

Salto hacia el futuro: Potencial productivo frente a desafíos estructurales

Salto es el cuarto departamento más poblado de Uruguay y el segundo en superficie, con activos estructurales relevantes: ubicación fronteriza estratégica, una base agropecuaria consolidada, turismo termal, infraestructura energética y un rol destacado como polo educativo. Sin embargo, su actividad productiva opera sistemáticamente por debajo de su potencial, con un PBI per cápita que lo ubica en el puesto 17° entre los 19 departamentos del país.

El presente informe compila, sistematiza y analiza información relativa a los principales pilares del desarrollo del departamento, con el objetivo de identificar los cuellos de botella que obstaculizan la concreción de un salto cualitativo en la trayectoria de su progreso económico y social.

Los resultados evidencian tres restricciones estructurales: déficits en capital humano y formación técnica, debilidades en coordinación institucional y limitaciones en infraestructura y atracción de inversiones, agravadas por la sensibilidad a las asimetrías cambiarias con Argentina. A partir de este diagnóstico, se proponen cinco ejes estratégicos orientados a articular una agenda de desarrollo compartida entre los actores: turismo, logística, agroindustria, servicios basados en conocimiento y energía y economía verde.

CONTENIDO

1. Estructura productiva y competitividad territorial
2. Capital humano, mercado de trabajo y cohesión social
3. Gobernanza, articulación y liderazgo territorial
4. El potencial de Salto y sus principales obstáculos
5. Reflexiones finales

Introducción

Uruguay no es un país homogéneo en términos de desarrollo. Cada departamento presenta estructuras productivas, capacidades institucionales y oportunidades de crecimiento distintas. En ese marco, CERES inicia con este informe a una línea de análisis departamental orientada a aportar diagnósticos y, a partir de ellos, propuestas que contribuyan al desarrollo de cada territorio.

Este trabajo se enfoca en Salto, uno de los departamentos más relevantes del país por su escala demográfica y territorial, su peso en la economía y su ubicación estratégica en el litoral norte. Su condición fronteriza, su base agropecuaria y agroindustrial, el turismo termal, la infraestructura asociada a Salto Grande y su rol como centro regional de servicios y polo educativo le otorgan ventajas significativas. Sin embargo, distintos indicadores y percepciones relevadas sugieren que una parte importante de este potencial permanece subaprovechado.

El informe combina información estadística con un relevamiento cualitativo a actores estratégicos del territorio —referentes empresariales, sociales e institucionales— cuya experiencia directa permite complementar la evidencia con una visión aplicada sobre restricciones, oportunidades y prioridades de desarrollo. A partir de este enfoque, busca contribuir a un diagnóstico compartido del departamento, identificar los principales nudos críticos que limitan el desarrollo departamental y delinear oportunidades concretas para su dinamización, contemplando tanto el ámbito local como los factores de escala nacional que condicionan el desarrollo territorial.

El análisis muestra que el desafío de Salto no radica en la ausencia de oportunidades, sino en las condiciones necesarias para capturarlas. Emergen tres nudos críticos que

operan de forma simultánea: limitaciones en capital humano y formación, debilidades en la coordinación institucional y restricciones vinculadas a la inversión, la infraestructura y el entorno competitivo. Esto se ve acentuado por una marcada sensibilidad a las variaciones en la relación de precios con Argentina —que impactan especialmente sobre el comercio, el turismo y los servicios—, y por una estructura productiva concentrada en sectores tradicionales con limitada agregación de valor local, lo que incrementa la vulnerabilidad y refuerza la necesidad de avanzar hacia una base económica más diversificada y resiliente.

Estas restricciones responden, a su vez, a la interacción entre factores territoriales y condicionantes nacionales. Aspectos como la conectividad, la logística y la articulación entre actores inciden directamente en la competitividad del departamento, mientras que variables como la carga tributaria, la regulación, la apertura comercial y parte de la infraestructura estratégica dependen de decisiones de alcance nacional. El desafío es, por tanto, doble: fortalecer las condiciones locales y mitigar el impacto de estas restricciones mediante una gestión activa y articulada, con el gobierno departamental como facilitador.

En este marco, el informe identifica oportunidades en sectores como el turismo, la logística, la agroindustria, los servicios basados en conocimiento y la economía verde. Salto reúne condiciones para desempeñar un papel más relevante en el desarrollo del litoral norte y en la estrategia nacional de crecimiento. Aprovechar este potencial requerirá mejorar las condiciones para la inversión, fortalecer la capacidad de gestión y avanzar hacia una mayor alineación entre niveles de gobierno y actores.

SALTO

Caracterización del departamento



POBLACIÓN

136.195
habitantes

4% de la
población nacional

**4° puesto de los
19 departamentos**

Localidades con más habitantes (principales cinco)

1. Salto: 114.084
2. Villa Constitución: 2.873
3. Belén: 1.795
4. San Antonio: 996
5. Migliaro: 871

Población rural: 6.863

SUPERFICIE

14.163
Km²

8% del
territorio nacional

**2° puesto de los
19 departamentos**

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística (INE) (Anuario Estadístico Nacional y Censo 2023).

Salto cuenta con activos estructurales relevantes, pero predomina la percepción de que su actividad productiva opera por debajo de su potencial, lo que sugiere la existencia de capacidad ociosa y oportunidades aún no plenamente aprovechadas.



1

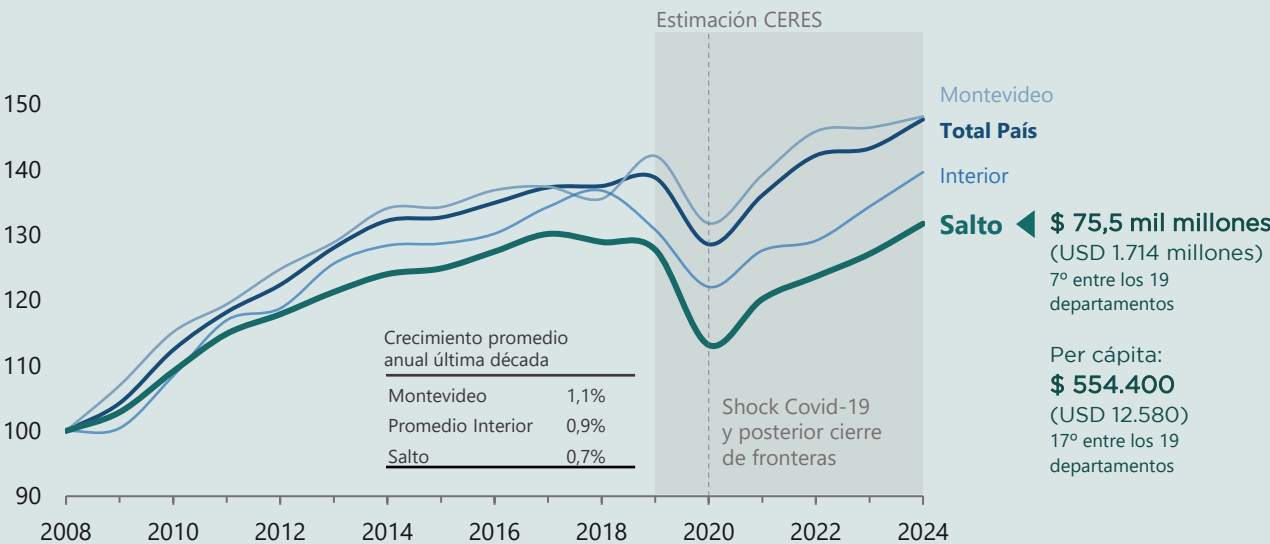
Estructura productiva y
competitividad territorial

DESEMPEÑO ECONÓMICO Y PERFIL PRODUCTIVO

La actividad económica de Salto muestra una trayectoria de crecimiento sostenido entre 2008 y 2018, aunque a un ritmo más moderado que el promedio del interior y del resto del país (ver Figura 1). Posteriormente a 2018, según las estimaciones realizadas, se observa una mayor volatilidad, con una caída pronunciada en 2020 seguida de una recuperación intensa pero transitoria. No obstante, en los últimos años el

dinamismo vuelve a debilitarse, quedando por debajo de los niveles de crecimiento del interior y del promedio nacional, lo que sugiere mayores dificultades para sostener el impulso económico. Este desempeño deriva en una actividad por debajo de su potencial, algo que se refleja en que, pese a su relevancia en términos de PBI, el departamento no destaca en ingreso per cápita al compararse con el resto del país.

FIGURA 1
Evolución y estimación PBI Regional
Índice 2008 = 100, términos reales



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística (INE) y Observatorio Territorio Uruguay (OTU) - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Nota: El PBI regional 2019–2024 se estima tomando como referencia el documento del OTU “Relación entre el ingreso de los hogares y el producto”. Dada la relativa estabilidad en la relación entre el ingreso de los hogares y el producto a nivel departamental entre 2008 y 2018 (período con datos disponibles), se utiliza la mediana de dichos coeficientes para estimar anualmente el producto regional. Posteriormente, las estimaciones se calibran para asegurar su consistencia con los niveles de producto a precios corrientes a nivel nacional y se expresan en términos reales mediante el deflactor implícito del PIB. Asimismo, para la observación de 2022 departamental, se realiza un ajuste metodológico linealizando el año previo y consiguiente.

Como se observa en la Figura 2, la estructura empresarial del departamento muestra un peso significativo de las actividades primarias y de los servicios asociados, junto con un desarrollo relativamente limitado de la industria transformadora. Esta configuración es consistente con la percepción de que el departamento exporta principalmente producción primaria con bajo nivel de procesamiento local. En comparación con el interior, la estructura es en líneas generales

similar, aunque Salto presenta una mayor concentración en el sector primario y una menor participación en las actividades secundarias. Por su parte, el sector terciario representa al 61% de las empresas, siendo equivalente al promedio de los departamentos del interior, pero ampliamente inferior al agregado a nivel nacional 71%. En conjunto, estos elementos refuerzan la idea de una matriz productiva poco diversificada y con limitada generación de valor agregado a nivel local.

