

Resumen
ejecutivo



Impulsando el crecimiento en un mundo cambiante

Innovación, integración y formalización
para América Latina y el Caribe



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



América
Latina y
el Caribe
Cada camino
una oportunidad



Impulsando el crecimiento en un mundo cambiante

Innovación, integración y formalización
para América Latina y el Caribe

Título

**Impulsando el crecimiento en un mundo cambiante
Innovación, integración y formalización para América Latina y el Caribe
Resumen ejecutivo**

Depósito Legal: DC2025002017

ISBN: 978-980-422-344-0

Editor

CAF -banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe-.

Este documento ha sido publicado bajo la Presidencia Ejecutiva de Sergio Díaz Granados y la Vicepresidencia Ejecutiva de Programación Estratégica de Christian Asinelli.

Gerenta de Conocimiento

Verónica Frisancho

Directora de Investigaciones Socioeconómicas

Verónica Amarante

Gestión editorial

Dirección de Comunicación Estratégica

Diseño gráfico

Good, Creatividad para el Desarrollo / Bogotá

Impresión sostenible en papel ecológico hecho en la región, 0% cloro, con materias primas recicladas provenientes de bosques donde se respetan principios universales de FSC®.

Esta y otras publicaciones digitales disponibles en scioteca.caf.com

© CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe- 2026

Las ideas y los planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición por parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0). Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



Reconocimientos

El reporte *Impulsando el crecimiento en un mundo cambiante* fue elaborado por la Gerencia de Conocimiento de CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. La edición y coordinación general estuvo a cargo de Fernando Álvarez y Federico Juncosa, con el apoyo en la coordinación y gestión de Carla Calá. El reporte se realizó bajo la supervisión de Verónica Amarante, Directora de Investigaciones Socioeconómicas, y de Verónica Frisancho, Gerenta de Conocimiento.

Los capítulos fueron elaborados por los siguientes autores:

Capítulo 1: Fernando Álvarez y Federico Juncosa

Capítulo 2: Pablo Brassiolo y Ricardo Estrada

Capítulo 3: Fernando Álvarez y Manuel Toledo

Capítulo 4: Federico Juncosa, Lian Allub y Walter Cont

Capítulo 5: Guillermo Cabral, Roberto Ferrer y Paola Valer

Capítulo 6: Verónica Frisancho y Martín Finkelstein

El equipo de asistentes de investigación estuvo integrado por Carla Calá, Pablo Fernández, Jesús Martínez, Valentín Corradi y Lorena Cuenca. Tara Sullivan realizó la revisión editorial y corrección de estilo en inglés. Isolda Rodríguez Villegas estuvo a cargo de las traducciones del reporte al español y al portugués.

Los editores agradecen especialmente a Felipe Commentz por su contribución a la conceptualización del reporte y por el aporte de su visión estratégica durante su elaboración. Asimismo, agradecen a José Juan Ruiz y Alejandro Werner por la lectura integral del borrador y por sus comentarios sustantivos, que contribuyeron a mejorar el contenido del reporte.

El reporte también se enriqueció con la lectura de borradores de capítulos y los valiosos comentarios de Augusto de la Torre, Hernán Ruffo, Andrés López, Marcel Vaillant, Ernesto Stein y Germán Ríos, así como de los siguientes miembros del equipo de investigación y funcionarios de CAF que participaron en el taller de discusión del reporte: Guillermo Alves, Pablo Brassiolo, Florencia Buccari, Belén Cañuelo, Dolores de la Mata, Ricardo Estrada, Gustavo Fajardo, Juan Odriozola, Tatiana Rosa y Carlos Mesa.

Índice

7	El problema del desarrollo en América Latina y el Caribe	La necesidad urgente de un crecimiento robusto	8
		Fuentes del crecimiento del PIB	9
14	Tres factores relacionados a la brecha de ingresos en la región	Informalidad: un lastre para la productividad y la inclusión	14
		Innovación: bajos insumos, resultados insatisfactorios	19
		Integración: superficial, distante y poco diversificada	22
28	Oportunidades estratégicas en un mundo cambiante	Sectores estratégicos	29
		Una alianza mutuamente beneficiosa entre ALC y la UE	33

39	Ejes de políticas para transformación productiva	Menos informalidad	39
		Políticas para incentivar la formalización Políticas activas para el mercado de trabajo y las habilidades Políticas sectoriales y el futuro del empleo	
		Innovación más inteligente	43
		Iniciativa de apoyo financiero para las empresas Iniciativas para desarrollar capacidades de innovación Iniciativas para el intercambio de conocimientos y la cocreación Acciones para los principales factores habilitadores de la innovación	
		Mejor integración	49
		Aranceles Medidas no arancelarias y facilitación del comercio Costos de transporte Promoción de la exportación y oportunidades sectoriales para la integración	
54	Factores habilitantes	El Estado: de cabina de peaje a facilitador estratégico	54
		Financiar el desarrollo bajo estrés fiscal	57
		Alcanzar el consenso: superar los desafíos de la implementación	60
62	Referencias		

El problema del desarrollo en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe (ALC) se caracterizan por un desarrollo inconcluso. La región ha logrado avances significativos en áreas como la consolidación democrática, la estabilidad macroeconómica, la reducción de la pobreza y la expansión de la protección social. Sin embargo, en comparación con economías más avanzadas, subsisten importantes brechas en su nivel de desarrollo.

La expresión más crítica de esta situación es la amplia y persistente brecha en el ingreso per cápita frente a las economías avanzadas. Por consiguiente, este reporte sitúa el crecimiento económico en el centro de la agenda de desarrollo. Ello no desconoce la importancia de la inclusión y la sostenibilidad ambiental como objetivos centrales; al contrario, se sustenta en la premisa de que el crecimiento económico sostenido es una condición esencial para favorecer la inclusión y la protección del medio ambiente.

En el presente Resumen Ejecutivo, el desafío de impulsar el crecimiento se analiza en cinco secciones. La primera establece que el crecimiento históricamente limitado de la región se debe, en parte, a una acumulación insuficiente de capital físico y humano, pero, fundamentalmente, a un estancamiento crónico de la productividad.

La segunda enlaza el déficit de crecimiento de la región con tres obstáculos estructurales críticos: alta informalidad, poca innovación y reducida integración internacional.

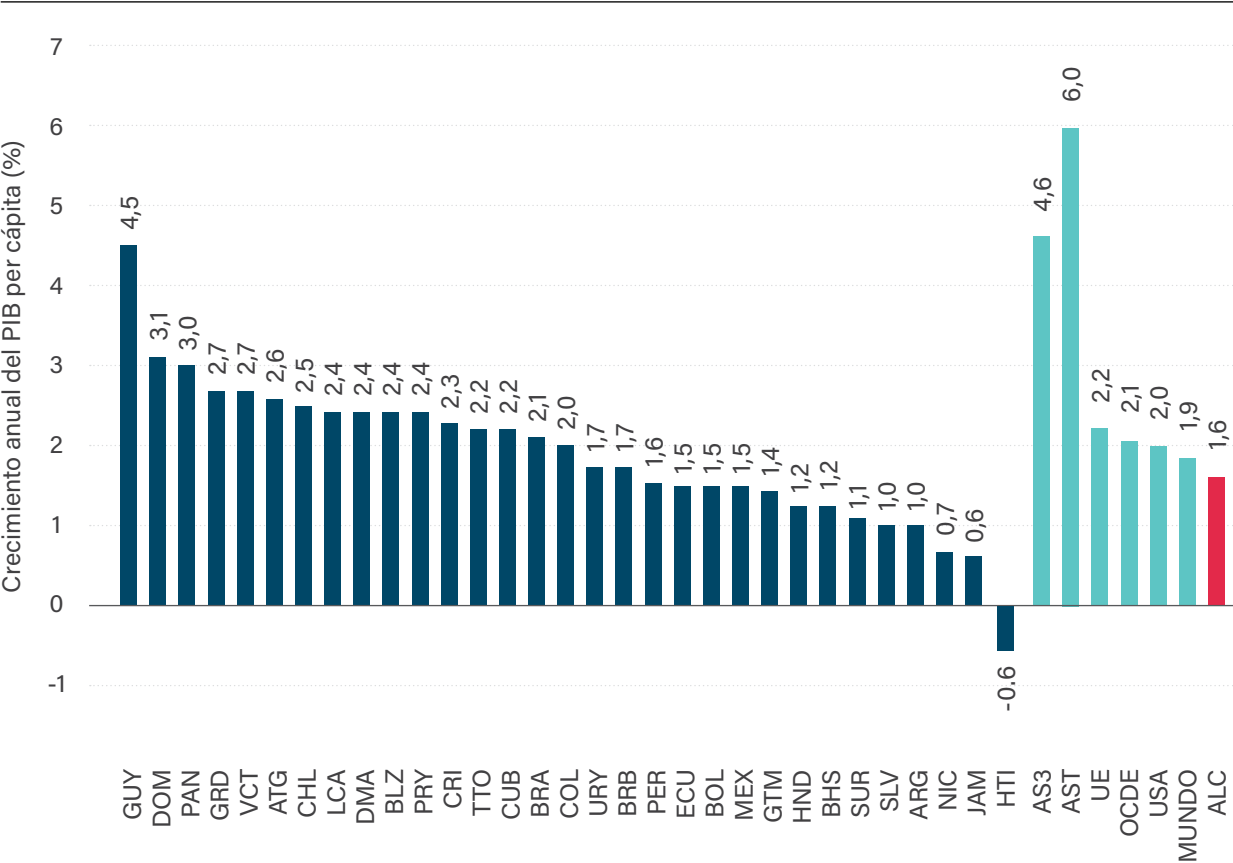
La tercera sección mira hacia el futuro: identifica oportunidades estratégicas en un contexto global desafiante. Hoy en día, la riqueza natural de América Latina y el Caribe (ALC) converge con la digitalización y la transición verde, lo que abre caminos para actividades como la agricultura modernizada y la minería sostenible. Además de captar las oportunidades para estos sectores, el pleno desarrollo implica valerse de las capacidades existentes para impulsar la diversificación y sofisticación de la economía, así como el crecimiento de un sector de servicios que se consolide como proveedor central de empleos de calidad e insumos críticos. En forma concomitante, el panorama geopolítico pone de manifiesto el valor de las alianzas estratégicas, en especial con la Unión Europea (UE), para acceder a los mercados, la financiación y el conocimiento.

Con miras a aprovechar estas oportunidades y fomentar un crecimiento basado en la productividad, la cuarta sección delinea una agenda de políticas públicas que, específicamente, se orienta a reducir la informalidad, fomentar la innovación y profundizar la integración internacional. Por último, la quinta sección aborda los fundamentos necesarios para el éxito de toda estrategia de desarrollo: un Estado ágil, finanzas públicas sólidas y consenso social para garantizar la viabilidad de las reformas.

La necesidad urgente de un crecimiento robusto

Desde 1960, la tasa media anual de crecimiento del PIB per cápita en ALC ha sido solo del 1,6 %, por detrás de la media mundial (1,9 %), de los países miembros de la UE (2,2 %), de Estados Unidos (2 %) y de los Tigres Asiáticos (6 %) (Gráfico 1). Solo 12 de los 31 países de ALC crecieron más rápido que la media de la UE, y solo cinco la superaron en más de medio punto porcentual: una diferencia tan pequeña que, a ese ritmo, harían falta dos siglos para cerrar la brecha de ingresos per cápita respecto de la UE. Actualmente, el PIB per cápita de la región es apenas un tercio de la media de la OCDE y alrededor de una cuarta parte del nivel estadounidense.¹

Gráfico 1
Una historia de lento crecimiento económico



Nota: Las barras muestran la tasa media geométrica de crecimiento del PIB per cápita para el periodo 1960-2024. AS3 comprende a los países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), además de China, Japón y Corea del Sur.

Fuente: Autores basados en datos del Banco Mundial (2025).

1. En la región, hay casos de éxito relativo. Por ejemplo, en 1990, en Panamá y en la República Dominicana, el ingreso per cápita era solo del 26 % y del 16 % del de Estados Unidos, respectivamente. En 2023, estas cifras habían subido al 49 % y al 31 %.

ALC debe aspirar no solo a converger con los niveles de ingresos de las economías desarrolladas, sino también a erradicar las disparidades internas subnacionales. Existen grandes desigualdades territoriales, que se reflejan en amplias brechas de ingresos entre los principales centros urbanos y las zonas periféricas (Alves, 2021). Estas marcadas diferencias territoriales no reflejan solo un problema de equidad: constituyen una barrera estructural para el crecimiento. La baja productividad de los territorios rezagados impide que el talento local alcance su máximo potencial, mientras que a las empresas distantes de los grandes mercados se les dificulta alcanzar economías de escala o beneficiarse de la dinámica de aglomeración. De la misma manera, los individuos que habitan zonas remotas tienen pocas oportunidades de acumular capital humano.²

Esta brecha interna señala barreras estructurales profundas que requieren un abordaje territorial y centrado en desbloquear el potencial productivo de cada región mediante inversiones estratégicas en tres áreas: conectividad física y digital, capital humano y capacidades institucionales locales.

Fuentes del crecimiento del PIB

El crecimiento económico depende de dos fuerzas: por un lado, la acumulación de capital físico y humano de alta calidad, y, por otro, la mejora continua de la eficiencia con la que se utilizan estos activos, o en otras palabras, incrementos de la productividad total de los factores (PTF).

En las últimas décadas, el crecimiento de ALC ha sido impulsado por la acumulación de factores, sin ningún aporte de la Productividad Total de los Factores.³ En contraste, tanto la acumulación de factores como el aumento de la PTF impulsaron el crecimiento en países que cerraron la brecha del PIB per cápita con el mundo desarrollado, como los Tigres Asiáticos (Gráfico 2).

En la actualidad, los niveles de la PTF en América del Sur y Mesoamérica se ubican por debajo del 60 % del nivel estadounidense; y el del Caribe, alrededor del 50 % del nivel del estadounidense, mientras que los Tigres Asiáticos se aproximan al 80 %.

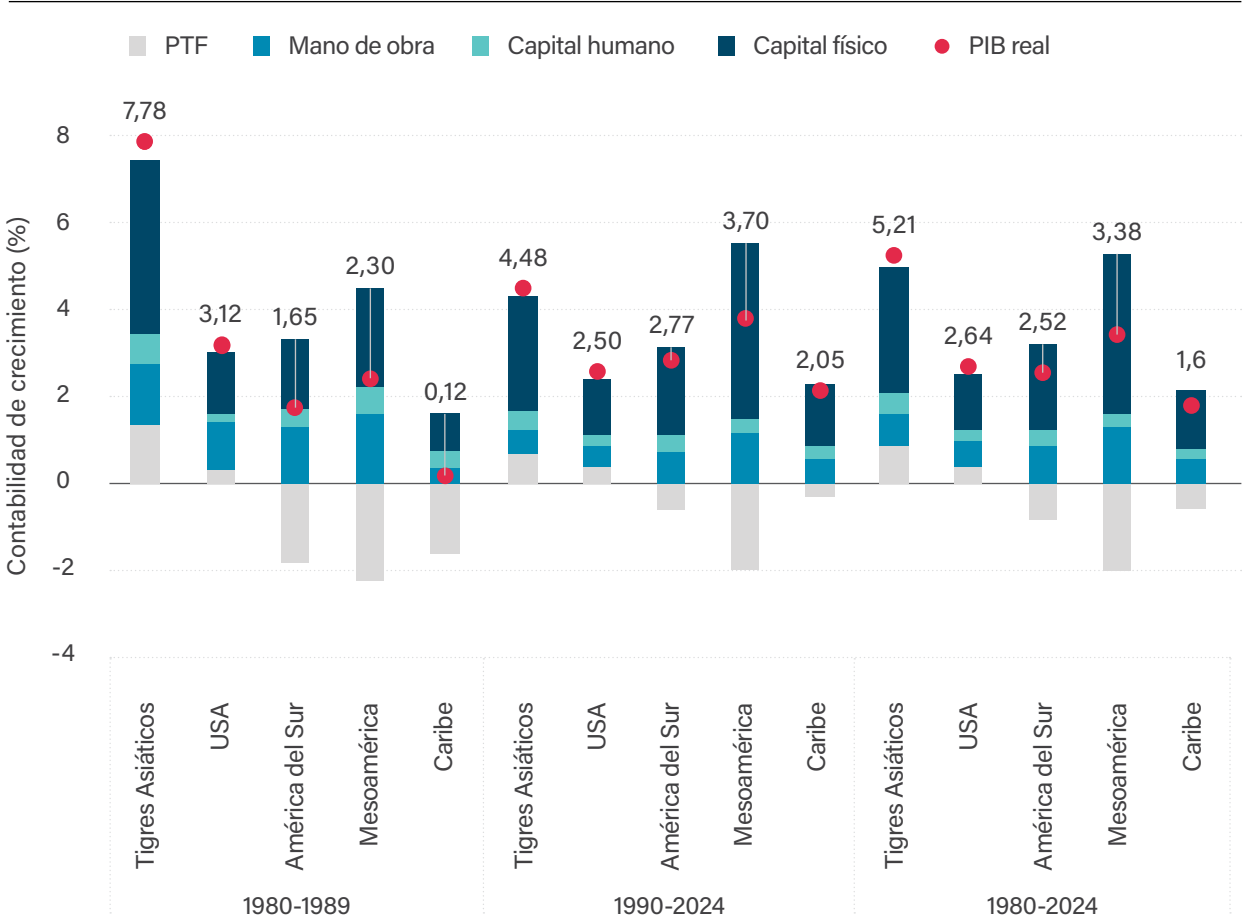
Un argumento habitual atribuye el rezago de productividad de la región a una estructura económica concentrada en sectores de baja productividad. Sin embargo, la productividad es baja en casi todos los sectores. Ciertamente, el valor agregado por trabajador es

2. Como señalan de la Mata et al. (2022), los hijos de padres sin educación secundaria tienen 20 puntos porcentuales más de probabilidad de terminar la escuela si viven en una zona urbana en comparación con una zona rural.

3. Conceptualmente, la productividad agregada es una medida de la eficiencia con la que las economías emplean sus factores de producción. Por un lado, depende de la eficiencia de todas las empresas que conforman la economía y, por otro, de cómo estos factores se asignan entre ellas. En ejercicios de contabilidad de crecimiento y desarrollo, la Productividad Total de los Factores (PTF) se calcula como un residual. Como tal, esta medida inevitablemente capta no solo la eficiencia productiva y asignativa, sino también otros factores, tales como errores de medición o intensidad de uso del capital. Sin embargo, existe amplio consenso acerca de que la productividad desempeña un papel primordial para explicar las diferencias de crecimiento y de los niveles de ingreso entre países.

bajo en comercio (34 % del nivel estadounidense) y agricultura (30 %), los dos mayores sectores en términos de empleo (con 23 % y 15 % del empleo regional, respectivamente). No obstante, el valor agregado por trabajador es igualmente bajo en otros sectores: inferior al 40 % del nivel de Estados Unidos en servicios clave, como finanzas, transporte y servicios empresariales, así como en minería, y al 20 % en manufactura. Por lo tanto, el principal reto es aumentar la productividad en todos los sectores de la economía.

Gráfico 2
Contabilidad de crecimiento por región (1980-2024)



Nota: Los valores de cada periodo representan promedios simples a lo largo de los años. Las cifras correspondientes a los grupos Tigres Asiáticos y subregiones de ALC también son promedios simples de los países incluidos en cada grupo. El grupo de los Tigres Asiáticos está conformado por Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Sudamérica incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Centroamérica comprende Costa Rica, Guatemala y México. El Caribe incluye República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Los componentes de la contabilidad del crecimiento corresponden a las siguientes variables de las bases de datos subyacentes: capital humano se refiere a la contribución de la calidad laboral al crecimiento real del PIB; capital físico, a la contribución de los servicios de capital total al crecimiento real del PIB; mano de obra, a la contribución de la cantidad de fuerza laboral al crecimiento real del PIB; y PTF, al crecimiento de la Productividad Total de los Factores. El crecimiento real del PIB se mide como el crecimiento del PIB real.

Fuente: Autores basados en datos de The Conference Board (2024).

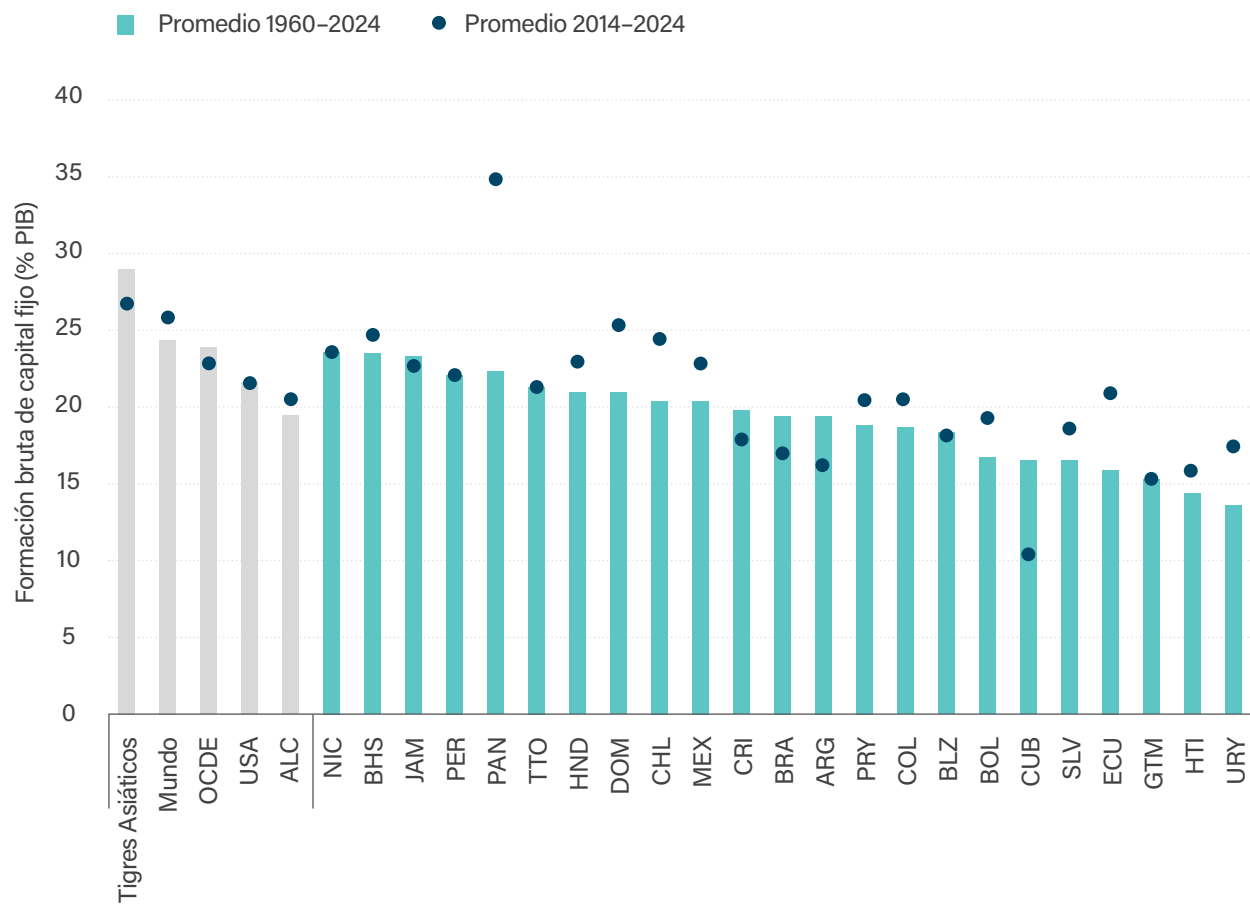
El hecho de que el crecimiento regional haya sido impulsado por la acumulación de capital físico y humano no implica la ausencia de carencias en estos insumos. Por el contrario, en este aspecto, ALC también presenta debilidades estructurales que deben ser abordadas.

La formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB se ha mantenido por detrás de las medias globales, de los países desarrollados y de los países de alto crecimiento como los Tigres Asiáticos (Gráfico 3). Esto se traduce directamente en una reducción de la dotación de maquinaria, tecnología e infraestructura por trabajador, lo que limita tanto la productividad como la competitividad global. Actualmente, en Sudamérica, Mesoamérica y el Caribe, el capital por trabajador representa, respectivamente, 0,3 %, 0,3 % y 0,5 % del estadounidense. Sin un aumento importante de la inversión pública y privada, las brechas en equipos e infraestructuras seguirán coartando el crecimiento.

El capital humano refleja problemas similares. Aunque ALC logró matrícula universal en educación primaria y secundaria inferior, persisten desafíos críticos. La educación secundaria superior está afectada por bajas tasas de matrícula y altas tasas de deserción, mientras que el acceso a la educación superior y la formación técnica sigue siendo limitado. Esto se traduce en un menor nivel educativo: la media de los años de escolaridad en la región representa menos de 10 años, en comparación con los más de 12 de la OCDE y los casi 14 de Estados Unidos (Gráfico 4, Panel A).

