

Cambiar de Escala: Charla sobre Políticas de Desarrollo Económico del Futuro Uruguay

Disertante: Dr. Ec. Diego Aboal

Con el patrocinio de las fundaciones Rumbos y Konrad Adenauer, el 19 de agosto de 2026, el Dr. Diego Aboal presentó *Cambiar de escala*, en el que realiza un recorrido por la trayectoria del desarrollo económico uruguayo, con especial atención al papel histórico de la inversión extranjera y la inserción internacional del país. Asimismo, propone una agenda orientada a elevar la inversión y la productividad, fortalecer la competencia, desarrollar y atraer talento, profundizar la apertura internacional e integrar el territorio. Posteriormente, representantes de distintas organizaciones vinculadas con la actividad económica nacional participaron en una ronda de comentarios sobre el trabajo presentado.

Invitados:

Ing. Elisa Facio, Directora de la ACDE y ex-Ministra de Industrias 2023-2025

Ec. Agustín Ithurralde, Director del CED

Cr. Bruno Gili, Director del Programa Innova Uruguay

Sr. Milton Castellanos, integrante del Instituto CuestaDuarte

El artículo resume la presentación del Dr. Aboal y los principales conceptos vertidos por los representantes invitados. El documento elaborado se publicará en el portal de Rumbos (www.rumbos.com.uy).

Evolución histórica

A comienzos del siglo XX, Uruguay experimentó uno de sus principales saltos de escala, impulsado por la inversión extranjera, especialmente británica. La llegada de capital, infraestructura y demanda externa transformó la estructura productiva del país. Una parte importante de esas inversiones se destinó al desarrollo ferroviario y a otras infraestructuras fundamentales. “Hay algunas estimaciones históricas de que el stock de inversiones en capital británico en Uruguay, cuando sumamos varias décadas de inversión, alcanzaba al 80%, incluso algunas estimaciones un poco más, del PIB de Uruguay.”

Ese volumen de capital también reflejaba la inserción de Uruguay en una estructura económica internacional de mayor escala, articulada alrededor del comercio y las inversiones del Reino Unido. “...pero hablaba de la escala en la que el país estaba inserto, de alguna forma, al estar dentro de una especie de cadena de valor liderada o traccionada por Inglaterra”.

Para Aboal, la importancia de esas inversiones no se limitó al capital incorporado directamente. Los grandes proyectos generaron demanda, infraestructura, conocimientos y encadenamientos con proveedores locales, ampliando la productividad del conjunto de la economía. “Podemos discutir muchas políticas para traccionar la productividad, pero la verdad es que las grandes inversiones traccionan muchísimo la productividad.”

En las últimas décadas puede observarse un proceso similar con la instalación de UPM, a comienzos del siglo XXI. La inversión tuvo efectos sobre proveedores y empresas vinculadas, favoreciendo la incorporación de tecnología, capacidades y nuevas prácticas productivas. “...y cómo UPM ha traccionado la productividad de sus proveedores y de muchas empresas pequeñas y medianas. Entonces, estas grandes inversiones son también shocks de productividad, implican saltos de productividad.” Estos incrementos de productividad son relevantes porque permiten sostener mejores remuneraciones y condiciones de vida: “Y, por supuesto, productividad significa luego mayor salario, mejores condiciones de vida.”

Sin embargo, desde mediados del siglo XX Uruguay fue perdiendo posiciones relativas en el mundo, no tanto por un colapso de su economía como porque otros países avanzaron con mayor rapidez. En este proceso, la imagen de la “Suiza de América” y el triunfo de Maracaná no provocaron el estancamiento, pero contribuyeron a consolidar una percepción de excepcionalidad y una mirada excesivamente apoyada en los logros del pasado. “Esa visión de que creemos que todavía somos la Suiza de América cuando en realidad dejamos de verlo ya hace un siglo. Y que yo creo que, no voy a decir que nuestro problema para crecer tenga que ver con que nos creemos mucho, pero creo que no ayuda a que tengamos la humildad suficiente para aprender y para tomar determinadas iniciativas.”

