



# Informe Final

## Área-Desafío 1: Competitividad

### Competitividad, transformación productiva e inserción internacional en Uruguay



Un insumo técnico para el diálogo de la Estrategia Nacional de Desarrollo

Junio 2026



# Alcance y objetivos del estudio

**Competitividad:** capacidad del país para generar mayor valor agregado, diversificar su estructura productiva y promover procesos sostenidos de innovación y aprendizaje

## → El encargo

Uruguay impulsa una **Estrategia Nacional de Desarrollo** de largo plazo, en el marco del Art. 66 de la Ley N.º 20.446, con diálogo cuatripartito: **Estado, trabajadores, empresarios y academia.**

ANDE encomendó a PwC un insumo técnico para el **Área-Desafío 1 — Competitividad**: construir una transformación productiva dinámica, diversificada y sofisticada.

*El documento sistematiza actores, desafíos y oportunidades, y propone líneas de transformación prioritizables que puedan traducirse en iniciativas implementables.*

EL DIÁLOGO SE ORGANIZA EN TRES ÁREAS-DESAFÍO

### 1 Competitividad ESTE INFORME

### 2 Productividad

### 3 Sostenibilidad

# Qué es —y qué no es— este informe

→ Un punto de partida para deliberar

## ES

- Un insumo técnico inicial para el diálogo
- Diagnóstico con hipótesis causales e interdependencias
- Un portafolio de líneas priorizables
- Referencias internacionales como guía

## NO ES

- Un plan de implementación cerrado
- Un conjunto de recomendaciones prescriptivas
- Una asignación de recursos o prioridades
- Un diseño final de instrumentos

*La definición de prioridades corresponde al Comité Estratégico y al Comité Ejecutivo del diálogo.*

# Tres pilares de evidencia convergente

## → Enfoque metodológico



### PILAR 1

#### Diagnóstico de complejidad económica

Análisis cuantitativo de capacidades productivas con herramientas del Harvard Growth Lab: RCA, complejidad, proximidad y densidad.



### PILAR 2

#### Análisis institucional y de entorno

Evaluación del marco macroeconómico, regulatorio y legal, y de las barreras que restringen el desarrollo empresarial.



### PILAR 3

#### Consulta multi-actoral

Entrevistas estructuradas con los cuatro pilares del diálogo, para captar lo que los datos no muestran y validar socialmente el diagnóstico.

