

CAMBIAR DE ESCALA

Una agenda de crecimiento y desarrollo para Uruguay

Inversión, productividad, competencia, talento y apertura para sostener el bienestar en un país que envejece

Diego Aboal

TESIS CENTRAL Uruguay enfrenta un equilibrio estable pero insuficiente para sostener el bienestar en el futuro. La respuesta es elevar la inversión, abrir mercados, difundir tecnología, formar y atraer talento, integrar el territorio y usar el mundo como escala.

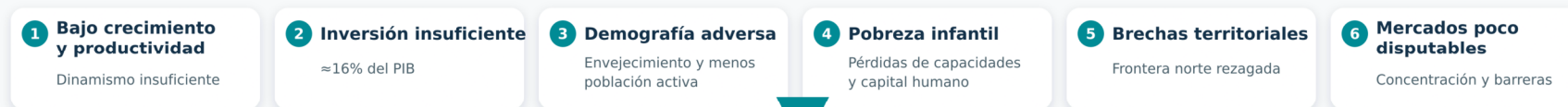
Siete decisiones que ordenan la agenda

01	Dar un salto de inversión. Llevar la inversión total desde el entorno de 16% hacia 20+% del PIB y sostenerla.
02	Promover competencia y eficiencia. Abrir mercados, remover privilegios y exigir resultados comparables a empresas públicas y privadas.
03	Hacer masiva la productividad. Tecnología, gestión, datos y capital intangible en miles de empresas.
04	No perder a ningún niño ni joven. Infancia, aprendizajes, culminación educativa y formación durante toda la vida.
05	Usar el mundo como escala. China como nueva prioridad para la atracción de inversión, junto con la Unión Europea, Estados Unidos, la región y otros socios.
06	Integrar el territorio, empezando por el norte. Un Pacto Norte 2035 para cerrar brechas de pobreza, informalidad, infraestructura, servicios y capacidades.
07	Ejecutar y medir. Pocas metas públicas, responsables claros, evaluación y cierre de instrumentos que no funcionan.

La política debe preparar el terreno para el crecimiento, ser proactiva en la búsqueda de oportunidades y no buscar adivinar un sector ganador.

Del diagnóstico a una trayectoria de crecimiento y desarrollo

1 · EL PUNTO DE PARTIDA



CAMBIAR DE ESCALA: UNA ESTRATEGIA INTEGRADA

2 · SIETE PALANCAS DE TRANSFORMACIÓN



CONDICIÓN TRANSVERSAL Reglas generales · ejecución · coordinación público-privada · evaluación · tablero 2035

3 · RESULTADOS QUE SE REFUERZAN ENTRE SÍ



CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Más salarios reales, oportunidades, cohesión social y sostenibilidad intergeneracional

Un equilibrio que ya no alcanza

Uruguay tiene democracia, seguridad jurídica, estabilidad relativa, energía renovable, recursos naturales, servicios globales y reputación internacional. Es una base valiosa. Pero no se ha convertido en base para una convergencia sostenida hacia los países más desarrollados del mundo. El riesgo es naturalizar una economía que crece poco por habitante, invierte poco y transforma solo algunos enclaves.

Crecimiento y productividad. Tras el ciclo expansivo de comienzos de siglo, el dinamismo se moderó. La productividad laboral mantiene una brecha importante con la OCDE y avanza demasiado lentamente. Sin productividad no hay aumentos sostenibles de salarios, competitividad ni recursos para financiar protección social.

Inversión y competitividad. La formación de capital se ubica alrededor de 16% del PIB (2025): alcanza para renovar parte de lo existente, no para cambiar la trayectoria de desarrollo. A ello se suman costos logísticos, regulaciones acumuladas, tiempos inciertos, mercados poco disputables y baja inversión empresarial en software, datos, organización, capacitación e innovación.

Eficiencia y poder de mercado. Uruguay tiene monopolios legales y oligopolios de hecho en distintos mercados, junto con barreras de entrada y ventajas regulatorias que debilitan la presión por bajar costos, invertir e innovar. El problema no es solo en el ámbito privado, también aparece cuando el Estado regula, posee y opera sin separación clara de funciones ni métricas comparables de costo, calidad e inversión. No se debe proteger rentas ni ineficiencias.