Diagnóstico 2026

Aboal describe la situación actual como un equilibrio estable, pero insuficiente para alcanzar una convergencia sostenida con los países más desarrollados y sostener el bienestar en una sociedad que envejece. El diagnóstico se apoya en tres restricciones estrechamente relacionadas:

1. Bajo nivel de inversión. La inversión total se encuentra en torno al 16 % del PIB, un nivel que permite mantener parte de la capacidad existente, pero que resulta insuficiente para modificar la trayectoria de desarrollo. “El primer elemento ya lo mencioné, o sea, Uruguay invierte un 16% del PIB. tenemos que pensar en tasas de 22%, como tiene por ejemplo Paraguay. Si pensamos en 22% como tiene Paraguay”. En el documento, esta aspiración se traduce en una meta mínima y sostenida superior al 20 % del PIB, equivalente a un aumento de al menos cuatro puntos.

2. Baja productividad y rezago educativo. La productividad laboral uruguaya se sitúa aproximadamente en el 58 % del promedio de la OCDE. Esta brecha limita el crecimiento de los salarios y se relaciona con dificultades en la formación de capacidades, entre ellas la baja culminación de la educación media superior. “cuando uno se compara con los países de la OCDE, en Uruguay no llega un 60% de esa productividad laboral. Y, por supuesto, productividad laboral es salario. Uno de cada dos personas de entre 21 y 23 años no terminó el Liceo en Uruguay.”

3. Declive demográfico. La población uruguaya alcanzó su máximo en torno a 2020 y se proyecta que disminuya hasta aproximadamente tres millones de habitantes hacia 2070. Al mismo tiempo, se reducirá la población en edad de trabajar y aumentará la demanda de jubilaciones, salud y cuidados. “las proyecciones que tenemos para los próximos 40 años es que vamos a pasar de 3.500.000 de habitantes a cerca de 3.000.000. La población de Uruguay ya está cayendo desde el año 2020. Estamos en una tendencia decreciente poblacional. Por tanto, la estabilidad que tenemos es importante, pero claramente no es una estrategia de converger hacia los países que están creciendo más.”

Propuesta

A partir de este diagnóstico, Aboal propone convertir el aumento de la inversión en una misión nacional. El objetivo es elevar de manera persistente la inversión total —nacional y extranjera, física e intangible— desde el entorno del 16 % hasta más del 20 % del PIB. Esto supone movilizar aproximadamente US\$ 3.500 millones adicionales por año como mínimo mediante una cartera diversificada de proyectos grandes y medianos, y no mediante la dependencia de un único megaproyecto.

Por su escala económica, China podría ocupar un lugar prioritario en la estrategia de atracción de inversiones, pero no debería convertirse en una opción exclusiva ni generar una nueva relación de dependencia. La estrategia debe complementarse con la Unión Europea, Estados Unidos, el Mercosur, otros países asiáticos y distintos socios internacionales. “Esto es para desafiar, no quiero decir que solo tenemos que ir a China. Pero si lográramos que China fuera nuestra próxima Inglaterra, en términos de inversión, es decir, si saliéramos con el objetivo de encontrar 3.500 millones de dólares por año, en 20 años eso sería unos 70.000 millones de dólares, estaríamos hablando de aproximadamente el 80% del PIB que invirtió Inglaterra en Uruguay. Yo creo que como meta... ¿Cuánto es esto en China? Son cuatro horas de formación bruta de capital, es decir, una mañana”.

La diversificación debe acompañarse de reglas generales, transparencia contractual, protección de la soberanía regulatoria y controles sobre infraestructura crítica, datos y posibles dependencias excesivas. El propósito no es solamente captar financiamiento, sino obtener tecnología, acceso a mercados, aprendizaje y capacidades que permanezcan en el país.

Para que esta estrategia sea viable, Aboal plantea sustituir la promoción genérica del país por una cartera profesional de oportunidades concretas y rentables. Cada proyecto debería contar con condiciones claras de inversión, permisos, infraestructura disponible, evaluación de riesgos, mecanismos de contratación, cronogramas y retornos esperados. “Hay que salir a buscar estos proyectos, a partir de proyectos que indiquen claramente las condiciones de inversión, proyectos muy concretos y con tasas de rentabilidad esperadas, definidas, no basta con ir a presentar al país. Hay que llevar proyectos de inversión lo más serios posible, y con permisos, temas de infraestructura, riesgo, contratación, cronogramas, retornos, eso tenemos que salir, con un set de proyectos, a vender estos proyectos”.

La propuesta, sin embargo, no se limita a atraer inversiones. El aumento del capital debe complementarse con mayor competencia, eliminación de privilegios y barreras injustificadas, difusión tecnológica entre las empresas, formación y atracción de talento, mejoras educativas, integración de los territorios rezagados y una gestión pública basada en metas, responsables y evaluación de resultados.

