

Impulsando el crecimiento en un mundo cambiante

Innovación, integración y formalización para América Latina y el Caribe

CAF 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

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe
Cada camino una oportunidad

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

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

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

Prólogo 09

Introducción 11

1 Pasado y futuro del crecimiento económico en América Latina y el Caribe 13

Una historia de crecimiento económico lento y errático 16

La dimensión subnacional del desarrollo 20

Los factores determinantes del crecimiento: inversión y productividad 22

Claves para fomentar el crecimiento impulsado por la productividad 27

Un futuro de oportunidades y desafíos 42

Oportunidades sectoriales para el siglo XXI 46

Del diseño a la acción: superar los retos de la puesta en marcha 55

Capítulo 1 Apéndice 60

Referencias 64

2 Reducir la informalidad y cerrar las brechas de habilidades

69

Introducción 72

El panorama del empleo y las empresas informales en América Latina y el Caribe 74

Cómo el empleo informal limita la productividad 87

¿Por qué persiste la informalidad? Restricciones sobre las habilidades, las empresas y las instituciones 89

Políticas de formalización 90

Políticas activas para el mercado de trabajo orientadas a desarrollar habilidades y apoyar las transiciones laborales 95

Capital humano, formalización y crecimiento 98

Promover la formalización y la productividad en sectores con uso intensivo de mano de obra 101

Conclusiones 104

Capítulo 2 Apéndice 107

Referencias 108

3 Promover la innovación y la transformación digital

115

Innovación, transformación digital y productividad 118

Un diagnóstico del ecosistema de innovación: cimientos frágiles, resultados insatisfactorios 119

Las políticas públicas como catalizadoras para alentar y promover la innovación 126

Transformación digital en sectores estratégicos: impulsar un futuro competitivo 149

El camino por delante 155

Referencias 158

4 Abordar la agenda de integración pendiente en un mundo proteccionista

167

La integración como impulsor de la productividad, y sus complejidades 170

El contexto de la integración regional 172

El giro que impone la globalización 183

Las tres palancas para reducir los costos del comercio 187

Promoción de las exportaciones y oportunidades sectoriales para la integración 206

Capítulo 4 Apéndice 212

Referencias 222

5 Superar la fricción regulatoria y el estrecho espacio fiscal

226

Fricción regulatoria, gobernanza y el camino hacia la reforma en ALC 229

Espacio fiscal: limitaciones y oportunidades para la inversión productiva 257

Financiación sostenible e innovadora: instrumentos y mercados 270

Referencias 277

6 Alianza estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: oportunidades para cerrar brechas y promover el desarrollo sostenible

285

Fortalecimiento de la alianza ALC–UE: ¿Por qué ahora? 288

Los lazos ALC-UE: ¿Qué ganan ambas partes? 297

Desafíos estructurales y tensiones inherentes en una alianza estratégica ALC–UE 311

Vías para profundizar la colaboración ALC–UE 313

Referencias 318

Prólogo

América Latina y el Caribe goza de una extraordinaria riqueza natural. Con tan solo el 8 % de la población mundial, ostenta el 15 % de la tierra cultivable, el 23 % de los bosques y el 31 % de las fuentes de agua dulce de todo el planeta. Asimismo, posee casi la mitad de las reservas globales de litio y más de un tercio de las de cobre, al tiempo que alberga a seis de los 17 países megadiversos del mundo.

Tal abundancia presenta un fuerte contraste con los persistentes desafíos de desarrollo. El PIB per cápita de la región permanece en cerca de un tercio del promedio del de los países de la OCDE, y en tan solo un cuarto del PIB per cápita de Estados Unidos, brecha que apenas se ha cerrado a lo largo de las décadas. La desigualdad y la pobreza son rasgos distintivos: aún hoy, alrededor de una de cada tres personas de la región es pobre. Simultáneamente, la degradación acelerada de los ecosistemas y la biodiversidad amenaza los cimientos mismos de la riqueza regional.

El contexto mundial para el desarrollo de América Latina y el Caribe se presenta desafiante. El mundo está cada vez más fragmentado y polarizado. La búsqueda de valores compartidos y de la cooperación regida por reglas cede ante la diplomacia transaccional, donde el poder se ejerce persiguiendo intereses específicos e impulsando a los países más pequeños a aceptar alineamientos polarizados. Este cambio coincide con la urgencia de la crisis ambiental, que exige una acción global coordinada hacia la transición verde. Al mismo tiempo, somos testigos de una acelerada transformación digital que redefine las bases de la actividad económica. Este escenario obliga a la región a repensar su lugar en el mundo y su propia estrategia de desarrollo.

En el presente informe, se examina el camino que la región tiene por delante para crecer de forma robusta y sostenida, sin lo cual la inclusión social carece de cimientos a largo plazo. Si no se logra un crecimiento vigoroso, anclado en la productividad y la innovación, América Latina y el Caribe no tendrá la capacidad de cerrar sus persistentes brechas de desarrollo. El análisis de políticas que contiene este documento gira en torno de tres pilares fundamentales del crecimiento.

El primero de ellos, la innovación, es el motor del avance en la era del conocimiento. La región muestra flaquezas no solo en la creación de tecnología de punta, sino

también en la capacidad de adaptar, adoptar, y difundir el conocimiento global actual. El segundo pilar, la integración, es un potente catalizador de la productividad al impulsar la competencia, el aprendizaje y la inserción en las cadenas globales y regionales de valor. A pesar de décadas de intentos de la región para formar parte de los mercados mundiales, su integración comercial permanece insustancial y poco sofisticada y diversificada. El tercer pilar, la informalidad, constituye un rasgo estructural de gran peso en las economías de la región. Si se reduce la informalidad, podrá estimularse el aprendizaje en el lugar de trabajo, desbloquearse el potencial de la fuerza laboral y propiciarse una asignación de recursos más eficiente.

Estos tres pilares se asientan en una base de apoyo fundamental: la capacidad efectiva del estado. Solo un estado estratégico, ágil y transparente puede actuar como catalizador de la productividad. A su vez, fortalecer la capacidad fiscal resulta de particular importancia en la región, donde esta capacidad, hoy reducida, limita el accionar gubernamental.

Hallar el camino hacia el crecimiento sostenible exige confrontar dos grandes problemas de acción colectiva. El primero consiste en fortalecer la voz conjunta de la región en el escenario global, de modo que ello le permita negociar con eficacia en un mundo polarizado. El segundo consiste en abordar las externalidades ambientales preservando, valorando y explotando responsablemente el capital natural de la región. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-, una de las experiencias de integración regionales más exitosas, tiene un posicionamiento excepcional y la responsabilidad de trabajar en pos de estos objetivos. La institución aporta no solo financiamiento orientado a cerrar estas brechas, sino también conocimiento, tal como se refleja en este reporte que ofrece una hoja de ruta elaborada en la región y para la región, guiada por el propósito de hallar el camino hacia el crecimiento sostenible.

Sergio Díaz-Granados

Presidente Ejecutivo de CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-

Introducción

La verdadera fuente de crecimiento surge del ingenio colectivo. Las economías se expanden y las sociedades prosperan a medida que los individuos y las empresas adquieren, comparten y difunden conocimiento. En este sentido, el crecimiento es inseparable de la inclusión: crecer implica desbloquear el potencial humano, mientras que incluir significa garantizar que todos los individuos tengan la posibilidad de hacer su aporte y de obtener beneficios. Para América Latina y el Caribe, el camino hacia el crecimiento exige colocar a las personas y al conocimiento en el centro del desarrollo mediante el fortalecimiento de la educación, la capacitación, el trabajo y la innovación.

América Latina y el Caribe continúa rezagada: el ingreso promedio per cápita sigue siendo apenas cerca de un cuarto del nivel del de Estados Unidos, y en las décadas recientes se observó un magro avance en términos del cierre de esta brecha. Si bien en algunos países latinoamericanos y caribeños se duplicó el ingreso per cápita durante los últimos 40 años, en muchos otros se estancó. Adicionalmente, dentro de los países, las brechas subnacionales de desarrollo son considerablemente más amplias en comparación con los países desarrollados. Inseparables de esta brecha de ingresos en la región son su marcada inequidad y exclusión social: alrededor de una de cada tres personas vive en la pobreza, y, según la mayoría de los indicadores, se trata del territorio más desigual del mundo.

Acortar estas distancias exige aumentar la inversión y la productividad. Por un lado, debe expandirse el stock de capital tanto humano como físico; es decir, invertir en educación, habilidades, infraestructura y capacidad productiva. Por otro, debe mejorarse la manera en que estos recursos se combinan para producir y, de este modo, garantizar que las empresas, y los trabajadores de cada sector, sean más eficientes y se adapten más velozmente. Sin crecimiento productivo, la inversión no bastará para sostener el desarrollo.

En el centro de este desafío reside lo que en este informe se identifican como las tres “íes” del desarrollo productivo: integración, innovación e informalidad. La integración importa porque al fortalecerse las conexiones internacionales y regionales se expanden los mercados, se generan economías de escala y se habilitan la especialización de la producción y la transferencia de conocimiento. La innovación resulta esencial para lograr generar y difundir conocimiento y tecnología, así como

para que las empresas cuenten con respaldo al adoptar y adaptar ideas nuevas. A su vez, abordar la informalidad es vital, dado que su persistencia reduce la acumulación de habilidades y perpetúa la desigualdad.

El logro de estos objetivos precisa un entorno empresarial favorable. Toda iniciativa emprendedora se despliega en un territorio moldeado por infraestructura, regulaciones e instituciones locales, nacionales y extranjeras. Un entorno de alta calidad, caracterizado por estabilidad macroeconómica, seguridad jurídica, un marco regulatorio adecuado y altas capacidades por parte del gobierno nacional y de los gobiernos intermedios y locales para aplicarlo, alienta el surgimiento y el crecimiento de empresas innovadoras.

Como punto de partida, el presente informe reconoce la incapacidad de la región para lograr un crecimiento sólido y sostenido del PIB per cápita como la principal causa de su rezago en desarrollo. Examina la persistente brecha de ingresos per cápita que separa la región de las economías avanzadas, y analiza el papel que juegan la acumulación de capital humano y físico, así como la productividad. Luego, propone una agenda de políticas estructurada en torno a tres objetivos intermedios clave para superar los desafíos productivos de la región: reducir la informalidad, acelerar la innovación, y buscar una integración más profunda y de mejor calidad con el mundo. Objetivos que, a su vez, dependen de dos capacidades fundamentales del estado estudiadas en el Capítulo 5: la fiscal y la regulatoria.

Por último, en el informe se identifican oportunidades sectoriales y alianzas estratégicas emergentes para la región, y se hace especial hincapié en los beneficios mutuos que podrían derivarse de una relación más cercana y más coordinada con la Unión Europea, que combine la solidez institucional con un liderazgo tecnológico e innovador. En conjunto, estos elementos permitirán delinear un mapa de ruta que active el crecimiento mediante el ingenio colectivo y el desarrollo inclusivo.

Christian Asinelli

Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica
de CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-

1

Pasado y futuro del crecimiento económico en América Latina y el Caribe

16
Una historia de crecimiento económico lento y errático

20
La dimensión subnacional del desarrollo

22
Los factores determinantes del crecimiento: inversión y productividad

27
Claves para fomentar el crecimiento impulsado por la productividad

42
Un futuro de oportunidades y desafíos

46
Oportunidades sectoriales para el siglo XXI

55
Del diseño a la acción: superar los retos de la puesta en marcha

60
Capítulo 1 Apéndice

64
Referencias

Capítulo 1.

PASADO Y FUTURO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Álvarez, Fernando | Juncosa, Federico | Asistente de investigación: Carla Calá

Resumen

En este capítulo introductorio, se identifica el crecimiento estancado como el principal obstáculo para el desarrollo de la región y se destaca que los bajos niveles de productividad son la causa fundamental de este fenómeno. Así, se establece el marco para el análisis de las políticas que se expone en el reporte. Sobre la base de este diagnóstico, se señalan tres áreas prioritarias de intervención que son, a la vez, manifestaciones del problema de productividad y las herramientas más potentes para resolverlo: (i) reducción de la informalidad productiva, (ii) catalización de la innovación y la adopción tecnológica y (iii) fortalecimiento y optimización de la integración internacional.

Asimismo, el capítulo sitúa el desafío del desarrollo de la región en el contexto de tres transiciones inevitables y entrelazadas —demográfica, digital y verde— que están redefiniendo las reglas de juego y que presentan tanto riesgos como oportunidades singulares. Por último, resalta el modo en que la interacción entre estas tendencias que se observan en el mundo y los abundantes recursos naturales de América Latina y el Caribe (ALC) abre oportunidades estratégicas de desarrollo. Sectores como la producción alimentaria sostenible, los minerales críticos y la energía limpia se perfilan como herramientas para impulsar un nuevo camino de crecimiento en el siglo XXI.

Una historia de crecimiento económico lento y errático

La trayectoria económica reciente de América Latina y el Caribe (ALC) se ve caracterizada por un desarrollo inconcluso, un relato de avances innegables que aún entrañan promesas incumplidas. Por un lado, las reformas llevadas a cabo hacia fines del siglo XX fortalecieron la estabilidad macroeconómica y financiera. Además, el auge económico de principios del siglo XXI permitió logros sociales notables, tal como una disminución de la tasa de pobreza superior a diez puntos porcentuales.

Sin embargo, este avance descansa sobre cimientos frágiles. La persistente vulnerabilidad fiscal de muchas economías limita su capacidad para responder ante las crisis y amenaza la sostenibilidad de los beneficios sociales. Del mismo modo, a pesar de estos resultados, casi una tercera parte de la población de la región aún vive en la pobreza, y más del 10 % enfrenta condiciones de pobreza extrema.[1] Para ellos, el desarrollo continúa siendo una meta distante.

En la actualidad, ALC enfrenta una encrucijada de desarrollo. La región debe avanzar hacia sociedades más equitativas, preservar su singular patrimonio ambiental y consolidar una prosperidad a largo plazo para su población. No obstante, a la consecución de estos objetivos se le interpone una realidad innegable: la persistente incapacidad de la región para generar un crecimiento económico robusto y sostenido.

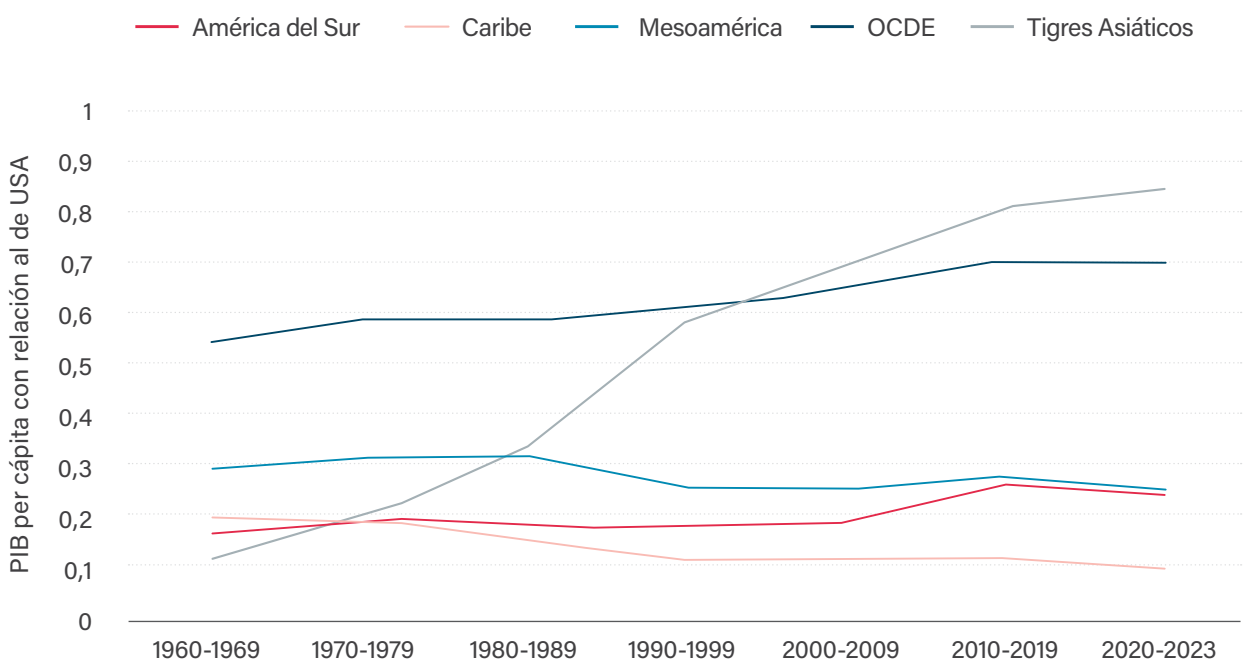
Hoy en día, el PIB per cápita en ALC es apenas un tercio del valor correspondiente a la media de la OCDE y cerca de una cuarta parte del de Estados Unidos. Esta brecha no es un fenómeno reciente, sino el resultado de décadas de crecimiento exiguo que han provocado un estado de relativa parálisis (Gráfico 1.1). El prolongado estancamiento de la región contrasta con la experiencia de los "Tigres Asiáticos": su renta per cápita pasó de ser poco más del 10 % de la de Estados Unidos en la década de 1960 a superar el 70 % en la actualidad.

En este contexto, el presente reporte se centra en el desafío que plantea el crecimiento económico sin soslayar otros pilares del desarrollo sostenible: la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Las tres dimensiones no funcionan de forma aislada. Su interacción puede originar trampas de bajo crecimiento, gran desigualdad y degradación ambiental, pero también ciclos virtuosos donde el avance en una dimensión refuerce el progreso en las demás. Por lo tanto, la política pública no enfrenta un dilema entre estos objetivos, sino el desafío estratégico de poner en marcha y aprovechar sus sinergias.

1. Esta tragedia es aún más pronunciada en las zonas rurales, donde el índice de pobreza supera el 40 %. Sin embargo, ello no significa que la pobreza sea principalmente un problema rural. Por el contrario, en la actualidad, el 73 % de los pobres de ALC vive en zonas urbanas, cifra que ha ido creciendo en las últimas décadas (PNUD, 2024).

Estas complementariedades son multidireccionales. El crecimiento económico da lugar a empleos formales y de alta calidad y, por consiguiente, es la herramienta más potente para reducir la pobreza y la desigualdad; a la vez, cuando la inclusión social aumenta, la asignación del talento es más eficiente y se potencia el crecimiento agregado, como ha sido demostrado (Hsieh et al., 2019). Del mismo modo, el crecimiento impulsado por los avances en productividad e innovación, combinado con una regulación ambiental eficaz, protege el medio ambiente a través de la optimización del uso de recursos. En contrapartida, invertir en la economía verde (desde las energías renovables hasta el ecoturismo) y proteger el capital natural pueden convertirse en nuevos y fuertes motores de crecimiento y empleo (Allub et al., 2024; Brassiolo et al., 2023). Aun cuando las medidas ambientales conlleven costos en el corto plazo, tienen la capacidad de fomentar el desarrollo sostenible, pues abordan las externalidades negativas que no se contemplan en las medidas tradicionales de la actividad económica.

Gráfico 1.1
Evolución del PIB medio per cápita con relación al de Estados Unidos



Nota: El gráfico muestra el PIB medio per cápita en la región seleccionada relativo al de Estados Unidos. Se utiliza el PIB real del lado de la producción en PPA (millones de USD, 2017) según la base de datos *Penn World Table*. Los agregados regionales corresponden a promedios ponderados por población de los valores a nivel de país (utilizando datos poblacionales de WPP). Sobre la base de estos valores, se calcularon promedios simples para cada década. Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo.

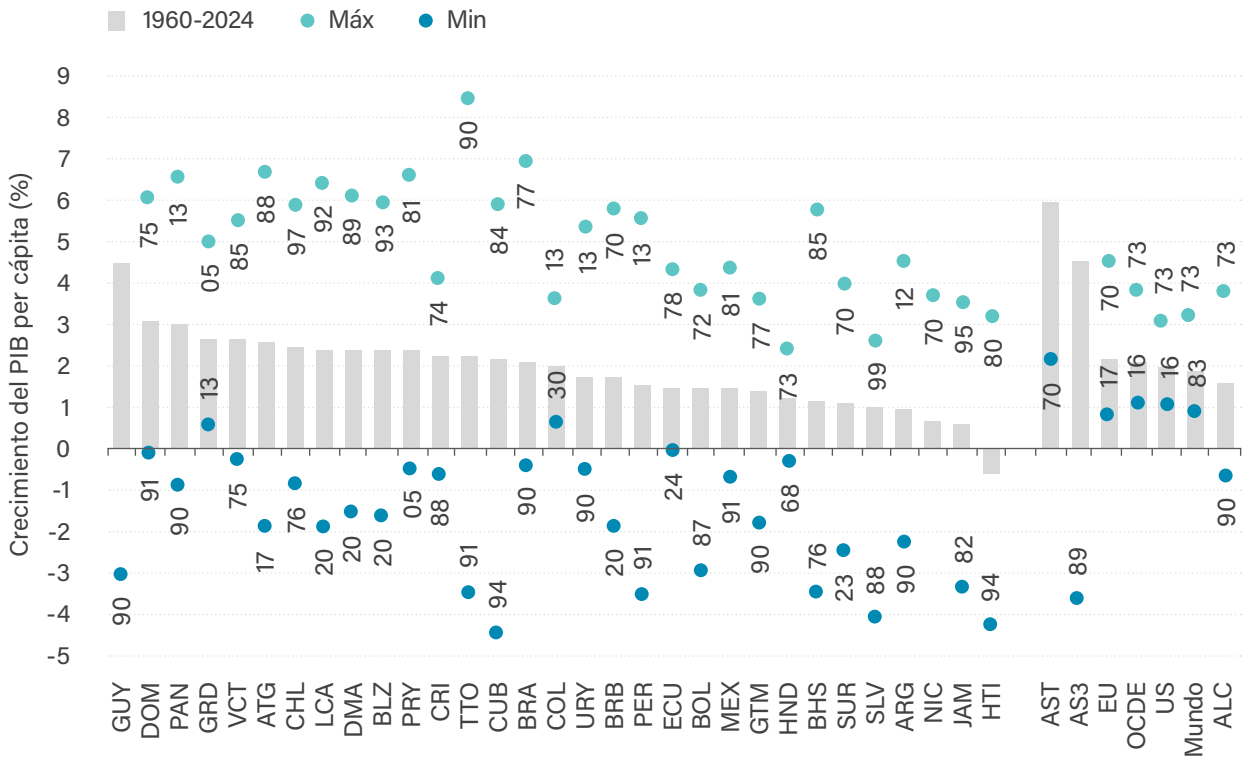
Fuente: Autores basados en datos de Feenstra et al. (2015) y WPP (2024).

Es precisamente porque existen estos ciclos virtuosos que el presente reporte se concentra en la reactivación del crecimiento. Comprender y eliminar las barreras que obstaculizan el avance económico constituye un primer paso esencial para impulsar una espiral positiva de desarrollo integral y sostenible para la región. Sin un crecimiento económico vigoroso asentado en la productividad, las iniciativas de desarrollo social y ambiental se enfrentan a límites estructurales. Cerrar la brecha del PIB per cápita también es indispensable para reducir otras brechas de desarrollo.

La media regional presentada en el Gráfico 1.1 enmascara una heterogeneidad significativa y algunas historias de éxito relativo. En el Gráfico 1.2, se muestran las tasas de crecimiento por país para el periodo 1960–2024, así como las mejores y peores décadas de cada país. Desde 1960, la tasa media anual de crecimiento del PIB per cápita en ALC ha sido de tan solo el 1,6 %, por detrás de la media mundial (1,9 %), de los países miembros de la UE (2,2%), de los Estados Unidos (2%) y de los Tigres Asiáticos (6 %). El PIB per cápita actual de la región es apenas un tercio del de la media de la OCDE y cerca de una cuarta parte del de Estados Unidos. Solo 12 de los 31 países de ALC alcanzaron tasas de crecimiento superiores a la media de la UE. Además, apenas cinco superaron esta media en 0,5 puntos porcentuales o más, un ritmo de convergencia al que se requerirían dos siglos para cerrar la brecha de ingresos per cápita.

La década de 1980 se destaca como un periodo de resultados particularmente bajos: 16 países registraron su peor desempeño durante esos años. Sin embargo, los datos también reflejan casos de éxito. Panamá y la República Dominicana lograron un crecimiento anual del PIB per cápita que aproximadamente duplicó el alcanzado por Estados Unidos en las últimas décadas, lo que permitió un cierre significativo de la brecha. Por ejemplo, en 1990, el ingreso per cápita en Panamá y en la República Dominicana equivalía al 26 % y 16 % del de Estados Unidos, respectivamente. Para 2023, estas cifras habían ascendido al 49 % y 31 %.

Gráfico 1.2
Crecimiento anualizado del PIB per cápita



Nota: Las tasas anuales de crecimiento del PIB per cápita por región se calculan como la media ponderada por población del PIB per cápita de cada país para cada año. Los puntos de la parte superior (o inferior) del gráfico reflejan la tasa media de crecimiento más alta (o más baja) registrada en una década, y las etiquetas indican el último año de la década. La tasa de crecimiento a largo plazo corresponde a la tasa de crecimiento compuesta durante el periodo 1960–2024 de cada país, excepto que existan datos posteriores disponibles. Las cifras de los agregados regionales y del mundo corresponden a promedios no ponderados entre países. Las mejores tasas medias de crecimiento decenal para Guyana y AST, que no se muestran, son 17 % y 13 %, correspondientes a los periodos 2014–2024 y 1964–1974, respectivamente. El menor crecimiento medio decenal observado en Nicaragua es del -6 %, correspondiente al periodo 1978–1988. Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo.

Fuente: Autores basados en datos de la ONU (2024) y del Banco Mundial (2025).

La dimensión subnacional del desarrollo

Las cifras nacionales ocultan una de las características definitorias del desarrollo de ALC: una marcada desigualdad regional. No solo el proceso de convergencia con el mundo desarrollado es lento, sino que también la cohesión interna está fragmentada. Unas pocas ciudades y regiones relativamente prósperas, a menudo, con notables disparidades internas, coexisten con territorios rezagados, que se caracterizan por bajos niveles de productividad, alta informalidad y una débil integración con los motores de la economía global.

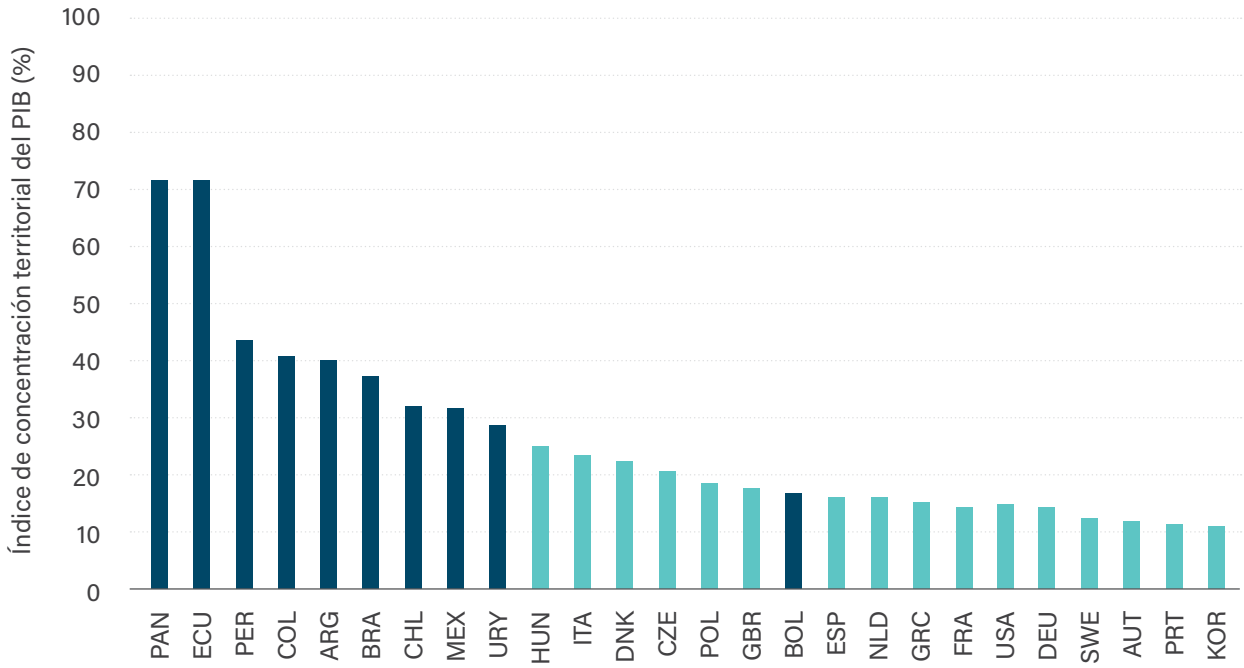
Los datos demuestran con claridad la existencia de esta fractura territorial. La dispersión del PIB per cápita dentro de los países de la región supera sistemáticamente la observada en la OCDE: Panamá y Ecuador representan casos extremos (Gráfico 1.3).[2,3] Este fenómeno también se manifiesta en los salarios: un estudio realizado en 279 ciudades de 12 países revela grandes disparidades, con brechas salariales entre la capital y otras ciudades que alcanzan hasta el 30 % en Argentina, Paraguay y Perú (Alves, 2021). Si bien las diferencias educativas explican parcialmente estas brechas (por lo general, menos de la mitad), la porción restante obedece a barreras estructurales profundas que impiden una distribución más equitativa de la prosperidad. Las economías de aglomeración (medidas por tamaño de ciudad) también explican, en parte, las brechas salariales entre las localidades.

Estas marcadas diferencias territoriales trascienden la cuestión de equidad; constituyen una barrera estructural para el crecimiento. En primer lugar, los bajos niveles de productividad de los territorios rezagados impiden que el talento local alcance su máximo potencial. En segundo término, la reducida capacidad de consumo y producción de estos mismos territorios fragmenta el mercado interno, lo que dificulta que las empresas logren economías de escala. Además, tales disparidades debilitan la acumulación de capital humano, motor esencial del crecimiento, para quienes residen en zonas menos prósperas.[4] Por último, estas brechas contribuyen a la inestabilidad política y social, y deterioran, así, el clima general de inversión.

---

2. La dispersión del PIB regional per cápita se calcula como la suma de las diferencias absolutas entre el PIB per cápita de cada territorio y el PIB per cápita nacional, ponderada por la proporción de población y expresada como porcentaje del PIB per cápita nacional.
3. Una advertencia importante sobre esta comparación es que la escala de las unidades subnacionales consideradas es muy heterogénea entre los países (por ejemplo, las unidades de Panamá frente a las de Estados Unidos) y puede explicar parte de la diferencia. Sin embargo, la desigualdad subnacional comparativamente grande también es evidente en economías de tamaño similar.
4. Como señalan de la Mata et al. (2022), el lugar de nacimiento es un determinante decisivo para la movilidad social en la región. Los resultados son elocuentes: 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. Esta brecha de oportunidades, que ha persistido durante décadas, demuestra que las disparidades territoriales no son solo una instantánea del bajo nivel de desarrollo, sino un potente mecanismo para su perpetuación.

Gráfico 1.3
Índice de concentración territorial del PIB en América Latina (10 países) y OCDE (16 países), 2022 (en %)



Nota: El índice de concentración territorial del PIB mide el grado de concentración territorial de la actividad económica dentro de un país. Se basa en la distribución del PIB subnacional y capta cuánto se desvía la participación de cada territorio respecto de la media nacional. A valores más altos, mayor desigualdad territorial en la distribución del PIB. Por el contrario, los valores más bajos reflejan un patrón espacial más equilibrado.

Fuente: Díez Pinto et al. (2025).

Comprender esta dimensión territorial es clave para diseñar políticas públicas efectivas. Superar estas trampas de desarrollo requiere una estrategia orientada a impulsar el potencial endógeno de cada región. Para formularla, se necesita identificar vocaciones productivas locales y fortalecerlas mediante inversiones estratégicas en tres áreas primordiales: conectividad física y digital para integrar regiones rezagadas a los mercados nacionales y globales; capital humano alineado con actividades de alto potencial; y, fundamentalmente, consolidar las capacidades institucionales locales de modo que los actores territoriales estén en condiciones de liderar su propio proceso de transformación productiva.

Los factores determinantes del crecimiento: inversión y productividad

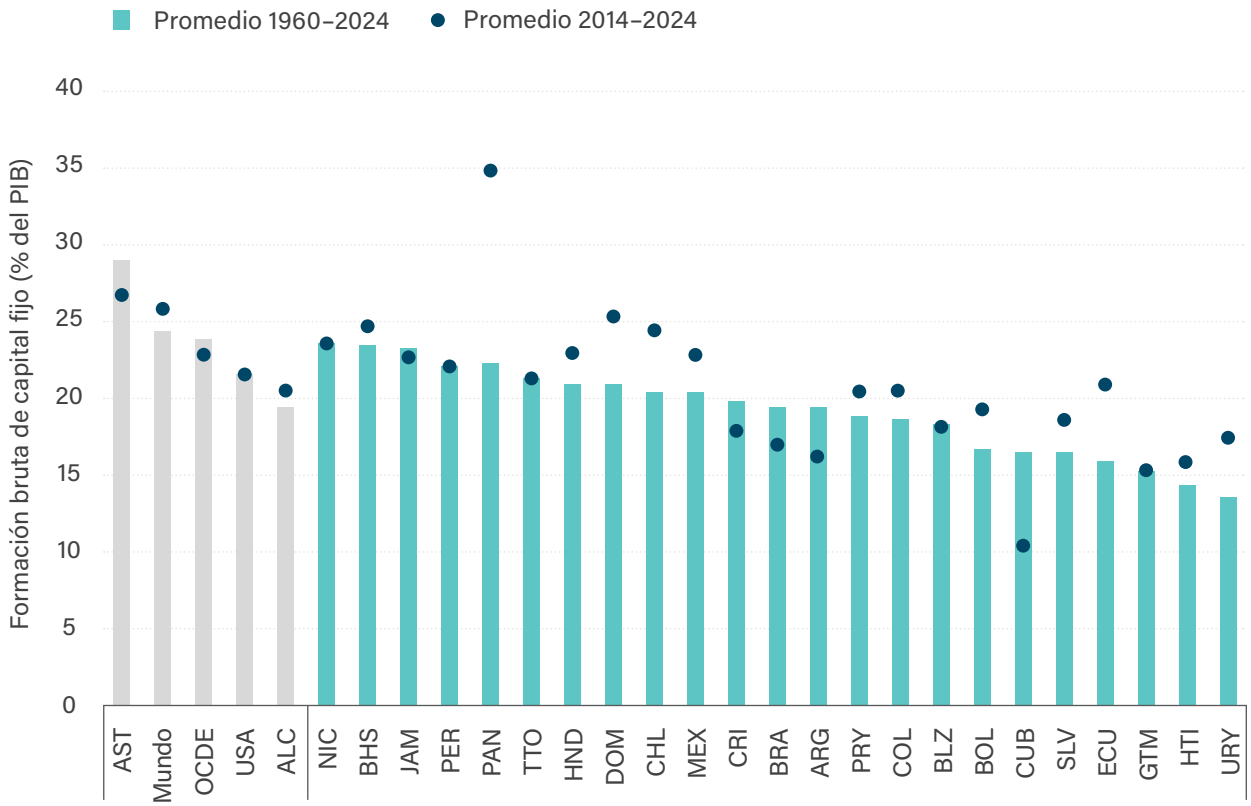
Acumulación de factores: una condición necesaria pero no suficiente

Para crecer, una economía necesita impulsarse con capital físico y humano de alta calidad. En este aspecto, ALC presenta debilidades estructurales. La formación bruta de capital fijo ha sido menor que en otras regiones emergentes, en especial Asia Oriental (Gráfico 1.4). Esta limitada acumulación de capital, que se traduce directamente en un stock menor de maquinaria, tecnología e infraestructura por trabajador, restringe la productividad y la competitividad a nivel global. Sin un aumento significativo de la inversión tanto pública como privada, la brecha de equipos e infraestructura seguirá frenando el crecimiento.

El capital humano presenta otro tipo de dificultad. Durante décadas, la región se benefició de un dividendo demográfico, pero esa ventana de oportunidad está cerrándose. El crecimiento futuro ya no puede depender de una fuerza laboral en expansión, sino que precisa valerse de una más calificada y productiva. A pesar de los notables avances logrados en la cobertura educativa, persisten profundas brechas en la formación de capital humano: por un lado, la calidad de la educación básica continúa siendo deficiente, como lo reflejan los resultados constantemente bajos de las evaluaciones PISA; por otro, la educación superior y técnica aún enfrenta problemas de acceso y pertinencia. A menudo, la oferta educativa no está alineada con las demandas de un sector productivo en rápida evolución, en particular en las áreas de ciencia, tecnología y habilidades para la economía digital y verde.

Impulsar la inversión en capital físico requiere mejorar el entorno empresarial mediante la estabilidad macroeconómica, la seguridad jurídica y la simplificación regulatoria. Estas condiciones deben complementarse con un fuerte impulso hacia la inversión estratégica en infraestructura, asociaciones público-privadas y la profundización de los mercados de capital. A la vez, potenciar el capital humano requiere un salto cualitativo: inversión en la atención médica de la primera infancia, reformas en la profesión docente, y planes de estudio actualizados y alineados con las demandas de las habilidades del siglo XXI. Es esencial fortalecer la educación técnica y profesional de alta calidad y garantizar que la educación superior esté vinculada a los sectores productivos de más alto potencial.

Gráfico 1.4
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. Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo.

