



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

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

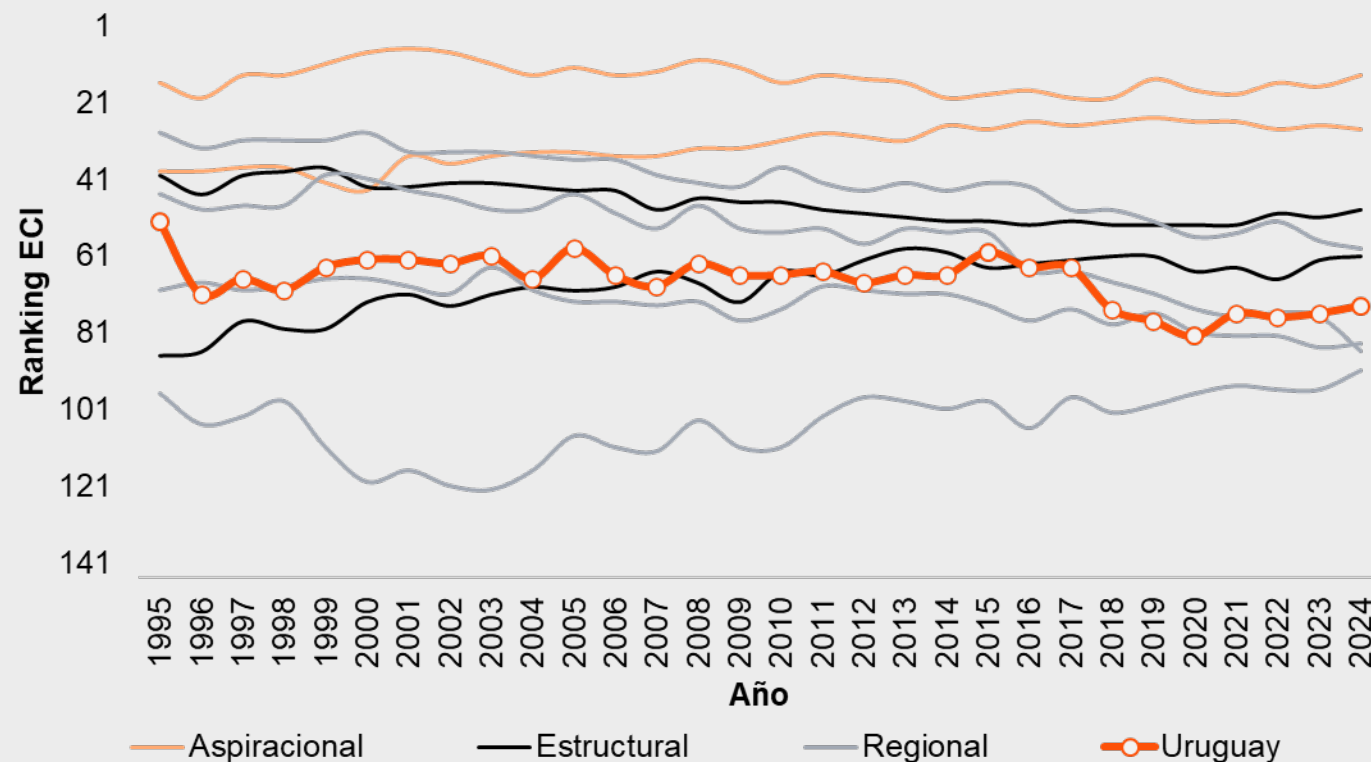
en el ranking global de complejidad económica

-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?