# Diagnóstico: ¿Dónde está Uruguay?

→ Complejidad económica

## Puesto 74

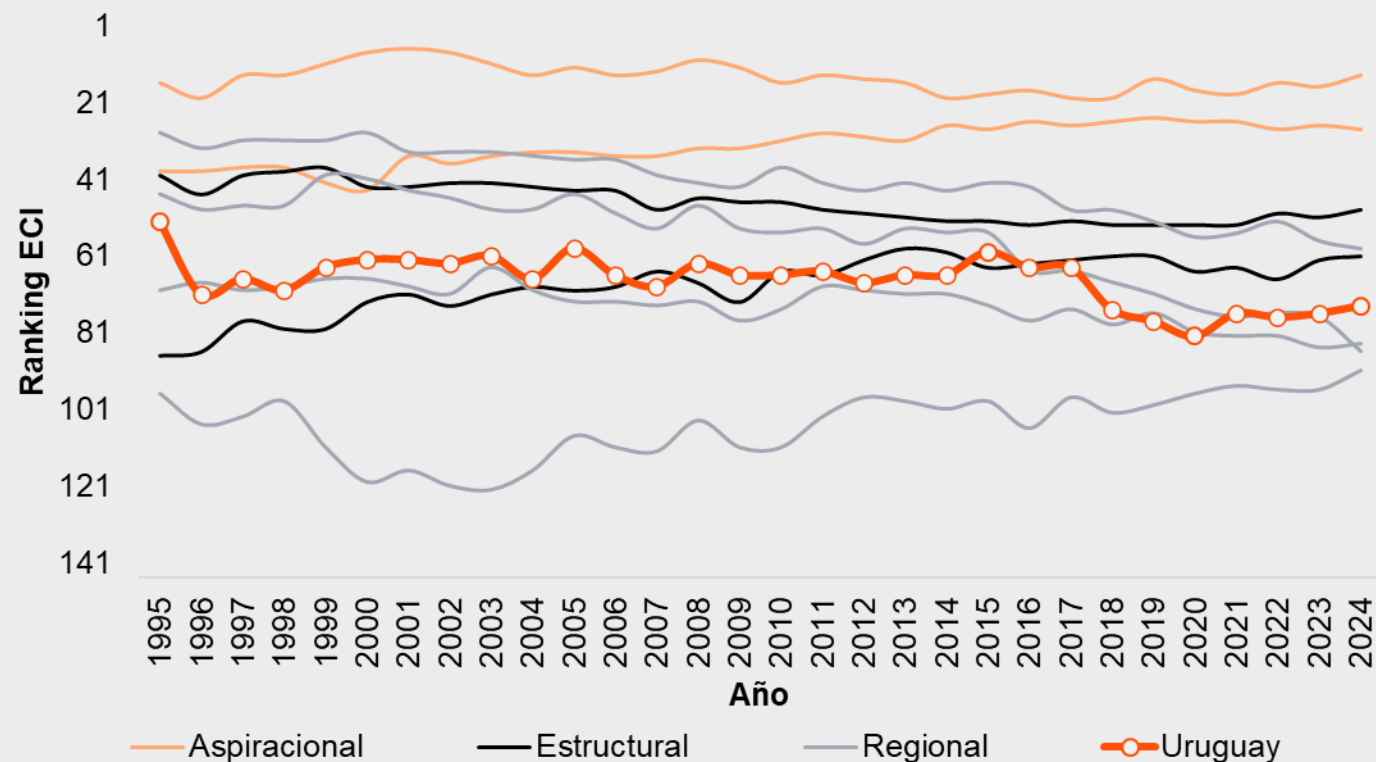
en el ranking global de complejidad económica

## -22

posiciones perdidas desde 1995 (desde el puesto 52)

*La canasta exportadora competitiva sigue concentrada en bienes agropecuarios de baja complejidad relativa: carne, celulosa, lácteos, soja y arroz.*

Posición en el ranking de complejidad (menor = mejor)



Nota: Aspiracional incluye Irlanda y Estonia. Estructural: Nueva Zelanda y Costa Rica; Regional: Argentina, Brasil, Chile y Paraguay.

