**Informe especial**
Noviembre 2026

Fundado en 1985
CERES
Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social

# Artigas, expandiendo las fronteras del desarrollo

## Activos únicos frente a desafíos estructurales

Artigas es el departamento con menor producto bruto interno por habitante del país y presenta la mayor tasa de subempleo y la tercera más alta en informalidad y pobreza. Sin embargo, reúne atributos poco frecuentes: es el único departamento que limita con Brasil y Argentina, concentra prácticamente toda la extracción nacional de ágatas y amatistas, tiene una base agroindustrial, condiciones favorables para las energías renovables, una población joven y con amplio conocimiento de portugués. Parte de este potencial no se aprovecha plenamente, con oportunidades para generar mayor valor: las piedras se exportan mayoritariamente en bruto, la producción agropecuaria se comercializa con escaso procesamiento y la frontera funciona más como una restricción que como una oportunidad.

El informe propone cinco ejes de desarrollo: piedras semipreciosas con marca de origen, turismo de identidad integrado, frontera productiva, crecimiento agroindustrial y energías renovables, y diversificación agropecuaria mediante riego. Su avance exige superar limitaciones de capital humano, articulación institucional y competitividad, asociadas a la frontera y su ubicación geográfica, además de barreras nacionales tributarias y regulatorias. El desafío es transformar estos recursos y oportunidades en mayor valor agregado, inversión y empleos de calidad que permitan a los jóvenes desarrollar su futuro en Artigas.

CONTENIDO

1. Estructura productiva y competitividad territorial
2. Capital humano, trabajo y calidad de vida
3. Gobernanza, articulación y liderazgo territorial
4. El potencial de Artigas y sus principales obstáculos
5. Reflexiones finales

# Introducción

Artigas, ubicado en el extremo norte del país, es el departamento con menor Producto Bruto Interno (PBI) per cápita de Uruguay: USD 13.370 en 2025, apenas el 59% del nivel nacional. A este rezago se suman indicadores sociales y laborales entre los más desfavorables del país: la mayor tasa de subempleo y la tercera más alta en informalidad y pobreza. El nivel educativo es inferior al nacional, tanto en años de escolaridad como en la proporción de adultos que culminaron la educación secundaria y terciaria.

Sin embargo, Artigas reúne atributos que lo distinguen de otros departamentos. Es el único departamento que limita con Brasil y Argentina. La actividad minera concentra prácticamente toda la extracción nacional de ágatas y amatistas, con un yacimiento reconocido como Patrimonio Geológico Mundial. Sus condiciones geográficas y climáticas ofrecen potencial para la energía eólica y solar. Cuenta con una base agroindustrial vinculada al arroz, la caña de azúcar y la bioenergía, con experiencia en riego, y es el segundo departamento en stock ovino y el séptimo en bovinos. Tiene además una población joven y la mayor proporción del país con conocimientos de portugués. A ello se suma una baja percepción de inseguridad, con indicadores delictivos por debajo del nivel nacional.

El principal desafío es que estos activos no logran traducirse en una economía más diversificada y con mayor valor agregado: las piedras se exportan mayoritariamente en bruto, la producción agropecuaria se comercializa con escaso procesamiento y la frontera opera más como una restricción que como una plataforma. Así, el mercado laboral no genera suficientes oportunidades para sus habitantes, en particular para los jóvenes.

El presente informe de CERES combina el análisis de información estadística con un relevamiento que incorpora la visión de referentes empresariales e institucionales del territorio. El objetivo es identificar líneas de acción que permitan transformar los activos de Artigas en mayor inversión, empleo y oportunidades de desarrollo.

El documento se organiza en cinco secciones. La primera analiza la estructura productiva y la competitividad. La segunda examina el capital humano, el trabajo y la calidad de vida. La tercera aborda la gobernanza, la articulación y el liderazgo territorial. La cuarta presenta el potencial de Artigas y propone cinco ejes estratégicos, con estimaciones de su posible impacto económico: aportar más valor a las piedras semipreciosas, brindar una oferta turística de identidad, lograr una frontera productiva en servicios y logística para el mercado regional, mejorar las capacidades agroindustriales y de generación de energías renovables, y diversificar la producción en el agro a partir del riego. También identifica los nudos críticos que condicionan su aprovechamiento: el capital humano, la articulación institucional y las condiciones de competitividad vinculadas a la frontera y la ubicación geográfica. La última sección reúne las reflexiones finales.

Los ejes de desarrollo propuestos presentan oportunidades de complementarse y potenciarse entre sí. La actividad minera de piedras puede impulsar el turismo, mientras que la disponibilidad de agua y las condiciones climáticas favorecen la diversificación agropecuaria y el desarrollo agroindustrial. A su vez, la ubicación fronteriza podría convertirse en una ventaja transversal para ampliar mercados y atraer inversiones que generan empleo. Todo lo anterior representa una oportunidad que Artigas no debería dejar pasar.

*Uruguay no es un país homogéneo en términos de desarrollo. Cada departamento combina estructuras productivas, capacidades institucionales y oportunidades diferentes. Este informe forma parte de una línea de análisis de CERES orientada a comprender esas particularidades territoriales y aportar diagnósticos y propuestas que contribuyan a su desarrollo.*

# ARTIGAS

## Caracterización del departamento






A Puente Internacional Bella Unión - Barra do Quaraí (Brasil)

B Puente Internacional de la Concordia

### POBLACIÓN

**77.488**
**habitantes**

2,2% de la población nacional

**13° puesto de los 19 departamentos**

### Localidades con más habitantes
(principales cinco)

1. **Artigas:** 42.891
2. **Bella Unión:** 16.479
3. **Baltasar Brum:** 2.933
4. **Tomás Gomensoro:** 2.843
5. **Pintadito:** 2.500

Población rural: 3.270

### SUPERFICIE

**11.928**
**Km²**

6,8% del territorio nacional

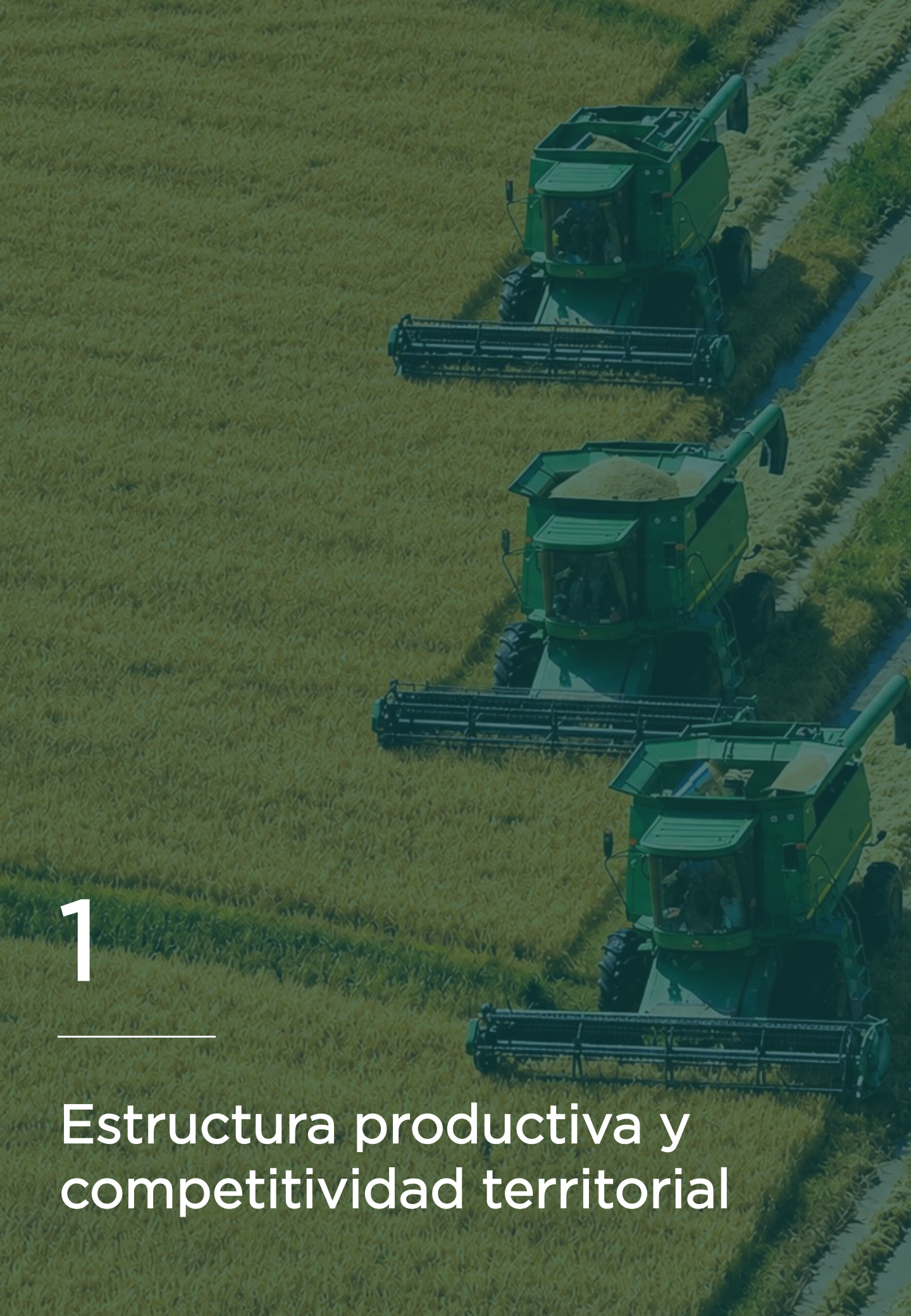
**5° puesto de los 19 departamentos**

**7°** departamento con **menor densidad de población** (6,5 hab/Km²).

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

#### UN POTENCIAL POR APROVECHAR

Artigas es el departamento con menor producto bruto interno por habitante del país, y predomina la percepción de que su **actividad opera por debajo de su potencial.** Reúne **ventajas únicas aún poco aprovechadas**: una triple frontera con Brasil y Argentina, la riqueza en ágatas y amatistas, una base agroindustrial y minera, y una población joven y con amplio conocimiento de portugués. Estos activos ofrecen oportunidades para **agregar valor, atraer inversiones y generar empleo.**



# 1

# Estructura productiva y competitividad territorial

# DESEMPEÑO ECONÓMICO Y PERFIL PRODUCTIVO

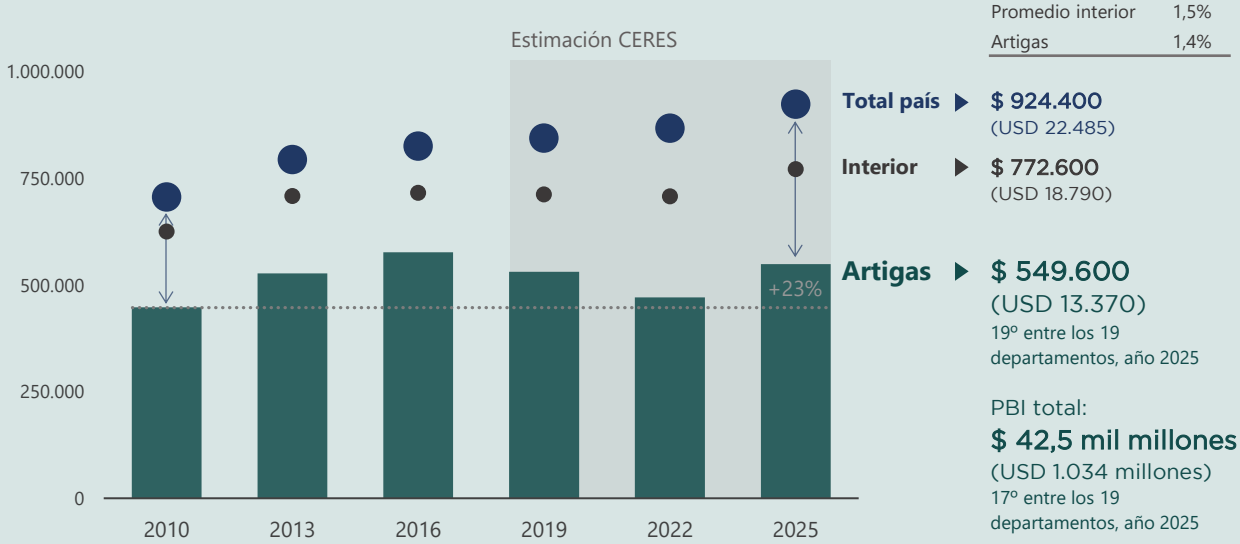
Las estimaciones realizadas por CERES para 2025 indican que Artigas representa el 1,3% del PBI nacional, equivalente a USD 1.034 millones, lo que lo ubica como la decimoséptima economía del país, solo por encima de Treinta y Tres (1,1%) y Flores (0,7%). Entre 2010 y 2025, la actividad económica del departamento creció 24%, por debajo del promedio del interior y del total nacional (34%).