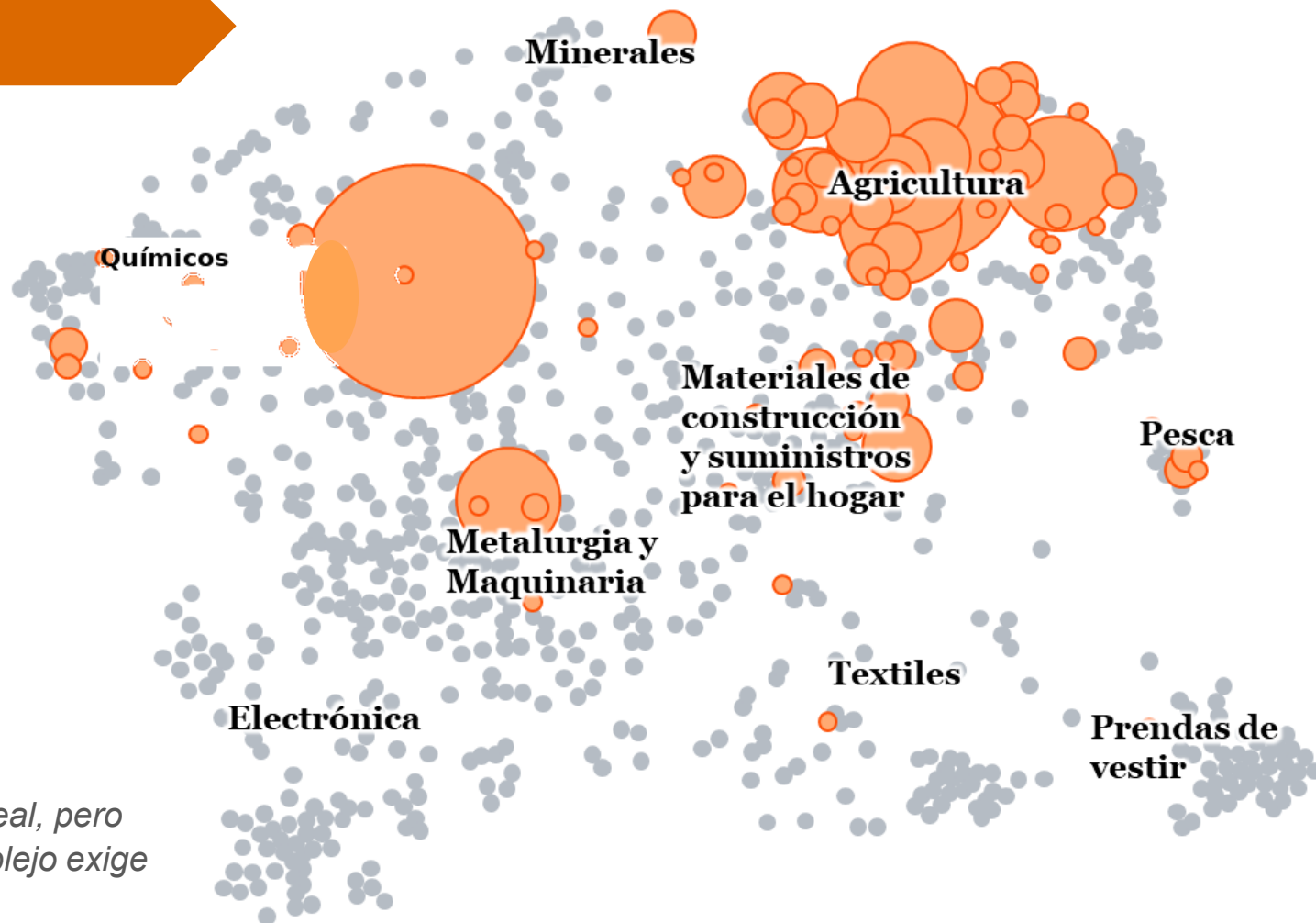
Crecimos haciendo más de lo mismo

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?