Además, la región presenta graves déficits en calidad educativa, demostrados por la gran proporción de estudiantes que carecen de competencias cognitivas básicas según los resultados de las evaluaciones PISA. Estos déficits sustanciales para el ciudadano promedio muestran un claro gradiente socioeconómico. Por ejemplo, en Brasil, la proporción de estudiantes que no alcanzan la competencia básica en matemáticas es de alrededor del 50 % en el cuartil más rico y de cerca del 90 % en el más pobre. Esta marcada brecha de calidad entre grupos socioeconómicos perpetúa desigualdades intergeneracionales (Gráfico 4, Panel B).

Gráfico 3
Formación bruta de capital fijo (% del PIB)



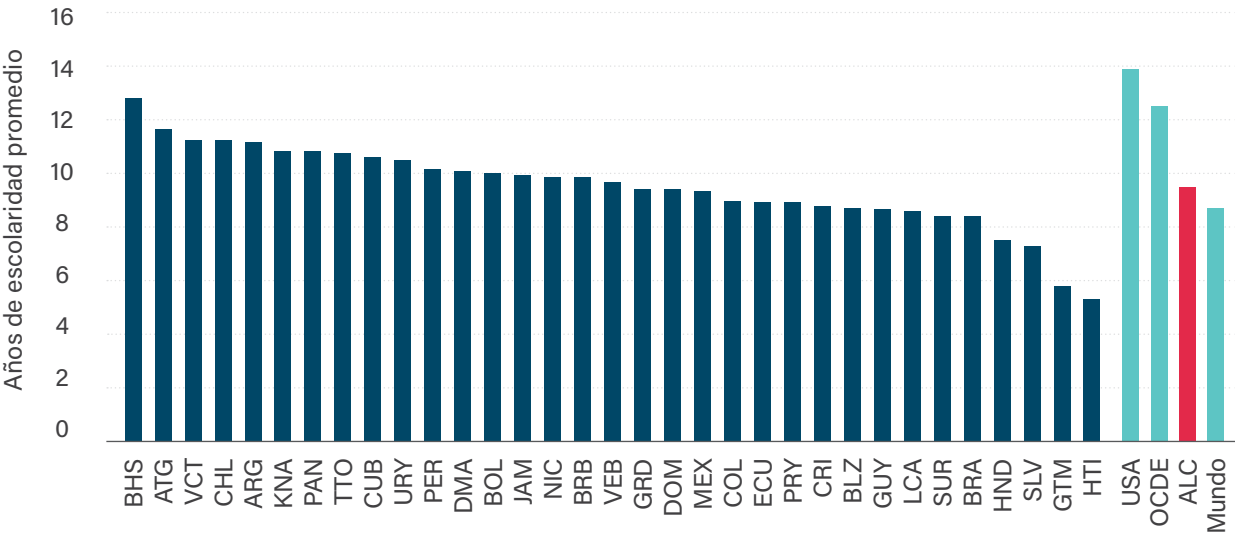
Nota: La formación bruta de capital fijo se refiere a adquisiciones menos enajenaciones de activos fijos durante el periodo contable, incluidos gastos especificados en servicios que aumentan el valor de activos no producidos. El indicador se expresa como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), definido como el ingreso total generado por la producción de bienes y servicios dentro de un territorio económico durante un periodo contable. La región de la OCDE excluye a todos los países latinoamericanos.

Fuente: Autores basados en datos del Banco Mundial (2024b).

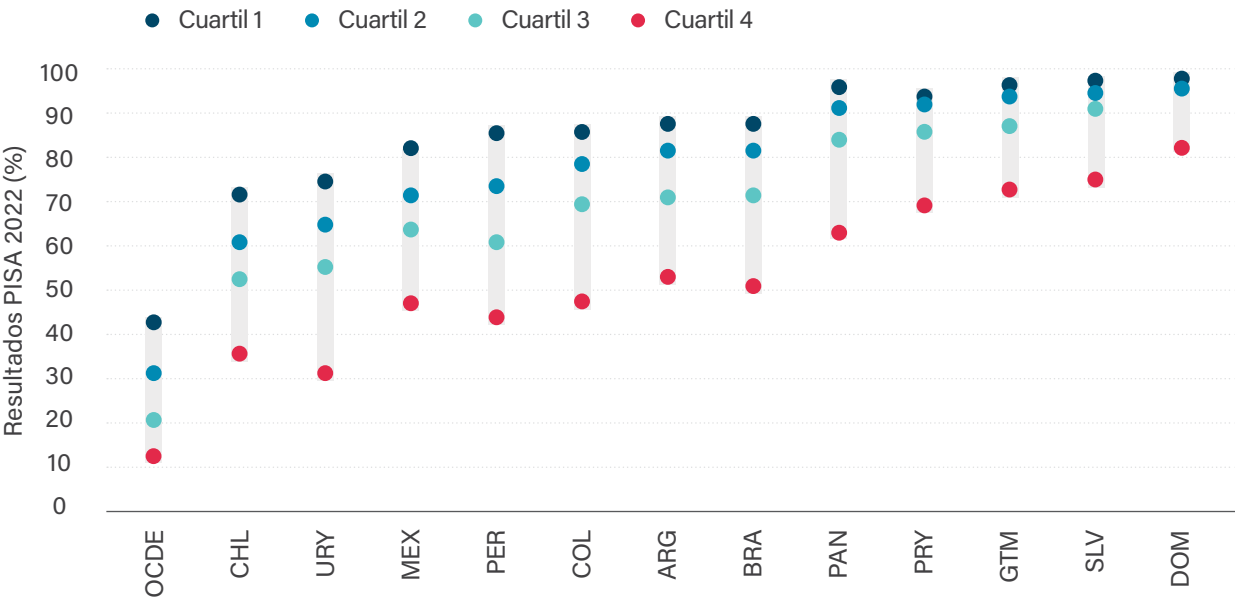
Gráfico 4

Dos dimensiones del capital humano: años de escolaridad y puntuaciones PISA por país

Panel A. Media de años de escolaridad por país



Panel B. Calidad de la educación: resultados de las pruebas PISA 2022 por nivel socioeconómico



Nota: El Panel A presenta la media de los años de educación formal de los adultos de un país. Las cifras de la OCDE excluyen a los países de ALC. El Panel B muestra el porcentaje de estudiantes que no alcanzan un nivel mínimo de desempeño en matemáticas en las pruebas PISA 2022, por nivel socioeconómico (cuartil del índice de estatus socioeconómico ISEC). El índice ISEC (estatus económico, social y cultural) se deriva de las respuestas de los estudiantes sobre las pertenencias del hogar, y la educación y ocupación de los padres.

Fuente: Autores basados en datos de la OCDE (2023) y del PNUD (2025).

La región también enfrenta una grave escasez de las habilidades digitales necesarias para la innovación y la transformación digital. Menos del 20 % de los graduados en educación superior se especializan en campos CTIM (o STEM, Science, Technology, Engineering, and Mathematics) frente a casi el 30 % en Asia Oriental y el Pacífico, o en Oriente Medio y Norte de África (OMPI, 2024). Del mismo modo, los datos de PIAAC sugieren escasez de habilidades digitales en los trabajadores asalariados de los países de la región y déficits aún más agudos entre los trabajadores informales (OCDE, 2021).

El diagnóstico transmite un mensaje claro: el crecimiento sostenido requiere mejorar tanto la cantidad como la calidad del capital físico y humano, pero esto por sí solo es insuficiente. Las diferencias de productividad explican la mayoría de las diferencias de ingreso entre los países (Hsieh y Klenow, 2010).

Además, la acumulación de factores y el crecimiento de la productividad se refuerzan mutuamente. La inversión es un habilitador clave del crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF), toda vez que los avances tecnológicos se incorporan a la economía con la adquisición de nuevos bienes de capital y maquinaria. A su vez, una mayor productividad incrementa la rentabilidad de la inversión, lo que alienta a las empresas a acumular más capital físico. La misma lógica se aplica al capital humano: una fuerza laboral más calificada facilita la innovación y el crecimiento de la productividad, mientras que una mayor productividad incrementa los retornos de la formación de habilidades. Poner en marcha este círculo virtuoso es esencial para lograr un desarrollo sostenido.

Tres factores relacionados a la brecha de ingresos en la región

Aunque las causas del bajo nivel de productividad y crecimiento de la región son profundas y múltiples, existen tres fenómenos que son particularmente importantes para entender esta dinámica de ALC: alta informalidad, poca innovación y reducida integración internacional. Abordar estas manifestaciones inmediatas proporciona la base para estructurar una agenda operativa de políticas públicas.

Informalidad: un lastre para la productividad y la inclusión

La informalidad es un rasgo estructural y definitorio de ALC que representa un enorme peso para el crecimiento. Se vincula con el grado en que las actividades económicas cumplen con la normativa establecida por los gobiernos. Al operar de manera informal, los trabajadores y las empresas evitan impuestos y otros costos regulatorios. Sin embargo, la informalidad tiene un impacto fuerte y generalizado en el crecimiento de la productividad agregada y en la desigualdad.

La informalidad se manifiesta en dos márgenes. En primer lugar, las unidades económicas (empleadores o trabajadores por cuenta propia) pueden operar sin

constar en ningún tipo de registro. Los datos comparables sobre el porcentaje de empresas formalmente registradas son escasos, pero la información sobre México revela que más del 90 % de las empresas con cinco trabajadores o menos no están formalmente registradas, al igual que más del 70 % de las empresas con 6 a 10 trabajadores. Las tasas disminuyen respecto de las empresas más grandes, pero se mantienen considerables. Estos patrones son consecuentes en toda la región: en Colombia, el 82 % de las empresas no estaban registradas en la cámara de comercio correspondiente en 2022; en Perú, el 84,8 % de las micro y pequeñas empresas (MYPE) no están registradas como contribuyentes nacionales; y, en la República Dominicana, cerca del 85 % de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) no están registradas.

En segundo término, el hecho de que una unidad económica esté registrada no garantiza que cumpla con la legislación aplicable, incluida la obligación de registrar a sus empleados.

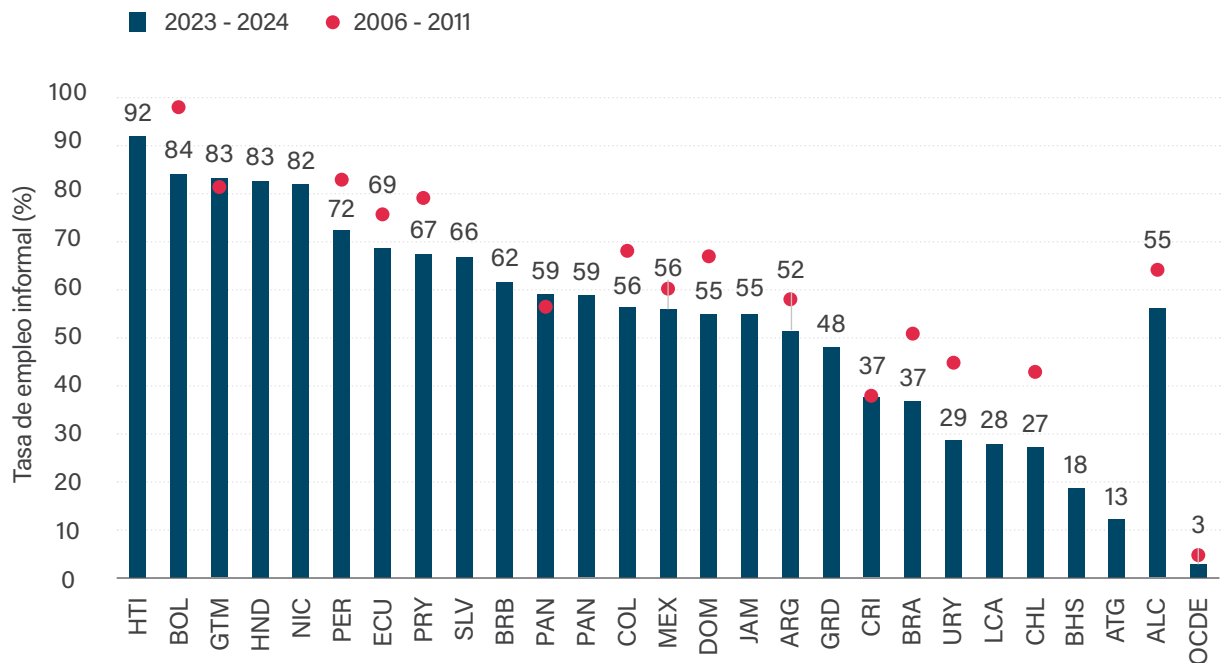
La informalidad laboral es uno de los indicadores más utilizados y comparables entre países. Capta la proporción de la fuerza laboral (asalariada y autoempleada) que carece de cobertura de seguridad social, independientemente del estatus legal de la empresa que lo emplea. En promedio, la informalidad laboral en ALC es del 55 %, frente al 3 % en los países de la OCDE⁴. Esta media enmascara una marcada heterogeneidad: Haití (92 %), Bolivia (84 %) y Guatemala (83 %) están en un extremo, mientras que Antigua y Barbuda (13 %) y las Bahamas (18 %) en el Caribe, y Chile (27 %) y Uruguay (29 %) en América del Sur, están en el otro (Gráfico 5). En cualquier caso, la informalidad laboral en ALC suele ser mayor que en países con niveles de ingreso similares de otras regiones. Aunque la mayoría de los países redujeron la informalidad durante los años 2000, ese avance se estancó desde entonces, lo que subraya su naturaleza estructural.

La prevalencia del trabajo por cuenta propia incide en la informalidad laboral: el autoempleo representa una media del 39 % de la fuerza de trabajo, y oscila entre el 22 % en Barbados y el 66 % en Bolivia. Para la mayoría, el empleo informal por cuenta propia no es una elección emprendedora, sino un medio de subsistencia.⁵

4. El porcentaje de trabajo informal atribuible a empresas formalmente registradas es considerable: representa el 56 % en México, al menos el 40 % en Brasil y el 32 % en Perú (Samaniego de la Parra y Bujanda, 2024; Ulyssea, 2018; Cisneros-Acevedo, 2022).

5. La tasa de informalidad laboral entre quienes trabajan por cuenta propia es particularmente alta en países como Paraguay, Colombia y Bolivia, donde supera el 90 %. En países como Argentina y Brasil, la tasa es menor, pero aún superior al 65 % (Álvarez et al., 2020).

Gráfico 5
Tasa de empleo informal (%)



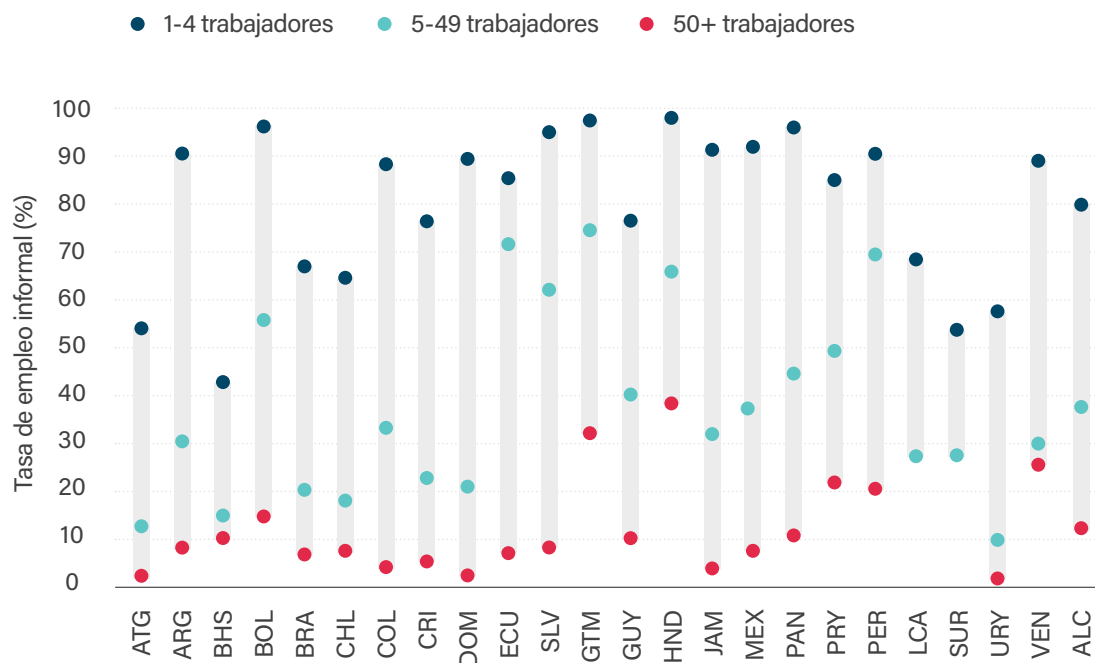
Nota: El gráfico muestra la tasa más reciente disponible de empleo informal para cada país (2023 o 2024), junto con la tasa correspondiente al periodo 2006–2011. Respecto de los siguientes países, los datos más recientes corresponden a años anteriores: Haití (2012), Honduras (2017), Nicaragua (2012), Barbados (2016), Bahamas (2019) y Antigua y Barbuda (2018). La media de ALC para el periodo más reciente incluye a todos los países de la muestra. Las cifras de la OCDE excluyen a los países de ALC. La informalidad se define mediante el indicador armonizado de la OIT, sobre la base del estado laboral y las características del empleo principal del trabajador.

Fuente: Autores basados en datos de ILOSTAT (OIT, 2025d).

La informalidad laboral se correlaciona fuertemente con el tamaño de la empresa: las micro y pequeñas empresas que tienen de 1 a 4 trabajadores presentan tasas de informalidad cuatro veces más altas que aquellas que cuentan con más de 50 trabajadores. Sin embargo, en ALC, la informalidad laboral es significativa incluso en las empresas grandes. Por ejemplo, en Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela, la tasa de asalariados informales en empresas con más de 50 empleados supera el 20 % (Gráfico 6). La informalidad también varía mucho entre sectores. La agricultura y el comercio se destacan como puntos críticos: no solo muestran tasas de informalidad superiores a la media nacional, sino que también emplean una gran proporción de trabajadores, con lo que concentran gran parte del empleo informal.

Gráfico 6

Tasa de empleo informal por tamaño de empresa (%)



Nota: El gráfico muestra la tasa más reciente disponible de empleo informal por categoría de tamaño de empresa para cada país (2023 o 2024). La informalidad se define según el indicador armonizado de la OIT, sobre la base del estado laboral y las características del empleo principal del trabajador. Para los siguientes países, los datos más recientes disponibles corresponden a años anteriores: Bahamas (2019), Honduras (2017), Guyana (2019) y Venezuela (2017).

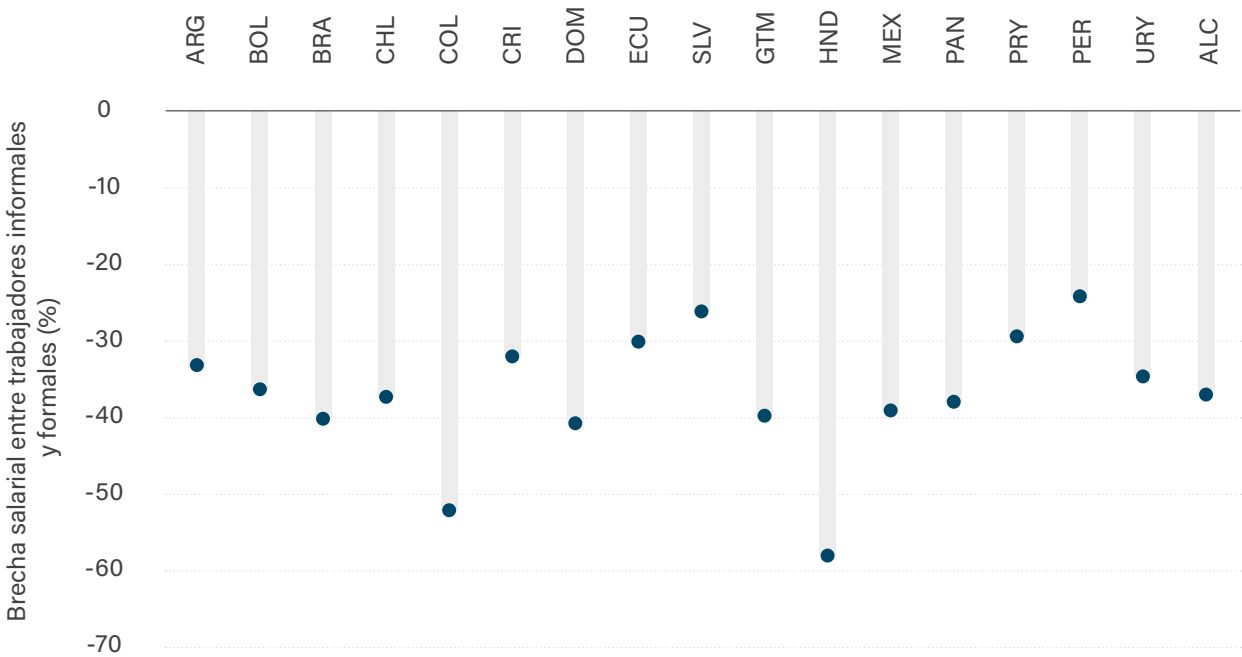
Fuente: Autores basados en datos de ILOSTAT (OIT, 2025c).

La informalidad afecta el crecimiento y la productividad a través de varios canales interconectados. A nivel de empresa, suprime la inversión, ya que las empresas informales se pueden mantener pequeñas para evadir la detección. Asimismo, tiene un efecto grave sobre la asignación de recursos, pues permite que las empresas ineficientes sobrevivan evadiendo impuestos y regulaciones, lo que atrapa capital y mano de obra que podrían ser utilizados por empresas formales más productivas. Además, erosiona la acumulación de capital humano; los empleos informales ofrecen pocas oportunidades de aprendizaje en el puesto de trabajo y, al reducir el retorno de la educación, la informalidad laboral también disminuye el incentivo *ex ante* para que los jóvenes inviertan en sus propias habilidades. Por último, aísla a las empresas de las cadenas de valor globales, los mercados de crédito y el apoyo público.

Además, la informalidad es un impulsor decisivo de la desigualdad en ALC. Los empleos informales son de baja calidad por dos razones principales. En primer lugar, los salarios son significativamente más bajos (Gráfico 7), lo que refleja la concentración de trabajadores informales en empresas de baja productividad y menos dinámicas. Esta

penalización salarial persiste incluso después de haberse considerado las características observables, como educación y ocupación. En segundo término, los trabajadores informales tienen acceso limitado a los sistemas contributivos⁶ de salud y pensiones. Además, los trabajadores de entornos socioeconómicos más bajos, en particular aquellos con menor nivel educativo, están representados en forma desproporcionada en el sector informal. En ALC, la informalidad laboral supera el 70 % entre quienes no completaron la educación secundaria superior, mientras que es de alrededor del 25 % entre quienes tienen educación terciaria (Gráfico 8). Reducir la informalidad no es solo una estrategia para fomentar la productividad, sino también una política prioritaria para promover la igualdad y la inclusión.

Gráfico 7
Brecha salarial entre trabajadores informales y formales



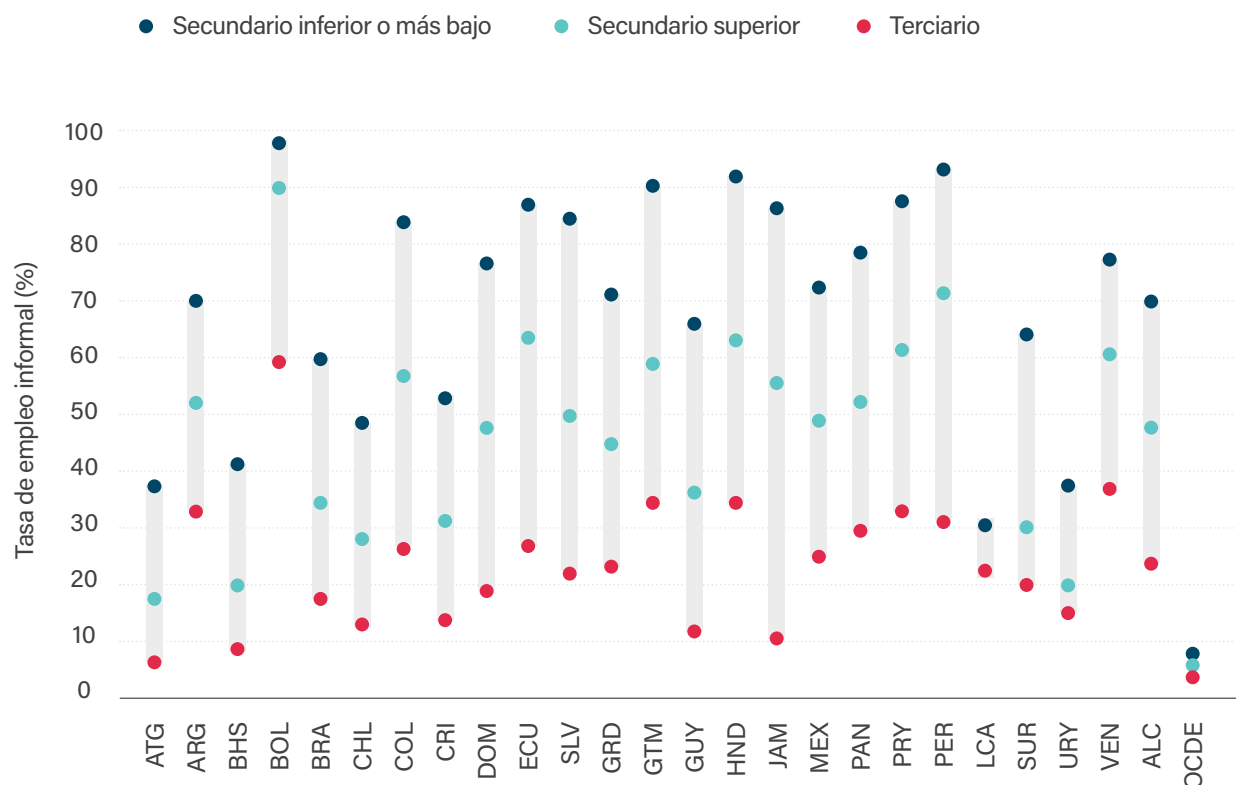
Nota: El gráfico muestra la diferencia porcentual en el promedio de ingresos por hora entre los trabajadores informales y formales en los países de ALC. La brecha salarial se calcula como la diferencia entre el salario promedio por hora de los trabajadores informales y el de los trabajadores formales, dividida por este último. Los valores negativos indican que los trabajadores informales ganan menos en promedio. Las cifras no están ajustadas por características observables de los trabajadores o del empleo. El valor de ALC corresponde al promedio no ponderado entre países. La amplia mayoría de las observaciones corresponden a los años 2022 y 2023. Sin embargo, para los siguientes países, los datos más recientes disponibles son de años anteriores: Bolivia (2021), Guatemala (2014) y Honduras (2019).