En términos per cápita, Artigas también muestra un deterioro relativo respecto al conjunto del país (Figura 1). A comienzos de la década pasada, su PBI per cápita equivalía al 63% del nivel nacional, mientras que actualmente representa el 59%. Esta brecha alcanzó su mínimo en 2016, cuando la proporción llegó al 70%. En los últimos años, el PBI per cápita mostró una recuperación, hasta situarse en torno a USD 13.370 en 2025. Pese a esta mejora, Artigas ocupa el último lugar entre los departamentos del país.

FIGURA 1

## Evolución y estimación del PBI Regional per cápita

Anual, en términos reales a pesos de 2025




Fuente: Elaboración propia con base en el INE y Observatorio Territorio Uruguay (OTU) - Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Nota: Para 2015-2018, el PBI departamental se reconstruyó aplicando las participaciones departamentales oficiales de la OPP al PIB nacional a precios corrientes. Tomando como referencia el documento del OTU "Relación entre el ingreso de los hogares y el producto", el PBI regional 2019–2025 se estima a partir de la relación histórica entre el ingreso de los hogares y el producto departamental en 2008-2018 (período con datos disponibles). Dada la relativa estabilidad de dicha relación en el período, se utiliza la mediana de los coeficientes para estimar anualmente el producto regional. 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 PBI. Debido a cambios metodológicos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) en 2025, para este año se ajusta la variable de ingresos para asegurar la comparabilidad.

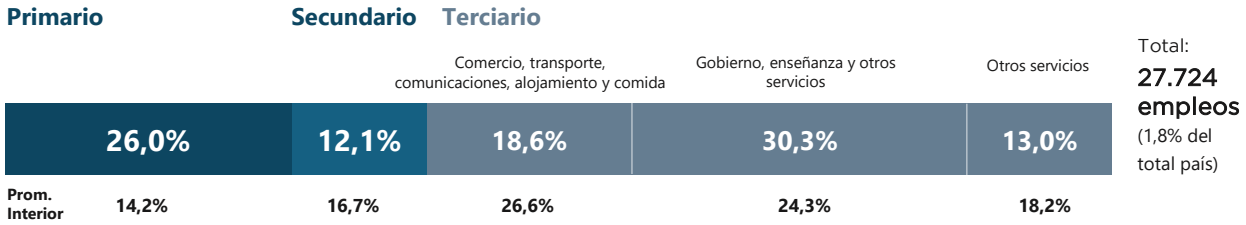
El sector primario ocupa un lugar central en la estructura productiva de Artigas, con predominio de la ganadería vacuna y ovina. Se destacan también la producción arrocera, que lo posiciona como el principal productor del norte del país, y el polo agrícola de Bella Unión, especializado en el cultivo de caña de azúcar y, en menor medida, la horticultura.

El sector secundario presenta un desarrollo industrial limitado y estrechamente vinculado a la producción primaria, principalmente a través del complejo sucroalcoholero de ALUR, el procesamiento de arroz y la extracción y talla de piedras semipreciosas (ágatas y amatistas).

El sector terciario se concentra en comercio y servicios, en buena medida asociados al agro y a la dinámica fronteriza con Brasil y Argentina.

FIGURA 2

## Distribución del empleo por sector de actividad económica




Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de Previsión Social (BPS). Nota: Los datos corresponden al año móvil cerrado en setiembre 2025. Para algunos rubros no se dispone del número exacto de cotizantes por departamento en el período, por lo que los datos faltantes se imputan utilizando ponderaciones a partir del visualizador del BPS para el promedio diciembre 2025 – mayo 2026.

Según los registros del BPS, Artigas concentra el 1,8% del empleo nacional, con un peso del sector primario que prácticamente duplica el promedio del interior (Figura 2). Las actividades agropecuarias y vinculadas a la explotación de minas y canteras representan el 21% y 5% de los ocupados, respectivamente, frente al 14% que ambas actividades reúnen en el interior. Por su parte, el sector secundario —industria y construcción— concentra el 12%, por debajo del 17% del interior, mientras que el terciario agrupa el 62%, frente al 69%. Dentro de este último destacan la administración pública (21%), el comercio (12%) y la salud (6%).

En la distribución sectorial de la masa salarial, es decir, la totalidad de remuneraciones pagadas a los trabajadores, el secundario y el terciario aumentan su participación respecto al empleo, hasta alcanzar el 14% y 69%, respectivamente, mientras que el primario representa el 17%.

# Estructura empresarial

Artigas cuenta con 4.457 empresas, equivalentes al 0,9% del total nacional. Su estructura por tamaño es similar a la del interior y del conjunto del país con un claro predominio de las firmas más pequeñas (Tabla 1). Las medianas y grandes representan apenas el 2% del total departamental, mientras que aquellas con menos de 20 trabajadores concentran el 98% restante. En relación con su población, Artigas registra 58 empresas cada 1.000 habitantes, por debajo de la proporción del interior y del total país. Si se consideran únicamente las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) —excluyendo patrones sin dependientes—, la cifra se reduce a 25 cada 1.000 habitantes, también por debajo de ambas referencias. No obstante, estas tienen un papel central en el empleo departamental, al concentrar el 86% de los puestos de trabajo.

TABLA 1

## Cantidad de empresas según tramo de personal ocupado

| **Tamaño empresas** por tramo personal ocupado | **Artigas** | | **Interior** | | **Total país** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Patrón sin dependiente** | 2.502 | *56%* | 84.660 | *56%* | 132.566 | *54%* |
| **Micro** (1 a 4) | 1.344 | *30%* | 45.007 | *30%* | 76.745 | *31%* |
| **Pequeña** (5 a 19) | 521 | *12%* | 17.190 | *11%* | 29.469 | *12%* |
| **Mediana** (20 a 99) | 83 | *1,9%* | 3.241 | *2%* | 6.542 | *3%* |
| **Grande** (100 y más) | 7 | *0,2%* | 376 | *0,2%* | 1.123 | *0,5%* |
| **Total** | **4.457** | ***0,9%*** | **150.474** | ***61,1%*** | **246.445** | ***100%*** |
| **Densidad empresarial** | | | | | | |
| **Empresas** cada 1.000 habitantes | **58** | | 69 | | **70** | |

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de Previsión Social (BPS), Instituto Nacional de Estadística (INE) y Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).

# CONDICIONES PARA LA INVERSIÓN

Artigas cuenta con atributos que lo distinguen dentro del país y ofrecen oportunidades para atraer inversiones y diversificar su estructura productiva. Su condición de triple frontera, la riqueza de sus recursos naturales y una base agroindustrial con actividades singulares constituyen ventajas sobre las que puede impulsar nuevas actividades. A estas condiciones se suman atractivos turísticos con potencial de desarrollo y una población relativamente joven, con vínculos culturales y lingüísticos con Brasil. El desafío es transformar estos diferenciales en oportunidades de inversión que permitan agregar valor a la producción local, generar empleo y fortalecer la integración económica con la región.

## Diferencial del departamento

- **Recursos naturales, condiciones climáticas y potencial energético.** Yacimientos de ágatas y amatistas de reconocimiento internacional, con el sitio de Los Catalanes declarado Patrimonio Geológico Mundial por la UNESCO; recursos hídricos y condiciones climáticas favorables para los cultivos tempranos y el riego, con precipitaciones 15% superiores al promedio nacional (1.525 mm frente a 1.322 mm anuales) y la mayor temperatura media anual del país (19,6 °C frente a 17,7 °C). Además, presenta condiciones favorables para la generación de energía eólica y solar, con la mayor irradicación solar del país (4% superior al promedio nacional) y un potencial eólico destacado (4% superior al promedio de los departamentos en sus zonas más ventosas).
- **Base agroindustrial con actividades distintivas.** Producción arrocera con alta productividad, horticultura y cultivo de caña de azúcar, con infraestructura de riego y experiencia en procesamiento agroindustrial, elaboración de biocombustibles y generación de electricidad a partir del bagazo de caña. Se destaca también la ganadería vacuna y ovina, desarrollada en buena medida sobre campos de basalto.
- **Activos para el desarrollo turístico.** Canteras de amatistas y ágatas, talleres de artesanía, potencial termal asociado al Acuífero Guaraní, recursos naturales para el turismo náutico y observación de aves en los ríos Uruguay y Cuareim. Se destaca en particular el carnaval con identidad propia que atrae visitantes de Uruguay y Brasil.
- **Ubicación de triple frontera y vínculos regionales.** Único departamento uruguayo que limita con Brasil y Argentina, con conexiones terrestres a Quaraí y Barra do Quaraí, y proximidad a Monte Caseros.
- **Población joven y amplio conocimiento de portugués.** El 36% de los habitantes tiene menos de 25 años, frente al 32% a nivel nacional, y presenta la mayor tasa de fecundidad del país (1,80 hijos por mujer frente a 1,36 a nivel nacional). La familiaridad con el portugués y los estrechos vínculos culturales con Brasil favorecen las oportunidades comerciales, turísticas y de servicios en la región.

Sobre estas bases, se abren **oportunidades para agregar valor en actividades donde Artigas ya cuenta con recursos**, como las piedras semipreciosas, la caña de azúcar y la bioenergía, el arroz y la ganadería vacuna y ovina, **y para avanzar en nuevas áreas** vinculadas al turismo y los servicios asociados a la integración fronteriza (ver *Ejes estratégicos para el desarrollo de Artigas*, pág. 20).

Aprovecharlas exige, al mismo tiempo, atender las **restricciones que condicionan la capacidad del departamento para captar inversiones**. Algunas son propias del territorio, como el desempleo, la informalidad y la débil articulación transfronteriza, mientras que otras derivan de barreras nacionales a la competitividad, agravadas por las diferencias de precios con Brasil (ver *Competitividad de precios frente a Brasil*, pág. 8, y *Nudos críticos para el desarrollo*, pág. 25).

# COMPETITIVIDAD DE PRECIOS FRENTE A BRASIL

FIGURA 3

## Tipo de cambio real bilateral con Brasil

Índice promedio 1975-2026 = 100




Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central del Uruguay (BCU), Banco Central de Brasil (BCB) e INE. Nota: Las proyecciones corresponden al 30 de octubre de 2026 para Brasil y a la Encuesta de Expectativas de octubre de 2026 para Uruguay.

Uruguay presenta una tendencia de encarecimiento relativo frente a Brasil en las últimas dos décadas. Actualmente el tipo de cambio real bilateral se ubica cerca de 40% por debajo de su promedio histórico, lo que refleja una pérdida de competitividad de precios frente al país vecino. Si bien la brecha se había reducido levemente durante el último año, la depreciación del real tras las elecciones brasileñas generó que la diferencia retorne a niveles similares a un año atrás. Para los próximos dos años, las proyecciones apuntan a que la brecha de precios se mantendría en torno a los niveles actuales.

Para mitigar lo anterior, la Ley N.º 20.419 de 2025 habilitó una exoneración de hasta el 75% de aportes patronales por nuevos empleos en determinados sectores, a un máximo de 60 km de los pasos fronterizos. Además, incluyó una reducción del IVA en compras presenciales de consumidores finales con medios electrónicos en comercios minoristas a un máximo de 20 km de dichos pasos, y un régimen simplificado de importación, con exoneraciones tributarias, para determinadas MIPYMES minoristas y productos autorizados. Estas medidas, algunas también aplicables en la frontera con Argentina, se complementan con la rebaja del IMESI en naftas.

## Indicador de Precios Fronterizos (IPF - UCU)

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

Último dato disponible (set-26)

**+55,5%**

más caro Artigas que Quaraí

(**+64% en nov-26**, cálculos propios)

**+118%** bienes y servicios diversos
**+105%** bebidas alcohólicas y tabaco
**+61%** productos del hogar
**+59%** alimentos y bebidas no alcohólicas
**+35%** prendas de vestir y calzado
**+10%** transporte y combustibles

Promedio últimos 12 meses

**+62%**

Promedio últimos 2 años

**+68%**

(máx.: +83% en nov-24)

Fuente: Elaboración propia con base en Indicador de Precios Fronterizos de la Universidad Católica del Uruguay (UCU).

# INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD

## VIAL

**Rutas departamentales** y conexiones de referencia

| | |
|---|---|
| CORREDOR INTERNACIONAL | Ruta 3: **Bella Unión** ↔ Salto (1:30 hs) ↔ Montevideo (6:00 hs) conexión con Ruta 1 |
| RED PRIMARIA Y SECUNDARIA | Ruta 4: **Bella Unión** (2:00 hs) ↔ **Artigas** ↔ Rivera (1:45 hs) conexión con Ruta 5 |
| | Ruta 30: **Artigas** ↔ Salto (2:45 hs) conexión con Ruta 31 ↔ Montevideo (6:00 hs) conexión con Ruta 3 y 1 |

TABLA 2

### Características de la red vial departamental

| | | Artigas | Posición | Promedio interior |
|---|---|---|---|---|
| **Extensión** | Km (% del total nacional) | **394 (4,3%)** | 13°/19 | 495 (5,5%) |
| **Densidad** | Km / Km² | **0,03** | 15°/19 | 0,06 |
| **Estado de conservación** | Índice, >70 Bueno* | **78,9** | 9°/19 | 77,8 |
| **Distancia a puertos** | Montevideo | **604** | 19°/19 | 273 |
| | Nueva Palmira | **523** | 19°/19 | 310 |
| **Parque automotor de carga** | Unidades (% del total nacional) | **625 (1,9%)** | 17°/19 | 1.635 (4,9%) |

**84%**
de las carreteras en buen estado (1% regular y 15% malo)

**16%**
de la red corresponde a corredor internacional (23% primaria, 54% secundaria y 7% terciaria)

**44%**
de la red vial cuenta con carpeta asfáltica (50% tratamiento bituminoso, 6% tosca y 0% hormigón)

**-24%**
de frecuencias de transporte de pasajeros desde y hacia Tres Cruces en 2025 vs 2019 (-10% a nivel país)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Terminal Tres Cruces; Visualizador Indicadores de Activos Viales (MTOP); MTOP (2026), "Anuario estadístico de Transporte 2025"; y Google Maps. *100-86 muy bueno, 85-71 bueno, 70-51 regular, 0-50 malo.

Si bien factores geográficos como la distancia a los puertos y a los principales centros de producción y consumo constituyen condiciones estructurales que no pueden modificarse, sus efectos sobre los costos de transporte y logística pueden mitigarse mediante una infraestructura vial en buen estado y con niveles adecuados de conectividad. En este sentido, Artigas presenta ciertas deficiencias en el estado de conservación de las rutas y la caminería rural, a las que se suman limitaciones en la cobertura de la red vial, que dificultan la conectividad tanto dentro del departamento como con el resto del país, especialmente entre la capital departamental y otros centros urbanos. En este contexto, mejoras en la infraestructura vial podrían contribuir a fortalecer la competitividad de actividades como la ganadería, la producción arrocera y el turismo, al facilitar el acceso a los mercados, agilizar el transporte y reducir los costos logísticos.

Artigas cuenta con dos pasos fronterizos terrestres hacia Brasil: el puente de la Concordia, que conecta la capital departamental con Quaraí, y el puente Bella Unión – Barra do Quaraí, que une ambas localidades. Sin embargo, no dispone de una conexión vial directa con Argentina. Actualmente, Bella Unión y Monte Caseros están conectadas mediante un servicio de lancha para pasajeros. El municipio de Bella Unión proyecta incorporar una embarcación que permita también el traslado de vehículos y cargas.

En este contexto, el proyecto del puente internacional Bella Unión – Monte Caseros, de interés binacional desde hace más de cuatro décadas, representa una oportunidad para mejorar la conectividad y la integración comercial entre Uruguay y Argentina, en un punto estratégico próximo a la triple frontera con Brasil. La obra, con un costo estimado de USD 113,9 millones, cuenta con estudios de viabilidad económica, técnica,[1] y ambiental que identificaron beneficios potenciales para el transporte regional. No obstante, estos dependen en buena medida de la captación de tránsito internacional de cargas y de medidas logísticas complementarias. Pese a los avances técnicos y las gestiones binacionales, el proyecto aún carece de financiamiento definido, por lo que su ejecución permanece sujeta a decisiones políticas y presupuestarias.

## AÉREO

*Aeropuerto Internacional de Artigas (ATI)*

Tráfico anual (2024):

**453** vuelos nacionales

**16** vuelos internacionales

**+400** pasajeros movilizados

El Aeropuerto Internacional de Artigas opera vuelos no regulares civiles y militares. En 2024, concentró menos del 3% de los vuelos nacionales e internacionales en aeródromos del país (excluyendo el Aeropuerto Internacional de Carrasco).

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica (Dinacia) (2026), "Boletín Estadístico, año 2025".

## ENERGÍA ELÉCTRICA

Artigas cuenta con el parque eólico Juan Pablo Terra a pocos kilómetros de la capital. El departamento presenta además potencial para ampliar esta actividad: el 10% de su territorio más ventoso tiene una densidad media de potencia de 423 W/m², superior al 10% del territorio más ventoso del país (418 W/m²), y al promedio de los departamentos (406,5 W/m²).

Por su parte, en Tomás Gomensoro opera el parque solar fotovoltaico Alto Cielo. Además, el departamento presenta condiciones favorables para la generación de energía solar: la irradiación global horizontal (GHI), que mide la energía solar recibida diariamente por unidad de superficie horizontal, alcanza los 4,82 kWh/m²/día en el departamento, el valor más alto del país y superior al promedio nacional de 4,62 kWh/m²/día.

| | | | |
|---|---|---|---|
| ***Parque Eólico***<br>*Juan Pablo Terra* | Potencia instalada<br>67,2 MW | Generación (2025)<br>230,8 GWh | **5,2%** del total de energía eólica<br>**1,5%** del total de energía eléctrica |
| ***Parque Solar***<br>*Alto Cielo* | Potencia instalada<br>26 MW | Generación (2025)<br>35,4 GWh | **6,0%** del total de energía solar<br>**0,2%** del total de energía eléctrica |

Fuente: Elaboración propia con base en Laboratorio de Energía Solar (Udelar) en Ausenco (2024), "Análisis en logística, infraestructura y localizaciones para la cadena de valor de derivados de hidrógeno verde en Uruguay", Global Wind Database, Parque Eólico Juan Pablo Terra de ADME, Ministerio de Industria, Energía y Minería, y UTE.

[1]Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) (2021), "Puente Internacional Monte Caseros (RA) y Bella Unión (ROU)".



# 2

# Capital humano, trabajo y calidad de vida

# MERCADO LABORAL Y CAPITAL HUMANO

## Estructura poblacional y dinámicas demográficas

FIGURA 4

### Población según rangos etarios

| | 0-14 años | 15-24 años | 25-54 años | 55-64 años | +65 años |
|---|---|---|---|---|---|
| **Artigas** | **22%** | **14%** | **38%** | **11%** | **14%** |
| Uruguay | 18% | 14% | 41% | 11% | 16% |

**+2% crecimiento** intercensal de la **población** de Artigas (entre 2011 y 2023)

**7º departamento con menor crecimiento**; por debajo de la variación para la totalidad del país (+2,5%)

**12,6% de los residentes de Artigas nacieron fuera del departamento**

**(3º departamento con menor proporción)**

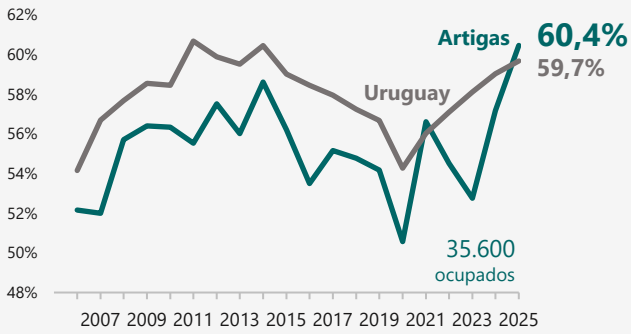
**11% nacidos en otro departamento** (37% Montevideo, 35% Salto, 6% Paysandú, 5% Rivera, 3% Tacuarembó), y **1,6% en otro país** (72% Brasil, 11% Argentina, 5% Venezuela, 3% Colombia, 2% España).

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

FIGURA 5

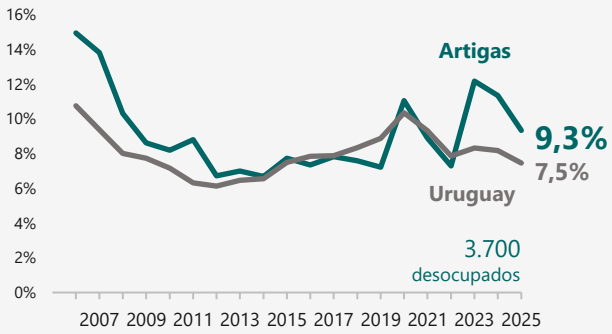
### Tasa de empleo

6º departamento con mayor tasa de empleo




### Tasa de desempleo

4º departamento con mayor tasa de desempleo




Tasa de **informalidad**: 38,9% (3º departamento con mayor tasa, detrás de Cerro Largo y Rivera; 21,9% para todo el país), 13.900 personas

Ocupados que no están registrados a la seguridad social (2025).

Tasa de **subempleo**: 15,0% (departamento con mayor tasa; 9,3% para todo el país), 5.300 personas

Ocupados que trabajan menos de 40 horas semanales, desean trabajar más y están disponibles para hacerlo, pero no consiguen más trabajo (2025).

Tasa de **desempleo juvenil**: 22,6% (3º departamento con mayor tasa; 17,2% para todo el país), 2.100 jóvenes

Tasa de desempleo para jóvenes entre 14-29 años (2025).

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2025 (INE) y Observatorio Territorio Uruguay (OTU) – OPP (a partir de ECH - INE).

Gran parte de los indicadores laborales de Artigas presentan un desempeño menos favorable que el promedio nacional, con tasas de desempleo, informalidad, subempleo y desempleo juvenil entre las más altas del país. A ello se suman dificultades para encontrar personal calificado, especialmente en áreas técnicas y especializadas, y una oferta formativa limitada y poco alineada con las necesidades productivas. La escasez de oportunidades laborales impulsa la emigración de jóvenes y dificulta su retorno, profundizando las carencias de capital humano y restringiendo el desarrollo productivo del departamento.

# Educación

En el plano educativo, los indicadores de Artigas muestran una posición intermedia entre los demás departamentos del interior, aunque persisten rezagos respecto al total nacional, especialmente en la culminación de la educación media, en línea con las carencias de formación general señaladas por referentes consultados.

TABLA 3

## Indicadores educativos

| | Total país | Artigas | Posición |
|---|---|---|---|
| **Nivel de escolaridad**<br>Promedio de años de educación de las personas de 25 años y más | 9,9 | **8,8** | 12° / 19 |
| **Población con educación secundaria**<br>Porcentaje de personas de 25 años o más que culminaron educación media superior | 36,2% | **24,8%**<br>11.300 adultos | 13° / 19 |
| **Población con educación terciaria**<br>Porcentaje de personas de 25 años o más que culminaron educación terciaria | 16,0% | **10,8%**<br>4.900 adultos | 11° / 19 |

Fuente: Elaboración propia con base en ECH 2025 (INE). Nota: Terciaria comprende no universitaria, magisterio, profesorado, universidad o posgrado.

La oferta de educación terciaria se concentra en formación docente y carreras técnicas de UTU (Tabla 4). Si bien Udelar tiene presencia institucional en Artigas, no ofrece carreras universitarias completas, por lo que acceder a una formación universitaria diversificada requiere trasladarse a otros departamentos, con los centros más cercanos en Rivera (180 km) y Salto (200 km). En este contexto, UTEC anunció el desarrollo de un espacio universitario en Artigas, con propuestas de cursos, pregrados, educación continua, orientación y actividades de vinculación con el sector productivo.

TABLA 4

## Oferta académica terciaria

### TERCIARIA NO UNIVERSITARIA: 273 estudiantes

**DIR. GRAL. DE EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL** (DGETP-UTU)

| Centro y carrera | Matrícula |
|---|---|
| **Escuela Técnica Artigas**<br>*Turismo, Inmobiliaria, Remates, Diseño Gráfico, Comunicación y Secretariado en Portugués* | 135 |
| **Centro Educativo Dr. Pedro Figari Artigas**<br>*Administración, RR. HH., Marketing y Automatización* | 78 |
| **Escuela Técnica Bella Unión**<br>*Administración, Redes y Software, Diseño Gráfico y Sistemas Agrarios Familiares* | 60 |

### FORMACIÓN EN EDUCACIÓN: 1.055 estudiantes

**INSTITUTO DE FORMACIÓN DOCENTE** (IDF Artigas)

| Carrera | Matrícula |
|---|---|
| Profesor de **Educación Media**<br>*Historia, Literatura, Matemática, Ciencias Biológicas, Ciencias Geográficas, Inglés, Portugués, entre otras* | 702 |
| Maestro de **Educación Primaria** | 218 |
| Maestro de **Primera Infancia** | 90 |
| Certificación en **Lenguas Extranjeras** (Portugués) | 45 |

Fuente: Elaboración propia con base en ANEP CFE, "reporte anual IFD Artigas, 2026"; y ANEP DGETP-UTU, "Reporte de Matrícula 2025".

Estas limitaciones dificultan la formación y retención de capital humano, así como la respuesta a las necesidades productivas del departamento. Por otra parte, el 74% de la población urbana de 15 a 60 años declara conocimientos de portugués, la mayor proporción del país (INE, ETI 2019), lo que constituye una capacidad relevante por su condición fronteriza. Ampliar las oportunidades de formación y fortalecer su articulación con el sector productivo resulta clave para el desarrollo departamental. En este sentido, se identifican cuatro áreas estratégicas a impulsar.