Demografía. Uruguay alcanzó su máximo poblacional de 3,5 millones en 2020. La fecundidad se aproxima a 1,2 hijos por mujer (los nacimientos cayeron en un 40% en la última década) y la población proyectada cae hacia 3 millones en 2070, con una reducción de 600 mil personas en edad de trabajar desde un pico de 2,3 millones en 2032 y con una relación población en edad de trabajar sobre población total que pasa de 0,8 a 0,5. Habrá menos trabajadores y más demanda de jubilaciones, salud y cuidados. La productividad deja de ser una opción y pasa a ser la condición para sostener el bienestar.

Infancia y capital humano. Cerca de uno de cada cinco uruguayos vive en pobreza multidimensional (2025); educación, informalidad y vivienda explican buena parte de las privaciones. La pobreza monetaria golpea mucho más a los niños que a los adultos mayores (se pierden 3 de cada 10 niños en la pobreza). Casi la mitad de los jóvenes de 21 a 23 años no había culminado la educación media superior en 2024.

Fractura territorial. El lugar de nacimiento todavía condiciona oportunidades. En la frontera norte se superponen pobreza, informalidad, inseguridad alimentaria, menor acceso a servicios y trayectorias educativas más débiles. El rezago de Artigas, Rivera y Cerro Largo no debe ser periférico para la agenda productiva, es una reserva de capacidades que el país no está utilizando.

Ocho señales que exigen otra escala

Indicador	Orden de magnitud	Qué significa
INVERSIÓN	≈16% del PIB	El capital no alcanza para acelerar la convergencia.
PRODUCTIVIDAD	≈58% del promedio OCDE	La brecha de ingreso es una brecha de capacidades y organización.
DEMOGRAFÍA	3,5 M → 3,0 M	Menos población y mayor envejecimiento hacia 2070.
POBREZA MULTIDIMENSIONAL	≈1 de cada 5	Las carencias se acumulan en educación, trabajo y vivienda.
FRONTERA NORTE	>24% de hogares pobres	Informalidad de 39% a 49% en Artigas, Rivera y Cerro Largo en 2024.
EGRESO DE MEDIA SUPERIOR	53%	Perder casi media cohorte es insostenible.
I+D	0,7% del PIB	La base sigue lejos de economías intensivas en conocimiento.
COMPETENCIA Y EFICIENCIA	Mercados concentrados	Menos presión competitiva implica mayores costos y menor innovación.[11]

IMPLICANCIA Crecimiento e integración social no son agendas separadas. En un Uruguay que envejece y cuya población en edad de trabajar comenzará a reducirse, cada trayectoria educativa rota, cada barrio capturado por la violencia y cada empresa que no incorpora tecnología representan pérdidas de productividad que el país tiene cada vez menos margen para absorber.

02 EL SALTO DE INVERSIÓN

De 16% a 20+% del PIB: una misión nacional

El objetivo es movilizar, como mínimo y de forma persistente en las próximas décadas, alrededor de cuatro puntos adicionales del PIB en inversión productiva. Al tamaño actual de la economía, representa un orden de magnitud cercano a US\$ 3.500 millones más por año. La meta debe alcanzarse y sostenerse: no mediante un megaproyecto aislado, sino con una cartera de capital físico e intangible, nacional y extranjero, grande y mediano.

REGLA La inversión se atrae con estabilidad, pero despegue cuando la estabilidad se combina con velocidad, infraestructura, talento, competencia y proyectos listos, es decir, con oportunidades rentables disponibles.