Fuente: Autores basados en datos de la encuesta de hogares de CEDLAS y Banco Mundial (2024), y del Banco Mundial (2025).

6. Si bien muchos países de la región han ampliado el acceso a programas de protección social no contributiva, la alta prevalencia de la informalidad sigue limitando tanto la cobertura como la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas contributivos.

Gráfico 8

Tasa de empleo informal por nivel educativo (%)



Nota: El gráfico muestra la tasa más reciente disponible de empleo informal por nivel educativo para cada país (2023 o 2024). Las cifras de la OCDE excluyen a los países de América Latina y el Caribe. Los datos corresponden al empleo informal y al empleo total por nivel educativo. Los niveles educativos fueron reagrupados para construir categorías armonizadas. La informalidad se define utilizando el indicador armonizado de la OIT, basado en la categoría ocupacional y las características del empleo principal del trabajador. Para los siguientes países, los datos más recientes disponibles corresponden a un año anterior: Bahamas (2019), Guyana (2019), Haití (2012), Honduras (2017), Paraguay (2017), Surinam (2016) y Venezuela (2017).

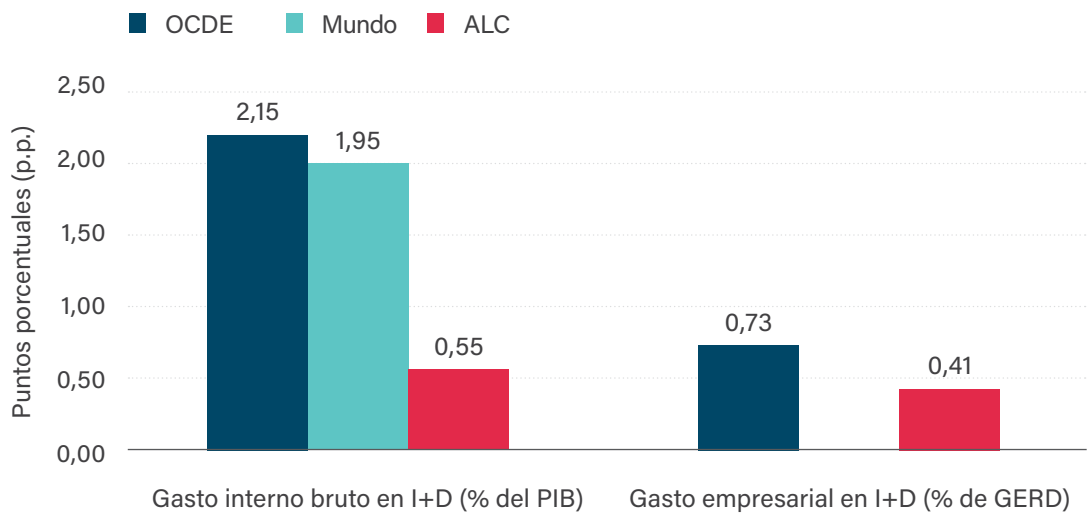
Fuente: Autores basados en datos de ILOSTAT (OIT, 2025a, 2025b).

Innovación: bajos insumos, resultados insatisfactorios

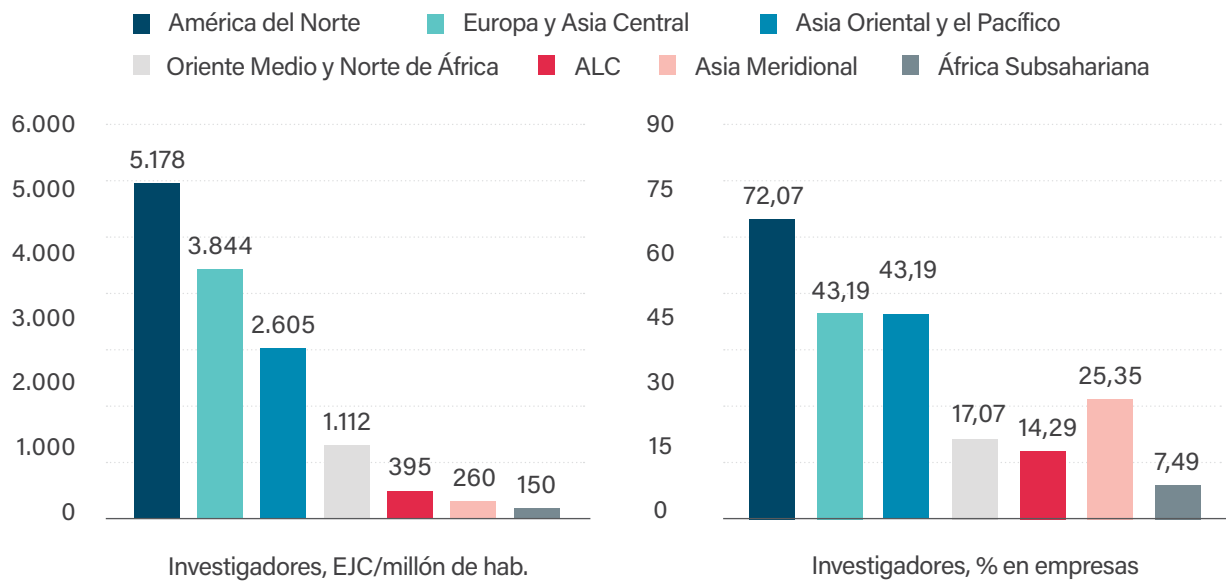
La región sufre un doble déficit en los insumos críticos para la innovación: financiación y capital humano especializado (Gráfico 9). La inversión en investigación y desarrollo (I+D) es del 0,55 % del PIB, notablemente baja, y es muy inferior a la media de los países de la OCDE, del 2,66 %. A su vez, estos fondos provienen de manera predominante del sector público, con mayor riesgo de estar desconectados de las necesidades del mercado. Asimismo, la región cuenta con una cantidad significativamente menor de investigadores, y la mayoría trabaja para el ámbito académico y no en empresas (véase el Panel B del Gráfico 9).

Gráfico 9
Insumos para la innovación

Panel A. Gasto interno bruto y gasto empresarial en investigación y desarrollo (2022)



Panel B. Gasto interno bruto y gasto empresarial en investigación y desarrollo (2022)



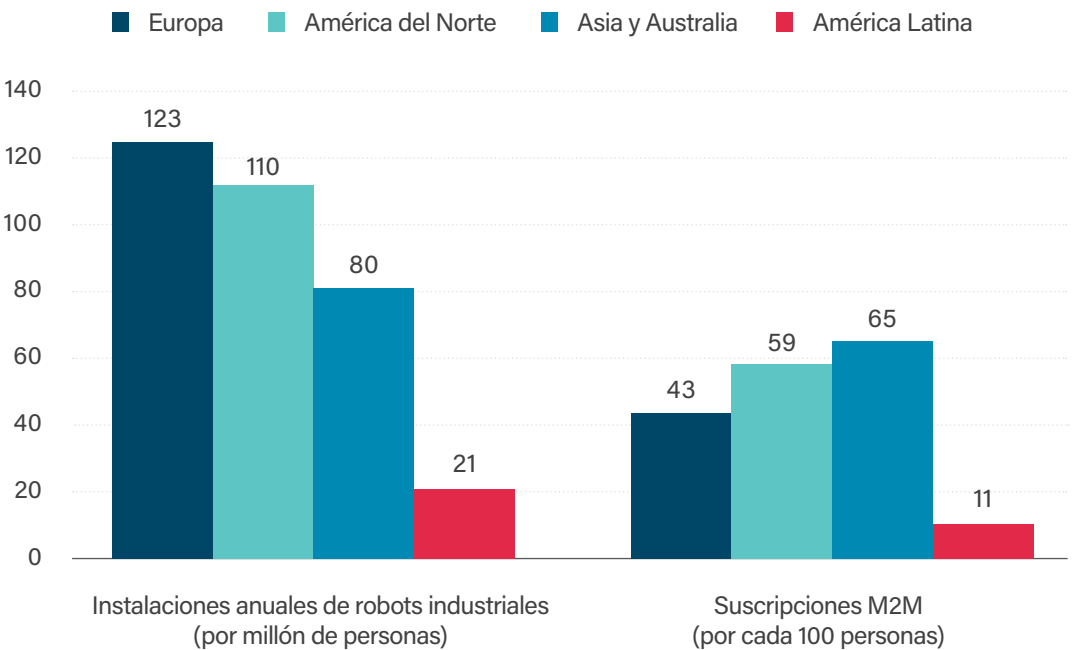
Nota: En el Panel A, el gasto empresarial en I+D (BERD, *business enterprise expenditure on R&D*) comprende todo el gasto en investigación y desarrollo (I+D) realizado por el sector empresarial en un territorio dado. Es el subcomponente del gasto interno bruto en I+D (GERD, *Gross Domestic Expenditure on R&D*) en el que incurren las empresas. En el Panel B, las barras de la izquierda muestran la cantidad de profesionales que participan en la concepción o creación de conocimiento, productos, procesos, métodos y sistemas nuevos por millón de habitantes. Las barras de la derecha representan la proporción de investigadores que trabajan en el sector empresarial, medida en equivalentes a jornada completa (EJC).

Fuente: Autores basados en la base de datos del Índice Mundial de Innovación (OMPI, 2024), Instituto de Estadística de la UNESCO (UNESCO, 2025), y el cuadro de indicadores de ciencia, tecnología e innovación de la OCDE (OCDE, 2025).

Estos cimientos frágiles se traducen en resultados de innovación débiles. En el ámbito de la generación, la creación de patentes es mínima. Desde la perspectiva de la absorción, los pagos por propiedad intelectual externa también son bajos. Esta combinación apunta a un “equilibrio de baja sofisticación”, en el que la región no desarrolla tecnología propietaria ni “importa” o licencia activamente conocimiento global del extranjero.

Esta brecha de adopción está presente en las tecnologías digitales avanzadas. Si bien las empresas muestran una buena difusión de herramientas básicas (como el software de planificación de recursos empresariales Enterprise Resource Planning), están muy rezagadas en la adopción de tecnologías más complejas y específicas de cada sector (como el IdC o IoT por *Internet of Things*, y la robótica), donde se producen los mayores aumentos de productividad (Gráfico 10). Un patrón similar se observa con la inteligencia artificial: según el Observatorio de la Economía Digital de América Latina y el Caribe (Katz y Callorda, 2024), la adopción de la IA entre las empresas de la región está cerca de un 30 % por debajo del nivel de la OCDE.

Gráfico 10
Adopción de tecnologías avanzadas: comparación regional (2023)



Nota: Los robots industriales son manipuladores controlados en forma automática, reprogramables y multipropósito, programables en tres o más ejes, que pueden fijarse en su lugar o fijarse a una plataforma móvil para su uso en aplicaciones de automatización, en entornos industriales. Las suscripciones M2M se refieren al número de suscripciones móvil-celular de máquina a máquina que se asignan para ser utilizadas en máquinas y dispositivos a efectos del intercambio de datos entre dispositivos en red y no forman parte de una suscripción disponible para el consumidor.

Fuente: Autores basados en la Unión Internacional de Telecomunicaciones (2025) y la International Federation of Robotics (Federación Internacional de Robótica) (Müller, 2024).

La innovación y la adopción tecnológica son motores clave del crecimiento económico, la competitividad, la inclusión social y la sostenibilidad. La falta de innovación y adopción de tecnología es la principal causa del estancamiento productivo que se observa dentro de las empresas. Sin las herramientas y la cultura para la mejora continua de sus procesos y productos, las empresas de la región simplemente no pueden crecer ni competir. En segundo lugar, este estancamiento debilita el proceso de reasignación de recursos. Un ecosistema con pocas empresas innovadoras en rápido crecimiento y una cantidad insuficiente de *startups* disruptivas carece de la “destrucción creativa” necesaria para desplazar a las empresas ineficientes, y transferir capital y talento a usos más productivos.

Integración: superficial, distante y poco diversificada

A pesar de los importantes esfuerzos de liberalización emprendidos por los países de ALC en la década de 1990, la presencia de la región en el comercio mundial ha sido inferior a la esperada. Su participación en el comercio global de bienes aumentó solo moderadamente —del 5,4 % en 1980 al 6 % en 2024—, y este incremento lo explica casi en su totalidad la profunda integración de México en las cadenas de valor estadounidenses. En el mismo periodo, las economías clave del grupo ASEAN+3, que también llevaron a cabo importantes reformas de apertura de mercados e integración comercial, acrecentaron su participación en el comercio global en 15 puntos porcentuales (Gráfico 11).⁷

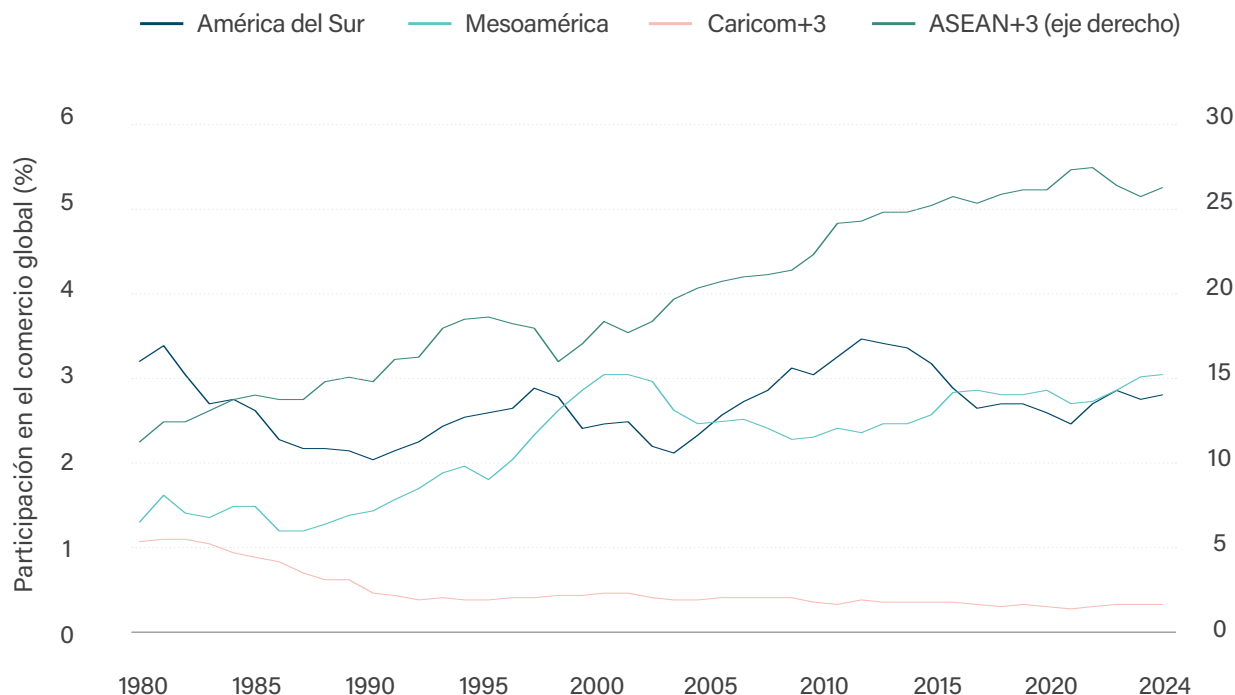
Hoy en día, las economías del Caribe y de América del Sur continúan teniendo una exposición mucho menor al comercio internacional que las economías de tamaño similar de otras regiones. El comercio total, considerando el comercio de bienes y servicios, apenas representa el 50 % del PIB, por debajo de los niveles observados en Europa y Asia Central (86 %), Oriente Medio y Norte de África (69 %), y Asia Oriental y el Pacífico (56 %).

La limitada integración comercial de la región es aún más evidente en su dimensión intrarregional: solo el 15 % del comercio de bienes de ALC tiene lugar entre los propios países de la región, un marcado contraste con el 60 % de Europa o el 50 % de Asia Oriental. De 1995 a 2023, las subregiones de América del Sur y Mesoamérica mostraron un proceso de integración sesgado hacia el comercio extrarregional. Esto señala una notoria diferencia con Europa y ASEAN+3, el grupo de economías que crecieron con más rapidez en ese periodo, en el que los intercambios intrarregionales representan una proporción mucho mayor del comercio total (Gráfico 12).

7. En cuanto a bienes y servicios, la participación en el comercio global es aún menor para ALC, debido a menores exportaciones de servicios.

Gráfico 11

Participación en el comercio mundial de bienes por región



Nota: La participación se mide como la suma de las importaciones y exportaciones de la región dividida por el total de importaciones y exportaciones del resto del mundo. ASEAN + 3 comprende a los países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), además de China, Japón y Corea del Sur. CARICOM+3 incluye a los países de CARICOM (Comunidad del Caribe), junto con Aruba, República Dominicana y Cuba.

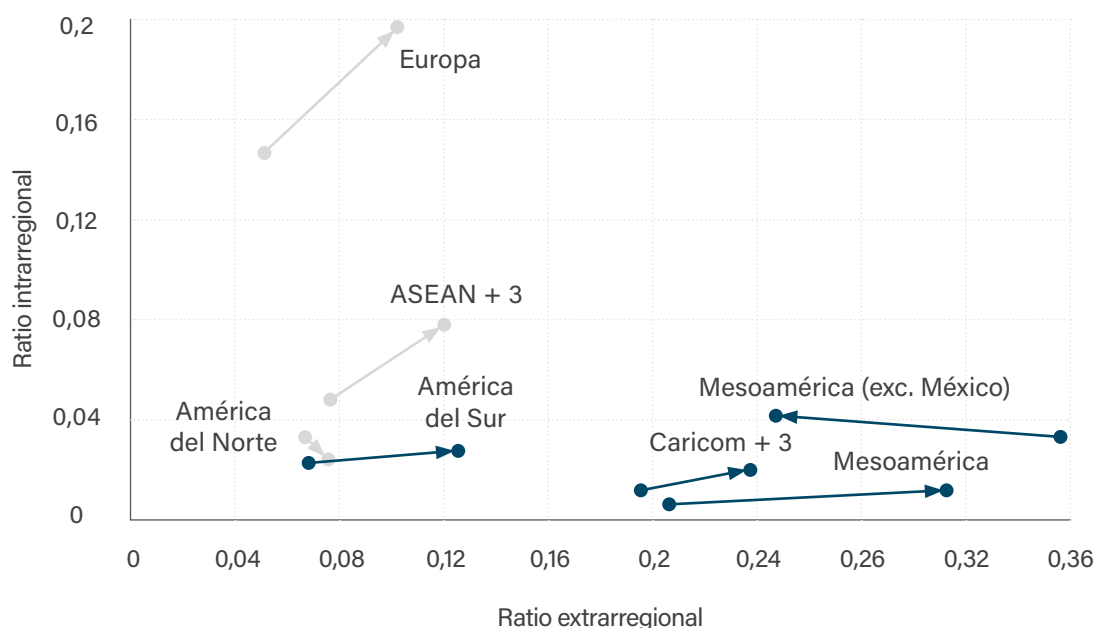
Fuente: Autores basados en datos de la UNCTAD (2025).

En comparación con otras regiones, las subregiones de ALC están estructuralmente orientadas a comerciar con contrapartes distantes. Si bien este patrón no es negativo en sí mismo, permite explicar la limitada integración internacional general de la región. Los ejemplos de Asia Oriental y Sudoriental, América del Norte y Europa sugieren que los niveles más altos de integración están asociados a un mayor intercambio entre países vecinos, sobre todo porque el comercio de bienes complejos requiere la integración productiva en cadenas de valor fuertemente ancladas en componentes regionales (Allub et al., 2021)

El comercio de ALC también se caracteriza por la poca diversificación. Las economías de la región presentan una alta concentración de exportaciones en todos los bienes y mercados. El Índice Herfindahl-Hirschman (HHI, Herfindahl-

Gráfico 12

Apertura del comercio intra- y extrarregional de bienes, por región, en 1995 y 2023



Nota: Las flechas comienzan en 1995 y apuntan hacia 2023. Los puntos representan el nivel de comercio intra- y extrarregional en relación con el PIB. ASEAN + 3 comprende a los países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), además de China, Japón y Corea del Sur. CARICOM+3 incluye a los países de CARICOM (Comunidad del Caribe), junto con Aruba, República Dominicana y Cuba.

Fuente: Autores basados en datos de la UNCTAD, recuperados de The Growth Lab at Harvard University (2025).

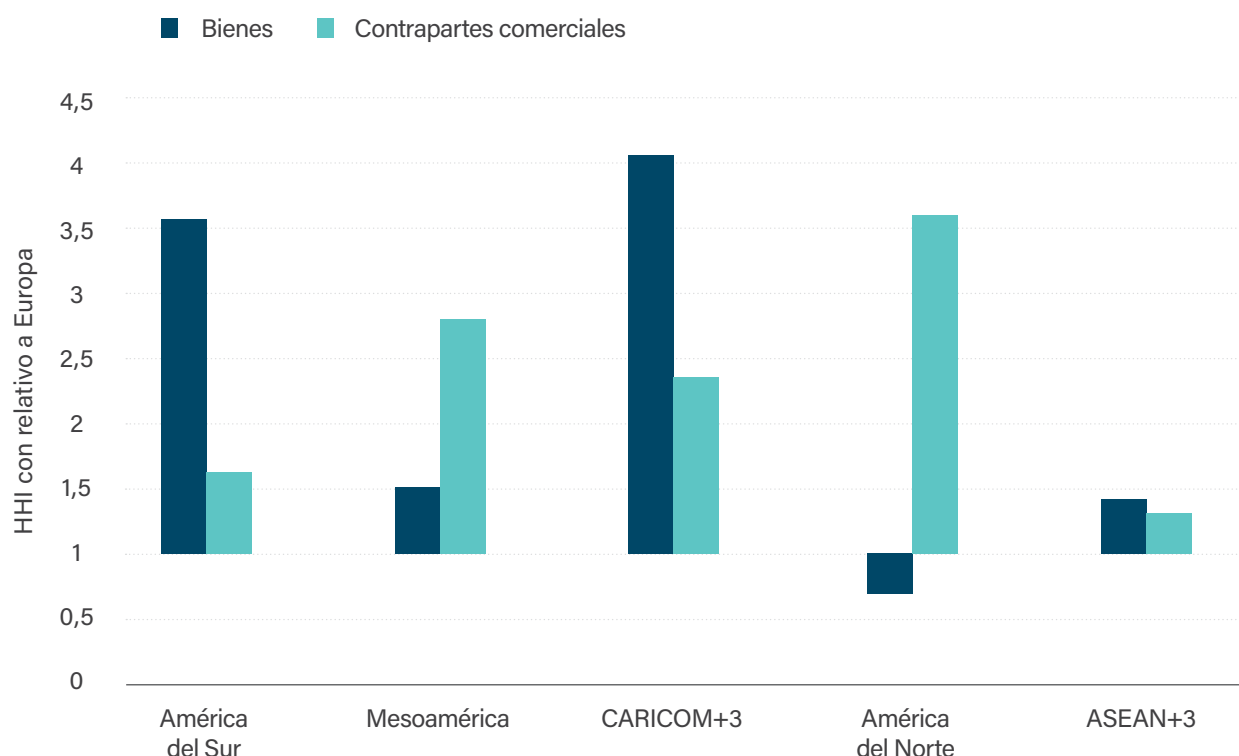
Hirschman Index), una medida estándar de la concentración de mercado,⁸ es constantemente más alto en todas las subregiones de ALC que en Europa continental (Gráfico 13). Este patrón está especialmente pronunciado en América del Sur y en CARICOM+3, donde la concentración de exportaciones es cerca de cuatro veces mayor que la de Europa.