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

Productividad agregada: la raíz del crecimiento limitado y de la brecha del PIB per cápita

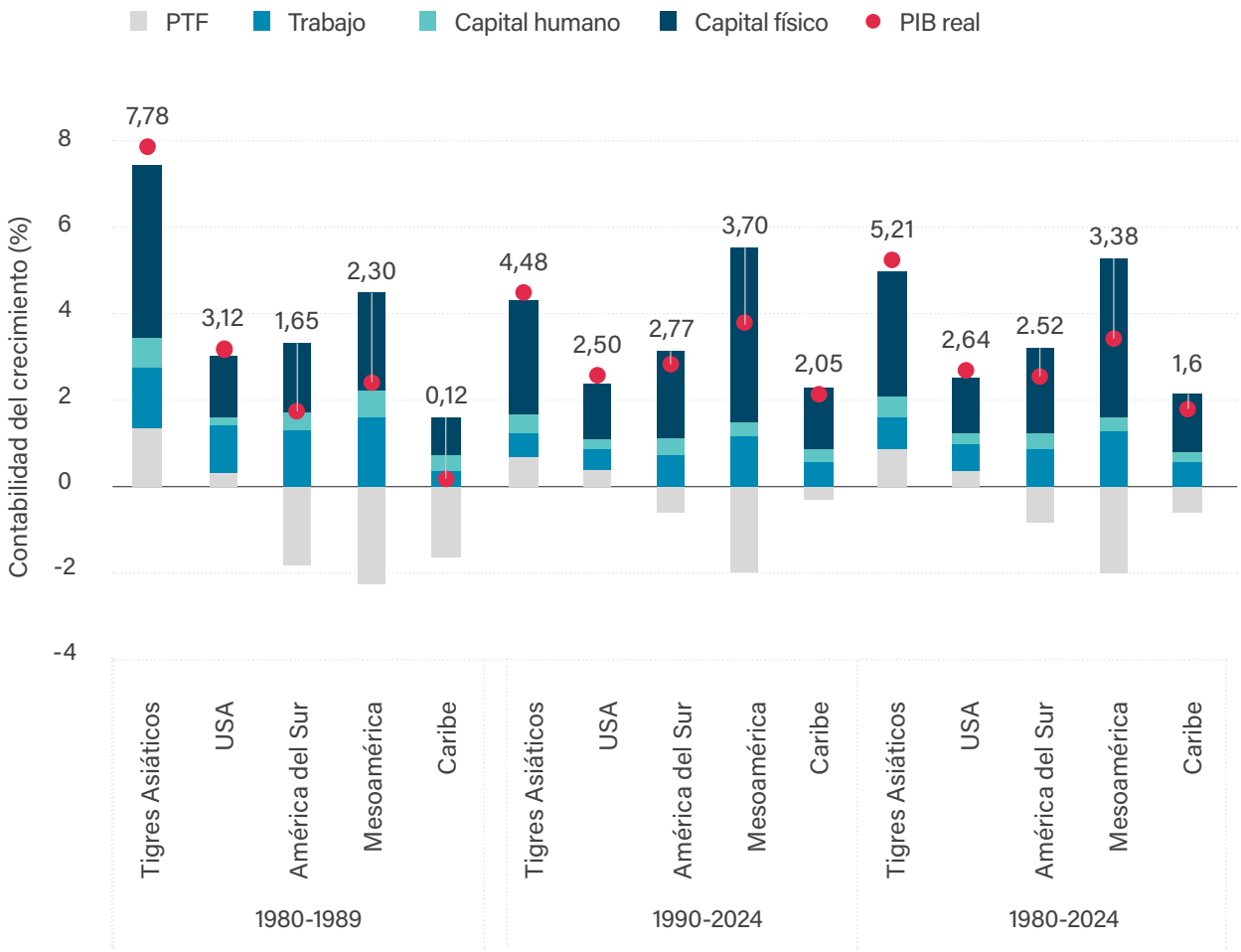
El lento crecimiento del ingreso per cápita en ALC tiene un principal responsable: el estancamiento crónico de la productividad. Si bien la acumulación de los factores de producción como el capital físico y la formación en habilidades es importante, los datos y ejemplos internacionales son concluyentes: la Productividad Total de los Factores (PTF), que mide la eficiencia con la que se combinan estos factores, explica la mayoría de las diferencias de ingreso entre los países (Hsieh y Klenow, 2010).[5] Este patrón global se confirma en la región: las diferencias en la PTF explican casi el 80 % de la brecha del PIB per cápita de ALC respecto de Estados Unidos, tanto por su contribución directa como por su efecto indirecto sobre la inversión estimulada por mayores retornos (Álvarez et al., 2019).

Un análisis de descomposición del crecimiento de ALC desde 1980 (Gráfico 1.5) refleja que la acumulación de factores ha sido el impulsor casi exclusivo. En contraste, el aporte de la PTF fue sistemáticamente negativo, ya que, en promedio, restó casi un punto porcentual por año al crecimiento. La "década perdida" de 1980 fue el periodo más grave: la PTF tuvo una contribución negativa de 2 puntos porcentuales por año. En la actualidad, los niveles de la PTF en América del Sur y Central están por debajo del 60 % de los de Estados Unidos y, en el Caribe, por debajo del 50 %. En cambio, la PTF de las economías de los Tigres Asiáticos se acerca al 80 % de la de Estados Unidos.

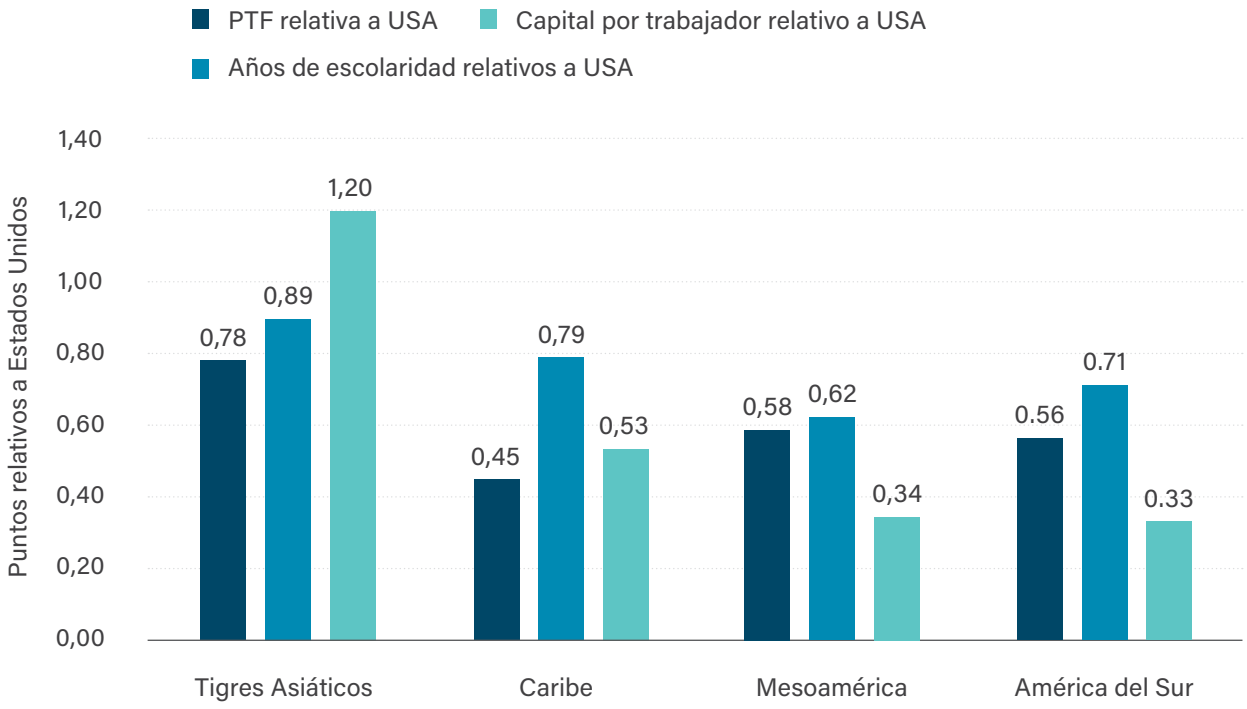
5. En ejercicios de contabilidad de crecimiento y desarrollo, la Productividad Total de los Factores (PTF) se calcula como un residual. Como tal, esta medida inevitablemente capta no solo la eficiencia productiva, sino también otros factores, tales como errores de medición o utilización de capacidad. Sin embargo, el uso de la PTF como medida de productividad está bien establecido y existe amplio consenso acerca de que la productividad desempeña un papel primordial en el desarrollo, tanto por su impacto directo en el crecimiento como por su capacidad para incentivar una mayor y mejor acumulación de capital físico y humano. De hecho, los ejemplos existentes basados en datos de empresas demuestran que la baja productividad es la causa fundamental de la brecha del PIB per cápita en ALC (Álvarez et al., 2019).

Gráfico 1.5
Contabilidad del crecimiento y productividad total de los factores en relación con Estados Unidos

Panel A. Contabilidad del crecimiento por región (1980–2024)



Panel B. Productividad Total de los Factores relativos a Estados Unidos (promedios 2019–2023)



Nota: Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo. En el Panel A, los valores de cada periodo representan promedios simples a lo largo de los años. 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. En el Panel B, todas las series corresponden a los promedios del periodo comprendido entre 2019 y 2023. El indicador PTF refleja el nivel a PPA corrientes (Estados Unidos = 1). El capital por trabajador relativo a Estados Unidos se calcula como el stock de capital de cada país a PPA corrientes dividido por la cantidad de personas empleadas en el país y, luego, normalizado por la correspondiente ratio estadounidense. La brecha de escolaridad se define como la relación entre los años promedio de escolaridad de un país y el valor correspondiente de Estados Unidos durante el mismo periodo. Los promedios regionales se obtienen tomando los promedios simples de los países de cada región.

Fuente: Autores basados en datos de Feenstra et al. (2015) y 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 brechas en estos insumos; de hecho, el capital físico y el capital humano por trabajador son menores en la región que en economías desarrolladas como Estados Unidos. El Panel B del Gráfico 1.5 muestra que el capital físico y humano por trabajador en Mesoamérica y América del Sur es de cerca del 34 % del de Estados Unidos, mientras que en el Caribe es de alrededor del 53 %. Si bien el stock de capital ha sido la principal herramienta de crecimiento en ALC en las últimas décadas, la inversión seguirá siendo fundamental para cerrar la brecha de ingresos relativa a las economías desarrolladas.

Por último, es esencial reconocer que la inversión y la productividad están estrechamente vinculadas. Si la productividad aumenta, se incrementan los retornos de la inversión, y las empresas se ven incentivadas a acumular más y mejor capital físico. Al mismo tiempo, en una economía más productiva y sofisticada, la demanda de trabajadores calificados crece y la acumulación de habilidades reporta un mayor beneficio, lo que, a la vez, motiva a los individuos y a los gobiernos a invertir más en educación de calidad y pertinente. Asimismo, la inversión es un factor habilitador clave del crecimiento de la productividad (PTF), ya que las economías suelen incorporar avances tecnológicos significativos integrados mediante la adquisición de bienes de capital y maquinaria modernos. El crecimiento sostenido de la productividad requiere una inversión continua y de alta calidad.

Claves para fomentar el crecimiento impulsado por la productividad

La anatomía de la productividad

Cerrar la brecha de ingresos que separa a ALC de las economías desarrolladas requiere una nueva era de crecimiento económico. Este esfuerzo exige no solo acelerar la acumulación de capital físico y humano, sino, sobre todo, impulsar un incremento sostenido y significativo de la productividad. Sin crecimiento de la productividad, la convergencia seguirá siendo una aspiración inalcanzable. Para lograrlo, se requieren políticas coordinadas del lado de la oferta y la demanda.

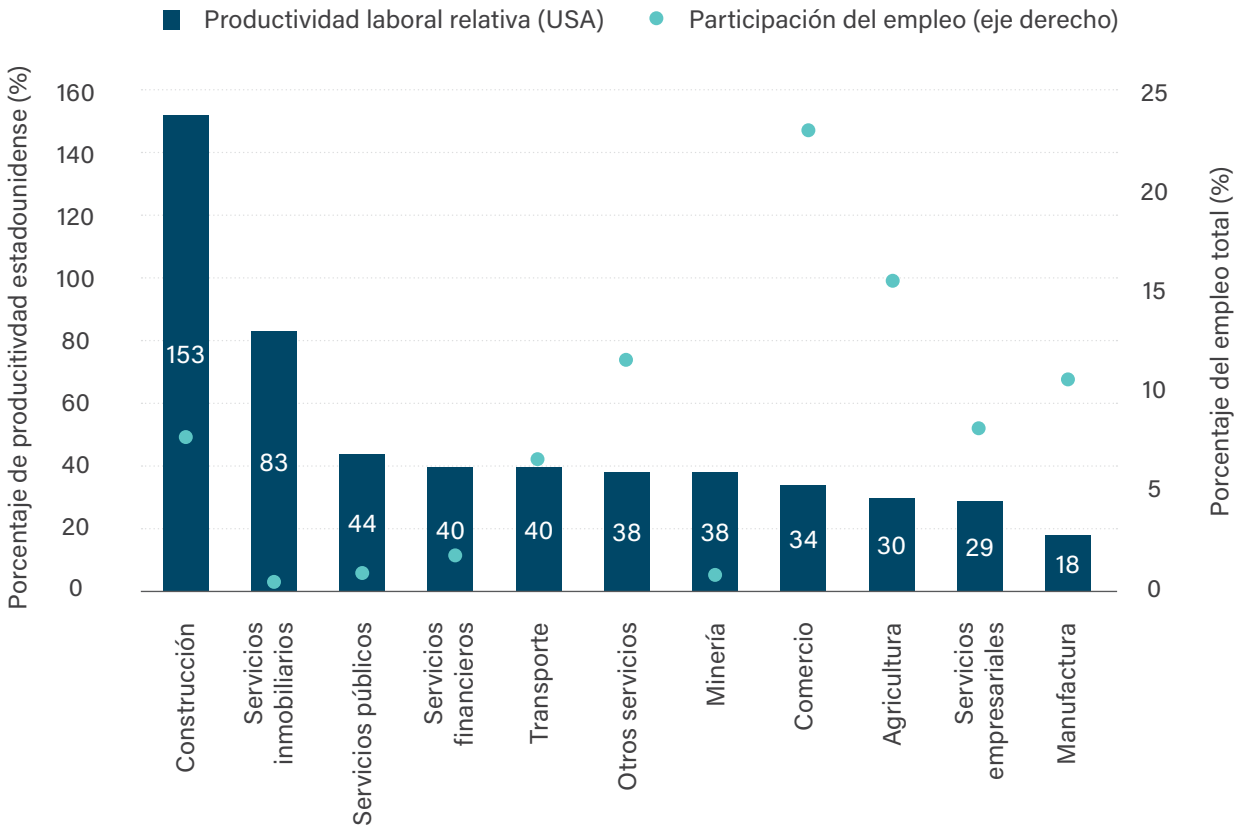
La productividad agregada de un país es el resultado de la solidez de todo su ecosistema empresarial; sin embargo, en última instancia, se trata de la combinación de dos factores. El primero es la productividad de las empresas, que está estrechamente vinculada a su capacidad para innovar y ser más eficientes. El segundo es la asignación de recursos a las empresas, los subsectores y los sectores.

Una economía próspera y dinámica es aquella en la que las empresas innovan y aprenden de forma continua, y donde el capital y el trabajo se canalizan sistemáticamente de establecimientos y sectores menos productivos hacia otros más productivos. Este proceso de reasignación se materializa de tres maneras: la expansión de empresas eficientes y la contracción de las ineficientes; la entrada de nuevas empresas innovadoras que desafían a las establecidas en el mercado; y la salida de aquellas que ya no son viables, lo que libera recursos para usos más valiosos.

Para analizar el papel de la asignación de factores en la productividad, un primer nivel de agregación es el sectorial y subsectorial. Un argumento común es que el rezago de productividad de la región se debe a que hay demasiados trabajadores concentrados en sectores de baja productividad. El comercio y la agricultura son ejemplos clásicos: concentran grandes proporciones de empleo, pero también exhiben las mayores

brechas de productividad. Sin embargo, los datos reflejan que la productividad es baja en la mayoría de los sectores, desde la agricultura y el comercio hasta la manufactura y los servicios (Gráfico 1.6).[6] La implicancia es clara: el reto no consiste solo en trasladar trabajadores de un sector a otro, sino en aumentar la productividad en general.

Gráfico 1.6
Productividad laboral en ALC en relación con los niveles de Estados Unidos y participación del empleo por sector, 2017



Nota: Las barras representan la productividad laboral en cada sector de ALC como porcentaje de la productividad en el mismo sector de Estados Unidos. La media de la OCDE excluye a los países de ALC. La comparación incluye los siguientes sectores: construcción, servicios inmobiliarios, servicios públicos, servicios financieros, transporte, otros servicios, minería, comercio, agricultura, servicios empresariales y manufactura. El sector público queda excluido porque su producción se mide sobre la base de insumos más que de valor agregado.

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

6. Álvarez et al. (2019) abordan sistemáticamente el papel de este componente estructural, y comprueban que la correlación entre el tamaño de un sector y su productividad, que capta la eficiencia asignativa del empleo, es mayor en la región que en Estados Unidos. El mismo resultado se aplica al estudiar la estructura sectorial dentro del sector manufacturero. En otras palabras, el rezago de la productividad por trabajador en la economía (y en el sector manufacturero) relativo a Estados Unidos no se explica por una mayor concentración del empleo en sectores más ineficientes en comparación con la economía estadounidense.

Un segundo nivel de agregación implica la distribución de factores entre los establecimientos de una misma industria. Los datos y ejemplos disponibles sugieren que parte de la brecha de productividad se explica por una mala asignación de factores entre las empresas, no solo entre establecimientos formales e informales, sino incluso cuando se analiza únicamente respecto de establecimientos más formales (Álvarez et al., 2019).

La mala asignación de factores trasciende el mercado laboral; también impacta el capital, las tierras y los insumos intermedios. Se vincula a la ausencia de mecanismos eficaces de salida, lo que permite que las "empresas zombi" continúen operando y reteniendo recursos que otras podrían usar de forma más productiva. Para abordar esta situación, es necesario actuar sobre regulaciones y mercados clave de forma tal de modernizar las leyes de quiebra y mejorar el funcionamiento de los mercados laboral, financiero y de insumos, desde bienes transables hasta servicios logísticos esenciales.

No obstante, si bien corregir la mala asignación de factores es primordial para la eficiencia, mejorar la calidad de las empresas mismas es fundamental para el crecimiento a largo plazo. Sin una población dinámica de empresas innovadoras y de alta calidad capaces de competir en mercados internacionales sofisticados, la prosperidad sostenida es imposible. Fomentar estas empresas requiere un abordaje integral a través de políticas públicas, tal como se analiza a lo largo de este reporte, que combine medidas tradicionales del lado de la oferta, como incentivos fiscales para la innovación, la formación de trabajadores y el acceso a financiación e infraestructura, con políticas del lado de la demanda, a menudo soslayadas.

De hecho, la demanda desempeña un papel fundamental en el crecimiento, y es una dimensión de particular importancia para las economías de ALC, que, históricamente, han estado expuestas a shocks macroeconómicos y comerciales (De La Torre e Ize, 2022).

Uno de los principales focos de acción de las políticas del lado de la demanda es estabilizar y gestionar los ciclos económicos. Las crisis macroeconómicas dejan cicatrices permanentes en la capacidad productiva de una economía. En lugar de funcionar como un "mecanismo de depuración" eficiente, las recesiones pueden forzar a las empresas productivas que sufren restricciones crediticias a salir del mercado (Eslava et al., 2013). Este fenómeno, combinado con la destrucción del capital físico, la erosión del capital humano y la disrupción de las redes de producción (Huneeus, 2018), coarta el crecimiento potencial a largo plazo. Las medidas de políticas contracíclicas son especialmente importantes en los países exportadores de materias primas, donde las grandes modificaciones de los términos de intercambio deben gestionarse con prudencia a fin de evitar los efectos perjudiciales para el crecimiento que produce la enfermedad holandesa. Por lo tanto, una política macroeconómica contracíclica robusta no es solo una herramienta de estabilización, sino una política de crecimiento a largo plazo que protege la capacidad de oferta de una economía.

Un segundo foco de acción de las políticas del lado de la demanda consiste en asegurar el acceso a mercados sofisticados de donde provenga la demanda de productos complejos y de alta calidad. A pesar de que la competitividad es un requisito para atender estos mercados, las decisiones de las empresas de invertir

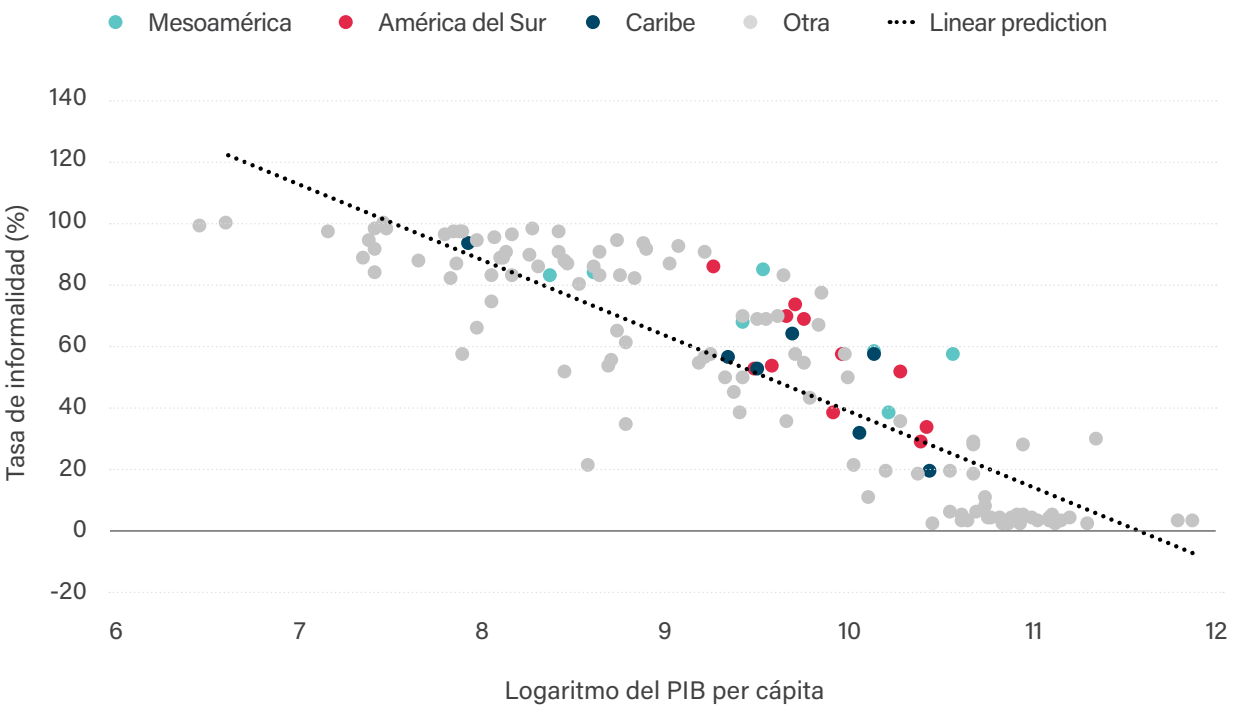
en la producción de bienes más complejos y de más alto riesgo dependen de la existencia de una demanda amplia, sofisticada y previsible. Es en este punto donde políticas como la firma de alianzas comerciales estratégicas desempeñan un papel fundamental. El acceso preferencial y estable a mercados de altos ingresos no solo permite que las economías de escala hagan rentable la producción compleja, sino que también crea un potente efecto de atracción de demanda. Esto, a su vez, incentiva a las empresas a invertir en tecnología y capital humano, lo que genera valiosos efectos de derrame del conocimiento. Las nuevas capacidades adquiridas se propagan por toda la economía, situación que facilita la diversificación hacia otros productos sofisticados. Este derrame y los procesos de aprendizaje son especialmente potentes al integrarse en las cadenas de valor globales (Capítulo 4).

Tres resultados primordiales: informalidad, innovación e inserción internacional

Aunque las causas de la baja productividad de la región son muy profundas y están arraigadas en la calidad de sus instituciones y en la configuración de su ecosistema empresarial, un plan de acción eficaz debe centrarse en objetivos concretos e intermedios. Los próximos tres capítulos de este reporte examinan tres factores críticos observados en la región que socavan la capacidad de las empresas para mejorar y que obstaculizan el crítico proceso de reasignación de recursos: poca innovación, alta informalidad y limitada inserción internacional. Abordar estas manifestaciones inmediatas y nocivas de las barreras profundas que atentan contra el crecimiento permitirá estructurar una agenda operativa de políticas públicas.

La informalidad es un rasgo estructural definitorio de las economías de ALC. Casi la mitad de la fuerza laboral de la región opera fuera de los sistemas de seguridad social. A pesar de la considerable heterogeneidad observada, la mayoría de los países de la región presentan tasas de informalidad significativamente superiores a las registradas en economías con niveles similares de renta per cápita de todo el mundo, fenómeno que a menudo se describe como exceso de informalidad en la región (Gráfico 1.7).

Gráfico 1.7
Relación entre la tasa de informalidad y el PIB per cápita



Nota: El gráfico presenta la relación entre el PIB per cápita, la PPA (dólares internacionales corrientes) y la tasa de informalidad laboral reportada por la OIT. Los trabajadores informales incluyen los trabajadores por cuenta propia empleados en empresas del sector informal; aquellos dedicados a la producción de bienes exclusivamente para uso final en su hogar (por ejemplo, agricultura de subsistencia o construcción de la vivienda propia), si están cubiertos; trabajadores familiares no remunerados, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; y empleados de trabajos informales, ya sea que trabajen en empresas del sector formal o informal, o como trabajadores domésticos remunerados empleados en hogares. Se considera que los empleados ocupan puestos informales si su relación laboral no está sujeta, por ley o en la práctica, a la legislación laboral nacional, la imposición sobre la renta, la protección social o el derecho a prestaciones laborales como vacaciones pagas o licencia por enfermedad paga. Los valores mostrados para cada país corresponden a los datos más recientes disponibles sobre informalidad. La línea punteada representa la predicción de valores a partir de una regresión en la que la variable dependiente es la tasa de informalidad y la variable independiente es el logaritmo del PIB per cápita. Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo.

Fuente: Autores basados en datos de la OIT (2024) y del Banco Mundial (2024).

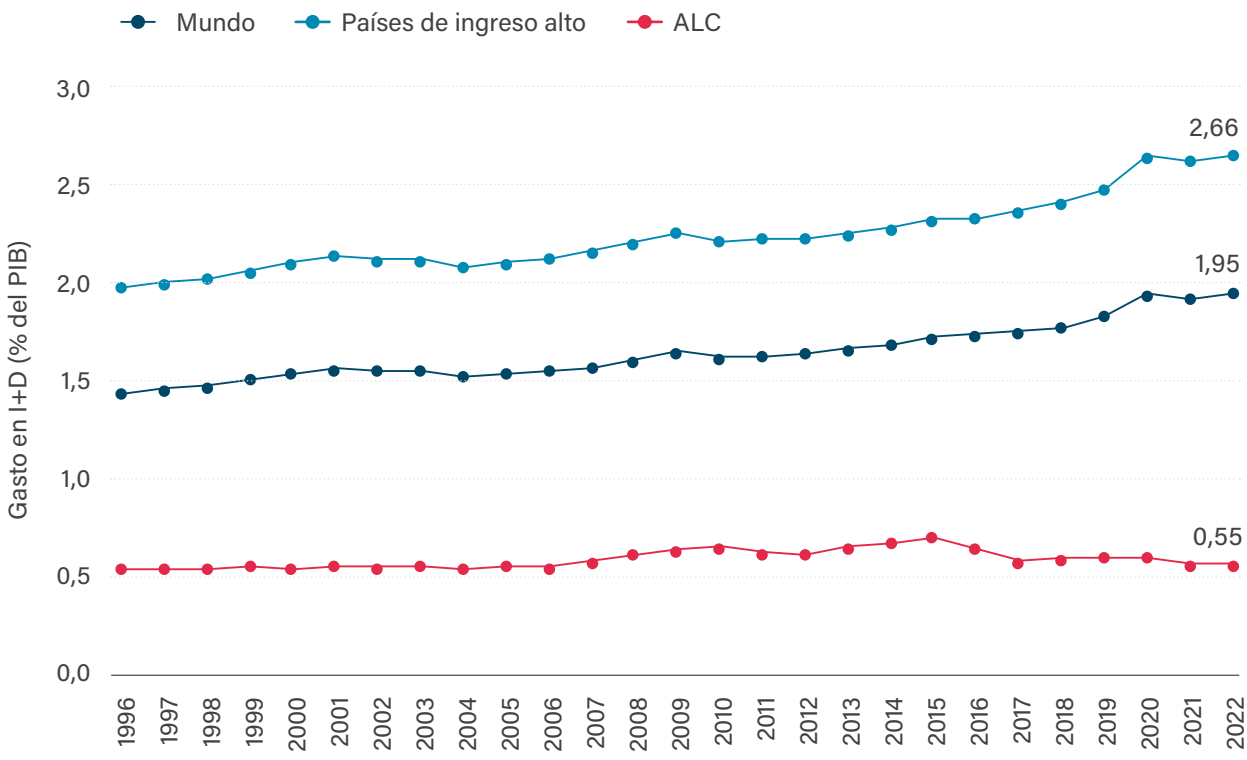
La informalidad socava el crecimiento y la productividad a través de varios canales interconectados.[7] A nivel de empresa, fomenta la subinversión, ya que las empresas informales operan a una escala subóptima para evadir la detección. Asimismo, distorsiona la asignación de recursos, pues permite que empresas ineficientes sobrevivan mediante evasión fiscal, y retengan capital y mano de obra que podrían ser utilizados por empresas formales más productivas. Erosiona la acumulación de capital humano; ofrece poca capacitación en el trabajo y, al reducir el retorno de la educación, debilita los incentivos *ex ante* para que los jóvenes inviertan en sus propias habilidades. Por último, la informalidad crea desconexión, ya que aleja a las empresas de las cadenas de valor globales, los mercados de crédito y el apoyo público.

Naturalmente, la informalidad no solo es causa de bajo crecimiento, sino consecuencia de las limitaciones del desarrollo. De hecho, la estructura misma del poco crecimiento determina que no se creen suficientes empleos de alta calidad, lo que obliga a gran parte de la fuerza laboral a "refugiarse" en actividades informales de subsistencia. El limitado capital humano, que en sí mismo es el producto de la mala educación pública, atrapa a los trabajadores en puestos de baja productividad y les imposibilita el acceso a empleos formales, a la vez que la exclusión financiera generalizada y la falta de acceso al crédito formal impiden que las empresas informales inviertan, escalen y asuman los costos de la formalización. Toda esta situación proviene de un origen común: Estados débiles, donde el mal diseño regulatorio y la poca fiscalización concurrentemente promueven la informalidad y condenan a la economía al mismo estancamiento que convierte la informalidad en una alternativa.

La segunda gran barrera para la productividad de la región es un profundo déficit en innovación y adopción tecnológica, visible en múltiples frentes, desde malas prácticas de gestión hasta una inversión insuficiente en la creación y absorción de nuevas tecnologías, incluidas las digitales. Las pruebas son contundentes. La región gasta una media de solo el 0,55 % del PIB en investigación y desarrollo (I+D), mucho menos de la media de la OCDE del 2,66 % y menos de la media mundial de casi el 2 %. Los resultados reflejan la limitada inversión de la región en I+D: ALC, que alberga a más del 8 % de la población mundial, genera menos del 1 % de todas las solicitudes de patentes del mundo (Capítulo 3).

7. La informalidad también agrava la desigualdad, otro de los problemas crónicos de la región. Dado que la informalidad se concentra entre los trabajadores más vulnerables, perpetúa la pobreza y amplía las brechas salariales. De hecho, según Eslava et al. (2021), la sobrerrepresentación de trabajadores en empleos informales de baja productividad explica más de un tercio de la brecha de desigualdad en el extremo inferior de la distribución de ingresos de la región en comparación con Estados Unidos.

Gráfico 1.8
Gasto en I+D como porcentaje del PIB



Nota: Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo.
Fuente: Autores basados en datos de la UNESCO (2025).

La falta de innovación y adopción tecnológica es la principal causa del estancamiento de la productividad de las empresas. Sin las herramientas y la cultura para la mejora continua de procesos y productos, las empresas de la región no están en posición de competir. Además, este estancamiento debilita el proceso de reasignación de recursos. Las empresas innovadoras de rápido crecimiento y una masa crítica de *startups* disruptivas generan la "destrucción creativa" que un ecosistema necesita para desplazar a las empresas ineficientes, y reasignar capital y talento a usos más productivos.

La transformación digital es especialmente trascendental. La digitalización no es solo una herramienta más; es un catalizador que expande mercados, optimiza procesos y redefine las cadenas de valor (Estevadeordal et al., 2024; Nayyar et al., 2024). Tecnologías como la inteligencia artificial (IA) están a punto de transformar la propia naturaleza de la I+D (Cockburn et al., 2019). Sin una adopción rápida y a gran escala, ALC corre el riesgo de perder una oportunidad histórica de crecimiento y de profundizar su rezago.

La tercera barrera estructural es la integración limitada y deficiente de ALC en la economía global. A pesar de décadas de liberalización comercial, la región permanece relativamente cerrada en comparación con otras. El comercio total apenas representa el 50 % del PIB, una de las cifras más bajas del mundo (Gráfico 1.9, Panel A). La falta de comercio es más evidente en su dimensión intrarregional: solo el 15 % del comercio tiene lugar entre los propios países de la región, un marcado contraste con el 60 % de Europa o el 50 % de Asia Oriental (Álvarez et al., 2025).

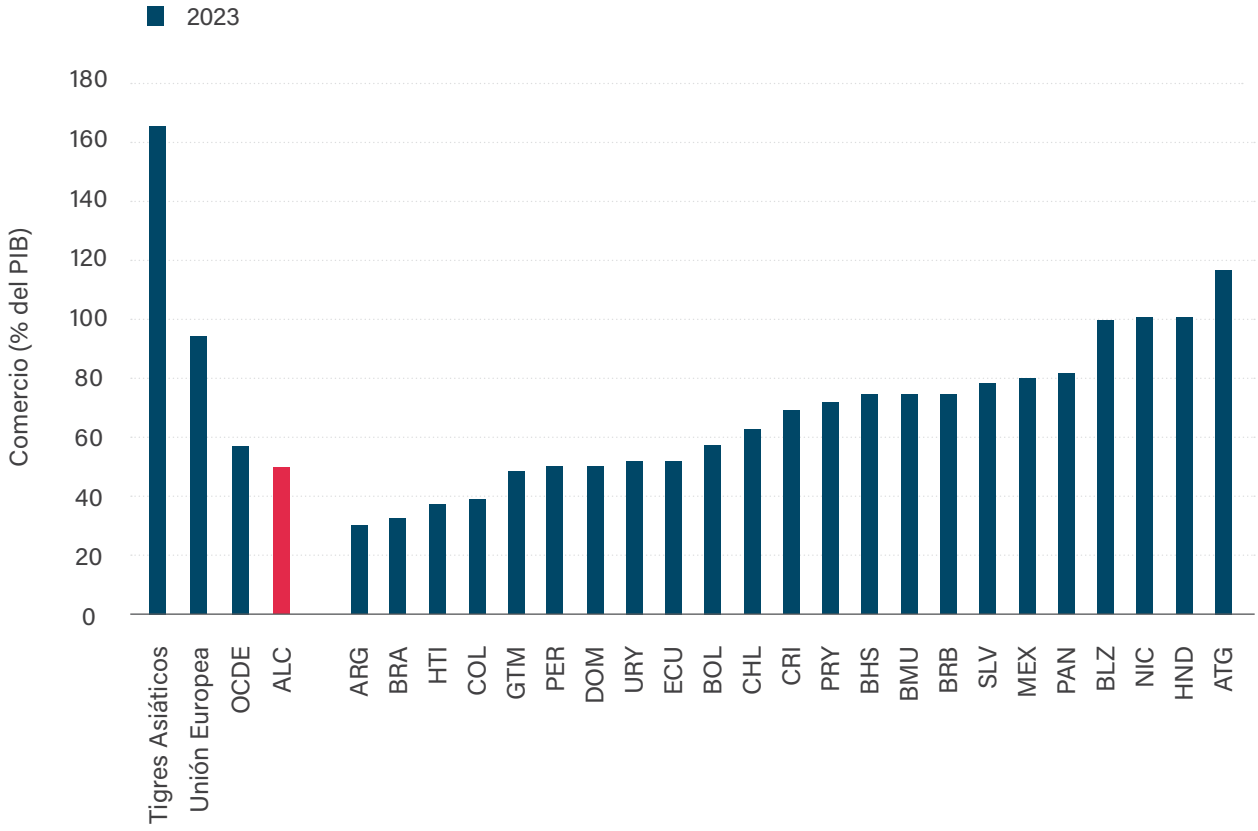
No obstante, el problema no es solo de escala, sino de calidad: la canasta exportadora regional está concentrada en bienes de baja complejidad económica (Gráfico 1.9, Panel B), lo que limita el valor agregado de las exportaciones y las oportunidades de integrarlas en las cadenas de valor globales.

El índice de complejidad del producto (PCI, *Product Complexity Index*) de un bien refleja la cantidad y sofisticación de *know-how* necesario para producirlo. Se calcula en función de cuántos otros países lo producen y de la complejidad económica de esos países (Hidalgo y Hausmann, 2009). Del mismo modo, el índice de complejidad económica (ECI, *Economy Complexity Index*) ubica a un país en un ranking según la complejidad de su canasta exportadora. En promedio, la puntuación de complejidad económica de la región es inferior al 40 % de la de la economía de mejor desempeño del mundo. Además, excepto México, todos los países de la región están por debajo del 60 % de esa referencia global. ALC no solo está rezagada en términos de complejidad económica, sino que la tendencia va en la dirección equivocada: la clasificación ECI de la región es hoy 10 puntos inferior a la de 1995, y se ha deteriorado en todos menos en cinco de los 22 países analizados.[8]

8. Los productos basados en recursos naturales suelen tener menor complejidad. Sin embargo, la complejidad de la región es baja incluso cuando se realizan comparaciones sectoriales específicas (Gráfico 1.9, Panel B).

Gráfico 1.9
Clasificación de comercio y complejidad por países y referencias comparativas

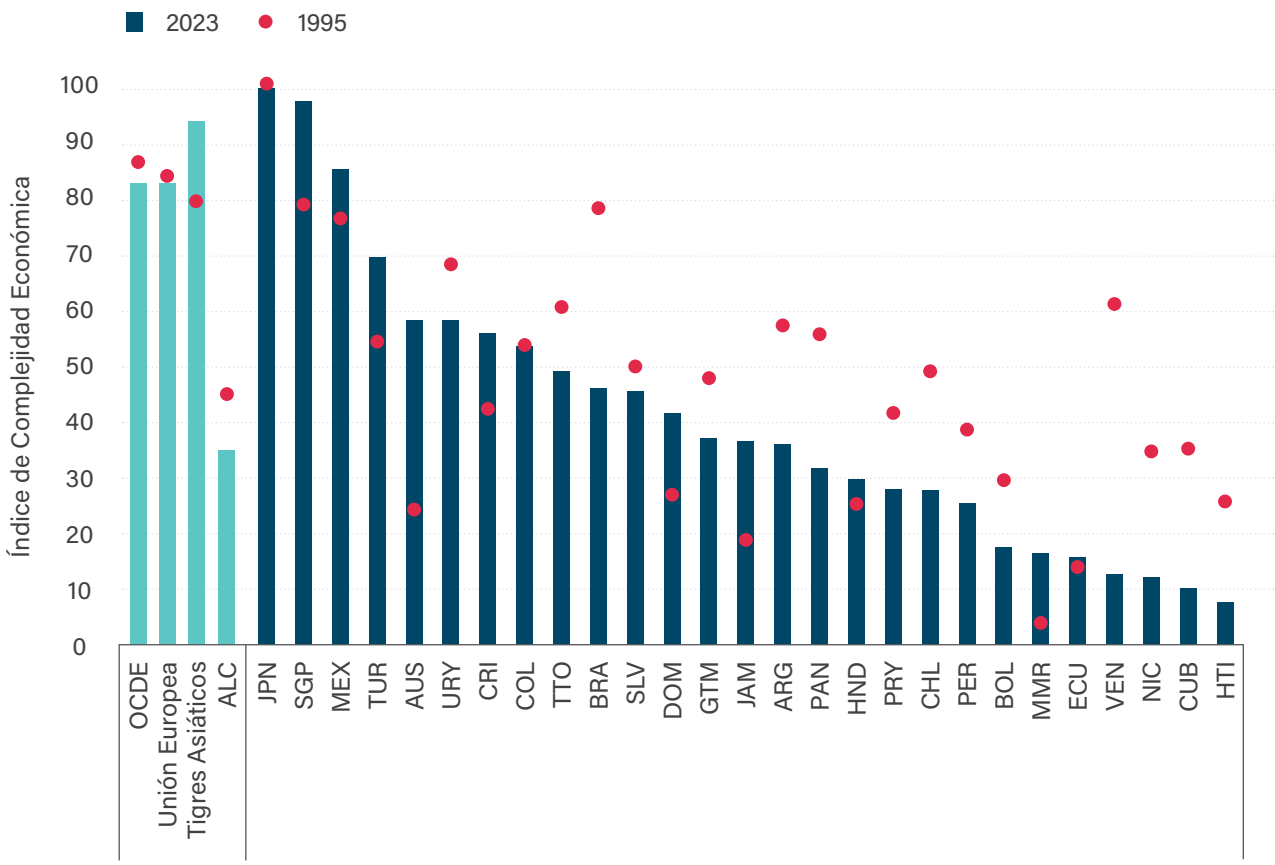
Panel A. Comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB, media 2018–2023



Nota: Este indicador representa las importaciones más las exportaciones como porcentaje del PIB. Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo.