FIGURA 2

Distribución de las empresas por sector de actividad económica



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de Previsión Social (BPS). Nota: Las flechas refieren a los sectores con mayor potencial de crecimiento de acuerdo con el análisis cualitativo llevado a cabo con diversos informantes calificados.

Visitantes no residentes y gasto por zona de destino, Uruguay 2025: Litoral termal es el 4º destino

Destino	Montevideo	Maldonado	Colonia	Litoral Termal	Costa de Oro	Costa de Rocha	Tránsito	Otros / Sin dato	Total
Visitantes	877.215	875.529	471.092	451.144	171.749	148.454	335.527	273.241	3.603.951
	24%	24%	13%	13%	5%	4%	9%	8%	100%
Gasto (mill. USD)	498	1062	113	86	80	95	13	94	2.040
	24%	52%	6%	4%	4%	5%	1%	5%	100%

Fuente: Con base en datos de MINTUR. Nota: Incluye uruguayos no residentes.

Estructura empresarial

La configuración del tejido empresarial de Salto, según cantidad de ocupados, es muy similar a la observada tanto a nivel nacional como en el interior del país. La distribución del empleo por tamaño de empresa también se asemeja a la del interior, con tres de cada cuatro ocupados desempeñándose en micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), mientras que el restante se concentra en empresas grandes.

Un indicador útil para aproximar el nivel de desarrollo empresarial es la relación entre la cantidad de empresas y la población, ya que refleja la densidad del entramado productivo y la capacidad de generar iniciativas económicas

en el territorio.

En este sentido, Salto presenta una menor densidad empresarial que el promedio del interior y del total del país, lo que sugiere un ecosistema relativamente menos desarrollado. Esta brecha se mantiene también al considerar las MIPYMES, que es la principal fuente de empleo: por cada 1.000 habitantes, Salto cuenta con 26 empresas de este tipo, frente a 29 en el interior. No obstante, en el segmento de empresas grandes, la concentración es similar a la del interior, aunque sensiblemente inferior a la de Montevideo, donde estas empresas tienen una presencia considerablemente mayor.

TABLA 1

Cantidad de empresas según tramo de personal ocupado

Tamaño empresas por tramo personal ocupado	Salto		Interior		Total País	
Patrón sin dependiente	4.038	54%	80.571	55%	126.129	53%
Micro (1 a 4)	2.315	31%	44.737	31%	75.738	32%
Pequeña (5 a 19)	971	13%	16.915	12%	29.150	12%
Mediana (20 a 99)	195	3%	3.073	2%	6.313	3%
Grande (100 y más)	20	0,3%	356	0,2%	1.093	0,5%
Total	7.539	3,2%	145.652	61,1%	238.423	100%
Densidad empresarial						
Empresas cada 1.000 habitantes	55		66		68	

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de Previsión Social (BPS) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD

VIAL

	Red de carreteras					Parque automotor de carga (unidades y % nacional)
	Extensión (km y % nacional)	Densidad (km/km²)	Estado de Conservación (Índice, >70 Bueno)*	Distancia a puertos		
				Montevideo	Nueva Palmira	
Salto	328 (3,5%)	0,02	75,9	491km	322km	743 (2,2%)
Posición	15° / 19	19° / 19	14° / 19	17° / 19	11° / 19	16° / 19
Interior (promedio)	495 (5,5%)	0,06	79,6	273km	310km	1.635 (4,9%)

52%

de las carreteras en buen estado y 12% en mal estado.

33%

de la red corresponde al corredor internacional y la red primaria.

17%

del transporte internacional de carga utiliza el paso fronterizo de Salto.

-27%

de frecuencias de transporte de pasajeros desde y hacia Tres Cruces en 2025 que en 2019 (vs. -10% a nivel país).

FERROVIARIO

— Activa
— Inactiva
— Sin convenio

El transporte ferroviario no registra actividad en la actualidad. No obstante, existen planes para restaurar tramos de la vía que conecta a la Estación Salto con la Estación Central destinado al transporte de carga.

AÉREO

Aeropuerto Internacional "Nueva Hespérides"

Aeropuerto Internacional de Carrasco

25

frecuencias semanales

Salto - Montevideo

700

pasajeros mensuales

2025

Desde octubre de 2024, el Aeropuerto de Salto comenzó a operar con frecuencias regulares con destino a Montevideo tras más de una década.

FLUVIAL

Puerto de Concordia

Puerto de Salto

3

frecuencias semanales

Salto - Concordia

800

pasajeros mensuales

2025

A principios de 2025, se retomó el transporte fluvial que conectada el puerto de Salto con el de Concordia, inactivo desde 2018.

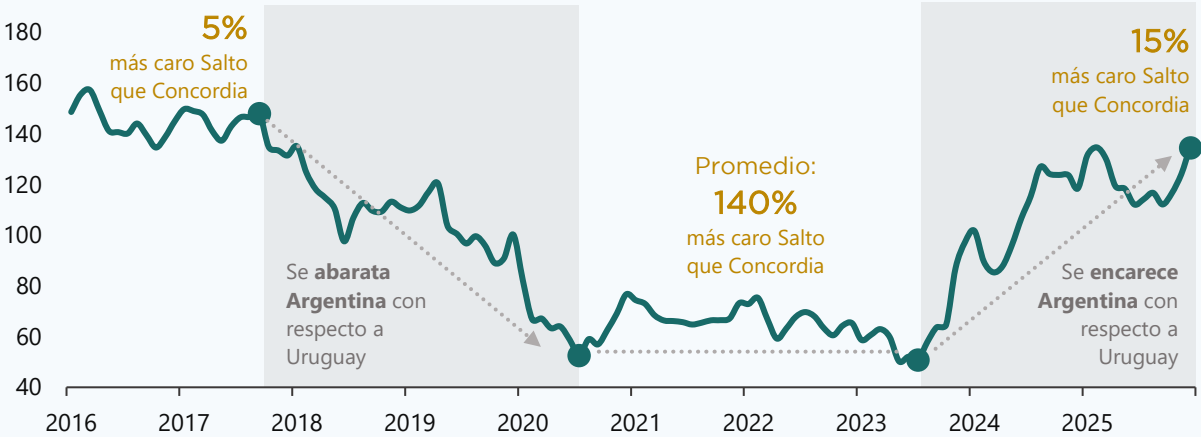
El departamento muestra un potencial subexplotado en términos logísticos que afecta tanto el desarrollo de actividades agroindustriales orientadas a la exportación como la actividad turística, a pesar de las recientes incorporaciones de transporte para pasajeros en la vía fluvial y aérea.

También se registran deficiencias en el estado de la caminería rural y las calles urbanas que generan costos indirectos a la producción.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ANP, Terminal Tres Cruces, Visualizador de Indicadores de Activos Viales (MTOP), Anuario estadístico de Transporte 2025 (MTOP) y Anuario Estadístico del Transporte Aéreo 2025 (DINACIA). *100-86 muy bueno, 85-71 bueno, 70-51 regular, 0-50 malo.

COMPETITIVIDAD Y COSTOS

FIGURA 3
10 años de paridad cambiaria con Argentina
Índice tipo de cambio real bilateral con Argentina, promedio última década = 100



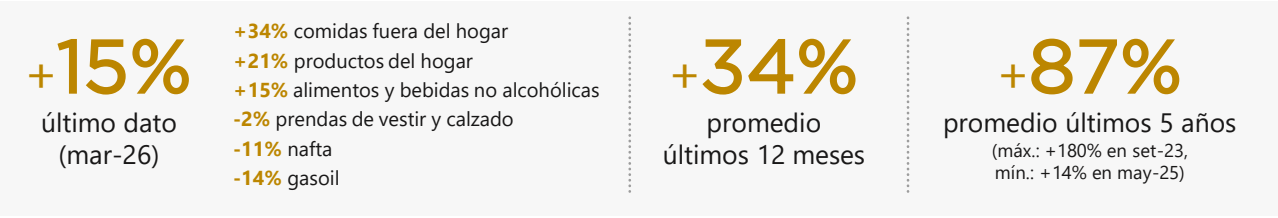
Fuente: Elaboración propia con base en INDEC, Ámbito, INE.

Entre 2017 y 2020 Argentina se abarató significativamente con respecto a Uruguay: la depreciación cambiaria argentina fue 150% mayor a su inflación, mientras que en Uruguay la misma relación fue de 7%. En los siguientes tres años se mantuvo el encarecimiento relativo de Uruguay, y desde

2023 a la actualidad se dio el proceso inverso; un encarecimiento de Argentina derivado de un aumento de su inflación 120% mayor que el incremento del dólar en el período (en Uruguay fue 6% mayor). La volatilidad cambiaria con Argentina induce al comercio irregular y condiciona la competencia.

Indicador de Precios Fronterizos (IPF - UCU)

Brecha de Salto respecto a Concordia: Refleja las diferencias de precios de una canasta representativa de bienes transables entre ambas ciudades fronterizas. Un valor positivo muestra a Salto más caro que Concordia.



Fuente: Indicador de Precios Fronterizos – Marzo 2026 (UCU, 2026). Nota: A partir de 2026 rige la extensión de beneficios económicos a los departamentos fronterizos con Argentina, que incluye la exoneración de aportes patronales para nuevos empleos y una rebaja del impuesto específico interno (IMESI) en combustibles dentro de un radio de 60 km.