Una fortaleza relativa de América del Sur es la mayor diversificación comparativa de sus destinos de exportación, lo que reduce la exposición a los shocks de demanda que se produzcan en un único mercado. En contraste, las economías mesoamericanas tienen un patrón opuesto: si bien la menor concentración de sus canastas exportadoras refleja una actividad manufacturera más diversificada, los destinos de exportación están inusualmente concentrados, en gran medida debido a la profunda integración de El Salvador y México en cadenas de valor vinculadas a Estados Unidos.

8. El Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) se calcula como la suma de los cuadrados de las participaciones de mercado representadas por cada categoría; en este caso, como la suma de las participaciones de las exportaciones de cada actor comercial o bien exportado en el total de las exportaciones de un país.

Gráfico 13

Índice de concentración de las exportaciones de bienes y con las contrapartes comerciales en relación con Europa continental

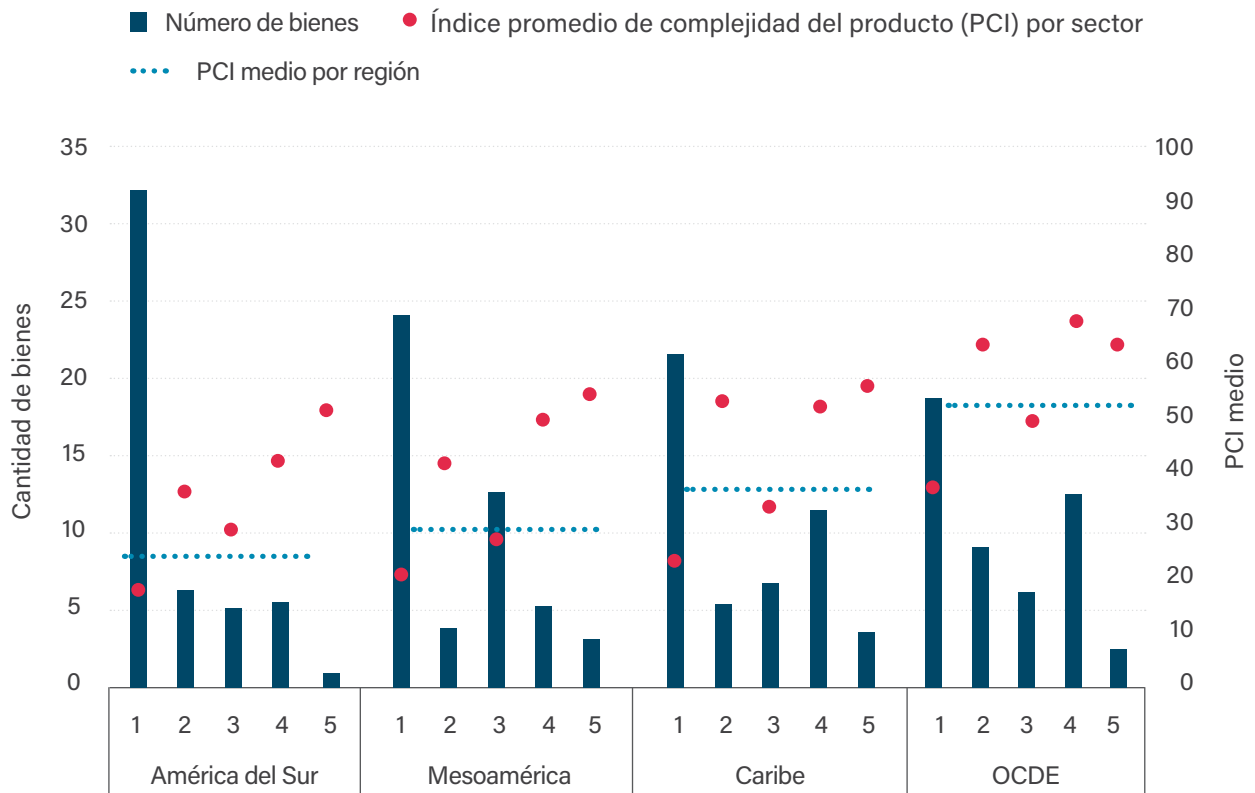


Nota: Las barras muestran el HHI calculado por bienes y por contrapartes comerciales, en relación con el índice correspondiente a la media de los países de Europa continental. ASEAN + 3 comprende a los países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), además de China, Japón y Corea del Sur. CARICOM+3 incluye a los países de CARICOM (Comunidad del Caribe), junto con Aruba, República Dominicana y Cuba.

Fuente: Autores basados en datos de la UNCTAD, recuperados de The Growth Lab at Harvard University (2025).

Además de estar muy concentrada por producto, la canasta exportadora de la región está fuertemente sesgada hacia el sector primario. Según el atlas de complejidad económica (Atlas of Economic Complexity, The Growth Lab at Harvard University, 2025), más de 30 de los 50 productos con la mayor Ventaja Comparativa Revelada (RCA, *Revealed Comparative Advantage*) de América del Sur son productos agroalimentarios o de recursos naturales (en comparación con poco menos de 20 de la OCDE). Además, el perfil exportador de la región no solo está sesgado hacia bienes de recursos naturales, sino también hacia bienes de baja complejidad.⁹ En promedio, el índice de complejidad económica de ALC es inferior al 40 % de la de la economía mundial con mejor desempeño (Singapur). Lo más importante es que, aun dentro de los sectores, el índice de complejidad de la región está significativamente por debajo de la media de la OCDE (Gráfico 14).

Graph 14
 Cantidad de bienes en el ranking superior de RCA y el índice de complejidad por sector y subregión



Nota: El gráfico presenta la composición sectorial de los 50 primeros productos que tienen el índice de ventaja comparativa relativa más alto (eje izquierdo). Este índice mide la ratio entre la participación de un bien en las exportaciones totales de un país y la observada a nivel mundial, de modo que un valor RCA de 1 significa que la participación de ese bien en las exportaciones totales de un país es la misma que para el país promedio. La línea horizontal indica el promedio ponderado por el valor de exportación del índice de complejidad del producto por cada subregión y sector (eje derecho). Los sectores del eje horizontal se definen de la siguiente manera: (1) Productos agroalimentarios y naturales: verduras, animales, madera y papel, minerales, combustibles, menas, sales, piedras, vidrio y cerámica; (2) Productos químicos y derivados: productos químicos y plásticos; (3) Manufacturas ligeras y bienes de consumo: textiles, prendas de vestir, calzado y muebles; (4) Manufacturas pesadas y bienes de capital: maquinaria, instrumentos y metales; y (5) Tecnología y transporte: electrónica y vehículos. Las canastas exportadoras varían según la región. Mesoamérica se especializa en productos químicos y maquinaria seleccionada; América del Sur combina insumos industriales y productos metálicos; el Caribe tiene una mayor diversificación; y los países de la OCDE se concentran en bienes intensivos en tecnología. En todas las regiones, sobresalen los productos sanguíneos humanos y animales, las vacunas y los cultivos biológicos.

Fuente: Autores basados en The Growth Lab at Harvard University (2025).

Una economía diversificada y compleja es un motor fundamental para el crecimiento sostenible. En primer lugar, la diversificación reduce la vulnerabilidad, ya que actúa como un mecanismo de seguro frente a la volatilidad de precios de las materias primas y protege la economía de los perjudiciales ciclos de expansión y contracción de la actividad. Segundo, la complejidad económica hace las veces de catalizador directo de la productividad: producir bienes sofisticados requiere, y, a su vez, fortalece, un ecosistema denso de capacidades que genere efectos de derrame del conocimiento y presione a las empresas a adoptar estándares globales. En este sentido, la complejidad económica no es tan solo el resultado del desarrollo: es una fuerza activa que impulsa toda la economía al ascenso en la escalera de la productividad.

La poca integración internacional priva a la región de potentes motores de productividad. La presión competitiva de los mercados extranjeros, que desplaza a las empresas ineficientes y permite que las más productivas se expandan y accedan a nuevos mercados, es uno de estos motores. Esta competencia, combinada con un mayor acceso a los mercados y a insumos importados de mejor calidad y tecnológicamente más avanzados, crea incentivos para que las empresas existentes innoven. De manera análoga, la inversión extranjera directa (IED) y la presencia de empresas multinacionales aceleran la difusión tecnológica mediante la imitación, los vínculos de producción y la formación de capital humano. La IED y las empresas multinacionales (EMN) también pueden tener un impacto significativo en la igualdad de género, en los países anfitriones. Esta influencia opera mediante dos canales: directamente a través de las prácticas laborales de las sociedades afiliadas extranjeras e indirectamente por vía de los efectos de derrame en los mercados laborales locales (Davis y Poole, 2024; UNCTAD, 2021).

9. Según el atlas de complejidad económica, los bienes complejos se definen como aquellos con baja ubicuidad (exportados por pocos países) que son producidos por países con alta diversidad y complejidad (economías capaces de exportar una amplia gama de otros productos complejos).

Oportunidades estratégicas en un mundo cambiante

La agenda pendiente para reducir la informalidad, fomentar la innovación y lograr una integración global significativa debe desarrollarse en un contexto global de transición y desafíos. El mundo actual está moldeado por la interacción de tres fuerzas potentes: una revolución digital cada vez más acelerada, impulsada por la adopción masiva de la inteligencia artificial de uso general; un fuerte regreso al intervencionismo de mercado y a la diplomacia transaccional entre las principales economías y bloques; y una creciente urgencia por avanzar en la transición verde.

La capacidad de los modelos de IA se ha multiplicado exponencialmente en los últimos años. El uso difundido de las herramientas de IA generativa está profundizando el impacto de la revolución tecnológica actual. La digitalización ofrece oportunidades para que se produzcan avances productivos, se expandan los mercados y ocurran grandes saltos de eficiencia. Sin embargo, también plantea serios desafíos para los mercados laborales y la equidad. Los sistemas de IA han alejado la frontera de las tareas automatizables, y realizan cada vez más actividades cognitivas no rutinarias. Este desplazamiento está transformando los mercados laborales globales y locales (destruyendo algunos empleos, creando otros) y su efecto neto es aún incierto.

El contexto geopolítico global se ve marcado por el resurgimiento de políticas industriales y un sustantivo aumento de las medidas proteccionistas, tendencia que comenzó tras la crisis financiera global de 2007. En los últimos diez años, la cantidad de intervenciones que distorsionan el comercio se duplicó en ALC, y se multiplicó entre tres y cuatro veces en Europa y Estados Unidos (Evanett et al., 2024). El mayor cambio se produjo con el segundo gobierno de Trump, bajo el cual los aranceles estadounidenses se elevaron a niveles no vistos desde antes de la crisis económica de 1930 asociada a la Ley de Aranceles. Estas medidas asignan diferentes niveles arancelarios según los países. Así, violan el principio de la nación más favorecida, que está en el núcleo del sistema multilateral encarnado por la OMC. Varias economías han respondido negociando acuerdos bilaterales con Estados Unidos y estableciendo arreglos preferenciales y *ad hoc* que, en sí, se desvían de las normas comerciales multilaterales. En la región, Argentina, Ecuador, El Salvador y Guatemala hicieron avances respecto de marcos de referencia conjuntos con Estados Unidos que otorgan a ese país trato preferencial a cambio de concesiones para los países de ALC respecto de bienes que Estados Unidos no produce o de los que tiene suministro interno insuficiente.

A medida que las grandes economías se alejan de un marco global regido por reglas, las economías más pequeñas, incluida la mayor parte de ALC, se encuentran en una posición negociadora más débil. Para la región, el desvío de flujos comerciales de los países que fueron directamente afectados por las medidas de Estados Unidos puede tener ventajas aparentes, ya que las economías de ALC recibieron un trato relativamente más benigno. Algunos países pueden experimentar ventajas a corto

plazo como resultado de este desvío de flujos comerciales, ya que, mayormente, las economías de ALC no fueron el blanco de las medidas estadounidenses. Sin embargo, incluso si surgen ventajas a corto plazo, la creciente incertidumbre del entorno estratégico más amplio lo vuelve menos favorable para las economías pequeñas, que negocian de manera descoordinada y aislada.

Por último, existe la necesidad urgente de descarbonizar la economía global. Ello requiere una sustitución masiva de los combustibles fósiles, que hoy representan cerca del 80 % de la matriz energética mundial, por fuentes de energía limpia. Ello, a su vez, desencadenará una ola de demanda de minerales críticos: se estima que, para 2050, la demanda de litio aumentará diez veces, mientras que la de cobalto y níquel se triplicará y duplicará, respectivamente. Finalmente, los sistemas alimentarios deberán sufrir una transformación profunda: la deforestación y la pérdida de hábitats naturales deberán detenerse en forma drástica, y la mayor demanda de alimentos solo deberá atenderse con mayores rindes agropecuarios.

En este contexto, se perfilan dos dimensiones para moldear la estrategia de crecimiento e inserción global de ALC. En primer lugar, sectores como el turismo, la atención médica, la agricultura, la minería y la energía están experimentando un profundo cambio gracias a la agricultura de alta precisión, los modelos de turismo sostenible y la generación de energía de bajas emisiones. Estas transformaciones pueden servir como puertas de acceso hacia un camino de desarrollo más sofisticado, diversificado y resiliente. Segundo, el actual entorno global subraya la importancia de formar alianzas estratégicas internacionales basadas en valores compartidos y confianza. En este sentido, una integración más profunda y mutuamente beneficiosa con la UE debería ocupar un lugar central.

Sectores estratégicos

La confluencia de las políticas de digitalización y descarbonización ofrece una oportunidad para redefinir el futuro económico de ALC. La región puede desempeñar un papel clave en la economía verde. Posee abundantes minerales críticos que le permitirían integrarse en las cadenas de valor de la energía limpia. Su enorme potencial para la energía solar y eólica puede atraer industrias intensivas en energía y el desarrollo de un sector exportador de combustibles limpios, como el hidrógeno verde (Allub et al., 2024). Las vastas y productivas tierras agrícolas de la región, combinadas con una adopción consolidada de métodos de producción sostenibles, tienen la capacidad de suministrar al mundo fuentes sostenibles de alimentación de alta calidad. Por último, sus bosques y praderas, de gran inmensidad, proporcionan servicios ecosistémicos clave al mundo, pues actúan como un gran mecanismo de mitigación climática, de modo que es de interés mundial contribuir a su preservación.

Sin embargo, las oportunidades que presentan estas fuerzas globales no se limitan a estos sectores estrechamente relacionados con la dotación de capital natural. Se amplía a los vinculados por relaciones insumo-producto y, más importante aún, al desarrollo de bienes y servicios en otros sectores que se conectan a través de capacidades similares, un conjunto compartido de conocimientos y tecnología.

Para aprovechar estas oportunidades, el Estado puede desempeñar un papel activo y estratégico si reconoce los desafíos y sigue las mejores prácticas de la política industrial como herramienta clave para impulsar estos motores de crecimiento.

Según el atlas de complejidad económica, los bienes de oportunidad son aquellos que están próximos a la canasta exportadora actual de la región; esta proximidad se ve determinada por la coocurrencia de tales productos en países con estructuras exportadoras similares. Estos bienes son complejos en sí mismos o están estrechamente conectados con otros productos complejos, lo que los convierte en vías propicias para la diversificación. Aunque aún existen oportunidades en agricultura y minería, también surgen perspectivas notables en los sectores de química y maquinaria (Gráfico 15).

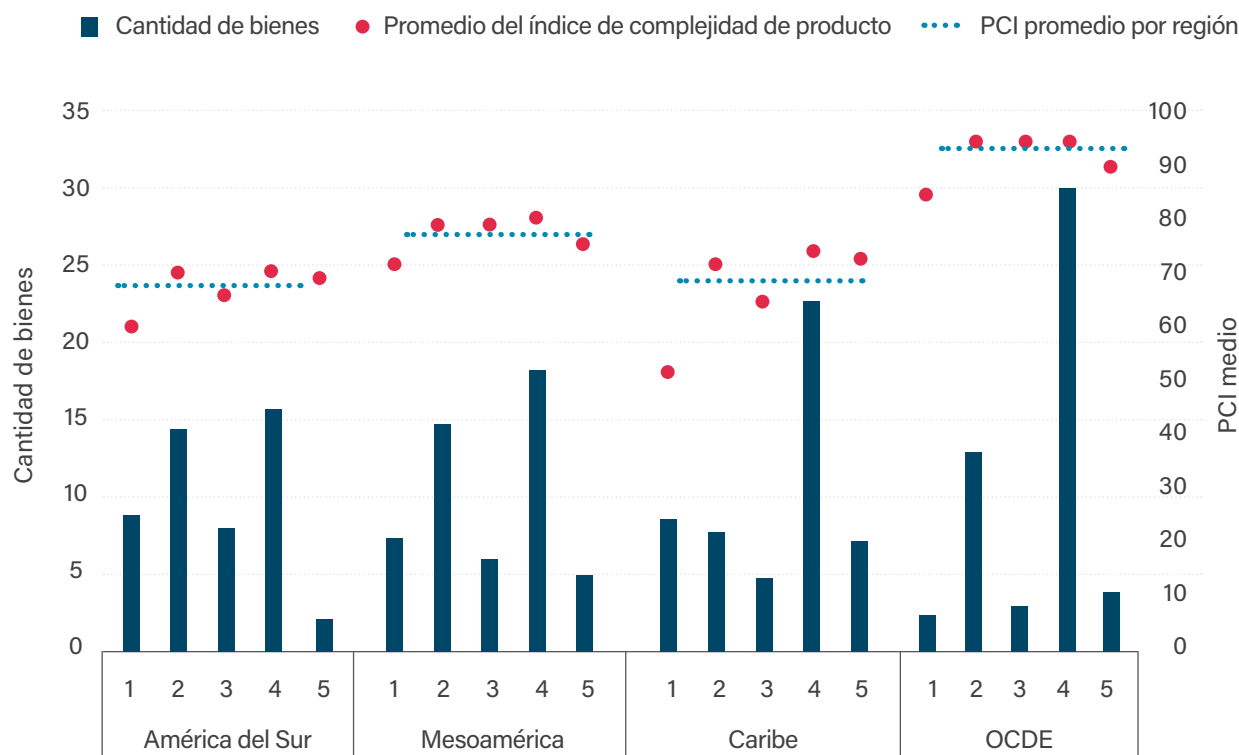
En otras palabras, la región puede ya poseer algunas de las capacidades subyacentes necesarias para producir estos bienes más sofisticados: conocimientos, habilidades, tecnología, instituciones. Por ejemplo, un país que ha dominado la logística compleja y la química industrial para su sector agrícola moderno (fertilizantes, pesticidas) ya dispone de muchas de las capacidades fundamentales necesarias para avanzar hacia productos químicos adyacentes de mayor valor.

En el camino hacia el desarrollo, el crecimiento y la diversificación, los servicios también desempeñarán un papel clave. A medida que las empresas profundicen su especialización y división del trabajo, las tareas que antes se realizaban internamente se tercerizarán cada vez más con proveedores especializados. Ello ampliará los mercados de servicios tales como la consultoría empresarial, el marketing y la computación en la nube.

La digitalización y el cambio tecnológico han cambiado la frontera entre los sectores transables y no transables, y hacen posible que muchos servicios se comercien en la esfera internacional. Así, el sector de servicios adquiere características favorables para el crecimiento económico que antes eran propias de la manufactura: el ámbito nacional ya no representa un techo para crecer, y las empresas pueden aprovechar oportunidades de aprendizaje sustanciales a través de vínculos transfronterizos.

Gráfico 15

Principales bienes de oportunidad e índice de complejidad por sector y subregión

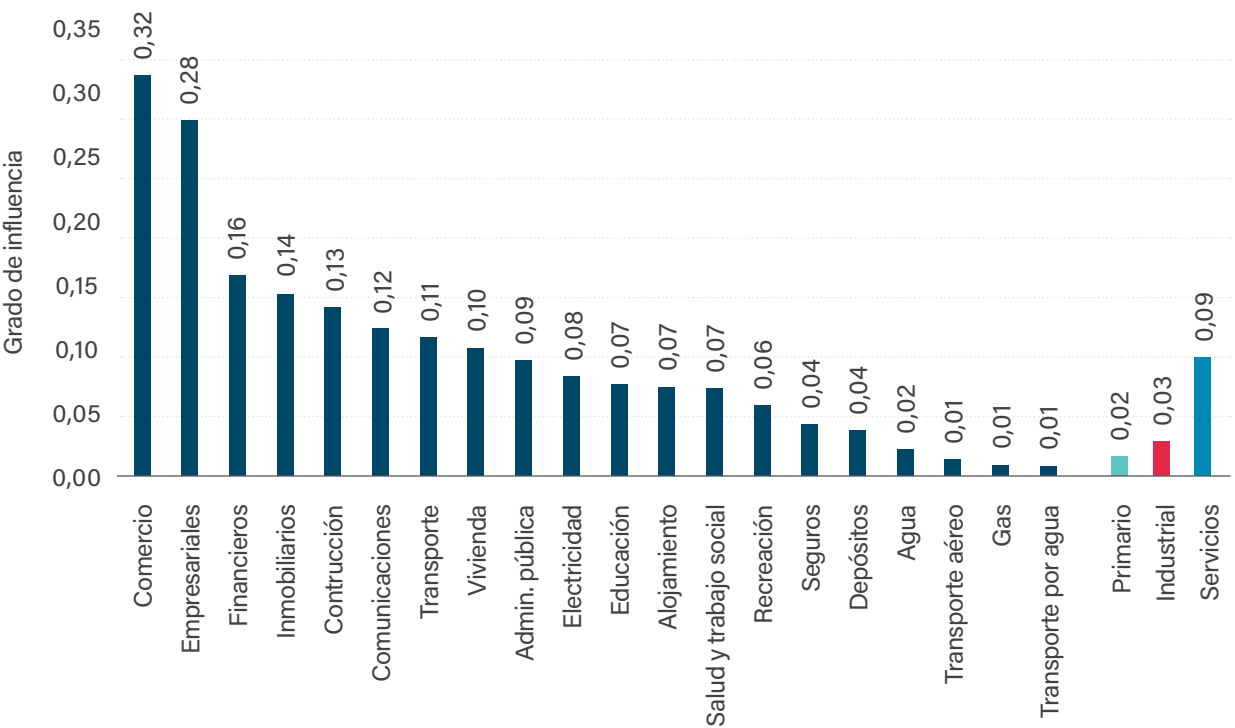


Nota: El gráfico presenta los 50 primeros bienes en términos de su índice de ganancia de oportunidad para cada país, entre los bienes que están por debajo de la mediana de la distancia desde la canasta exportadora actual en el espacio de productos. La categoría 1 - *Productos agroalimentarios y naturales* incluye verduras, animales, madera y papel, así como minerales, combustibles, menas y sales. La categoría 2- *Productos químicos y derivados* comprende productos químicos y plásticos. La categoría 3 - *Manufacturas ligeras y bienes de consumo* abarca textiles, prendas de vestir, calzado y mobiliario, así como piedra, vidrio y cerámica. La categoría 4 - *Manufacturas pesadas y bienes de capital* cubre maquinaria, instrumentos y metales. La categoría 5 - *Tecnología y transporte* engloba electrónica y vehículos. Las canastas exportadoras varían según la región. Para obtener detalles sobre la composición de los bienes de cada región, véase la nota del Gráfico 14.

Fuente: Autores basados en datos de The Growth Lab de la Universidad de Harvard (2025).

Además, algunos sectores de servicios son insumos clave para otros bienes y servicios. Los servicios tienen cerca de tres veces más grados de influencia (una medida de su centralidad como insumos) que la manufactura o las actividades primarias. Entre ellos, se destacan el comercio y los servicios empresariales (contabilidad, finanzas, etc.), mientras que las comunicaciones y el transporte terrestre también se ubican por encima de la media. Este alto grado de influencia coexiste con grandes brechas de productividad en estos sectores en comparación con las economías avanzadas, lo que indica que existe un margen considerable de mejora (Gráfico 16).

Gráfico 16
 Grado de influencia de los subsectores de servicios y sectores agrupados en ALC



Nota: Las barras representan el grado de importancia de los tres sectores agregados y de cada subsector de servicios en ALC. Los valores de ALC corresponden a promedios no ponderados (simples) entre los países para los que se dispone de datos. El grado de importancia de un sector se calcula como la suma ponderada de sus coeficientes de encadenamiento hacia adelante (filas) en la matriz inversa de Leontief de la tabla insumo-producto, donde las ponderaciones corresponden a la participación sectorial en el valor agregado de la economía.

Fuente: Autores basados en datos de *GGDC Productivity Level Database* (Inklaar et al., 2023).

Por último, se espera que algunos servicios desempeñen un papel más importante en el empleo de ALC a medida que la automatización, la exposición al comercio internacional y la transición verde impulsen una fuerte reasignación de la fuerza laboral. Ello consolida el argumento a favor de políticas que aumenten la productividad de los servicios que tengan capacidad de absorber mano de obra. El reto central es potenciar la productividad en actividades típicamente no transables informales y demandantes de trabajadores de calificación baja, como el comercio minorista y los servicios de cuidado, de manera que ofrezcan empleos más productivos y formales.