# Diagnóstico: ¿Dónde está Uruguay?

## → Matriz productiva: ¿Qué hacemos hoy?

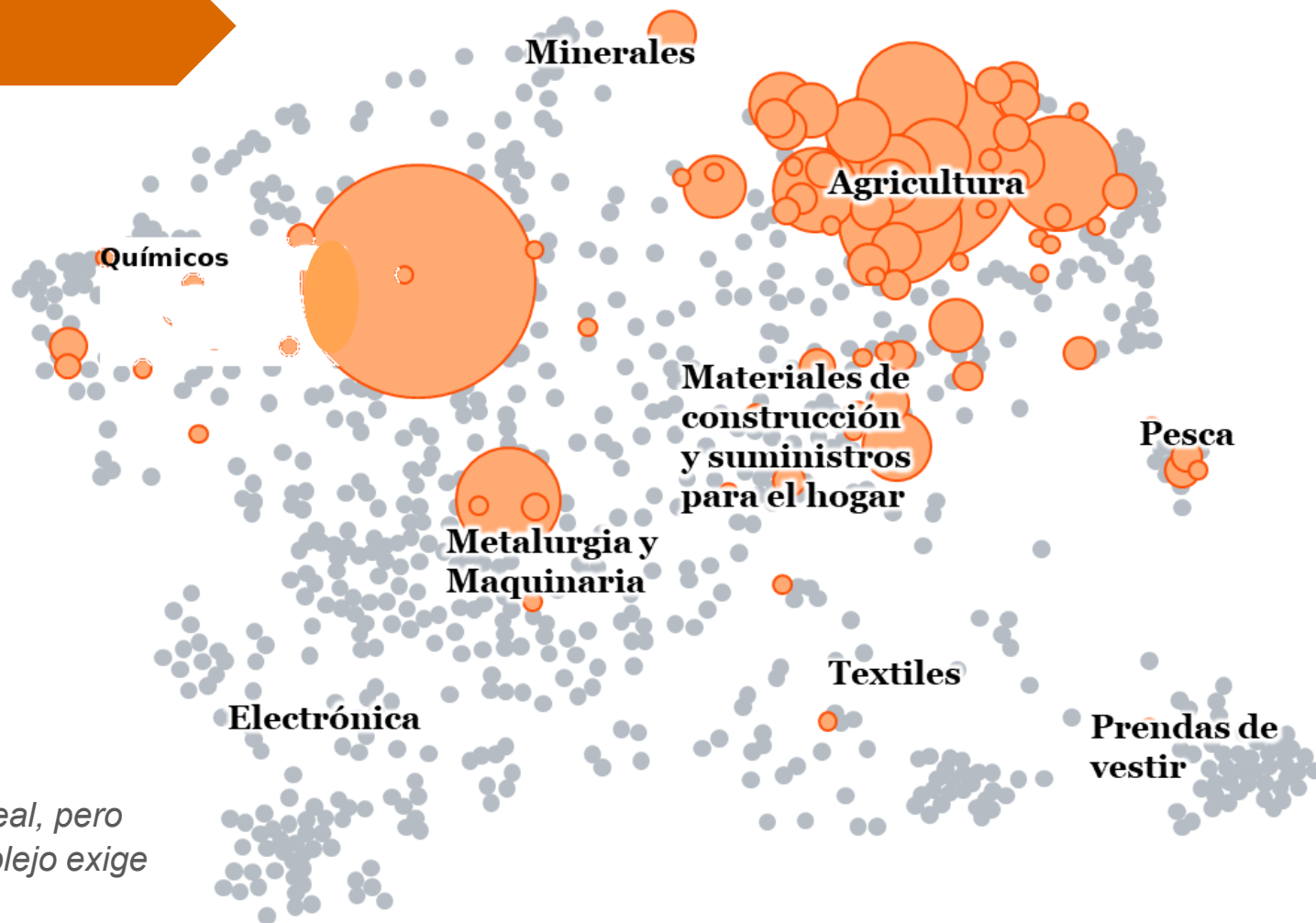
### Crecimos haciendo más de lo mismo

Ganamos cuota en el agro —**profundización**—, no productos nuevos y más complejos —**diversificación**.

#### CÓMO LEER ESTE MAPA

- **Cercanía** = capacidades parecidas: productos que requieren saberes, insumos e instituciones similares.
- **Centro** = complejos y conectados; **periferia** = simples y aislados.
- **Naranja** = Uruguay ya compite ( $RCA > 1$ ); **gris** = el resto del comercio mundial.
- **Tamaño** = cuánto exporta Uruguay de ese producto.

*Casi todo nuestro naranja cae en la periferia: una base real, pero rodeada de productos simples. Diversificar hacia lo complejo exige saltos largos.*