- > Los costos laborales —especialmente en sectores intensivos en mano de obra—, y la elevada carga impositiva se configuran como factores centrales que afectan el desarrollo productivo.
- > Existen dificultades para atraer mano de obra calificada, incluidos los cargos medios y gerenciales.
- > Las limitaciones en infraestructura actúan como un freno relevante para el desarrollo de las actividades, destacándose el estado de la caminería rural.
- > Se suman restricciones vinculadas al acceso a mercados internacionales y escasa promoción del departamento a nivel nacional e internacional, que condicionan la expansión de la actividad económica.

Sección 2:
Capital
humano y
mercado de
trabajo

Sección 3:
Gobernanza,
articulación y
liderazgo
territorial

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a informantes calificados.

The background image is a photograph of a public square. In the foreground, a large bronze statue of a man stands on a multi-tiered stone pedestal. The man is depicted in a dynamic pose, holding a long staff or pole in his right hand and a cloth or bag in his left. He is wearing a turban and a short-sleeved tunic. In the background, a white church with a prominent dome and arched windows is visible, partially obscured by green trees. The sky is a clear, pale blue. The entire image is overlaid with a semi-transparent blue filter.

2

Capital humano y mercado de trabajo

MERCADO LABORAL Y CAPITAL HUMANO

Estructura poblacional y dinámicas demográficas

FIGURA 4
Población según rangos etarios



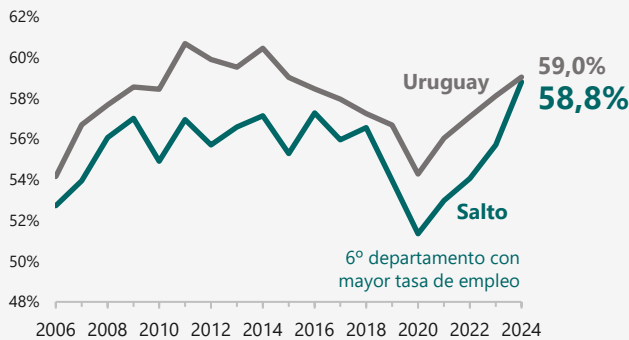
 **+5,7%** crecimiento intercensal de la **población** de Salto (2011 a 2023)
6º departamento con mayor aumento; por encima de la variación para la totalidad del país (2,5%)

Salto es el departamento con **menor proporción de residentes nacidos fuera del departamento (10%)**.

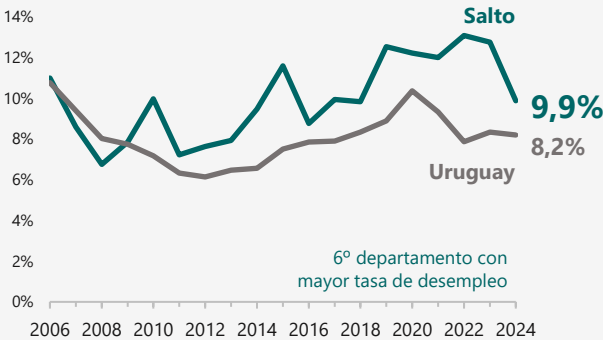
9% nacidos en otro departamento (33% Montevideo, 24% Artigas, 13% Paysandú, 6% Tacuarembó, 3% Rivera), y
1% en otro país (46% Argentina, 9% Brasil, 7% Colombia, 7% Venezuela, 6% España).

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística (INE) (Censo 2023 y Censo 2011).

FIGURA 5
Tasa de empleo



Tasa de desempleo



Tasa de informalidad: 32,6% (6º departamento con mayor tasa; 21,7% para todo el país)
Ocupados que no están registrados a la seguridad social (2024).

Tasa de subempleo: 13,2% (2º departamento con mayor tasa; 8,8% para todo el país)
Ocupados que trabajan menos de 40 horas semanales, desean trabajar más y están disponibles para hacerlo, pero no consiguen más trabajo (2023).

Tasa de desempleo juvenil: 17,9% (13º departamento con mayor tasa; 18,6% para todo el país)
Tasa de desempleo para jóvenes entre 14-29 años (2024).

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Territorio Uruguay (OTU) – OPP (a partir de Encuesta Continua de Hogares - INE).

Los indicadores del mercado laboral muestran un desempeño relativamente alineado con el promedio nacional, aunque con mayor tasa de desempleo y señales de menor dinamismo en la generación de empleo de calidad. En este contexto, emerge la dificultad para acceder a mano de obra calificada, lo que se suma a una

estructura de costos laborales exigente. Asimismo, se identifican dificultades para atraer y retener talento, lo que limita la disponibilidad de perfiles técnicos, intermedios y gerenciales. Estos factores aparecen como un condicionante relevante para el desarrollo productivo y para la expansión del empleo en el territorio.

Educación

Los indicadores educativos del departamento muestran una posición relativa favorable, en particular en la proporción de población con educación terciaria completa, donde se ubica como el tercer departamento. Sin embargo, persisten rezagos respecto al promedio

nacional, especialmente en la culminación de educación media. Si bien la calidad del servicio público en educación inicial, primaria y terciaria es en general bien valorada, la educación media se configura como el principal punto crítico, con opiniones más divididas y, en varios casos, desfavorables.

TABLA 2
Indicadores educativos

	Total país	Salto	Posición
Nivel de escolaridad Promedio de años de educación de las personas de 25 años y más	9,8	9,1	5° / 19
Población con educación secundaria Porcentaje de personas de 25 años o más que culminaron educación media superior	34,8%	27,7%	6° / 19
Población con educación terciaria Porcentaje de personas de 25 años o más que culminaron educación terciaria	15,2%	13,8%	3° / 19

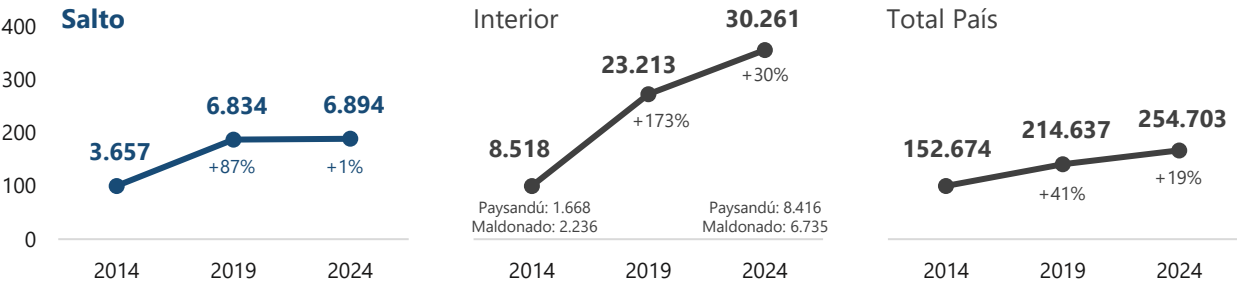
Fuente: Elaboración propia con base en ECH (INE). Notas: Terciaria comprende no universitaria, magisterio, profesorado, universidad, o posgrado.

En paralelo, Salto ha consolidado en las últimas décadas una mayor presencia de oferta terciaria, posicionándose como un polo educativo relevante en el norte del país. Este proceso constituye una oportunidad estratégica, en la medida en que la acumulación de capital humano es clave para el desarrollo productivo y social. Históricamente, además, fue uno de los primeros territorios del interior en contar con presencia universitaria a través de la Udelar y durante años el departamento del interior con mayor cantidad de estudiantes universitarios.

No obstante, en los últimos años ha perdido dinamismo relativo. Aunque continúa siendo

uno de los principales centros universitarios del interior, su crecimiento ha sido menor al del resto del interior y del país, y su matrícula se ha estancado recientemente. En este contexto, persisten desafíos en la articulación entre la formación y las demandas del sector productivo, lo que se traduce en dificultades para cubrir puestos calificados y en limitaciones para atraer y retener talento. Si bien el departamento cuenta con una oferta considerable de carreras de grado (Tabla 3), se identifican cuatro ejes estratégicos a fortalecer para mejorar su alineación con el aparato productivo y dinamizar el desarrollo del departamento.

FIGURA 6
Salto pierde dinamismo en la matrícula universitaria frente al crecimiento del interior
Cantidad de estudiantes de grado matriculados y su evolución graficada como índice 100=2014



Fuente: Elaboración propia con base en MEC (Anuario Estadístico de Educación 2024, 2019 y 2014).

Áreas prioritarias para fortalecer la formación en Salto, alineadas con las necesidades del territorio:

- Turismo profesionalizado
- Agro tecnificado con valor agregado
- Capacidades tecnológicas (informática, robótica, STEM e IA)
- Gestión empresarial y habilidades blandas

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a informantes calificados.