Una alianza mutuamente beneficiosa entre ALC y la UE

El contexto global actual, marcado por la polarización, la incertidumbre y el creciente proteccionismo, crea una oportunidad para que ALC busque alianzas estratégicas asentadas en valores compartidos que puedan ofrecer un marco estable para el desarrollo sostenible.

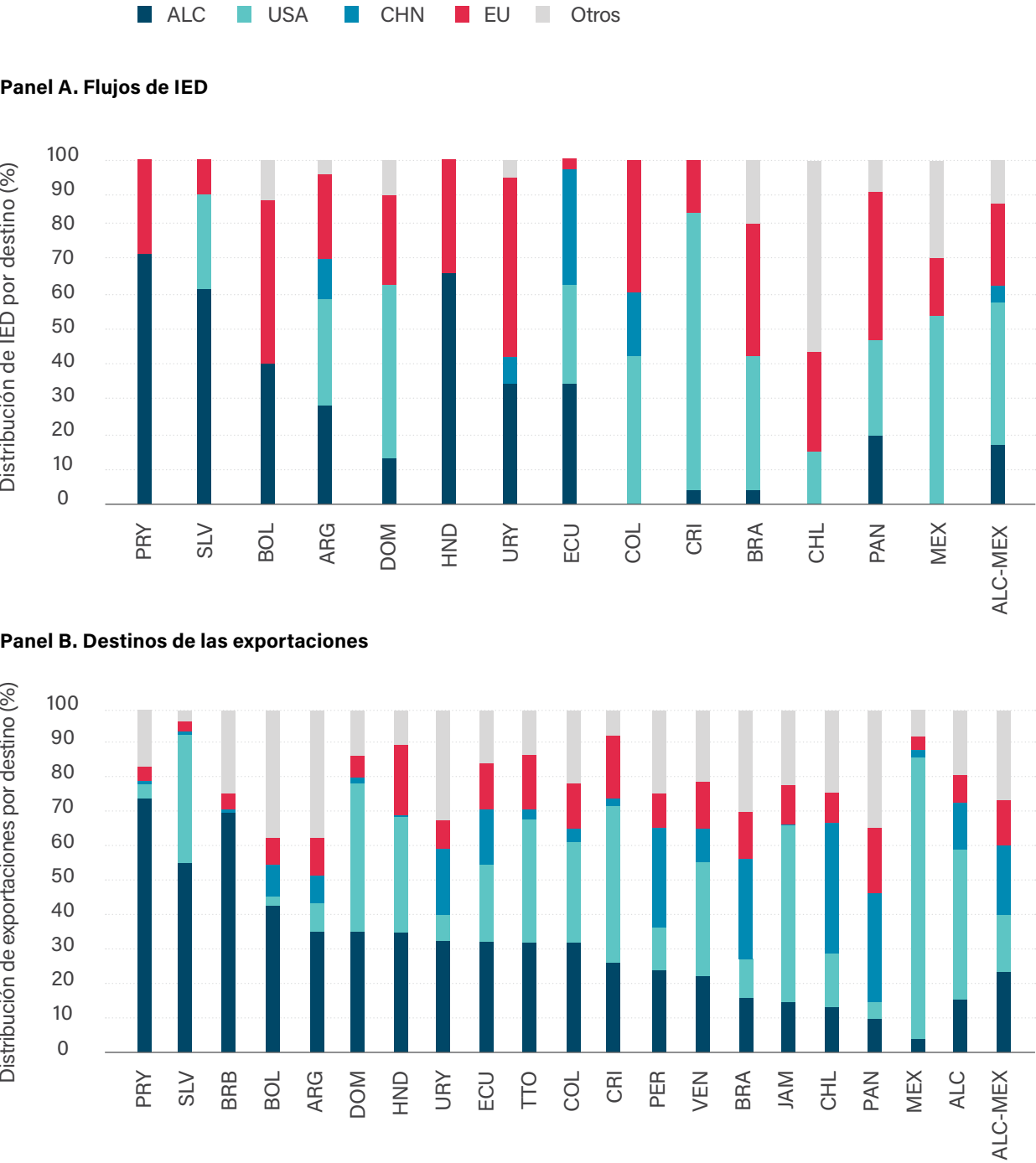
La UE se destaca como un aliado capaz de forjar lazos económicos y políticos perdurables. En este sentido, puede aprovechar las fortalezas de ALC, y canalizar capacidades y recursos hacia sectores clave que resultan esenciales para sostener el crecimiento y el desarrollo de la región. Además, esta alianza puede servir como catalizadora del liderazgo regional mediante gestiones conjuntas que refuercen su poder negociador colectivo y promuevan una mayor autonomía en la defensa de los intereses estratégicos de ambas partes.

La UE está firmemente comprometida con la descarbonización y lidera la adopción de instrumentos como el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) y el Reglamento de la UE sobre deforestación, entre muchas otras herramientas clave. Aunque Europa es líder en innovación en tecnología limpia, su dependencia de proveedores concentrados crea vulnerabilidades (Draghi, 2025).

ALC posee activos que son centrales para las prioridades estratégicas a largo plazo de Europa. La región es un pilar mundial en materia de seguridad alimentaria, un gran exportador de energía y materias primas minerales, y alberga vastas reservas de minerales críticos, como litio, cobre y níquel, que determinarán el ritmo de las transiciones verde y digital. Asimismo, tiene condiciones excepcionales para la expansión de la energía solar, eólica e hidroeléctrica, y el hidrógeno verde, lo que la convierte en una de las pocas fronteras globales capaces de producir energía limpia a un costo competitivo.

Debido a estas complementariedades, la integración de ALC con la UE tiene espacio para profundizarse. Por ejemplo, mientras que el 44 % de las exportaciones totales de bienes de ALC se destinan a Estados Unidos y el 12 %, a China, solo el 9 % se dirige a la UE (Gráfico 17). En este sentido, la UE muestra un potencial de expansión como destino de las exportaciones de ALC. En contraste, ALC muestra un perfil más diversificado en cuanto a las IED, en el que la UE, la segunda fuente más importante de inversiones para la región, ya representa un pilar inversor fundamental. Esta sólida base de inversión, combinada con el potencial de crecimiento comercial, subraya los importantes avances que la región puede lograr si consolida esta alianza en un contexto global incierto.

Gráfico 17
Países de ALC: destinos de las exportaciones y flujos de IED



Nota: ALC-MEX muestra el agregado de los países presentados en el gráfico excluyendo México.

Fuente: Autores basados en datos de la CEPAL (2024).

Una alianza más sólida entre ALC y la UE ofrece ventajas estratégicas para la región. Amplía el acceso a mercados externos más estables con el respaldo de acuerdos de la UE que integran estándares laborales, ambientales e institucionales, al tiempo que refuerza una integración de alta calidad y brinda a los inversores confianza a largo plazo. Asimismo, expande las opciones de financiación para las transiciones verde y digital mediante instrumentos como la estrategia *Global Gateway*, que apunta a destinar hasta EUR 45.000 millones a ALC para 2027 con el fin de apoyar proyectos de infraestructura, energías renovables, conectividad digital y resiliencia climática. Refuerza la IED en sectores clave donde la inversión de la UE ya desempeña un papel importante, como energía, telecomunicaciones, servicios financieros y manufactura. Nuevas oportunidades de *powershoring*, es decir, trasladar la producción intensiva en energía a regiones ricas en energías renovables como ALC, pueden generar aún más efectos de derrame y empleos de alta calidad.

Esta alianza mutuamente beneficiosa va mucho más allá del intercambio de bienes e inversiones; se asienta en la creación compartida de conocimiento productivo y en el avance de una posición coordinada ante desafíos globales como el cambio climático, la paz, la seguridad y la equidad. Para ALC, un beneficio central reside en la oportunidad de aprovechar la experiencia institucional de la UE en el diseño de modelos integrales de políticas sociales que equilibren eficiencia con inclusión a fin de lograr resultados de desarrollo más equitativos. La experiencia que ha adquirido la UE en materia de transiciones demográficas, tales como el envejecimiento poblacional y la rápida urbanización, sumada a su apoyo a las reformas institucionales, puede fortalecer aún más la gobernanza y la resiliencia en toda la región. Por encima de todo, la inversión de la UE en ALC permitiría acelerar la modernización de sectores productivos clave, no solo mediante el otorgamiento de financiación, sino también mediante la transferencia de capacidades técnicas y de gestión integradas que acompañen dichas inversiones.

Por último, una colaboración más sólida puede favorecer la innovación productiva y las capacidades institucionales de ALC. Las alianzas de innovación que aprovechen las fortalezas de Europa en tecnologías limpias, soluciones digitales, biotecnología y fabricación avanzada están en posición de facilitar la adopción tecnológica y la investigación colaborativa.

Sin embargo, la capacidad de la región para plasmar estas complementariedades en una relación cohesionada con Europa está restringida por una limitada capacidad de negociación colectiva. ALC suele dialogar con contrapartes externas a través de canales bilaterales fragmentados, por lo que se reduce su influencia en foros multilaterales y se debilita su poder de negociación. Un cuello de botella crítico es la falta de alineación estratégica entre las dos mayores economías de la región, México y Brasil. Sin una mejor coordinación entre estos actores, uno de los cuales se orienta principalmente a Estados Unidos y el otro, a los mercados globales, ALC no tiene la posibilidad de construir una voz unificada capaz de defender prioridades comunes en las negociaciones comerciales globales y climáticas.

También se debe reconocer y gestionar las diferencias de intereses con Europa. El proteccionismo agrícola en algunos estados miembros de la UE complica la negociación

de acuerdos integrales. Además, el Pacto Verde Europeo tiene elementos, como el MAFC y el Reglamento de la UE sobre deforestación, que generan presiones de ajuste en ALC, sobre todo para los exportadores de café, cacao, aceite de palma y otras materias primas. Cerca del 20 % de las exportaciones de ALC a la UE son alcanzadas por el Reglamento sobre deforestación, con una variación significativa entre los países.

Gestionar estas tensiones requiere un diálogo institucionalizado que equilibre los objetivos ambientales, los intereses comerciales y las necesidades de desarrollo. La alianza ALC–UE debería avanzar en siete frentes:

Impacto mutuo: ambas partes deben entablar un diálogo abierto y honesto en el que establezcan las contribuciones claras y realistas que cada una pueda aportar a la colaboración. La cooperación efectiva requiere que ambas partes estén alineadas en términos técnicos, regulatorios y administrativos, y que reconozcan el nivel de capacidad institucional y de gestión de cada país.

Enfoque en el desarrollo sostenible: Las iniciativas conjuntas deben ser coherentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, el Acuerdo de París y las agendas emergentes climática y digital. ALC debería aprovechar las importantes oportunidades de crecimiento que le ofrece la economía verde.

Flexibilidad: Dadas la celeridad e incertidumbre del cambio geopolítico y tecnológico, los mecanismos de cooperación deben permitir la realización de ajustes periódicos y la incorporación de partes interesadas provenientes de gobiernos, del sector privado, de la sociedad civil y del mundo académico.

Inversión productiva: La financiación y la IED de la UE deberían dirigirse a infraestructura, energías renovables, plataformas digitales y producción resiliente al clima, áreas con altos retornos sociales y económicos.

Innovación y transferencia tecnológica: Los centros de investigación conjuntos, los mecanismos de transferencia de tecnología y las redes transregionales pueden impulsar la innovación en energías renovables, agricultura sostenible, manufactura circular y ciudades inteligentes.

Equidad social, derechos humanos e inclusión: La cooperación debe reforzar las políticas de educación, salud, igualdad de género y derechos de los pueblos indígenas a fin de asegurar que los beneficios de la integración se plasmen en mejoras sociales más amplias.

Confianza: Construir y mantener la confianza en el largo plazo mediante la cooperación institucionalizada es fundamental. Ello implica profundizar el diálogo político, reforzar la cooperación técnica y desarrollar programas de bienestar social que integren gestiones a nivel nacional.

El Cuadro 1 presenta un análisis de los principales proyectos interregionales que se asientan en estos rasgos deseables para plasmar una alianza renovada. Se mencionan ejemplos concretos y tangibles de iniciativas emblemáticas, y se destacan

las contribuciones clave que cada región podría aportar, así como el marco UE–ALC pertinente que garantizaría la viabilidad. Ante la urgencia de adoptar políticas de sostenibilidad, la iniciativa *Global Gateway* desempeña un papel fundamental en esta relación birregional.

Cuadro 1
Siete vías para profundizar la colaboración ALC–UE: algunos ejemplos concretos

Vía	Ejemplo del proyecto ALC–EU	Contribución de ALC	Contribución de la UE	Marco/ programa ALC–UE pertinente
Impacto mutuo	Iniciativa conjunta para exportar productos agropecuarios producidos de forma sostenible a los mercados europeos con certificaciones reconocidas de sostenibilidad.	Métodos de producción sostenibles, <i>know-how</i> local, redes de productores.	Acceso al mercado, procesos de certificación, experiencia técnica en comercialización y distribución.	AL-Invest Verde, <i>Global Gateway</i> – Pilar de comercio sostenible.
Enfoque en el desarrollo sostenible	Desarrollo de proyectos de energía renovable a gran escala en ALC con financiamiento vinculado a normas ecológicas.	Acceso al lugar físico de los proyectos, permisos locales, capacidades de operación y mantenimiento, y mano de obra calificada.	Inversión de capital, tecnología limpia y normas avanzadas de medio ambiente y seguridad.	<i>Global Gateway</i> – Transición verde, alianza verde UE–ALC.
Flexibilidad	Creación de un fondo birregional de resiliencia climática para apoyar a las comunidades que enfrentan shocks ambientales.	Conocimiento local de las situaciones vulnerables, adaptación cultural de las soluciones y participación comunitaria.	Instrumentos de financiación flexibles, herramientas de gestión de riesgos y experiencia técnica en planificación adaptativa.	Agenda de inversión UE–ALC de <i>Global Gateway</i> , líneas de financiación para la adaptación climática destinadas a América Latina y el Caribe.

Vía	Ejemplo del proyecto ALC-EU	Contribución de ALC	Contribución de la UE	Marco/ programa ALC-UE pertinente
Inversión productiva	Establecimiento de instalaciones industriales sostenibles para procesar materias primas y convertirlas en productos de mayor valor para las cadenas de suministro globales.	Acceso a recursos, mano de obra, entorno de políticas favorable.	Inversión en infraestructura, marcos de cumplimiento ASG e integración en los mercados europeos y globales.	<i>Global Gateway</i> – cadenas de valor sostenibles, Horizonte Europa – alianzas industriales.
Innovación y transferencia tecnológica	Instalación de sistemas inteligentes (p. ej., plataformas digitales, sensores, IA) para mejorar la productividad en sectores clave como la agricultura, la manufactura o la logística.	Datos locales y contexto operativo, centros piloto, experiencia técnica sectorial.	Soluciones tecnológicas, formación técnica y marcos de protección de la propiedad intelectual.	Alianza Digital UE-ALC, Horizonte Europa – Investigación e Innovación.
Equidad social, derechos humanos e inclusión	Diálogo birregional sobre políticas para promover la inclusión social, fomentar la igualdad y fortalecer la cohesión social.	Implementación local, participación de aliados, ejecución de políticas y aprovechamiento de redes regionales.	Recursos financieros, asistencia técnica y apoyo a las políticas.	<i>Global Gateway</i> - Programa de Sociedades Inclusivas, que abarca el programa regional de sociedades inclusivas y el acelerador social.
Confianza	Observatorio birregional para rastrear y notificar los impactos sociales, ambientales y económicos de los proyectos conjuntos.	Acceso a datos de campo, participación con comunidades y partes interesadas, y redes institucionales locales.	Herramientas de control transparentes, financiación para evaluaciones independientes y metodologías para la gobernanza participativa.	Fundación UE-ALC, <i>Global Gateway</i> – Pilar de gobernanza y estado de derecho.

Nota: Esta tabla no es una lista exhaustiva de todas las líneas de acción actuales y futuras. La relación entre ambas regiones puede y debe seguir profundizándose y fortaleciéndose.

Ejes de políticas para transformación productiva

El análisis precedente transmite mensajes claros. Cerrar las brechas de desarrollo de la región requiere un modelo de crecimiento impulsado no solo por la acumulación de factores, sino, fundamentalmente, por la productividad. Aunque el crecimiento debe tener una base amplia, el contexto actual pone de relieve oportunidades estratégicas en sectores específicos. Además, el contexto global apunta a los posibles beneficios de perseguir una alianza cuidadosamente organizada entre ALC y la UE, que se asiente en complementariedades estratégicas y beneficios mutuos. Capitalizar estas oportunidades es primordial para impulsar el crecimiento, la diversificación y la complejidad económica.

Lograr un crecimiento sólido y amplio, y captar las oportunidades específicas de cada sector, requiere una agenda de políticas integral, que debe centrarse en tres puntos fundamentales: reducir la informalidad, fomentar la innovación y profundizar la integración internacional. Además, la agenda debe ser equilibrada e incorporar políticas horizontales dirigidas a una amplia base de sectores y estrategias verticales orientadas a sectores emergentes. La próxima sección presenta un conjunto de opciones de políticas públicas pertinentes para la región en estos tres ejes. Comprenden desde instrumentos amplios, como ajustes en los costos de contratación y despido o salarios mínimos, hasta intervenciones más dirigidas que incluyen iniciativas de clústeres o subsidios de innovación que pueden ponerse en práctica de manera específica por sector (por ejemplo, clústeres en minería o financiación de hidrógeno verde).

Al abordarse las políticas específicas de cada sector, deben mitigarse, al mismo tiempo, riesgos muy conocidos: fallas informativas (gobiernos que “eligen ganadores” sin potencial real) y captación política (distorsiones de las políticas causadas por el lobby y la corrupción). Ante todo, mitigar estos riesgos exige sentar bases sólidas. El éxito depende de la estabilidad macroeconómica, la competencia robusta, la seguridad pública, la seguridad jurídica y regulaciones transparentes, que reduzcan las barreras de entrada. Además, las intervenciones verticales deben priorizar el suministro de bienes públicos, como laboratorios de certificación y programas especializados de educación y formación técnica y profesional (TVET, Technical and Vocational Education and Training), por sobre intervenciones de mercado de alto riesgo y costosas, como subsidios y aranceles. Cuando se emplean estas herramientas de alto riesgo, su implementación debe ser transparente y vincularse a objetivos de desempeño. Además, deben estar sujetas a cláusulas claras de caducidad que especifiquen, de antemano, las condiciones bajo las cuales se retiraría el apoyo.

Menos informalidad

Reducir la informalidad requiere una agenda integral que combine incentivos, capacidades de fiscalización que conlleven a una implementación plena y justa de la normativa vigente y desarrollo de capacidades en los trabajadores, adaptados a las nuevas realidades de la digitalización.

Una agenda eficaz debe reconocer que las empresas informales no son homogéneas (Ulyssea, 2018). Las *empresas con recursos limitados* son lo suficientemente productivas como para ser formales, pero se ven afectadas por los altos costos de entrada (son una minoría, según los datos disponibles). Las *empresas de subsistencia* son tan improductivas que solo pueden mantenerse en actividad si eluden las regulaciones. Finalmente, las *empresas parásitas* son lo suficientemente productivas como para asumir costos formales, pero eligen la informalidad estratégicamente.

Si bien es posible que los costos que la informalidad impone a la productividad respondan a los tres tipos de empresas, estas actúan a través de diferentes canales y en distintos grados. Además, las herramientas políticas más eficaces para abordarlos varían.

Políticas para incentivar la formalización

Las políticas que buscan modificar los incentivos y el costo-beneficio relativo de la formalidad generalmente se dividen en tres grandes categorías:

La primera busca reducir los costos para entrar y operar en el sector formal. Estas iniciativas pueden dirigirse a distintas etapas de la actividad empresarial. En primer lugar, reducir los costos de entrada (mediante una simplificación del registro, asesoramiento y reducción de aranceles) continúa siendo un abordaje habitual. Sin embargo, estas políticas solo tienen efectos moderados sobre la formalización, ya que solo se orientan a la pequeña fracción de *empresas con recursos limitados*. Un segundo abordaje se ocupa de los costos operativos de las empresas a través, por ejemplo, de reducciones tributarias. Aunque puede ser un instrumento efectivo, debe prestarse atención a su costo-efectividad teniendo en cuenta los impuestos que dejan de percibirse. Por último, los costos regulatorios, como el salario mínimo y la legislación de protección de empleo (LPE), requieren una calibración minuciosa: las normas demasiado estrictas pueden resultar en costos excesivamente elevados del empleo formal y, de este modo, incentivar a las empresas a mantenerse en el sector informal.

La segunda categoría abarca la modificación de incentivos a través de la protección social. Mejorar los beneficios directamente vinculados al empleo formal puede ser eficaz para atraer trabajadores, como demostró la reforma sobre atención médica que Uruguay llevó adelante en 2008. Por el contrario, los programas no contributivos, aunque esenciales para reducir la pobreza, pueden generar consecuencias no deseadas al disminuir el valor relativo de los empleos formales si no están cuidadosamente diseñados. Hay ejemplos comprobados que ponen de manifiesto esta tensión: en Uruguay, un programa de transferencias monetarias condicionadas provocó una caída del 13 % en el empleo formal entre los beneficiarios (Bergolo y Cruces, 2021). En la Argentina, la *Asignación Universal por Hijo* redujo la probabilidad de tener empleo formal en un 40 % (Garganta y Gasparini, 2015). Según los datos disponibles sobre los programas de salud no contributivos, su impacto es mixto: algunos estudios mencionan aumentos de la informalidad (Bosch y Campos-Vázquez, 2014), mientras que otros no observan efectos negativos significativos (Azuara y Marinescu, 2013; Campos-Vázquez, 2013).

Reconocer estos aspectos positivos y negativos no anula la necesidad de estos programas; la protección social y la inclusión siguen siendo objetivos de desarrollo fundamentales. El reto que enfrentan las políticas es equilibrar la inclusión con incentivos para la formalización. El objetivo es diseñar una red de seguridad integral que satisfaga las necesidades básicas de salud e ingresos de los grupos vulnerables (por ejemplo, desempleados, niños, adultos mayores) sin que ello genere efectos significativos sobre la motivación para participar en el mercado laboral formal.¹⁰

Por último, el tercer grupo de políticas de fomento de la formalización se centra en fortalecer el cumplimiento normativo. Una fiscalización eficaz puede aumentar la productividad a nivel agregado, ya que fuerza la salida de las empresas de subsistencia, de baja productividad, y la reasignación de recursos a otras más eficientes. Sin embargo, estas políticas deben estar bien calibradas en cada país, ya que pueden conllevar riesgos de desempleo a corto plazo. La aplicación y el monitoreo más estricto de las normas dirigido a las empresas registradas (para reducir el margen intensivo) puede reducir la cantidad de trabajadores informales de estas empresas, pero también puede empujar a algunas de ellas a la informalidad para permanecer completamente fuera del radar de las autoridades.

Una mayor formalización también podría abrir las puertas a los mercados globales. A la inversa, la perspectiva de acceder a estos mercados de alto valor actúa como un fuerte incentivo para la formalización, pues impulsa el respeto de las regulaciones a fin de cumplir con los estándares laborales y ambientales internacionales.

Un desafío estructural es que la fiscalización suele estar sesgada en contra de empresas grandes y fáciles de supervisar. Esto crea un “impuesto al tamaño” de facto que desincentiva el crecimiento y distorsiona la competencia.

La digitalización es un aliado clave para mejorar la fiscalización. Al permitir que los Estados crucen bases de datos fiscales y laborales, y utilicen analítica predictiva, las autoridades pueden detectar la evasión de forma más eficaz en todos los tamaños de empresas. De este modo, mejoran la selección de las empresas operativas al tiempo que garantizan igualdad de condiciones.

Políticas activas para el mercado de trabajo y las habilidades

Las Políticas activas del mercado laboral (PAML) desempeñan un papel central a efectos de que las personas adquieran las habilidades necesarias para acceder a

10. Un diseño sólido es esencial para encontrar el equilibrio adecuado entre la protección social y los incentivos. Naturalmente, el diseño apropiado depende del instrumento específico (por ejemplo, seguro de desempleo o transferencias monetarias condicionadas), así como de la estructura económica subyacente. Sin embargo, se aplica un principio general: para incentivar la formalización, el valor de un empleo formal debe superar el de uno informal. Cumplir esta condición puede llegar a ser muy difícil para los trabajadores que ingresan al sector formal con salarios bajos si la transición provoca una retirada repentina de beneficios no contributivos.

un empleo formal, mejoren la eficiencia en la búsqueda de trabajo y acorten los periodos de desempleo.

En primer lugar, los programas de formación profesional están diseñados para dotar a los individuos de las habilidades técnicas que requieren ocupaciones específicas. Estos programas se ubican entre las PAML más eficaces para mejorar el empleo formal a largo plazo. Sin embargo, la magnitud de su impacto varía mucho entre los programas, lo que subraya la importancia del diseño del programa, la calidad de la implementación, la población objetivo y el contexto para determinar la efectividad (Yeyati et al., 2025). En particular, los programas dirigidos a jóvenes (por ejemplo, *Jóvenes en Acción* en Colombia), han mostrado resultados positivos.