# ¿Hacia dónde movernos?

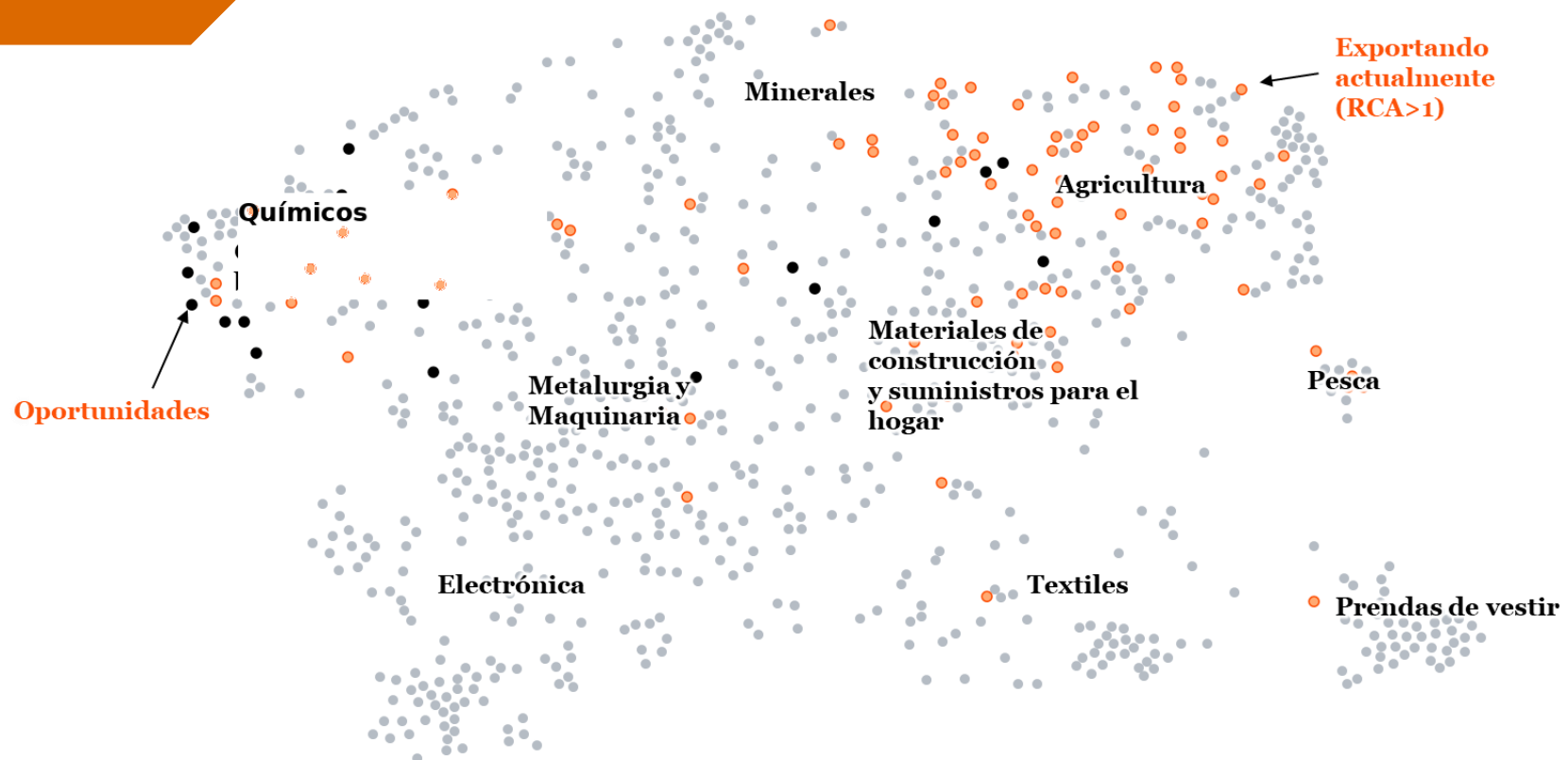
## → Capacidades productivas

### Hacia lo cercano, pero más complejo

Las oportunidades no están dispersas: se concentran en pocas familias, adyacentes a lo que ya sabemos hacer.

#### QUÉ CUENTA COMO OPORTUNIDAD

- **Cercana** a nuestras capacidades de hoy: un salto corto.
- **Más compleja** que la canasta exportadora actual.
- **En un mercado global** que no se achica.