Fuente: Banco Mundial (2023).

Panel B. Clasificación de la complejidad por región (1995–2023)



Nota: El índice de complejidad económica (ECI) del Panel B se calcula utilizando la clasificación de productos HS92 y refleja la cantidad de conocimiento productivo integrado en la estructura exportadora de un país, sobre la base tanto de la diversidad de productos que exporta como de la ubicuidad de esos productos a nivel global. Los rankings se han normalizado en una escala del 0 al 100, donde 100 corresponde a la economía más compleja y 0, a la menos compleja. El gráfico presenta la media simple de las clasificaciones ECI por región, junto con los países de mayor y menor complejidad de cada región en 1995 y sus valores correspondientes en 2023. Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo.

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

La limitada integración internacional de la región la priva de potentes catalizadores para impulsar la productividad. Uno de ellos es la presión competitiva. La exposición al comercio desencadena un proceso de selección natural: las empresas ineficientes se contraen o desaparecen, mientras que las más productivas se expanden porque acceden a nuevos mercados. Este mecanismo de reasignación de recursos tiene un impacto significativo, tal como reflejan estudios sobre Colombia (Eslava et al., 2013).

Esta presión competitiva, combinada con un mayor acceso a los mercados y a insumos importados de mayor calidad y de tecnología más avanzada, crea incentivos para que las empresas existentes incrementen su productividad. Se sienten obligadas a innovar, mejorar sus prácticas de gestión y absorber conocimiento. La

inversión extranjera directa (IED) y la presencia de multinacionales en la región aceleran este proceso de difusión tecnológica mediante la imitación, los vínculos de producción y la formación de capital humano.

Por lo tanto, la integración internacional es una potente herramienta para superar las otras dos barreras. Al fomentar la competencia y la eficiencia, la inserción comercial puede promover el crecimiento, ya que impulsa la innovación, acelera el avance de las empresas de alto potencial y reduce la informalidad. Por el contrario, mejorar la capacidad de innovación de las empresas incrementa su competitividad y, por ende, sus competencias para integrarse en los mercados globales.

La falta de complejidad y diversificación también se asocia a un bajo nivel de desarrollo productivo. Una canasta exportadora diversificada y compleja es mucho más que un simple indicador comercial; refleja las capacidades productivas de una economía y el motor de su crecimiento sostenible. En primer lugar, la diversificación reduce la vulnerabilidad. Las economías que dependen de pocas materias primas (como el petróleo, el cobre o la soja) están expuestas a la volatilidad internacional de los precios y a los consiguientes ciclos de expansión y contracción de la economía, lo que dificulta la planificación a largo plazo y la inversión sostenida. Una canasta exportadora amplia y variada estabiliza los ingresos y permite un crecimiento más resiliente y previsible.

Más allá de la estabilidad, la complejidad y sofisticación de la economía es un catalizador directo de la productividad. Producir bienes y servicios más complejos requiere un ecosistema de capacidades más denso: más cantidad de trabajadores calificados, mejor infraestructura, instituciones más sólidas y mayor colaboración entre las empresas. De allí, surge una correlación directa entre la complejidad económica de un país y su nivel de productividad e ingresos. Parte de esta correlación radica en la posibilidad de que la producción de bienes sofisticados genere efectos de derrame del conocimiento, obligue a las empresas a adoptar mejores prácticas de gestión y tecnológicas para competir a nivel global, y fomente la innovación. En esencia, una estructura productiva compleja no es tan solo la consecuencia del desarrollo: también puede ser una causa activa de él, que impulse a toda la economía al ascenso en la escalera de la productividad.

En resumen, una estrategia de avance para la región requiere eliminar las barreras a la innovación para aumentar la productividad de las empresas de todos los sectores y subsectores; reducir las fricciones que conducen a la informalidad y la asignación inadecuada de recursos; y fomentar el crecimiento del sector transable al tiempo que se incrementa la diversidad y complejidad de la composición de las exportaciones.

Factores habilitadores

La estabilidad macroeconómica es fundamental para el marco de toma de decisiones de los emprendedores, ya que afecta a la evaluación del riesgo de inversión. Cuando las principales variables macroeconómicas son volátiles, muchos proyectos se abandonan porque la magnitud de los rendimientos esperados no compensa la incertidumbre. Además, las crisis económicas pueden tener efectos negativos duraderos sobre la productividad al expulsar a las empresas con limitaciones crediticias del mercado, entre otros canales.

En la década de 1990, la región logró avances significativos en términos de estabilidad macroeconómica. Antes de 1995, la mayoría de los países de América del Sur experimentaron periodos de una inflación que superó el 100 %, y que llegó a superar el 1000 % en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú. Las economías de América Central y del Caribe se enfrentaron a un escenario más moderado, pero aun inestable: Costa Rica, México, República Dominicana y Haití registraron periodos de inflación superiores al 20 %.[9]

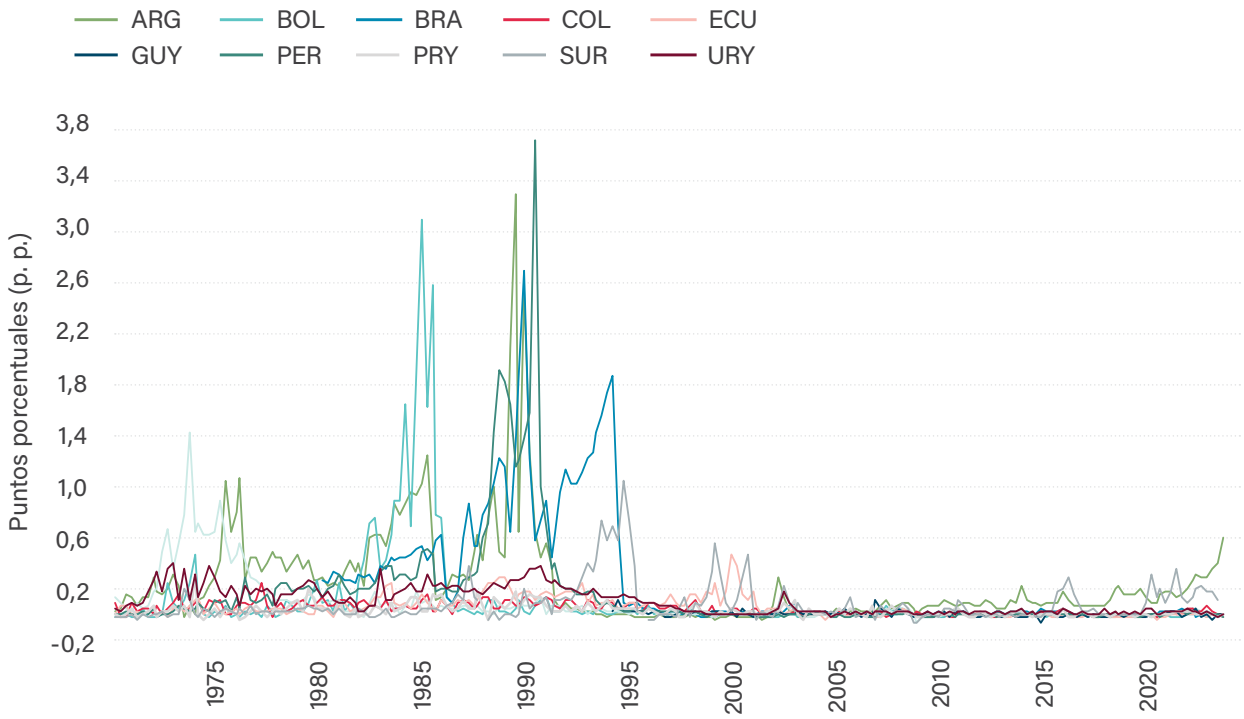
Entre 1990 y 1996, 13 países de la región reformaron el marco jurídico que regula su banco central. Fue una medida que arrojó resultados muy satisfactorios para frenar la inflación. Además, los dos recientes shocks económicos mundiales de gran escala, la crisis financiera global (CFG) de 2008 y la pandemia de COVID-19, revelan que los bancos centrales de la región tuvieron gran capacidad para llevar adelante una expansión monetaria efectiva que mitigó las crisis y agilizó la reversión del rumbo con el fin de contener las presiones inflacionarias (Jácome y Pienknagura, 2022).

La sostenibilidad fiscal, a su vez, es condición necesaria para mantener la estabilidad macroeconómica. Históricamente, la mayoría de los episodios de escalada inflacionaria e inestabilidad cambiaria se han asociado con la dominancia fiscal. Los gobiernos tienen incentivos para ampliar la cobertura o generosidad de los beneficios y servicios públicos a fin de satisfacer las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, cuando los gobiernos no pueden financiar su gasto mediante aumentos en los ingresos fiscales y alcanzan límites de endeudamiento, los bancos centrales pueden verse presionados para financiarlos mediante emisión monetaria, lo que sustenta la inflación.

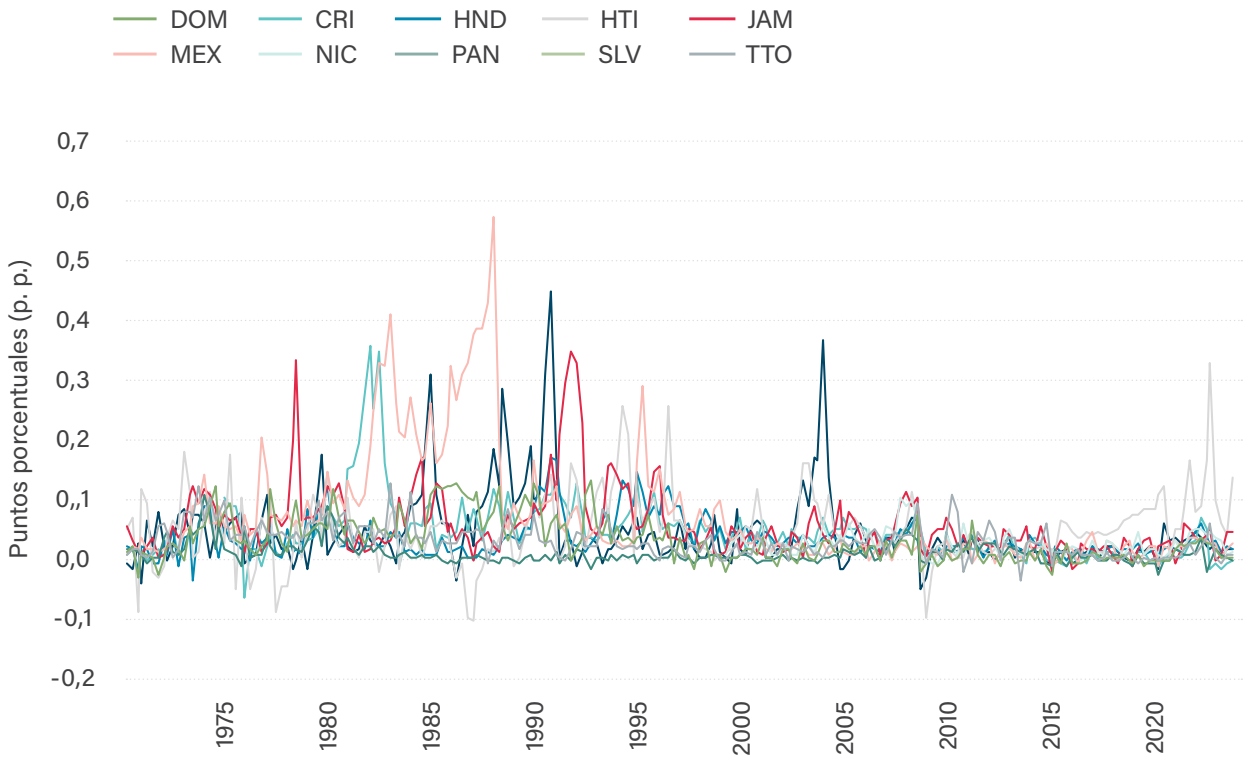
9. Las economías anglófonas, neerlandesas y francófonas del Caribe utilizan el dólar estadounidense o el euro como moneda, o bien emplean un sistema de paridad fija, como ocurre con la Unión Monetaria del Caribe Oriental (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, además de dos Territorios británicos de ultramar: Anguila y Montserrat). Como resultado, la volatilidad de sus precios internos es limitada, lo que refleja en gran medida la estabilidad de sus respectivas monedas de referencia.

Gráfico 1.10
Serie de inflación por país

Panel A. América del Sur



Panel B. México, América Central y el Caribe



Nota: El gráfico muestra el logaritmo base 10 de la inflación bruta trimestral anualizada (un valor de 1 en el gráfico corresponde a una inflación del 9 %). A los fines de la visualización, las series se truncan en un máximo de 4, que representa una inflación del 1000 %, y un mínimo de -0,1, que representa una inflación negativa del 20 %. El Panel A incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Paraguay, Surinam y Uruguay. El Panel B incluye la República Dominicana, Costa Rica, Honduras, Haití, México, Jamaica, Nicaragua, Panamá, El Salvador, y Trinidad y Tobago.

Fuente: Autores basados en datos del FMI (2025) para todos los países excepto Argentina. Para Argentina, la información se extrajo de Cavallo y Bertolotto (2016) hasta 2018 y del INDEC (2024) a partir de 2019.

Los desequilibrios fiscales ponen seriamente en riesgo la estabilidad macroeconómica, sobre todo dado que los niveles de deuda pública de la región son altos y continúan al alza. Trece países de la región reportan deuda pública superior al 70 % del PIB (Álvarez et al., 2025). El acceso al financiamiento es cada vez más caro e irregular entre los países de la región: la tasa media del servicio de la deuda es del 3,6 % en el Caribe, del 4 % en América del Sur y América Central, y del 5,3 % en México, al tiempo que supera el 5 % en ocho países. Incluso si los países logran un presupuesto equilibrado, las perspectivas de sostenibilidad de la deuda se ven desafiadas por las tasas más elevadas a las que deben renovarse las actuales deudas, ya que las tasas internacionales tras la recuperación del COVID son significativamente mayores que en el periodo posterior a la CFG (Capítulo 5).

El desarrollo financiero es otro factor clave no solo para impulsar el crecimiento económico, sino también para mejorar el bienestar. Los mercados financieros que funcionan bien desempeñan un papel determinante en el bienestar de los hogares al permitir que las familias suavicen los niveles de consumo a lo largo del tiempo mediante el ahorro y el acceso al crédito, en particular, cuando facilitan la adquisición de la vivienda propia. Además, los mercados financieros canalizan el ahorro hacia proyectos productivos, lo que favorece el crecimiento económico.

La región ha logrado avances significativos en materia de profundidad financiera. En 1980, la ratio crédito/PIB en los países de ALC promediaba el 25,6 %; hoy en día se sitúa en el 44,7 %. Sin embargo, la brecha respecto de los países desarrollados se amplió: la relación crédito/PIB de la región en 2023 era significativamente menor que en el Reino Unido (121 %) y en Estados Unidos (195 %). El índice de desarrollo financiero del FMI muestra que las mejoras del desarrollo financiero de la región han sido más significativas en los mercados crediticios que en los mercados de capital (Álvarez et al., 2025). En estos últimos, Brasil, Chile, Colombia, México y Panamá han experimentado grandes avances y reflejan una brecha relativamente menor en comparación con la media Canadá-Estados Unidos (Álvarez et al., 2025).

No obstante, aún se requieren avances sustanciales para ampliar la base de empresas que cotizan en bolsa y expandir la participación de los hogares e instituciones en la asignación de ahorros a través de los mercados de capital. En particular, desarrollar un ecosistema dinámico de capital riesgo y capital semilla es clave para promover la entrada y escalabilidad de empresas innovadoras. Probablemente, esta se trate del área con mayores brechas respecto de las economías desarrolladas. Los gobiernos pueden ayudar a construir este ecosistema en sectores prioritarios (Capítulo 3).

Por último, dos son los pilares institucionales fundamentales para el desarrollo del mercado de capital: la protección de los accionistas minoritarios, y los procedimientos de quiebra ágiles y eficientes (Álvarez et al., 2019).

La capacidad del Estado para facilitar la operatoria empresarial, evitar la captura política y controlar el delito es un habilitador fundamental del desarrollo socioeconómico.

En gran medida, la actividad económica presenta un fuerte anclaje territorial y está positiva o negativamente influenciada por el entorno local en el que ocurre. En particular, se destacan dos dimensiones. Ante todo, las empresas deben cumplir con las normativas y obligaciones tributarias que atraviesan todos los niveles de gobierno. Estas regulaciones abordan las externalidades negativas y protegen a los ciudadanos. Sin embargo, a menudo están mal diseñadas y son excesivamente gravosas, mientras que su cumplimiento también depende de que los gobiernos nacionales y locales presten servicios adecuados. Los datos y ejemplos existentes indican que las cargas regulatorias en ALC son elevadas en comparación con las regiones desarrolladas y que los gobiernos, a menudo, no logran ofrecer los servicios de alta calidad necesarios para facilitar el cumplimiento normativo (Capítulo 5).

En segundo lugar, la actividad económica está moldeada por las condiciones de seguridad locales, como la incidencia delictiva, que impone altos costos a la sociedad.[10] Estas incluyen costos directos, como el gasto público y privado asociado a la prevención, control, procesamiento judicial y castigo de los delitos, así como los costos humanos y materiales que asumen las víctimas. Además, existen costos indirectos derivados de la pérdida de confianza, que afectan las interacciones comerciales y sociales en general, y que reducen los incentivos de las empresas y familias para invertir en capital físico y humano.

La delincuencia es difícil de medir debido a la ausencia de datos fiables. No obstante, los datos disponibles muestran altos niveles de violencia, corrupción y sobornos en toda la región. Entre los indicadores más sólidos está la tasa de homicidio intencional. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la tasa de homicidios intencionales en ALC fue de 21,66 por cada 100.000 habitantes en el año 2000. Para 2022, había caído solo cerca de dos puntos. Esta tasa aún es un orden de magnitud superior a la media europea y significativamente superior a la media mundial de 5,61 homicidios por cada 100.000 habitantes. Las tendencias regionales presentan una amplia variación: los homicidios intencionales aumentaron de manera drástica en México y en la mayoría de los países caribeños (la media simple subió de 12 a 22), mientras que disminuyeron en América Central y del Sur (de 22 a 15) (Álvarez et al., 2025).

Un futuro de oportunidades y desafíos

El contexto en el que ALC debe llevar adelante su desarrollo está definido por tres transiciones ineludibles: la demográfica, la digital y la verde. Se trata de transiciones estructurales que posicionan a la región ante una combinación de riesgos y oportunidades. Al mismo tiempo, un contexto geopolítico turbulento plantea amenazas y posibilidades, incluida la oportunidad de forjar nuevas alianzas estratégicas, tal como una relación mutuamente beneficiosa con la Unión Europea (Capítulo 6).

La transición demográfica: el reto de envejecer antes de enriquecerse

La población de la región, aunque aún más joven que la de la OCDE (10 % mayor de 65 años de edad frente al 21 %), está envejeciendo rápidamente. Impulsadas por un aumento de la esperanza de vida de 25 años y una drástica caída de la tasa de fertilidad en las últimas décadas, las proyecciones indican que, para 2050, casi una de cada cinco personas de ALC tendrá más de 65 años.

10. CAF asumió el compromiso de generar datos sobre la incidencia del delito que sustenten la implementación de medidas concretas, así como herramientas eficaces para su prevención y control. Además, integra la Alianza para la Seguridad, la Justicia y el Desarrollo, una iniciativa que reúne al Banco Mundial, al Banco Interamericano de Desarrollo y a 18 países de ALC, entre otras instituciones.

Este cambio supone un enorme desafío regional. La pérdida del dividendo[11] demográfico implica que el crecimiento futuro depende más del aumento de la productividad. Al mismo tiempo, el envejecimiento poblacional ejercerá una presión fiscal formidable sobre los sistemas de pensiones y salud, lo que torna aún más urgente la necesidad de lograr un crecimiento sólido que permita generar los recursos necesarios para sostener estos gastos.

Este nuevo contexto también exige la institucionalización de servicios de cuidado prolongado para personas mayores, servicios que, en la actualidad, se llevan a cabo principalmente dentro de las familias y cuya carga recae de manera desproporcionada sobre las mujeres. Simultáneamente, la disminución de las tasas de fertilidad puede favorecer un aumento de la participación femenina en la fuerza laboral y una mayor inversión en capital humano por hijo.

La transición verde: entre vulnerabilidad y oportunidad

La región es una de las más vulnerables al cambio climático. Prueba de ello es el pronunciado aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos en las últimas décadas. Además, la lucha que se libra en el mundo contra el calentamiento global exige fuentes de energía limpia que sustituyan a escala masiva los combustibles fósiles, que hoy representan el 80 % de la matriz energética mundial. A la vez, esta transición energética desencadenará un pico en la demanda de minerales críticos: se estima que, para 2050, la demanda de litio se multiplicará por diez, y que la de cobalto y níquel se triplicará y duplicará, respectivamente.

Para ALC, esta transición representa tanto una amenaza como una excelente oportunidad de desarrollo productivo. Entre los riesgos más destacados, se encuentran la necesidad de costosas inversiones en adaptación, la posible erosión de los ingresos fiscales de los países exportadores de hidrocarburos y la significativa reasignación laboral requerida, ya que se estima que el 70 % de los trabajadores tienen empleos en "gris" y que podrían necesitar habilidades diferentes para pasar al creciente segmento de empleos verdes (Allub et al., 2024).

Las oportunidades son múltiples porque la región puede desempeñar un papel clave en la economía verde. Ante su abundancia de minerales críticos, tiene la posibilidad de integrarse en cadenas de valor de energía limpia, mientras que su excepcional potencial para la energía solar y eólica puede atraer industrias intensivas en energía y el desarrollo de una industria exportadora de combustibles limpios como el hidrógeno verde (Allub et al., 2024).

11. El dividendo demográfico es la fase de la transición demográfica en la que la razón de dependencia disminuye. Esta razón mide la cantidad de dependientes (personas menores de 15 y mayores de 64 años de edad) dividida por la población en edad de trabajar (quienes tienen entre 15 y 64 años). En este periodo, la mecánica demográfica favorece un aumento del consumo per cápita.

La transformación digital: una carrera por la productividad y la inclusión

Dos tercios de la población mundial ya utiliza internet, y este es solo el comienzo.[12] La penetración de tecnologías como el 5G, el Internet de las Cosas (IdC o IoT por *Internet of Things*), la robótica y, sobre todo, la IA crecerá exponencialmente. Por ejemplo, la capacidad de los modelos de IA se ha multiplicado a gran escala en los últimos años, señal de revolución tecnológica en desarrollo.

La tecnología digital ofrece a la región la posibilidad de concretar saltos productivos, expandir mercados y mejorar la eficiencia de manera radical. Sin embargo, también plantea un serio desafío para el mercado laboral y para la equidad.

La automatización genera un doble efecto. Por un lado, sustituye la participación humana en tareas rutinarias; por otro, aumenta la productividad y crea nuevas tareas, lo que tiene un efecto neto sobre la demanda laboral que es incierto y muy debatido (Acemoglu y Restrepo, 2019; Bessen, 2019). Además, las tecnologías de IA de uso general están ampliando rápidamente el conjunto de tareas que pueden automatizarse, y alcanzan las no rutinarias e intensivas en cognición. Una de las mayores preocupaciones es la "hipótesis de la polarización", según la cual la tecnología destruirá empleos de calificación media, aumentará la proporción de empleos de calificación alta y baja y, con ello, la desigualdad salarial. Si bien esta tendencia es visible en el mundo desarrollado, los datos y ejemplos de ALC aún son incipientes, aunque el riesgo es latente (Álvarez et al., 2021; Maloney y Molina, 2019).

La situación fiscal en el nuevo contexto

Estas tres transiciones convergen en un punto crítico: el espacio fiscal. El envejecimiento de la población aumentará el gasto en pensiones y salud; la transición verde requerirá grandes desembolsos para mitigación y adaptación, al tiempo que reducirá los ingresos por hidrocarburos; y las transformaciones digital y verde exigirán grandes inversiones en infraestructura, capital humano y políticas para reducir los costos de la reasignación de trabajadores.

Con el objetivo de financiar esta agenda, inédita y compleja, la región necesita nuevas fuentes de ingresos (como impuestos ambientales o regalías sobre la explotación mineral) y, sobre todo, aprovechar la digitalización para modernizar el Estado, aumentar la eficiencia del gasto y fortalecer la recaudación tributaria (Capítulo 5).

12. Existen brechas entre los países y dentro de ellos. El acceso tecnológico en ALC es 13 puntos porcentuales inferior al que se observa en el mundo desarrollado. De manera análoga, en los países de ingreso medio-alto existe una brecha de 22 puntos porcentuales en el uso de internet entre zonas urbanas y rurales; la brecha de género es de 5 puntos porcentuales, y la diferencia entre adultos y jóvenes es de 19 puntos. Para los países de ingreso medio-bajo, estas cifras son 34, 15 y 13 puntos porcentuales, respectivamente (Banco Mundial, 2024a)

La remodelación geopolítica: riesgos y oportunidades en un mundo turbulento

El contexto internacional de este momento se caracteriza por una creciente fragmentación, la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, y una política comercial estadounidense orientada a proteger su industria local. Esta incluye un fuerte gravamen generalizado del 10 % para países y bienes, varios aranceles más elevados de "equilibrio comercial" específicos por país, así como la aplicación del proteccionismo en tanto herramienta de negociación bilateral. En este escenario turbulento, la búsqueda de la resiliencia cobra cada vez más importancia para todos los países y regiones.

Fenómenos como la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania solo han acelerado esta tendencia: dejaron al descubierto la fragilidad de las cadenas de valor extendidas, y empujaron a potencias y empresas globales a reconfigurar sus redes de producción mediante estrategias como el *nearshoring* (traslado de la producción a zonas cercanas) y el *friend-shoring* (producción en países aliados).

Para una región históricamente sensible a las tormentas globales como ALC, este nuevo escenario es un arma de doble filo que presenta tanto riesgos como oportunidades. Por un lado, un mundo más fragmentado es también más volátil e imprevisible, y expone a las economías de la región a shocks comerciales y financieros. Además, la polarización global puede exacerbar la actual polarización política interna y, así, dificultar la construcción del consenso necesario para una agenda de desarrollo a largo plazo. Es posible que el retorno al proteccionismo reduzca la capacidad exportadora de los países de la región, en especial de aquellos con alta exposición a Estados Unidos o a países que podrían verse seriamente afectados por una guerra comercial global.

Por otro lado, los activos estratégicos de la región adquieren un nuevo papel protagónico en el contexto actual: los vastos recursos para la transición energética con los que cuenta ALC y su capacidad como potencia agroalimentaria la tornan un actor clave en materia de seguridad energética y alimentaria global. Estos elementos le otorgan un gran poder de negociación y le permiten fortalecer su habilidad para forjar alianzas diversificadas, no solo con sus contrapartes tradicionales, sino también con potencias como la UE y otros actores del Sur Global. La necesidad de que las empresas estadounidenses tengan aseguradas las cadenas de suministro representa una oportunidad de *nearshoring* para países como México, que podría atraer inversiones, desarrollar capacidades industriales, crear empleos de alta calidad y sofisticar su canasta exportadora. Sin embargo, estas oportunidades de *nearshoring* no están exentas de incertidumbre, vinculada, entre otros factores, a los componentes proteccionistas de la política del gobierno estadounidense, y a las fricciones de la relación entre Estados Unidos y los países de la región.

Oportunidades sectoriales para el siglo XXI

ALC se encuentra en una encrucijada histórica, donde su acreditada abundancia de recursos naturales converge con dos fuerzas transformadoras globales: la digitalización y la transición verde. Esta confluencia ofrece una oportunidad para redefinir el futuro económico de la región. Sectores como el turismo, la atención médica, la agricultura, la minería y la energía están evolucionando hacia la agricultura de alta precisión, el turismo sostenible y la generación de energía de bajas emisiones, y pueden convertirse en impulsores de un modelo de desarrollo más sofisticado y resiliente.

Sin embargo, las oportunidades que presentan estos cambios globales no se limitan a sectores estrechamente relacionados como los que acaban de mencionarse. Se extienden a aquellos vinculados por relaciones insumo-producto y, sobre todo, al desarrollo de bienes y servicios en otros sectores que se valen de capacidades similares, de un conjunto compartido de conocimientos y de tecnología. Para aprovechar estas oportunidades, el Estado puede desempeñar un papel activo y estratégico que le permita reconocer los desafíos y seguir las mejores prácticas globales en política industrial como herramienta clave en la activación de estos motores de crecimiento.

La impronta de la vasta dotación natural de la región

ALC goza de una extraordinaria abundancia natural. Con tan solo el 8 % de la población mundial y el 16 % de la superficie terrestre del planeta, alberga el 15 % de las tierras agrícolas de todo el mundo, el 23 % de los bosques y el 31 % de las fuentes de agua dulce. Su dotación energética es igualmente notable: ostenta el 19 % de las reservas mundiales de petróleo y un vasto potencial de energía solar y eólica. Asimismo, la región es un repositorio inmenso de los minerales críticos necesarios para la transición verde, pues posee el 47 % de las reservas mundiales de litio y el 36 % de las de cobre. A esto se suma una biodiversidad sin igual: seis de los 17 países megadiversos del mundo están ubicados en la región (Allub et al., 2024; Brassiolo et al., 2023).

Se estima que ALC cuenta con cerca del 12 % del capital natural global, mientras que su porcentaje de capital natural renovable, calculado en un 16%, es especialmente alto. Sin embargo, estas cifras están lejos de los niveles de líderes mundiales como Australia, Noruega y Canadá. Por ejemplo, excluyendo los valores atípicos de ALC en riqueza natural per cápita (Surinam y Guyana), en el resto de la región, el capital natural por trabajador representa una media de alrededor del 6 % del país más rico en esta métrica, que es Australia (Banco Mundial, 2024d).

La impronta de la riqueza de recursos naturales de ALC se torna evidente en la dependencia tanto fiscal como externa de muchos países de la región. En Ecuador, Guyana, y Trinidad y Tobago, los ingresos fiscales por hidrocarburos superan el 4 % del PIB, mientras que los minerales aportan hasta un 3 % en Chile y en Perú. De

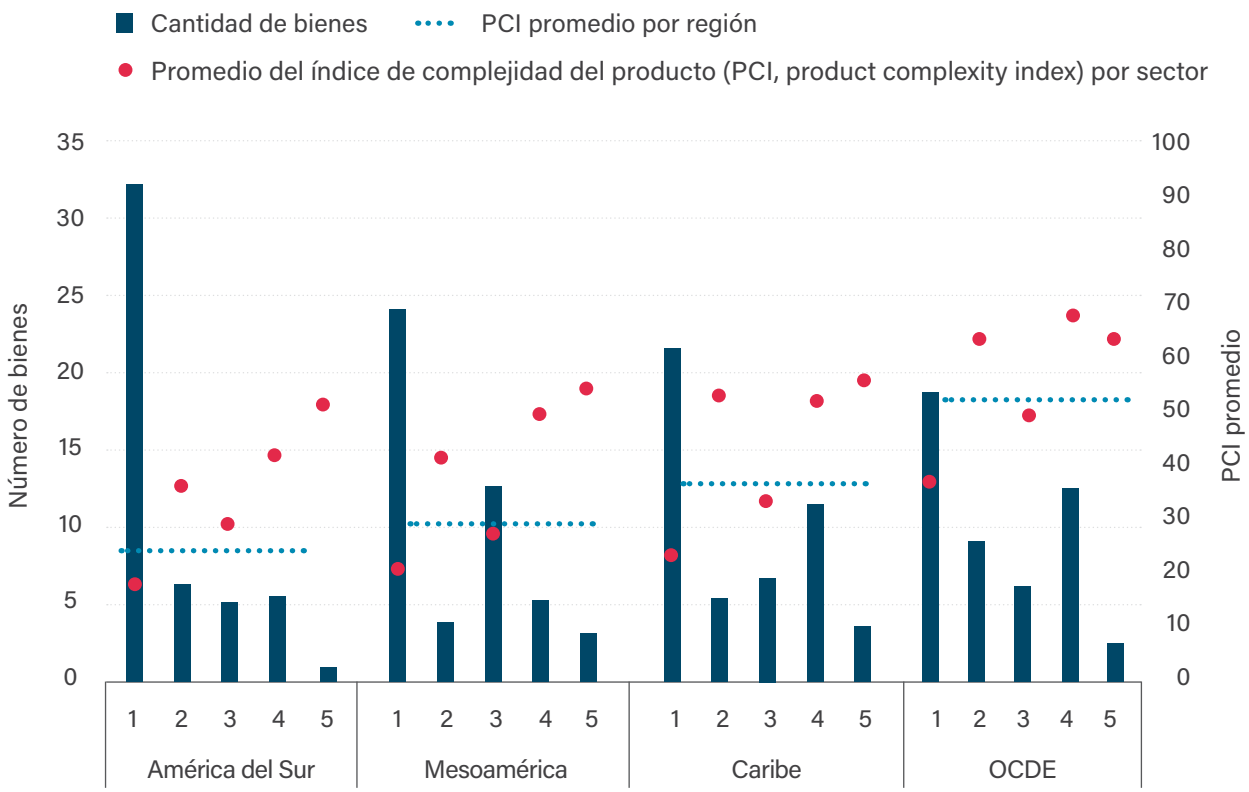
manera similar, las exportaciones de combustibles fósiles representan más del 20 % del total de ventas al exterior en Colombia, Bolivia y Ecuador, lo que crea una fuerte vulnerabilidad ante precios internacionales volátiles y la transición energética global. El capital natural ha moldeado profundamente la estructura económica de la región: los sectores primario y extractivo representan más del 10 % del PIB regional, una cifra muy superior a la de la UE o Estados Unidos (CEPAL, 2024).

Esta dependencia de los recursos naturales también es evidente en el perfil exportador de la región: los productos basados en recursos naturales constituyen más de la mitad del total de exportaciones (CEPAL, 2024). Según el atlas de complejidad económica, 30 de los 50 productos con la mayor Ventaja Comparativa Revelada (RCA, *Revealed Comparative Advantage*) de América del Sur son agroalimentarios o de recursos naturales (en comparación con poco menos de 20 de la OCDE) (Gráfico 1.11) Los productos de estos sectores suelen presentar un bajo nivel de complejidad económica. No obstante, incluso al realizarse una comparación intersectorial, el índice de complejidad de ALC sigue siendo significativamente inferior a la media de la OCDE. El problema no es solo que la producción de la región esté sesgada hacia bienes basados en recursos naturales, sino que también lo está hacia bienes de baja complejidad.

La vasta dotación de recursos naturales de la región es una palanca muy fuerte para el desarrollo, pero, por sí sola, no garantiza resultados satisfactorios. El reto es cómo aprovechar esta abundancia natural para impulsar un desarrollo amplio. La solución exige una agenda de políticas, expuesta en detalle a lo largo del presente reporte, que combine acciones horizontales y verticales (específicas de cada sector) y aborde los desafíos que implica aprovechar los recursos naturales para un desarrollo perdurable (Recuadro 1.1).

La agenda incluye catalizar la innovación, profundizar la inserción internacional y reducir la informalidad. Alcanzar estos objetivos requiere consolidar el marco institucional para fortalecer el Estado, así como lograr un entorno más ágil, sencillo y competitivo. Estos mecanismos son esenciales para mejorar las capacidades existentes, desarrollar una economía más compleja y diversificada, y superar la dependencia del sector primario.

Gráfico 1.11
Cantidad de productos en el ranking RCA superior e 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 Revelada (RCA, *Revealed Comparative Advantage*) 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 punteada indica el promedio ponderado por el valor de exportación del índice de complejidad del producto (PCI) 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, piedra, 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. América Central 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. Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo.

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

Recuadro 1.1 Canalizar los recursos naturales hacia el desarrollo sostenible

La dotación natural de ALC ofrece oportunidades inmejorables para activar el avance económico. Esta riqueza puede canalizarse hacia el objetivo de cerrar brechas de desarrollo, tales como las existentes en el financiamiento de inversiones en capital humano o infraestructura. Además, los recursos naturales son insumos necesarios en la producción de todos los bienes y servicios, y la disponibilidad local puede ser una fuente de ventaja comparativa para sectores vinculados. Sin embargo, el capital natural difiere en aspectos clave del capital humano y físico.

En primer lugar, los recursos naturales se caracterizan por lo difuso de sus derechos de propiedad. Por ejemplo, los minerales del subsuelo, el petróleo, las poblaciones de peces y los bosques suelen estar sujetos a regímenes de titularidad pública. Por consiguiente, los residentes tienen un derecho equitativo *ex ante* sobre la renta económica que estos recursos generen (es decir, los rendimientos económicos superan los retornos normales de la inversión que se obtienen en otros sectores). Esta configuración plantea cuestiones delicadas sobre la tasa de extracción óptima del capital natural y la distribución de los beneficios, tanto en términos de equidad intrageneracional como de sostenibilidad intergeneracional.

En segundo término, los recursos naturales están vinculados a externalidades ambientales y sociales negativas, tales como la degradación de los paisajes, el agotamiento del agua, y la contaminación del agua y del aire. Estos factores afectan, sobre todo, a las comunidades locales. Minimizarlos y compensarlos es crucial para mantener la licencia social de las comunidades locales que requieren estos sectores y asegurar el acceso a mercados extranjeros ambientalmente responsables.

Tercero, la riqueza de recursos puede tener efectos perjudiciales si las instituciones son débiles. Un canal es la corrupción: cuando los funcionarios gubernamentales ejercen la discrecionalidad y no enfrentan una rendición de cuentas exigente acerca de la asignación de los permisos de producción sobre los recursos naturales, la corrupción aumenta. Existen datos y ejemplos que demuestran el impacto adverso a través de la prevalencia del soborno, el trato preferencial y la malversación de los fondos destinados a conservación (Dasgupta, 2021; Kotsadam et al., 2015; Riley, 1998; Sala-i-Martin y Subramanian, 2013; Sundström, 2016). Otro canal son los efectos macroeconómicos desfavorables. Si se especializan en recursos naturales, los países están excesivamente expuestos a los ciclos de precios de las materias primas. Además, los flujos masivos y transitorios de capital derivados de las inversiones en extracción de recursos y exportaciones favorecen una apreciación del tipo de cambio. Esta situación entraña el riesgo de erosionar

y desplazar sectores transables distintos de las materias primas. El efecto contraproducente que así se genere podría deteriorar de forma permanente el crecimiento económico (Frankel, 2010; Hausmann y Rigobon, 2003).

La política tributaria es fundamental para superar los desafíos en torno al desarrollo basado en recursos. Su diseño debe captar adecuadamente las rentas que se originen de los recursos sin desincentivar el avance de estos sectores, y estar respaldado por sólidas instituciones macroeconómicas que impidan el gasto público excesivo y protejan los tipos de cambio frente a las oscilaciones transitorias en los términos de intercambio y los ciclos de expansión económica de las materias primas.