Siete reformas para cambiar la escala

- **1. Contrato macroeconómico y regulatorio.** Sostenibilidad fiscal, inflación baja y previsible, respeto a contratos y una agenda tributaria estable. La competitividad debe venir de productividad y menores costos sistémicos, no de salarios bajos ni de privilegios.
- **2. Ruta Única de Inversión.** Una ventanilla digital interoperable para permisos nacionales y departamentales, con expediente único, plazos máximos, trazabilidad pública y un gestor responsable. El silencio positivo puede operar en trámites de bajo riesgo; ambiente, seguridad y competencia requieren decisión expresa.
- **3. Regulación que rinda cuentas.** Evaluación de impacto para nuevas normas; revisión de las existentes por necesidad, proporcionalidad y costo; cláusulas de caducidad; y publicación de tiempos y costos regulatorios por organismo.
- **4. Competencia y eficiencia como política de desarrollo.** Mapear concentración, monopolios legales, oligopolios de hecho, exclusividades e infraestructuras esenciales; eliminar barreras de entrada sin justificación pública; fortalecer la autoridad de competencia con autonomía técnica, presupuesto, datos y actuación de oficio; y separar regulación, propiedad y operación. Un monopolio natural puede justificar una única red, no ausencia de regulación ni exclusividad en actividades competitivas: acceso abierto, interoperabilidad y comparación pública de costos, calidad e inversión.
- **5. Incentivos por adicionalidad.** La promoción de inversiones debe premiar proyectos que no ocurrirían sin apoyo y que agreguen exportaciones, innovación, capacidades locales o mejoras ambientales verificables. Beneficios temporales, transparentes y sujetos a resultados; nunca rentas permanentes.
- **6. Infraestructura preparada.** Una cartera decenal y priorizada de energía, agua, puertos, ferrocarril, rutas, conectividad y suelo industrial, con evaluación costo-beneficio, mantenimiento y mecanismos de participación privada donde corresponda. Un proyecto sin permisos ni infraestructura no es una oportunidad de inversión, es una presentación.
- **7. Más fuentes de capital.** Profundizar fondos de inversión, instrumentos de deuda para proyectos, garantías, capital de riesgo y vehículos para que ahorro institucional y privado quieran financiar infraestructura, empresas medianas e intangibles. Desarrollar estándares simples para inversiones verdes y de impacto sin rebajar la prudencia financiera.

Qué no hacer

No ofrecer exoneraciones a demanda, no cambiar reglas por empresa, no sustituir evaluación ambiental por urgencia, no socializar riesgos ocultos y no medir éxito por anuncios. El indicador es inversión ejecutada, productiva y adicional; luego, productividad, exportaciones, salarios y capacidades que quedan en el país.

03 COMPETENCIA Y EFICIENCIA

Abrir mercados, terminar con las rentas

Uruguay no tiene solamente un problema de inversión o productividad. Tiene un problema de incentivos. En demasiados mercados, quienes ya están instalados enfrentan poca presión para reducir costos, innovar o mejorar sus servicios. Monopolios legales, oligopolios de hecho, barreras regulatorias y prácticas corporativas protegen posiciones adquiridas y trasladan ineficiencias al conjunto de la economía.

El problema atraviesa a todos los actores. Algunas empresas utilizan su poder de mercado para limitar la entrada o preservar márgenes. El Estado puede ser simultáneamente regulador, propietario y operador, con conflictos de interés y poca rendición de cuentas. Las regulaciones se acumulan sin evaluar sus costos. Y la negociación colectiva puede proteger a empresas y trabajadores ya instalados cuando congela tareas, tecnologías o condiciones que dificultan la entrada de firmas nuevas y pequeñas.