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

- Turismo profesionalizado
- Capacidades técnicas para agro e industria
- Servicios logísticos y comercio internacional
- \+ Formación Dual (vinculada al trabajo: inserción juvenil y articulación con empresas)

# CONVIVENCIA SOCIAL

Artigas presenta niveles de ingreso entre los más bajos del país, elevada pobreza y una alta presencia de asentamientos irregulares. En seguridad pública, registra una baja percepción de inseguridad (21% frente al 40% nacional) y tasas delictivas inferiores al total del país, aunque destaca la elevada incidencia de delitos vinculados a estupefacientes.

**INGRESOS:**

**$24.400** promedio
**ingreso mensual per cápita**

**18° entre departamentos**

Total país: $38.200

($77.400 ingreso de los hogares promedio, 15° entre departamentos)

15° departamento con mayor desigualdad de ingresos (ratio 5,1 vs 7,4 total país)*

**POBREZA:**

**23,1%**
**de la población por debajo de la línea de pobreza,**
17.900 personas

**3° departamento con mayor pobreza**

Total país: 16,6%

Valor línea de pobreza (promedio hogares): $44.500

**ASENTAMIENTOS:**

**36**
**asentamientos irregulares,**
6 asentamientos más que en 2018

**1° departamento con mayor cantidad**
(en relación con su población)

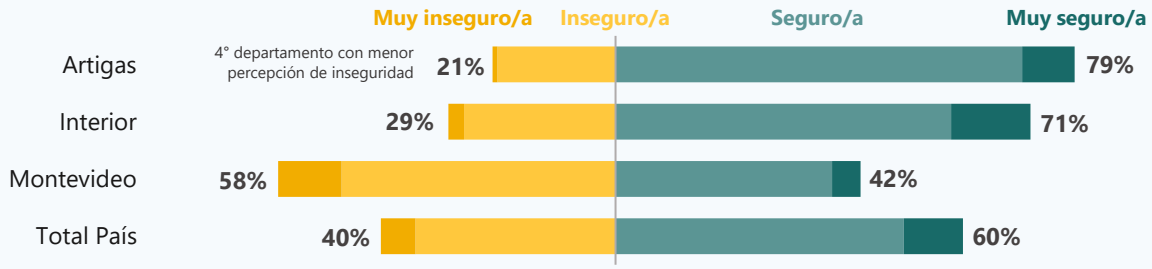
Fuente: Elaboración propia con base en INE (ECH) y Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (2025) "Actualización cartográfica nacional de asentamientos irregulares para 2024". Nota: Pobreza e ingresos corresponden a 2025 y asentamientos a 2024. Ingreso disponible ajustado (con valor locativo), a precios constantes de enero 2025. Se reportan 667 asentamientos irregulares a nivel país. *Ratio quintil más rico sobre quintil más pobre.

## Seguridad pública

FIGURA 7

### Percepción de seguridad

Porcentaje de personas según percepción de seguridad al caminar solas por su barrio de noche, 2025



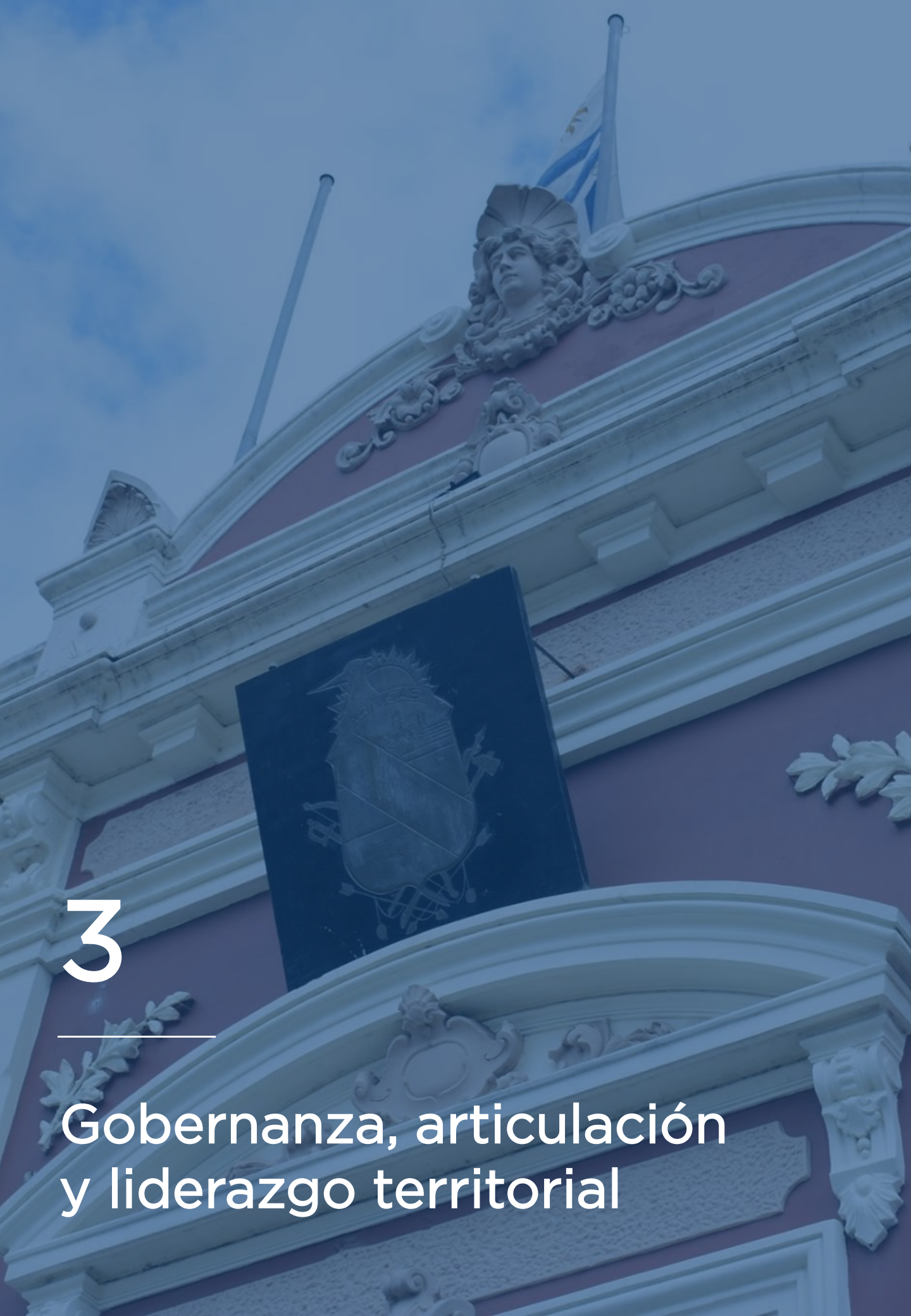

Fuente: Elaboración propia con base en ECH (Encuesta de Victimización). Nota: Se excluyen las respuestas "No sabe/No contesta" o "No camino solo/a en mi barrio de noche" por un motivo no relacionado con la inseguridad; la categoría "Inseguro/a" incluye a quienes declaran sentirse inseguros/as al caminar solos/as por su barrio durante la noche y a quienes no realizan dicha actividad por sentirse inseguros/as.

TABLA 5

### Indicadores de niveles delictivos y dotación policial

| | Total país | Artigas | Posición |
|---|---|---|---|
| **Tasa de homicidios**<br>Cada 100.000 habitantes, promedio 2023 - 1er semestre 2026 | 10,6 ▲ | **6,2** ▼ | 10° / 19 |
| **Tasa de rapiñas**<br>Denuncias cada 100.000 habitantes, promedio 2023 – 2025 | 518 ▼ | **46** ▼ | 14° / 19 |
| **Tasa de hurtos**<br>Denuncias cada 100.000 habitantes, promedio 2023 – 2025 | 3.021 ▼ | **1.875** ▼ | 15° / 19 |
| **Tasa de delitos vinculados a estupefacientes**<br>Vinculados a ley N.º 14.294, cada 100.000 habitantes, promedio 2022 – 2024 | 103 | **209** 162 delitos | 2° / 19 |
| **Relación población por policías**<br>Cantidad de personas por policía en Jefaturas departamentales, 2026 | 174 | **134** 1 policía cada 134 personas | 15° / 19 |

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio del Interior y Área de Estadística y Criminología Aplicada (Sistema de Gestión de Seguridad Pública, Observatorio y Plan Nacional de Seguridad Pública 2025–2035). Nota: Las variaciones se calculan respecto al promedio de los tres años previos. Las tasas de rapiñas y hurtos registraron caídas interanuales en 2024 y 2025; en tanto la de homicidios aumentó en 2025, aunque disminuyó en el primer trimestre de 2026 frente a igual período de 2025. La dotación policial refiere a la fuerza real en Jefaturas departamentales, que totaliza 17.856 efectivos (53% del total); y el total país corresponde al promedio de todos los departamentos (Jefaturas).



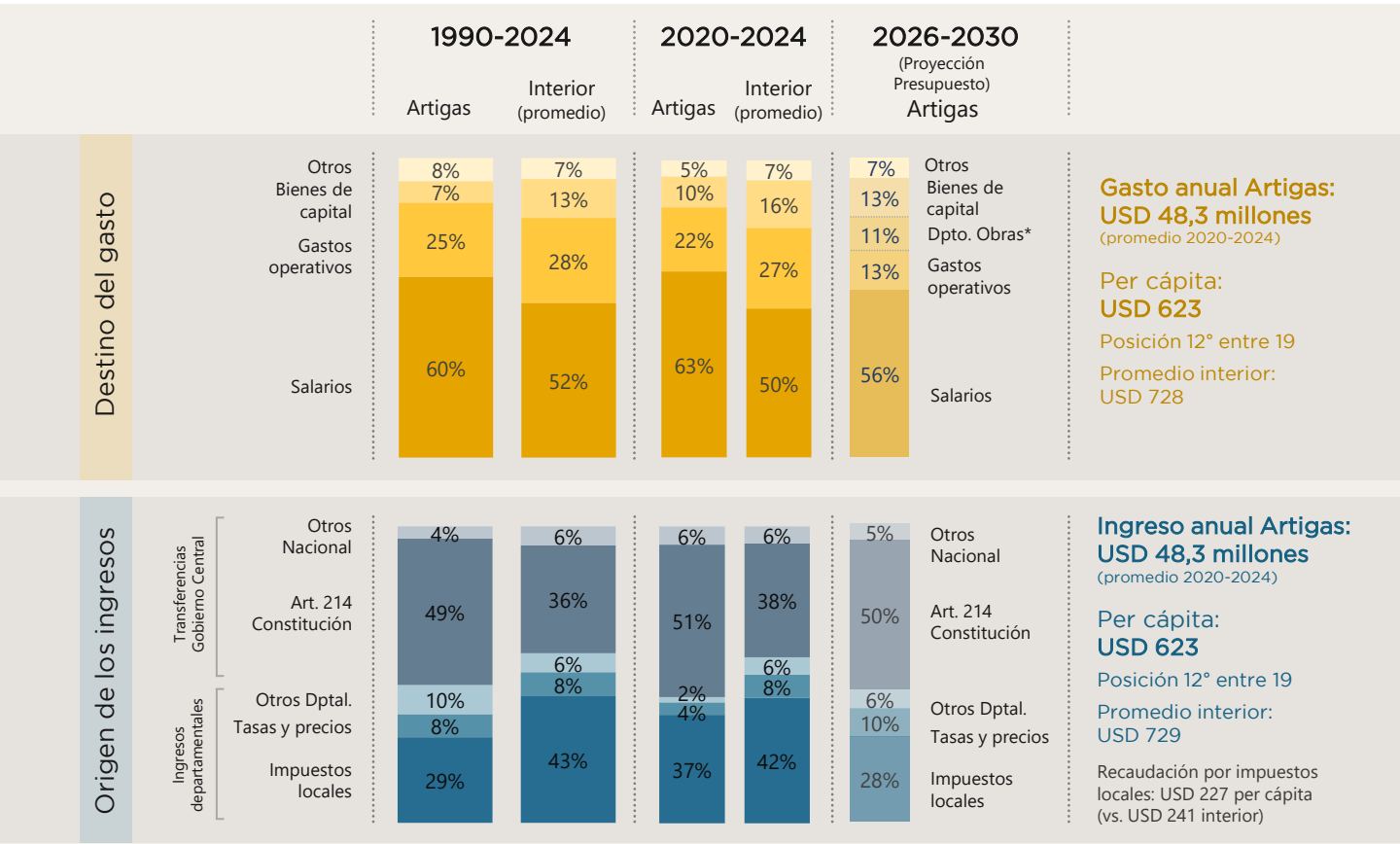
# 3

# Gobernanza, articulación y liderazgo territorial

# Recursos departamentales

FIGURA 8

## Composición de los ingresos y gastos de la Intendencia de Artigas




Fuente: Elaboración propia con base en OTU (OPP) y Gobierno de Artigas (2026), "Presupuesto Quinquenal 2026-2030". Nota: Salarios (Grupo 0), gastos operativos (Grupos 1 y 2), inversión (Grupo 3) y otros (restantes grupos). *Salarios y gastos operativos del departamento de obras, excluye bienes de capital.