Otra iniciativa clave son los programas de certificación de habilidades, que proporcionan a los trabajadores una señal creíble de sus competencias frente a los empleadores. Estos programas pueden complementar cursos de formación o certificar habilidades preexistentes mediante evaluaciones de competencias. Son especialmente valiosos para grupos cuyas habilidades son difíciles de demostrar, como trabajadores informales, migrantes y jóvenes que carecen de experiencia laboral previa.

Los servicios de intermediación laboral ofrecen un mecanismo para reducir las fricciones en la búsqueda de empleo. Estos programas abarcan una amplia gama de intervenciones, como bases de datos de vacantes laborales, portales de información del mercado de trabajo, ferias de empleo con empleadores privados, talleres para elaborar currículums, capacitación en búsqueda de empleo y entrevistas, y asesoramiento o mentoría individualizados durante todo el proceso de búsqueda laboral. Estos servicios son altamente costo-efectivos y han sido transformados por los portales digitales de empleo.

Por último, incentivos económicos como los subsidios salariales para el primer empleo han demostrado ser eficaces para que los jóvenes se incorporen al sector formal. La magnitud y la duración del subsidio parecen ser determinantes clave del impacto de un programa. Por ejemplo, Berniell y de la Mata (2017) identifican efectos positivos sobre el empleo formal que perduran más de cinco años después de la participación de los beneficiarios en el Programa Primer Paso de Córdoba, Argentina.

Más allá de estas intervenciones específicas, abordar el vínculo estructural entre educación e informalidad es esencial. Como se ha mencionado, la informalidad es mucho más prevalente entre los trabajadores con menor nivel educativo. Aumentar el nivel educativo general, sobre todo la finalización de la educación terciaria, cumple un doble propósito: fomenta el crecimiento elevando la productividad en todos los tipos de empleo y reduce estructuralmente la prevalencia de la informalidad.

Para potenciar el capital humano, se requiere un salto cualitativo. Las acciones de política deberían comenzar en la primera infancia con inversiones en salud, nutrición, crianza y educación preescolar universal de alta calidad. En la educación básica y secundaria, las prioridades deberían centrarse en mejorar el aprendizaje y reducir la deserción escolar, actualizar los planes de estudio para incluir las habilidades del siglo XXI, fortalecer la política docente (procesos de selección, movilidad profesional

y remuneraciones competitivas) y proporcionar infraestructura crítica. Por último, en la etapa de educación terciaria y técnica, las acciones clave deberían incluir ampliar estratégicamente la capacidad pública, mejorar la calidad y pertinencia, y fomentar los vínculos con empleadores, lo que, a menudo, se logra mediante programas técnicos de ciclo corto. Integrar las habilidades digitales en todos los niveles es una acción transversal primordial.

Políticas sectoriales y el futuro del empleo

El impacto de la digitalización y de la transformación verde en el mercado de trabajo merece especial atención, sobre todo en lo que respecta a sus posibles efectos sobre la informalidad. Estas transiciones desencadenarán importantes ajustes en el empleo. Las estimaciones sugieren que el 70 % de los trabajadores actualmente están en ocupaciones no verdes y que necesitarán nuevas habilidades para pasar al creciente segmento de empleos verdes (Allub et al., 2024). Simultáneamente, la automatización sustituirá las actividades humanas en tareas específicas. Si esta reasignación no se gestiona con eficacia, el desplazamiento de trabajadores podría aumentar la informalidad.

Varios sectores de servicios, en particular aquellos con una alta prevalencia de informalidad, quizá absorban una parte significativa de la mano de obra desplazada por la automatización y la transición verde. Por lo tanto, aumentar la productividad y alentar la formalización dentro de estos servicios es estratégico. En este contexto, la digitalización puede ser una potente aliada. Las nuevas tecnologías tienen el potencial de complementar a los trabajadores de servicios con calificación baja y media y aumentar su productividad (por ejemplo, cuando la IA generativa colabora con los agentes de atención al cliente o las plataformas logísticas amplían las capacidades de los pequeños comerciantes). Por tanto, las políticas deben centrarse en acelerar la adopción de estas tecnologías complementarias en sectores no transables.

Sin embargo, aprovechar esta oportunidad requiere superar una barrera crítica. Los datos de PIAAC revelan que los trabajadores informales sufren un déficit masivo en habilidades digitales básicas. Sin abordar esta brecha, la digitalización corre el riesgo de profundizar la desigualdad y afianzar aún más la informalidad. Por ello, las políticas públicas deben dar prioridad urgente a la alfabetización digital para garantizar que la fuerza laboral tenga la capacidad de adaptarse a estos cambios estructurales.

Innovación más inteligente

Salir de la trampa de la baja innovación requiere una política pública activa que fortalezca tanto los incentivos como la capacidad de las empresas para innovar y cooperar. Esta sección organiza el conjunto de herramientas de las políticas en cuatro categorías: instrumentos de apoyo financiero, herramientas para fortalecer las capacidades internas de las empresas, iniciativas para el intercambio de conocimiento y la cocreación, y acciones para fortalecer los habilitadores críticos. El diseño de esta cartera de políticas debe ir de la mano del nivel de desarrollo y de la sofisticación del ecosistema local de innovación (Maloney et al., 2025).

Para las economías en desarrollo, la adopción de tecnología es una prioridad. Sin embargo, la región también debe desarrollar capacidades de investigación y desarrollo. En efecto, las innovaciones de frontera en agricultura, por ejemplo, rara vez son transferibles “listas para usar” en el perfil climático, de suelos o de plagas singulares de la región. En consecuencia, las capacidades científicas locales son esenciales, no solo para la compleja tarea de seleccionar, evaluar y adaptar las tecnologías globales a las realidades locales, sino también para construir las bases que, en última instancia, generarán innovaciones de frontera orientadas a los desafíos más urgentes de la región.

En esta agenda, la adopción de tecnologías digitales avanzadas es primordial. La transformación digital es una fuerza transversal que está cambiando los modelos de negocio, las cadenas de valor y la dinámica competitiva. Sin embargo, la digitalización también plantea desafíos profundos. La adopción generalizada de herramientas digitales altera de manera fundamental la composición de las tareas y los requisitos de habilidades. A su vez, ello desencadena una intensa reasignación laboral que plantea el riesgo de agravar la desigualdad y la informalidad. Mitigar estas disrupciones exige robustas políticas sociales complementarias.

La estrategia regional para fortalecer su ecosistema de innovación puede verse potenciada gracias a su relación con Europa, líder mundial en innovación, en particular en energías renovables, tecnología limpia y digitalización. Como fuente clave de IED para la región, la UE también tiene el potencial de complementar estos flujos con transferencias de conocimiento y efectos de derrame en todo el ecosistema local.

Además, existen iniciativas concretas en la estrategia de la UE hacia ALC. Un ejemplo destacado es la Alianza Digital UE-ALC, lanzada en marzo de 2023, que es un elemento central de la iniciativa *Global Gateway* y un pilar decisivo de la alianza para promover la transformación digital inclusiva. Su objetivo es fomentar la colaboración público-privada en áreas como la regulación, la conectividad, los flujos de datos, los ecosistemas digitales y los servicios espaciales. Entre los principales proyectos se encuentran la ampliación del cable BELLA, un enlace directo de fibra óptica de alta velocidad entre Europa y ALC destinado a crear un eje digital seguro y establecer un Acelerador Digital UE-ALC para impulsar la innovación entre *startups* y empresas. La serie de iniciativas también incluye proyectos vinculados a la transición energética, como el fondo para hidrógeno renovable en Chile o la electrificación del transporte público en Costa Rica.

Iniciativa de apoyo financiero para las empresas

La innovación y la adopción tecnológica requieren capitales para inversiones de mediano y largo plazo y con tolerancia al riesgo que los mercados privados a menudo no proporcionan. Para corregir esta carencia, los gobiernos disponen de un conjunto de instrumentos que pueden agruparse en tres categorías: apoyo directo, instrumentos de deuda y mecanismos de capital.

Los instrumentos de apoyo directo reducen el costo de la innovación mediante transferencias explícitas o implícitas. Las iniciativas más habituales incluyen *subsidios para investigación y desarrollo*, que son fondos competitivos destinados a cofinanciar

proyectos complejos y específicos en empresas que, normalmente, ya cuentan con ciertas capacidades internas de I+D. Estos instrumentos permiten la financiación estratégica de áreas con altas externalidades positivas, pero suelen implicar elevados costos administrativos. Los *vales* ofrecen una alternativa más ágil para que las pymes adquieran servicios tecnológicos. Son eficaces para iniciar colaboraciones a corto plazo, pero su impacto a largo plazo depende de la existencia de apoyo complementario (Kleine et al., 2022). Por último, los *incentivos fiscales*, que reducen la carga tributaria según el gasto de las empresas en investigación y desarrollo, parecen tener un efecto más rápido y más sólido sobre la inversión privada en innovación que los subsidios directos (Beck et al., 2017; Jaumotte y Pain, 2005), pero se enfrentan al riesgo de que las empresas simplemente reclasifiquen los gastos existentes como gasto en innovación.

Los instrumentos de deuda tienen como objetivo impulsar el crédito, en especial para las pymes. Los *sistemas de garantías crediticias* movilizan el préstamo privado al asumir una parte del riesgo del préstamo. Su principal desafío es gestionar el riesgo moral, pues los bancos pueden relajar el rigor de su análisis crediticio puesto que no deben cargar con todos los costos en caso de impago. Penalizar a los bancos con altas tasas de morosidad y recompensar las carteras de muy buen desempeño mitiga este problema. Los programas bien diseñados, como el FOGAPE de Chile, han demostrado efectos positivos en las empresas con sostenibilidad financiera del fondo. De manera análoga, los *programas de crédito público directo* abordan las restricciones de liquidez, pero conllevan el riesgo de desplazar a los prestamistas privados o de caer en manos de la captación política. Por lo tanto, focalizarlos es clave para evitar financiar empresas que no tienen restricciones crediticias (Lazzarini et al., 2015). El *modelo de crédito de segundo piso*, donde un banco de desarrollo opera a través de bancos comerciales, suele ser más eficaz porque aprovecha el conocimiento de intermediarios privados.

Finalmente, los instrumentos de capital aportan fondos esenciales para las *startups*. Los gobiernos pueden crear fondos públicos para adquirir participaciones en *startups* disruptivas o emplear un modelo de fondo de fondos para invertir en fondos privados de capital riesgo. Los datos disponibles ponen de manifiesto que el capital público es más efectivo cuando se combina con fondos privados (Berger et al., 2024). Una última herramienta de esta categoría son los *incentivos tributarios para inversores* que invierten en *startups* elegibles. Estos incentivos alientan la movilización del capital riesgo. Un diseño eficaz requiere establecer periodos mínimos de tenencia para fomentar el capital de largo plazo (Comisión Europea, 2017).

Iniciativas para desarrollar capacidades de innovación

El capital financiero es necesario para la innovación, pero insuficiente. Las empresas, en especial las pymes, se enfrentan a una crítica “brecha de capacidades”, pues carecen de los conocimientos internos y las habilidades de gestión que se necesitan para transformar fondos para la innovación en mayor productividad. Por lo tanto, el apoyo no financiero es esencial. A continuación, se presentan los tres instrumentos que se utilizan más comúnmente para este propósito.

Los servicios de extensión tecnológica asisten a las empresas en la identificación y adopción de tecnologías y prácticas de gestión existentes. Un análisis del trabajo realizado por Start-Up Chile reveló que, aunque la financiación básica y los espacios de *coworking* o trabajo colaborativo, por sí solos, no tenían un efecto significativo, combinar estos servicios con formación y mentoría estructuradas mejoraba significativamente el desempeño de la empresa (Gonzalez-Uribe y Leatherbee, 2017).

Los servicios de asesoría y formación empresariales fortalecen la planificación estratégica, la gestión financiera y la comercialización. Estas herramientas abordan directamente las carencias de capacidad de gestión, un obstáculo importante para la innovación. Por último, las incubadoras y aceleradoras ofrecen a las *startups* paquetes de apoyo intensivo que incluyen mentoría y acceso a una red de inversores y empresas. Las incubadoras se centran en ideas en fase inicial, mientras que las aceleradoras empresariales se orientan hacia la fase de crecimiento. Los datos disponibles de Start-Up Chile destacan que es primordial integrar estos servicios con capacitación estructurada (Gonzalez-Uribe y Leatherbee, 2017).

Un desafío crítico para este grupo de herramientas es la costo-efectividad. Las intervenciones de alto impacto, como la consultoría, son costosas. Los programas eficaces utilizan un enfoque escalonado: ofrecen herramientas digitales ligeras para lograr una amplia difusión, y reservan el apoyo intensivo para las empresas de alto potencial. Además, exigir la cofinanciación actúa como un mecanismo de filtro necesario, pues garantiza el compromiso de las empresas. Por último, una evaluación rigurosa es clave para cuantificar tanto el impacto como los costos de estas iniciativas.

Iniciativas para el intercambio de conocimientos y la cocreación

La política de innovación moderna busca crear ecosistemas que conviertan a actores aislados en redes interconectadas para maximizar el efecto derrame del conocimiento y resolver la falta de coordinación. Desafortunadamente, las encuestas de innovación para ALC revelan una escasez de proyectos colaborativos de investigación y desarrollo, y la formación limitada de clústeres (OMPI, 2024). Para cerrar estas brechas, los gobiernos pueden emplear instrumentos como clústeres y subsidios de investigación y desarrollo colaborativa.

Los programas de desarrollo de clústeres fomentan las externalidades de la aglomeración y la coordinación proveyendo dirección estratégica, asistencia técnica y bienes públicos. Existen ejemplos que confirman su potencial: el caso de Brasil, *Arranjos Produtivos Locais*, registra un incremento del empleo en las pymes de un 17 % (Figal Garone et al., 2015). Para afrontar desafíos tales como la mala selección de empresas y clústeres o los riesgos de captura política por parte de grupos de interés, las mejores prácticas sugieren un enfoque escalonado: comenzar con diagnósticos rigurosos para identificar ventajas comparativas latentes, en lugar de preferencias políticas, y trasladar gradualmente la gobernanza al sector privado.

Por su parte, las asociaciones público-privadas para I+D son una piedra angular de las políticas modernas de innovación, y están diseñadas con el fin de acortar la brecha entre las comunidades científica y empresarial. Instrumentos como los subsidios para I+D colaborativa y los consorcios de investigación apuntan de manera explícita a la cocreación de conocimiento a través de la combinación del *know-how* del mercado que tiene la industria con el saber académico a efectos de generar innovaciones comercialmente oportunas. Estas alianzas favorecen las externalidades del conocimiento: un estudio chileno reveló que, aunque los subsidios individuales aumentaron la productividad de los beneficiarios, solo los destinados al trabajo colaborativo generaron derrames positivos para otras empresas (Crespi et al., 2020).

Acciones para los principales factores habilitadores de la innovación

La eficacia de las políticas discutidas previamente se ve limitada si no existen condiciones propicias que ofrezcan una base sólida al ecosistema de innovación. Aunque el espectro completo de factores habilitadores es amplio, dos de ellos están intrínsecamente ligados a la agenda de políticas de innovación: la conectividad digital y los sistemas públicos de investigación.

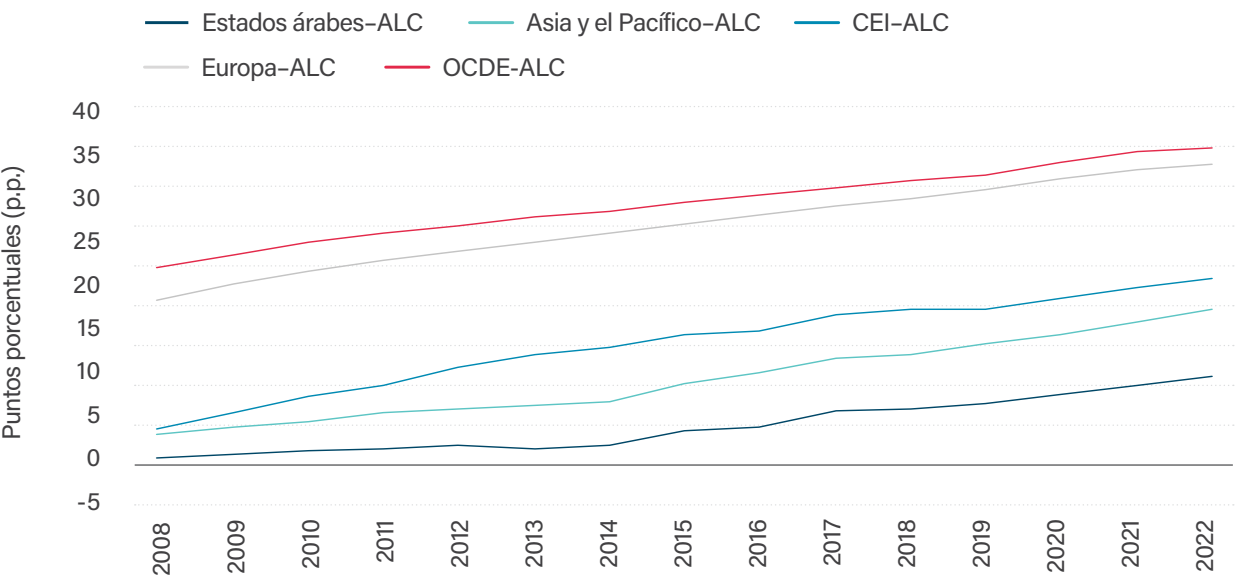
La región enfrenta una brecha crítica de conectividad, que actúa como un cuello de botella fundamental para la transformación digital. Aunque el 73 % de la población tiene acceso a internet, la penetración continúa rezagada respecto del mundo desarrollado (90 %) y, más aún, existe una creciente brecha en la penetración de la banda ancha, así como brechas de calidad: las velocidades medias de descarga en los países de ingreso alto son un 75 % superiores a la media regional, y persisten marcadas diferencias entre las zonas urbanas y rurales (Gráfico 18). Para cerrar esta brecha, se requiere: (1) promover la inversión pública y privada para ampliar el acceso a banda ancha de alta calidad, en especial en zonas desatendidas; (2) modernizar los marcos regulatorios para fomentar la competencia y la inversión en el sector de las telecomunicaciones; (3) fortalecer la infraestructura institucional mediante marcos claros de ciberseguridad y protección de datos para generar confianza; y (4) invertir en habilidades digitales para que la población aumente la adopción digital.

Además de mejorar la conectividad digital, un ecosistema de innovación dinámico se nutre de un sólido sistema público de investigación, fundamental a fin de generar conocimiento y capital humano especializado (investigadores) que puedan incorporarse al sector productivo. Para lograr avances en esta dirección, es preciso: (1) utilizar una cartera de financiación equilibrada que combine subsidios competitivos (para promover la excelencia) con financiación institucional (para proporcionar estabilidad); (2) invertir en infraestructura científica moderna y promover activamente asociaciones público-privadas para cerrar la brecha entre el sector académico y la industria; y (3) reformar los sistemas de evaluación del desempeño de los investigadores para valorar no solo las publicaciones académicas, sino también la transferencia de tecnología, las patentes y el impacto social.

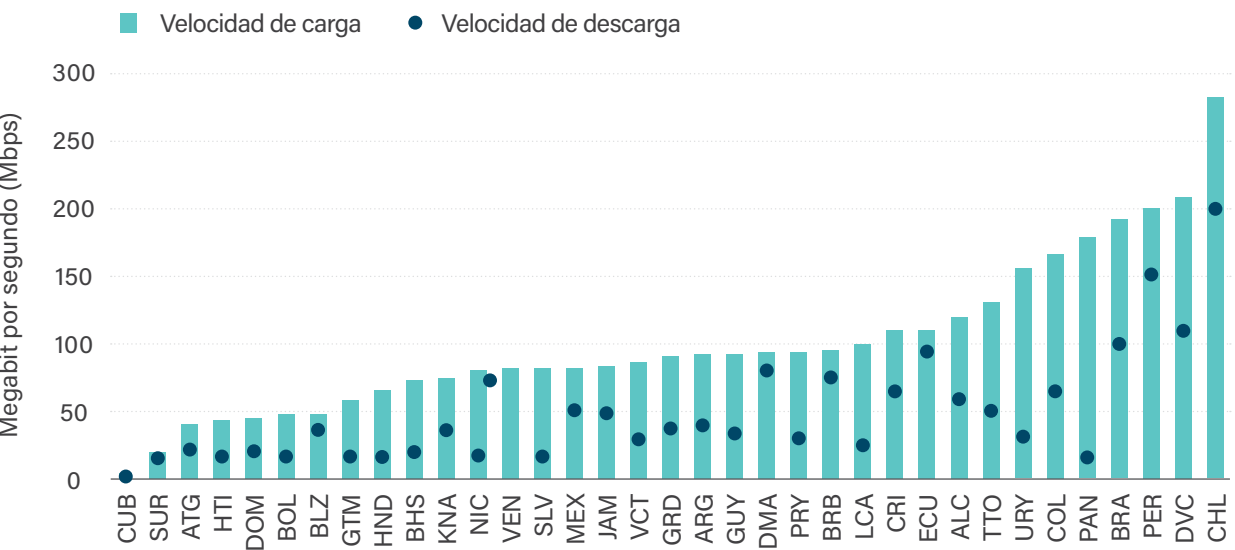
Gráfico 18

Brechas de infraestructura digital

Panel A. Brecha de conectividad, banda ancha fija (2008-2022)



Panel B. Velocidad máxima de descarga del servicio de internet en conexiones fijas por país



Nota: La brecha de conectividad denota la diferencia en la penetración de la banda ancha fija entre las distintas regiones del mundo y ALC; los resultados se restan en puntos porcentuales (p.p.). La velocidad de descarga mide la rapidez con la que pueden transferirse datos desde un servidor de internet a un dispositivo, mientras que la velocidad de carga mide la rapidez con la que se envían los datos de un dispositivo a internet. La velocidad, medida en megabits por segundo, corresponde a las medianas de velocidad registradas durante diciembre de 2024. DVC corresponde al promedio simple de los países desarrollados disponibles: Francia, Italia, Japón, Corea, Portugal, España, Reino Unido y Estados Unidos.

Fuente: Autores basados en datos del Observatorio de Desarrollo Digital (2025a, 2025b).

Mejor integración

A pesar de los esfuerzos de liberalización emprendidos en ALC, que se destacan, sobre todo, en la reducción de aranceles, los costos de comercio continúan elevados. Sin embargo, el actual entorno proteccionista mundial no propicia una liberalización unilateral y rápida. Las grandes economías están abocadas a llevar a cabo negociaciones transaccionales bilaterales para perseguir sus intereses estratégicos, en lugar de fortalecer un multilateralismo basado en reglas. En este escenario, es deseable abordar medidas de protección comercial aún vigentes en ALC en el contexto de negociaciones que busquen concesiones de la contraparte y que, idealmente, estén coordinadas a nivel regional para fortalecer el poder de negociación.

Al mismo tiempo, existe una agenda de integración pendiente que puede lograr grandes avances más allá de la dinámica comercial global. Debe darse prioridad a políticas que potencien la eficiencia de las transacciones comerciales, tales como mejorar los mercados de transporte y la infraestructura, reevaluar las medidas no arancelarias y facilitar el comercio. Además, la diplomacia desempeña un papel crucial para reducir las barreras de información y resolver las fallas de coordinación, ya que puede identificar oportunidades mutuamente beneficiosas con las contrapartes comerciales y conectar a los productores nacionales con la demanda extranjera.

Aranceles

La mayoría de las economías de la región mantienen niveles arancelarios que están por encima de los niveles globales, y que presentan una alta dispersión entre bienes y orígenes. Si bien, en términos generales, el presente contexto no es el más favorable para aplicar reducciones arancelarias unilaterales, existe margen para mitigar las distorsiones.

En algunos casos, las listas de aranceles alcanzan valores extremos que superan el 180 % para ciertas combinaciones bien-origen-destino en CARICOM y el 240 % en partes de Mesoamérica. Como resultado, se producen distorsiones y pérdidas de eficiencia. En algunos sectores, las estructuras arancelarias incluso generan protección negativa cuando inciden inadvertidamente sobre los insumos de un sector con un arancel medio superior al de su producción, lo que socava su competitividad.¹¹ La alta dispersión también incentiva la evasión fiscal y la corrupción: una clasificación errónea de las importaciones o la reorganización de la producción permite a las empresas evadir una parte significativa de los aranceles que adeudan. La contrapartida es que la aplicación de la normativa se vuelve más costosa y exigente, por lo que estas distorsiones traen aparejadas pérdidas de eficiencia y mala asignación de recursos. Un abordaje pragmático consiste en simplificar las listas de aranceles reduciendo gradualmente las categorías más protegidas hasta que converjan hacia el nivel arancelario medio del sector.

11. Por ejemplo, las estimaciones para Brasil indican que los aranceles efectivos en 2015 fueron negativos en siete de los 41 sectores de la división sectorial de la economía utilizada (Bloch, Soares, 2019).

Las contrapartes comerciales de ALC imponen aranceles relativamente más altos a sectores centrales de la canasta exportadora de la región. Los productos agropecuarios primarios y los productos agroindustriales son los sectores que tienen los aranceles más altos en la UE, Estados Unidos y ASEAN+3, con máximos que superan el 200 %. La reducción de estos aranceles continúa siendo una prioridad en las negociaciones comerciales y es uno de los temas de discusión en el acuerdo comercial Mercosur-UE que actualmente está en revisión.