Las herramientas que brindan las políticas públicas deben orientarse a canalizar los ingresos fiscales provenientes de recursos no renovables hacia la inversión en infraestructura y capital humano para permitir un crecimiento económico sostenido y diversificado (Capítulo 5).

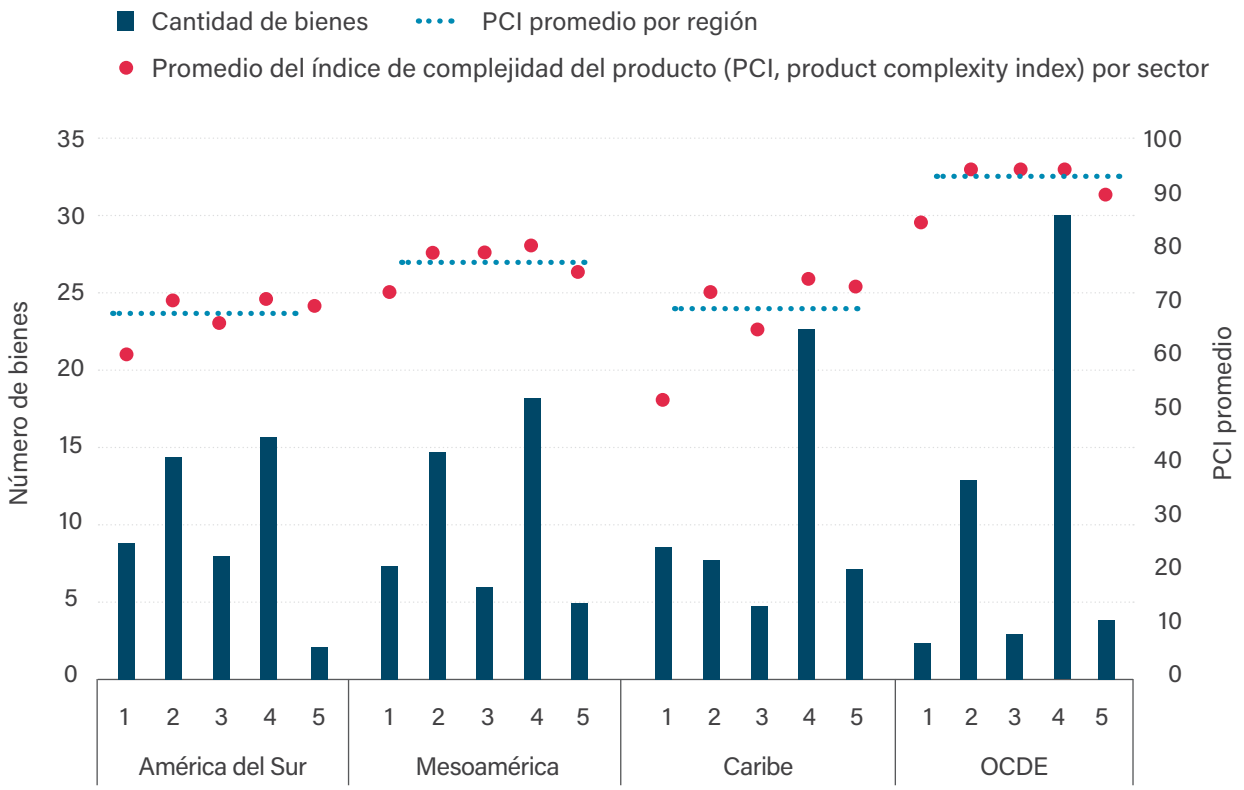
Crecimiento de las capacidades existentes

El atlas de complejidad económica señala vías de diversificación basadas en la canasta exportadora actual de un país.[13] Este abordaje considera tres componentes. El primero es la *distancia* que media entre un bien y la canasta exportadora actual del país, medida por la probabilidad de observar la coocurrencia de exportaciones de ese producto en otros países con estructuras exportadoras similares. El segundo es la *complejidad* de ese bien. El tercero, la *oportunidad*, se basa en lo cerca que un bien está de otros bienes complejos, en la red de productos global.

Teniendo en cuenta estos tres componentes, el Gráfico 1.12 presenta los 50 primeros bienes de esta trayectoria de diversificación, clasificados según el índice de ganancia de oportunidad. Las oportunidades de desarrollo continúan surgiendo en productos vinculados a la agricultura y la minería, al tiempo que se destacan perspectivas prometedoras en los sectores químico y de maquinaria. Los productos que resalta este conjunto de oportunidades sugieren algunas trayectorias de diversificación que siguen los encadenamientos insumo-producto dentro de las cadenas de valor de los recursos naturales. Este patrón implica que las políticas industriales sectoriales destinadas a "ascender en la escalera de la cadena de valor" se alinean con las pautas de diversificación ya observadas en canastas exportadoras de todo el mundo.

13. Si bien el atlas de complejidad económica es una potente herramienta diagnóstica para identificar oportunidades de productos "cercanas", presenta limitaciones conocidas. Su dependencia de datos históricos de comercio de bienes implica que soslaya, en gran medida, todo el sector de servicios y la economía nacional. Además, el atlas revela qué oportunidades están próximas, pero no cómo captarlas, es decir, no identifica las "capacidades ausentes" específicas (habilidades, regulaciones, infraestructura) que las políticas deben abordar.

Gráfico 1.12
Principales bienes de oportunidad entre los que están próximos a la canasta exportadora actual



Nota: El gráfico presenta los 50 primeros bienes en términos de su índice de ganancia de oportunidad para cada país, de entre los bienes que están por debajo de la mediana de la distancia desde la canasta exportadora actual en el espacio del producto. Los sectores del eje horizontal se definen de la siguiente manera: (1) *Productos agroalimentarios y naturales*: incluyen verduras, animales, madera y papel, minerales, combustibles, menas y sales; (2) *Productos químicos y derivados*: comprenden productos químicos y plásticos; (3) *Manufacturas ligeras y bienes de consumo*: abarcan textiles, prendas de vestir, calzado y mobiliario, así como piedra, vidrio y cerámica; (4) *Manufacturas pesadas y bienes de capital*: cubren maquinaria, instrumentos y metales; (5) *Tecnología y transporte*: engloban electrónica y vehículos. Las canastas exportadoras varían según la región. Para obtener detalles sobre la composición de los bienes en cada región, véase la nota del Gráfico 1.11. Los detalles sobre la composición de cada grupo de países se proporcionan en el apéndice de este capítulo.

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

El papel de los servicios

El análisis precedente se centra en los bienes que se comercializan a escala internacional, y no considera los producidos y consumidos a nivel local ni el sector de servicios. No obstante, los servicios desempeñan un papel cada vez mayor en el desarrollo productivo.

En primer lugar, a medida que las empresas crecen y se tornan más productivas y complejas, la especialización y la división del trabajo las obligan a externalizar tareas que antes se realizaban dentro de la empresa, en manos de proveedores de servicios especializados. Este proceso amplía la demanda de servicios empresariales como consultoría y marketing.

En segundo término, la digitalización y el cambio tecnológico han desplazado significativamente la frontera entre los sectores transables y no transables, y, en particular, hacen posible que los servicios participen en el comercio internacional. Por consiguiente, los servicios exhiben cada vez más características que antes eran propias de la manufactura: el crecimiento ya no se ve limitado por la demanda interna, y las empresas pueden aprovechar oportunidades para aprender de vínculos a través de fronteras internacionales.

Tercero, existen datos recientes que indican que es posible que la transformación estructural actualmente en proceso difiera del trayecto que se siguió en los albores de la industrialización. El *punto máximo de industrialización*, es decir, la proporción máxima de empleo que alcanza el sector manufacturero antes de comenzar a descender en favor de los servicios, es significativamente menor y ocurre en niveles de ingresos per cápita más bajos (McMillan et al., 2014; Rodrik, 2016).

Para los países de ALC, orientados a seguir una estrategia de desarrollo intensiva en recursos naturales, la importancia de promover la mejora de la productividad en los sectores de servicios se vuelve evidente al examinar los encadenamientos sectoriales. El Cuadro 1.1 enumera los tres encadenamientos ascendentes y descendentes más importantes de los principales sectores primarios de la región. Se observa una conexión fundamental y, a menudo, subestimada: los fuertes encadenamientos con los servicios requeridos por los sectores primarios. El comercio, la logística, los servicios energéticos, el alojamiento y, sobre todo, los servicios empresariales (como consultoría, software y servicios financieros) emergen como sectores cuyo crecimiento está directamente ligado al avance de los sectores primarios de la región.

Cuadro 1.1
Principales encadenamientos de sectores seleccionados vinculados a los recursos naturales

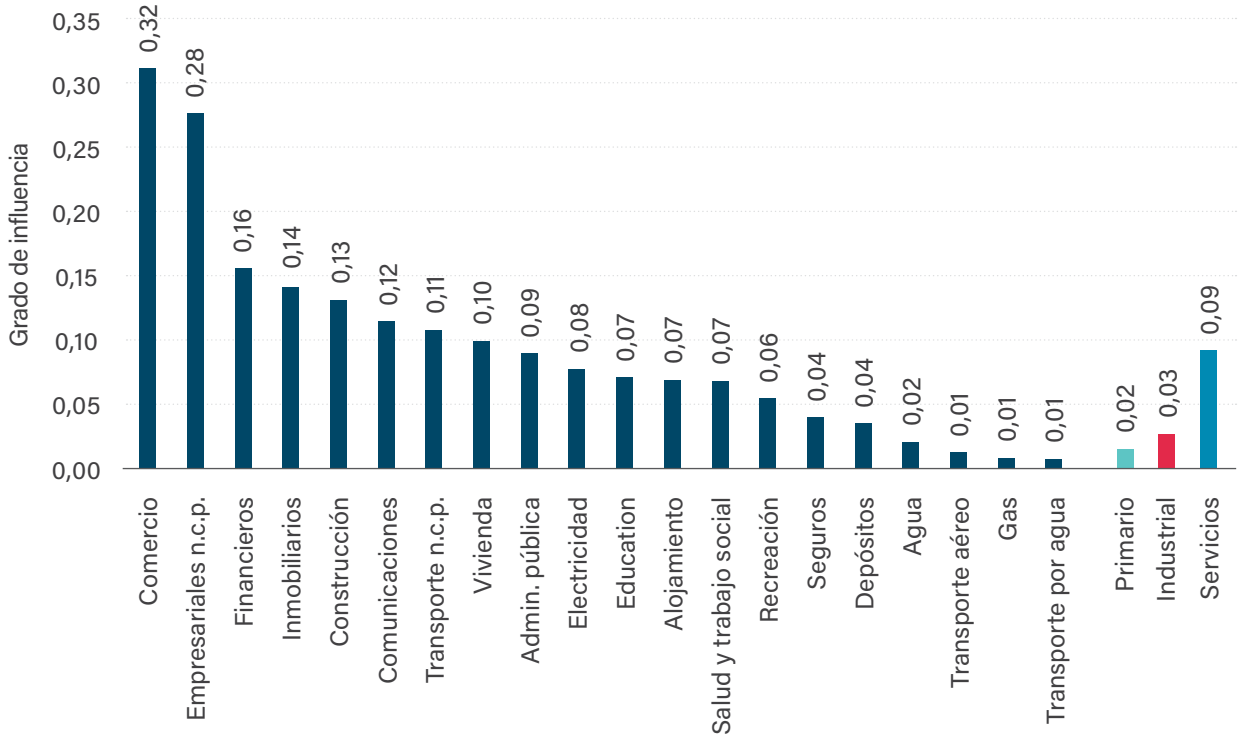
Sector	Encadenamientos hacia atrás	Encadenamientos hacia adelante
Agricultura	Productos químicos, comercio, agricultura	Productos de la agroindustria, agricultura, bebidas y tabaco
Ganadería	Agroindustria, ganadería, comercio	Agroindustria, ganadería, alojamiento, alimentos y servicios
Silvicultura	Servicios empresariales n.c.p., silvicultura, comercio	Productos madereros, productos de papel, construcción
Pesca	Agroindustria, pesca, comercio	Agroindustria, pesca, alojamiento, alimentos y servicios
Agroindustria	Ganadería, agroindustria, agricultura	Ganadería, agroindustria, agricultura
Minería	Minería, energía, comercio	Construcción, minería, productos metálicos
Energía	Petróleo y gas, energía, servicios empresariales	Minería, energía, comercio
Petróleo y gas	Petróleo y gas, servicios empresariales, transporte	Petróleo y gas , transporte, energía

Nota: El cuadro detalla los tres principales encadenamientos hacia atrás (aguas arriba) y hacia adelante (aguas abajo) de los mayores sectores de recursos naturales de ALC. Los datos fuente utilizan una desagregación de 65 sectores, que se reagrupan en ocho agregados sectoriales para su presentación. La matriz regional de insumo-producto se construye como la media simple (no ponderada) de las tablas de países disponibles. Un sector puede presentar encadenamientos con él mismo cuando los mayores flujos de insumos intermedios ocurren entre diferentes subsectores dentro del mismo agregado; los flujos dentro de subsectores están excluidos del análisis. La sigla "n.c.p." significa "no clasificado en otra parte".

Fuente: Autores con información de la base de datos GTAP v.11 (Aguiar et al., 2022).

La importancia de que crezca la productividad en el sector de servicios también queda clara a partir de las mediciones del grado de influencia de los servicios entre los distintos sectores. Estos valores reflejan hasta qué punto un aumento en la eficiencia de un sector se propaga a la economía en su conjunto debido a su influencia directa e indirecta como proveedor de insumos para el resto de la economía. El gráfico muestra que los servicios tienen cerca de tres veces más influencia que la manufactura o los sectores primarios. Dentro de los servicios, se destacan el comercio y los servicios empresariales (contabilidad, financieros y otros), mientras que la comunicación y el transporte terrestre también están por encima de la influencia media del sector de servicios. El alto grado de influencia también coexiste con importantes brechas de productividad en estos sectores en ALC, en comparación con las economías avanzadas: los servicios empresariales, el transporte y el comercio operan, todos, por debajo del 40 % de los niveles de productividad de Estados Unidos (Gráfico 1.6), lo que indica que existe un amplio margen de mejora.

Gráfico 1.13
Grado de influencia de los subsectores de servicios y sectores agrupados en ALC



Nota: Las barras representan el grado de influencia 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 influencia 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)

En el presente reporte, se analizan los instrumentos disponibles para mejorar la calidad de los servicios de suministro de insumos. Pueden resumirse en cuatro pilares: promoción de la innovación (Capítulo 3), profundización del comercio internacional (Capítulo 4), fortalecimiento de los marcos regulatorios, mejora del cumplimiento normativo y combate a la corrupción (Capítulo 5) y atracción de inversión extranjera directa (Capítulo 6).

Por último, se espera que los servicios desempeñen un papel más importante en el empleo en ALC a medida que la automatización, la exposición al comercio y la desindustrialización prematura generen la reasignación de empleo. Un desafío central es elevar la productividad en sectores habitualmente no transables y que demandan trabajadores de calificación baja, como el comercio minorista y los servicios de cuidado, para que se generen salarios más altos y formalidad (Rodrik y Stiglitz, 2024). Estas políticas se examinan en el Capítulo 2.

Del diseño a la acción: superar los retos de la puesta en marcha

La implementación de las reformas estructurales en ALC que son necesarias para promover el desarrollo sostenible se enfrenta a desafíos formidables. El primer conjunto de ellos está ligado a los problemas históricos de las políticas de industrialización.

El retorno de la política industrial en el mundo y un abordaje estratégico para la región

Tal como demuestran Hausmann e Hidalgo (2011), los países que, de manera gradual, diversifican su producción hacia productos más complejos tienen más probabilidades de lograr un avance sostenido. Más allá del crecimiento, una estructura productiva más diversa y compleja reduce la vulnerabilidad macroeconómica (Reinhart et al., 2016), crea empleos de alta calidad, disminuye los riesgos geopolíticos y permite la alineación del crecimiento con los objetivos climáticos.

Aumentar la producción requiere acumular, movilizar y combinar capacidades y conocimientos productivos que, en parte, los trabajadores, las empresas y sus redes ya tienen tácitamente incorporados. Este proceso exige avanzar más allá de las políticas horizontales hacia políticas sectoriales focalizadas (política industrial).

La justificación de las políticas industriales se basa en la existencia de fallas de mercado: externalidades de productividad, fallas de coordinación entre las inversiones y la necesidad de bienes públicos específicos sectoriales (como infraestructura o capital humano especializado) (Juhász et al., 2023). Las políticas industriales han sido históricamente un componente integral de los paquetes de políticas públicas destinadas a fomentar el crecimiento (Recuadro 1.2).

Recuadro 1.2 Breve historia de la política industrial

La aplicación de la política industrial para moldear el desarrollo económico tiene profundas raíces históricas y ha evolucionado a través de fases bien diferenciadas en todo el mundo.

- **Industrialización temprana (siglos XVIII–XIX:** En las primeras etapas de la industrialización, en Europa y en Estados Unidos, se aplicaron aranceles elevados, se concedieron monopolios estatales y se aprovecharon recursos de los territorios coloniales para desarrollar capacidad productiva interna (Juhász y Steinwender, 2024).

- **Siglo XX y Guerra Fría:** Las guerras mundiales y la Guerra Fría dieron paso a una era de política industrial autoritaria, impulsada por la investigación y el desarrollo militar patrocinados por el Estado. Datos recientes sugieren que esta investigación y desarrollo militar tuvo impactos positivos locales a largo plazo en la productividad, el empleo y el valor agregado de la manufactura (Garin y Rothbaum, 2025; Kantor y Whalley, 2023).

- **Caminos divergentes (después de la década de 1970):**

  ✓ **Occidente:** Las economías occidentales se inclinaron mayormente hacia políticas de laissez-faire que promovían la liberalización comercial a través del GATT y, más tarde, de la OMC. Si bien estas políticas comprometían a los países a reducir aranceles y subsidios, las intervenciones sectoriales nunca desaparecieron por completo, sino que persistieron a través de empresas estatales, legislación de compre nacional, e investigación y desarrollo de doble uso (civil y militar), de la que surgieron tecnologías clave como internet.

  ✓ **Asia Oriental:** Las economías de los "Tigres Asiáticos" adoptaron políticas industriales orientadas a la exportación que combinaban la protección selectiva con estrictos criterios de desempeño y cláusulas de caducidad. El programa de promoción de las industrias pesada y química (HCI, *heavy and chemical industries*) que llevó adelante Corea del Sur es un caso emblemático: demostró efectos persistentes a gran escala sobre los sectores en los que se focalizó (Kim et al., 2025; Lane, 2025). La iniciativa china "Made in China 2025" sigue una estrategia estatal similar.

  ✓ **América Latina:** A partir de mediados del siglo XX, la región adoptó la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y aplicó aranceles elevados para proteger la industria nacional. Si bien esto condujo a cierta modernización tecnológica, muchas empresas protegidas permanecieron ineficientes décadas después (Irwin, 2021). Excepciones notables son Embraer en Brasil, en aviación regional, o el clúster nuclear de Argentina.

El resurgimiento moderno (era post-COVID): En los últimos años, se ha producido un regreso explícito de la política industrial en las economías occidentales y avanzadas. Este cambio comenzó con los importantes aumentos arancelarios del primer gobierno de Trump y se amplió con los impulsos legislativos de amplio alcance que introdujo el gobierno de Biden para promover la capacidad en energía verde y semiconductores (la Ley de Reducción de la Inflación y la Ley CHIPS). Del mismo modo, la UE ha lanzado iniciativas similares orientadas a la autonomía estratégica verde y digital. Por último, el segundo gobierno de Trump adoptó medidas fuertemente proteccionistas y aranceles discriminatorios para respaldar el sector manufacturero estadounidense.

Lamentablemente, a pesar de su potencial, las políticas industriales conllevan riesgos significativos. El primero es el riesgo de información: los gobiernos carecen de información perfecta para "elegir ganadores", lo que puede determinar que se asignen recursos a sectores sin potencial real. El segundo riesgo es la captura política: las políticas que alteran precios o distribuyen subsidios crean fuertes incentivos para el lobby y la corrupción, y conducen a decisiones moldeadas por intereses creados en lugar de por mérito productivo. Los costos de estas distorsiones son elevados, y abarcan desde los costos fiscales directos hasta el costo de oportunidad de no apoyar a sectores más dinámicos.

Mitigar estos riesgos exige un abordaje moderno que se asiente en principios claros. El primero es sentar las bases para una economía sana y productiva. La condición para el éxito de cualquier política productiva es la estabilidad macroeconómica e institucional, es decir, la existencia de marcos fiscales coherentes, inflación baja y previsible, y regímenes de tipo de cambio transparentes. Reducir la incertidumbre es esencial para la inversión a largo plazo. Del mismo modo, es decisivo optimizar el diseño de las regulaciones, aumentar la transparencia y garantizar una aplicación equitativa de las leyes para reducir las barreras de entrada.

El segundo principio consiste en priorizar la acumulación de conocimiento en todos los sectores. Las políticas públicas deben centrarse en fortalecer las capacidades y el conocimiento en el conjunto de la economía. Esta acumulación de conocimiento debe comenzar por incentivar la inversión para acumular el capital físico y la infraestructura necesarios; luego, promover la adopción de tecnología para alcanzar la frontera global; por último, apoyar la innovación de frontera. La adopción de tecnología existente puede considerarse una adquisición fácil, aunque la adaptación a las necesidades y las condiciones regulatorias locales a menudo requiere un gran caudal de investigación aplicada (Banco Mundial, 2024e).

El tercer principio se trata de incorporar un enfoque moderno, transparente y prudente para llevar a cabo las intervenciones específicas de cada sector. Agosin et al. (2014) proponen una clasificación 2×2 de las políticas industriales distribuida en dos ejes: intervenciones horizontales frente a verticales, y bienes públicos frente a medidas distorsionadoras del mercado. Los bienes públicos verticales y sectoriales ofrecen un amplio margen para el desarrollo productivo, por ejemplo, al financiar la investigación y desarrollo técnico sectorial, invertir en sistemas de trazabilidad para la cadena agroalimentaria o construir infraestructura específica como instalaciones de almacenamiento refrigerado en puertos y aeropuertos.

Por el contrario, las intervenciones que distorsionan el mercado, aquellas que afectan directamente a las señales de precios mediante subsidios, aranceles o exenciones fiscales, tanto horizontales como sectoriales, son los instrumentos que conllevan el mayor riesgo. En ocasiones, pueden estar dirigidas a abordar externalidades sectoriales o de escala, o a resolver fallas de coordinación, pero, por lo general, originan altos costos tributarios y pueden dar lugar a enormes pérdidas de eficiencia que ralentizan el crecimiento de la productividad. Además, son intervenciones que propician la búsqueda de renta y el arraigo de los grupos de poder dominantes.

Cuando los gobiernos recurren a estas herramientas que distorsionan el mercado, la cautela es primordial. Las intervenciones deben estar ligadas a objetivos claros que se reflejen en las políticas, vinculadas a metas de desempeño mensurables y sujetas a evaluaciones periódicas que permitan su oportuno retiro. La transparencia sobre sus costos fiscales y los que entrañan para los consumidores es esencial. Cabe destacar que el fracaso de las iniciativas sectoriales apoyadas por el Estado debe considerarse un resultado natural de la asunción de riesgo, no una derrota de las políticas, y que las intervenciones infructuosas deben retirarse de manera progresiva, expedita y constante.

El último principio consiste en utilizar los recursos naturales como mecanismo estratégico. La renta que originen puede constituir una herramienta potente si se la canaliza de forma inteligente, por ejemplo, hacia fondos de investigación sectoriales o programas de desarrollo de proveedores que permitan integrar conocimiento externo a nivel local. De este modo, el capital natural puede adoptar formas de capital más perdurables: instituciones humanas, tecnológicas y sólidas.

Viabilidad de la economía política de las reformas

La implementación de las reformas estructurales necesarias para poner en marcha la agenda de desarrollo de la región enfrenta formidables desafíos político-económicos. Un problema central radica en la distribución de costos y beneficios: los costos de las reformas suelen ser inmediatos y estar concentrados en grupos bien organizados, mientras que los beneficios son difusos y, en general, se materializan a lo largo del tiempo. Superar esta dinámica requiere una estrategia que se respalde en los siguientes tres principios clave.

El primero es el *rigor y el liderazgo comunicativo*. Las reformas exitosas se cimentan en sólidas bases técnicas que cuantifican los costos de la inacción (el *statu quo*) y los beneficios de la transformación (el cambio). Sin embargo, los datos por sí solos son insuficientes. Las reformas efectivas exigen un liderazgo político fuerte capaz de comunicar claramente por qué es necesario el cambio y de construir consenso en torno a las reformas. Los comités técnicos asesores que tienen amplia participación han demostrado ser herramientas útiles en la región para validar evaluaciones y propuestas ante la ciudadanía.

El segundo principio es el *gradualismo y la compensación*. Para reducir la resistencia, es esencial incorporar mecanismos de transición. Desde un punto de vista económico, ello facilita los ajustes; desde una perspectiva política, neutraliza la oposición de los grupos más desfavorecidos. Excluir a los participantes actuales de las nuevas normas (por ejemplo, reformas de pensión que solo afecten a trabajadores jóvenes, que tienen más capacidad para adaptarse a los nuevos términos) o diseñar mecanismos de compensación para quienes se ven perjudicados son estrategias esenciales tendientes a garantizar la viabilidad y la sostenibilidad de las reformas

El tercer y último principio consiste en aplicar una *visión sistémica de políticas e instrumentos*. Una estrategia eficaz implica “agrupar” medidas complementarias que

refuercen los objetivos de las reformas. Por ejemplo, en el caso de las tributarias, contar con una cartera de instrumentos, en lugar de con un impuesto único, permite que los costos se diluyan entre diferentes actores. Del mismo modo, una visión sistémica permite armar "paquetes" de costos con beneficios visibles (por ejemplo, combinar medidas de sostenibilidad fiscal con una ampliación de la cobertura o una mejora de la calidad del servicio). Este tipo de estrategias contribuye a diluir el poder de veto de grupos específicos.

En última instancia, el éxito de las reformas depende no solo de su diseño técnico, sino también de una estrategia política sofisticada capaz de gestionar estas tensiones, compensar a quienes se ven perjudicados y articular una visión persuasiva a largo plazo para la sociedad.

Una fuente particularmente importante de tensión provendrá del mercado de trabajo. De hecho, las transiciones verde y digital, 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 elevar la informalidad y el desempleo, y agravar la desigualdad. El problema es especialmente agudo para los trabajadores de calificación baja. Sin embargo, las políticas complementarias pueden mitigar estos efectos negativos. Proporcionar protección social, y promover la formación y la inclusión laboral, a través de políticas activas del mercado de trabajo (Capítulo 2), es determinante. El próximo capítulo analiza este conjunto de políticas en detalle.

Por último, es de vital importancia enfatizar que la agenda de desarrollo sostenible, y el desarrollo productivo en particular, son iniciativas de largo plazo por definición. Requieren una perspectiva que trascienda los ciclos electorales y priorice la estabilidad estratégica a lo largo del tiempo. En este contexto, los planes nacionales de desarrollo podrían actuar como 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 de la ONU y alianzas con bancos multilaterales de desarrollo, proporciona una dimensión externa de continuidad. Al anclar los objetivos nacionales en los compromisos internacionales y en la financiación a largo plazo, los países están en mejores condiciones de proteger sus estrategias de desarrollo frente a los recambios políticos internos.

Capítulo 1 Apéndice

Este apéndice ofrece más información y aclaraciones sobre las figuras, gráficos y cuadros que se presentan a lo largo del capítulo. En particular, detalla la composición de los grupos regionales y de ingresos utilizados para cada gráfico.

Composición de los grupos de países

Gráfico 1.1:

- **Tigres Asiáticos:** Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Taiwán.
- **Caribe:** Antigua y Barbuda, Barbados, Cuba, Granada, Haití, Jamaica, Las Bahamas, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago.
- **Mesoamérica:** Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá.
- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela.
- **América Latina:** América del Sur, Caribe y Mesoamérica.
- **Países de la OCDE de ingreso alto fuera de ALC:** Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía.

Gráfico 1.2:

- **América Latina y el Caribe (ALC):** Utilizamos la región tal como está predefinida en los datos del Banco Mundial. Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Las Bahamas, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.
- **Unión Europea (UE):** Utilizamos la región tal como está predefinida en los datos del Banco Mundial. Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia.

- **Tigres Asiáticos (AST):** Corea del Sur, Hong Kong, Singapur.

Gráfico 1.4:

- **Tigres Asiáticos (AST):** Corea del Sur, Hong Kong, Singapur.

- **América Latina y el Caribe (ALC):** Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Las Bahamas, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

- **OCDE:** Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía.

Gráfico 1.5 – Panel A:

- **Tigres Asiáticos:** Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Taiwán.

- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

- **Mesoamérica:** Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana.

- **Caribe:** Jamaica, Trinidad y Tobago.

Gráfico 1.5 – Panel B:

- **Tigres Asiáticos:** Corea del Sur, Hong Kong, Singapur, Taiwán.

El conjunto de países incluidos en cada región varía según los indicadores debido a la disponibilidad de datos.

- **Caribe**

    - PTF y capital por trabajador: Barbados, Granada, Haití, Jamaica, Las Bahamas, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago.

    - Capital humano por trabajador: el mismo grupo, pero se excluyen Granada, Las Bahamas, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía.

- **Mesoamérica**

    - Para todos los indicadores: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana.

- **América del Sur**

    - PTF y capital por trabajador: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela.

    - Capital humano por trabajador: Igual que el anterior, excepto que se excluye Surinam y se incluye Guyana.

Gráfico 1.7:

- **Mesoamérica:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá.

- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela.

- **Caribe:** Barbados, Granada, Haití, Jamaica, Las Bahamas, República Dominicana, Santa Lucía.

Gráfico 1.8:

- **América Latina y el Caribe (ALC):** Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Las Bahamas, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

- **Países de ingreso alto (Clasificación BM 2025):** Alemania, Andorra, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Aruba, Australia, Austria, Barbados, Baréin, Bélgica, Bermudas, Brunéi, Bulgaria, Canadá, Catar, Chequia, Chile, China, Chipre, Corea del Sur, Costa Rica, Croacia, Curazao, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Gibraltar, Grecia, Groenlandia, Guam, Guyana, Hong Kong, Hungría, Irlanda, Isla de Man, Islandia, Islas Caimán, Islas del Canal, Islas Feroe, Islas Marianas del Norte, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes (EE. UU.), Islas Vírgenes Británicas, Israel, Italia, Japón, Kuwait, Las Bahamas, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macao, Malta, Mónaco, Nauru, Nueva Caledonia, Nueva Zelanda, Noruega, Omán, Países Bajos, Palaos, Panamá, Polinesia Francesa, Polonia, Portugal, Puerto Rico (EE.

UU.), Reino Unido, República Eslovaca, Rumanía, Samoa Americana, San Cristóbal y Nieves, San Marino, San Martín (parte francesa), San Martín (parte neerlandesa), Seychelles, Singapur, Suecia, Suiza, Taiwán, Trinidad y Tobago, Uruguay.

Gráfico 1.9:

- **Tigres Asiáticos:** Corea del Sur, Hong Kong, Singapur.

- **OCDE:** Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Chequia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía.

- **Unión Europea (UE):** Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Rumanía, Suecia.

Gráficos 1.11 y 1.12:

- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

- **América Central:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá.

- **Caribe:** Aruba, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Barbados, Cuba, Curazao, Islas Caimán, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam, Sint Maarten, Islas Turcas y Caicos, Trinidad y Tobago, San Vicente y las Granadinas, Islas Vírgenes Británicas.

- **OCDE:** Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza.

Referencias

Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2019). Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor. *Journal of Economic Perspectives*, *33*(2), 3–30.

Agosin, M. R., Urzúa, S., Wagner, R., Trejos, A., De Olloqui, F., Pietrobelli, C., Rasteletti, A., Stein, E. H., Fernández-Arias, E. y Crespi, G. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0006382

Aguiar, A., Chepeliev, M., Corong, E. y Van Der Mensbrugghe, D. (2022). The global trade analysis project (GTAP) data base: Version 11. *Journal of Global Economic Analysis*, *7*(2).

Allub, L., Álvarez, F., Alves, G., Cont, W., Juncosa, F. y Odriozola, J. (2024). *Energías Renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible (RED)*. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248

Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C. y Allub, L. (2019). *RED 2018: Institutions for productivity: Towards a better business environment*. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1410

Álvarez, F., Juncosa, F., Toledo, M., De la Mata, D. y Frisancho, V. (2025). *RED Aniversario. Conocimiento que transforma. Veinte años al servicio de un futuro próspero, inclusivo y sostenible*. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2470

Álvarez, F., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., de la Mata, D., Estrada, R. y Daude, C. (2021). *Pension and healthcare systems in Latin America: Challenges posed by aging, technological change, and informality*. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1730

Alves, G. (2021). *Medición de los niveles de productividad de las ciudades en América Latina*. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1863

Banco Mundial. (2023). *Trade (% of GDP)* [conjunto de datos]. https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS.

Banco Mundial. (2024a). *Digital Progress and Trends Report 2023* (pp. 1–177) [informe analítico]. Grupo Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/95fe55e9-f110-4ba8-933f-e65572e05395/content

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

Banco Mundial. (2024c). *Individuals using the Internet (% of population)* [conjunto de datos]. World Telecommunication/ICT Indicators Database. https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS

Banco Mundial. (2024d). *The Changing Wealth of Nations 2024*. https://www.worldbank.org/en/publication/the-changing-wealth-of-nations

Banco Mundial. (2024e). *The Middle-Income Trap*.

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

Bessen, J. (2019). Automation and jobs: When technology boosts employment. *Economic Policy*, *34*(100), 589–626.

Brassiolo, P., Estrada, R., Odriozola, J., Juncosa, F., Toledo, M., Fajardo, G. y Schargrodsky, E. (2023). *Desafíos globales, soluciones regionales: América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad*. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2089

Cavallo, A. y Bertolotto, M. (2016). Filling the gap in Argentina's inflation data (SSRN Working Paper No. 2782104). http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2782104

CEPAL. (2024). *Natural Resources Outlook in Latin America and the Caribbean*. https://repositorio.cepal.org/entities/publication/d42a8514-9145-4f2a-b46b-b0187bb913e0

Cockburn, I. M., Henderson, R. y Stern, S. (2019). The Impact of Artificial Intelligence on Innovation: An Exploratory Analysis. En A. Agrawal, J. Gans y A. Goldfarb (Eds.), *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda* (pp. 115–148). University of Chicago Press. https://doi.org/10.7208/chicago/9780226613475.003.0004

Dasgupta, P. (2021). *The economics of biodiversity: The Dasgupta review*. HM Treasury.

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*. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981

de La Torre, A. e Ize, A. (2022). *Latin America's Growth: Looking through the Demand Glass*. Policy Research Working Papers. Banco Mundial. http://hdl.handle.net/10986/38286

Díez Pinto, E., Riffo Pérez, L., Williner, A., Sandoval, C. y Délano, M. del P. (2025). *Panorama del desarrollo territorial de América Latina y el Caribe, 2024: Nuevas capacidades para la transformación territorial*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/es/publicaciones/81240-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2024-nuevas-capacidades-la

Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A. y Kugler, M. (2013). Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia. *Review of Economic Dynamics*, *16*(1), 135–158. https://doi.org/10.1016/j.red.2012.10.009

Eslava, M., Meléndez, M. y Urdaneta, N. (2021). *Market concentration, market fragmentation, and inequality in Latin America* [Working Paper No. 11]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Estevadeordal, A., Kahn, T. y Werner, A. (2024). *Latin America in the new geometry of global supply chains* [Documento de trabajo]. CAF -banco de desarrollo de América Latina y el Caribe-. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2273

Feenstra, R., Inklaar, R., and Timmer, M. (2015). T*he next generation of the Penn World Table* [Dataset]. American Economic Review, 105(10), 3150–3182. https://doi.org/10.1257/aer.20130954

FMI. (2025). *Consumer Price Index (CPI)* [conjunto de datos]. https://data.imf.org/en/datasets/IMF.STA:CPI

Frankel, J. A. (2010). *The natural resource curse: A survey*. (NBER Working Paper No. 15836). National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/papers/w15836

Garin, A. y Rothbaum, J. (2025). The long-run impacts of public industrial investment on local development and economic mobility: Evidence from World War II. *The Quarterly Journal of Economics*, *140*(1), 459–520.

Hausmann, R. e Hidalgo, C. A. (2011). The network structure of economic output. *Journal of Economic Growth*, *16*(4), 309–342.

Hausmann, R. y Rigobon, R. (2003). An alternative interpretation of the resource curse: Theory and policy implications (Working Paper No. 9424). National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w9424

Hidalgo, C. A. y Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *106*(26), 10570–10575. https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106

Hsieh, C., Hurst, E., Jones, C. I. y Klenow, P. J. (2019). The allocation of talent and U.S. economic growth. *Econometrica*, *87*(5), 1439–1474. https://doi.org/10.3982/ECTA11427

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

Huneeus, F. (2018). Production network dynamics and the propagation of shocks *(Tesis doctoral dissertation). Princeton University.*

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

Irwin, D. A. (2021). The rise and fall of import substitution. *World Development*, *139*, 105306. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105306

Jácome, L. I. y Pienknagura, S. (2022). Central bank independence and inflation in Latin America: Through the lens of history *(IMF Working Paper No. WP/22/186). Fondo Monetario Internacional. https://doi.org/10.5089/9798400219030.001*

Juhász, R., Lane, N. y Rodrik, D. (2023). The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, *16*, 213–242. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638

Juhász, R. y Steinwender, C. (2024). Industrial policy and the great divergence. *Annual Review of Economics*, *16*(1), 27–54. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-091523-044259

Kantor, S. y Whalley, A. T. (2023). *Moonshot: Public R&D and Growth* (Working Paper No. 31471). National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w31471

Kim, M., Lee, M. y Shin, Y. (2025). *The plant-level view of an industrial policy: The Korean heavy industry drive of 1973*. NBER Working Paper 29252 (2021), https://doi.org/10.3386/w29252.

Kotsadam, A., Olsen, E. H., Knutsen, C. H. y Wig, T. (2015). *Mining and local corruption in Africa*. *American Journal of Political Science*, vol. 61, no. 2, 2017, pp. 320–34. *JSTOR*, http://www.jstor.org/stable/26384734.

Lane, N. (2025). Manufacturing revolutions: Industrial policy and industrialization in South Korea. *The Quarterly Journal of Economics*, *140*(3), 1683–1741. https://doi.org/10.1093/qje/qjaf025

Maloney, W. F. y Molina, C. (2019). *Is automation labor-displacing in the developing countries, too? Robots, polarization, and jobs*. Grupo Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/33301

McMillan, M., Rodrik, D. y Verduzco-Gallo, Í. (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*, *63*, 11–32. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.10.012

Nayyar, G., Pleninger, R., Vorisek, D. y Yu, S. (2024). *Digitalization and Inclusive Growth*. Banco Mundial.

OIT. (2025). *Labour informality* [conjunto de datos]. Organización Internacional del Trabajo. https://ilostat.ilo.org/es/topics/informality/

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

PNUD. (2024). The changing faces of poverty in *Latin America and the Caribbean. Latin America and the Caribbean*. https://www.undp.org/latin-america/blog/changing-faces-poverty-latin-america-and-caribbean

Reinhart, C. M., Reinhart, V. y Trebesch, C. (2016). Global cycles: Capital flows, commodities, and sovereign defaults, 1815–2015. *American Economic Review*, *106*(5), 574–580.