Durante el último quinquenio, la Intendencia de Artigas destinó casi dos tercios de su presupuesto al pago de salarios, una proporción superior tanto a su promedio histórico (60%) como al del conjunto de las intendencias del interior (50%). Los bienes de capital, en cambio, representó apenas el 10% del gasto, por encima de su nivel histórico, pero por debajo del promedio del interior; aunque la proporción de fondos del gobierno central para proyectos de infraestructura vial y transporte en Artigas es mayor que para el promedio del interior. En cuanto a los ingresos, se observa una mayor dependencia de las transferencias del gobierno central y una menor participación de la recaudación tributaria local.

TABLA 6

## Distribución de fondos del gobierno central para proyectos en Artigas

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

| Categoría | Artigas | Interior (promedio) |
|---|---|---|
| Infraestructura vial y transporte | 84,6% | 67,7% |
| Limpieza y saneamiento | 9,6% | 5,2% |
| Maquinaria | 3,5% | 4,1% |
| Desarrollo productivo | 1,7% | 3,6% |
| Cultura, deporte y recreación | 0,1% | 5,1% |
| Urbanización y alumbrado | 0,0% | 13,8% |
| Otros | 0,4% | 0,6% |
| **Total** | **100%** | **100%** |

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

Gasto anual de OPP en Artigas a través de sus programas:
**USD 5,3 USD millones**
(94% a infraestructura vial, transporte, limpieza y saneamiento)

Per cápita: **USD 69**

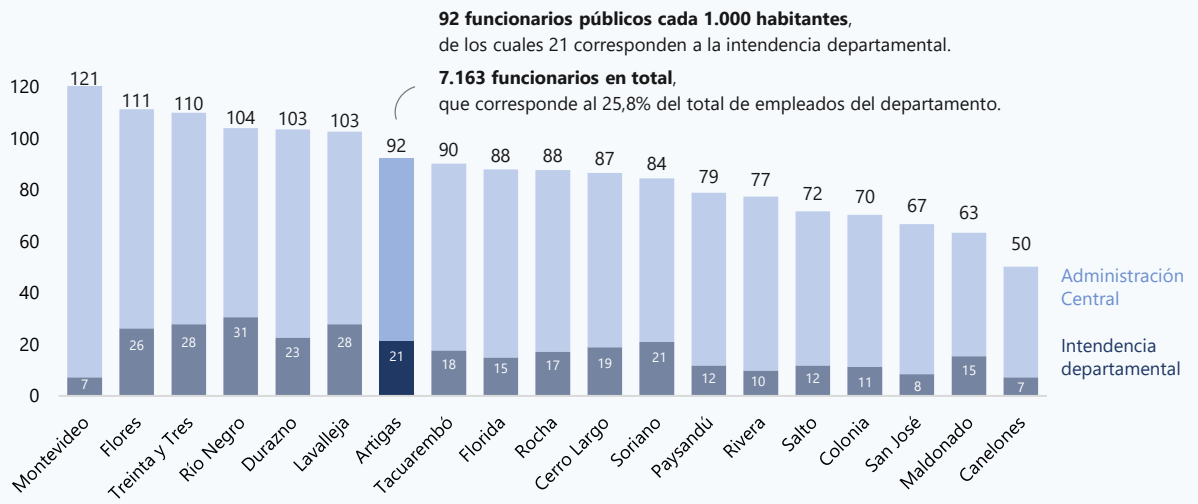
Posición 6° entre 19 departamentos

Promedio interior: USD 56

FIGURA 9

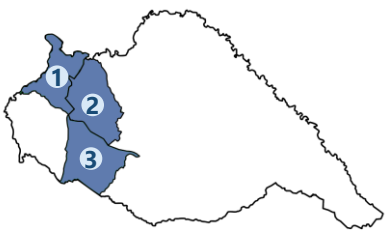
## Funcionarios públicos por departamento

Total (intendencia departamental y administración central), cada 1.000 habitantes (2025)




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

# Municipios de Artigas




Artigas cuenta con tres municipios: Bella Unión, Tomás Gomensoro y Baltasar Brum. En conjunto, abarcan el 18% del territorio y el 31% de los habitantes del departamento.

Entre los cometidos de los municipios se encuentra la gestión de servicios locales, mantenimiento urbano, espacios públicos y alumbrado. Además, atienden reclamos vecinales y colaboran en ordenamiento territorial, higiene y tránsito.

TABLA 7

## Características de los municipios

| | Municipio | Población (hab.) | Superficie (Km²) | Distribución del gasto municipal | Presupuesto anual (USD millones) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Bella Unión | 18.406 | 547,0 | Salarios 79% · Gastos operativos 20% · Inversiones 1% | 6,8 |
| 2 | Tomás Gomensoro | 2.902 | 804,5 | 73% · 21% · 3% | 2,0 |
| 3 | Baltasar Brum | 2.608 | 754,0 | 73% · 25% · 1% | 1,9 |

Fuente: Elaboración propia con base en Censo 2023 (INE, 2025) y OTU (OPP). Nota: Gasto clasificado a nivel de Grupo (ver Nota de la Figura 8).

### Comisión Sectorial de Descentralización

Integrada por representantes del Gobierno nacional y del Congreso de Intendentes, tiene como finalidad la coordinación de políticas de descentralización y la aprobación de proyectos de inversión territorial. Desde abril de 2026, es presidida por Emiliano Soravilla, intendente de Artigas, lo que constituye una oportunidad para dar visibilidad a los desafíos y la perspectiva del departamento en la agenda nacional.

# Entorno institucional

TABLA 8

## Espacios de articulación entre agentes públicos y privados

| | | Instituciones | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ■ *Coordinador* ○ *Socio estratégico* | | Intendencia de Artigas | MTSS | MIEM | ALUR | CTMSG | Uruguay XXI | LATU | INEFOP | ANDE | CCIA | CCIBU | BROU | Sector productivo |
| Programas | Transforma Territorio | ○ | | ■ | | ○ | | | | | | | | ○ |
| | Desarrollo de Proveedores Locales | | | | ○ | | | | | ■ | | | | ○ |
| | Más Comercio | ○ | | ○ | | | ■ | ○ | ○ | ○ | | | ○ | ○ |
| | Programa de Inversión Productiva | ○ | ■ | | | | | | | | | | | ○ |
| Centros | Centro PYME | ○ | | | | | | | | ■ | ○ | ○ | | ○ |
| | Centro Técnico de Empleo | ○ | ■ | | | | | | | | | | | ○ |

Artigas cuenta con instituciones que articulan acciones entre el sector público y privado para promover el desarrollo productivo del departamento. Estas iniciativas, de distinto alcance y escala, conforman un ecosistema orientado a impulsar y fortalecer el emprendimiento, mejorar la competitividad empresarial, facilitar el acceso a políticas públicas y fomentar la innovación. La Tabla 8 presenta los principales programas en curso, las instituciones impulsoras y los actores partícipes.

Entre los programas, **Transforma Territorio** brinda apoyo financiero a MYPES y productores familiares para impulsar inversiones que mejoren su competitividad y sostenibilidad. **Más Comercio**, de Uruguay XXI, busca fortalecer las capacidades exportadoras de las PYMES mediante herramientas para mejorar productos, estrategias comerciales y acceso a mercados. El **Programa de Inversión Productiva**, impulsado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), apoya emprendimientos productivos vinculados al desarrollo local.

A estas iniciativas se suman centros que funcionan como espacios para acercar servicios y brindar herramientas. El **Centro PYME**, impulsado por ANDE, brinda asesoramiento, asistencia técnica, capacitación y orientación para el financiamiento, con el objetivo de fortalecer la gestión y el crecimiento empresarial. El **Centro Técnico de Empleo y Formación Profesional**, liderado por el MTSS, facilita el vínculo entre trabajadores y empresas mediante servicios de orientación e intermediación laboral.

El programa **Desarrollo de Proveedores Locales** ofrece asistencia a empresas para fortalecer sus capacidades productivas y desarrollar su potencial como proveedoras.

A pesar de la presencia de diversos centros y programas, persisten dificultades vinculadas principalmente al exceso de burocracia y la falta de planificación territorial. El desafío pasa por mejorar la coordinación y promover una planificación conjunta entre los actores. En este sentido, los espacios de articulación existentes constituyen una base favorable para avanzar hacia un entorno institucional más integrado.



# 4

# El potencial de Artigas y sus principales obstáculos

# Ejes estratégicos para el desarrollo de Artigas

A partir del análisis de la estructura productiva, la literatura disponible[2] y el relevamiento a referentes locales, se identificaron cinco ejes estratégicos para el desarrollo de Artigas. Estos se sustentan en recursos con potencial para un mayor aprovechamiento: piedras que se exportan mayoritariamente en bruto, una frontera que funciona más como restricción que como oportunidad y una producción agropecuaria con escaso procesamiento.

Su desarrollo permitiría diversificar la economía y generar nuevas fuentes de empleo, contribuyendo también a reducir el subempleo y a favorecer la permanencia de los jóvenes. Los cinco ejes, además, se complementan entre sí: las piedras vinculan la minería con el turismo; el riego y el clima permiten ampliar la producción agropecuaria y su transformación industrial; y la frontera abre oportunidades para acceder a mercados de mayor escala.

## 1 Piedras de Artigas: una marca registrada

Uruguay es el primer productor mundial de ágatas y el segundo de amatistas, de alta calidad internacional y cuya extracción se concentra casi en su totalidad en Artigas. Allí se encuentra el yacimiento de Los Catalanes, reconocido por la UNESCO entre los 100 sitios geológicos más importantes del mundo. En 2025 las exportaciones superaron los USD 60 millones (Uruguay XXI), y las reservas disponibles permitirían aumentar la extracción durante décadas. Las principales limitantes para agregar valor localmente son los mayores costos de procesamiento frente a Brasil y China, la falta de personal calificado, las barreras arancelarias para ciertos productos elaborados en mercados como Estados Unidos y la elevada concentración de las ventas en compradores chinos, afectados recientemente por un exceso de inventarios.

La oportunidad no está en competir en el procesamiento masivo, sino en ampliar mercados para la piedra natural y desarrollar productos de mayor valor agregado en segmentos especializados.

- **Promoción comercial y posicionamiento internacional** (Uruguay XXI, MRREE y sector privado): desarrollar una marca y fortalecer la presencia en ferias internacionales para fomentar la demanda, inversiones y acuerdos comerciales; continuar con iniciativas como la Semana de la Amatista.
- **Clasificación, certificación y diferenciación** (MIEM, Asociación de Mineros de Artigas): establecer estándares de calidad y elaboración, y avanzar en el reconocimiento de las amatistas de Artigas mediante una indicación geográfica o denominación de origen, aprovechando el nuevo marco regulatorio (Decreto 246/026).
- **Formación en lapidación, diseño y comercio electrónico** (UTU, INEFOP, UTEC e Intendencia): ampliar oferta de capacitación para cubrir la escasez de mano de obra calificada.

***Experiencia internacional.*** *Idar-Oberstein (Alemania) se consolidó como centro internacional de talla y comercialización de piedras semipreciosas incluso después de agotar sus yacimientos, gracias a la especialización técnica y la elaboración de productos de alto valor.*

**Impacto potencial.** Mayor valor agregado, empleo calificado y ampliación de mercados. Si a 2030 se concretara todo el potencial exportador que estiman la Organización Mundial de Comercio y ONU, y un tercio del volumen total exportado fuera procesado, se generarían USD 43 millones adicionales (28% del total de exportaciones actuales de Artigas). Considerando todos los encadenamientos y el mayor consumo por aumento de la producción, esto implicaría un impacto total de USD 67 millones.[3]

[2]Intendencia de Artigas (2011), "Plan Estratégico Departamental de Artigas 2012-2025"; CIU (2019), "El interior industrial: Artigas"; MTSS (2024), "Análisis del mercado laboral del departamento de Artigas"; y Uruguay XXI, "Informe departamental de Artigas".
[3]International Trade Centre, ITC (OMC y ONU) (2026), "Export Potential Map" y BCU, "Matriz Insumo Producto de Uruguay 2016". El potencial exportador no realizado estimado por ITC (USD 27 millones) se atribuye en su totalidad a Artigas. Actualmente, alrededor de 20% del volumen exportado es procesado, con un precio que puede hasta quintuplicar el precio de la piedra en bruto. El impacto total incluye el valor agregado directo, indirecto e inducido, estimados con la Matriz Insumo-Producto de Uruguay 2016, suponiendo que todos los efectos quedan en el departamento.

## 2 Turismo de identidad: carnaval, piedras, naturaleza y frontera

Artigas reúne atractivos únicos en el país: el principal carnaval de escuelas de samba, las minas de amatistas y ágatas que ofrecen la posibilidad de conocer de cerca la extracción y elaboración de piedras preciosas, la triple frontera más austral del mundo, los free shops de Artigas y Bella Unión, y la reserva de Rincón de Franquía, con un entorno propicio para la observación de aves, la pesca y otras actividades náuticas.[3] Pese a los esfuerzos públicos para impulsar el turismo, el flujo de visitantes sigue siendo limitado y persisten carencias en alojamiento, gastronomía, accesos, promoción y capacitación.