*De las 20 mayores oportunidades, 10 son químicos especializados —la frontera de sofisticación— y 4, cadenas agroindustriales —accesibles desde lo que ya hacemos. No es saltar a lo ajeno: es **sofisticación próxima**.*

Fuente: elaboración propia en base a The Growth Lab, Harvard University (2026).

# Cinco dominios de transformación plausibles

→ Oportunidades · No partimos de cero



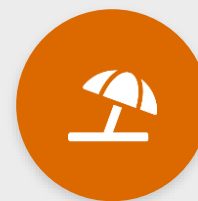
**Química avanzada y  
ciencias de la vida**



**Agroindustria de  
mayor elaboración**



**Servicios intensivos  
en conocimiento**



**Turismo de alto valor**



**Logística,  
infraestructura y  
energía**

**+73,7%**

**crecieron las exportaciones de servicios profesionales intensivos en conocimiento entre 2015 y 2024**

*Ya representan el 56% de las exportaciones totales de servicios — la señal de dinamismo más clara del período.*



# Nueve barreras que se refuerzan mutuamente



→ Un flujo causal: capacidades → fricciones → exposición

## Capacidades de base

- B1 Capacidades humanas**  
4 de cada 10 niños no llega al nivel de lectura esperado; 4 de cada 10 empresas señala la fuerza laboral como obstáculo principal.
- B2 Innovación / CTI**  
I+D apenas 0,7% del PIB, financiado por pocas instituciones y empresas; la transformación digital no permea la base productiva.
- B3 Financiamiento**  
Solo 17% de las MIPYMEs accedió a crédito bancario; sistema financiero dolarizado y cortoplacista, poco apto para inversión de largo plazo.

*Lo que las firmas necesitan para transformarse: talento, conocimiento y capital de largo plazo. Las tres cadenas causales del informe arrancan señalando una carencia en esta base.*

## Fricciones para escalar

- B4 Concentración exportadora**  
los 10 principales productos concentran el 67% del valor exportado.
- B5 Carga regulatoria**  
Abrir una empresa toma 1.080 horas (vs. 724 en LA7); obtener una licencia, 167 días (vs. 47,6 en ALC).
- B6 Mercado laboral**  
22,5% de las firmas percibe normas de contratación restrictivas (vs. 15,9% en ALC); desempleo juvenil de 23,2%.

*Por qué esas capacidades no se traducen en crecimiento: la regulación y las rigideces laborales —que el informe vincula explícitamente entre sí— frenan el escalamiento, y la concentración exportadora es el síntoma resultante.*

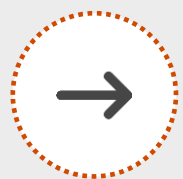
## Exposición y margen fiscal

- B7 Logística**  
97% del flete interno es carretero, con rutas secundarias deterioradas; el costo de la energía sigue alto pese a una matriz 98% renovable.
- B8 Vulnerabilidad climática**  
La sequía 2022-23 contrajo la producción agrícola 25% y costó ~1% del PIB; la agroindustria explica cerca del 80% de las exportaciones de bienes.
- B9 Estructura fiscal**  
Ingresos tributarios del 27,3% del PIB (vs. 21,7% en ALC); Gasto tributario con margen para evaluar

*Las condiciones de contexto —geografía, clima y espacio fiscal— que amplifican o limitan todo lo anterior: determinan cuánto margen real existe para resolver las dos columnas previas.*

# El Acuerdo Mercosur–UE: un catalizador

## → Factor de urgencia



### La oportunidad

**+1,5% a +1,9%**

*de PIB adicional estimado al 2040*

Los efectos positivos esperados convergen con varios de los dominios de transformación identificados.



### La exigencia

Acompañar a sectores expuestos y ayudarlos en la transición

Estándares ambientales, sanitarios y de trazabilidad introducen un cronograma externo exigente con plazos definido.