Riley, S. P. (1998). The political economy of anti-corruption strategies in Africa. *The European Journal of Development Research*, *10*(1), 129–159.

Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, *21*(1), 1–33.

Rodrik, D. y Stiglitz, J. E. (2024). *A New Growth Strategy for Developing Nations. The New Global Economic Order*. Routledge, 2025. 89-107

Sala-i-Martin, X. y Subramanian, A. (2013). Addressing the natural resource curse: An illustration from Nigeria. *Journal of African Economies*, *22*(4), 570–615.

Sundström, A. (2016). *Understanding illegality and corruption in forest management: A literature review*. Journal of Environmental Management, 181. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.07.020

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

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

2

Reducir la informalidad y cerrar las brechas de habilidades

72
Introducción

74
El panorama del empleo y las empresas informales en América Latina y el Caribe

87
Cómo el empleo informal limita la productividad

89
¿Por qué persiste la informalidad? Restricciones sobre las habilidades, las empresas y las instituciones

90
Políticas de formalización

95
Políticas activas para el mercado de trabajo orientadas a desarrollar habilidades y apoyar las transiciones laborales

98
Capital humano, formalización y crecimiento

101
Promover la formalización y la productividad en sectores con uso intensivo de mano de obra

104
Conclusiones

107
Capítulo 2 Apéndice

108
Referencias

Capítulo 2.

REDUCIR LA INFORMALIDAD Y CERRAR LAS BRECHAS DE HABILIDADES

Brassiolo, Pablo | Estrada, Ricardo | Asistente de investigación: Pablo Fernández

Resumen

La informalidad continúa siendo un rasgo estructural de los mercados laborales de América Latina y el Caribe, y afecta a más de la mitad de los trabajadores de la región. En este capítulo, se presenta una evaluación actualizada de la informalidad, y se destaca la heterogeneidad entre países, los tipos de trabajadores y el tamaño de las empresas, así como el impacto negativo que tiene sobre la productividad agregada. A escala individual, los trabajadores informales enfrentan trayectorias laborales inestables, acceso limitado a la protección social, y menores oportunidades para desarrollar sus habilidades. En términos generales, la informalidad ralentiza el crecimiento productivo, ya que permite la supervivencia de empresas menos productivas y obstaculiza la acumulación de capital humano en la fuerza laboral. A lo largo del capítulo, se señalan dos márgenes de informalidad diferenciados: (i) el margen extensivo (si las empresas están registradas) y (ii) el margen intensivo (si las empresas formales emplean trabajadores de manera informal). Al mismo tiempo, se subraya el papel central que desempeña el cuentapropismo en el panorama de la informalidad de la región.

En la segunda parte del capítulo, se analizan datos sobre tres grandes estrategias de políticas para abordar la informalidad: (i) reducir los costos de la formalización y mejorar la aplicación de las regulaciones laborales; (ii) apoyar el desarrollo de habilidades y el acceso al empleo formal mediante políticas activas del mercado de trabajo, en particular, relativas a capacitación y servicios de intermediación laboral; y (iii) aumentar la productividad de las pequeñas empresas a través de abordajes sectoriales y políticas complementarias que respalden la transición hacia el empleo formal. Por último, el capítulo concluye que no existe una solución única para todos los casos. El diseño de las políticas debe contemplar los distintos márgenes de informalidad y las diferentes capacidades institucionales, al tiempo que promueva una agenda más amplia de productividad e inclusión, enmarcada en el contexto de veloces cambios tecnológicos y estructurales.

Introducción

El empleo informal continúa siendo un rasgo distintivo de los mercados laborales de América Latina y el Caribe (ALC). A pesar de cierto avance observado en las últimas décadas, la informalidad aún afecta a más de la mitad de la fuerza laboral de la región, y, a menudo, priva a los trabajadores de derechos laborales básicos, protección social y acceso a oportunidades productivas. Además, la informalidad plantea un desafío para el crecimiento económico al limitar la acumulación de capital humano, socavar la calidad del empleo y distorsionar la asignación de recursos entre las empresas.

En este capítulo, se analizan las causas y consecuencias de la informalidad en ALC y se examinan opciones de políticas para promover el empleo formal. En la primera parte, se presenta un análisis general de los mercados de trabajo informales de la región, y se señala su heterogeneidad entre los países y los tipos de trabajadores. Asimismo, se distingue entre el margen extensivo (si las empresas están registradas) y el intensivo (si las empresas registradas emplean trabajadores sin contratos formales). Además, se explora el modo en que la informalidad obstaculiza la productividad en su conjunto a través de tres canales principales: menor acumulación de capital humano, alta rotación laboral y mala asignación de recursos entre las empresas. En conjunto, el diagnóstico muestra que la informalidad en ALC es prevalente y que se concentra en el cuentapropismo y en pequeñas empresas, ambos de baja productividad, con un margen (intensivo) considerable al interior de cada empresa. Dado que ello refleja ampliamente las respuestas de equilibrio ante las brechas de productividad y las existentes entre el costo laboral para las firmas y el salario neto que reciben los trabajadores, la reducción perdurable de la informalidad depende de aumentar la productividad y acortar la brecha de costos entre los sectores formal e informal.

La acumulación de capital humano a lo largo del ciclo de vida desempeña un papel central en los resultados del mercado de trabajo. Los déficits tempranos de nutrición, salud o habilidades básicas, así como el acceso desigual a educación y capacitación de calidad, a menudo se traducen en menor empleabilidad y mayores riesgos de caer en el empleo informal en la adultez. A su vez, la informalidad refuerza estos déficits al ofrecer menos oportunidades de capacitación y desarrollo laboral, lo que perpetúa la trampa de la baja productividad. Abordar estas dinámicas requiere inversiones sostenidas en capital humano, desde la primera infancia hasta la educación terciaria y el aprendizaje a lo largo de la vida, de modo tal que los trabajadores adquieran las habilidades que demanda una economía en proceso de transformación y accedan a empleos formales de mejor calidad.

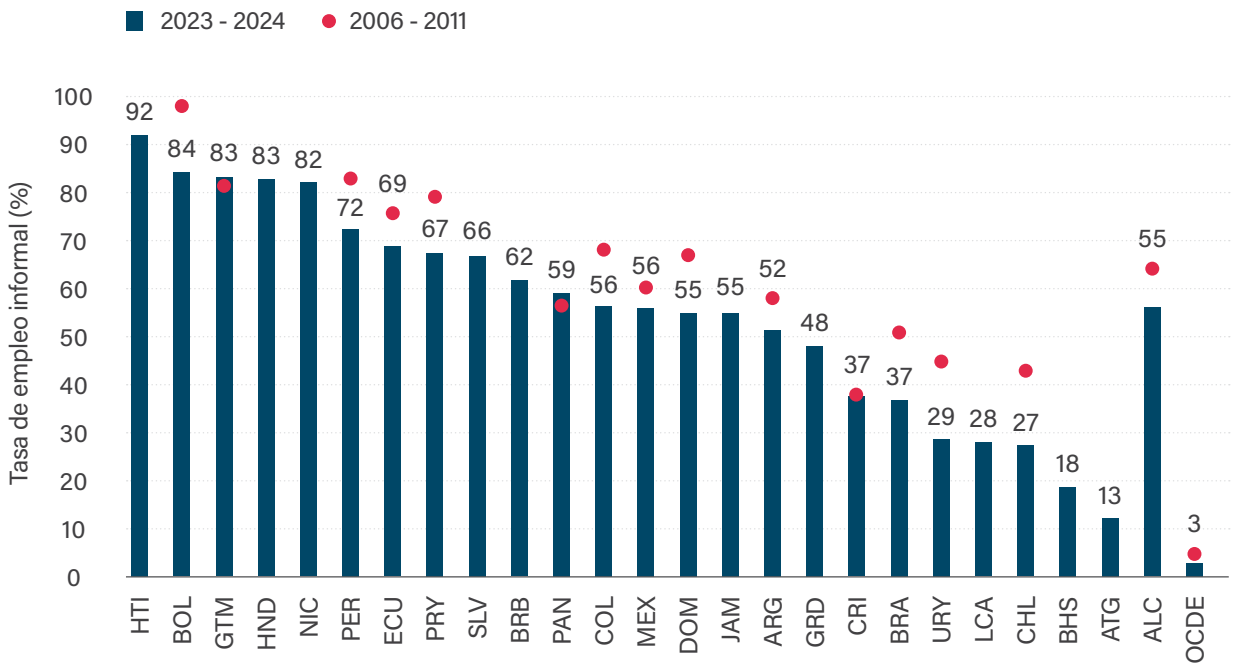
En la segunda parte del capítulo, se analizan las políticas, con sustento en los datos que aportan tres estrategias complementarias: (i) las políticas de formalización, que implican reducción de costos, realineación de incentivos y cumplimiento normativo, y que afectan ambos márgenes de la informalidad; (ii) programas activos del mercado de trabajo destinados a fortalecer habilidades y la intermediación laboral, y (iii) medidas dirigidas a respaldar la formalización y la productividad en sectores de alta informalidad.

Si bien el presente capítulo se concentra en intervenciones específicas destinadas al mercado laboral, las estrategias más amplias son igualmente importantes para reducir la informalidad a lo largo del tiempo. En una sección especial que se presenta más adelante, desarrollamos el papel que cumple el fortalecimiento del capital humano en lo que hace a mejorar el empleo formal y complementar las políticas activas destinadas al mercado laboral. Al mismo tiempo, las políticas complementarias que fomentan la innovación y estimulan la productividad de las empresas, analizadas en un capítulo separado, también juegan un papel crucial en la reducción de la distancia que separa el sector formal del informal.

El panorama del empleo y las empresas informales en América Latina y el Caribe

La informalidad es un rasgo distintivo de los mercados laborales de ALC. A pesar de ciertos avances registrados en los últimos 20 años, el empleo informal aún conserva una amplia participación en el empleo total de la región, y oscila entre el 27 % y el 84 % según el país. De acuerdo con la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo informal incluye tanto a los trabajadores asalariados de empleos informales como a los trabajadores por cuenta propia del sector informal. Estos últimos representan un componente clave de la informalidad en la región. Tales niveles son considerablemente más altos que los observados en las economías avanzadas y están muy por encima del promedio de los países de la OCDE (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1
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 del período 2006–2011. Para 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). El promedio de ALC para el período 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 utilizando el indicador armonizado de la OIT, basado en la categoría ocupacional y las características del empleo principal del trabajador.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de ILOSTAT (OIT, 2025d).

La mayoría de los países redujeron las tasas de informalidad respecto de principios de la década de 2000, pero la disminución fue desigual y, en muchos casos, moderada. En consecuencia, existe una porción sustancial de la actividad económica de ALC que opera fuera de los marcos regulatorios impositivos, laborales y otros entornos regulatorios, lo que tiene enormes consecuencias para el crecimiento, la desigualdad y la calidad del empleo.

La informalidad no constituye un fenómeno homogéneo. Afecta a los trabajadores y a las empresas de manera diferente y refleja un abanico de motivaciones, limitaciones y factores institucionales. En las siguientes secciones, se examina esta heterogeneidad desde las perspectivas tanto del trabajador como de las empresas.

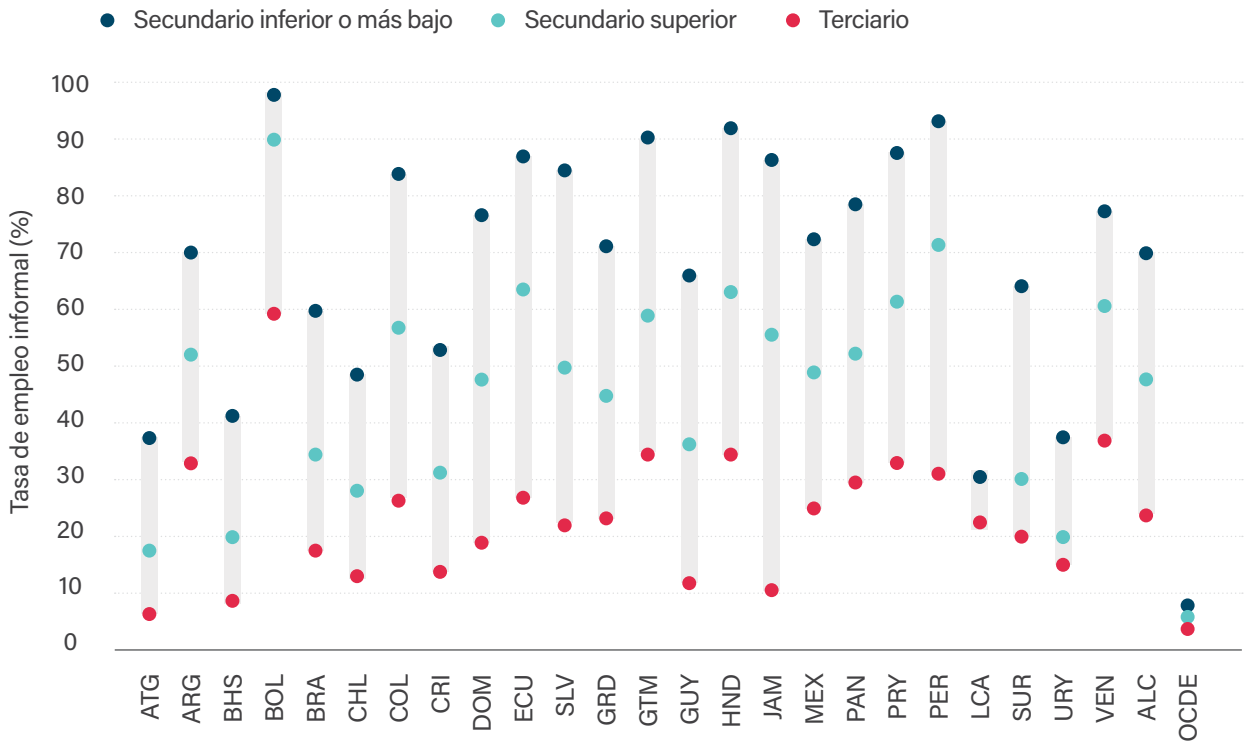
Trabajadores informales: perfil y consecuencias

Desde la perspectiva de los trabajadores, la informalidad laboral tiende a concentrarse entre quienes enfrentan mayor vulnerabilidad socioeconómica. Como ya se mencionó, abarca tanto a los asalariados de empleos informales como a los trabajadores por cuenta propia; estos últimos son particularmente predominantes en los grupos vulnerables de la región. En promedio, el empleo por cuenta propia representa cerca del 39 % del empleo total en ALC, y presenta valores que van desde el 22 % en Barbados hasta el 66 % en Bolivia. Asimismo, la informalidad es más común entre los jóvenes, los adultos mayores y los trabajadores de calificación baja (Álvarez et al., 2020).

Los patrones por género revelan una realidad con matices. Las mujeres registran mayores tasas de informalidad en el empleo asalariado, en parte debido a la necesidad de horarios flexibles para compatibilizar las responsabilidades de cuidado que recaen sobre ellas en forma desproporcionada (Berniell et al., 2021). Sin embargo, en el empleo total, las brechas de género suelen ser reducidas y varían entre los países (Gráfico A.1). Este aparente rompecabezas refleja dos fuerzas. La primera engloba los efectos de composición: los hombres tienden a estar más representados en el empleo por cuenta propia (en especial, en actividades informales), mientras que las mujeres están relativamente más concentradas en el trabajo asalariado. La segunda está presente en las diferencias intercategoriales: en varios países, y, en particular, entre quienes tienen niveles educativos más altos, el empleo femenino por cuenta propia tiene menos probabilidades de ser informal que el masculino. Existen datos comparativos recientes que avalan este patrón (Berniell et al., 2024). Asimismo, la informalidad es sistemáticamente mayor en las zonas rurales que en las urbanas, lo que da lugar a amplias brechas urbano-rurales en muchos países (Gráfico A.2). Por último, uno de los determinantes más robustos de la informalidad es el nivel educativo de los trabajadores. En todos los países de ALC, las tasas de empleo informal declinan de manera sistemática a medida que aumenta el nivel de educación alcanzado (Gráfico 2.2).

Otra de las características del empleo informal es la alta rotación laboral y la inestabilidad de las trayectorias individuales. En estudios anteriores, se documentó que las transiciones hacia la informalidad y desde ella son más frecuentes, y más sensibles a las fluctuaciones macroeconómicas, que en el sector formal, mientras que los empleos informales suelen durar menos y ser más volátiles (Ulyssea, 2020).

Gráfico 2.2
Tasa de empleo informal por nivel educativo alcanzado (%)



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: Elaboración propia con datos tomados de ILOSTAT (OIT, 2025a, 2025b).

Datos más recientes indican que este patrón no es solo cíclico, sino estructural: la mayoría de los trabajadores de ALC, así como de otras regiones en vías de desarrollo, con frecuencia oscilan entre empleos informales y períodos de desempleo o inactividad a lo largo de su trayectoria laboral. Esta persistente inestabilidad limita la acumulación de habilidades específicas para un puesto de trabajo. Además, los asalariados informales reciben menos capacitación por parte de la empresa, y muchos cuentapropistas carecen de oportunidades para aprender de sus pares, lo que ralentiza aún más la acumulación de habilidades. A su vez, tal dinámica obstaculiza la movilidad ascendente y reduce el acceso a la protección social que otorga el empleo. Como resultado, numerosos trabajadores quedan atrapados en trayectorias del mercado laboral precario, y no pueden hacer una transición hacia empleos más estables y productivos (Donovan et al., 2023).

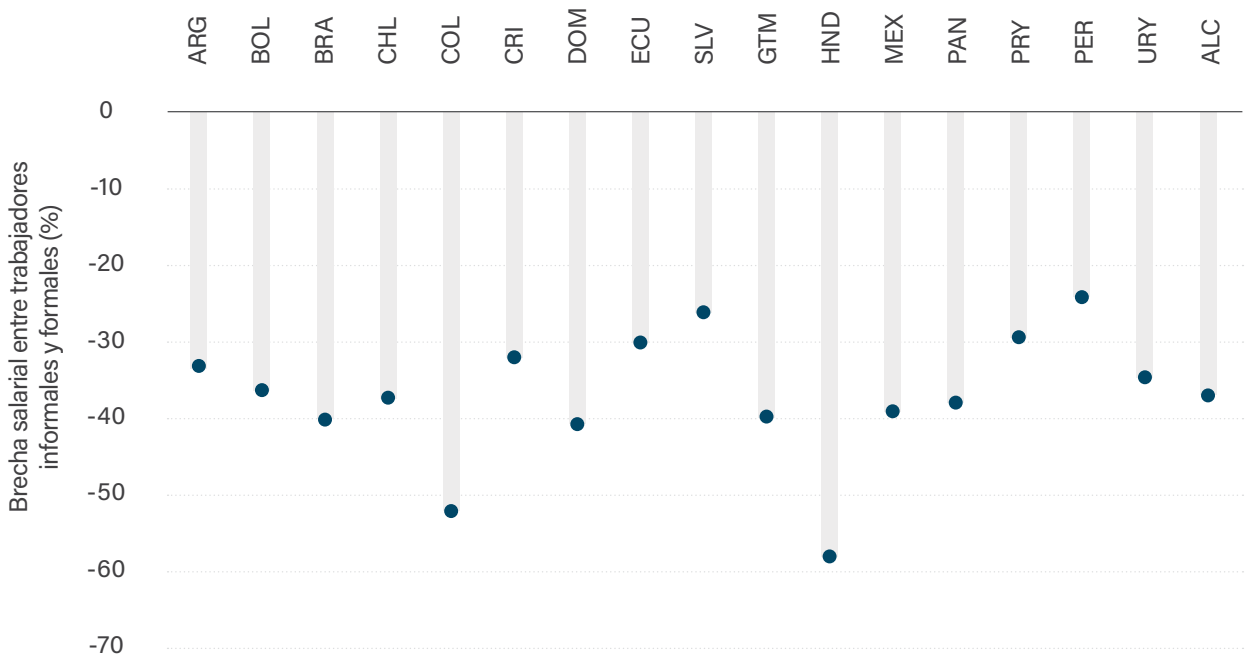
Si bien, a menudo, la informalidad se considera una traba para la movilidad ascendente, también puede actuar como un estabilizador en contextos donde los empleos formales son escasos. El empleo informal puede verse como una alternativa temporaria al desempleo, y permitir, así, a los trabajadores, mantener su ingreso mientras buscan oportunidades más estables. En este sentido, la informalidad puede amortiguar los efectos de las crisis o de las alteraciones del mercado laboral, al tiempo que provee el beneficio de brindar un bienestar de corto plazo (Villena-Roldán, 2024). No obstante, este papel estabilizador normalmente conlleva costos de largo plazo: una vez en el sector informal, muchos trabajadores enfrentan barreras persistentes para transitar hacia el empleo formal (Donovan et al., 2023). Esta naturaleza dual de la informalidad, como válvula de seguridad de corto plazo y potencial trampa de largo plazo, ilustra la complejidad de diseñar políticas que den respuesta a la necesidad de proteger los medios de subsistencia al tiempo que incentiven la formalización sostenible.

El acceso limitado a la protección social es una consecuencia de estrecha vinculación con el empleo informal. En la mayoría de los países de ALC, los sistemas de protección social están fuertemente ligados al empleo formal. Los beneficios tales como pensiones, atención médica y seguro de desempleo suelen depender de las contribuciones sobre la nómina. En consecuencia, los trabajadores informales, ya sean cuentapropistas o asalariados sin contrato formal, a menudo se ven excluidos de estos beneficios. Si bien en muchos países de la región se amplió el acceso a programas no contributivos de protección social, la alta prevalencia de la informalidad sigue limitando tanto la cobertura como la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas contributivos (Álvarez et al., 2020).

El empleo informal también se asocia con menores ingresos. En promedio, los trabajadores informales ganan significativamente menos que sus contrapartes formales, patrón uniforme que se observa en todos los países de la región (Gráfico 2.3). Además, esta brecha de ingresos persiste aun después de haberse considerado las características observables, como educación y ocupación (Ulyssea, 2025).

Sin embargo, los datos emparejados empleador-empleado de Brasil indican que gran parte de esta brecha salarial refleja diferencias en la calidad de las empresas más que en las prácticas remunerativas per se. Ulyssea (2018) muestra que, una vez que se incluyen los efectos fijos de empresa en las regresiones salariales, la brecha del salario formal-informal se vuelve estadísticamente insignificante. Ello sugiere que, dentro de una misma empresa, los trabajadores formales e informales que tienen habilidades similares tienden a realizar tareas comparables y a recibir un salario semejante. La penalización salarial que se asocia a la informalidad no surge de la condición de informal en sí, sino del acceso desigual a empresas que ofrecen una mejor remuneración. En consecuencia, las políticas que solo convierten los empleos informales de empresas de baja productividad en empleos formales, sin mejorar la capacidad de la empresa ni el emparejamiento de los trabajadores con empleadores más productivos, tienen poca probabilidad de generar importantes aumentos de productividad. Tal segmentación del acceso a oportunidades de empleos de calidad refuerza las desigualdades existentes en el mercado laboral y limita la movilidad de ingresos de los trabajadores informales.

Gráfico 2.3
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 disponibles más recientes son de años anteriores: Bolivia (2021), Guatemala (2014) y Honduras (2019).

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la encuesta de hogares de CEDLAS y Banco Mundial (2024), y del Banco Mundial (2025).

Las empresas y los márgenes de la informalidad

La informalidad laboral también puede analizarse desde la perspectiva de las empresas. Del lado del empleador, en el mercado de trabajo, la informalidad tiene dos aspectos diferenciados: cuando las empresas no están registradas en virtud de la legislación vigente (margen extensivo) y cuando las empresas registradas incorporan trabajadores sin cumplir con las obligaciones laborales formales (margen intensivo).[1] Tal distinción permite aclarar los diferentes mecanismos y motivaciones que subyacen al empleo informal.

Las empresas informales tienden a ser más pequeñas y menos productivas que las formales. Adoptan prácticas de gestión más débiles, usan menos tecnología y su capacidad de inversión es más limitada. Asimismo, suelen emplear trabajadores con menores niveles educativos alcanzados y pagan salarios más bajos (Aberra et al., 2022). En otras palabras, las empresas informales no solo operan fuera del marco jurídico, sino que también, en promedio, presentan un peor desempeño económico y ofrecen empleos de menor calidad. No obstante, estas diferencias no implican una segmentación rígida. Datos recientes muestran que existe un solapamiento sustancial en las distribuciones de productividad de las empresas formales e informales, en el que ambos tipos coexisten dentro de los mismos sectores económicos, y, a menudo, producen bienes y servicios similares (Ulyssea, 2025).

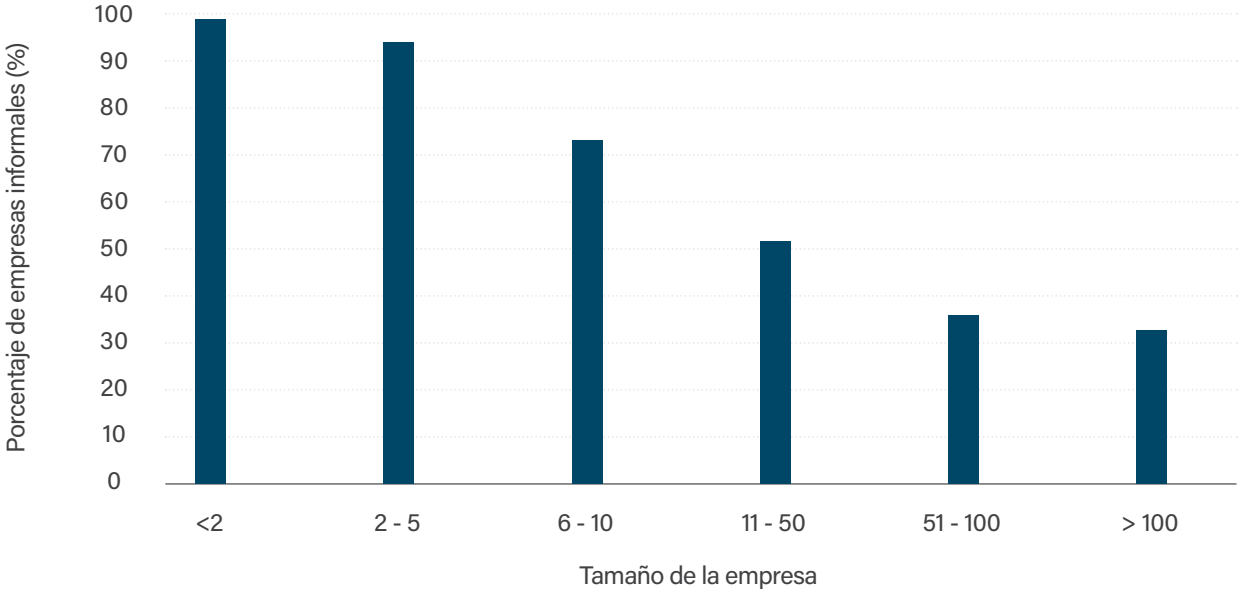
Muchas empresas formales incorporan parte de su fuerza laboral sin cumplir con sus obligaciones legales, lo que refleja la pertinencia del margen intensivo de la informalidad. Por ejemplo, en México, cerca del 25 % de los trabajadores que emplean las empresas registradas no están inscriptos en el sistema del seguro social (Samaniego de la Parra y Fernández Bujanda, 2024). En el sector manufacturero de Perú, esta proporción se eleva al 42 % (Cisneros-Acevedo, 2022).

Ambos márgenes de informalidad tienden a disminuir a medida que aumenta el tamaño de la empresa (Alvarez y Ruane, 2024; Ulyssea, 2018). Los datos del censo económico de México ilustran claramente este patrón: la proporción de empresas informales (margen extensivo) cae abruptamente del 99 % entre las que tienen menos de dos empleados al 34 % entre las que tienen más de 100. Del mismo modo, la proporción de trabajadores informales de las empresas formales (margen intensivo) disminuye del 37 % al 23 % en el mismo espectro de tamaño empresarial (Gráfico 2.4).

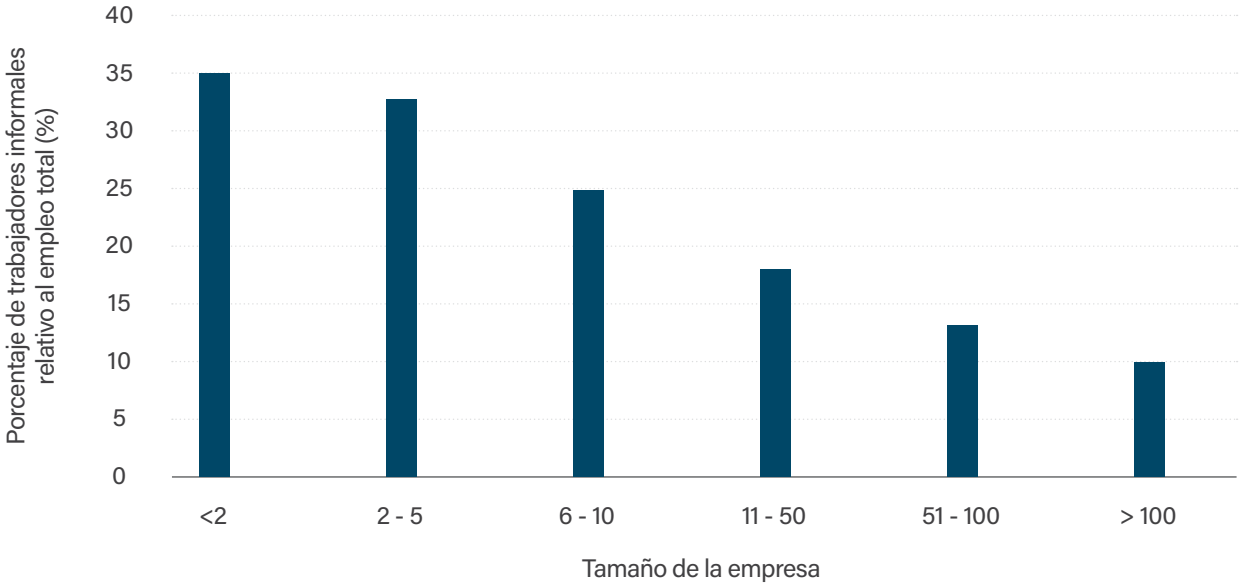
1. Para las empresas, el cumplimiento legal pocas veces es binario. Según Ulyssea (2018), la distinción se hace entre: (i) el margen extensivo, o sea, registro y aranceles de ingreso; y (ii) el margen intensivo, es decir, incorporar personal sin contratos formales. Asimismo, muchas firmas registradas evaden impuestos o incumplen normas solo en parte, es decir que es habitual observar un "cumplimiento parcial" (p. ej., subdeclaracinoes fiscales, incumplimiento de normas ambientales/de seguridad industrial/sanitarias).

Gráfico 2.4
Informalidad por tamaño de empresa en México: Márgenes extensivo e intensivo (%)

Panel A. Margen extensivo



Panel B. Margen intensivo

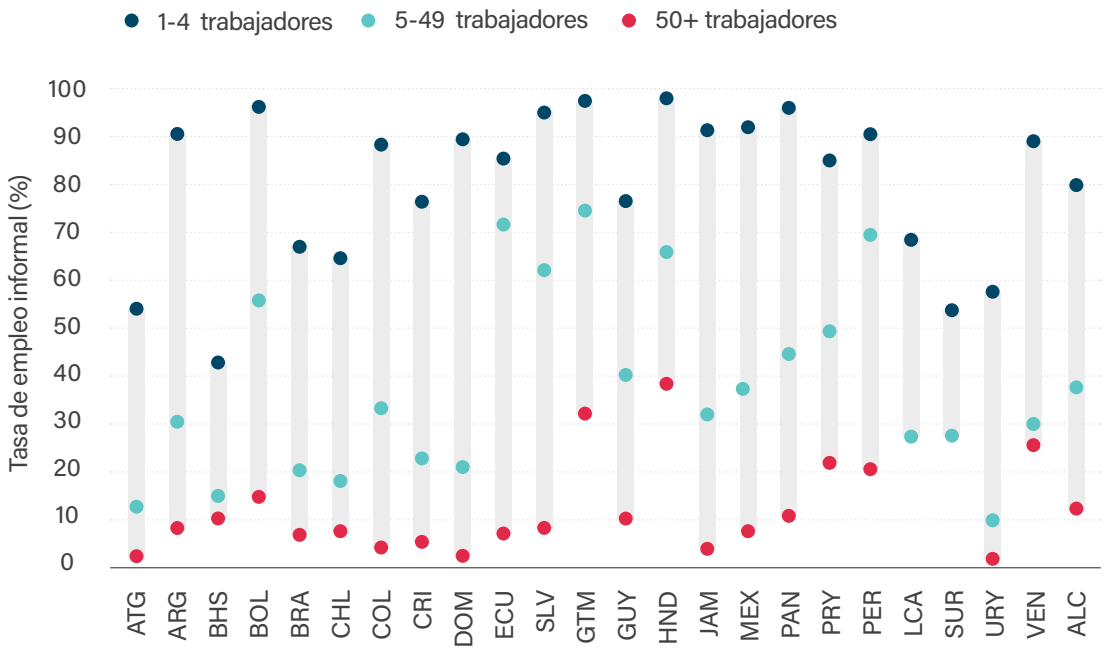


Nota: El panel izquierdo del gráfico muestra el porcentaje de empresas informales por categoría de tamaño de empresa, mientras que el panel de la derecha refleja el porcentaje promedio de trabajadores informales de las empresas formales. Las estimaciones están basadas en datos del censo económico de México de 2019. Una empresa se considera formal si está registrada tanto en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), lo que indica que declara sus empleados a los fines de la cobertura del seguro social, como en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), lo que refleja que está formalmente registrada a efectos impositivos. Las empresas que no cumplen al menos con una de estas condiciones se clasifican como informales. Se considera que una persona tiene empleo informal si el empleador no le aporta contribuciones del seguro social.

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos del *Censo Económico 2019* (INEGI, 2020), procesados a través del Laboratorio de Microdatos del INEGI.

Desde una perspectiva más amplia, los datos comparados entre países confirman que el empleo informal es considerablemente más prevalente en las empresas de menor tamaño. En ALC, las tasas de informalidad de las empresas que tienen hasta cuatro empleados duplican las de aquellas con cinco a 50 empleados, y cuadruplican las observadas en empresas que superan los 50 empleados (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5
Tasa de empleo informal por tamaño de empresa (%)



Nota: El gráfico muestra la tasa disponible más reciente 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 disponibles más recientes corresponden a años anteriores: Bahamas (2019), Honduras (2017), Venezuela (2017).

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de ILOSTAT (OIT, 2025c).

Existen diversos mecanismos que explican por qué la informalidad declina según el tamaño de la empresa en ambos márgenes. Respecto del margen extensivo, los costos (o la pérdida de beneficios) asociados con operar en la informalidad tienden a aumentar conforme aumenta la dimensión de la empresa. Las más grandes enfrentan mayores riesgos de ser detectadas por las autoridades y tienen incentivos más fuertes para ingresar a la actividad formal debido a su necesidad de crédito, facturación o entablar relaciones comerciales formales. Con relación al margen intensivo, la proporción de trabajadores informales de las empresas formales también disminuye con el tamaño de estas, posiblemente porque las empresas más grandes son más visibles y, por lo tanto, es más probable que sean objeto de inspecciones. En contraste,

la fiscalización sistemática del cumplimiento de la legislación laboral por parte de las empresas más pequeñas es más costosa para el Estado.

En conjunto, estos patrones indican que la informalidad no está distribuida aleatoriamente en la estructura productiva. Por el contrario, refleja elecciones racionales hechas por empresas que enfrentan diferentes costos, riesgos y restricciones, según su escala.

La persistencia de la informalidad y el impacto de la pandemia

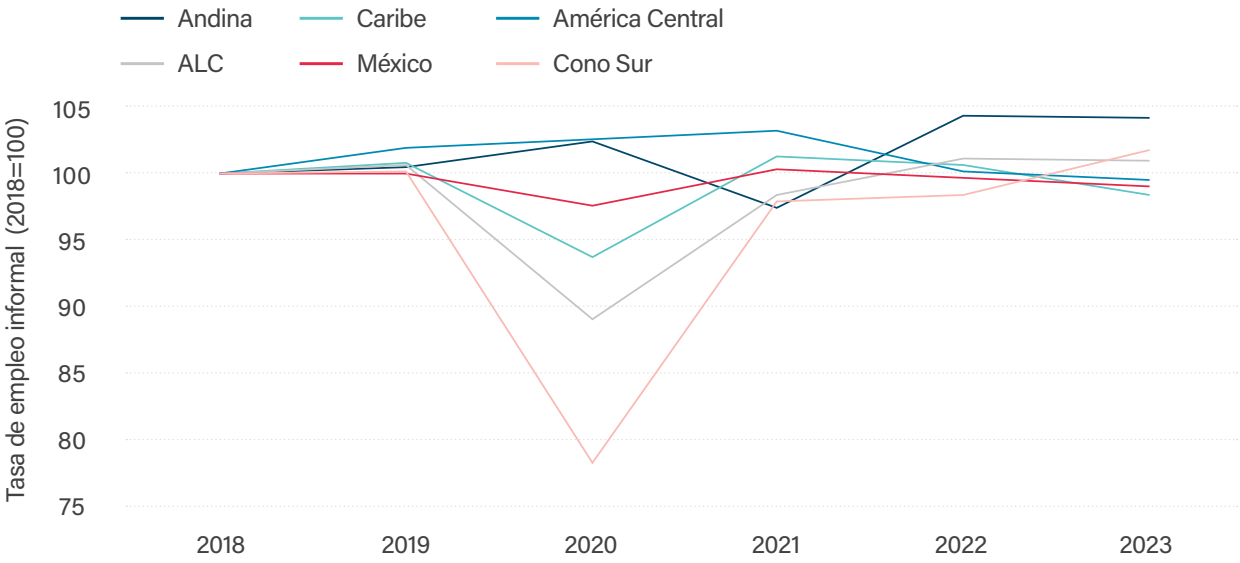
La mayor parte de los países de la región redujeron la informalidad, en comparación con el comienzo de la década de 2000, en particular debido a la creación de empleos formales durante el *boom* de las materias primas. Sin embargo, en los últimos años, este avance se detuvo, y la informalidad continúa siendo alta, lo que resalta su naturaleza estructural.

La pandemia del COVID-19 aportó nuevas perspectivas acerca de la dinámica del empleo informal. A diferencia de crisis anteriores, en 2020 se perdieron más trabajos informales que formales, en gran medida porque el impacto recayó en sectores con alto grado de empleo informal y fuertes requerimientos de presencialidad, tales como el comercio, los servicios personales y la construcción (Acevedo et al., 2021).

A medida que se flexibilizaban las restricciones de movilidad, se producía un rebote del empleo informal, a menudo con más vigor que lo que se observaba en el formal. El Gráfico 2.6 muestra esta trayectoria en V en subregiones de ALC entre 2018 y 2023, la que revela una considerable variación entre las regiones.