Por último, existe un amplio margen para reducir los aranceles intrarregionales y, así, fortalecer la integración dentro de ALC. Por ejemplo, Mercosur y la Comunidad Andina imponen aranceles al Mercado Común Centroamericano y a CARICOM tan altos como los que aplican a regiones desarrolladas y de alta productividad como la UE.

Medidas no arancelarias y facilitación del comercio

Los procedimientos administrativos aduaneros y las medidas no arancelarias (MNA), incluidas normas técnicas, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, y medidas no técnicas de protección comercial, a menudo imponen barreras más altas que los propios aranceles.

Las medidas técnicas son componentes necesarios de la política comercial y pueden tener efectos positivos cuando aumentan la información disponible, facilitan la comparación e indican que los productos son seguros para los consumidores. Revisten interés particular respecto de productos agropecuarios y alimentarios, en especial con relación a requerimientos sanitarios y fitosanitarios. Sin embargo, una prevalencia comparativamente alta también puede ser un indicio de proteccionismo oculto. Además, las diferencias regulatorias entre las contrapartes imponen barreras sustantivas al comercio: un aumento del 10 % en la divergencia regulatoria disminuye la probabilidad de comerciar en alrededor de 1,2 puntos porcentuales y reduce los volúmenes comerciales en un 3,5 %, con efectos aún más fuertes en la agricultura (Blyde, 2024).

Los datos de la UNCTAD indican que, en la región, las medidas técnicas son menos numerosas que en la UE o en Estados Unidos, sobre todo en el caso de productos animales y alimentarios. No obstante, dadas la diversidad de normas nacionales y la ausencia de mecanismos de reconocimiento mutuo, el cumplimiento resulta oneroso para las empresas. Los marcos de protección ambiental como el Reglamento de la UE sobre deforestación se reflejan en la cantidad de medidas técnicas que afectan a los sectores agropecuarios y de productos agroindustriales. El apoyo estatal para establecer colaboraciones que permitan superar tales barreras es de enorme importancia con miras a fortalecer los lazos con la UE. En contraposición, el uso de medidas no técnicas es más prevalente en ALC.

Abordar la reducción de costos que imponen las barreras técnicas requiere una agenda dual de convergencia regulatoria y modernización digital. La convergencia implica alinear las normas técnicas y sanitarias con las de los mercados clave y entre las contrapartes regionales para evitar controles duplicados y la necesidad

de variantes de producto adaptadas a diferentes regulaciones; del mismo modo, armonizar los procedimientos aduaneros, en particular, mediante el reconocimiento mutuo y reglas de origen simplificadas, fortalecería las cadenas de valor regionales.

Las tecnologías digitales pueden mejorar drásticamente la eficiencia de la implementación de estas normas: las herramientas basadas en IA pueden filtrar descripciones técnicas de productos para identificar riesgos, mientras que la digitalización y los sensores IdC tienen la capacidad de mejorar la trazabilidad y facilitar el cumplimiento de los requisitos de seguridad y ambientales. Los sistemas de ventanilla única permiten a las empresas presentar documentación una sola vez y compartirla de forma automática con las autoridades aduaneras, sanitarias y tributarias. Existen ejemplos regionales exitosos, como el Portal Único de Comércio Exterior de Brasil y los certificados fitosanitarios electrónicos de Uruguay, que permitieron reducir a la mitad los tiempos de autorización y los costos de cumplimiento normativo en porcentajes de dos dígitos.

Dado que la modernización administrativa y la reforma regulatoria son fuertemente complementarias a la adopción tecnológica, los procedimientos aduaneros deben rediseñarse para aprovechar las tecnologías digitales disponibles. Un enfoque integrado de este tipo puede acortar las demoras de frontera, mitigar la incertidumbre y volver el entorno comercial de la región más transparente y predecible.

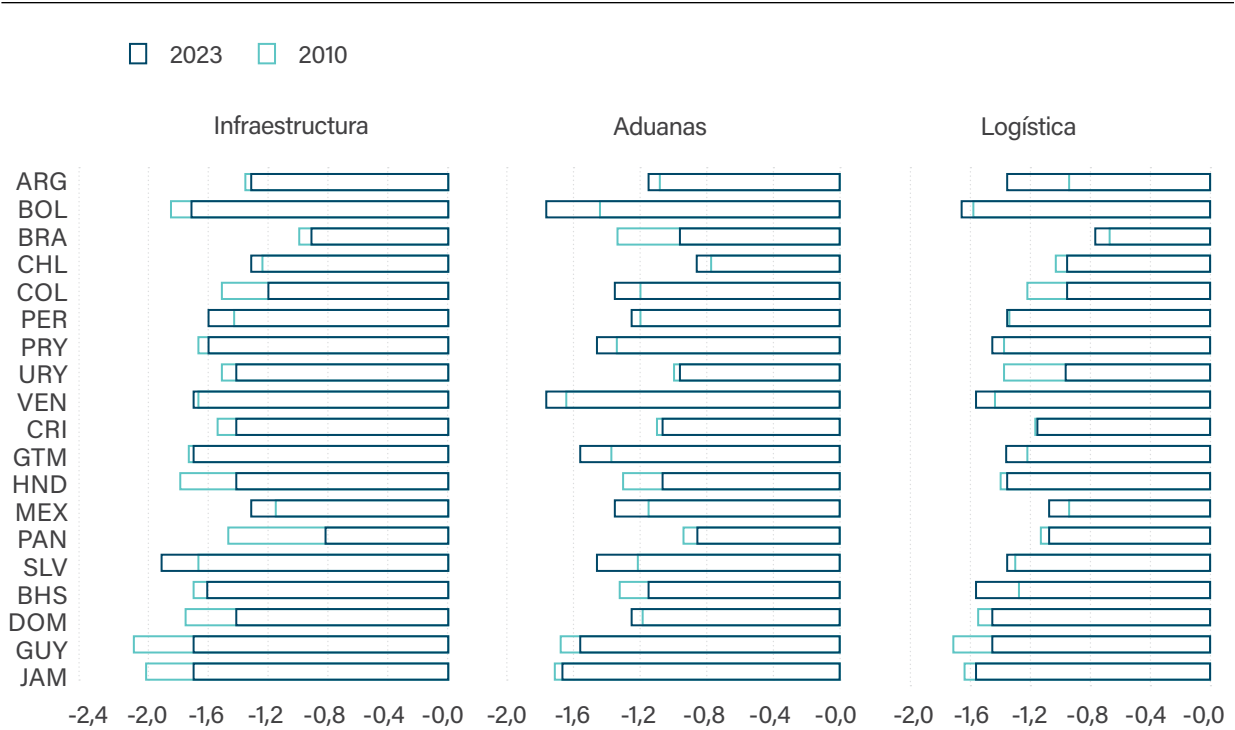
Costos de transporte

La infraestructura de transporte y el desempeño logístico son determinantes decisivos de los costos comerciales. La geografía de ALC, combinada con la subinversión y la fragmentación de las redes, aumenta los costos y limita los flujos intrarregionales de comercio.

Un análisis de los márgenes CIF-FOB (la relación entre el precio de los bienes tras el pago de los costos de transporte y seguros, y el precio en el puerto de origen) muestra que, en promedio, los costos de transporte de las exportaciones intrarregionales en América del Sur son los más altos entre las principales regiones del mundo, muy por encima de los de Norteamérica o Europa. El comercio de la región presenta una fuerte dependencia de las rutas marítimas, aun para distancias cortas, lo que refleja las malas condiciones de la conectividad terrestre.

El Índice de Desempeño Logístico (LPI, Logistics Performance Index) del Banco Mundial revela que todos los países de ALC están alrededor de 1,3 puntos rezagados respecto de los estándares estadounidenses en términos de competencia logística y eficiencia aduanera, y 1,5 en calidad de infraestructura, en una escala de 0 a 5. Panamá, Brasil, Uruguay y Chile tienen los mejores resultados de la región, aunque las brechas siguen siendo grandes. Por último, aunque la infraestructura presenta cierto nivel de mejora en la mayoría de los países desde 2010, en particular en Panamá, Guyana y Honduras, los avances han sido moderados en aduanas y en logística (Gráfico 19).

Gráfico 19
Brechas en puntuaciones LPI respecto a Norteamérica, por países y referentes, 2010 y 2023



Nota: El gráfico muestra, para cada país, la brecha en los componentes respectivos del Índice de Desempeño Logístico, calculada como una diferencia relativa respecto de la media Canadá-EE. UU., para los años 2010 y 2023. Los países están ordenados alfabéticamente en las subregiones: América del Sur, Mesoamérica y CARICOM+3. El índice y sus componentes pueden tener valores de 0 a 5. Los niveles para la media Canadá-EE. UU. en infraestructura, logística y aduanas son 4,09; 3,95; y 3,69 para 2010, y 4,10; 4,05; y 3,85 para 2023.

Fuente: Autores basados en datos del Banco Mundial (2025).

Reducir los costos de transporte requiere una inversión tanto significativa como continua en infraestructura, complementada por reformas de mercado. En este contexto, las ampliaciones y mejoras de la infraestructura de transporte deben tener como premisa la resiliencia. Esta consideración es especialmente importante para el Caribe, una de las regiones más vulnerables del mundo, dada la exposición a situaciones climáticas extremas. Los huracanes, las inundaciones y el aumento del nivel del mar dañan repetidamente las redes de carreteras, puertos y aeropuertos, lo que interrumpe la conectividad y genera pérdidas económicas persistentes. En análisis recientes que compararon infraestructura estándar con resiliente en Barbados, Jamaica y Dominica, países con niveles fluctuantes de riesgo climático, se observa que los diseños resilientes compensan de forma constante los impactos económicos negativos ocasionados por fenómenos meteorológicos extremos y que generan beneficios netos que superan su mayor costo inicial (Brichetti et al., 2025).

Una estrategia sólida de infraestructura de transporte comienza con una planificación estratégica a largo plazo para guiar las decisiones de inversión y asegurar los recursos necesarios para inversiones continuas. En cuanto a los mercados de transporte, en segmentos competitivos, como el transporte aéreo y vial, abrir mercados puede reducir los precios, mientras que los sectores que presentan características de monopolio natural, como puertos, aeropuertos y ferrocarriles, requieren una fuerte capacidad regulatoria o provisión pública directa.

Movilizar capital privado a través de asociaciones público-privadas también es esencial para cerrar las persistentes brechas de inversión. Al mismo tiempo, los gobiernos deben equilibrar el gasto en nuevas construcciones con presupuestos suficientes de mantenimiento, y aprovechar las tecnologías digitales para controlar las condiciones de la infraestructura y asignar recursos de forma eficiente. La planificación del transporte debe estar alineada con estrategias comerciales y de desarrollo productivo para que la infraestructura apoye la diversificación y el crecimiento de las exportaciones. Por último, la coordinación entre países vecinos es indispensable para proyectos bi- o plurinacionales, ya que asegura que las inversiones transfronterizas alivien cuellos de botella y faciliten una integración regional más profunda.

Promoción de la exportación y oportunidades sectoriales para la integración

Para liberar todo el potencial de integración, los gobiernos pueden catalizar activamente el comercio proporcionando bienes públicos específicos de cada sector, reduciendo las fricciones de información y resolviendo la falta de coordinación, de modo de colaborar con los exportadores nuevos para que entren y permanezcan en los mercados extranjeros.

Mediante la visión sectorial, el apoyo de alto nivel y misiones técnicas sincronizadas, la diplomacia inteligente puede alinear el liderazgo político, las negociaciones técnicas y la acción del sector privado con el objetivo de ganar espacio en mercados extranjeros. Su principal mecanismo es reducir las brechas de información que afectan a los exportadores de primera vez y a las exportaciones que se envían a nuevos destinos. Estas micropolíticas comerciales complementan reformas más amplias y resultan especialmente potentes cuando se combinan con un acceso preferencial al mercado, la facilitación del comercio y las “mesas redondas de exportación” coordinadas por organismos y empresas.

Los programas como Exporta Fácil,¹² que agilizó significativamente los procedimientos para exportar pequeñas encomiendas, son ejemplos concretos que han incrementado la cantidad de empresas que exportan y de productos exportados, y que ponen de

12. El programa Exporta Fácil es una iniciativa colaborativa entre organismos gubernamentales, autoridades aduaneras y servicios postales nacionales que reduce significativamente el costo y la burocracia de exportar pequeñas encomiendas valoradas hasta un límite establecido (inicialmente USD 10.000, luego elevado hasta USD 50.000). El programa redujo la cantidad de documentos exigidos para exportar, evitó la necesidad de un operador aduanero y utilizó el servicio postal. De esta manera, las pymes ya no se vieron obligadas a viajar a la capital o a ciudades portuarias para realizar una operación de exportación. Este programa se ha implementado en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

manifiesto que los cuellos de botella se concentran en la etapa de entrada. El respaldo a la I+D favorece aún más la adaptación de los productos, la mejora de la calidad y la diferenciación, lo que aumenta el valor agregado de las exportaciones.

El diseño de una agenda estratégica de integración también requiere considerar la incorporación de bienes públicos locales que posibiliten fortalecer los vínculos con la UE. Europa opera bajo normas regulatorias en materia laboral, inclusión y protección ambiental que se cuentan entre las más ambiciosas del mundo. A fin de que las empresas de ALC mantengan y amplíen su acceso al mercado de la UE, deben contar con los medios para demostrar que cumplen con las altas exigencias de las normas europeas. A su vez, para alcanzar este objetivo, se precisan bienes públicos fundamentales, tales como robustos sistemas de trazabilidad para productos agrícolas y ganaderos. Estos sistemas permiten que los productores certifiquen que sus productos no están asociados a la deforestación u otros daños ambientales, tal como lo requiere el Reglamento de la UE sobre deforestación.

Por último, más allá de las políticas comerciales, la agenda de integración también debe abordar un conjunto de barreras comerciales concurrentes presentes en la región: la disparidad en la capacidad del Estado y la existencia de actividades ilícitas. En primer lugar, la calidad institucional presenta notables diferencias en toda la región. Respecto de las instituciones y organismos de comercio, implica que las normas sanitarias y técnicas formalmente idénticas o armonizadas entre países no se aplican con una capacidad comparable. Como resultado, es frecuente que los controles deban duplicarse incluso dentro de las uniones aduaneras, lo que debilita el valor de nuevos acuerdos comerciales.

Además, la corrupción, el crimen organizado y otras actividades ilícitas continúan siendo preocupaciones legítimas para las contrapartes comerciales de otras regiones. Por consiguiente, abordar estos desafíos a nivel nacional constituye una herramienta complementaria crítica que puede traer aparejados importantes beneficios para la integración regional.

Factores habilitantes

El logro de la agenda de crecimiento previamente expuesta se cimenta en tres pilares fundamentales: un Estado ágil que actúe como facilitador estratégico, finanzas públicas sólidas que garanticen estabilidad macroeconómica y financiación, y un amplio consenso social que avale la viabilidad política de las reformas. Esta viabilidad política demanda la implementación gradual de las intervenciones y la construcción proactiva de coaliciones, junto con políticas de apoyo dirigidas a los grupos vulnerables que se vean afectados a corto plazo.

El Estado: de cabina de peaje a facilitador estratégico

Impulsar el crecimiento requiere un Estado con sólidas capacidades institucionales y un marco regulatorio ágil. En contextos donde estas capacidades son débiles,

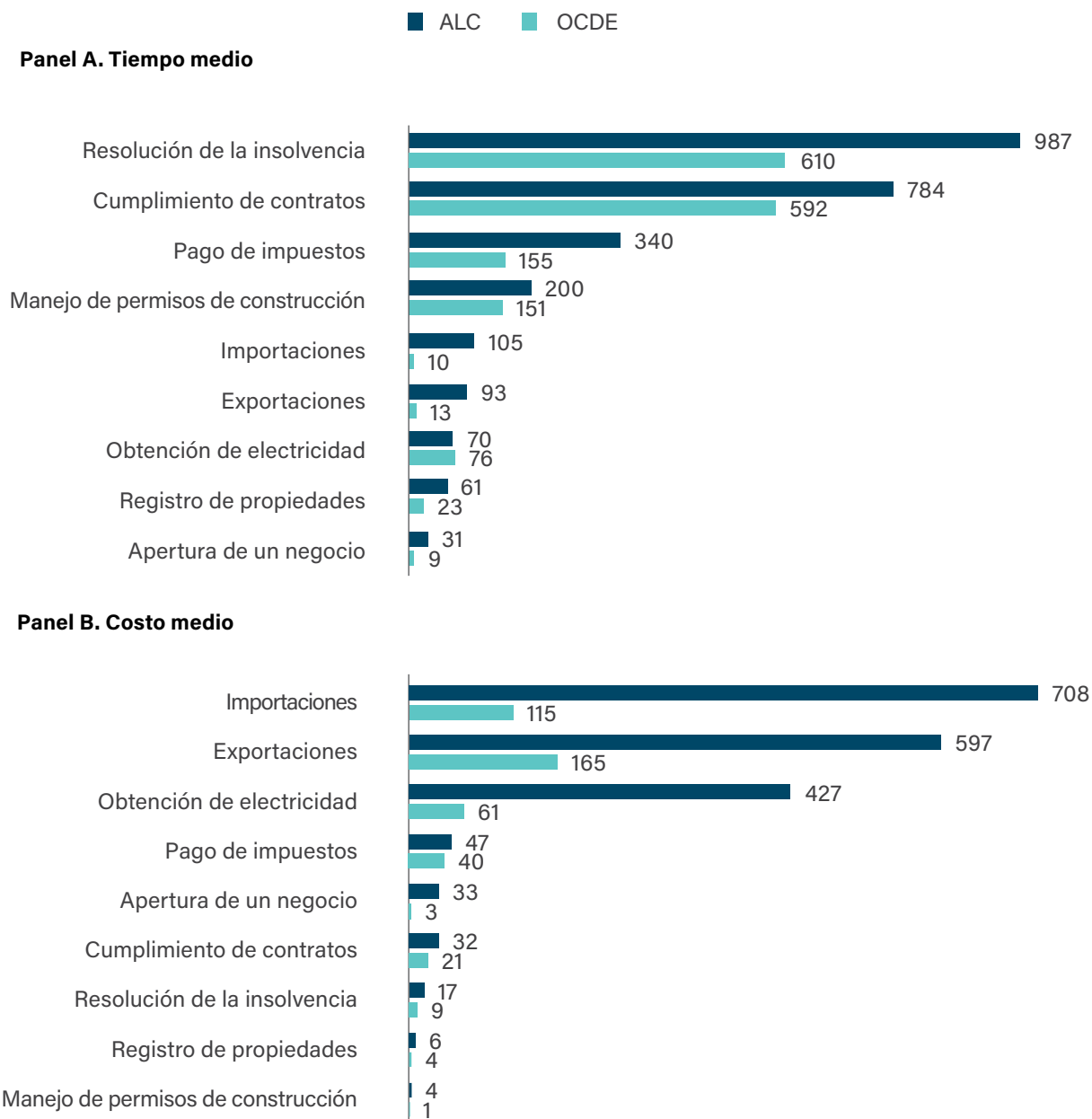
las regulaciones y acciones estatales se convierten en “cabinas de peaje” que desincentivan la inversión, distorsionan la asignación de recursos, promueven la informalidad y, en última instancia, socavan la productividad. Una sólida capacidad del Estado también es esencial para diseñar y aplicar los diversos instrumentos e iniciativas que demanda la agenda de desarrollo, así como para mejorar la eficiencia de la recaudación tributaria y del gasto público.

Aunque ALC ha logrado avances en la simplificación de la burocracia, la carga administrativa continúa siendo desproporcionadamente alta. Por ejemplo, abrir un negocio cuesta diez veces más, y el tiempo para comerciar a través de fronteras es entre nueve y diez veces mayor que en las economías de la OCDE (Gráfico 20). Los datos del nuevo programa *Business Ready (B-Ready)* del Banco Mundial confirman esta brecha, y, a la vez, ponen de manifiesto una disparidad entre las disposiciones legales (de jure) y la realidad (de facto): la región obtiene una puntuación relativamente buena en el pilar de Marcos Regulatorios (la ley vigente), pero presenta un desempeño significativamente inferior en los pilares de Servicios públicos (implementación) y Eficiencia operativa (percepción empresarial).

El problema trasciende el exceso de trámites e incluye debilidades en las competencias y los incentivos de los funcionarios públicos, así como deficiencias de la gobernanza regulatoria. Esta problemática de gobernanza se manifiesta en el uso inconstante de los *análisis de impacto regulatorio (AIR)*, y en una cultura predominante de “regular y olvidar”, que carece de mecanismos de evaluación *ex post*. Todo ello provoca la acumulación de normas obsoletas. Asimismo, la débil coordinación entre los niveles gubernamentales tiende a dar lugar a costosas duplicaciones y contradicciones regulatorias.

Transformar el Estado en un facilitador estratégico requiere institucionalizar profundas reformas. En primer término, el ciclo regulatorio debe operar bajo la lógica de prevenir (evaluación *ex ante*) y curar (evaluación *ex post*). Un Estado ágil necesita institucionalizar los AIR y mejorar la transparencia para controlar la calidad antes de crear nuevas reglas; a la vez, debe reevaluar y optimizar el stock existente de regulaciones mediante evaluaciones *ex post* y programas sistemáticos de simplificación para eliminar normas obsoletas. Este cambio también exige regulaciones flexibles adecuadas al contexto y proporcionales a los niveles de riesgo. Por ejemplo, las regulaciones bancarias generales pueden ser poco adecuadas para las *startups* fintech que son relativamente pequeñas y presentan menos riesgos sistémicos. Los sandboxes regulatorios permiten probar y calibrar correctamente las nuevas regulaciones.

Gráfico 20
Carga regulatoria: ALC y OCDE



Nota: En el Panel A, el tiempo se mide de la siguiente manera: los impuestos, en horas por año; las importaciones y exportaciones, en horas. En el Panel B, los costos se miden de la siguiente manera: apertura de un negocio y obtención de electricidad, como porcentaje del ingreso per cápita; manejo de los permisos de construcción, como porcentaje del valor del almacén; registro de propiedades, como un porcentaje del valor de la propiedad; pago de impuestos, como porcentaje de ganancia; cumplimiento de contratos, como porcentaje de las demandas; resolución de la insolvencia, como porcentaje del patrimonio; y las exportaciones e importaciones, en USD.

Fuente: Autores basados en el Informe *Doing Business* (Banco Mundial, 2020).

La digitalización es una herramienta para agilizar, abaratar y transparentar las interacciones del ciudadano y las empresas con el Estado. Sin embargo, primero es necesario simplificar los procesos para asegurar que el Estado no se limite tan solo a “digitalizar la burocracia existente”. Este propósito se alcanza mediante la creación de ventanillas únicas que faciliten a los ciudadanos el cumplimiento integral de todos los trámites exigidos por actos administrativos ante múltiples organismos gubernamentales, como el registro de una empresa, y a través de la interoperabilidad de datos (el principio de “recopilar una vez, usar muchas veces”), que hace posible la eliminación de procedimientos redundantes.

Finalmente, la sostenibilidad de estas reformas depende del fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos y la coordinación. Las reformas no prosperan sin el capital humano que las lleve adelante; por consiguiente, invertir en las habilidades de los funcionarios públicos y crear mecanismos formales de coordinación multinivel es de vital importancia.

Financiar el desarrollo bajo estrés fiscal

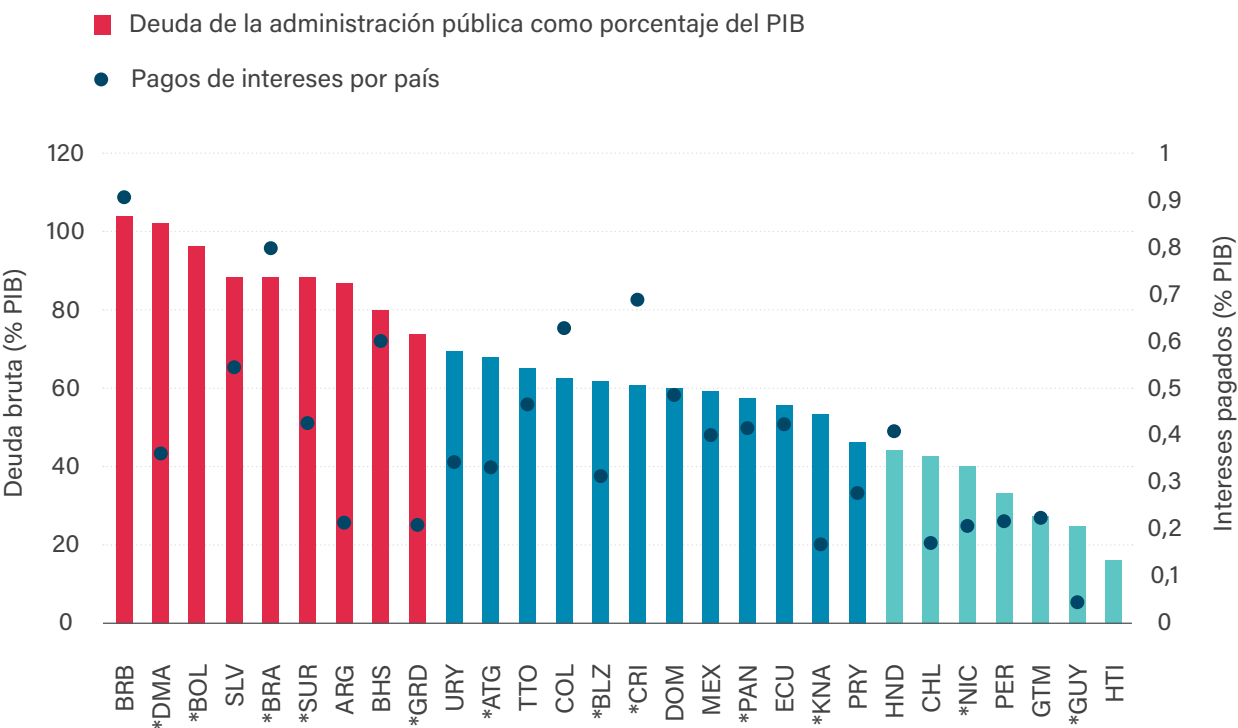
Sin lugar a dudas, el crecimiento económico requiere finanzas públicas sólidas. La falta de espacio fiscal acota la capacidad del Estado para realizar inversiones que permitan aumentar la productividad, mientras que los desequilibrios fiscales exacerban las vulnerabilidades macroeconómicas. Desafortunadamente, las finanzas públicas de la región adolecen de debilidades estructurales y enfrentan una presión creciente.