TABLA 3

Oferta académica terciaria

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: 6.890 estudiantes

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA (UDELAR)		
CENUR LITORAL NORTE		
Carrera	Matrícula	Egresos
Área Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza		
Ciclo Inicial Optativo Científico Tecnológico	352	0
Ciclo Inicial Optativo Matemática	20	0
Ciclo Inicial de Biología y Bioquímica	123	0
Ingeniería Agronómica	399	0
Doctor en Ciencias Veterinarias	686	11
Lic. en Diseño Integrado	150	1
Ingeniería en Computación	112	0
Lic. en Ingeniería Biológica	85	3
Lic. en Recursos Hídricos y Riego	65	1
Bioquímico Clínico	24	0
Lic. en Química	3	0
Químico	34	0
Químico Farmacéutico	13	0
Ingeniería Química	12	0
Ingeniería en Alimentos	7	0
Lic. en Biotecnología	15	0
Área Ciencias Sociales y Artística		
Ciclo Inicial Optativo Social	1.028	0
Ciclo Inicial en Ciencias Sociales	304	0
Lic. en Ciencias Sociales	107	1
Lic. en Trabajo Social	313	24
Abogacía	713	21
Notariado	485	15
Lic. Binacional en Turismo	0	2
Lic. en Turismo	101	1
Tecnicatura Binacional en Turismo	1	0
Tecnicatura en Interpretación y Traducción LSU	22	6
Técnico en Gestión Universitaria	3	0
Tecnicatura en Dirección de Coros	8	0
Tecnicatura en Interpretación	29	1
Área Ciencias de la Salud		
Escalonada de Enfermería	1	1
Lic. en Enfermería	774	53
Lic. en Psicología	408	58
Lic. en Biología Humana	29	1
TOTAL	6.426	200

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY (UCU)		
SEDE SALTO		
Carrera	Matrícula	Egresos
Área Ciencias Sociales y Artística		
Lic. en Negocios Internacionales e Integración	5	0
Lic. en Dirección de Empresas	49	3
Contador Público	105	15
Lic. en Datos y Negocios	27	0
Lic. en Economía	3	0
Lic. en Gestión Humana y Relaciones Laborales	1	0
Lic. en Gestión Agrícola Ganadera	1	0
Área Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza		
Analista en Informática	24	0
Desarrollador de Software	22	2
Lic. en Informática	16	6
Área Ciencias de la Salud		
Lic. en Psicología	62	0
Lic. en Psicopedagogía	125	13
Tecnicatura en Acompañamiento Terapéutico	28	10
TOTAL	468	49

FORMACIÓN EN EDUCACIÓN: 1.500 estudiantes

INSTITUTO DE FORMACIÓN DOCENTE		
"ROSA SILVESTRI" (IDF)		
Carrera	Matrícula	Egresos
Profesor de Educación Media (Matemática)	2	-
Profesor de Educación Media (Ciencias Biológicas)	3	3
Maestro de Primera Infancia	168	24
Maestro de Educación Primaria	501	72
TOTAL	674	99

CENTRO REGIONAL DE PROFESORES DEL LITORAL (CERP DEL LITORAL)

Carrera	Matrícula	Egresos
Profesorado de Educación Media		
Astronomía	2	0
Ciencias Biológicas	93	14
Ciencias Geográficas	28	5
Comunicación Visual	52	11
Derecho	26	10
Derecho-Sociología	43	-
Educación Musical	13	4
Español	12	4
Filosofía	28	2
Francés	1	-
Física	35	3
Historia	89	12
Idioma Español	24	-
Informática	93	7
Inglés	62	3
Literatura	62	4
Matemática	100	2
Portugués	1	0
Química	34	8
Maestro Técnico		
Electricidad Automotriz	1	4
Electro Electrónica	8	0
Electro Mecánica Automotriz	5	0
Electrotecnia	5	0
Mecánica Automotriz	4	0
Mecánica Industrial	5	0
Certificación de Inglés	2	-
TOTAL	828	93

TERCIARIA NO UNIVERSITARIA: +1.100 estudiantes

DIR. GRAL. DE EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL (DGETP-UTU)	
Carrera	Matrícula
Escuela Agraria Salto	
Técnico en Producciones Vegetales Intensivas	25
Escuela Superior "Catalina Harriague de Castaños"	
Técnico Constructor en Obras de Arquitectura	221
Técnico en Mantenimiento Electromecánico Industrial	
Técnico en Instalaciones Eléctricas	
Técnico en Redes y Software	
Técnico Superior en Gastronomía	112
Ingeniero Tecnológico en Electrotecnia	
Ingeniero Tecnológico en Electrónica (opción Industrial)	
Escuela Tecnológica Superior de Administración y Servicios	
Técnico en Administración	144
Técnico en Recreación	
Técnico en Gestión Humana	
Técnico Operador Inmobiliario	
Polo Educativo Tecnológico - Instituto de Alta Especialización	
Técnico en Logística	535
Técnico en Administración	
Técnico en Recreación	
Técnico en Gestión Humana	
Técnico en Marketing	
Técnico en Comunicación Social	
Técnico en Gestión de Alojamiento	
Técnico en Gestión de Empresas Turísticas	
Técnico en Deportes Náuticos	
Tecnico en Organización de Eventos	
Tecnólogo en Diseño de Itinerarios Turísticos Sostenibles	60
Tecnólogo en Gestión de Deporte y Recreación	
Tecnólogo en Biotecnología	
TOTAL	1.097

OTROS INSTITUTOS TERCIARIOS

Instituto Tecnológico CTC (CLAEH)

Instituto Técnico PROA (ITP-UDE-UNIT)

Fuente: Elaboración propia con base en MEC (Anuario Estadístico de Educación 2024), ANEP CFE (reporte anual CERP Litoral e IFD Salto, 2025), y ANEP DGETP-UTU (Reporte de Matrícula 2025). Notas: Se incluye únicamente de grado. Algunas carreras universitarias pueden iniciarse en Salto (por ej., primer año), pero no completarse. LSU refiere a Lengua de Señas Uruguaya. En formación en educación, la matrícula corresponde a 2025 y los egresos a 2023.

CONVIVENCIA SOCIAL

INGRESOS:
\$33.500
ingreso per cápita promedio
13° entre departamentos
Total país: \$45.000
(\$94.000 ingreso de los hogares promedio,
7° entre departamentos)

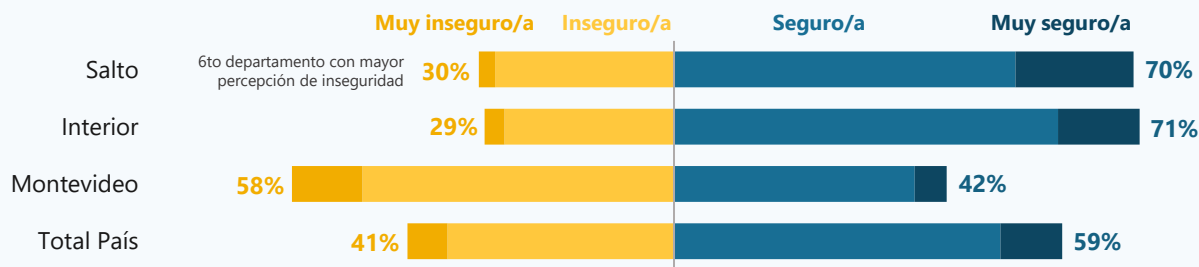
POBREZA:
21,3%
de la población por debajo
de la línea de pobreza
7° departamento con mayor pobreza
Total país: 17,3%
Valor línea de pobreza (promedio hogares):
\$46.000

ASENTAMIENTOS:
32
asentamientos irregulares,
10.000 personas
11 asentamientos menos que en 2018
5° departamento con mayor cantidad
(en relación a su población)

Fuente: Elaboración propia con base en INE (ECH). Notas: Los datos corresponden a 2024. Ingresos con valor locativo y a precios constantes de enero 2024. Número de asentamientos informados para 2026 por la Intendencia de Salto. De acuerdo con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2025), según la Actualización cartográfica nacional de asentamientos irregulares para 2024, se reportan 25 en Salto y 667 asentamientos a nivel nacional. Se estima alrededor de 200.000 personas viviendo en ellos.

Seguridad pública

FIGURA 7
Percepción de seguridad
Porcentaje de personas según percepción de seguridad al caminar solas por su barrio de noche, 1er sem. 2025



Fuente: Elaboración propia con base en ECH (Encuesta de Victimización). Nota: Se excluyen hogares cuyas respuestas corresponden a la opción “No sabe/No contesta” o que hayan seleccionado la categoría “No camino solo/a en mi barrio de noche” por un motivo no relacionado con la inseguridad; la categoría “Inseguro/a” se conforma por quienes manifiestan explícitamente sentirse inseguros/as al caminar solos/as por su barrio durante la noche y por quienes no realizan dicha actividad por sentirse inseguros/as. Montevideo, Canelones, Lavalleja, Paysandú y Treinta y Tres son los cinco departamentos con mayor percepción de inseguridad.

TABLA 4
Indicadores de niveles delictivos y dotación policial

	Total país	Salto	Posición
Tasa de homicidios Cada 100.000 habitantes, promedio 2023-2025	10,6 ▼	3,5 ▼	5° / 19
Tasa de rapiñas Denuncias cada 100.000 habitantes, promedio 2023-2025	518 ▼	156 ▲	6° / 19
Tasa de hurtos Denuncias cada 100.000 habitantes, promedio 2023-2025	3.021 ▼	2.972 ▲	3° / 19
Tasa de delitos vinculados a estupefacientes Vinculados a ley N.º 14.294, cada 100.000 habitantes, promedio 2022-2024	103	64 (87 delitos)	16° / 19
Relación población por policías Cantidad de personas por policía ejecutivo en Jefaturas departamentales, 2023	196	253	4° / 19

↪ 1 policía cada 250 personas

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio del Interior, Área de Estadística y Criminología Aplicada (Sistema de Gestión de Seguridad Pública, Observatorio y Plan Nacional de Seguridad Pública 2025–2035), y Gerencia del Área de Gestión y Desarrollo Humano. Notas: Las variaciones se calculan respecto al promedio de los tres años previos. En el caso de la tasa de homicidios, si bien el acumulado muestra una caída, en 2024 y 2025 se registra un aumento interanual. La tasa de delitos vinculados a estupefaciente para el total del país corresponde a 2024. La dotación policial corresponde al escalafón I, subescalafón Policía Ejecutivo, en Jefaturas departamentales, que totaliza 15.882 efectivos (65% del total del subescalafón); y el total país corresponde al promedio de todos los departamentos (Jefaturas).