Asimismo, se ha sugerido que la pandemia puede haber acelerado el desplazamiento hacia nuevos modos de informalidad entre trabajadores que antes tenían empleo formal, tales como los contratos temporarios, arreglos laborales con trabajadores independientes *(freelance)* y trabajos mediados por plataformas, todos los cuales ofrecen protección limitada. Las encuestas de hogares quizá no reflejen estos cambios en su totalidad, lo que entorpece el seguimiento de la informalidad y el diseño de políticas efectivas (Leyva y Urrutia, 2021).

Gráfico 2.6
Evolución de la tasa de empleo informal por subregión



Nota: El gráfico muestra la tasa de empleo informal en América Latina y el Caribe por subregión sobre la base de los datos disponibles más recientes para cada país entre 2018 y 2023. En los casos en que no había datos para un año específico, los valores se imputaron utilizando el promedio de los años adyacentes. 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.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de ILOSTAT (OIT, 2025g).

Desafíos emergentes: los nuevos avances tecnológicos y la informalidad

El cambio tecnológico es un gran impulsor de los resultados del mercado laboral, pero sus efectos son complejos y desparejos. Las olas pasadas de innovación tecnológica, en particular durante la revolución de las TIC, desplazaron a los trabajadores de ocupaciones fuertemente rutinarias y favorecieron la polarización laboral, ya que el crecimiento del empleo se concentró en trabajos de calificación baja y muy alta. Sin embargo, en ALC, los datos recientes sugieren un patrón diferente. Brambilla et al. (2023) hallaron pocos signos de polarización en la región y muestran que el crecimiento del empleo se concentró en ocupaciones de calificación baja y media. Ello indicaría una adopción más gradual de las tecnologías que ahorran mano de obra en comparación con las economías avanzadas, posiblemente a causa de factores estructurales tales como la alta informalidad, bajos niveles educativos alcanzados promedio y la composición sectorial del empleo.

Con miras al futuro, las tecnologías emergentes, como la digitalización y la inteligencia artificial (IA), podrían reconfigurar los mercados laborales de nuevas maneras. A diferencia de olas anteriores, los sistemas de IA, incluidos los últimos avances en IA generativa (IAGen), podrían realizar tareas cognitivas no solo

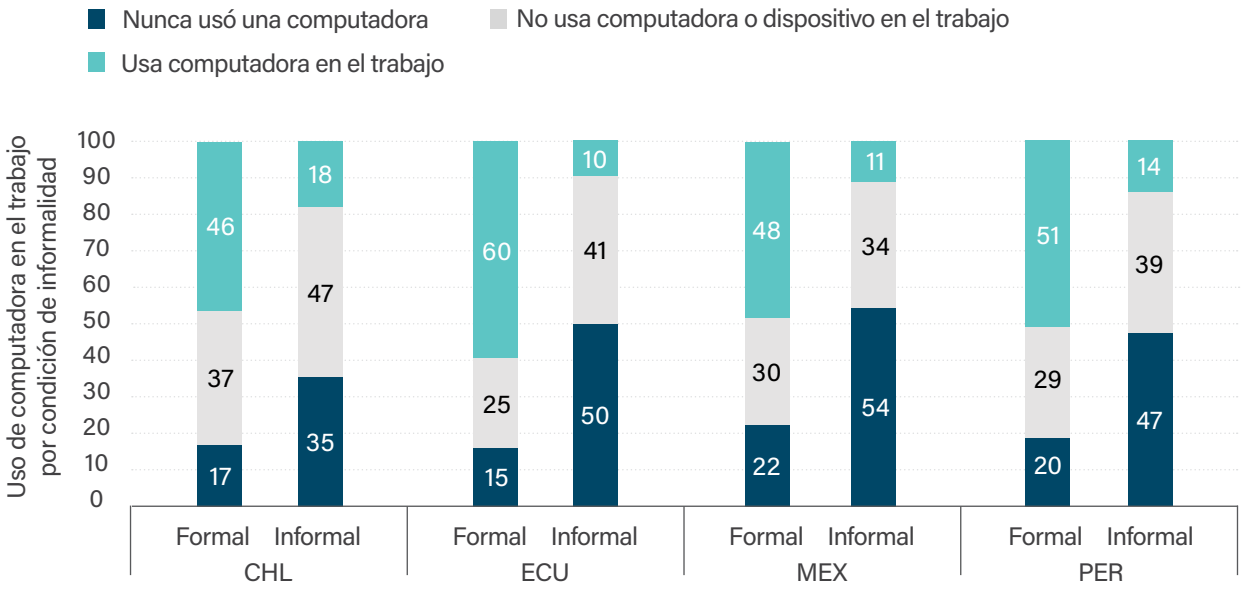
rutinarias, sino también no rutinarias, lo que introduce mayor incertidumbre sobre su impacto. Tal como destaca Autor (2022), los efectos de las innovaciones tecnológicas recientes van más allá de la automatización: implican la creación de tareas y ocupaciones nuevas, cambios en la demanda de habilidades y transformación organizacional. Toda evaluación de las implicancias para el empleo y la informalidad en la región debe tener en cuenta estas dinámicas más amplias.

¿De qué modo la digitalización y la IA reconfigurarán la informalidad? Hay cuatro canales que son particularmente importantes en entornos de alta informalidad. En primer lugar, la automatización y la reorganización de tareas pueden desplazar el trabajo rutinario al tiempo que elevan la demanda de tareas complementarias, y esto tiene efectos netos ambiguos sobre la informalidad. En segundo lugar, la digitalización podría afectar el emparejamiento laboral y las habilidades: es posible que la selección de personal por medios electrónicos y la capacitación adaptativa simplifiquen ciertas transiciones, pero también pueden ampliar las brechas para los trabajadores de calificación baja. Tercero, las tecnologías que facilitan el cumplimiento normativo, como la facturación electrónica, los pagos electrónicos y las ID digitales, pueden bajar el costo privado de las transacciones formales y visibilizar el cumplimiento. Por último, la intermediación de las plataformas reduce los costos de ingreso y búsqueda de personal, pero puede distorsionar el estado laboral de las personas al desplazar los márgenes entre el empleo por cuenta propia y la informalidad salarial. En ALC, donde hay un alto grado de informalidad, de uso del efectivo y de disparidad en el acceso digital, es probable que estos canales interactúen fuertemente con las fricciones de base, con lo que el rumbo del cambio de la informalidad se vuelve, en última instancia, una cuestión empírica.

Existen estudios recientes que han comenzado a evaluar el modo en que estas dinámicas podrían jugar en los países de ingresos bajos y medios. Un principio analítico útil es la brecha entre exposición y capacidad: potencial exposición de tareas a la IAGen versus la capacidad de los trabajadores y las empresas de adoptarla y complementarla. Un abordaje consiste en combinar los índices de exposición a nivel ocupacional, sobre la base de la alineación entre las tareas laborales y lo que puede hacer la IAGen, con los datos de encuestas sobre la fuerza de trabajo, lo que permite realizar comparaciones intra- e interpaíses. La exposición ocupacional a la IAGen es mayor en países más ricos que en países más pobres, y la variación interpaís es muy grande en términos de educación, formalidad y tipo de ocupación. Los trabajadores formales, que tienen un nivel educativo más alto, y que se dedican a ocupaciones de oficina o técnicas, suelen tener más exposición a la IAGen, lo que sugiere que estas tecnologías podrían afectar de manera desproporcionada a segmentos más calificados de la mano de obra. La exposición por sí sola no necesariamente conduce al desplazamiento laboral: también puede reflejar oportunidades de aumento de la productividad, según la capacidad que tengan los trabajadores y las empresas para adoptar y complementar la tecnología (Demombynes et al., 2025).

En ALC, Gmyrek et al. (2024) muestran que este potencial se ve restringido por fuertes brechas digitales. Según los autores, entre el 30 % y el 40 % del empleo de la región surge de ocupaciones expuestas a la IAGen, en particular los trabajos urbanos que requieren más educación y se encuentran en el sector formal. Sin embargo, el acceso limitado a Internet y una baja alfabetización digital en grandes segmentos de la mano de obra reducen la probabilidad de que la IA generativa realmente pueda adoptarse y aprovecharse. Estas brechas son especialmente pronunciadas entre los trabajadores formales e informales: los datos de la encuesta PIAAC realizada a poblaciones adultas indican que los empleados informales tienen una probabilidad mucho menor de usar computadoras en su labor diaria, lo que refleja que los niveles de interacción digital son más bajos y que la estructura de las tareas es menos intensiva en el uso de tecnologías y el procesamiento de información (Gráfico 2.7).[2] Estas brechas también se observan en calificaciones digitales más avanzadas: entre los trabajadores asalariados, los empleados informales tienen una probabilidad mucho mayor de carecer de las competencias mínimas necesarias para completar tareas que implican resolver problemas en entornos digitales (Gráfico 2.8).

Gráfico 2.7
Uso de computadoras en el trabajo por condición de formalidad

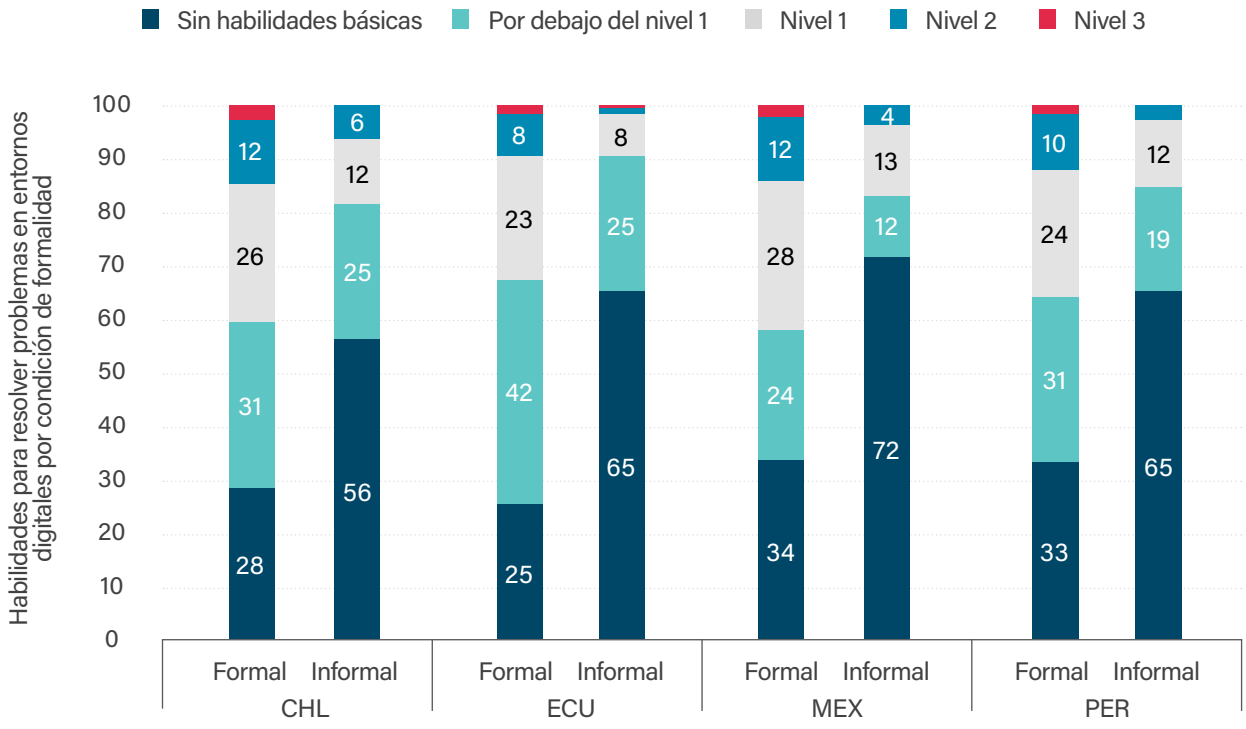


Nota: La muestra incluye trabajadores asalariados de entre 25 y 65 años. Los trabajadores formales se definen como aquellos empleados en virtud de un contrato permanente, de plazo fijo, a través de agencias de empleo temporario, de práctica profesional o de aprendizaje en el trabajo, o de cualquier otro tipo contractual normalizado. Los trabajadores informales son aquellos que carecen de contrato en su trabajo principal o realizan trabajo no remunerado.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de PIAAC (OCDE, 2011).

2. PIAAC es el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos de la OCDE, una encuesta a países acerca de las habilidades de los adultos y la realización de tareas.

Gráfico 2.8
Habilidades de resolución de problemas en entornos digitales por condición de formalidad



Nota: La muestra incluye trabajadores asalariados de entre 25 y 65 años. Los trabajadores formales se definen como aquellos empleados en virtud de un contrato permanente, de plazo fijo, a través de agencias de empleo temporario, de práctica profesional o de aprendizaje en el trabajo, o de cualquier otro tipo contractual normalizado. Los trabajadores informales son aquellos que carecen de contrato en su trabajo principal o realizan trabajo no remunerado. "Sin habilidades básicas" incluye individuos que nunca usaron una computadora, que no completaron el ejercicio de familiarización de la evaluación que se hace en computadora, o que optaron por hacerlo en papel.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de PIAAC (OCDE, 2011).

Si bien la digitalización y la IA entrañan un gran potencial, su impacto en ALC está íntimamente relacionado con fricciones preexistentes: alta informalidad, habilidades digitales desiguales y acceso desparejo a la tecnología. Los trabajadores informales, habitualmente con niveles menores de habilidades digitales y acceso más limitado a la tecnología, tienen menos probabilidades de beneficiarse de estas innovaciones y más de quedar rezagados. Garantizar que el cambio tecnológico conduzca a mercados laborales más inclusivos exige una gestión coordinada para expandir la infraestructura digital, fortalecer el desarrollo de habilidades y reducir las barreras estructurales que enfrenta el empleo formal.

Cómo el empleo informal limita la productividad

Más allá de las consecuencias directas que tiene para los trabajadores, la informalidad también socava la productividad, a escala tanto individual como agregada. Al restringir el desarrollo de habilidades pertinentes para el mercado laboral y debilitar los incentivos para invertir en educación, la informalidad reduce la acumulación de capital humano. En paralelo, distorsiona la asignación de recursos entre las empresas y obstaculiza el crecimiento empresarial, lo que, en última instancia, ralentiza el desarrollo económico.

Una de las razones por las que el empleo informal perjudica la productividad es su efecto sobre la acumulación de habilidades en el lugar de trabajo. Datos de México demuestran que el capital humano se construye más lentamente en empleos informales que en los formales. Mientras que el empleo formal brinda más oportunidades de capacitación y aprendizaje en el trabajo, el informal ofrece muchas menos vías de acceso al desarrollo de habilidades. Por consiguiente, los trabajadores informales tienden a acumular habilidades a un ritmo más lento e incluso pueden sufrir una depreciación de ellas durante episodios de desempleo o trabajo por cuenta propia. Ello enlentece el crecimiento salarial y reduce la productividad de la fuerza laboral más amplia (Bobba et al., 2021). Cuando amplios segmentos de la fuerza laboral pasan mucho tiempo de su trayectoria de trabajo en empleos informales con pocas oportunidades de aprendizaje, la economía acumula menos capital humano a lo largo del tiempo. Se observan patrones similares en otros países de la región. Donovan et al. (2023) indican que, en las economías en desarrollo, los empleos informales rara vez actúan como medio para alcanzar mejores oportunidades laborales. Por el contrario, tienden a ser parte de recorridos de empleo inestables, en las que los trabajadores, a menudo, caen en situaciones de desempleo o trabajan en posiciones de baja calidad, un patrón que refleja y, a la vez, amplifica la limitada acumulación de habilidades que se destaca en Bobba et al. (2021).

Un mecanismo vinculado que conecta la alta informalidad con un magro crecimiento productivo es la reducción de incentivos *ex ante* para invertir en educación. Cuando los jóvenes anticipan enfrentar mercados laborales inestables e informales, los retornos esperados de la educación disminuyen. De hecho, hay gran cantidad de información que demuestra que los retornos percibidos de la educación modelan fuertemente las decisiones de inversión en escolarización y capacitación en habilidades. La informalidad desalienta invertir en educación y desarrollo de habilidades, en particular entre la juventud de entornos vulnerables. Hay datos recientes que confirman que, en los mercados con altos niveles de informalidad, las inversiones en educación son sistemáticamente menores, lo que perpetúa un bajo capital humano y refuerza las brechas de productividad a lo largo del tiempo (Bobba et al., 2022). Estos hallazgos destacan el modo en el que la informalidad puede ampliar la desigualdad y desactivar la eficacia de las políticas educativas, a menos que se acompañen de reformas estructurales del mercado laboral.

A escala de empresa, la informalidad afecta la productividad a través de mecanismos adicionales. Uno es la escala limitada y el bajo nivel de inversión que se observan en

las empresas informales. Estas tienden a permanecer pequeñas, subcapitalizadas, y es menos probable que adopten nuevas tecnologías. Muchas restringen su escala para evitar que las autoridades las detecten, mientras que otras carecen de la capacidad económica u organizacional para expandirse. Tal como destacan Álvarez et al. (2025), este modelo a pequeña escala y de bajo capital limita la productividad empresarial y debilita su rendimiento económico general al crear empleos de baja calidad con poco valor agregado.

Ulyssea (2025, 2018) refuerza esta visión al mostrar que muchas empresas informales sobreviven no porque sean eficientes, sino porque operar de ese modo les permite evitar impuestos e incumplir las regulaciones laborales. Este entorno desalienta los incentivos para invertir en capital físico y tecnológico, lo que refuerza el equilibrio de baja productividad. Las restricciones de acceso al crédito también son más severas en el sector informal, lo que limita aún más la capacidad empresarial de crecer y modernizarse. El resultado es una trampa de productividad que afecta tanto el desempeño de la empresa como la calidad del empleo.

Un segundo mecanismo es la mala asignación de recursos entre las empresas. En mercados que funcionan bien, el capital y la mano de obra suelen fluir hacia las empresas más productivas. Sin embargo, la informalidad altera este proceso al permitir que existan empresas ineficientes que sobreviven mediante el incumplimiento regulatorio en vez de mediante una ventaja competitiva. Tal como destacan Álvarez et al. (2025), debido a esta mala asignación de recursos, estos son desviados de las empresas de alta productividad y se desactiva, así, el dinamismo general del sector productivo. Ulyssea (2025) refleja que, al reducirse la informalidad, ya sea mediante fiscalización o incentivos, puede dispararse un efecto compuesto en el que los recursos se reasignen a empresas más productivas y se mejoren, así, los resultados agregados.

El tercer canal tiene que ver con la desconexión de las empresas informales de las redes económicas amplias. Según Álvarez et al. (2025), a menudo, estas empresas quedan excluidas de las cadenas de valor formales, de los mercados que exigen normas de calidad o trazabilidad, y de los programas públicos de apoyo. Ulyssea (2025) añade que las empresas informales quedan sistemáticamente excluidas de los instrumentos de política tales como líneas crediticias, capacitación o programas de promoción de exportaciones debido a su estatus jurídico. Esta exclusión institucional limita su capacidad para adoptar mejores prácticas, abrirse a nuevos mercados o beneficiarse de alianzas que impulsen la productividad, lo que refuerza su aislamiento y desempeño de bajo rendimiento.

Entender los efectos que la informalidad tiene sobre la productividad exige reconocer la heterogeneidad de las empresas informales. Ulyssea (2018) propone una tipología que distingue tres amplias categorías. Las empresas parásitas son lo suficientemente productivas para operar de manera formal, pero eligen la informalidad a fin de evitar solventar los costos que exigen las regulaciones. Las empresas de informalidad inducida preferirían ser formales, pero se ven bloqueadas por los altos costos de entrada o barreras institucionales. Las empresas de subsistencia (también denominadas empresas peso muerto o *deadweight*) son tan improductivas que solo pueden seguir siendo viables si operan en la

informalidad. Si bien los tres tipos pueden contribuir a los costos de productividad asociados a la informalidad, lo hacen a través de distintos canales y en varias medidas. Las empresas parásitas pueden distorsionar la competencia y generar una mala asignación de recursos; las que se ven limitadas por los recursos a menudo operan por debajo de su potencial productivo; finalmente, las empresas de subsistencia suelen permanecer desconectadas de los mercados y de los programas públicos de apoyo. Estas diferencias indicarían la necesidad de hallar respuestas a través de políticas diferenciadas, que abarquen desde la fiscalización hasta la creación de redes de apoyo dirigidas y redes complementarias de seguridad.[3]

Estos múltiples mecanismos, que operan a través tanto de los trabajadores como de las empresas, ilustran el modo en que la informalidad persistente socava el potencial productivo de las economías. Es crucial entender que los costos de productividad asociados a la informalidad no se deben a un único factor, sino a una combinación de barreras estructurales, respuestas actitudinales y restricciones institucionales que afectan a los distintos tipos de trabajadores y empresas de diferentes maneras. Abordar la informalidad no se trata solo de mejorar la calidad del empleo; también es condición necesaria para impulsar el crecimiento productivo y promover el desarrollo inclusivo.

¿Por qué persiste la informalidad? Restricciones sobre las habilidades, las empresas y las instituciones

A pesar de que los costos que tiene para los trabajadores y la productividad están bien documentados, el empleo informal continúa siendo un rasgo muy diseminado y persistente de las economías latinoamericanas y caribeñas. Uno de los mayores predictores de la informalidad es el bajo capital humano. Los trabajadores que tienen un bajo nivel educativo y pocas habilidades técnicas o digitales enfrentan mayores dificultades a la hora de acceder a empleos formales, ya que, a menudo, se requieren credenciales o certificaciones. En Brasil, el aumento de los niveles educativos alcanzados que se produjo entre 2003 y 2012 jugó un papel central en el abrupto descenso de la informalidad al mejorar el acceso a los empleos formales y potenciar la productividad laboral general (Haanwinckel, 2017). Aun así, en numerosos países, existen amplias brechas de habilidades que nutren la persistencia de la informalidad.

Desde el punto de vista de los empleadores, operar de manera informal puede ser una respuesta que se justifique frente a los altos costos laborales, las cargas administrativas y las pocas perspectivas de crecimiento. Los salarios mínimos, los impuestos sobre la nómina y los costos de los despidos crean una brecha entre el costo laboral para las empresas y el salario neto que reciben los trabajadores. En el caso de empresas más pequeñas o menos productivas, estos costos suelen superar

3. Sobre la base de los datos emparejados empleador-empleado de Brasil, Ulyssea (2018) estima que, entre las empresas informales, el 42 % son parásitas, el 9 % tiene recursos limitados y el 49 % son empresas de subsistencia.

los beneficios percibidos de la formalización. Además, cuando los trabajadores asignan poco valor a los beneficios contributivos, la brecha efectiva es mayor, lo que aumenta la probabilidad de que el emparejamiento de empleos ocurra en el sector informal. En este contexto, algunas empresas recurren a la estrategia de eludir las regulaciones, mientras que otras carecen de la capacidad económica u organizacional para sostener el cumplimiento normativo.

Estos factores determinantes (trabajadores de calificación baja, y empresas con limitaciones regulatorias y económicas) permiten explicar por qué la informalidad persiste a pesar de los costos que entraña. Asimismo, subrayan que la informalidad refleja rasgos estructurales e institucionales de las economías de ALC en vez de constituir tan solo una violación de las leyes. Reconocer esta heterogeneidad es esencial para diseñar políticas. En la próxima sección, se analizan las respuestas que se dan a través de las políticas, con foco en la forma en la que los distintos instrumentos pueden abordar estos factores determinantes subyacentes y favorecer las transiciones hacia un empleo más formal y productivo.

Políticas de formalización

En términos generales, las políticas destinadas a aumentar la formalidad se agrupan en tres grandes categorías: (i) las que reducen el costo de ingresar al sector formal; (ii) las que aumentan los beneficios o bajan el costo de permanecer en el sector formal; (iii) las que se concentran en el cumplimiento normativo (Ulyssea, 2020).

El primer grupo busca, principalmente, reducir los costos de registro que deben solventar las empresas, y, en algunos casos, los trabajadores por cuenta propia, cuando ingresan al sector formal. De esta manera, están dirigidas al margen extensivo de la informalidad. Como ejemplos, pueden citarse brindar información y asesoramiento sobre los procedimientos de inscripción, simplificar los trámites, y reducir o subsidiar los aranceles. Sin embargo, la información disponible indica que estas políticas suelen tener pocos efectos sobre la formalización (Ulyssea, 2020). Para que la reducción de costos sea efectiva, debe existir un grupo considerable de empresas con recursos limitados: lo bastante productivas como para permanecer en la formalidad una vez registradas, pero que se mantienen en el sector informal debido a los altos costos de ingreso. Según Ulyssea (2018), solo una escasa cantidad de empresas informales de Brasil, cercana al 10 %, satisfacen este requisito. En el mismo estudio, se demuestra que bajar los costos de registro tiende a atraer a la formalidad a empresas cuya productividad es relativamente baja, y que, una vez registradas, a menudo incorporan empleados mediante acuerdos de trabajo informales.

Existen numerosas políticas en ALC dirigidas a reducir los costos del registro mercantil. Un ejemplo es el programa dominicano “Formalízate”. Instituido en 2013, este programa creó una ventanilla única en línea donde se fusionaron trámites que antes se gestionaban por separado a través de la Cámara de Comercio y Producción, la Dirección General de Impuestos Internos, el sistema dominicano de Seguridad Social, la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial y el Ministerio de Trabajo.

Con anterioridad al lanzamiento del programa, registrar una empresa demoraba en promedio 20 días hábiles, se requerían al menos siete visitas presenciales a distintas oficinas, y cerca de USD 1.000 para el pago de aranceles. A partir de "Formalízate", se necesita tan solo una visita presencial, el costo disminuye a aproximadamente USD 150 y todo el proceso puede completarse en siete días hábiles. Según Bobic et al. (2023), la reforma aumentó el registro de microempresas, en particular en los sectores de comercio minorista y turístico.

La ausencia de grandes efectos sobre la formalidad del empleo no implica que la disminución de los costos del registro mercantil carezca de otros importantes beneficios. Cuanto más empresas se formalicen, mayor será la recaudación tributaria. Además, los altos costos de ingreso actúan como una barrera para la creación de empresas. Al reducirse, se estimula el emprendedorismo, la demanda laboral y la actividad económica (Ulyssea, 2018). No obstante, dado que las empresas de reciente formalización suelen tener una productividad inferior a la media, existe la posibilidad de que tales reformas reduzcan la productividad a nivel agregado.

El segundo grupo de políticas está destinado a aumentar los beneficios o reducir los costos de operar en el sector formal, tanto para las empresas como para los trabajadores. Un ejemplo insoslayable son las reducciones tributarias, que incentivan a las empresas con limitaciones de recursos a formalizarse. Los datos sugieren que estas políticas pueden atraer más empresas a la formalización que las que solo se concentran en los costos de registro, aunque podrían no resultar costo-efectivas, ya que su impacto neto en la recaudación tributaria tiende a ser negativo (Ulyssea, 2020). En una evaluación realizada por Rocha et al. (2018) del programa para microemprendedores individuales de Brasil, conocido en ese país como *Programa Microempreendedor Individual* (MEI), mediante el que los impuestos mensuales que debían abonar las empresas con hasta un solo empleado se reducían a la mitad, los investigadores hallaron que se generó un aumento leve (1,9 puntos porcentuales de una tasa basal del 20 %) y transitorio de la formalización de las empresas beneficiarias, insuficiente para compensar el costo fiscal del programa.

Las regulaciones laborales destinadas a mejorar la calidad del empleo son numerosas en ALC, tales como las relativas al salario mínimo y la legislación de protección de empleo (LPE, es decir, normas que regulan los despidos y las indemnizaciones), así como el seguro de desempleo. Su diseño y aplicación pueden aumentar el costo del empleo formal y, por lo tanto, favorecer la informalidad a través de los márgenes tanto extensivo como intensivo (Álvarez et al., 2025). Los salarios mínimos altos se vinculan con una mayor informalidad, si bien el efecto global depende de los niveles salariales. La LPE estricta, cuando se aplica eficazmente, también tiene la capacidad de empujar a las empresas hacia la informalidad, en especial en una región expuesta a gran volatilidad macroeconómica y desaceleraciones abruptas como ALC. En este contexto, los altos costos por despido vuelven a las empresas renuentes a incorporar empleados de manera formal.

El impacto del seguro de desempleo es más ambiguo. Los esquemas bien diseñados son capaces de aumentar el empleo formal al permitir que la búsqueda de trabajo se realice por más tiempo y que se logren mejores emparejamientos, pero, en ciertos

contextos, este seguro puede reducir los incentivos para regresar al empleo formal si los beneficiarios tienen la posibilidad de continuar desempleados o de trabajar de manera informal al tiempo que cobran el beneficio (Álvarez-Parra y Sánchez, 2009; Gerard y Gonzaga, 2021).

Del mismo modo, las políticas sociales que modifican los beneficios relativos de la formalidad y la informalidad pueden influir en las preferencias de los trabajadores en favor de los empleos (in)formales. Por un lado, en Brasil, por ejemplo, los trabajadores formales están dispuestos a aceptar un salario más bajo que en el empleo informal a cambio de beneficios más generosos (Almeida y Carneiro, 2012). Ello sugiere que incrementar los beneficios sociales vinculados al empleo formal puede atraer a trabajadores informales hacia el sector formal. En consonancia con esta idea, en Uruguay aumentaron las tasas de formalización gracias a una reforma de la seguridad social de 2008 que amplió los beneficios de atención médica para los trabajadores formales (Bergolo y Cruces, 2014).

Por otra parte, los programas de protección social destinados a individuos que están fuera del sector formal pueden traer aparejadas consecuencias no planeadas, tales como un aumento de la informalidad o un descenso de la participación de la fuerza laboral, al reducir el valor relativo del empleo formal.

En numerosos países de la región, el acceso al seguro de salud siempre ha estado ligado al empleo formal, lo que excluye de la cobertura a una gran parte de la población. Desde la década de 1990, se han puesto en práctica varios programas que abordan esta brecha, destinados a individuos excluidos del sector formal. Ejemplos destacables son el *Programa de Saúde da Família* de Brasil (lanzado en 1994), el "Régimen Subsidiado en Salud" de Colombia (que comenzó en 1993) y el "Seguro Popular" de México (iniciado en 2003). Gracias a estos programas, fue posible mejorar el acceso a los servicios de atención médica y reducir los gastos de bolsillo (Bhalotra et al., 2019; Colchero et al., 2022; Miller et al., 2013). Según la información disponible, los impactos sobre el mercado laboral son mixtos: si bien algunas evaluaciones mencionan aumentos de la informalidad en contextos específicos (Bosch y Campos-Vazquez, 2014; Camacho et al., 2014; Conti et al., 2019), otras no hallan efectos significativos sobre el empleo informal formal en general, sobre todo en el caso del "Seguro Popular" de México.[4]

Los programas de transferencias monetarias destinados a aliviar la pobreza muestran patrones similares. En Uruguay, mediante un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a hogares vulnerables, el empleo formal se redujo un 13 % entre los beneficiarios, al tiempo que aumentó la inactividad del mercado laboral (Bergolo y Cruces, 2021). En la Argentina, tras el lanzamiento de la "Asignación Universal por Hijo", una transferencia monetaria por hijo menor de edad destinada a trabajadores desempleados e informales, que ya estaba disponible solo para los trabajadores

4. En el caso del *"Seguro Popular"*, el programa de México, algunos estudios no hallaron efectos significativos sobre el empleo informal o formal en general (Azuara y Marinescu, 2013; Campos-Vázquez, 2013). Además, del Valle (2021) observa efectos mayormente respecto de los márgenes de oferta de mano de obra, por ejemplo, menos transiciones desde el trabajo informal hacia la inactividad en mujeres con personas a cargo, en vez de respecto del margen formal-informal.

formales, la probabilidad de que los beneficiarios tuvieran un empleo formal se redujo en un 40 % (Garganta y Gasparini, 2015).

Otra política alternativa consiste en fortalecer la fiscalización. Estas medidas se dividen en dos categorías: las dirigidas a formalizar las empresas (margen extensivo) y las que se concentran en formalizar a los trabajadores informales empleados por empresas formales (margen intensivo).

La información sobre el impacto de la gestión para que las empresas informales mejoren el cumplimiento normativo indica que tales medidas son efectivas en cuanto a la reducción de la informalidad y pueden generar un aumento significativo de la productividad a nivel agregado (Ulyssea, 2020). En parte, estos aumentos se deben a la salida de las empresas informales poco productivas (las denominadas empresas de subsistencia) y a la reasignación de recursos a empresas formales más productivas. Si bien estos efectos conducen a una mayor productividad, también pueden hacer crecer el desempleo. No obstante, en una serie reciente de estudios, se observó que la presencia de empresas grandes y productivas en el sector formal permite absorber a trabajadores desplazados del sector informal, lo que minimiza la pérdida de empleo (Ulyssea, 2020). En todo caso, deben considerarse minuciosamente los costos de llevar adelante tales políticas, en particular dado el gran número de pequeñas empresas informales, así como la necesidad de minimizar los costos de transición que deben solventar los trabajadores informales que pierdan su trabajo.

La información disponible sobre la fiscalización de las empresas formales revela un patrón diferente. El cumplimiento regulatorio más estricto puede aumentar el empleo formal, pero también el desempleo o la inactividad (Almeida y Carneiro, 2012; Samaniego de la Parra y Fernández Bujanda, 2024). Además, exigir a las empresas formales un cumplimiento más estricto de la legislación aplicable puede incrementar la proporción de empresas informales. El motivo radica en que un mayor cumplimiento eleva el costo de la formalidad, sobre todo en el caso de empresas menos productivas, que podrían pasar al sector informal (Ulyssea, 2020).

En síntesis, las políticas de fiscalización a menudo constituyen el instrumento más eficaz para reducir la informalidad, aunque, en el corto plazo, pueden tener efectos adversos sobre el empleo. Por el contrario, disminuir los costos de registro mercantil tiende a reducir poco la informalidad, si bien la eliminación de barreras de ingreso innecesarias siempre puede mejorar la eficiencia económica general. Aumentar los beneficios o disminuir los costos de la formalidad es una estrategia promisoria, pero el diseño y la aplicación de medidas específicas exigen un análisis más detallado. Algunas políticas destinadas a proteger a los trabajadores formales o a ampliar la protección social y hacerla extensiva a quienes están fuera del sector formal pueden, sin tener la intención de hacerlo, incrementar el atractivo de la informalidad, y alejar a las empresas y a los trabajadores de los arreglos laborales formales. Por lo tanto, para que la formalidad resulte más atrayente, debe realizarse una evaluación sistemática y, en los casos necesarios, rediseñarse tales políticas a fin de evitar efectos no buscados y distorsiones económicas. Una alternativa posible consiste en desacoplar la elegibilidad para acceder a los beneficios de protección social del estado laboral del individuo.

Recuadro 2.1: Capacidad institucional, digitalización y detección de la informalidad

El control y la detección efectivos de la informalidad precisan de una fuerte capacidad institucional. Por consiguiente, los organismos de fiscalización deben tener la cantidad suficiente de personal competente y motivado, acceso a la tecnología adecuada, y deben operar en el seno de un marco institucional que avale su misión, es decir, un conjunto coherente de reglas e instituciones.

La digitalización ofrece grandes oportunidades para mejorar la eficiencia de las operaciones gubernamentales en los países de ALC. En particular, permite fortalecer la capacidad de los organismos de fiscalización para detectar informalidad tanto empresarial como laboral.

Una estrategia consiste en integrar los registros tributarios, laborales y de protección social. Los sistemas interoperables permiten que las autoridades crucen información de los distintos organismos, lo que refuerza su capacidad de identificar empresas y trabajadores que operan en la informalidad al identificar datos de los registros de empleo que no concuerdan con el ingreso declarado. Complementando estos esfuerzos, el uso de analítica predictiva y aprendizaje automático permite que las agencias de fiscalización analicen grandes conjuntos de datos, identifiquen anomalías en las declaraciones de impuestos o en las contribuciones a la seguridad social, detecten patrones de comportamiento sospechosos y señalen posibles casos de informalidad.

Las plataformas móviles y los servicios en línea pueden utilizarse para informar a los empleados acerca de su estado de registro y para obtener información directa sobre posibles subdeclaraciones por parte de los empleadores.

Como ya se analizó, la digitalización también permite mejorar las interacciones entre el sector público y las empresas, pues reduce los costos de registro, por ejemplo, a través de la creación de ventanillas únicas digitales, y de operar en la formalidad, ya sea simplificando el registro de trabajadores en las administraciones de seguridad social o agilizando el pago de impuestos, entre otras medidas.

Políticas activas para el mercado de trabajo orientadas a desarrollar habilidades y apoyar las transiciones laborales

La relación entre los niveles de calificación bajos y la informalidad es bidireccional y, a la vez, se refuerza a sí misma. Las personas con un nivel de calificación bajo tienen menos probabilidades de acceder a empleos formales y, por lo tanto, es más probable que trabajen en empresas informales. Al mismo tiempo, los empleos informales ofrecen pocas oportunidades de aprendizaje en el lugar de trabajo y desarrollo de habilidades, lo que dificulta la acumulación de capital humano y reduce aún más la probabilidad de hacer una transición hacia el empleo formal. Esta dinámica subraya la importancia de mejorar los sistemas educativos y de invertir en el desarrollo de habilidades para abordar la informalidad con una perspectiva de largo plazo. Asimismo, exige políticas por las que los individuos que estén fuera del sistema educativo, en particular, quienes tengan un nivel de calificación bajo y escasa experiencia en el sector formal, accedan al empleo formal. En contextos de alta informalidad, las Políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) son un instrumento cardinal para respaldar dichas transiciones y perfeccionar las habilidades poco desarrolladas en el empleo informal.

Las PAMT permiten que los individuos adquieran las habilidades necesarias para acceder a empleos formales; mejoren la capacidad de buscar trabajo, postularse y resultar seleccionados; y acorten los períodos de desempleo que, de otro modo, conducirían a la obtención de trabajo informal. Estas políticas ofrecen capacitación, asistencia para la búsqueda de trabajo, subsidios salariales, apoyo a los microemprendedores y programas públicos de empleo. En contraste, las políticas pasivas del mercado de trabajo generalmente otorgan transferencias de protección social a personas desempleadas y hogares, sin exigir el cumplimiento de condiciones, o con exigencias mínimas. Estas políticas son muy utilizadas en toda la región.

Existe una gran cantidad de evaluaciones de impacto, muchas realizadas en ALC, que permiten comprender más a fondo la efectividad de estas políticas y los factores por los que son exitosas (Card et al., 2018; Escudero et al., 2019; Yeyati et al., 2025). En términos generales, los datos sugieren que las PAMT tienen efectos positivos sobre el empleo y los ingresos, aunque los resultados varían según el tipo de política y el diseño específico del programa, así como las características de su puesta en práctica.

Principalmente, los programas de formación profesional están diseñados para dotar a las personas de las habilidades técnicas requeridas por ocupaciones específicas. Los datos de ALC indican que estos programas son las PAMT más eficaces a efectos de mejorar el empleo y los ingresos, inclusive las transiciones hacia el empleo formal (Card et al., 2018; Escudero et al., 2019). Sin embargo, la magnitud de estas ventajas presenta una amplia variación según el programa, lo que subraya la importancia de su diseño, calidad de implementación, población objetivo y contexto para determinar su eficacia (Yeyati et al., 2025).

Los programas de capacitación más prolongados suelen tener más efecto que las intervenciones breves que duren menos de cuatro meses. Asimismo, los programas dirigidos a la juventud y, en menor medida, a las mujeres, presentan mayor probabilidad de arrojar resultados positivos. El aprendizaje en el puesto de trabajo y la participación del sector privado se asocian a mejores impactos.