Entre 2017 y 2024, el gasto público permaneció estable, en niveles que oscilaron entre el 20 % y el 21 % del PIB, con un pico del 23,8 % en 2020 debido a la pandemia. La composición del gasto está dominada por gastos corrientes (82 % del total en 2023), en fuerte contraste con la inversión de capital, persistentemente baja. Este desequilibrio se ve agravado por notables ineficiencias en el gasto público de la región.

La mayoría de los países registran déficits fiscales (es decir, déficit primario más servicio de la deuda), aunque cerca de la mitad mantiene superávits primarios. Debido a los déficits continuos y las medidas relacionadas con la pandemia, la deuda pública media en ALC alcanzó el 74 % del PIB en 2023. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad en la región, con ratios que van desde menos del 40 % hasta casi el 100 %.

Una preocupación cada vez mayor es el costo creciente del servicio de la deuda. La media regional de los pagos de intereses se incrementó del 2,3 % del PIB en 2017 al 2,8 % en 2024. En algunos países, estos pagos desplazan el gasto en desarrollo (Gráfico 21).

Gráfico 21
Deuda y pago de intereses efectuados por las administraciones públicas en ALC



Nota: Las barras muestran la deuda bruta general de la administración pública como porcentaje del PIB. Los valores marcados con (*) corresponden a estimaciones de 2024. El rojo indica países con una deuda bruta superior al 70 % del PIB; el azul oscuro indica países con una deuda de entre el 45 % y el 70 % del PIB; y el azul claro indica países cuya deuda es inferior al 45 % del PIB. Los puntos representan los pagos de intereses por país en 2024. Para Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, y Suriname, los datos más recientes disponibles corresponden a 2023.

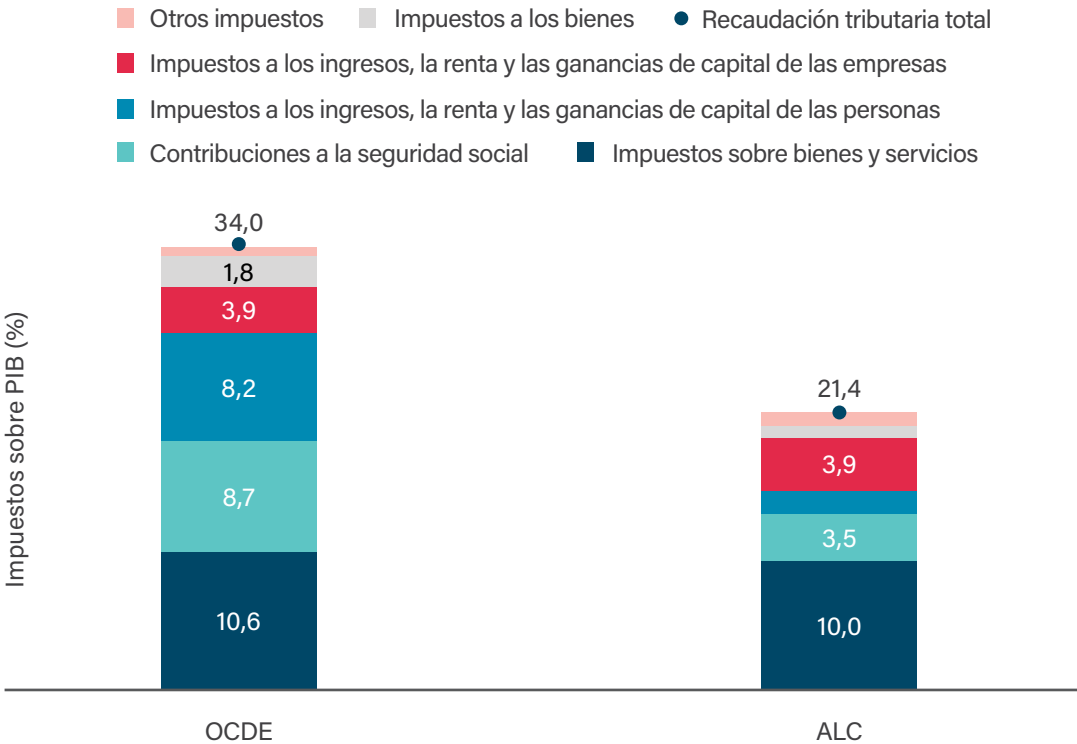
Fuente: Autores basados en datos de World Economic Outlook (FMI, 2025) y la CEPAL (2024).

De cara al futuro, esta situación se ve agravada por nuevas presiones derivadas del envejecimiento de la población, que impulsa al alza el gasto en pensiones y atención médica; la transición energética, que exige nueva inversión pública en mitigación y, al mismo tiempo, erosiona los ingresos de los países ricos en hidrocarburos; y el calentamiento global, que requiere invertir en adaptación y medidas para superar los efectos sociales y económicos de los eventos climáticos extremos. Abordar este escenario requiere una estrategia multifacética: implementar reformas fiscales internas, mejorar la eficiencia del gasto y potenciar la cooperación internacional.

Una prioridad crítica es fortalecer los sistemas tributarios. En 2023, la recaudación tributaria media de ALC fue del 21,3 % del PIB, significativamente por debajo de la media de la OCDE, del 33,9 %. Las estructuras tributarias regionales permanecen dominadas por los impuestos indirectos (que representan el 47 % del total de ingresos), mientras que el impuesto sobre la renta de las personas sigue siendo un “pilar ausente”, ya que aporta apenas el 2 % del PIB frente al 8,2 % en la OCDE (Gráfico 22).

Por lo tanto, el aumento de la recaudación tributaria que se necesita debería provenir, en parte, de la tributación personal. El reto no son solo las tasas impositivas, sino la amplitud de la base imponible. En ALC, las personas deben pagar impuesto sobre la renta cuando sus ingresos superan 1,4 veces el PIB per cápita, frente a solo 0,31 veces en Europa. En consecuencia, las reformas deberían centrarse en ampliar la base imponible, reducir las exenciones y revisar los umbrales. Dado que la informalidad y la evasión fiscal continúan siendo barreras importantes, estas acciones requieren tanto una fiscalización más efectiva como políticas que refuercen la “moral tributaria”.

Gráfico 22
Ratios entre impuestos y PIB, medias de ALC y OCDE, 2022



Nota: Ingresos fiscales como porcentaje del PIB.

Fuente: Autores basados en datos de la OCDE (2024).

Asimismo, los países deberían explorar otras fuentes de ingresos que contemplen impuestos sobre los bienes, e impuestos verdes y mineros, aunque estos últimos requieren fondos de estabilización transparentes para gestionar la volatilidad de las materias primas.

Una segunda estrategia implica recurrir a los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y a los bonos temáticos. Los BMD actúan como catalizadores para atraer capital privado; se estima que por cada dólar invertido por un BMD, se movilizan 4 dólares más provenientes de terceros. Al mismo tiempo, los bonos temáticos (GSSS, *green, social, sustainable, and sustainability-linked*) se han convertido en una fuente primordial de financiación para ALC. En 2023, representaron el 35 % de todos los bonos internacionales emitidos en la región, un aumento significativo respecto del 9,3 % registrado en 2020.

Consolidar el vínculo con Europa también ofrecería mecanismos clave para mejorar las finanzas públicas y la sostenibilidad de la deuda de la región. La iniciativa *Global Gateway* de la UE aplica un enfoque de financiación mixta, que combina préstamos, subsidios y garantías para reducir el riesgo de las inversiones y movilizar capital privado sin sobrecargar los presupuestos públicos. En el ámbito de la financiación temática, la alianza ya está obteniendo resultados en proyectos de transición energética (como el fondo de hidrógeno en Chile). Desde una perspectiva más general, incrementar la IED europea puede representar un alivio para las restricciones fiscales: al canalizar capital privado hacia infraestructura estratégica, como energías renovables y conectividad digital, la región tiene la posibilidad de reservar el limitado espacio fiscal para otras prioridades.

Por último, optimizar la eficiencia mediante la digitalización es fundamental. La digitalización de los procesos tributarios puede reducir la evasión, mientras que la implementación de tecnologías digitales puede incrementar la calidad de los servicios públicos al habilitar nuevos modelos de prestación de servicios, ajustar la focalización y reducir la corrupción.

Alcanzar el consenso: superar los desafíos de la implementación

La aplicación de reformas estructurales y la consecución de la agenda de desarrollo enfrentan formidables desafíos de economía política. Un dilema central radica en la distribución de costos y beneficios: los costos de las reformas tienden a ser inmediatos y a estar concentrados en grupos bien organizados, mientras que los beneficios son difusos y a menudo se materializan a largo plazo.

Afrontar estos desafíos requiere un enfoque integral. En primer término, lograr los consensos en torno a las reformas depende del rigor, la comunicación y el liderazgo: las reformas deben estar ancladas en un trabajo técnico sólido que cuantifique sus beneficios y los costos de la inacción. Sin embargo, esta información, por sí sola, es insuficiente; debe estar respaldada por un liderazgo político claro que sepa comunicar la necesidad del cambio para construir consenso. En segundo lugar, el gradualismo y la compensación son fundamentales para reducir la resistencia. Un enfoque gradual y que incluya mecanismos de transición permite suavizar los ajustes económicos y desactivar

la oposición. Asimismo, incorporar esquemas de compensación bien diseñados para quienes se vean afectados es un componente esencial para la viabilidad política.

Por último, si se agrupan las políticas y los instrumentos públicos, se distribuyen los costos de las reformas y, por tanto, se reduce la oposición. Una posibilidad es combinar distintos instrumentos tributarios en lugar de concentrar todo el esfuerzo en uno solo. Otra estrategia es acompañar las reformas con beneficios visibles, por ejemplo, que un ajuste fiscal traiga aparejada una mejora en la calidad de los servicios públicos.

En definitiva, la efectividad de las reformas depende no solo de su diseño técnico, sino también de una estrategia política sofisticada que incorpore mecanismos para gestionar estas tensiones, compensar a los sectores afectados y articular una visión creíble a largo plazo para toda la sociedad.

Una importante fuente de tensión provendrá, en particular, del mercado laboral. Las transiciones verdes y digitales, junto con los shocks comerciales y las políticas industriales, provocarán una gran reasignación de la fuerza laboral. Si no se gestiona de manera adecuada, este proceso podría aumentar la informalidad, el desempleo y la desigualdad, un problema particularmente agudo para los trabajadores de calificación baja. Sin embargo, estos efectos negativos pueden mitigarse mediante políticas complementarias. Por lo tanto, fortalecer la protección social y ampliar las PAMT, centradas en la formación y la inclusión, es determinante a efectos de garantizar que la revolución tecnológica, la transición verde y la implementación de la agenda de crecimiento reduzcan, en lugar de profundizar, las brechas sociales existentes.

Para concluir, es primordial resaltar que la agenda de desarrollo sostenible, y el desarrollo productivo en particular, son iniciativas de largo plazo. Requieren una perspectiva que trascienda los ciclos electorales y priorice la continuidad estratégica. En este contexto, los planes nacionales de desarrollo podrían proporcionar a los gobiernos un anclaje para blindar la estrategia económica contra la volatilidad política de corto plazo. Al codificar objetivos y fomentar un amplio consenso social, estos planes ofrecen la posibilidad de transformar iniciativas gubernamentales transitorias en políticas públicas perdurables que proporcionen la certidumbre y el rumbo necesarios para guiar a la inversión pública y privada ante cambios de gobierno. Además, la participación en el sistema multilateral, mediante la adhesión a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y alianzas con bancos regionales de desarrollo, proporciona una dimensión externa de continuidad. Al anclar los objetivos nacionales en los compromisos internacionales y la financiación a largo plazo, los países pueden proteger mejor sus estrategias de desarrollo frente a los cambios políticos internos.

Referencias

Allub, L., Álvarez, F., Cont, W., Juncosa, F., Odriozola, J. y Alves, G. (2024). *Renewed Energies: A just energy transition for sustainable development* [Informe]. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2250>

Alves, G. (2021). *Medición de los niveles de productividad de las ciudades en América Latina*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1863>

Azuara, O. y Marinescu, I. (2013). Informality and the expansion of social protection programs: Evidence from Mexico. *Journal of Health Economics*, 32(5), 938–950. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2013.07.004>

Banco Mundial. (2024). *Gross fixed capital formation (% of GDP)* [conjunto de datos]. <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS>

Banco Mundial. (2025a). *GDP per capita (constant 2015 US\$)* [conjunto de datos].

Banco Mundial. (2025b). *Logistics Performance Index (LPI)*. <https://lpi.worldbank.org/>

Banco Mundial. (2025c). *PPP conversion factor, GDP (LCU per international \$)* [conjunto de datos]. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/PA.NUS.PPP>

Beck, M., Junge, M. y Kaiser, U. (2017, diciembre). *Public Funding and Corporate Innovation*. IZA Institute of Labor Economics. https://www.researchgate.net/publication/322337616_Public_Funding_and_Corporate_Innovation

Berger, M., Dechezleprêtre, A. y Fadic, M. (2024, 12 de noviembre). *What is the role of Government Venture Capital for innovation-driven entrepreneurship?* OCDE. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/what-is-the-role-of-government-venture-capital-for-innovation-driven-entrepreneurship_47654b78/6430069e-en.pdf

Bergolo, M. y Cruces, G. (2021). The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. *Journal of Public Economics*, 193, 104313. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104313>

Berniell, L. y de la Mata, D. (2017). *Starting on the right track? First job experience on short and long term labor market outcomes* [Documento de trabajo CAF]. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1134>

Blyde, J. S. (2024). *Barriers or Enablers? Towards Trade-Compatible Technical Measures in Latin America and the Caribbean*. <https://doi.org/10.18235/0013014>

Bosch, M. y Campos-Vazquez, R. M. (2014). The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the “Seguro Popular” Program in Mexico. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 71–99. <https://doi.org/10.1257/pol.6.4.71>

Brichetti, J. P., Condor, R., Cont, W., Pitetti, D., Schliesser, R. y Uesu, E. (2025). *Addressing Infrastructure Needs in the Caribbean*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2478>

Campos-Vázquez. (2013). *Social Protection Programs and Employment: The Case of Mexico's Seguro Popular Program*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20452013000200007&script=sci_arttext

CEDLAS y Banco Mundial. (2024). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean* [conjunto de datos]. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2024_Act1_wages_hours_LAC.xlsx

CEPAL. (2024). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Europea. (2017). *Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels to foster the investment of SMEs and start-ups* (pp. 1–246) [Informe económico]. https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2017-06/final_report_2017_taxud_venture-capital_business-angels.pdf

Crespi, G., Figal Garone, L., Maffioli, A. y Stein, E. (2020). *Public support to R&D, productivity, and spillover effects: Firm-level evidence from Chile*. 130. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104948>

Davis, C. A. y Poole, J. P. (2024). Foreign influence: The international transmission of gender equality. *The World Economy*, 47(4), 1478–1494. <https://doi.org/10.1111/twec.13484>

de la Mata, D., Berniell, L., Schargrodsky, E., Álvarez, F. y Alves, G. (2022). *RED 2022: Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981>

De Lambayeque a Francia: Dando el salto exportador gracias a Exporta Fácil. (2017, 14 de diciembre). *Más Allá de las Fronteras*. <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/1318/>

Draghi, M. (2025). *Part A, A competitiveness strategy for Europe*. Oficina de publicaciones. <https://data.europa.eu/doi/10.2872/9356120>

Evanett, S., Jakubik, A., Martin, F. y Ruta, M. (2024). *Data Center—Global Trade Alert*. <https://globaltradealert.org/data-center>

Feenstra, R., Inklaar, R. y Timmer, M. (2015). *The Next Generation of the Penn World Table* [conjunto de datos]. American Economic Review. <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/related-research>

Figal Garone, L., Maffioli, A., de Negri, J., Rodríguez, C. M. y Vázquez-Baré, G. (2015). Cluster development policy, SME's performance, and spillovers: Evidence from Brazil. *Small Business Economics*, 44, 925–948. <https://doi.org/10.1007/s11187-014-9620-2>

FMI. (2025). *World Economic Outlook, April 2025: A Critical Juncture amid Policy Shifts*. Fondo Monetario Internacional. <https://doi.org/10.5089/9798400289583.081>

Garganta, S. y Gasparini, L. (2015). The impact of a social program on labor informality: The case of AUH in Argentina. *Journal of Development Economics*, 115, 99–110. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.02.004>

Gonzalez-Uribe, J. y Leatherbee, M. (2017). The Effects of Business Accelerators on Venture Performance: Evidence from Start-Up Chile. *The Review of Financial Studies*, 31(4), 1566–1603. <https://doi.org/10.1093/rfs/hhx103>

Hsieh, C.-T. y Klenow, P. J. (2010). Development Accounting. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(1), 207–223. <https://doi.org/10.1257/mac.2.1.207>

Inklaar, R., Marapin, R. y Gräler, K. (2023). *GGDC Productivity Level Database 2023 Edition* (Versión V3) [conjunto de datos]. DataverseNL. <https://doi.org/10.34894/AEAX1F>

Jaumotte, F. y Pain, N. (2005, 2 de diciembre). *Innovation in the Business Sector*. https://www.oecd.org/en/publications/innovation-in-the-business-sector_688727757285.html

Katz, R. y Callorda, F. (2024). *Actualización del Observatorio de la Economía Digital de América Latina y el Caribe, año 2023: Informe Final*. CAF.

Kleine, M., Heite, J. y Rosendahl Huber, L. (2022). Subsidized R&D collaboration: The causal effect of innovation vouchers on innovation outcomes. *B.V.*, 51(6), 1–24. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2022.104515>

Lazzarini, S. G., Musacchio, A., Bandeira-de-Mello, R. y Marcon, R. (2015, febrero). What Do State-Owned Development Banks Do? Evidence from BNDES, 2002–09. *ELSEVIER*, 66, 237–253.

Maloney, W. F., Cirera, X. y Ferreyra, M. M. (2025). *Recuperar el siglo perdido de crecimiento: Hacia economías de aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Estudios del Banco Mundial por América Latina y el Caribe. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/43225d85-4403-4d10-9751-dff02b2d0470>

Müller, C. (2024). *World Robotics 2024 – Industrial Robots* (pp. 1–8) [Resumen ejecutivo]. Departamento de estadística de la IFR. https://ifr.org/img/worldrobotics/Executive_Summary_WR_2024_Industrial_Robots.pdf

Observatorio de Desarrollo Digital. (2025a). *Brecha de conectividad, banda ancha fija, América Latina y el Caribe y regiones mundo* [conjunto de datos]. <https://desarrollodigital.cepal.org/es/indicadores?id=429>

Observatorio de Desarrollo Digital. (2025b). *Velocidad de descarga banda ancha fija, países América Latina y el Caribe* [conjunto de datos]. <https://desarrollodigital.cepal.org/es/indicadores?id=427>

OCDE. (2021, 11 de septiembre). *Future-Ready Adult Learning in Latin America*. OCDE. https://www.oecd.org/en/publications/future-ready-adult-learning-in-latin-america_18d2f2f1-en.html

OCDE. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I)*. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i_53f23881-en.html

OCDE. (2024). *Comparative tables of Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*. <https://data-explorer.oecd.org/>.

OCDE. (2025). *Science, Technology and Innovation Scoreboard* [conjunto de datos]. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/science-technology-and-innovation-scoreboard.html>

OIT. (2025a). *Employment by education (thousands) (EMP_TEMP_SEX_EDU_NB_A)* [conjunto de datos]. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer36/?lang=en&segment=indicator&id=EMP_TEMP_SEX_EDU_NB_A

OIT. (2025b). *Informal employment by education (thousands) (EMP_NIFL_SEX_RT_A)* [base de datos]. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer63/?lang=en&segment=indicator&id=EMP_NIFL_SEX_EDU_NB_A

OIT. (2025c). *Informal employment rate by establishment size (%) (EMP_NIFL_SEX_EST_RT_A)* [base de datos]. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer12/?lang=en&segment=indicator&id=EMP_NIFL_SEX_EST_RT_A

OIT. (2025d). *Informal employment rate (EMP_NIFL_SEX_RT_A)* [base de datos]. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer27/?lang=en&segment=indicator&id=EMP_NIFL_SEX_RT_A

OMPI. (2024). *Global Innovation Index 2024: Unlocking the Promise of Social Entrepreneurship* (1st ed). Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

ONU. (2024). *Revision of World Population Prospects* [conjunto de datos]. Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. <https://population.un.org/wpp/>

PNUD. (2025). *Human Development Report 2025*. <https://report.hdr.undp.org>

The Conference Board. (2024). *Total Economy Database* [conjunto de datos]. <https://www.conference-board.org/topics/total-economy-database>

The Growth Lab at Harvard University. (2025). *Growth Projections and Complexity Rankings* [conjunto de datos]. Harvard Dataverse. <https://doi.org/10.7910/DVN/XTAQMC>

Titelman, D., Hanni, M. y Pérez Benítez, N. (2023, noviembre). Economic and Fiscal Implications of Climate Change for Vulnerable Countries in Central America and the Caribbean. *Global Development Policy Center*. <https://www.bu.edu/gdp/2023/11/27/economic-and-fiscal-implications-of-climate-change-for-vulnerable-countries-in-central-america-and-the-caribbean/>

Ulyssea, G. (2018). Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil. *American Economic Review*, 108(8), 2015–2047. <https://doi.org/10.1257/aer.20141745>

UNCTAD. (2021). *Multinational Enterprises and the International Transmission of Gender Policies and Practices*. https://unctad.org/system/files/official-document/diaeinf2021d1_en.pdf

UNCTAD. (2025). *UNCTADstat Data Centre* [conjunto de datos]. <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/>

UNESCO. (2025). *Gross domestic expenditure on R&D (GERD)* [conjunto de datos]. https://databrowser.uis.unesco.org/browser/SCIENCE_TECHNOLOGY_INNOVATION/UIS-SDG9Monitoring/t9.5/i9.5.1

Unión Internacional de Telecomunicaciones. (2025). *World Telecommunication/ICT Indicators Database* [conjunto de datos]. <https://datahub.itu.int/>

Yeyati, E. L., Montané, M., Sartorio, L. y Gauna, A. (2025). What Works for Active Labor Market Policies? A Meta-Analysis of RCT Findings. *Economía LACEA Journal*, 24(1). <https://doi.org/10.31389/eco.450>

El ingreso promedio de un habitante de América Latina y el Caribe equivale a apenas una cuarta parte del de su par estadounidense, brecha que se ha mantenido prácticamente inalterada durante más de seis décadas. Esta persistencia tiene profundas implicancias para el bienestar de la población. El presente reporte identifica la baja productividad como la causa fundamental de la brecha de ingresos, no solo por su efecto directo, sino porque, de manera indirecta, subyace a la escasa inversión en capital físico y humano que caracteriza a la región.

Un crecimiento económico transversal y vigoroso es un medio indispensable y una condición necesaria para avanzar hacia un desarrollo integral. En ese marco, el reporte propone una agenda de políticas y reformas estructurada en torno a tres ejes centrales del rezago productivo: una elevada informalidad, una débil capacidad de innovación y una limitada inserción internacional.

Las transformaciones deben implementarse en un contexto global marcado por crecientes tensiones geopolíticas, un resurgimiento del proteccionismo, la aceleración del cambio tecnológico y la urgencia de adaptar los sistemas económicos frente a la crisis climática. Estos factores imponen restricciones, pero también abren nuevas oportunidades. Ante este escenario, el reporte plantea un enfoque estratégico que combina políticas horizontales con una atención a sectores estratégicos, y destaca el fortalecimiento de los vínculos con la Unión Europea como una palanca clave para impulsar el crecimiento, la productividad y una inserción internacional más sofisticada de América Latina y el Caribe.



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



América
Latina y
el Caribe
Cada camino
una oportunidad

www.caf.com