*El desafío no es solo aprovechar nuevas condiciones arancelarias, sino adaptar procesos productivos y capacidades institucionales para cumplir esos estándares.*

# Lo que confirmaron los actores del diálogo

→ Consulta con Estado/organismos públicos, trabajadores, empresarios y academia/ambiente CTI

“

*El principal desafío no es la ausencia de capacidades, sino la dificultad para activarlas de manera coherente, coordinarlas y sostenerlas en el tiempo.*

## Problemas de articulación

entre instituciones e instrumentos dispersos

## Incentivos desalineados

y debilidades en su orientación

## Restricciones de escala

que limitan el impacto de iniciativas aisladas

# Lo que confirmaron los actores del diálogo

Principales  
aspectos  
señalados en  
las

**11**

entrevistas  
realizadas

**ARTICULACIÓN**  
**ENERGÍA**  
**ESCALA**  
**INCENTIVOS ADOPCIÓN**  
**TRANSFERENCIA**  
**IMPLEMENTACIÓN COSTO PAÍS**  
**INNOVACIÓN INSERCIÓN INTERNACIONAL**  
**CAPACIDADES REGULACIÓN FINANCIAMIENTO**  
**DESIGUALDADES TERRITORIALES FOCO EN DEMANDA**

# El portafolio de 16 líneas de transformación



→ El Área Desafío Competitividad se traduce en un portafolio de 16 líneas de transformación

## ¿Qué es una misión?

- Fija un rumbo compartido y medible, no una solución única (Mazzucato; CEPAL–ILPES).
- Convoca al Estado, los trabajadores, los empresarios y la academia en torno a un desafío.
- Se traduce en un portafolio de iniciativas concretas, con metas e instrumentos.

## LOS EJES ESTRATÉGICOS Y SU VINCULACIÓN CON LAS MISIONES PAÍS DE LA END

### AREA DESAFÍO 1

#### Competitividad

Transformación productiva, encadenamientos e inserción internacional

◀ ESTE INFORME

### AREA DESAFÍO 2

#### Productividad

Crecimiento basado en conocimiento, innovación y capacidades

### AREA DESAFÍO 3

#### Sostenibilidad

Transición ecológica justa: bienestar, empleo y oportunidades

## PRINCIPIOS ORIENTADORES — transversales a las tres misiones

CTI para el desarrollo

Cadenas de valor

Territorio integrado

Empleo de calidad

Transiciones verde y digital

Inversión

## MISIÓN COMPETITIVIDAD → PORTAFOLIO (ÁREA-DESAFÍO 1)

16 líneas de transformación = 6 vectores sectoriales (direccionalidad) + 10 vectores habilitadores (condiciones)



H10

Gobernanza y capacidad institucional (TOPP) sostienen la misión

# Vectores habilitadores (H1–H10)



→ Las condiciones transversales para que lo sectorial opere

## Talento, conocimiento y capital

### H1 Capacidades humanas

Formación dual alineada a los clústeres; cerrar la brecha educación-trabajo.

### H2 Innovación / CTI

Conectar conocimiento y producción; fortalecer transferencia, reducir fragmentación.

### H3 Financiamiento

Cubrir el salto de la innovación al escalamiento; capital de largo plazo.

## Entorno de negocios

### H4 Inserción internacional

Política comercial como palanca de sofisticación; más y mejores exportadores.

### H5 Carga regulatoria

Reducir fricción operativa; evaluación de impacto y ventanilla única.

### H6 Mercado laboral

Adaptar instituciones sin perder baja informalidad ni cohesión social.

## Infraestructura, clima y fiscalidad

### H7 Logística

Bajar sobrecostos logísticos y energéticos; infraestructura multimodal.

### H8 Vulnerabilidad climática

Resiliencia como diferenciación; gestión anticipatoria del riesgo.

### H9 Presión fiscal

Optimizar gastos tributarios e incentivos, sin subir la carga agregada.

**H10 Gobernanza de la transformación** — coordinar, sostener y escalar la estrategia. Es la condición necesaria de implementación de todo el portafolio.