En la práctica, los programas de capacitación suelen ejecutarse en simultáneo con otras intervenciones, tales como servicios de complementación de ingresos y de intermediación laboral. En consecuencia, parte del efecto que se estima tienen estos programas se debe a estas intervenciones adyuvantes (Escudero et al., 2019). Además, el resultado a corto plazo puede ser leve o incluso negativo debido al efecto "encierro" (es decir, los individuos se capacitan en lugar de trabajar), pero tiende a mejorar con el tiempo (Nunn, 2024).

Al analizar los resultados relativos al empleo formal, varios estudios observan que el programa "Jóvenes en Acción" de Colombia, orientado a estimular el desarrollo de capital humano entre los jóvenes que viven en situación de pobreza y en condiciones vulnerables, tuvo efectos positivos y perdurables en el empleo formal (Attanasio et al., 2011, 2017). En la República Dominicana, un programa similar, "Juventud y Empleo", también muestra un resultado positivo y sostenido en el tiempo sobre el empleo formal y el salario de los participantes (Ibarraran et al., 2014; Ibarrarán et al., 2019).

Otorgar incentivos económicos a las empresas es una forma de ampliar las oportunidades de capacitación. En Chile, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo ofrece créditos fiscales a los empleadores que inscriben a su personal en cursos de capacitación o de certificación de habilidades; en 2016, estos créditos cubrieron cerca del 8 % de la fuerza laboral (OCDE, 2021). Existen planes similares que pueden dirigirse a trabajadores que no estén en el sector formal: "Entrenamiento para el Trabajo", de Argentina, subsidia a las empresas para que capaciten aprendices.

Los programas de certificación de habilidades abordan las asimetrías de información en el mercado laboral al proporcionar a las personas que buscan empleo credenciales claras y verificables y, al mismo tiempo, avalar su nivel de productividad ante los posibles empleadores. Al formalizar competencias que de otro modo no estarían verificadas, estos programas resultan especialmente valiosos para los grupos cuyas habilidades son difíciles de demostrar por medios convencionales, tales como los trabajadores del sector informal y los migrantes que carecen del reconocimiento local de sus calificaciones o de antecedentes laborales documentados, así como los jóvenes sin experiencia laboral previa. De igual manera, permiten que los empleadores resuelvan sus dudas y que quienes buscan trabajo accedan a empleos de mejor calidad (Nunn, 2024). Estos programas pueden complementar los cursos de capacitación o certificar habilidades preexistentes mediante evaluaciones de habilidades. De hecho, la mayoría de los organismos nacionales de formación profesional de la región ofrecen algún tipo de esquema de certificación de habilidades (Daude et al., 2017). Por ejemplo, "ChileValora", en Chile, certifica habilidades no formales, en especial para trabajadores sin calificaciones formales; "CONOCER", en México, dependiente del Ministerio de Educación, supervisa una red nacional que evalúa y acredita las competencias laborales; la *Rede CERTIFICA*, de Brasil, convierte el aprendizaje adquirido en el trabajo en credenciales de reconocimiento oficial (OCDE, 2021).

Los servicios de intermediación laboral tienen como objetivo facilitar el acceso de las personas a empleos asalariados sin ofrecer capacitación formal ni incentivos económicos a los empleadores. Estos programas abarcan una amplia gama de intervenciones, como bases de datos de vacantes laborales, portales de información sobre el mercado de trabajo, ferias de empleo con empresas privadas, talleres de elaboración de currículums, capacitación en búsqueda de empleo y entrevistas, así como asesoramiento o mentoría individualizados durante todo el proceso de búsqueda laboral. En muchos países de ALC, estos servicios son prestados por organismos gubernamentales, comúnmente denominados Servicios Públicos de Empleo. Si bien las evaluaciones de impacto rigurosas de estas intervenciones en la región son todavía limitadas, los datos disponibles sugieren que producen resultados moderados pero costo-efectivos, dado que su valor por participante es significativamente menor que el de otros tipos de programas activos del mercado de trabajo (Escudero et al., 2019; Nunn, 2024; Yeyati et al., 2025). Recientemente, en varios países de ALC, los portales de orientación en línea se actualizaron para funcionar como ventanillas únicas de acceso a todos los servicios de intermediación laboral. Entre los ejemplos más destacados se encuentran la Bolsa Nacional de Empleo de Chile, el Observatorio Laboral de México y Mi Trabajo Futuro de Uruguay (OCDE, 2021).

Los subsidios salariales son iniciativas mediante las cuales el Estado promueve activamente el empleo ofreciendo incentivos monetarios a los empleadores privados: o bien cubren una parte del salario de los trabajadores o bien reducen en forma temporal las contribuciones patronales a la seguridad social. Aunque estas políticas han sido evaluadas con menor frecuencia que otras PAMT, los datos disponibles sugieren que pueden favorecer el empleo de manera significativa, y que su impacto varía según cada programa (Escudero et al., 2019; Yeyati et al., 2025). La magnitud y duración del subsidio parecen ser factores determinantes del efecto de un programa. Por ejemplo, Berniell y de la Mata (2017) identifican importantes aumentos del empleo formal cinco años después de abrirse la participación en el Programa Primer Paso, implementado en Córdoba, Argentina. Primer Paso ofrece a los jóvenes una primera oportunidad de empleo formal mediante un subsidio salarial de 12 meses que cubre el 90 % del salario mínimo. En México, un incentivo salarial de seis meses, equivalente a cerca del 20 % del salario de ingreso promedio al empleo formal, generó importantes incrementos en el empleo formal que persistían dos años después (Abel et al., 2022). Por otro lado, los programas de subsidios salariales pueden provocar efectos de sustitución, según los cuales la contratación de beneficiarios del programa ocurre a expensas de trabajadores no beneficiarios, un aspecto que con frecuencia se soslaya en las evaluaciones (Berniell et al., 2020).

En los programas de obras públicas, el Estado contrata directamente a las personas a través de iniciativas del sector público. Estas políticas se han implementado con frecuencia en la región durante períodos de crisis económicas, con el doble objetivo de mejorar los resultados del mercado laboral y aliviar la pobreza. Sin embargo, la información disponible sugiere que suelen ser más eficaces para alcanzar este último objetivo que el primero. Un desafío central de los programas de obras públicas es que pueden inmovilizar a los participantes en empleos de baja calidad y reducir, así, su probabilidad de acceder posteriormente a empleos formales mejor remunerados (Escudero et al., 2019).

Con frecuencia, los programas de apoyo a las microempresas y a los trabajadores por cuenta propia ofrecen formación en habilidades laborales o en gestión empresarial, complementada en muchos casos con transferencias monetarias, préstamos subsidiados o transferencias de activos en especie. En general, la bibliografía identifica efectos positivos sobre el empleo, aunque los datos sobre los impactos en las ganancias o los ingresos son más heterogéneos (Escudero et al., 2019; Yeyati et al., 2025). Una preocupación frecuente respecto de estos programas es que pueden aumentar la probabilidad de que los participantes permanezcan en ocupaciones informales y de baja productividad, características estrechamente vinculadas a las microempresas, lo que podría dificultar su trayectoria laboral a largo plazo (Almeida y Galasso, 2010; Galasso et al., 2004).

En conjunto, los programas de formación profesional son las PAMT que se asocian con los mayores incrementos salariales y de empleo formal, aunque su efectividad depende del diseño, la implementación y el contexto. Los servicios de intermediación laboral generan resultados moderados pero costo-efectivos, mientras que los subsidios salariales también pueden ser eficaces, según su magnitud y duración. Los programas de obras públicas y el apoyo a las microempresas o al trabajo por cuenta propia pueden aumentar el empleo en el corto plazo, pero conllevan el riesgo de inmovilizar a las personas en empleos de menor calidad. En última instancia, las PAMT actúan no solo como políticas de empleo, sino también como instrumentos de formalización. Su efectividad en América Latina y el Caribe depende de la capacidad para abordar las brechas de habilidades y las trayectorias laborales inestables que caracterizan el empleo informal.

Capital humano, formalización y crecimiento

Las PAMT pueden acelerar los emparejamientos y las transiciones laborales en el corto plazo, además de habilitar el desarrollo de habilidades en la población en edad de trabajar. Sin embargo, su efectividad depende de las habilidades básicas y pertinentes para un puesto de trabajo que los individuos aportan al mercado laboral. A largo plazo, mejorar los sistemas educativos se vuelve un complemento necesario: amplía el grupo de candidatos preparados para superar los umbrales de contratación de las empresas formales, reduce la incidencia de emparejamientos en empleos informales de baja calidad y fortalece el capital humano indispensable para el desarrollo económico y social.

Las brechas en el nivel educativo alcanzado y en el aprendizaje, bien documentadas en ALC, sobre todo teniendo en cuenta los niveles de ingresos, se traducen en una menor empleabilidad en trabajos formales y en un crecimiento salarial más lento. Los títulos académicos y las certificaciones de competencias actúan como respaldos fidedignos para los empleadores, lo que facilita los procesos de selección y reduce sus costos. Esto disminuye las fricciones de búsqueda laboral y acorta los períodos de empleo en trabajos informales de baja calidad. Además, las empresas formales invierten más en capacitación cuando los emparejamientos son más duraderos y las desvinculaciones, menos frecuentes. Dado que los trabajadores informales tienden

a cambiar de empleo con mayor asiduidad, las empresas tienen menos incentivos para invertir en el desarrollo de sus habilidades. Se genera así un ciclo en el que los déficits de habilidades y la alta rotación refuerzan la informalidad a lo largo de la vida laboral de los individuos.

El capital humano modela la productividad agregada y el crecimiento a través de canales que trascienden la formalización. Si las habilidades cognitivas, socioemocionales y digitales se consolidan, se eleva la productividad empresarial, pues se permite que los trabajadores adopten tecnologías, normalicen procesos y resuelvan problemas de producción. De esta manera, se aceleran el aprendizaje a través de la práctica *(learning by doing)* y la innovación incremental. Al mismo tiempo, cuando una mayor proporción de trabajadores satisface los umbrales de competencias exigidos por las empresas, las economías están en condiciones de reasignar mano de obra a empresas formales de mayor productividad y expandir actividades que se benefician de la adopción de tecnología y de una mejor organización del trabajo. En contextos con una alta proporción de empresas pequeñas y de baja productividad, estas mejoras internas de las organizaciones se combinan con los efectos de reasignación, lo que aumenta el beneficio de las gestiones promotoras de la formalización.

La acumulación de capital humano es progresiva. En las últimas décadas, el acceso a la escolaridad se amplió en ALC; sin embargo, las evaluaciones internacionales de desempeño académico evidencian de manera constante una crisis de habilidades: muchos estudiantes no dominan las competencias básicas esperadas para el nivel de ingreso de su país. Los déficits tempranos en habilidades cognitivas y socioemocionales, si no se corrigen, se propagan a lo largo de la trayectoria educativa, reducen la progresión y finalización escolar, y disminuyen la probabilidad de acceder a empleos formales y permanecer en ellos con salarios adecuados y protección social. Esto justifica la adopción de un enfoque de desarrollo del capital humano a lo largo del ciclo de vida.

En la primera infancia, las inversiones en salud, nutrición, crianza, educación inicial y escolarización preprimaria universal sientan las bases del aprendizaje futuro. Los datos de la región destacan que estas intervenciones se encuentran entre las más costo-efectivas para desarrollar habilidades cognitivas y socioemocionales, y reducir las brechas tempranas que más adelante se manifiestan como deserción escolar y bajas tasas de finalización. Para que sean transformadores, los programas deben ampliar su cobertura y mejorar su calidad, en particular en contextos vulnerables donde los déficits iniciales son mayores, y financiarse de manera que preserven la eficiencia y la equidad (Berniell et al., 2016; de la Mata et al., 2022).

Los países de América Latina y el Caribe han alcanzado la escolarización universal en la educación primaria y, en menor medida, en la educación secundaria inferior. Sin embargo, persisten preocupaciones en torno a los bajos niveles de aprendizaje y a las disparidades socioeconómicas y geográficas. En la educación secundaria superior, las bajas tasas de matrícula y los altos índices de deserción son generalizados y especialmente preocupantes, dado que completar este nivel educativo constituye una vía clave hacia el empleo formal. Además, los varones revelan un rezago creciente

respecto de las mujeres en los resultados académicos. Las estrategias pedagógicas que adaptan la enseñanza a las competencias reales de los estudiantes y ofrecen una remediación estructurada en lectoescritura y matemáticas representan una alternativa de política interesante. Mejorar la infraestructura escolar en las zonas de menor desarrollo, actualizar los planes de estudio con énfasis en las habilidades del siglo XXI y fortalecer la política docente (procesos de selección, movilidad profesional, perfeccionamiento y remuneraciones competitivas) son elementos centrales para elevar la calidad (Alvarez et al., 2025; Berniell et al., 2021). Extender la jornada escolar puede contribuir, siempre que el tiempo adicional se utilice de manera eficaz. Los sistemas de orientación y el fortalecimiento de opciones técnicas que vinculan a los estudiantes con trayectorias de inserción laboral en el mercado real les permiten alinear sus decisiones educativas con las oportunidades, y aumentan la probabilidad de que los jóvenes egresen con habilidades valoradas por los empleadores. Dado que las desventajas tienden a acumularse con el tiempo, los diseños deben ser explícitamente progresivos de modo de ofrecer más tiempo, apoyo y docentes mejor calificados allí donde las brechas sean mayores (de la Mata et al., 2022).

El acceso a la educación terciaria y a la formación técnica postsecundaria continúa siendo segmentado, y la calidad es desigual. Del lado de la oferta, las estrategias más prometedoras incluyen ampliar la capacidad de manera estratégica y descentralizarla territorialmente, mejorar los mecanismos de aseguramiento de la calidad y promover una vinculación más estrecha con los empleadores. Los programas técnicos cortos pueden ser costo-efectivos cuando los planes de estudio se elaboran en conjunto con las empresas y las evaluaciones certifican habilidades prácticas; la inclusión de componentes sustantivos de aprendizaje en el trabajo y de servicios de intermediación asociados a la finalización de los estudios mejora la calidad de los emparejamientos y aumenta la disposición de las empresas a ofrecer contratos formales vinculados a conjuntos de habilidades claramente definidos (Ferreyra et al., 2022; Lavy et al., 2024). Del lado de la demanda, las becas focalizadas pueden mejorar el acceso y la finalización, pero resultan más efectivas para fortalecer el aprendizaje y la empleabilidad, no solo la matrícula, cuando se priorizan programas con calidad demostrada y pertinencia para el mercado laboral (Londoño-Vélez et al., 2020, 2023). Los estudiantes de primera generación y de contextos de bajos ingresos requieren una atención especial.

Las habilidades digitales atraviesan todas las etapas y añaden un sentido de urgencia. A medida que la producción y los servicios incorporan herramientas digitales, aumenta el valor de las habilidades digitales básicas. Al mismo tiempo, la tecnología refuerza la importancia de las habilidades fundamentales, como la lectoescritura, la matemática y la resolución de problemas, ya que estas permiten a los trabajadores utilizar las herramientas tecnológicas de manera eficaz. La incorporación de módulos digitales en los programas de formación e intermediación existentes, así como en los planes de estudio técnicos y de educación terciaria, amplía el conjunto de funciones en las que los trabajadores pueden interactuar con la tecnología y mejora sus posibilidades de acceder a empleos formales de mayor productividad. Reducir las brechas territoriales de conectividad y garantizar el acceso a dispositivos y plataformas son medidas concretas que fortalecen la eficacia de estos módulos y los vuelven complementarios de otras inversiones en capital humano (Dutz et al., 2018).

Al articular e integrar las políticas de capital humano a lo largo del ciclo de vida con los instrumentos de corto plazo analizados en la sección anterior, los países tienen la posibilidad de ampliar su capital humano, un factor clave para impulsar la productividad, reducir la informalidad y lograr el avance de los seres humanos.

Promover la formalización y la productividad en sectores con uso intensivo de mano de obra

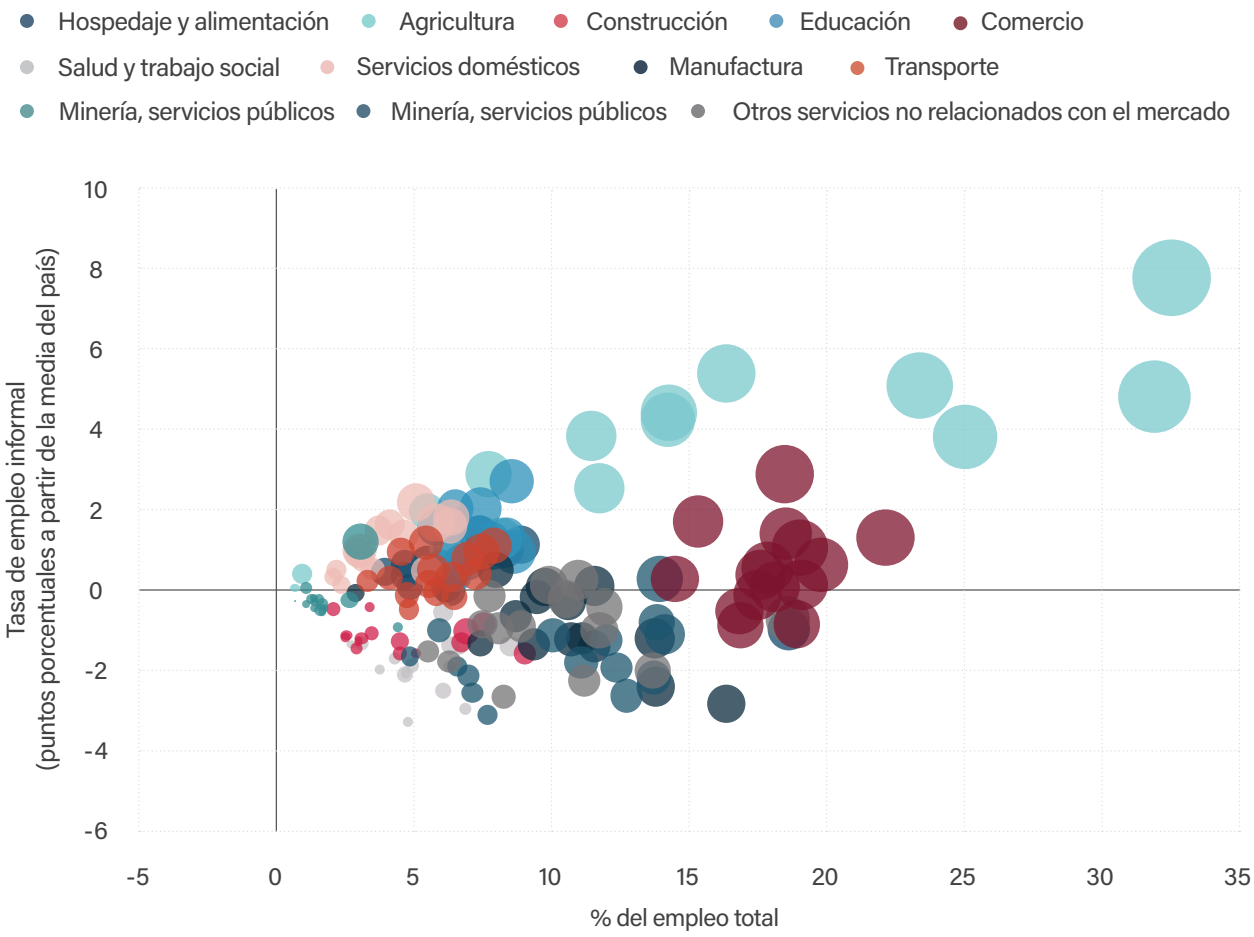
La informalidad se distribuye de manera desigual en la economía. Sectores como la agricultura y el comercio concentran una gran proporción de trabajadores informales en la mayoría de los países de ALC, ya que son grandes empleadores y presentan tasas de informalidad superiores a las del promedio nacional (Gráfico 2.9). La construcción, el transporte y los servicios domésticos también muestran altos niveles de informalidad, aunque su participación en el empleo total es más reducida. En cambio, la industria manufacturera y otros servicios de mercado (que incluyen los servicios administrativos, entre otros) emplean a un número considerable de trabajadores y registran menores niveles de informalidad. Esta disparidad pone de relieve la posibilidad de diseñar políticas sectoriales específicas para impulsar la formalización.

Existen varias razones que explican la variación en las tasas de informalidad de los distintos sectores económicos, y es esencial evaluar las causas subyacentes correctamente para diseñar políticas efectivas de formalización acordes a las necesidades y características de cada sector.

Un factor importante es la interacción entre la regulación laboral y las particularidades de cada sector. Por ejemplo, la producción agrícola es altamente estacional, por lo que una legislación de protección del empleo (LPE) que limite la contratación de trabajadores temporales puede empujar a las empresas a recurrir a arreglos informales. Una dinámica similar se observa en sectores con demanda estacional, como la industria de la hospitalidad. De manera análoga, en sectores más volátiles, como la construcción, las empresas pueden mostrarse reacias a ofrecer contratos formales cuando los costos de desvinculación son elevados.

La prevalencia de microempresas (incluido el trabajo por cuenta propia) es un fuerte predictor de informalidad, ya que las empresas más pequeñas son más difíciles de fiscalizar. Por ello, resulta muy pertinente comprender por qué su incidencia varía entre sectores. Por ejemplo, las microempresas tienden a proliferar especialmente en actividades con economías de escala endebles, como los servicios personales. Un patrón similar se observa en actividades que operan al margen de otras regulaciones, como la venta ambulante, donde el principal incentivo es mantenerse pequeño para evitar ser detectado. En términos más generales, es más probable que las empresas más pequeñas e informales se concentren en sectores de baja productividad.

Gráfico 2.9
Tasa de informalidad y porcentaje de empleo en los sectores económicos



Nota: El gráfico muestra un diagrama de dispersión del empleo informal en puntos porcentuales respecto al promedio del país y la proporción del empleo total por cada sector, utilizando la información más reciente disponible para cada país (2023 o 2024). Los datos corresponden al empleo informal y al empleo total por sectores económicos. Para los siguientes países, los datos más recientes disponibles corresponden a un año anterior: Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de ILOSTAT (OIT, 2025e, 2025f).

A largo plazo, la formalización y la productividad avanzan de la mano. Tradicionalmente, la industrialización se ha considerado un trampolín hacia el crecimiento y la creación de empleos de mayor calidad, una trayectoria ejemplificada por economías de Asia Oriental como las de China, Japón y Corea del Sur. En ALC, la tasa relativamente alta de formalidad en el sector manufacturero coincide con esta visión de la industria como generadora de buen empleo. Sin embargo, Rodrik y Stiglitz (2024) advierten que, para los países en desarrollo actuales, la manufactura ofrece

hoy menos oportunidades de transformación estructural y crecimiento sostenido, dado que la producción moderna es cada vez más intensiva en capital y en la demanda de habilidades, lo que limita su capacidad para absorber mano de obra de calificación baja y prosperar en contextos institucionales frágiles. Este escenario refuerza la importancia de hacer crecer la productividad, así como de crear empleo, en otros sectores de la economía.

La mayoría de los países de América Latina y, en menor medida, los del Caribe, han logrado avances notables en productividad agrícola; la región es exportadora neta de alimentos y un actor clave para la seguridad alimentaria mundial (Brassiolo et al., 2023). Sin embargo, persisten dos grandes desafíos. En primer lugar, la productividad varía considerablemente entre países e incluso dentro de ellos, lo que revela un amplio margen para mejorar. En segundo lugar, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad amenazan tanto la productividad como la sostenibilidad del sector.

Como se señala en el Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2023 de CAF, los sectores agrícolas de América Latina y el Caribe podrían beneficiarse si adoptaran tres estrategias complementarias. En primer lugar, ampliar la escala de las prácticas agrícolas sostenibles, como la labranza de conservación, la rotación de cultivos, la agrosilvicultura y el uso de variedades resistentes al estrés, que son costo-efectivas y rentables para el sector privado, aunque su adopción sigue limitada por restricciones de financiamiento y acceso a la información. En segundo lugar, impulsar soluciones basadas en la naturaleza (SbN) que conserven o restauren ecosistemas como bosques y humedales, y que protejan las explotaciones agrícolas de los impactos climáticos, al tiempo que generen beneficios colaterales como captura de carbono, agua limpia y biodiversidad. En tercer lugar, invertir en infraestructura de adaptación, sobre todo en sistemas de gestión del agua, esenciales para proteger la agricultura, el abastecimiento de agua para consumo humano y la generación hidroeléctrica.

Preservar la rica biodiversidad de la región, así como los servicios ecosistémicos de los que dependen la agricultura y el bienestar humano, exige detener la deforestación y la degradación ambiental. Durante mucho tiempo, la expansión agrícola ha sido uno de los principales factores impulsores de estas presiones. Ahora, el desafío central es mantener los aumentos de producción limitando al mismo tiempo el avance de la frontera agrícola. Las áreas protegidas, que abarcan el 22 % de las tierras y los mares, son instrumentos fundamentales, aunque resulta crítico mejorar su efectividad. La gestión compartida con las comunidades y los instrumentos de mercado bien diseñados, como los pagos por servicios ambientales (PSE) y los acuerdos de cadenas de suministro verdes, pueden fortalecer los resultados de conservación cuando se diseñan y supervisan con rigor (Brassiolo et al., 2023).

Otro desafío para la creación de empleo es que las mejoras de la productividad agrícola suelen reducir la proporción de la fuerza laboral empleada en el sector, en particular cuando la producción pasa de métodos intensivos en mano de obra a métodos intensivos en capital. Esto pone de relieve la necesidad de instrumentar estrategias que amplíen las oportunidades de empleo no agrícola en las zonas rurales,

así como de invertir en los sistemas educativos para reducir la brecha de habilidades entre áreas urbanas y rurales.

Una gran proporción de la fuerza laboral informal de ALC ya se desempeña en el sector de los servicios. El desafío de política, por tanto, consiste en aumentar la productividad y la formalización dentro de este sector, al tiempo que se preserva, e, idealmente, se refuerza, su papel como fuente clave de empleo.

En países como India y Filipinas, ha quedado demostrado que las industrias de servicios orientadas a la exportación, en particular, los servicios de soporte tecnológico y la tercerización de procesos empresariales, tienen la capacidad de generar una gran cantidad de puestos de trabajo. Sin embargo, estas actividades suelen requerir niveles relativamente altos de calificación (Rodrik y Stiglitz, 2024). Una ventaja comparativa para ALC es su coincidencia con los husos horarios de Estados Unidos, lo que facilita la coordinación en tiempo real con el principal mercado externo de la región.

Otra vía prometedora consiste en fomentar la inversión en tecnologías que complementen a los trabajadores de servicios de calificación baja, en lugar de sustituirlos, lo que puede elevar tanto la productividad como la calidad del empleo (Rodrik y Stiglitz, 2024). Por ejemplo, hoy en día, las herramientas digitales permiten que los trabajadores de la salud en niveles iniciales monitoreen pacientes y ofrecen recursos de aprendizaje personalizados; brindan a los empleados del comercio minorista información más detallada y especializada para asistir a los clientes; y mejoran el desempeño de los agentes de centros de atención telefónica con el apoyo de la IA generativa.

En un sentido más amplio, los gobiernos de la región podrían beneficiarse de una combinación de políticas orientadas a acelerar la adopción tecnológica con el fin de ampliar y mejorar las oportunidades de empleo, en especial para los trabajadores de calificación baja (Álvarez et al., 2025).

Conclusiones

La informalidad es un fenómeno complejo y persistente que afecta a los trabajadores, las empresas y las economías en su conjunto. En el caso de los trabajadores, impacta de manera desproporcionada sobre los grupos vulnerables y limita tanto la acumulación de capital humano como el acceso a la protección social. En las empresas, la informalidad restringe el acceso al crédito, reduce los incentivos para invertir y expandirse, y permite que emprendimientos menos productivos subsistan mediante el incumplimiento regulatorio. A nivel agregado, estas dinámicas socavan el crecimiento de la productividad, perpetúan la desigualdad y erosionan la recaudación tributaria, por lo que la informalidad constituye no solo un problema del mercado laboral, sino también un desafío central para el desarrollo.

Como se analiza en este capítulo, las empresas informales son heterogéneas. Más allá de las empresas de subsistencia de baja productividad, algunas empresas son lo suficientemente productivas como para operar de manera formal, pero

eligen permanecer informales para evadir impuestos y cargas regulatorias (empresas parásitas), mientras que otras poseen un alto potencial productivo, pero permanecen en la informalidad debido a los elevados costos de formalización (empresas con recursos limitados). Esta heterogeneidad pone de relieve la necesidad de contar con políticas diferenciadas.

En términos generales, las herramientas de formalización se agrupan en tres categorías: (i) políticas que reducen los costos de ingreso a la formalidad; (ii) políticas que modifican los incentivos económicos aumentando los beneficios de la formalidad o reduciendo los de la informalidad; y (iii) políticas centradas en la fiscalización y el cumplimiento de la normativa laboral. En cuanto a su efectividad, la reducción de los costos de ingreso tiende a generar aumentos moderados de la formalización, aunque puede producir beneficios económicos más amplios. Las políticas de fiscalización son más efectivas para reducir la informalidad, si bien pueden tener efectos adversos sobre el empleo en el corto plazo. Incrementar los beneficios (o reducir los costos) de la (in)formalidad constituye una estrategia prometedora, pero exige que las políticas se diseñen con extrema minuciosidad. Por ejemplo, los subsidios tributarios pueden implicar costos fiscales elevados. La LPE y las políticas sociales pueden modificar de manera sustantiva la atracción de los sectores formal e informal. Alinear los objetivos sociales de estas políticas con sus posibles impactos negativos sobre el mercado laboral requiere un análisis caso por caso. En algunas situaciones, desvincular la elegibilidad para acceder a beneficios del estado laboral del individuo puede contribuir a mitigar los efectos adversos de las políticas sobre la formalización.

Las PAMT pueden facilitar el acceso a empleos formales al fomentar el desarrollo de habilidades, apoyar la búsqueda y el emparejamiento laborales, y acortar los períodos de desempleo que, de otro modo, conducirían a ingresar en el trabajo informal. Los datos de la región indican que los programas de capacitación pueden constituir una política particularmente costo-efectiva para aumentar el empleo formal, aunque es imprescindible diseñarlas y ponerlas en práctica de manera adecuada. Los servicios de intermediación laboral tienden a generar resultados moderados pero costo-efectivos, dado que la erogación que exigen por participante es significativamente menor. En cambio, los programas de obras públicas pueden tener efectos positivos sobre los ingresos en el corto plazo, si bien pueden encasillar a los participantes en empleos de baja calidad, con lo que se reducen sus probabilidades de pasar a empleos formales mejor remunerados.

A largo plazo, las políticas de capital humano complementan las PAMT, ya que amplían el conjunto de trabajadores preparados para el empleo y fortalecen los incentivos de las empresas para adoptar tecnologías que aumenten la productividad. Las inversiones en habilidades a lo largo del ciclo de vida, junto con las competencias digitales, refuerzan la formalización y la productividad, por lo que constituyen un componente esencial de una combinación equilibrada de políticas.

La informalidad se distribuye de manera desigual en la economía. En la mayoría de los países de ALC, la agricultura y el comercio concentran una gran proporción

de trabajadores informales, lo que refleja tanto la escala de estas actividades como sus elevadas tasas de informalidad. Esta disparidad pone de relieve el potencial que revisten las políticas de formalización específicas por sector, al tiempo que refuerza la idea más general de que la productividad y la formalidad tienden a avanzar de manera conjunta. La informalidad está estrechamente vinculada al tamaño de las empresas. Apoyar el crecimiento de empresas grandes y productivas y de startups con alto potencial, sin subsidiar empresas pequeñas de baja productividad, puede contribuir a reducir la informalidad y aumentar la productividad.

Muchas de las políticas más efectivas identificadas en este capítulo implican importantes disyuntivas. Las medidas de cumplimiento normativo suelen alterar la composición de las empresas en la economía, ya que aumentan la tasa de salida de las empresas poco productivas, mientras que la informalidad puede amortiguar los efectos del desempleo y actuar como fuente de oportunidades laborales más flexibles. Instituciones clave como la LPE y los programas de protección social, aun cuando proporcionen servicios valiosos a sus beneficiarios, abren la posibilidad de desincentivar la creación de empleo formal, si bien no es ese su propósito. Además, dado su estatus jurídico, las empresas y los trabajadores informales pueden caer en las manos de redes clientelistas que beneficien a actores políticos. En otras palabras, más allá de sus efectos en términos de eficiencia, las políticas de formalización también tienen un componente redistributivo. Por esa misma razón, suelen enfrentar resistencia por parte de los grupos a los que afectan. En consecuencia, una agenda de reforma viable podría identificar a los posibles ganadores y perdedores de políticas específicas, establecer mecanismos para mitigar costos de corto plazo cuando resulte apropiado y construir coaliciones amplias que tengan la capacidad de sostener la continuidad de las reformas implementadas de manera creíble.

En síntesis, la informalidad en América Latina y el Caribe tiene raíces profundas en factores estructurales, desde trabajadores de calificación baja y brechas institucionales hasta heterogeneidad empresarial y patrones sectoriales. Abordarla requiere una combinación equilibrada de políticas: aumentar los beneficios de la formalidad al mismo tiempo que se fortalece la fiscalización; promover habilidades mediante las PAMT y reformas educativas; y elevar la productividad en los sectores con uso intensivo de mano de obra. El avance dependerá de cómo se adapten las respuestas a los contextos de cada país y, al mismo tiempo, de que se reconozca que invertir en el desarrollo de habilidades sigue siendo el instrumento más potente a largo plazo para reducir la informalidad y fomentar el crecimiento económico. En línea con La Porta y Shleifer (2014), un abordaje según el cual el desarrollo sea lo primordial antes que cualquier otro aspecto indicaría que el crecimiento de la productividad y la expansión de empresas modernas proporcionan la vía más perdurable para reducir la informalidad. La relación funciona en ambos sentidos, pero los datos indican que predomina aquel en el que el crecimiento impulsa mayormente la reducción de la informalidad, más que a la inversa.

Capítulo 2 Apéndice

Gráfico A.2.1
Tasa de empleo informal por género (%)

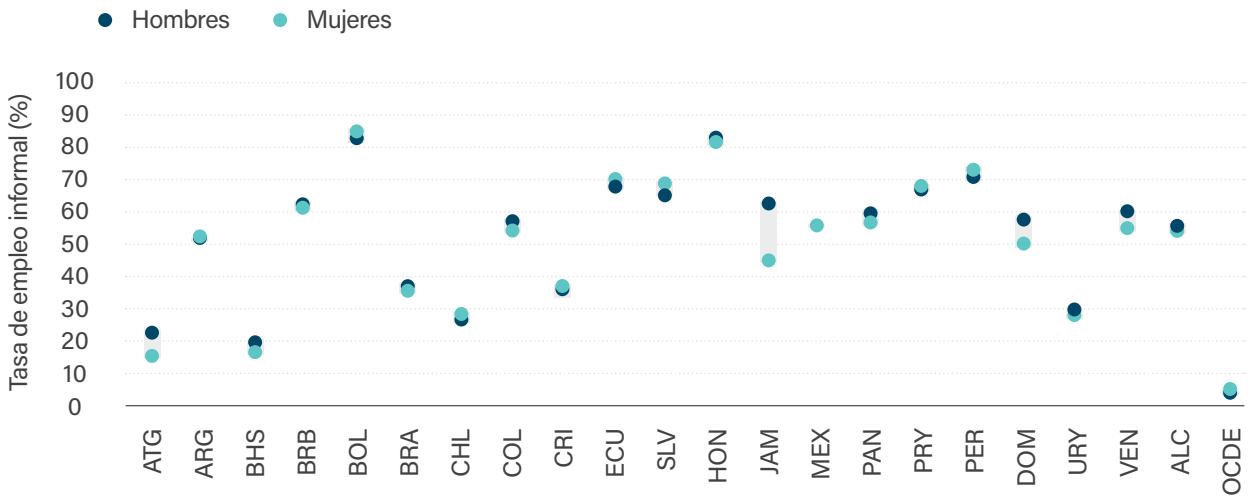
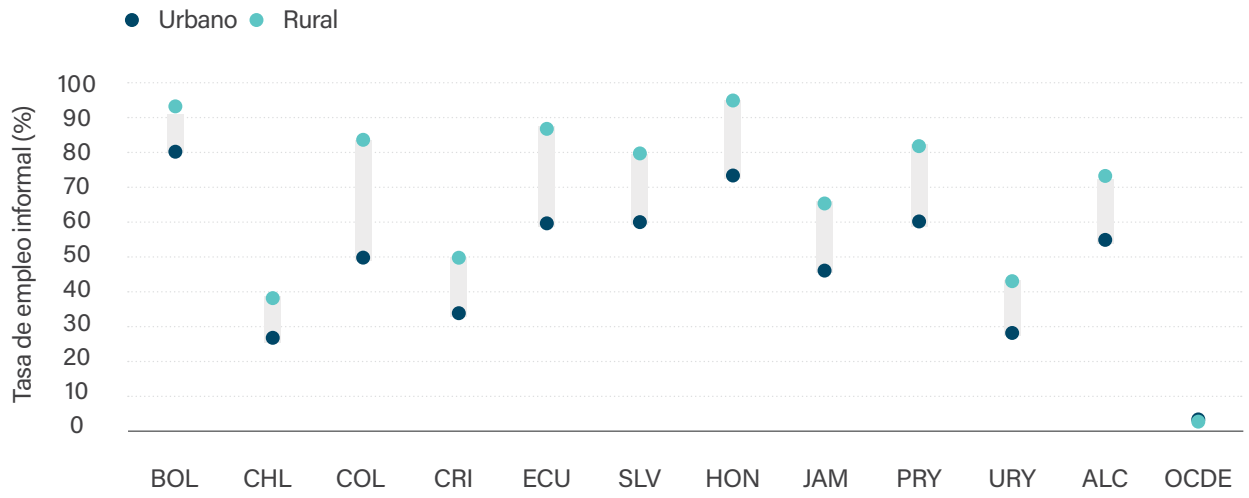


Gráfico A.2.2
Tasa de empleo informal por región (%)



Nota: 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. Las cifras de la OCDE excluyen a los países de ALC. El gráfico del Panel A muestra la tasa de empleo informal disponible más reciente por género para cada país (2023 o 2024). Para los siguientes países, los datos disponibles más recientes corresponden a un año anterior: Antigua y Barbuda (2018), Bahamas (2019), Barbados (2016), Honduras (2017), Venezuela (2017). En el Panel B, el gráfico muestra la tasa disponible más reciente de empleo informal por región para cada país (2023 o 2024). En el caso de Honduras, los datos disponibles más actuales remiten a 2017.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de ILOSTAT (OIT, 2025g, 2025h).