Seis decisiones para abrir la economía

- **1. Mercados verdaderamente disputables.** Identificar y revisar los mercados con mayor concentración, costos sistémicos y barreras de entrada. Eliminar exclusividades, licencias, cupos y requisitos que no respondan a un interés público verificable.
- **2. Una autoridad de competencia fuerte e independiente.** Dotarla de autonomía técnica, presupuesto, acceso a datos y capacidad de investigar de oficio, sancionar conductas anticompetitivas y ordenar remedios estructurales cuando sea necesario.
- **3. Neutralidad competitiva del Estado.** Separar regulación, propiedad y operación. Las empresas públicas deben publicar indicadores comparables de costos, calidad, inversión y productividad. Un monopolio natural puede justificar una única red, no ausencia de regulación ni exclusividad en actividades donde pueden competir.
- **4. Regulaciones sometidas a una prueba de competencia.** Toda nueva norma debe demostrar que sus beneficios superan sus costos y que no existe una alternativa menos restrictiva. Las regulaciones vigentes deben revisarse periódicamente y caducar cuando pierdan su justificación.
- **5. Relaciones laborales compatibles con productividad y entrada.** La negociación colectiva debe proteger derechos sin congelar tareas, tecnologías o modelos productivos. Los acuerdos sectoriales deben evaluar su impacto sobre pymes y nuevas empresas, prever adaptaciones transparentes y temporales, y vincular mejoras con formación, productividad y modernización.
- **6. Compras públicas y subsidios sin privilegios.** Licitaciones abiertas, interoperabilidad, datos públicos y requisitos que no estén diseñados para proveedores establecidos. Ninguna protección, rescate o beneficio fiscal debe otorgarse sin condiciones de eficiencia, competencia y resultados.

El criterio

Esta agenda no busca debilitar al Estado, a las empresas públicas, a los sindicatos ni a las empresas nacionales. Busca que ninguno pueda proteger rentas particulares trasladando sus costos al resto de la sociedad. La competencia no es un fin ideológico, es un instrumento para bajar costos, acelerar la innovación, elevar salarios reales y ampliar oportunidades.

04 EL MUNDO COMO ESCALA

China como nueva prioridad en inversión; diversificación como seguro

Uruguay no puede desarrollarse mirando un mercado de 3 millones de personas hacia 2070. En 2025 China recibió 26% de las exportaciones de bienes —US\$ 3,5 mil millones— y fue decisiva para soja, celulosa y carne, pero Uruguay casi no recibe inversión extranjera directa china (3500 millones de dólares, necesarios para elevar de 16 a 20% la inversión anual en Uruguay, son 4 horas de formación bruta de capital en China). A la vez, la Unión Europea representó 46% del stock de inversión extranjera en 2024. La estrategia correcta no es escoger entre socios, es combinar escala, tecnología, financiamiento, estándares y acceso a mercados.

PRINCIPIO China debe ser una prioridad por escala, no una exclusividad geopolítica. Uruguay debe negociar desde reglas generales, transparencia y diversificación.

Una diplomacia económica con cartera

- **Foco presidencial y capacidad técnica.** Designar un enviado económico de alto nivel para China con metas, equipo estable y coordinación de Economía, Cancillería, Industria, Agricultura, Ambiente, gobiernos departamentales y agencias. Una Unidad de Inversión Estratégica debe tener frentes para la UE, Estados Unidos, Mercosur y Asia.
- **Portafolio de veinte años.** Preparar portafolio de proyectos que buscan financiamiento por ejemplo en alimentos y cadena de frío, forestación y biomateriales, puertos y logística, redes eléctricas, movilidad, servicios globales, infraestructura digital, energía y combustibles verdes solo cuando exista demanda. Cada ficha debe incluir permisos, retorno, riesgos, cronograma y mecanismo de contratación. Una presentación PPT no es un proyecto.
- **Acceso a mercados.** Impulsar la agenda externa de Mercosur, la implementación de acuerdos, la facilitación de comercio y servicios, y soluciones de geometría flexible compatibles con las obligaciones regionales. Reducir tiempos aduaneros, duplicaciones documentales y costos de certificación.
- **De proyecto a ecosistema.** Antes de cada gran inversión, mapear compras futuras, identificar proveedores, cerrar brechas de calidad y financiar certificaciones. Los encadenamientos se construyen; no se obtienen con cuotas rígidas que encarecen el proyecto.