### Carnaval de Artigas

Con más de 40 años de historia, es el principal carnaval de escuelas de samba del país, inspirado en el de Río de Janeiro y marcado por la cultura de frontera con Brasil. En 2026 desfilaron nueve escuelas, con aproximadamente 6.500 integrantes.

Su impacto trasciende los tres días de desfile: durante meses moviliza actividades vinculadas a la confección de vestuario, la producción artística y diversos servicios locales, además de generar demanda para la gastronomía, la hotelería y el comercio.

**20.000**
asistentes por noche
según estimaciones de las autoridades

**30%**
del público llega de otros departamentos,
especialmente de Montevideo

**$30 millones**
cuesta el evento,
de los cuales $20 a $22 millones aporta el gobierno departamental, incluyendo servicios municipales

Fuente: Ministerio de Turismo (2025), plataforma CarnavalDeArtigas.com y declaraciones del intendente recogidas por Diario La Noticia (agosto de 2026).

El potencial radica en convertir estos atractivos en experiencias turísticas que permitan captar más visitantes, prolongar su estadía y aumentar su gasto en el departamento.

- **Campañas de promoción del destino** (Intendencia, MINTUR y operadores): posicionar a Artigas como destino turístico a partir de sus principales atractivos, especialmente el Carnaval y las amatistas, dirigido al mercado nacional, el sur de Brasil y el noreste argentino.
- **Consolidación del turismo geológico y minero** (Intendencia, MINTUR y operadores): fortalecer circuitos que integren visitas a minas de amatistas y ágatas, talleres de elaboración de piedras y el Museo de la Piedra, complementando con propuestas gastronómicas y otros servicios.
- **Diseño de rutas de triple frontera, compras y naturaleza** (Intendencia, MINTUR y operadores): junto a lo anterior, conectar Artigas, Bella Unión y localidades vecinas con Rincón de Franquía y los ríos Uruguay y Cuareim. Ampliar la oferta de eventos culturales, gastronómicos y deportivos para reducir la estacionalidad, hoy marcada por el carnaval. Explorar las oportunidades de desarrollo turístico termal a 20 km de la ciudad de Artigas, a partir de los resultados favorables de la perforación realizada y considerando las inversiones necesarias.
- **Formación en hotelería, gastronomía y guiado turístico** (UTU, UTEC e INEFOP): ampliar la capacitación para mejorar la calidad de los servicios y atender una mayor demanda.

***Experiencia internacional.*** *En Ametista do Sul (Rio Grande do Sul, Brasil), antiguas galerías mineras se transformaron en museos, restaurantes y bodegas subterráneas, y el municipio, a su vez, promociona las amatistas como parte de la identidad del destino, potenciando tanto la actividad minera y el turismo.*

**Impacto potencial.** Mayor actividad, estadías más prolongadas y generación de empleo en un sector con alta participación de jóvenes. Si a 2030 se duplicaran los visitantes de fuera del departamento (estimados actualmente en 23.000) mediante una mayor promoción y mejora de la oferta, el gasto turístico aumentaría USD 14 millones por año, con un impacto económico total de USD 23 millones si se incluye el mayor dinamismo en otros sectores involucrados, y el mayor consumo de trabajadores.[4]

[4]MINTUR (2026), "Turismo receptivo. Año 2025"; CERES (2026), "Monitor de la Actividad Turística". Los visitantes de fuera del departamento llegan principalmente por el Safari Minero y el carnaval. Se supone que a 2030 este flujo superaría los 50.000 visitantes anuales, con una estadía promedio de 5 días y un gasto cercano a USD 100 diarios por persona. Sectores sobre los cuales se calcula el impacto indirecto e inducido: alojamiento, gastronomía, transporte, agencias de viajes y operadores turísticos, actividades culturales, deportivas y recreativas, alquileres turísticos y organización de eventos.

## 3 Frontera productiva: servicios, logística y mercado regional

Artigas es el único departamento del país que limita tanto con Brasil como con Argentina, lo que le otorga una ubicación estratégica para el comercio y la integración regional. Por sus dos pasos de frontera con Brasil circulan cerca de 100.000 toneladas de carga al año (MTOP), a pesar de que el ramal ferroviario que llega a Artigas y Bella Unión permanece inactivo. Sin embargo, la frontera opera hoy más como una fuente de vulnerabilidad que como una plataforma de desarrollo: los menores precios de Quaraí desvían parte del consumo hacia Brasil y favorecen la informalidad, mientras que la escasa coordinación entre los distintos ámbitos de cooperación binacional limita las oportunidades de integración productiva.

A su vez, el 74% de la población de Artigas tiene conocimientos de portugués, la proporción más alta del país (INE). Esto ofrece una base para desarrollar servicios orientados al mercado brasileño y ampliar las oportunidades de inserción económica regional.

La oportunidad consiste en transformar la frontera en un activo para el desarrollo, aprovechando la cercanía con ambos países y las conexiones existentes.

- **Servicios empresariales y comerciales para el sur de Brasil** (Intendencia, Uruguay XXI, ANDE, MEF, organismos de formación y sector privado): identificar oportunidades para prestación de servicios con demanda regional —atención al cliente, administración, soporte técnico y distribución— y promover su desarrollo en Artigas, aprovechando la población joven y el conocimiento del portugués. Evaluar la viabilidad de una zona franca, promover incentivos a la instalación de empresas, apoyar la exportación de servicios y fortalecer la formación, incorporando referentes y especialistas de Brasil.
- **Plataforma logística para la producción local** (MTOP, Aduanas, INALOG, Intendencia y operadores logísticos): avanzar hacia funcionamiento pleno del control fronterizo integrado en ambos pasos con Brasil, actualmente parcial en Artigas y sin avances en Bella Unión. Complementar con infraestructura y servicios logísticos próximos a los pasos fronterizos, para facilitar el acceso de la producción local a Brasil. A futuro, la construcción del puente con Monte Caseros permitiría ampliar también la conectividad logística hacia Argentina.
- **Pautas salariales diferenciales en zonas de frontera** (MTSS, sindicatos y cámaras): permitir aumentos diferenciales en comercios y servicios según su exposición, a un radio considerable del paso fronterizo, aplicable a todas las localidades correspondientes.
- **Coordinación institucional, evaluación y seguimiento** (Cancillería, comités de frontera, MEF-DGI, Aduanas e Intendencia): fortalecer la articulación entre los ámbitos de cooperación fronteriza existentes con una agenda con objetivos concretos, y mejorar tiempos en pasos fronterizos. Evaluar los efectos del régimen de frontera (Ley 20.419) sobre el comercio local y la formalización.

***Experiencia internacional.*** *El paso Santo Tomé – São Borja, entre Argentina y Brasil, cuenta con un Centro Unificado de Frontera que permite realizar controles conjuntos las 24 horas.*

**Impacto potencial.** Una economía más diversificada y menos vulnerable a las fluctuaciones del comercio fronterizo, con mayor acceso a mercados regionales, menores costos logísticos y nuevas oportunidades laborales que favorezcan la permanencia de los jóvenes. Si a 2030 una plataforma logística en los pasos de frontera pasara a atender al 60% de la carga que hoy cruza por Artigas y se crearan 300 empleos en servicios exportados a Brasil, la facturación aumentaría unos USD 10 millones anuales, con un impacto económico total de USD 19 millones. Este sería mayor aún si creciera la carga como resultado del desarrollo de los ejes 1, 4 y 5.[5]

[5]MTOP (2025), "Anuario Estadístico de Transporte 2024". Se parte de las casi 90.000 toneladas que cruzaron por los pasos de Artigas en 2023. Se supone que la proporción atendida por servicios logísticos locales aumenta a más de la mitad del flujo (60%). Los servicios exportados se valoran en USD 30.000 de facturación anual por empleo (atención a clientes, administración y soporte). Se supone que si se capta al 20% de las nuevas exportaciones de piedras (eje 1) y el 50% de la nueva producción de fruta y hortalizas (eje 5), la carga aumentaría unas 9.300 toneladas (10%). La plataforma, además, podría atender la producción adicional de granos, fruta, piedras, lana y carne. Se excluye el puente Monte Caseros – Bella Unión por no contar aún con financiamiento.

## 4 Nueva etapa de la agroindustria y energía: renovables, caña y lana

En la zafra 2025, el complejo de ALUR en Bella Unión procesó 472.000 toneladas de caña de azúcar y sostuvo más de 4.000 empleos directos e indirectos en la región[6]. Además, cubrió toda su demanda energética con bagazo y volcó excedentes a la red eléctrica. En materia energética, Artigas cuenta también con un parque eólico y una planta solar de Alto Cielo y condiciones favorables para aprovechar la energía solar y eólica. A esto se suma su posición como segundo departamento en stock ovino, con una producción destacada de lana fina de Merino Australiano sobre campo natural de basalto, cuyos suelos superficiales limitan la agricultura y favorecen la ganadería extensiva, un entorno donde se consolidó la lana fina y superfina de alto valor. Estas actividades presentan oportunidades de desarrollo, aunque enfrentan desafíos diferentes. Bella Unión mantiene una fuerte dependencia de la caña de azúcar y de ALUR, con un empleo predominantemente zafral y un esquema de fijación del precio del etanol que ofrece escasos incentivos a la eficiencia. En energía, existe margen para ampliar el aprovechamiento de fuentes renovables y residuos agroindustriales en otras actividades productivas. Por su parte, la cadena ovina tiene potencial para agregar valor a la lana fina y aumentar la producción de carne, logrando más corderos por oveja, corderos de mayor peso y mejores pasturas, aunque la faena local es de pequeña escala.

La oportunidad consiste en aprovechar las capacidades productivas y los recursos naturales para diversificar la actividad económica, mejorar la eficiencia y generar mayor valor agregado.

- **Mayor productividad del complejo sucroalcoholero** (ANCAP, ALUR): mejorar la eficiencia productiva y los incentivos a la reducción de costos, con metas para reducir el consumo de agua y energía por tonelada procesada; y ampliar la valorización comercial de subproductos de la caña con demanda existente, como el bagazo para energía, la vinaza y la torta de filtro para fertilizantes y la melaza para la producción de etanol.
- **Energías renovables para desarrollo productivo** (UTE, MIEM, MA, Intendencia y sector privado): promover inversiones públicas y privadas en generación solar y eólica, y facilitar su uso por parte de productores y empresas, especialmente para bombeo de riego y refrigeración agroindustrial. Impulsar la producción de biogás y fertilizantes orgánicos a partir de efluentes y residuos.
- **Lana fina y carne ovina con origen** (SUL, INIA, INAC, MGAP, Intendencia y productores): fortalecer la diferenciación en lana mediante genética Merino superfina, certificaciones de bienestar animal y acuerdos con marcas internacionales, y en carne, acompañando el proceso de habilitación del Abasto Municipal para exportar, principalmente a Brasil, con inversiones ya anunciadas. El Proyecto Merino Fino, desarrollado en el basalto del norte, es un antecedente nacional en mejora genética y calidad de lana.

***Experiencia internacional.*** *En Brasil, la electricidad generada al quemar bagazo y vendida a la red cubrió en 2025 cerca del 4% del consumo del país, y se convirtió en una tercera fuente de ingresos para las plantas azucareras, junto al azúcar y etanol.*[7]

**Impacto potencial.** Desarrollo de nuevos subsectores y proveedores locales, inversiones en energías renovables y oportunidades de empleo más allá de las actividades zafrales. Si a 2030 se concretara el potencial exportador de lana y carne ovina estimado por la OMC y ONU para Uruguay, con una participación de Artigas del 15% (en base a su stock ovino), ALUR aumentara 20% su productividad y vendiera más electricidad a la red, y se instalaran 150 MW de generación eólica y solar, la producción aumentaría USD 40 millones anuales, con un impacto total de USD 52 millones.[8]

[6]Presidencia de la República (2025), "ALUR cerró la tercera mejor zafra de caña de azúcar en productividad por hectárea" y El Observador (2026), "En el lanzamiento de la zafra de caña de azúcar Orsi explicó por qué Bella Unión no es una carga para el país".
[7]UNICA (2024), "Boletín de Bioelectricidad con base en CCEE y ANEEL".
[8]ITC (2026), "Export Potential Map". Se atribuye a Artigas el 15,2% del potencial ovino no realizado del país (USD 109 millones), equivalente a su participación en el stock ovino nacional, asumiendo hipotéticamente una distribución equitativa entre razas destinadas a la lana y a la carne ovina. Para ALUR, se supone que la electricidad vendida a la red pasa de 28 kWh por tonelada de caña (zafra 2025) a 80 kWh. La instalación de 150 MW eólica y solar elevaría la capacidad actual (93 MW) y generaría energía suficiente para unos 100.000 hogares.