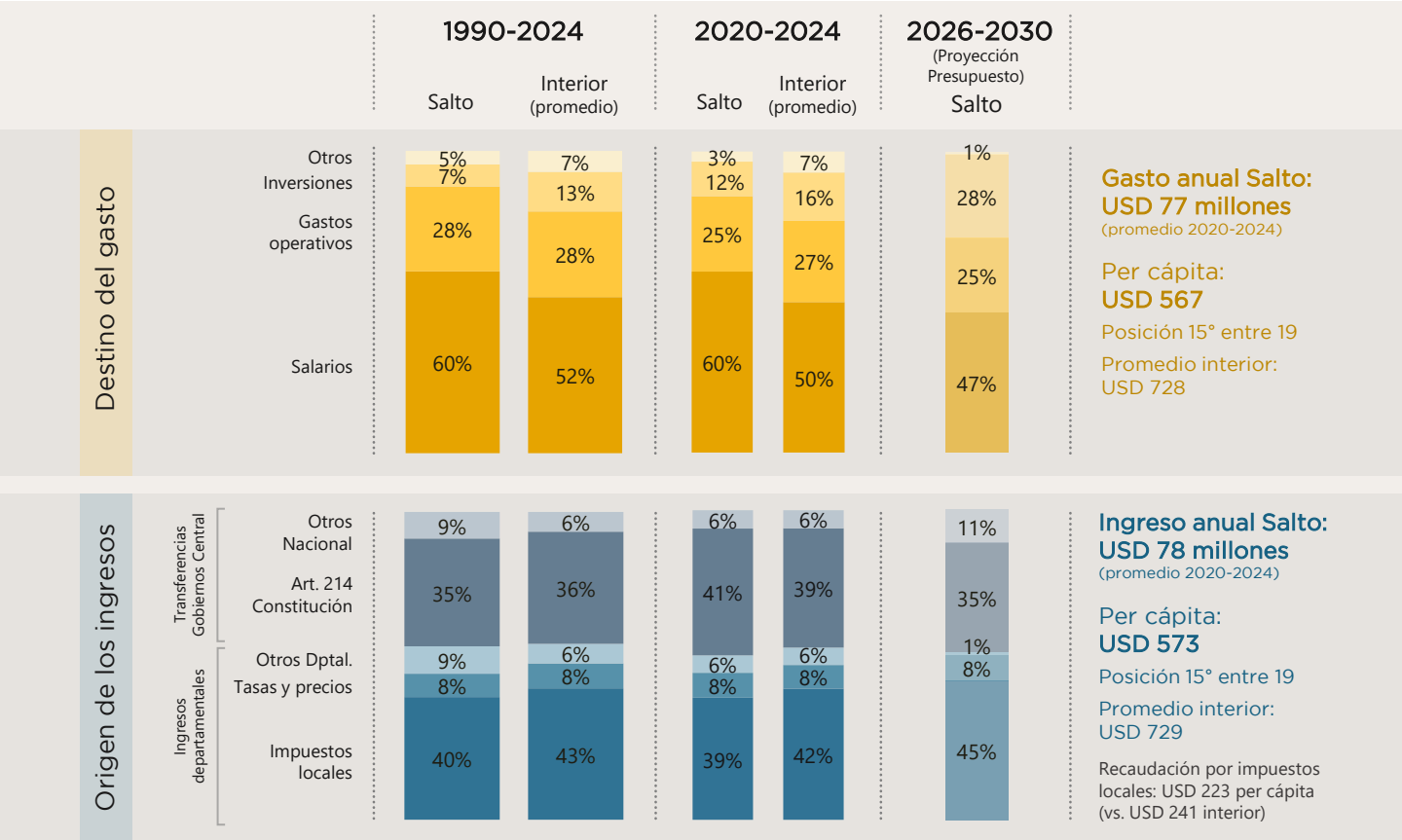
3

Gobernanza, articulación
y liderazgo territorial

Recursos departamentales

FIGURA 8

Composición de los ingresos y gastos de la Intendencia de Salto



Fuente: Elaboración propia con base en OTU (OPP) y Presupuesto Quinquenal 2026-2030 (Gobierno de Salto, 2026). Nota: Los egresos están agrupados a partir del clasificador de egresos a nivel de Grupo. Salarios corresponde al Grupo 0; Gastos operativos al 1 y 2; Inversión 3; y Otros a los restantes.

La Intendencia de Salto ha asignado históricamente una mayor proporción de recursos a salarios respecto al promedio del interior. Aunque en los últimos cinco años aumentó el peso de las inversiones, este se mantiene por debajo de dicho promedio. No

obstante, el presupuesto 2026-2030 proyecta que las inversiones alcancen el 28% del total. En materia de ingresos, se observa una mayor dependencia de transferencias del gobierno nacional, siendo las de origen constitucional la principal fuente durante el último quinquenio.

TABLA 5

Distribución de fondos del gobierno central para proyectos en Salto

Gasto en programas Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) y Caminería Rural (2020-2024)

Categoría	Salto	Interior (promedio)
Cultura, deporte y recreación	10,2%	5,1%
Desarrollo productivo	10,6%	3,6%
Infraestructura vial y transporte	60,7%	67,7%
Limpieza y saneamiento	0,0%	5,2%
Maquinaria	6,6%	4,1%
Otros	2,5%	0,6%
Urbanización y alumbrado	9,5%	13,8%
Total	100%	100%

Gasto anual de OPP en Salto a través de sus diferentes programas:
USD 7,8 USD millones

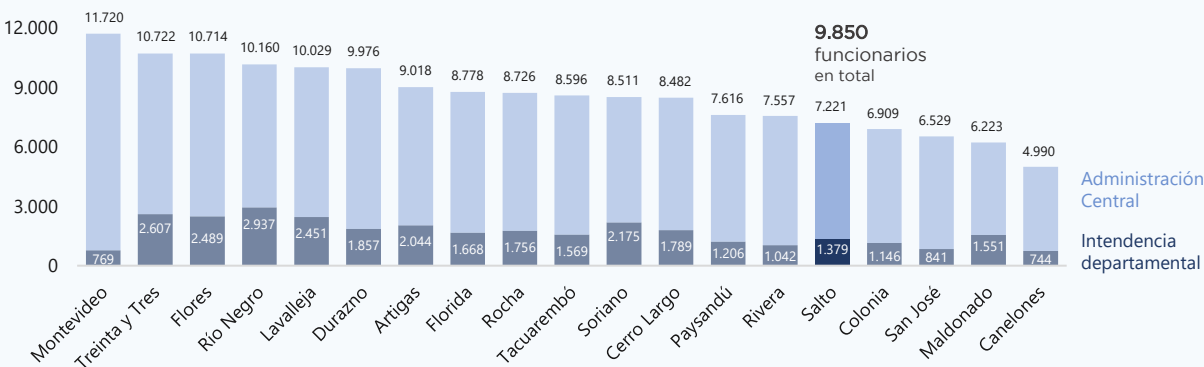
Per cápita: USD 48
Posición 13° entre 19 departamentos
Promedio interior: USD 57

Fuente: Elaboración propia con base en OTU (OPP).

FIGURA 9

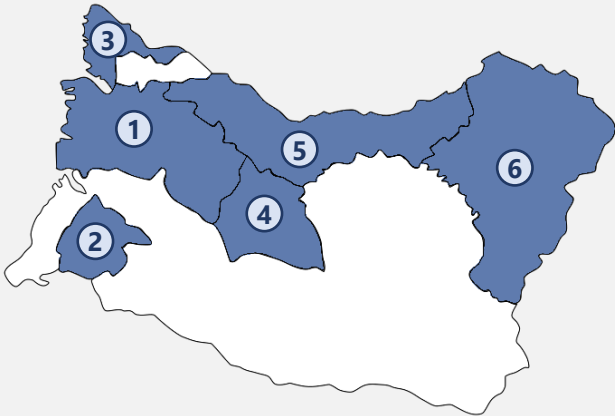
Funcionarios públicos por departamento

Total (intendencia departamental y administración central), cada 100.000 habitantes (2024)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Municipios de Salto



El departamento de Salto cuenta con seis municipios: Constitución, San Antonio, Belén, Lavalleja, Valentín y Mataojo. Juntos, ocupan el 47,4% del territorio y abarcan el 10,8% de la población departamental. Entre sus cometidos se encuentra la gestión servicios locales, mantenimiento urbano, espacios públicos y alumbrado. Además, atienden reclamos vecinales y colaboran en ordenamiento territorial, higiene y tránsito.

TABLA 6
Características de los municipios

Municipio	Población (hab.)	Superficie (Km²)	Distribución del gasto municipal			Gasto anual per cápita (USD)	Inversión anual per cápita (USD)
			Salarios	Gastos operativos	Inversiones		
1 Constitución	3.988	1.538	57%	18%	25%	206	51
2 San Antonio	3.943	431	38%	44%	18%	125	22
3 Belén	2.296	165	57%	20%	21%	321	67
4 Lavalleja	2.268	1.473	45%	27%	27%	310	85
5 Valentín	1.501	873	42%	22%	36%	320	114
6 Mataojo	730	2.242	32%	29%	40%	506	201

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Censo 2023 (INE, 2025) y OTU (OPP). Nota: la clasificación de la distribución del gasto municipal se realizó según el clasificador a nivel de Grupo (para más detalles ver Nota de la Figura X).

Competencias departamentales

Las competencias de los gobiernos departamentales están reguladas por la sección XVI de la Constitución de la República y la Ley Orgánica Municipal (N° 9.515). En particular, la Carta Magna le confiere al gobierno departamental aquellas tareas que la ley explicita con excepción de la Seguridad Pública. La Tabla 7 describe de manera breve el grado de autonomía que tienen las intendencias a la hora de generar recursos y transformarlos en servicios públicos.