Guardas para inversiones estratégicas

TRANSPARENCIA	Licitación, beneficiario final, contrato y pasivos contingentes públicos
SOBERANÍA REGULATORIA	Ambiente, trabajo, competencia, datos y tributación sin excepciones opacas
SEGURIDAD	Evaluación acotada y técnica en infraestructura crítica, ciberseguridad y datos
DIVERSIFICACIÓN	Límites prudenciales a dependencias excesivas por producto, mercado o financiador

La mejor política exterior económica es previsible en sus reglas y ambiciosa en su cartera. Uruguay debe ofrecer un país competitivo con proyectos rentables —no una suma de trámites— y pedir a cambio inversión, mercados, tecnología, competencia y aprendizaje local.

05 TECNOLOGÍA Y EMPRESAS

La productividad se difunde, no se decreta

La inteligencia artificial puede elevar la productividad, pero su impacto no nace de licencias de software. Requiere datos ordenados, capacidades de gestión, ciberseguridad, rediseño de procesos, trabajadores formados y financiamiento. Uruguay aparece entre los pioneros regionales en preparación para la IA; el desafío es pasar de usuarios individuales y proyectos piloto a mejoras medibles en empresas y servicios públicos.

OBJETIVO Llevar la frontera tecnológica a decenas de miles de empresas existentes y al Estado, sin dejar de apoyar innovación de punta. La gran reserva de productividad está en la difusión.

Extensión Productiva

- **Diagnóstico común.** Convertir las capacidades sectoriales existentes en una puerta de entrada nacional. Medir gestión, tecnología, energía, datos, personas, calidad, logística, mercados y finanzas con una metodología comparable.
- **Planes de mejora de 12 a 24 meses.** Asignar gestores de productividad, asistencia técnica acreditada y cofinanciamiento. Apoyar procesos completos: un ERP con rediseño, IA con datos y seguridad, una máquina con capacitación, una certificación con estrategia comercial.
- **Programa Capital Intangible + IA.** Cofinanciar software, datos, organización, capacitación, diseño, marcas, ciberseguridad e IA aplicada. Desembolsos contra hitos de adopción; contrapartida privada creciente; evaluación sobre productividad, ventas, salarios y exportaciones.
- **Laboratorios sectoriales.** Consorcios temporales de empresas, universidades, centros tecnológicos y agencias para resolver problemas concretos en agro, industria, comercio, logística, turismo, salud y construcción. Las soluciones financiadas con recursos públicos deben difundirse en condiciones abiertas y competitivas.
- **Gestión y competencia.** Formar gerentes y mandos medios, facilitar entrada y salida de firmas, revisar barreras, interoperar facturación y trámites, y abrir datos públicos de alto valor. La presión competitiva y la capacidad de absorción son complementos de la tecnología; los apoyos no deben consolidar empresas dominantes ni cerrar mercados.

Tecnología con transición laboral

Crear cuentas personales de formación, microcredenciales acumulables y reconocimiento de aprendizajes previos. El sistema debe anticipar ocupaciones en transformación, financiar formación antes del desplazamiento y orientar transiciones por habilidades adyacentes. Los apoyos a empresas que automatizan deben incluir un plan de capacitación y movilidad interna. La protección debe acompañar a la persona, no congelar la tarea.

Medir impacto, no actividad

Beneficiarios, cursos y fondos ejecutados son insumos. Los resultados son horas ahorradas, defectos evitados, energía reducida, ventas, productividad, empleo formal y salarios. Se deben evaluar los impactos y publicar resultados. Se debe discontinuar programas sin efectos.

06 INFANCIA, EDUCACIÓN Y CAPACIDADES

Con menos niños, no podemos perder a ninguno

La política de capital humano comienza antes de la escuela. Nutrición, salud, cuidados, vivienda y estimulación temprana determinan aprendizajes y productividad durante décadas. En un país que envejece, la pobreza infantil no es solo un problema social; es la destrucción anticipada de una capacidad que será cada vez más escasa.

CAMBIO DE ENFOQUE Usar la caída de matrícula para personalizar apoyos y mejorar resultados, no para retirar automáticamente recursos. Cada trayectoria cuenta más.