## 5 Riego y diversificación productiva: arroz, pasturas y horticultura

El agua para riego es uno de los principales activos productivos de Artigas, con capacidad de almacenamiento en represas y décadas de experiencia en su utilización. El arroz representó el 49% de las exportaciones del departamento en 2025, y la zona norte alcanzó el mayor rendimiento del país en la zafra 2025/26 (MGAP-DIEA). En Bella Unión, el bombeo desde los ríos Uruguay y Cuareim sostiene la caña de azúcar y la horticultura protegida. Sin embargo, el riego de pasturas y cultivos en rotación con el arroz sigue siendo limitado, y los costos energéticos del bombeo dificultan su expansión.

Aun así, surgen señales positivas, como las inversiones extranjeras en plantaciones de limón y el programa Agua para la Granja del MGAP (2026/27-2028/29). A su vez, la creación de la Comisión Ejecutiva Interministerial para Asuntos de Riego (CEIAR) en 2025 busca mejorar la coordinación y promover la expansión del riego.

El potencial reside en aprovechar mejor el agua disponible para diversificar la producción, aumentar los rendimientos y reducir la vulnerabilidad ante déficits hídricos.

- **Sistemas de riego multiprediales** (CEIAR, MGAP, BROU, Ministerio de Ambiente y regantes): aprovechar capacidad de almacenamiento existente para abastecer varios predios y ampliar el acceso al riego. Impulsar estas inversiones mediante las condiciones favorables de financiamiento disponibles y avanzar en las mejoras regulatorias y de costos energéticos propuestas por la CEIAR.
- **Nuevas oportunidades productivas** (productores, MGAP, MTOP y asociaciones de productores): promover la rotación del arroz con pasturas y maíz con riego, que permita mayor disponibilidad de alimentación para el ganado y así aumentar la productividad. Impulsar la horticultura de primor y la fruticultura (limón, vid, olivo y nuez pecán), aprovechando la demanda en la zona, debido a la cercanía con Brasil, y para lo cual es importante mejorar la calidad de rutas y caminos rurales.
- **Central de empaque, frío y comercialización conjunta** (asociaciones de productores, MEF, BROU y MGAP): desarrollar servicios comunes para reunir la oferta hortícola y frutícola de pequeños productores, mediante incentivos fiscales y créditos favorables para inversiones en cadena de frío.

***Experiencia internacional.*** *En Rio Grande do Sul, el Proyecto Soja 6000 promovió la rotación con arroz a más de 60 áreas demostrativas, con rendimientos al menos 60% superiores a los habituales.*

**Impacto potencial.** Mayor productividad, actividad y empleo permanente, con ingresos rurales más diversificados y mayor estabilidad frente a déficits hídricos. Si a 2030 se incorporaran rotaciones con pasturas, maíz y soja bajo riego en la cuarta parte del área arrocera (unas 5.000 hectáreas), se regaran 5.000 hectáreas nuevas de pasturas y maíz para ganadería, se sumaran 100 hectáreas de horticultura y 300 hectáreas de fruticultura (un aumento pequeño con respecto al total) y una central de empaque y frío permitiera vender la producción y parte de la fruta y hortalizas que hoy se pierden, la producción aumentaría USD 33 millones al año, con un impacto total de USD 44 millones.[9]

### IMPACTO CONJUNTO DE LOS CINCO EJES

De concretarse el potencial identificado, hacia 2030 la producción de Artigas aumentaría USD 141 millones anuales, con un impacto total de USD 207 millones (20% del PBI departamental actual) incluyendo los efectos por el incremento en demanda a proveedores y consumo de los hogares.

Esto permitiría alcanzar un crecimiento promedio de 5,8% anual, frente al ritmo promedio de los últimos 15 años de 1,2%, y dejar el último lugar en PBI per cápita en dos años, escalando varias posiciones hacia 2030.[10]

La estimación no contempla el impacto de las inversiones necesarias en infraestructura y capacidad productiva (procesamiento de piedra, oferta turística y termal, plataforma logística, calderas de ALUR, parques solares y eólicos, riego y cadena de frío), por lo que el efecto económico total podría ser mayor.

[9]CERES (2023), "Riego y productividad: potenciales beneficios de la expansión del riego en Uruguay"; MGAP-DIEA (2025), "Encuesta Citrícola Primavera 2025" y PNUMA y FAO (2022), "Sustainable Food Cold Chains". Se aplica un impacto directo por ha./regada de USD 1.821 en maíz, USD 409 en soja y USD 1.500 en ganadería. Las nuevas hectáreas regadas tomarían tanto de represas y tomas existentes como de nuevas. En los frutales se toma el rendimiento del limón (casi 30 ton/ha.), y para la horticultura un rendimiento de 88 ton/ha. La cadena de frío evita además pérdidas del entorno del 10% de la producción.
[10]BCU, "Matriz Insumo Producto de Uruguay 2016". El impacto total incluye el valor agregado directo, indirecto e inducido, calculado con la Matriz de Insumo Producto (2016). Supone que todos los efectos quedan en Artigas, y que el resto de los departamentos crecen al ritmo de los últimos quince años.

# Nudos críticos para el desarrollo

El desarrollo de Artigas requiere tanto aprovechar su potencial productivo como superar las limitaciones que restringen nuevas oportunidades. A partir del relevamiento realizado a informantes calificados, se identificaron tres desafíos estructurales que condicionan las posibilidades de desarrollo del departamento.

## I. Capital humano: formación y empleabilidad

El mercado laboral de Artigas presenta elevados niveles de desempleo, informalidad y subempleo, con una alta incidencia, a su vez, del desempleo juvenil. A ello se suman rezagos educativos, reflejados en tasas de culminación de la educación media superior y terciaria inferiores a los niveles nacionales.

La oferta de educación terciaria en el departamento es limitada y carece de una propuesta universitaria regular, lo que lleva a muchos jóvenes a trasladarse a otras ciudades para continuar su formación. Los centros universitarios más cercanos se encuentran en Rivera y Salto.

En este contexto, fortalecer la formación técnica y superior resulta prioritario para mejorar las capacidades del capital humano local y atender las necesidades del sector productivo. El aprovechamiento del Espacio Universitario anunciado por UTEC y el alto porcentaje de población con conocimientos de portugués ofrecen oportunidades para desarrollar propuestas formativas y vincularlas con la demanda laboral.

## II. Articulación institucional y facilitación de inversiones

Artigas cuenta con programas y centros que articulan al sector público y privado, aunque persisten dificultades de coordinación. Según actores consultados, el exceso de burocracia y la falta de planificación territorial son los principales obstáculos, seguidos por la falta de incentivos y los problemas de comunicación de las partes.

La complejidad de los trámites y habilitaciones, junto con restricciones de uso del suelo, dificulta en algunos casos la ampliación de instalaciones productivas. La Intendencia tiene competencias directas en áreas como ordenamiento territorial y permisos de construcción, además de un papel relevante en la articulación con organismos nacionales. Fortalecer ese rol resulta especialmente importante ante la escasa frecuencia de los espacios de diálogo público-privado señalada por los actores locales.



### POTENCIAL DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL COMO FACILITADOR DEL DESARROLLO

Rol clave en la articulación entre niveles y actores para explotar oportunidades, eliminar obstáculos y generar condiciones para la inversión y el desarrollo productivo.

- **Articulación con el sector productivo:** sector privado, Centro PYME y beneficiarios, entre otros; manteniendo un diálogo permanente para identificar necesidades, obstáculos y oportunidades de desarrollo.
- **Gestión y articulación con organismos nacionales:** para destrabar aspectos regulatorios o normativos que exceden el ámbito local.
- **Promoción activa del departamento:** estrategia de comunicación para darle visibilidad y posicionarlo como destino de inversión, dentro y fuera del país.
- **Vinculación con organismos internacionales:** facilitando el acceso a financiamiento, cooperación técnica y programas de desarrollo.

## III. Competitividad en la frontera

La triple frontera es un factor distintivo del departamento de Artigas, pero las diferencias de competitividad con Brasil hacen que funcione más como una restricción que como una oportunidad. Esto se ve reflejado en las brechas de precios entre Artigas y Quaraí, vinculadas a la evolución del tipo de cambio real bilateral, que desvían parte del consumo hacia Brasil, presionan al comercio local y favorecen la informalidad y la competencia desleal. A ello se suman demoras en los trámites migratorios fronterizos, y una débil coordinación entre los ámbitos de cooperación transfronteriza. Mejorar esa articulación es clave para convertir la cercanía con Brasil y Argentina en oportunidades de comercio, servicios y turismo.

Artigas es, además, el departamento más alejado de los puertos del país. Si bien esta condición geográfica no puede modificarse, sus efectos sobre los costos logísticos podrían mitigarse mediante una red vial en buen estado y una conectividad adecuada. Persisten deficiencias en la caminería rural y en las vías que comunican la capital con los demás centros urbanos del departamento, lo que se traduce en mayores costos para la producción y márgenes de rentabilidad más acotados, especialmente en la ganadería, el arroz y el turismo.

### MÁS ALLÁ DEL TERRITORIO: RESTRICCIONES A LA COMPETITIVIDAD

Las posibilidades de Artigas para diversificar y potenciar su matriz productiva dependen de factores tanto departamentales como nacionales. Si bien existen ámbitos de mejora bajo responsabilidad local, muchas de las principales restricciones a la competitividad exceden las competencias de la Intendencia. La Tabla 9 (pág. 27) sintetiza su margen de gestión en distintas áreas y las facultades con las que cuenta para incidir sobre la competitividad.

Entre las restricciones de alcance nacional destacan la carga tributaria, la infraestructura estratégica, la apertura comercial y el marco regulatorio, que condicionan la productividad, la rentabilidad y las decisiones de inversión de las empresas. Su incidencia es particularmente relevante en Artigas por su ubicación fronteriza con Argentina y Brasil, países que en los últimos años han presentado ventajas relativas en materia de precios. Aun así, el gobierno departamental puede contribuir a generar condiciones más favorables para el desarrollo productivo.

En materia regulatoria, la complejidad y superposición de normas y procedimientos representan una barrera para la creación y expansión de actividades económicas. Su reducción requiere revisar y simplificar criterios a nivel nacional, así como avanzar hacia procesos de autorización más ágiles y previsibles. En esta dirección, el proyecto de ley de Competitividad y Reducción del Costo de Vida contempla mecanismos de simplificación administrativa y la creación de un grupo de trabajo integrado por el Poder Ejecutivo y el Congreso de Intendentes.

En infraestructura, la distancia a los principales puertos del país hace especialmente importante contar con conexiones viales adecuadas para reducir costos logísticos y facilitar el acceso a mercados. Sin embargo, persisten deficiencias en el estado de las rutas nacionales, cuya mejora depende de decisiones e inversiones del gobierno central.

TABLA 9

## Margen de gestión departamental en áreas vinculadas a la competitividad

| Área de intervención | Margen de gestión departamental | Facultades y atribuciones departamentales | Restricción a la competitividad vinculada |
|---|---|---|---|
| **Organización interna** | Alto | Rediseñar áreas, digitalizar trámites y profesionalizar la gestión | **Regulaciones** |
| **Ordenamiento territorial** | Alto | Planificar uso del suelo, permisos de construcción, urbanización y planes de ordenamiento | |
| **Transporte** | Alto | Otorgar concesiones, regular recorridos y homologar tarifas | **Infraestructura y tecnología** |
| **Servicios básicos** | Alto | Gestionar caminería rural y vías internas de los centros urbanos (con excepción de las rutas nacionales) y facilitar el despliegue de infraestructura de conectividad | |
| **Ingresos (impuestos)** | Medio-bajo | Definir algunos aspectos de tributos como la contribución inmobiliaria urbana y suburbana; no pueden crear nuevos impuestos, controlar plenamente la contribución rural o la patente de rodados, ni tienen incidencia en impuestos nacionales como el IVA, IRPF, IRAE, IMESI e IP | **Carga tributaria** |
| **Salud** | Medio | Administrar policlínicas, centros de atención primaria y otros programas específicos | **Capital humano** |
| **Educación** | Bajo | Brindar becas, residencias estudiantiles y programas de apoyo específicos; no tienen incidencia en programas o gestión de centros educativos | |
| **Vivienda** | Bajo | Política dirigida por organismos nacionales; facilitar suelos e intervenir en la relocalización de asentamientos | |
| **Seguridad** | Bajo | Diseño y ejecución de estas políticas está a cargo del gobierno central | **Seguridad** |
| **Relaciones Internacionales** | Bajo | Política comercial está a cargo del gobierno central; promocionar en mercados y vínculos externos | **Apertura comercial** |

Nota: Elaboración propia con base en Freigedo, M., y Goinheix, S. (2019), "Análisis del nivel de autonomía de los gobiernos departamentales en Uruguay".

En la dimensión tecnológica, pese a los avances de Uruguay en determinadas áreas, existe margen para incorporar herramientas de inteligencia artificial y automatización que permitan mejorar la productividad del sector privado y lograr una gestión pública más eficiente. En Artigas, su aprovechamiento requiere fortalecer la articulación entre instituciones educativas, sector productivo y distintos niveles de gobierno para facilitar la adopción tecnológica y desarrollar capacidades locales.