Las intendencias deben recurrir a mayorías especiales de dos tercios en las Juntas Departamentales para la aprobación de determinadas decisiones de carácter estructural, en particular aquellas que implican compromisos patrimoniales relevantes o cuyos efectos repercuten más allá del período de gobierno vigente. Entre ellas se incluyen el endeudamiento, la construcción, adquisición o enajenación de bienes inmuebles, así como la concesión de servicios públicos a operadores privados.

TABLA 7
Grado de autonomía departamental según área de intervención

Competencia		Descripción
Recursos	Ingresos (impuestos)	Las intendencias pueden definir algunos aspectos de tributos como la contribución inmobiliaria urbana y suburbana, pero no pueden crear nuevos impuestos ni controlar plenamente tributos importantes como la contribución rural o la patente de rodados.
	Organización	Tienen capacidad para definir su estructura interna, crear direcciones o departamentos, contratar funcionarios, fijar salarios, establecer escalafones y designar cargos de confianza.
Servicios públicos	Educación	Las intendencias participan mediante becas, residencias estudiantiles y programas de apoyo específicos. No tienen incidencia en programas o gestión de centros educativos.
	Salud	Los gobiernos departamentales administran policlínicas, centros de atención primaria y otros programas específicos.
	Seguridad	La intervención es nula. La ejecución está a cargo del gobierno central a través del Ministerio del Interior.
	Protección social	Participan de su ejecución, pero el diseño, financiamiento y coordinación principal corresponden al Mides y a otros organismos nacionales.
	Transporte	Los gobiernos departamentales otorgan concesiones, regulan recorridos y homologan tarifas del transporte público de pasajeros dentro de sus territorios.
	Vivienda	La política de vivienda está dirigida por organismos nacionales, aunque las intendencias pueden intervenir en relocalización de asentamientos.
	Ordenamiento territorial	Las intendencias tienen competencias directas sobre uso del suelo, permisos de construcción, urbanización y planes de ordenamiento territorial.

Fuente: Elaboración propia con base en Freigedo, M., & Goinheix, S. (2019). Análisis del nivel de autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay. En A. Cardarello & P. Ferla (Coords.), *Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la agenda* (pp. 13–32). Fundación Konrad Adenauer.

Entorno institucional

Salto cuenta con una serie de instituciones que ofician como coordinadores del sector público y privado para promover y desarrollar el entramado productivo del departamento. Estas iniciativas, de distinta escala y alcance, conforman un ecosistema de articulación orientado a fortalecer y promover el emprendimiento, mejorar la competitividad empresarial, facilitar el acceso a políticas públicas y fomentar la innovación. La Tabla 8 identifica los programas en curso, las instituciones impulsoras y los actores partícipes.

Entre los programas, **VIVE Salto** articula con el sector público, privado y académico para impulsar el desarrollo económico, turístico y cultural mediante herramientas digitales. **Salto Emprende** brinda capacitación a emprendedores y PYMES a través de acompañamiento técnico, mentorías y redes de apoyo. **Más Comercio**, de Uruguay XXI, busca fortalecer las capacidades exportadoras de las PYMES mediante herramientas prácticas para mejorar productos, estrategias comerciales y acceso a mercados internacionales. El **Programa de Fomento al Desarrollo** impulsa iniciativas

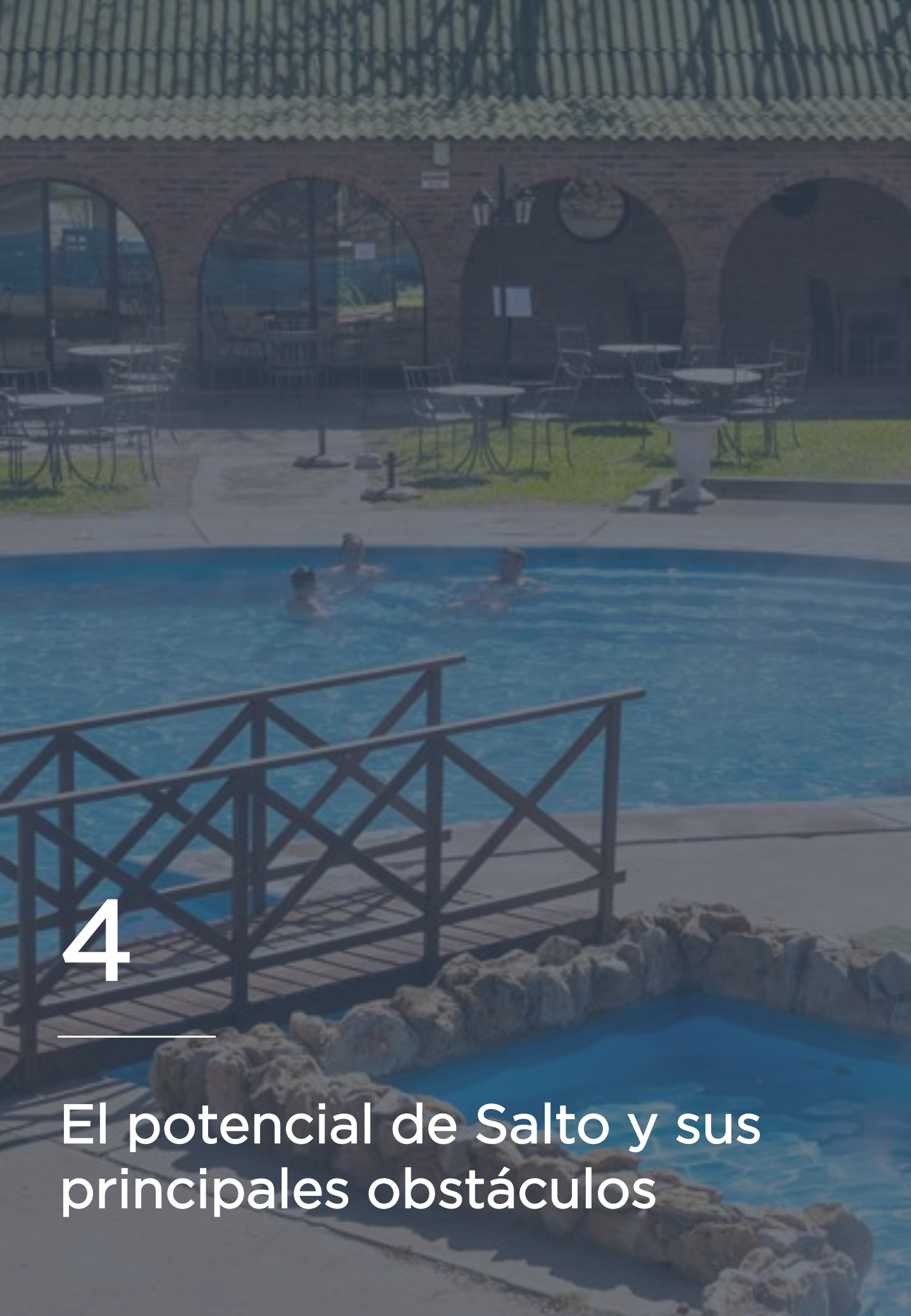
institucionales y financia proyectos de organizaciones públicas y privadas en áreas como educación, salud, ambiente, turismo, cultura, deporte y desarrollo empresarial.

Asimismo, los centros funcionan como espacios para acercar servicios y brindar herramientas. El **Centro PYME**, impulsado por ANDE, brinda asesoramiento, capacitación, consultoría y orientación para financiamiento, con el objetivo de fortalecer la gestión y el crecimiento de emprendimientos. El Centro **Conecta Salto** reúne organismos públicos y actores del desarrollo para garantizar a la ciudadanía acceso a políticas públicas, en el marco de una estrategia de descentralización regional orientada a optimizar recursos.

De todas formas, el nivel de articulación entre instituciones públicas, el sector productivo y el ámbito educativo es aún bajo e incipiente. Predomina una coordinación limitada por la burocracia, la falta de liderazgo claro y problemas de comunicación, lo que refuerza la necesidad de una mayor articulación público-privada, con visión estratégica compartida, roles claros y un plan de desarrollo creíble.

TABLA 8
Espacios de articulación entre agentes públicos y privados

		Instituciones											
		Intendencia de Salto	OPP	MIEM	MEC	INACOOP	Uruguay XXI	LATU	INEFOP	ANDE	CCIS	Udelar	Polo Educativo Tecnológico
													
			Sector productivo										
Programas	VIVE Salto	■					○				○	○	○
	Salto Emprende	■											○
	Más Comercio						■	○	○		○		○
	Programa de Fomento al Desarrollo												■
Centros	Centro Pyme									■	○		○
	Centro Conecta		○	○	○	○		○	○	○			■

A background image of a resort pool area. In the foreground, there is a wooden walkway with a railing leading to a swimming pool. The pool has a rocky edge. In the background, there is a brick building with large arched windows and outdoor seating with tables and chairs. Several people are swimming in the pool.

4

El potencial de Salto y sus principales obstáculos

Ejes estratégicos para el desarrollo de Salto

A partir del análisis conjunto de la estructura productiva del departamento, la evidencia disponible, los estudios previos¹ y la percepción de actores claves a través de entrevistas, se identifican cinco ventanas de oportunidad para

el desarrollo de Salto. Estas oportunidades no surgen de sectores completamente nuevos, sino de la posibilidad de reconfigurar y escalar capacidades existentes, incorporando mayor valor agregado, tecnología y articulación institucional.

1 Turismo: de ventaja natural a motor económico

El turismo aparece de forma transversal como la principal oportunidad inmediata para dinamizar la actividad económica. Existe un amplio consenso en torno a su potencial, particularmente a partir del posicionamiento de Salto como destino termal durante todo el año.