Una ruta continua de capacidades

- **0 a 3: prioridad de alta intensidad.** Cobertura de cuidados y educación inicial de calidad en los hogares y territorios con mayores privaciones (pobreza multidimensional); controles prenatales, nutrición, salud mental parental y visitas de apoyo. Un referente por familia coordina prestaciones hoy fragmentadas.
- **Aprender a tiempo.** Meta nacional de lectura y matemática al finalizar tercero de primaria, con medición anual, materiales probados, tutorías de alta intensidad y formación docente situada. Extender el tiempo pedagógico donde el retorno sea mayor, no de manera uniforme.
- **Alerta y acompañamiento.** Integrar asistencia, desempeño y señales sociales para intervenir antes de la desvinculación. Tutores con carga manejable, contacto con la familia y acceso rápido a salud mental, transporte, alimentación o vivienda cuando la barrera no sea pedagógica.
- **Media superior flexible y exigente.** Trayectos modulares, reingreso durante todo el año, tutorías, orientación y segunda oportunidad sin bajar estándares. El objetivo intermedio debe ser 65% de egreso de jóvenes de 21 a 23 años al 2035 y 75% al 2040, desde 53% en 2024.
- **Formación técnica y dual.** Escalar en cadenas y territorios con demanda, con currículo general sólido, tutores formados, prácticas remuneradas y evaluación externa. Debe abrir opciones, no encerrar al joven en el puesto actual de una empresa.
- **Docentes y directores.** Carrera con formación, acompañamiento y reconocimiento de responsabilidades; equipos directivos con capacidad para organizar tiempo, tutorías y recursos, y rendición de cuentas por progreso y equidad, no solo por cumplimiento administrativo.
- **Aprender durante toda la vida.** Una infraestructura nacional de microcredenciales y certificación de competencias, articulada entre educación técnica, universidades, empresas e instituciones de formación laboral. Financiamiento portable y evaluación de inserción, salario y continuidad.

Pobreza multidimensional como tablero de gestión

Focalizar territorios donde se superponen escolarización insuficiente, informalidad y precariedad habitacional. Presupuesto e incentivos deben vincularse a reducir privaciones concretas, con responsables compartidos entre organismos y gobiernos departamentales. Una política puede no sacar de inmediato a un hogar de la pobreza, pero sí reducir su intensidad; eso debe medirse y premiarse.

07 DEMOGRAFÍA, TRABAJO Y TALENTO

Prosperar con menos población activa

No existe una política que revierta rápidamente el invierno demográfico. Los niños que nazcan hoy llegarán al mercado de trabajo dentro de dos décadas. Por eso la respuesta inmediata combina productividad, mayor participación laboral, inmigración, envejecimiento activo y un sistema de cuidados compatible con el empleo. Las políticas de familia son necesarias para remover obstáculos a quienes desean tener hijos, pero no sustituyen esta agenda.

PRINCIPIO La inmigración es parte de la solución, no un reemplazo de la productividad. Atraer sin integrar desperdicia talento; formar sin ofrecer oportunidades lo expulsa.

Cuatro palancas

- **1. Conciliación real.** Cuidados asequibles, horarios compatibles, teletrabajo e híbridos con reglas claras, corresponsabilidad y acceso a vivienda. La organización del trabajo también es política demográfica.
- **2. Más y mejores años de actividad.** Prevención en salud, actualización de habilidades, trabajo flexible y gradual para quienes quieren continuar, y eliminación de desincentivos a combinar empleo formal con jubilación donde sea fiscalmente sostenible. Adaptar puestos; no imponer permanencias.
- **3. Visa Uruguay Talento.** Residencia en 30 días para perfiles escasos, investigadores, emprendedores y graduados; reconocimiento o respuesta fundada sobre títulos en 90 días; permiso laboral automático para pareja; ventanilla en inglés, portugués y español; y conexión con empresas antes de llegar.
- **4. Retener y recuperar capacidades.** Permitir que estudiantes extranjeros permanezcan para trabajar; programas de retorno para la diáspora; redes científicas y empresariales; y una propuesta territorial para trabajadores remotos que convierta residencia temporal en inversión, empleo y vínculos locales, aprovechando la despoblación de algunos departamentos.