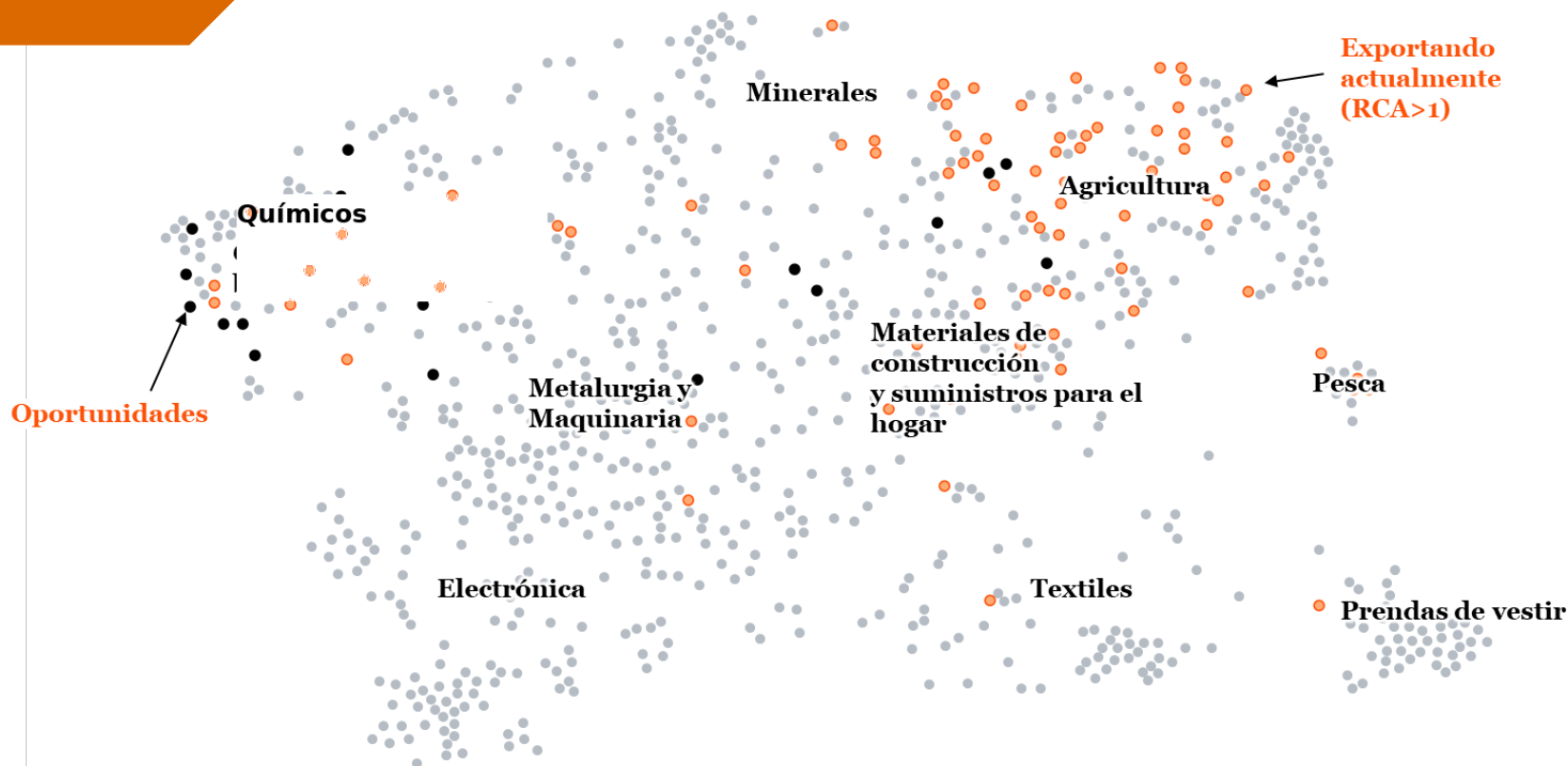
→ Capacidades productivas

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.

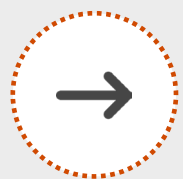
Exposición y margen fiscal

- 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.