En materia tributaria, la presión fiscal representa un desafío para la competitividad empresarial. Entre los principales instrumentos nacionales para promover la inversión se encuentra el régimen COMAP, que permite acceder a exoneraciones del IRAE desde el 30% y hasta el 100% de la inversión elegible, según las características del proyecto y las condiciones aplicables.

En capital humano, Artigas presenta indicadores educativos inferiores al promedio nacional, tanto en años de escolaridad (8,8 frente a 9,9) como en la proporción de población con educación terciaria (10,8% frente a 16,0%). A ello se suma una oferta limitada de formación terciaria, que dificulta la retención de jóvenes y la atracción de talento. Su ampliación

requiere coordinación con Udelar, UTEC y UTU, mientras que el acceso a servicios de salud y vivienda también resulta relevante para atraer personal calificado.

En seguridad, Artigas es el cuarto departamento con menor percepción de inseguridad, aunque presenta la segunda mayor tasa de delitos vinculados a estupefacientes. La dinámica fronteriza y el limitado margen de acción departamental sitúan buena parte del abordaje de esta problemática en la órbita del gobierno nacional.

Por último, la apertura comercial ofrece posibilidades para ampliar mercados y diversificar exportaciones. Los acuerdos del Mercosur con la Unión Europea (UE) y la EFTA, recientemente vigente, junto con un eventual ingreso de Uruguay al Acuerdo Transpacífico, pueden mejorar las condiciones de acceso a mercados internacionales.

En 2025, China fue el principal destino de las exportaciones departamentales (34%), seguido de Brasil (17%), México (14%) y la UE (11%). Las ventas externas totalizaron USD 153 millones, concentradas en arroz (49%) y piedras semipreciosas (40%), seguidos de trigo (6%) y soja (3%) (Uruguay XXI).

La Tabla 10 compara las condiciones de acceso al mercado europeo antes y después del acuerdo Mercosur-UE. Se destacan las oportunidades para el arroz y, potencialmente, las carnes ovina y bovina. Artigas podría beneficiarse indirectamente también de las exportaciones de otros productos ligados a su estructura productiva, como la lana, mediante encadenamientos productivos y mejores precios al productor.

TABLA 10

## Condiciones de ingreso a la UE de productos de Artigas

Productos consolidados en la canasta exportadora del departamento y con potencial exportador

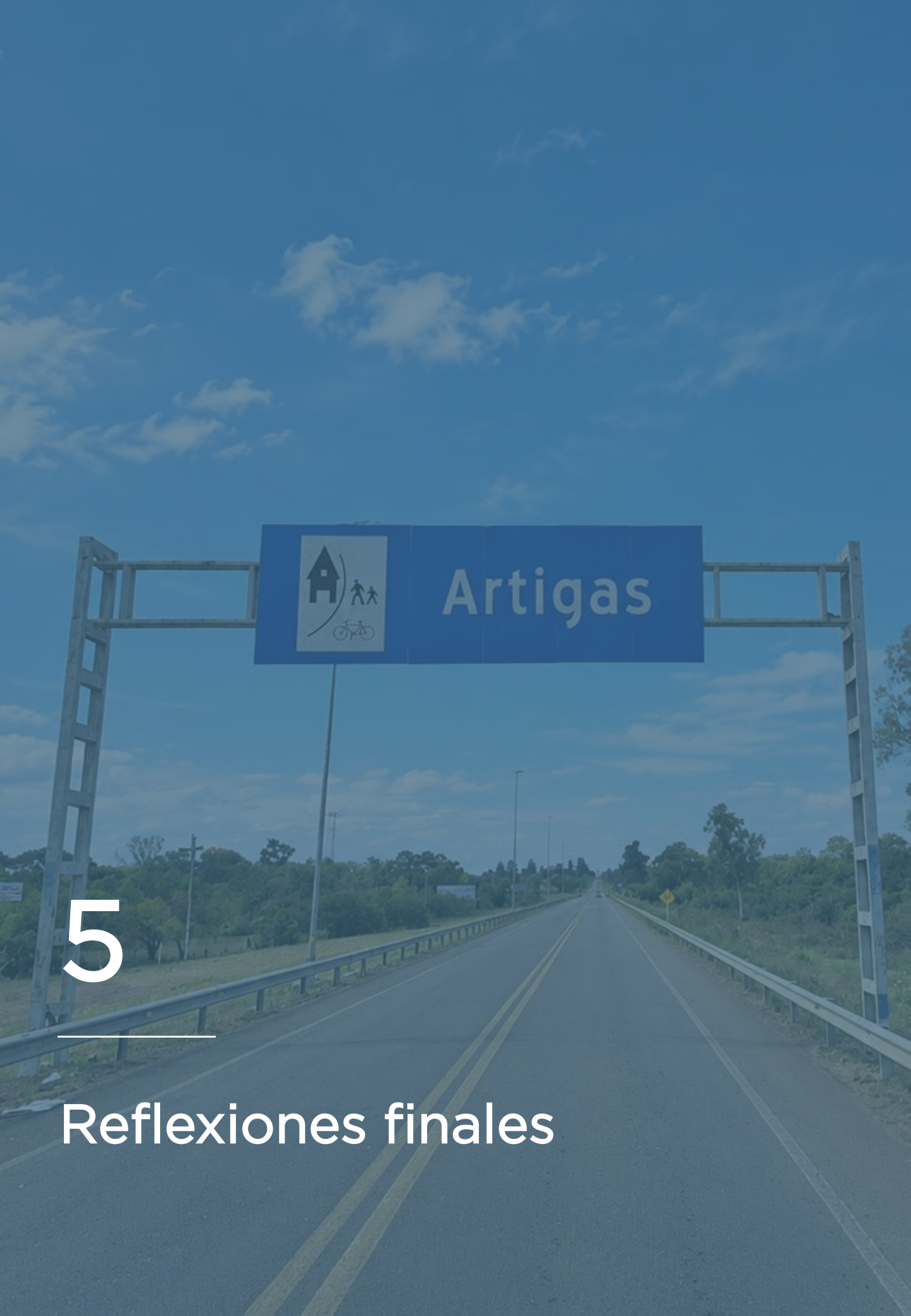
| | Producto | Condiciones previas al Acuerdo | Condiciones con el Acuerdo |
|---|---|---|---|
| **Exportaciones consolidadas** | • Arroz | Arancel de €42,5 por tonelada (aproximado de 15% ad valorem). | Cuota de 60.000 toneladas a distribuir con socios Mercosur con reducción arancelaria progresiva hasta alcanzar 0% en 5 años. |
| | • Piedras semipreciosas<br>• Trigo<br>• Soja | Arancel 0%. | Arancel 0%. |
| **Exportaciones potenciales** | • Carne ovina | Arancel de 12,8% ad valorem más un cargo fijo que varía entre €128,8 y €311,8 cada 100kg, dependiendo del producto. | Desgravación arancelaria progresiva hasta alcanzar el 0% en 8 años. |
| | • Carne bovina | Cuota Hilton: arancel 20% para 5.606 toneladas (peso embarque), exclusiva para Uruguay. Cuotas compartidas con terceros países (ver Nota). | Eliminación de arancel dentro de cuota Hilton. Cuota progresiva de 99.000 toneladas (peso canal) a 5 años con arancel dentro de la cuota de 7,5% a distribuir con socios Mercosur. |

### 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.

Fuente: Elaboración propia con base en MRREE (2026), "Acuerdo MERCOSUR - Unión Europea". 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 (peso canal), y la cuota GATT con arancel 20%, para 43.732 toneladas (peso canal), 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.




# 5

# Reflexiones finales

REFLEXIONES FINALES

# Activos únicos frente a desafíos estructurales

## Una brecha entre lo que Artigas tiene y lo que logra producir

Artigas ocupa el último lugar del país en producto per cápita y presenta algunos de los indicadores de empleo y pobreza más rezagados. Sin embargo, cuenta con recursos y características poco frecuentes en el resto del territorio uruguayo: una ubicación en la triple frontera, yacimientos de piedras semipreciosas de calidad mundial, una tradición agropecuaria y una elevada proporción de población con conocimientos de portugués.

La distancia entre estos activos y los resultados económicos responde, en gran medida, a un mismo patrón: una porción importante del valor potencial se genera fuera del departamento. Las piedras se exportan mayoritariamente sin procesar, la producción del campo se comercializa con poca transformación y una proporción del consumo fronterizo se desplaza hacia Brasil.

## Cinco ejes que agregan valor

Los ejes propuestos buscan aprovechar mejor los recursos del departamento y su proyección regional como base para potenciar las actividades existentes, atraer inversiones y generar empleo. Las piedras pueden ganar valor y posicionamiento mediante una marca de origen y certificaciones de calidad, mientras que la agroindustria —vinculada en gran medida al arroz, la caña de azúcar, los cereales y la ganadería— tiene oportunidades para mejorar su productividad, diversificarse y aprovechar sus subproductos. A su vez, las energías renovables ofrecen oportunidades para atraer inversiones y ampliar su aprovechamiento en actividades productivas. El riego permite ampliar las rotaciones productivas y una horticultura con mayor escala comercial, y el turismo ofrece posibilidades de integrar las minas, el carnaval, la naturaleza y las compras en una propuesta de identidad propia. La frontera, a su vez, conecta estas actividades con un mercado regional de mayor escala y abre oportunidades para desarrollar servicios y logística.

## Qué se necesita para avanzar

Cada eje requiere acciones concretas. En el caso de las ágatas y amatistas, certificar su calidad para posicionar y promocionar una marca en Uruguay y el mundo. En turismo, integrar las minas, el carnaval, las compras y la naturaleza en un circuito que articule servicios, espectáculos y atractivos locales. En la frontera, completar los controles integrados con Brasil, atraer servicios empresariales orientados al sur brasileño y desarrollar una plataforma logística para la producción local. Dada la sensibilidad de la economía departamental a las condiciones de los países vecinos, en particular de Brasil, también resulta importante evaluar las políticas de frontera y fortalecer la cooperación transfronteriza. En la agroindustria, es necesario mejorar la productividad del complejo azucarero y alcoholero:, evaluar nuevas oportunidades de aprovechamiento de subproductos, y fortalecer la producción ovina mediante certificaciones para acceder a nuevos mercados de exportación. En energía, promover inversiones renovables y su utilización en actividades productivas, aprovechando las condiciones favorables para la generación solar y eólica.

En materia de riego, ampliar los sistemas de riego multiprediales permitiría aprovechar mejor la capacidad de almacenamiento existente y promover la rotación del arroz con pasturas y otros cultivos, logrando una mayor diversificación de la producción agrícola. El contexto internacional ofrece oportunidades adicionales: los acuerdos del Mercosur con la Unión Europea y la EFTA mejoran las condiciones de acceso para productos como el arroz, la carne y la lana, mientras que un eventual ingreso al CPTPP podría ampliar aún más los destinos de exportación.

## Las limitaciones para avanzar

Se identificaron tres grandes limitaciones que condicionan estas oportunidades de desarrollo. La primera es el capital humano: niveles educativos inferiores a los del conjunto del país, ausencia de carreras universitarias completas en el departamento y dificultades de las empresas para encontrar perfiles técnicos. La prevista instalación de un Espacio Universitario de UTEC y la formación dual ofrecen oportunidades para mejorar esta situación. La segunda es la articulación institucional, ya que, pese a la existencia de programas y centros de apoyo, la burocracia, las demoras en los trámites y las dificultades de planificación territorial obstaculizan nuevas inversiones. La tercera es la competitividad, condicionada por la distancia a puertos, los costos logísticos y las diferencias de precios con Brasil. A estas barreras se suman otras de alcance nacional, vinculadas a la carga tributaria, las regulaciones y la apertura comercial, sobre las que el gobierno departamental tiene competencias limitadas.

## El rol del gobierno departamental y las condiciones para el desarrollo

Frente a estos desafíos, la Intendencia puede desempeñar un papel relevante, tanto en sus competencias directas como en la articulación con otros niveles de gobierno. En el ámbito local, puede mejorar la planificación territorial, simplificar trámites y agilizar permisos y habilitaciones. En el plano externo, puede promover al departamento como destino de inversión, gestionar soluciones ante organismos nacionales y colaborar con instituciones educativas para ampliar la oferta de formación técnica y terciaria. La presidencia de la Comisión Sectorial de Descentralización, ejercida por el intendente de Artigas, representa una oportunidad para incorporar estas prioridades a la agenda nacional.

El desarrollo de Artigas requiere combinar estas acciones con la iniciativa privada para transformar sus recursos y características diferenciales en actividades de mayor valor agregado. La ubicación fronteriza, los recursos naturales y productivos y la disponibilidad de población joven ofrecen oportunidades, pero no garantizan resultados por sí solos. Aprovecharlas exige mejorar las condiciones para invertir, fortalecer el capital humano y coordinar esfuerzos entre el sector público y privado. De ello dependerá que el potencial del departamento se traduzca en más actividad económica, empleos de calidad y oportunidades para que los jóvenes puedan desarrollar su futuro en Artigas.