Una política migratoria orientada por capacidades

Publicar cada año un mapa de vacantes persistentes y capacidades estratégicas, elaborado con empresas, universidades y sindicatos. La prioridad inicial podría ser salud y cuidados, ingeniería y técnicos, tecnologías digitales, ciencia, docencia en áreas críticas, gestión exportadora y oficios asociados a infraestructura. El mapa orienta, pero no crea cupos corporativos ni bloquea otras migraciones.

La integración exige oportunidad de vivienda, educación para hijos, aprendizaje de idioma cuando corresponda, salud, formalización y reconocimiento de experiencia. Debe medirse cuánto demora una persona en trabajar en su nivel de calificación y cuánto talento se pierde en la sobrecalificación.

Contrato intergeneracional

Las decisiones previsionales, sanitarias y de cuidados deben evaluarse junto con la inversión en infancia, infraestructura e innovación. Proteger a las generaciones mayores no puede hipotecar a las siguientes. Un informe fiscal intergeneracional, actualizado cada dos años, debe mostrar quién financia, quién recibe y qué supuestos de productividad sostienen el sistema.

08 PLATAFORMAS PRODUCTIVAS Y TERRITORIO

Producir más valor en todo el país

Uruguay no necesita elegir entre campo y tecnología, industria y servicios, transición verde y rentabilidad. Debe combinar activos existentes con ciencia, software, diseño, logística, energía y marcas. La política pública no debe seleccionar empresas ganadoras; debe resolver bienes públicos, coordinación, infraestructura y aprendizaje en plataformas con demanda verificable.

AGRO Y ALIMENTOS	Agricultura de precisión, genética, riego eficiente, trazabilidad, proteínas, cadena de frío y servicios agrotech
FORESTACIÓN Y BIOECONOMÍA	Madera de ingeniería, biomateriales, química verde, construcción y circularidad alrededor de una base exportadora
ENERGÍA Y DESCARBONIZACIÓN	Redes, almacenamiento, electrificación y combustibles verdes cuando existan compradores, contratos y agua disponible
LOGÍSTICA ATLÁNTICA	Puertos, ferrocarril, carreteras, aduanas, servicios marítimos y conexión eficiente con la región
SERVICIOS GLOBALES Y DIGITAL	Software, IA aplicada, fintech, audiovisual, diseño, ciberseguridad y plataformas de exportación para pymes
SALUD Y ECONOMÍA DE LA LONGEVIDAD	Ciencias de la vida, dispositivos, telemedicina, cuidados, prevención y soluciones exportables para poblaciones envejecidas

Frontera norte: de periferia a plataforma de integración

LA BRECHA En 2024, los hogares pobres superaban 24% en Artigas, Rivera y Cerro Largo, frente a 13,4% en el país. La informalidad alcanzaba 49% en Artigas, 46% en Cerro Largo y 39% en Rivera, contra 23% nacional.

PACTO NORTE 2035	Acuerdo decenal con Artigas, Rivera y Cerro Largo: pocas metas, cartera de proyectos, responsables, cofinanciamiento y tablero por localidad. Presupuesto nacional y departamental guiado por pobreza multidimensional y brechas de acceso.
INVERSIÓN Y FORMALIZACIÓN	Mayor puntuación temporal para inversión adicional que genere empleo formal y proveedores; extensión productiva para comercio, agro, madera, arroz, ganadería, logística y servicios; simplificación y acompañamiento para formalizar, no tolerancia permanente a la precariedad.
INFRAESTRUCTURA	Priorizar saneamiento, vivienda, rutas y puentes, conectividad digital, red eléctrica y suelo productivo. Evaluar la extensión ferroviaria al norte y los corredores hacia Brasil por carga, integración y costo total, con mantenimiento asegurado.
CIUDADES BINACIONALES	Tratar Rivera–Livramento, Artigas–Quarai y Río Branco–Yaguarón como sistemas económicos: emergencias y salud coordinadas, educación bilingüe, turismo conjunto, interoperabilidad de trámites y facilitación del comercio legal.
TALENTO Y SERVICIOS	Articular UTEC, UDELAR, UTU y empresas con las cadenas locales; becas con retorno voluntario, residencias y carrera para atraer docentes, personal de salud, técnicos y gestores; telemedicina y servicios públicos digitales para vencer distancia.