Sin embargo, el desafío no radica en la existencia del recurso, sino en su transformación

en un sistema productivo más sofisticado. La evidencia muestra que el sector enfrenta limitaciones estructurales: baja inversión acumulada en termalismo que determina infraestructura que no alcanza estándares internacionales, escasa diversificación de la oferta, debilidades en gobernanza y coordinación, y déficits en conectividad, promoción e innovación.

En este contexto, la ventana de oportunidad se ubica en la transición hacia un **modelo de turismo integral**, que incorpore:

- turismo de bienestar y salud (con oferta termal basada en certificación de calidad y evidencia de sus propiedades),
- experiencias culturales, gastronómicas y de naturaleza,
- mayor profesionalización del sector,
- y esquemas de gobernanza público-privada más robustos, con mayor promoción.

La consolidación de este proceso permitiría transformar al turismo en un **motor transversal de empleo y demanda local**, con encadenamientos hacia servicios, comercio y construcción.

2 Logística e integración regional: aprovechar la posición geográfica

La ubicación fronteriza, la conectividad vial y el potencial ferroviario posicionan a Salto como un punto estratégico en el litoral norte, con capacidad para actuar como nodo logístico regional.

Sin embargo, este potencial ha sido históricamente subexplotado debido a problemas de escala, coordinación e infraestructura.

La oportunidad radica en avanzar hacia una **lógica de desarrollo regional**, integrando:

- el eje Salto-Concordia,
- la complementariedad con otros departamentos del litoral,
- y la mejora de la conectividad interna y externa.

Esta estrategia no solo aumentaría el valor agregado local, sino que permitiría reducir la vulnerabilidad frente a shocks de precios o demanda externa.

¹Como Uruguay XXI (2026), "Informe de Salto"; Claeh (2019), "Agenda Salto 2030"; MTSS (DNE) (2023), "Análisis del mercado de trabajo Salto 2018-2022"; ANDE y IECON (s.f.), "Índice de Desarrollo Regional y Especialización Productiva – Salto"; CCES (s.f.), "Consolidación del Desarrollo Turístico de Salto".

3 Agroindustria: del liderazgo productivo al valor agregado

El tercer gran eje estratégico se vincula con la base agropecuaria del departamento. Salto cuenta con ventajas claras: disponibilidad de tierras, fuerte posicionamiento en la producción hortifrutícola a nivel nacional, con particular liderazgo en citricultura.

No obstante, el potencial no explotado se encuentra en la industrialización y diferenciación de la producción. Actualmente, una parte relevante de la producción se comercializa con bajo nivel de procesamiento, lo que limita la generación de valor y empleo.

La ventana de oportunidad consiste en avanzar hacia una **agroindustria integrada**, con foco en:

- procesamiento de alimentos (jugos, conservas, derivados),
- incorporación de trazabilidad y estándares de calidad,
- desarrollo de nuevos mercados,
- y mejoras logísticas que conecten producción con exportación (incluido caminería rural).

Esta estrategia no solo aumentaría el valor agregado local, sino que permitiría reducir la vulnerabilidad frente a shocks de precios o demanda externa.

4 Servicios basados en conocimiento: una oportunidad emergente con base universitaria

Aunque aún incipiente, el desarrollo de servicios basados en conocimiento aparece como una oportunidad relevante a mediano plazo para Salto. Sectores como software, outsourcing y servicios profesionales muestran potencial de crecimiento, con evidencia de dificultades para cubrir ciertos perfiles tecnológicos a nivel local.

Este potencial se apoya en un activo distintivo del departamento: su carácter de ciudad

universitaria, con presencia de instituciones de educación terciaria, capacidades de investigación aplicada, una masa significativa de estudiantes y potencial por cercanía con Argentina.

Sin embargo, persiste una brecha entre formación y demanda laboral, junto con limitaciones para absorber talento calificado en el tejido productivo local.

En este contexto, existe una ventana de oportunidad para consolidar a Salto como un **nodo regional de servicios intensivos en conocimiento**, avanzando en:

- fortalecimiento de la formación en áreas tecnológicas y orientada a demanda,
- mayor vinculación entre universidades y sector productivo,
- atracción de inversiones y empresas en servicios intensivos en conocimiento,
- generación de condiciones para la retención de talento (ej. vivienda estudiantil, primer empleo, oferta recreativa).

5 Energía y economía verde: plataforma para nuevas actividades

Salto presenta una combinación poco frecuente de activos energéticos: capacidad hidroeléctrica relevante a nivel nacional y alto potencial para generación solar.

Esto configura una ventana de oportunidad vinculada a la economía verde y la transición energética, tanto en términos de generación como de uso productivo de energía.

Más allá de la producción en sí, el **diferencial estratégico** está en utilizar esta disponibilidad para:

- atraer inversiones intensivas en energía,
- desarrollar polos logísticos o industriales asociados,
- y posicionar al departamento en cadenas de valor vinculadas a energías limpias.

Nudos críticos para el desarrollo

El desafío de Salto radica en las condiciones necesarias para capturar las oportunidades identificadas. En particular, emergen tres

restricciones estructurales que, al operar de forma simultánea, limitan la capacidad de transformación del departamento.

I. Capital humano y educación

La mejora en la formación —especialmente en niveles medio, técnico y en perfiles vinculados a sectores dinámicos— aparece como una condición necesaria para cualquier estrategia de

desarrollo. Se identifican déficits en mano de obra especializada y una desalineación entre la oferta educativa y las demandas del sector productivo, lo que limita tanto la productividad como la capacidad de atraer inversiones.

II. Coordinación institucional y gobernanza

La debilidad en la articulación entre actores públicos y privados constituye una de las principales barreras. Se destacan problemas de liderazgo, falta de acuerdos y ausencia de una estrategia clara y sostenida en el tiempo. Esta

fragmentación, junto con problemas de ejecución y gestión, reduce la efectividad de las políticas, desalienta la inversión y dificulta la construcción de proyectos de desarrollo de escala.



POTENCIAL DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL COMO FACILITADOR DEL DESARROLLO

Rol clave en la articulación entre niveles y actores, reduciendo obstáculos y generando condiciones para la inversión y el desarrollo productivo.

- **Gestión y articulación con organismos nacionales:** para destrabar aspectos regulatorios o normativos que exceden el ámbito local.
- **Promoción activa del departamento en el exterior:** posicionando a Salto como destino de inversión y articulando agendas con potenciales inversores.
- **Vinculación con organismos internacionales:** facilitando el acceso a financiamiento, cooperación técnica y programas de desarrollo.

III. Atracción de inversiones, infraestructura y entorno competitivo

La falta de inversión —identificada como el riesgo más transversal— se combina con limitaciones en infraestructura, conectividad y condiciones de competitividad. Factores como la distancia a puertos, debilidades logísticas,

presión de costos, carga tributaria, competencia regional y marcos regulatorios percibidos como poco previsibles afectan la capacidad del departamento para atraer empresas y generar empleo de calidad.

MÁS ALLÁ DEL TERRITORIO:
RESTRICCIONES NACIONALES A LA COMPETITIVIDAD

El entorno en el que compite Salto no depende únicamente de sus condiciones locales. Una parte sustantiva de las restricciones que enfrenta el departamento responde a factores estructurales a nivel país,

que inciden directamente sobre la competitividad, la inversión y la capacidad de generar empleo. La comparación internacional permite dimensionar estas limitaciones (ver Tabla 9).

TABLA 9
Indicadores de barreras a la productividad: Uruguay en perspectiva comparada
0 = mejor puntaje (no representa una barrera), 100 = peor puntaje (lo opuesto)

	Índice	Tecnología disponible	Capital Humano	Infraestructura	Carga tributaria	Regulaciones	Apertura comercial
Uruguay	41	6	29	68	71	43	27
Argentina	48	4	44	74	86	43	35
Chile	30	3	17	66	77	13	3
Paraguay	39	32	56	69	29	26	25
Grupo Objetivo (promedio)	27	3	42	34	61	14	10

Fuente: Elaboración propia con base en Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (Índice Global de Innovación) (2023), INSEAD y Portulans Institute (Índice Global de Competitividad del Talento 2025), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023), Banco Mundial (World Development Indicators) (2022 o 2021), Banco Mundial (Encuestas Empresariales, Sector Formal). Nota: Comparación con Grupo Objetivo de países de alto desarrollo humano, tamaño o población similar a Uruguay y con fuerte tradición democrática (Suiza, Noruega, Islandia, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Finlandia, Bélgica, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Israel, Eslovenia, Austria, Estonia, República Checa, Grecia y Portugal). Indicadores construidos y normalizados para una muestra global de 138 países.

Estas brechas no son específicas de Salto, pero se intensifican en ciertos territorios. La distancia a puertos, los costos logísticos, la menor escala y el acceso limitado a servicios reducen la rentabilidad de invertir.

Es posible distinguir dos niveles de barreras. Por un lado, las **nacionales**, como la carga tributaria, las regulaciones, la apertura comercial y parte de la infraestructura estratégica. Estas condicionan el entorno de negocios y exceden el ámbito departamental. Aun así, el gobierno local puede actuar como facilitador, reduciendo costos de transacción (trámites, ventanillas únicas), articulando con

organismos nacionales y generando certidumbre para la inversión.

Por otro lado, existen barreras **territoriales**, donde la escala local es decisiva: calidad de la caminería rural y conectividad interna, gestión del suelo, acceso a vivienda y servicios, y coordinación entre actores. Aunque menos visibles, son clave para la localización efectiva de inversiones.