# Vectores sectoriales (S1–S6)



→ Clústeres con potencial de sofisticación · meta dual capacidad–mercado

Núcleo de mayor convergencia · evidencia + priorización institucional + capacidades-ancora

## S1 Biofabricación y ciencias de la vida

**Capacidad:** soberanía sanitaria regional

**Mercado:** alta complejidad anclada en el agro

**Ref.:** Costa Rica

## S2 Agroindustria sofisticada

**Capacidad:** productividad y resiliencia del agro

**Mercado:** tecnología agro y alimentos diferenciados

**Ref.:** N. Zelanda

## S4 Economía digital

**Capacidad:** crear IP digital nacional

**Mercado:** servicios de alto valor para LatAm y Europa

**Ref.:** Estonia

Complementarios · ventajas comparativas documentadas y dinámica exportadora de servicios

## S3 Química forestal y materiales avanzados

**Capacidad:** manufactura en materiales renovables

**Mercado:** construcción sostenible y química verde

**Ref.:** Finlandia

## S5 Industrias creativas

**Capacidad:** ecosistema creativo con masa crítica

**Mercado:** contenidos en plataformas globales

**Ref.:** Corea del Sur

## S6 Turismo de alto valor

**Capacidad:** diseño de experiencias diferenciadas

**Mercado:** segmentos premium, mercados diversificados

**Ref.:** N. Zelanda

# S3: Química forestal y materiales avanzados

→ Un ejemplo: cómo este informe equipa a los protagonistas de la END

## LA BASE — lo que ya existe

**Celulosa: USD 827M exportados (2022)**

Madera con excedente. LATU: aserradero, laboratorio, certificación.

*La restricción no es el recurso — es completar el salto de manufactura.*

🌐 Rivera · Tacuarembó · Cerro Largo

## LOS DOS SALTOS

### → Química verde

- Encontramos sectores cercanos a celulosa que pueden aprovechar el salto
- Definir actores público-privados
- Mercosur-UE impulsa agenda: acceso al mercado europeo de química sostenible.

### → Casas y muebles en madera

- CLT (madera estructural), vivienda de bajo carbono.
- Mercosur-UE impulsa agenda: certificación llave de entrada a Europa.
- PyMES del norte como protagonistas del escalamiento.

## A que vectores apelar

- **H3**  
**Financiamiento:** fondos de garantía PYMES, capital industrial.
- **H5 Certificación:** normas de construcción en madera,
- **H7 Logística:** corredores del norte para sacar volumen.

### Ref. Finlandia

*UPM Biochemicals + Spinnova + CLT. 10 años. Uruguay tiene la materia prima.*

## CÓMO EMPEZAR

**Ola 2 — años 2-4 / Riesgo: Medio-Alto**

**Primeras acciones (bajo costo):**

- Estudios de factibilidad de biorefinerías.
- Normas de construcción en madera.
- Certificación forestal sostenible.

*Requiere H3 + H5 + H7 activos primero.*

## CÓMO MEDIR

**Valor agregado exportado de la industria de la madera**  
*(excluyendo celulosa)*

**Hoy: casi cero.**

*Ese es el punto de partida — y la oportunidad.*

+ participación de S3 en canasta exportadora total.



# La conclusión central



**El factor diferencial es la capacidad institucional para sostener la transformación.**

*La experiencia internacional de economías que lograron transformaciones productivas sostenidas lo confirma de manera consistente — y aplica directamente al caso uruguayo.*



**Sostener la  
direccionalidad**

*Un rumbo consensuado que  
trascienda los ciclos políticos*



**Coordinar  
instrumentos dispersos**

*que hoy no operan articulados*



**Medir, evaluar y  
aprender**

*Metas verificables y corrección del  
rumbo a lo largo del camino*

# Gracias

---

El portafolio completo y las fichas técnicas (Anexo D) quedan disponibles para la deliberación.