Una regla territorial para todo Uruguay

La focalización no debe crear políticas de menor calidad para territorios rezagados. Debe combinar diagnósticos locales con estándares nacionales, consorcios productivos con fecha de cierre y evaluación, e infraestructura priorizada por valor adicional. Seguridad, vivienda y movilidad integran el clima de inversión; cuando fallan, expulsan empresas, trabajadores y aprendizaje.

09 EJECUCIÓN

Gobernar la transformación, no acumular programas

La estrategia requiere continuidad entre gobiernos y capacidad de resolver bloqueos cotidianos. No necesita una nueva superestructura; necesita mando, una secretaría pequeña, datos y presupuesto alineado. Un Gabinete de Productividad, Inversión y Talento, presidido por la Presidencia e integrado por las áreas económicas, sociales y territoriales, debe reunirse mensualmente sobre un tablero único.

Arquitectura mínima

- **Secretaría de ejecución.** Equipo estable de gestión de proyectos, responsable de la Ruta Única de Inversión, la cartera estratégica, los compromisos interministeriales y la publicación de bloqueos.
- **Consejo técnico autónomo.** Informe anual sobre productividad, competencia e inversión; evaluación de metas y estimación de costo fiscal. Sin poder de veto, pero con datos, metodología y voz pública.
- **Presupuesto por resultados.** Todo instrumento productivo debe declarar problema, adicionalidad, beneficiarios, costo, indicadores y fecha de revisión. Escalar lo que funciona; fusionar, rediseñar o cerrar lo demás.

Primeros 24 meses

Plazo	Entregables
0–100 DÍAS	Aprobar metas 2035; instalar gabinete y secretaría; publicar línea de base nacional y territorial; inventariar permisos, incentivos, proyectos y mercados concentrados.
0–6 MESES	Diseñar Ruta Única de Inversión; acordar Pacto Norte 2035; mapas de talento y competencia; revisar diez regulaciones de mayor costo.
6–12 MESES	Lanzar Capital Intangible + IA; pilotos de extensión productiva; portafolio China/UE/EE.UU.; primera cohorte dual y primer paquete procompetencia.
12–18 MESES	Ventanilla de talento y reconocimiento de títulos; laboratorios sectoriales; cartera decenal de infraestructura; compras precomerciales.
18–24 MESES	Publicar tiempos de permisos, inversión movilizada y adopción; primera poda de instrumentos; escalar pilotos con resultados.

Cómo financiar

Reasignar gasto desde instrumentos dispersos; usar garantías y cofinanciamiento para movilizar capital privado; cobrar por servicios cuando el beneficio sea apropiable; capturar parte del valor generado por infraestructura; y reservar subsidios para externalidades demostrables. Cada peso público debe informar cuánto capital, aprendizaje o resultado movilizó.

Tres pruebas de seriedad

Primera: publicar lo que se hará y también lo que se dejará de hacer. Segunda: mantener reglas generales aun frente a proyectos grandes. Tercera: corregir rápido cuando la evidencia contradiga el diseño. La continuidad valiosa es continuidad de objetivos; no de instrumentos fallidos.

Conclusión: preparar el terreno y cambiar la escala

Uruguay tiene una base institucional, humana y productiva razonable. La relativa estabilidad actual no puede convertirse en complacencia de bajo crecimiento y desarrollo. El desafío es transformar confianza en inversión; inversión en tecnología y capacidades; capacidades en productividad; y productividad en salarios, oportunidades e integración social.

No hay contradicción entre apertura y desarrollo local, entre mercado y Estado, entre crecimiento y cohesión. La contradicción real es entre un país que protege su equilibrio actual y uno que construye deliberadamente la próxima frontera de desarrollo. La política debe optar por lo segundo.