El desafío es doble: mejorar condiciones locales y, al mismo tiempo, mitigar los costos derivados de restricciones estructurales a nivel país mediante articulación y gestión activa.

Tecnología disponible

Aunque Uruguay se ubica próximo a la frontera tecnológica, el desafío de incorporación es permanente. La automatización, la inteligencia artificial, la conectividad 5G y la generación eficiente de energía constituyen vectores de mejora continua que requieren atención sostenida tanto a escala nacional como departamental.

Capital humano

Una proporción significativa de los jóvenes no completa la educación media, lo deriva en un stock de capital humano con menor calificación formal, menor productividad y capacidad de adaptación a un mercado laboral crecientemente exigente. Teniendo como base la significativa parte que abandonan los estudios formales debido a que comienzan a trabajar o porque no encuentran atractivo en la formación que se les brinda, la formación dual emerge como respuesta concreta y escalable, al integrar el aprendizaje en el centro educativo con la experiencia en la empresa. El sector turístico, que concentra una proporción elevada de empleo juvenil, representa un punto de partida adecuado para este modelo en el departamento. Salto reúne condiciones favorables para impulsarlo: una base turística consolidada y un perfil de ciudad universitaria que facilita la articulación entre formación y empleo, con potencial para fortalecer la calidad del capital humano y la competitividad local.

Infraestructura

La ubicación geográfica del departamento lo posicionan favorablemente para operar como centro logístico para la regional, incluido de terceros países, con destino al Puerto de Montevideo. Sin embargo, las brechas de infraestructura, que afectan a nivel país, impiden explotar el potencial departamental

en esta dimensión. Los avances recientes en conectividad aérea, fluvial y la intención de retomar el vínculo férreo con Montevideo son señales positivas, aunque insuficientes frente a la magnitud de las oportunidades existentes. También, remediar el déficit en caminería rural es importante para mejorar las condiciones de competitividad de la producción local.

Carga tributaria

La expansión sostenida del gasto público durante el último siglo, que se ha más que duplicado en términos reales per cápita en los últimos 20 años, se tradujo en una presión fiscal creciente sobre el sector privado, con implicancias directas sobre los costos de producción y la rentabilidad de las inversiones. Los departamentos fronterizos han enfrentado desventajas adicionales por la pérdida de competitividad frente a economías vecinas. No obstante, algunas medidas, como la exoneración de impuestos a los combustibles en zonas de frontera, cuyo objetivo es eliminar la brecha de precios con Argentina, la reducción de aportes patronales para nuevos puestos de trabajo y los criterios de la COMAP para inversiones descentralizadas, configuran un cambio de enfoque que, sin revertir las restricciones estructurales, mejora el atractivo y la competitividad departamental.

Regulaciones

La superposición de normas desactualizadas o contradictorias genera costos adicionales, ralentiza trámites y limita la innovación y la competencia. Existen márgenes de mejora tanto a nivel nacional, mediante la revisión de criterios y permisos en zonas de frontera para reducir fricciones regulatorias, como a nivel departamental, a través de la simplificación de trámites y el fortalecimiento del vínculo directo entre el gobierno departamental y los actores económicos y ciudadanos.

Apertura comercial

La implementación provisoria del Acuerdo Mercosur-Unión Europea abre una serie de oportunidades al modificar las condiciones de acceso de productos relevantes para la actividad y el empleo en el departamento de Salto. Según el Informe de Salto 2026 (Uruguay XXI, 2026), la carne bovina concentra el 62% de las exportaciones departamentales (USD 162 millones), seguida por las frutas cítricas, que representan el 11% (USD 27 millones), y el arroz, que equivalen al 8% (USD 22 millones).

La Tabla 10 sintetiza las condiciones vigentes y las nuevas disposiciones de acceso al mercado europeo para los principales productos exportables del departamento.

En este contexto, esta apertura, junto con la eventual adhesión al Acuerdo Transpacífico

que facilitaría el acceso a cerca de 600 millones de consumidores, configuran una oportunidad para reimpulsar sectores que han perdido peso relativo en la estructura productiva local, como los lácteos y quesos, así como para consolidar un perfil exportador en actividades que adquirieron mayor dinamismo en el último tiempo, como la vitivinicultura. Asimismo, estos procesos podrían favorecer la incorporación de mayor valor agregado en cadenas ya consolidadas, como la cítrica.

Este último sector constituye, además, un antecedente ilustrativo de adaptación a cambios en el entorno comercial, tras su reorientación hacia el mercado estadounidense a partir de 2013 luego de la pérdida de acceso favorable a Europa bajo el Sistema Generalizado de Preferencias.

TABLA 10
Condiciones de ingreso a la UE de productos de Salto
Productos seleccionados

Producto	Condiciones previas al Acuerdo	Condiciones con el Acuerdo
Carne bovina	Cuota Hilton: arancel 20% para 5.606 toneladas (peso embarque), exclusivo para Uruguay.	Eliminación del arancel dentro de la cuota Hilton.
	Cuotas compartidas con terceros países (ver Nota)	Cuota progresiva de 99.000 toneladas () a 5 años con arancel intracuota de 7,5% a distribuir con socios Mercosur.
Naranjas y mandarinas	Sistema variable de aranceles, carga aproximada de 15% en mandarinas y 3% en naranjas <i>ad valorem</i> .	Reducción paulatina del arancel hasta alcanzar 0% en 10 años
Limones	Sistema variable de aranceles, carga superior al 6% <i>ad valorem</i>	Reducción paulatina del arancel hasta alcanzar 0% en 7 años
Arroz	Arancel de €42,5 por tonelada (aproximado de 15% <i>ad valorem</i>)	Cuota de 60.000 toneladas a distribuir con socios Mercosur con reducción arancelaria progresiva hasta alcanzar 0% en 5 años.
Arándanos	Carga arancelaria de 3,2% <i>ad valorem</i> .	Arancel de 0% entrado en vigor el acuerdo.

Fuente: Elaboración propia con base en MRREE (Acuerdo MERCOSUR - Unión Europea, 2026). Nota: la carne bovina también cuenta con la cuota 481 con arancel 0% para 14.800 toneladas (peso embarque), la cuota Bilan con arancel 15% para 19.676 toneladas (), y la cuota GATT con arancel 20%, para 43.732 toneladas (), todas compartidas con terceros países. Para las exportaciones por fuera de las cuotas con el nuevo acuerdo, rige el arancel estándar de 12,8% *ad valorem* más €3.034 por tonelada

Oportunidad: Acuerdo Transpacífico (CPTPP)

Países miembros: Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Reino Unido y Vietnam.

- Negociaciones abiertas para el ingreso de Uruguay desde noviembre de 2025.
- Incluye 30 capítulos: comercio de bienes y servicios, inversiones, contrataciones públicas, propiedad intelectual, medio ambiente, derechos laborales, entre otros.
- Proceso de liberalización arancelaria (0% para el 99% de las líneas) para 12 destinos que representan 14% del PBI mundial y 590 millones de habitantes.



5

Reflexiones finales

Reflexiones finales

Salto tiene condiciones para desempeñar un papel más relevante en el desarrollo del país. Su escala demográfica, ubicación estratégica, base productiva, infraestructura energética y rol como centro regional de servicios y educación representan activos que lo posicionan con un potencial amplio y diverso. Sin embargo, esto no se ha traducido en un crecimiento sostenido, alta inversión ni empleo de calidad.

Parte de las restricciones exceden al ámbito estrictamente departamental: la evolución macroeconómica, los costos estructurales, el acceso a mercados y, en particular, la sensibilidad al tipo de cambio con Argentina y a la dinámica fronteriza. Cuando se amplían las brechas cambiarias, sectores como el comercio, el turismo y los servicios pierden competitividad, con efectos directos sobre la actividad, el empleo y la inversión. Esta exposición externa es estructural y exige estrategias de adaptación.

Sin embargo, también existen desafíos sobre los que el gobierno local puede incidir directamente. Mejorar la coordinación público-privada, definir prioridades compartidas, fortalecer la gestión institucional y sostener proyectos estratégicos son condiciones necesarias. En este plano, el equipo de gobierno departamental puede cumplir un rol clave como facilitador: articulando entre actores locales y organismos nacionales para destrabar obstáculos regulatorios, promoviendo activamente a Salto como destino de inversión y canalizando cooperación técnica y financiamiento internacional.

Otro eje central es la necesidad de diversificación y sofisticación de la base

productiva. Salto cuenta con sectores tradicionales relevantes —agropecuario, citricultura, turismo, comercio y servicios—, pero necesita avanzar en mayor procesamiento local, incorporación tecnológica e innovación. Agregar valor dentro del departamento permitiría elevar la productividad, mejorar los ingresos y reducir la dependencia de actividades más expuestas a shocks externos.

Los desafíos en empleo, formación y retención de talento también limitan el crecimiento. Será clave fortalecer la conexión entre el sistema educativo y el mercado laboral, ampliar la oferta de capacitación y generar condiciones para retener perfiles calificados.

La infraestructura y conectividad siguen siendo factores críticos. Mejoras en caminería, logística, entorno urbano y conectividad impactarían directamente en la competitividad del departamento, la calidad de vida de su población y la atracción de inversiones.

Finalmente, la condición fronteriza puede convertirse en una oportunidad estratégica para consolidarse como nodo regional de servicios, salud, educación, turismo y logística en el litoral y su entorno binacional, aprovechando una posición geográfica que pocas ciudades del país comparten.

En síntesis, Salto enfrenta barreras reales, pero dispone de activos relevantes y oportunidades concretas. Si fortalece su competitividad, alinea a sus actores en torno a una agenda común y sostiene prioridades con consistencia, tiene capacidad para crecer por encima de su trayectoria reciente y consolidarse como uno de los polos dinámicos del país.