financiera%20del%20SNIC%20-%20Villalobos.pdf>

Esta publicación fue preparada conjuntamente por la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dirigida por Ana Gúezmes García, y la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, dirigida por Ana Virginia Moreira.

La coordinación del documento estuvo a cargo de Lucía Scuro Somma, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, y Paz Arancibia Román, Especialista Sénior Regional de Género y No Discriminación de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. El documento fue redactado por Estefanía Galván y Maira Colacce, Consultoras de la OIT.

Se recibieron valiosos aportes y comentarios de Guillermo Montt, Especialista Principal en Protección Social de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, y de Laura Addati, Especialista en Protección de la Maternidad y Políticas de Cuidados, Lorena Pastor, Economista Júnior y Oficial Técnica de Políticas de Cuidados, y Rosalía Vázquez-Álvarez, Economista Sénior, todas del Servicio de Género, Igualdad, Diversidad e Inclusión de la OIT, así como de María Jesús Silva, Consultora de la OIT.

También se recibieron valiosos aportes y comentarios de Carmen Álvarez, Oficial Asociada de Asuntos Económicos, Javiera Ravest, Asistente Superior de Asuntos Sociales, y Diego Collado, Oficial Asociado de Asuntos Económicos, todos de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Asimismo, se agradece la colaboración de Nathalia Castro.

Este documento fue elaborado a solicitud del Gobierno del Uruguay, en el marco del Diálogo Social sobre Protección y Seguridad Social, liderado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de ese país.

Se agradece el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI). Este documento se preparó en el marco del proyecto “Economía del cuidado para el desarrollo económico sostenible con igualdad de género en América Latina y el Caribe”, ejecutado por la CEPAL, en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

El contenido de este informe no refleja necesariamente la posición ni las políticas de la ASDI.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representan.

Copyright © Naciones Unidas, 2026
S.2600235[S]
Todos los derechos reservados

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo. (2026). Escenarios de ampliación de las políticas de cuidado para lograr la igualdad sustantiva de género en el Uruguay. *Escenarios de Inversión en Políticas de Cuidado en América Latina y el Caribe*.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