Comentarios de los Invitados

Ing. Elisa Facio

Entiende que Uruguay tiene dos vías de desarrollo económico principales: la generación de energía y la innovación. Sobre la primera destacó que “la energía ha jugado un rol importante en la evolución humana”, habiendo en Uruguay dos proyectos relevantes. Uno es la elaboración de combustible sintético y el otro el gasoducto Cruz del Sur, el cual se puede conectar a Vaca Muerta. “El gasoducto Cruz del Sur llega hasta Montevideo y existe un plan para extenderlo hasta Porto Alegre”.

En el caso de la Innovación, la Ing. Fazzio cree, en disonancia con lo expresado por el Dr. Aboal, “tenemos una buena formación y buenos talentos, pudiendo atraerse inversiones con esta base”. Los campos de Innovación serían principalmente en tecnologías y biotecnología, con mucha presencia de laboratorios en este campo. Agregó además, que el Estado debería enfocarse en generar una “Diplomacia de Cartera”, es decir, un cambio de enfoque del Ministerio de RREE, con menos relevancia en lo político y más peso del aspecto económico.

Ec. Agustín Ithurralde

Está de acuerdo con lo planteado, ya que “trata de no adivinar el sector ganador, si no generar las condiciones para que ello suceda”. Aunque también expresó matices sobre lo presentado: “más tarde o más temprano, se deberá ajustar el gasto público”. Realizando un comentario sobre lo macroeconómico, comentó que si bien hay estabilidad política, existe una problemática fiscal que hay que abordar, hablando sobre gasto público específicamente. También ocurre, según Ithurralde que el peso del Estado en materia

económica, genera una sociedad “más cara” (basado en una serie de estudios económicos de otros países). Para cerrar su participación citó una expresión del Ministro Oddone: “para encarar los cambios planteados, se debe ajustar el modelo de convivencia, se debe tener una negociación con actores de la sociedad, como los sindicatos”.

Cr. Bruno Gili

Comparte la opinión de que hay un asunto político, en donde los actores de la sociedad se deben sentar a discutir sobre los principales aspectos.

Para el Cr. Gili, existen tres aspectos por los cuales Uruguay no pudo mantener el ritmo de crecimiento que tuvo el resto del mundo:

- a) efecto Maracaná: algo que funcionó bien, no lo modificamos con el paso del tiempo (instituciones)
- b) doble ritmo: en Uruguay hay actividades económicas muy desarrolladas y otras que quedaron estancadas. Comparó la situación de la gestión del Aeropuerto de Carrasco, con la gestión de AFE.
- c) falta de construcción de empresas internacionales: las empresas uruguayas, históricamente se han centrado en la producción de “comodities”, es decir, productos standard y no han apostado por la generación de marcas transnacionales

Para escalar a nivel económicos al país, el Estado debería iniciar una reforma de sus instituciones destinadas a la comercialización de productos al exterior, concentrándolas. Hoy, esta actividad es llevada a cabo, en forma conjunta entre los Ministerios de Economía, Relaciones Exteriores y Uruguay XXI.

Sr. Milton Castellanos

Considera que el diagnóstico realizado por Dr. Aboal es muy bueno. Aunque el representante del Instituto Cuesta-Duarte, hizo un fuerte hincapié en los objetivos de las políticas a ser implementadas: “El problema de fondo de las políticas públicas es para qué se hacen”. Entiende además, que para Cambiar de Escala, también se debe agregar un capítulo de redistribución y de equidad.

Castellanos comentó que en ámbitos formales de discusión con Cámaras y Universidades, se habla de la falta de inserción internacional del Uruguay a nivel geopolítico. Comparte igualmente que sin inversión, no hay desarrollo posible.

Como limitación al proceso de negociación, establece que “las cámaras empresariales no quieren discutir sobre productividad, porque se debe compartir información con los trabajadores.

“Creo que la Inversión Pública juega un papel importante”, siendo el único invitado que mencionó directamente este rol potencial del Estado. Siguió enfatizando que ellas pueden traccionar al resto de los sectores de la sociedad. Por otra parte, indicó que los directorios de ellas no se deberían confirmar con “políticos frustrados”.

Por último, mencionó que “también se debe hablar de la tributación, no como si fuera el diablo”, si no para gravar a sectores económicos que tienen mayor desarrollo.