Referencias

Abel, M., Carranza, E., Geronimo, K., & Ortega, M. (2022). *Can Temporary Wage Incentives Increase Formal Employment? Experimental Evidence from Mexico* (SSRN Scholarly Paper 4285837). Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/abstract=4285837

Aberra, A., Aga, G. A., Jolevski, F., & Karalashvili, N. (2022). Understanding Informality: Comprehensive Business-Level Data and Descriptive Findings. *Policy Research Working Paper Series*, Article 10208. https://ideas.repec.org//p/wbk/wbrwps/10208.html

Acevedo, I., Castellani, F., Lotti, G., & Székely, M. (2021). Informality in the time of COVID-19 in Latin America: Implications and policy options. *PLOS ONE,* 16(12), e0261277. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0261277

Almeida, R., & Carneiro, P. (2012). Enforcement of Labor Regulation and Informality. *American Economic Journal: Applied Economics,* 4(3), 64–89. https://doi.org/10.1257/app.4.3.64

Almeida, R. K., & Galasso, E. (2010). Jump-starting Self-employment? Evidence for Welfare Participants in Argentina. *World Development,* 38(5), 742–755. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.11.018

Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Estrada, R., & Daude, C. (2020). RED 2020: *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad.* CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652

Álvarez, F., Juncosa, F., Toledo, M., De la Mata, D., & Frisancho, V. (2025). *RED Aniversario. Conocimiento que transforma. Veinte años al servicio de un futuro próspero, inclusivo y sostenible.* CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2470

Alvarez, J. A., & Ruane, C. (2024). Informality and aggregate productivity: The case of Mexico. *European Economic Review,* 167, 104791. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2024.104791

Álvarez-Parra, F., & Sánchez, J. M. (2009). Unemployment insurance with a hidden labor market. *Journal of Monetary Economics,* 56(7), 954–967. https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2009.09.006

Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C., & Meghir, C. (2017). Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: A Long-Term Follow-Up. *American Economic Journal: Applied Economics,* 9(2), 131–143. https://doi.org/10.1257/app.20150554

Attanasio, O., Kugler, A., & Meghir, C. (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics,* 3(3), 188–220. https://doi.org/10.1257/app.3.3.188

Autor, D. (2022). *The Labor Market Impacts of Technological Change: From Unbridled Enthusiasm to Qualified Optimism to Vast Uncertainty* [Working Paper 30074]. National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w30074

Azuara, O., & 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. (2025). PPP conversion factor, GDP (LCU per international $) [Dataset]. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/Series/PA.NUS.PPP

Bergolo, M., & Cruces, G. (2014). Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs: Evidence from an employment-based benefit extension. *Journal of Public Economics,* 117, 211–228. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.04.015

Bergolo, M., & 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, I., Berniell, L., Mata, D. de la, Edo, M., & Marchionni, M. (2021). Gender gaps in labor informality: The motherhood effect. *Journal of Development Economics, 150,* 102599. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102599

Berniell, I., Fernández, R., & Krutikova, S. (2024). *Gender Inequality in Latin America and the Caribbean* (w32104; p. w32104). National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w32104

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

Berniell, L., de la Mata, D., Bernal, R., Camacho, A., Barrera-Osorio, F., Álvarez, F., Brassiolo, P., & Vargas, J. (2016). RED 2016: *Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral.* CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/936

Berniell, L., de la Mata, D., & Juncosa, F. (2020). *Local shocks in labor markets: Competition and information flow among peers* [Documento de trabajo]. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1671

Berniell, L., Díaz, B., Estrada, R., Hatrick, A., Llambí, C., Maris, L., & Singer, D. (2021). *Políticas para reducir las brechas educativas en la pospandemia* [Documento de trabajo]. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1773

Bhalotra, S. R., Rocha, R., & Soares, R. R. (2019). *Does Universalization of Healthwork? Evidence from Health Systems Restructuring and Expansion in Brazil* [Working Paper 12111]. IZA Discussion Papers. https://www.econstor.eu/handle/10419/193405

Bobba, M., Flabbi, L., & Levy, S. (2022). Labor Market Search, Informality, and Schooling Investments. *International Economic Review, 63*(1), 211–259. https://doi.org/10.1111/iere.12536

Bobba, M., Flabbi, L., Levy, S., & Tejada, M. (2021). Labor market search, informality, and on-the-job human capital accumulation. *Journal of Econometrics, 223*(2), 433–453. https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2019.05.026

Bobic, V., Delgado, L., Gerardino, M. P., Hennessey, M., & Martinez-Carrasco, J. (2023). *The impact of the one-stop shop for business registration in the Dominican Republic* [Working Paper IDB-WP-01415]. IDB Working Paper Series. https://doi.org/10.18235/0005089

Bosch, M., & 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

Brambilla, I., César, A., Falcone, G., Gasparini, L., & Lombardo, C. (2023). Routinization and Employment: Evidence for Latin America. *Desarrollo y Sociedad, 95,* Artículo 95. https://doi.org/10.13043/DYS.95.4

Brassiolo, P., Estrada, R., Odriozola, J., Juncosa, F., Toledo, M., Fajardo, G., & Schargrodsky, E. (n.d.). D*esafíos globales, soluciones regionales: América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad.*

Camacho, A., Conover, E., & Hoyos, A. (2014). Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment. *The World Bank Economic Review, 28*(3), 446–466. https://doi.org/10.1093/wber/lht028

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

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. J*ournal of the European Economic Association, 16*(3), 894–931. https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028

CEDLAS y Banco Mundial. (2024). S*ocio-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

Cisneros-Acevedo, C. (2022). Unfolding Trade Effect in *Two Margins of Informality. The Peruvian Case. The World Bank Economic Review, 36*(1), 141–170. https://doi.org/10.1093/wber/lhab023

Colchero, M. A., Gómez, R., & Bautista-Arredondo, S. (2022). A systematic review of the literature on the impact of the Seguro Popular. *Health Research Policy and Systems, 20*(1), 42. https://doi.org/10.1186/s12961-022-00839-w

Conti, G., Ginja, R., & Narita, R. (2019). *The Value of Free Health Insurance Schemes in Developing Countries* [Documento de trabajo]. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1519

Daude, C., Fajardo, G., Brassiolo, P., Estrada, R., Goytia, C., Sanguinetti, P., Álvarez, F., & Vargas, J. (2017). RED 2017. *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: Un desafío para América Latina.* CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090

de la Mata, D., Berniell, L., Schargrodsky, E., Álvarez, F., & 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

del Valle, A. (2021). The effects of public health insurance in labor markets with informal jobs: Evidence from Mexico. *Journal of Health Economics, 77,* 102454. https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2021.102454

Demombynes, G., Langbein, J., & Weber, M. (2025). *The Exposure of Workers to Artificial Intelligence in Low- and Middle-Income Countries.* https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/4a11a37d-149a-44fb-a941-100065ff5eb8

Donovan, K., Lu, W. J., & Schoellman, T. (2023). Labor Market Dynamics and Development*. *The Quarterly Journal of Economics, 138*(4), 2287–2325. https://doi.org/10.1093/qje/qjad019

Dutz, M. A., Almeida, R. K., & Packard, T. G. (2018). *The Jobs of Tomorrow: Technology, Productivity, and Prosperity in Latin America and the Caribbean.* World Bank Publications.

Escudero, V., Kluve, J., López Mourelo, E., & Pignatti, C. (2019). Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta-Analysis. *The Journal of Development Studies, 55*(12), 2644–2661. https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1546843

Ferreyra, M. M., Galindo, C., & Urzúa, S. S. (2022). *Labor Market Effects of Short-Cycle Higher Education Programs: Lessons from Colombia.* National Bureau of Economic Research.

Galasso, E., Ravallion, M., & Salvia, A. (2004). Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment. *ILR Review, 58*(1), 128–142. https://doi.org/10.1177/001979390405800107

Garganta, S., & 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

Gerard, F., & Gonzaga, G. (2021). Informal Labor and the Efficiency Cost of Social Programs: Evidence from Unemployment Insurance in Brazil. *American Economic Journal: Economic Policy, 13*(3), 167–206. https://doi.org/10.1257/pol.20180072

Gmyrek, P., Winkler, H., & Garganta, S. (2024). *Buffer or bottleneck? Employment exposure to generative AI and the digital divide in Latin America* [Working Paper 121]. ILO Working Paper. https://doi.org/10.54394/TFZY7681

Haanwinckel, D. S. (2017). Fighting employment informality with schooling. *IZA World of Labor*. https://doi.org/10.15185/izawol.394

Ibarrarán, P., Kluve, J., Ripani, L., & Rosas Shady, D. (2019). Experimental Evidence on the Long-Term Effects of a Youth Training Program. *ILR Review, 72*(1), 185–222. https://doi.org/10.1177/0019793918768260

Ibarrarán, P., Ripani, L., Taboada, B., Villa, J. M., & Garcia, B. (2014). Life skills, employability and training for disadvantaged youth: Evidence from a randomized evaluation design. *IZA Journal of Labor & Development,* 3(1), 10. https://doi.org/10.1186/2193-9020-3-10

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Censos Económicos 2019*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019

La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and Development. *Journal of Economic Perspectives, 28*(3), 109-126. https://doi.org/10.1257/jep.28.3.109

Lavy, V., Katzkowicz, N., Querejeta, M., & Rosá, T. (2024). Schooling and Intergenerational Mobility: Consequences of Expanding Higher Education Institutions. *Available at SSRN 4914840.*

Leyva, G., & Urrutia, C. (2021). *Informal labor markets in times of pandemic: Evidence for Latin America and policy options.* [Working Papers No. 2021-21]. Banco de México. https://www.econstor.eu/handle/10419/251292

Londoño-Vélez, J., Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2020). Upstream and downstream impacts of college merit-based financial aid for low-income students: Ser Pilo Paga in Colombia. *American Economic Journal: Economic Policy, 12*(2), 193–227.

Londoño-Vélez, J., Rodriguez, C., Sánchez, F., & Álvarez-Arango, L. E. (2023). *Financial aid and social mobility: Evidence from Colombia's Ser Pilo Paga.* National Bureau of Economic Research.

Miller, G., Pinto, D., & Vera-Hernández, M. (2013). Risk Protection, Service Use, and Health Outcomes under Colombia's Health Insurance Program for the Poor. *American Economic Journal: Applied Economics,* 5(4), 61–91. https://doi.org/10.1257/app.5.4.61

Nunn, A. (2024). How Effective are Active Labour Market Policies and Public Employment Services?: Lessons for Latin America and the Caribbean. *IDB Publications*. https://doi.org/10.18235/0013185

OCDE. (2021, septiembre 11). *Future-Ready Adult Learning in Latin America.* OCDE. https://www.oecd.org/en/publications/future-ready-adult-learning-in-latin-america_18d2f2f1-en.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) [Conjunto 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)* [Conjunto 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)* [Conjunto de datos]. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer27/?lang=en&segment=indicator&id=EMP_NIFL_SEX_RT_A

OIT. (2025e). *Ocupación informal según sexo y actividad económica (miles) – Anual* [Conjunto de datos]. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer24/?lang=es&segment=indicator&id=EMP_NIFL_SEX_ECO_NB_A

OIT. (2025f). *Ocupación según sexo y actividad económica (miles) – Anual* [Conjunto de datos]. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer15/?lang=es&segment=indicator&id=EMP_TEMP_SEX_ECO_NB_A

OIT. (2025g). P*roporción de la ocupación informal en la ocupación total según sexo y sector (%)—Anual* [Conjunto de datos]. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer80/?lang=es&segment=indicator&id=SDG_0831_SEX_ECO_RT_A

OIT. (2025h). *Tasa de la ocupación informal según sexo y zonas rurales / urbanas (%)—Anual [*Conjunto de datos]. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer58/?lang=es&segment=indicator&id=EMP_NIFL_SEX_GEO_RT_A

Rocha, R., Ulyssea, G., & Rachter, L. (2018). Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. *Journal of Development Economics, 134,* 28–49. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.04.003

Rodrik, D., & Stiglitz, J. E. (2024). *A New Growth Strategy* for Developing Nations.

Samaniego de la Parra, B., & Fernández Bujanda, L. (2024). Increasing the Cost of Informal Employment: Evidence from Mexico. *American Economic Journal: Applied Economics, 16*(1), 377–411. https://doi.org/10.1257/app.20200763

Ulyssea. (2025). *Informality: Issue 2.* VoxDev. https://voxdev.org/voxdevlit/informality

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

Ulyssea, G. (2020). Informality: Causes and Consequences for Development. *Annual Review of Economics, 1*2(Volume 12, 2020), 525–546. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-082119-121914

Villena-Roldán, B. (2024). Unpacking the Persistence of Informality. *Journal of Labor Research, 45*(2), 203-231. https://doi.org/10.1007/s12122-024-09359-8

Yeyati, E. L., Montané, M., Sartorio, L., & 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

3

Promover la innovación y la transformación digital

118
Innovación, transformación digital y productividad

119
Un diagnóstico del ecosistema de innovación: cimientos frágiles, resultados insatisfactorios

126
Las políticas públicas como catalizadoras para alentar y promover la innovación

149
Transformación digital en sectores estratégicos: impulsar un futuro competitivo

155
El camino por delante

158
Referencias

Capítulo 3.

PROMOVER LA INNOVACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Álvarez, Fernando | Toledo, Manuel | Asistente de investigación: Jesús Martínez

Resumen

Este capítulo presenta una agenda de innovación centrada en las empresas y orientada a cerrar la brecha de innovación y adopción digital en América Latina y el Caribe, brecha que inhibe la productividad, la inclusión y la sostenibilidad. El desafío principal no se limita solo a la investigación y desarrollo (I+D) de frontera, sino que también se extiende a la lentitud con la que las tecnologías y prácticas comprobadas se absorben y adaptan en los contextos locales.

La cartera propuesta consta de tres pilares. El primero gira en torno a intervenciones a nivel de empresa, y comprende el apoyo tanto financiero como no financiero. El segundo pretende facilitar la transferencia de conocimiento y la cocreación entre empresas y otros actores del ecosistema de innovación. El tercero aborda las políticas fundamentales necesarias para optimizar las condiciones favorables del entorno en que se desenvuelve la actividad empresarial.

A lo largo del análisis, el capítulo destaca la relevancia de que las políticas estén bien diseñadas y se ejecuten adecuadamente para favorecer la adicionalidad y mitigar los riesgos, y expone las mejores prácticas clave. Por último, subraya la importancia de fomentar la transformación digital en sectores estratégicos como los servicios financieros, los agronegocios, y las industrias energética y minera.

Innovación, transformación digital y productividad

La innovación y la adopción tecnológica son motores clave para el crecimiento económico, la competitividad, la inclusión social y la sostenibilidad. Su papel transformador es ampliamente reconocido en la bibliografía económica y en los marcos de desarrollo global, como la Agenda 2030 de la ONU.

Desafortunadamente, hay pruebas contundentes que señalan la existencia de una brecha de innovación en el corazón de la baja productividad de América Latina y el Caribe (ALC). El ecosistema de innovación de la región es débil, tiene recursos financieros limitados y escaso capital humano especializado que se dedique a la creación y difusión de conocimiento productivo. Este escenario se ve agravado por un entorno desafiante para las empresas que coarta la innovación y que se caracteriza por la falta de competencia, infraestructura deteriorada y acceso restringido al crédito, entre otras fricciones.

Una manifestación clara de esta brecha de innovación es la participación dominante, en el sistema productivo, de pequeñas empresas mal gestionadas, carentes de dinamismo y con capacidad limitada para utilizar los recursos de forma eficiente, generar puestos de trabajo de alta calidad e integrarse en las cadenas de valor globales. A su vez, la escasez de oportunidades laborales empuja a los trabajadores a la informalidad, otra gran fuente de baja productividad agregada.

Una forma particularmente disruptiva de innovación y adopción tecnológica es la transformación digital. Esta no puede entenderse como un simple proceso de modernización tecnológica; implica un cambio estructural profundo que impacta en los modelos de producción, el marco institucional, la interacción social y la gobernanza. Tecnologías emergentes como la inteligencia artificial (IA), Internet de las Cosas (IdC o IoT por *Internet of Things*) y la analítica de datos masivos (*Big Data*) ya están transformando sectores esenciales como la agricultura, la biotecnología, la educación y los servicios financieros. Cuando se utilizan con una visión estratégica, estas herramientas pueden hacer más eficiente la gestión de recursos, respaldar decisiones basadas en datos y generar nuevas oportunidades de empleo, emprendimiento y desarrollo local. Sin embargo, también plantean dilemas regulatorios y sociales que exigen respuestas urgentes y coordinadas.

El presente capítulo ofrece orientación para diseñar políticas que promuevan la innovación y la transformación digital en ALC. Primero, expone un diagnóstico del ecosistema de innovación de la región. Luego, propone una cartera de políticas orientadas a fortalecer las capacidades y los incentivos de las empresas para absorber y adaptar las nuevas tecnologías, y crecer. Esta cartera está estructurada en tres capas: intervenciones dirigidas a las empresas en forma individual; iniciativas que promueven la coordinación entre empresas y con otros actores del ecosistema de innovación; y políticas públicas fundamentales para optimizar las condiciones favorables clave del entorno en el que se desenvuelve la actividad empresarial.

Este abordaje centrado en las empresas es deliberado y se asienta en dos justificaciones principales. En primer lugar, tal como revela el diagnóstico, las brechas de innovación más significativas de la región se encuentran, precisamente, a escala empresarial. En segundo lugar, y más particularmente, es dentro de las empresas donde la innovación, en última instancia, se convierte en crecimiento de la productividad y les permite ser el motor esencial de la transformación económica. Este enfoque centrado en la empresa no empequeñece el papel de otros actores, como las universidades; más bien, realza que sus contribuciones son más efectivas cuando se vinculan con éxito al sector productivo.

Por último, el capítulo explora la adopción de tecnologías digitales en sectores estratégicos clave, como servicios financieros, agronegocios, minería y energía, y finaliza con un conjunto de principios rectores generales para formular una agenda fructífera de políticas de innovación.

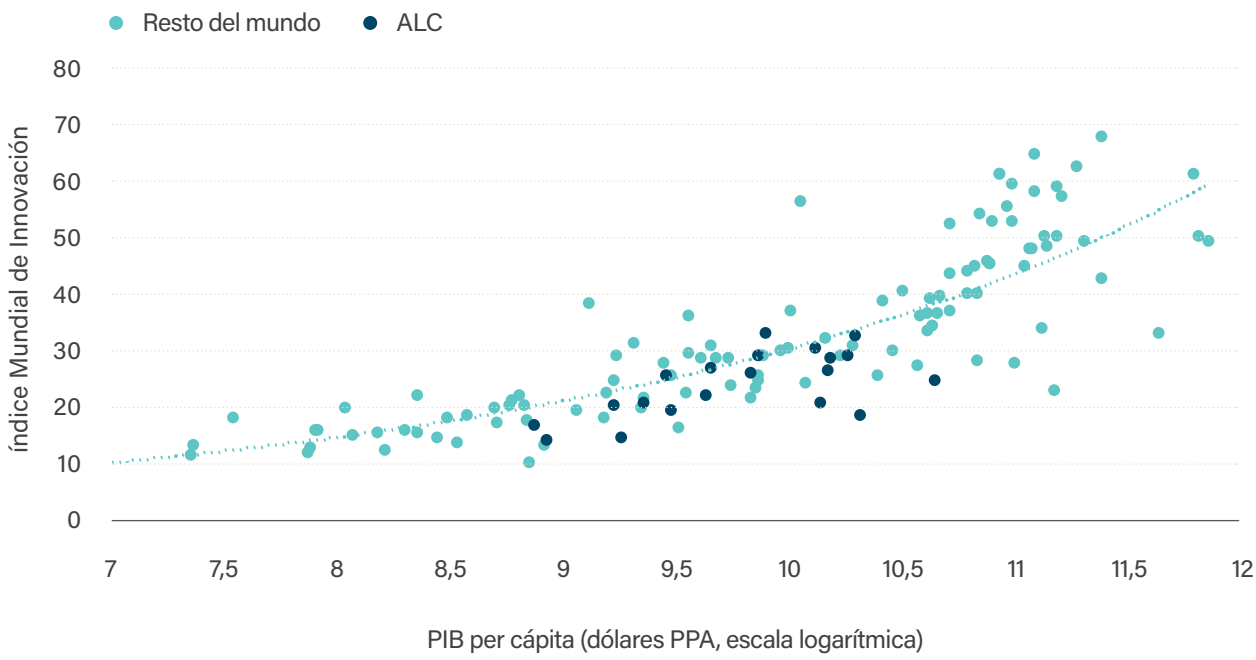
Un diagnóstico del ecosistema de innovación: cimientos frágiles, resultados insatisfactorios

El talón de Aquiles de la productividad en ALC es el déficit de innovación, persistente y profundo. Esta fragilidad, que se manifiesta a través de la poca capacidad que tienen las empresas para desarrollar y absorber nuevas tecnologías e ideas, yace en el corazón del estancamiento regional. La situación queda claramente ilustrada por el Índice Mundial de Innovación 2024: el líder regional, Brasil, ocupa el puesto 50 (de 133 países), y el desempeño de la mayoría de los países de la región está por debajo de las expectativas que despierta su nivel de ingresos, una clara indicación de que el potencial económico no llega a convertirse en capacidad innovadora (Gráfico 3.1).

Cimientos frágiles: doble déficit de financiación y talento

Un ecosistema dinámico de innovación necesita dos combustibles fundamentales: por un lado, asumir riesgos y tener capital financiero paciente, por otro, contar con talento humano especializado. La imposibilidad crónica de la región para proveer estos elementos es la base misma de su déficit de innovación, y ello restringe su capacidad no solo de generar ideas nuevas sino, más importante aún, de absorber el conocimiento existente.

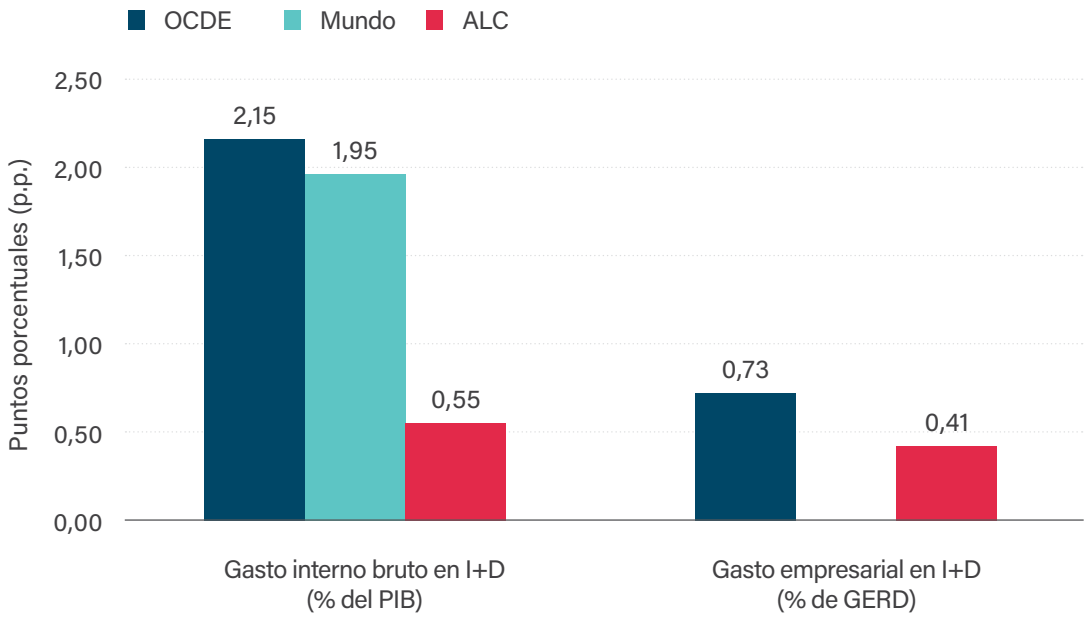
Gráfico 3.1
Índice Mundial de Innovación en relación con el PIB per cápita (2024)



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base de datos del Índice Mundial de Innovación (OMPI, 2024).

Respecto del capital financiero, el déficit es doble y profundo. En primer lugar, es alarmante el bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo (I+D), que registra una media de apenas el 0,55 % del PIB, y representa tan solo una fracción del valor registrado para la OCDE (2,66 %) y del de las medias mundiales (1,95 %). Aún más reveladora es la composición de estos fondos: mientras que en la OCDE más del 70 % del financiamiento destinado a investigación y desarrollo lo aporta el sector empresarial, con lo que se garantiza su pertinencia para el mercado, en ALC esta proporción es menor y depende en gran medida del sector público (Gráfico 3.2). Así, se crea un aparato de investigación y desarrollo que, a menudo, está disociado de las necesidades productivas. Segundo, y lo que reviste la misma importancia crítica para una economía dinámica, es la escasez de capital inicial y de riesgo para el emprendedorismo de alto impacto. Esta ausencia de financiación en fases iniciales es una restricción operativa que frena el crecimiento de nuevas empresas innovadoras.

Gráfico 3.2
Gasto interno bruto y gasto empresarial en I+D (2022)

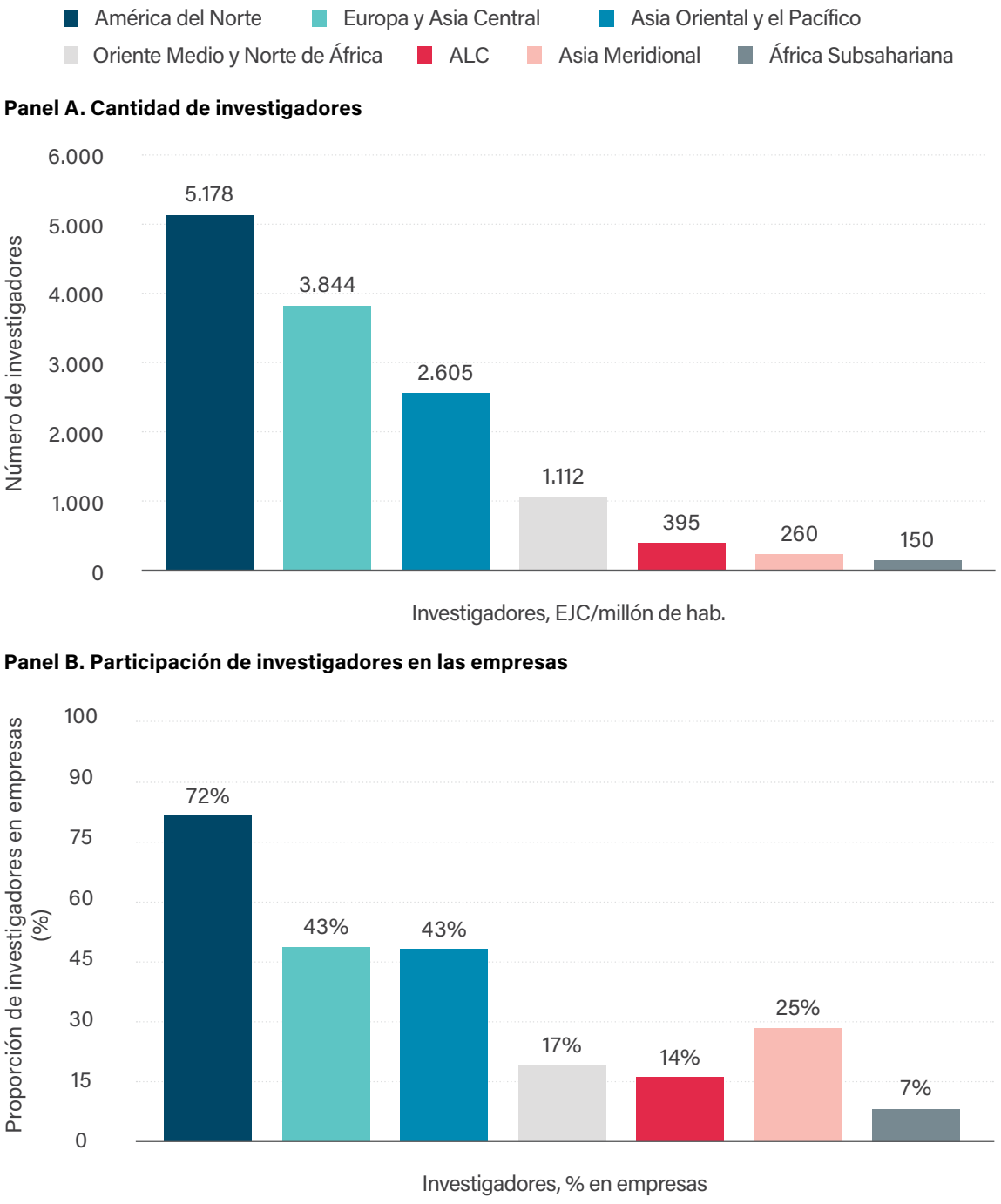


Nota: El gasto de las empresas en I+D (BERD, *business enterprise expenditure on R&D)* comprende todo el gasto en investigación y desarrollo realizado por el sector de empresas comerciales en un territorio dado. Es el subcomponente del gasto interior bruto en I+D (GERD, *Gross Domestic Expenditure on R&D*) en el que incurren las empresas.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Instituto de Estadística de la UNESCO (UNESCO, 2025) y del cuadro de indicadores de ciencia, tecnología e innovación de la OCDE (OCDE, 2025a).

El déficit de talento humano especializado es igualmente grave. La región tiene hasta 13 veces menos investigadores per cápita que América del Norte. Sin embargo, este número solo revela la mitad de la historia; la otra limitación es la ubicación. Como muestra el Gráfico 3.3, la proporción de investigadores que trabajan en las empresas es extremadamente baja. Esta escasez de talento coarta la capacidad de las empresas para generar nuevo conocimiento, pero, lo que es aún más serio, debilita su capacidad de absorción: su capacidad para identificar, evaluar, adaptar e integrar tecnologías externas (Crespi y Zuniga, 2012; BID, 2010).

Gráfico 3.3
Capital humano especializado en I+D (2022)



Nota: El Panel A muestra la cantidad de investigadores por millón de habitantes, medida en equivalentes a jornada completa (EJC). El Panel B muestra la participación de investigadores que trabajan en el sector empresarial.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base de datos del Índice Mundial de Innovación (OMPI, 2024).

Resultados insatisfactorios: doble fracaso de creación y adopción

Estos déficits crónicos de insumos reflejan magros resultados en dos frentes: una capacidad limitada para generar conocimiento de frontera y, aún más decisivo para la productividad de la región, una capacidad lenta e irregular para adaptar, absorber y difundir las tecnologías y mejores prácticas que ya existen en el mundo.

La debilidad en la creación es evidente: las patentes otorgadas per cápita y el desarrollo de aplicaciones móviles permanecen estancados en niveles muy bajos (Gráfico 3.4)[1]. Sin embargo, para una región que necesita con urgencia cerrar las brechas de productividad, quizás la métrica más importante no sea la invención, sino la adopción. En este sentido, la falencia también es llamativa. El bajo nivel de pagos por el uso de propiedad intelectual externa es señal de un equilibrio poco sofisticado: ni se crea tecnología propietaria, ni se "importa" activamente el conocimiento bajo licencia desde otros países (Gráfico 3.5).

En ningún ámbito esta falta de adopción es más crítica que en el de las tecnologías digitales, herramientas con potencial para generar "saltos cuánticos" de productividad. Los datos revelan una distinción primordial según la complejidad de la tecnología digital en cuestión.

Como sugieren Maloney et al. (2025), en el caso de tecnologías relativamente accesibles y económicas como el software de planificación de recursos empresariales (ERP, Enterprise Resource Planning) y de gestión de las relaciones con los clientes (CRM, Customer Relationship Management), herramientas maduras y fácilmente personalizables por los proveedores, los principales países de la región, como Brasil y Chile, muestran buenas tasas de difusión. Sin embargo, existe un rezago crítico en la absorción de tecnologías más complejas, costosas y específicas de sectores que concentran grandes aumentos de productividad:

- En tecnologías avanzadas para la producción, como la robótica industrial o el Internet de las Cosas (IdC), la región presenta una gran brecha en comparación con América del Norte, Europa y Asia (Gráfico 3.6).[2]

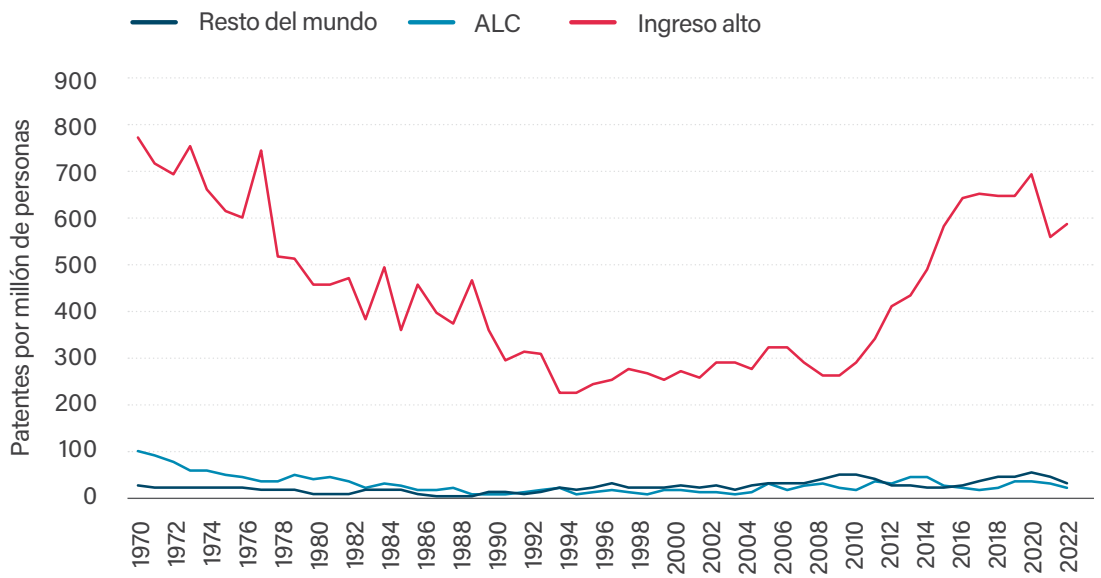
- De manera análoga, en términos de herramientas pioneras como la IA, el Observatorio de la Economía Digital de América Latina y el Caribe (Katz y Callorda, 2024) estima que la brecha de adopción es de un 30 % en comparación con la OCDE.

1. Esto también se traduce en menores ingresos por propiedad intelectual como porcentaje del comercio total. Las cifras de ALC son sustancialmente inferiores a las de las economías desarrolladas (0,13 % frente al 1,49 %).

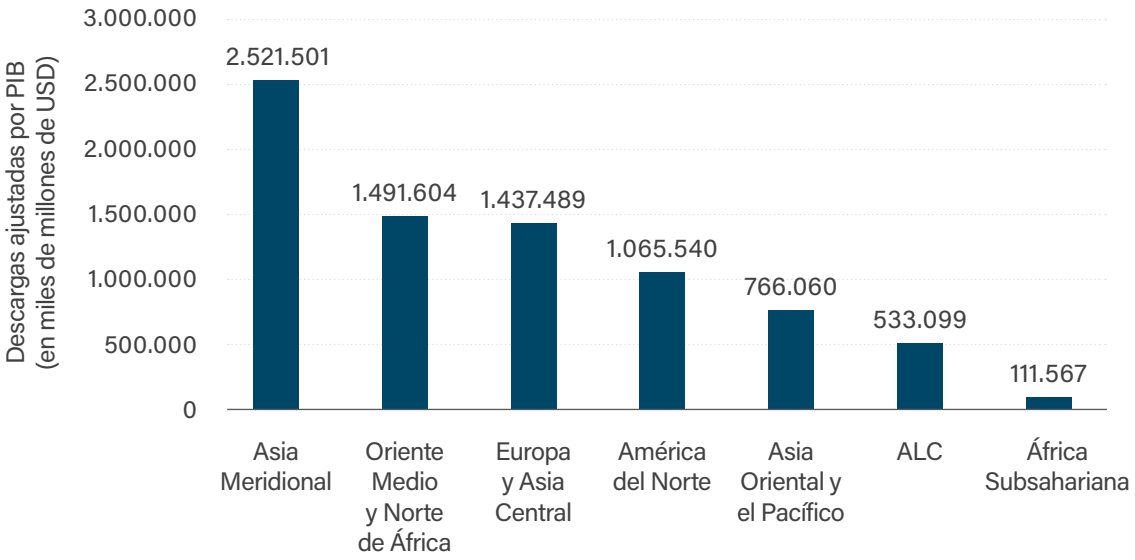
2. Maloney et al. (2025) indican que para 2021, solo el 20 % de las empresas brasileñas en sectores textiles habían adoptado máquinas de coser automatizadas, frente al 50 % en Corea y el 70 % en Polonia.

Gráfico 3.4
Propiedad intelectual y creatividad

Panel A. Patentes otorgadas por millón de personas (1970–2023)



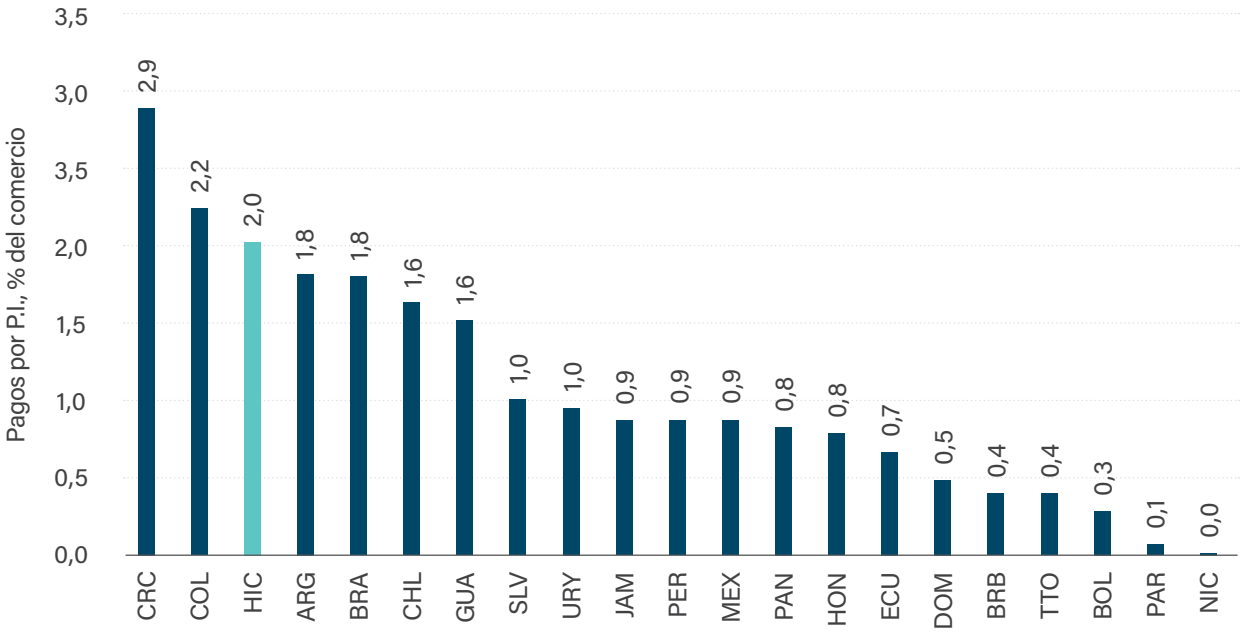
Panel B. Desarrollo de aplicaciones móviles (2023)



Nota: Una patente es un conjunto de derechos exclusivos otorgados por ley a los solicitantes por invenciones que sean nuevas, no evidentes y aplicables a nivel industrial. El Panel A incluye solo las patentes concedidas, y las observaciones están escaladas por población. La creación de aplicaciones móviles (Panel B) se mide a partir de las descargas globales de aplicaciones móviles en Google Play Store y en iOS App Store, según el origen de la sede central del desarrollador/empresa, ajustadas por PIB en dólares estadounidenses constantes de 2015 (en miles de millones).

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Centro de datos estadísticos de la OMPI sobre P.I. (OMPI, 2025) y la base de datos del Índice Mundial de Innovación (OMPI, 2024).

Gráfico 3.5
Pagos de propiedad intelectual, porcentaje del comercio total (2022)

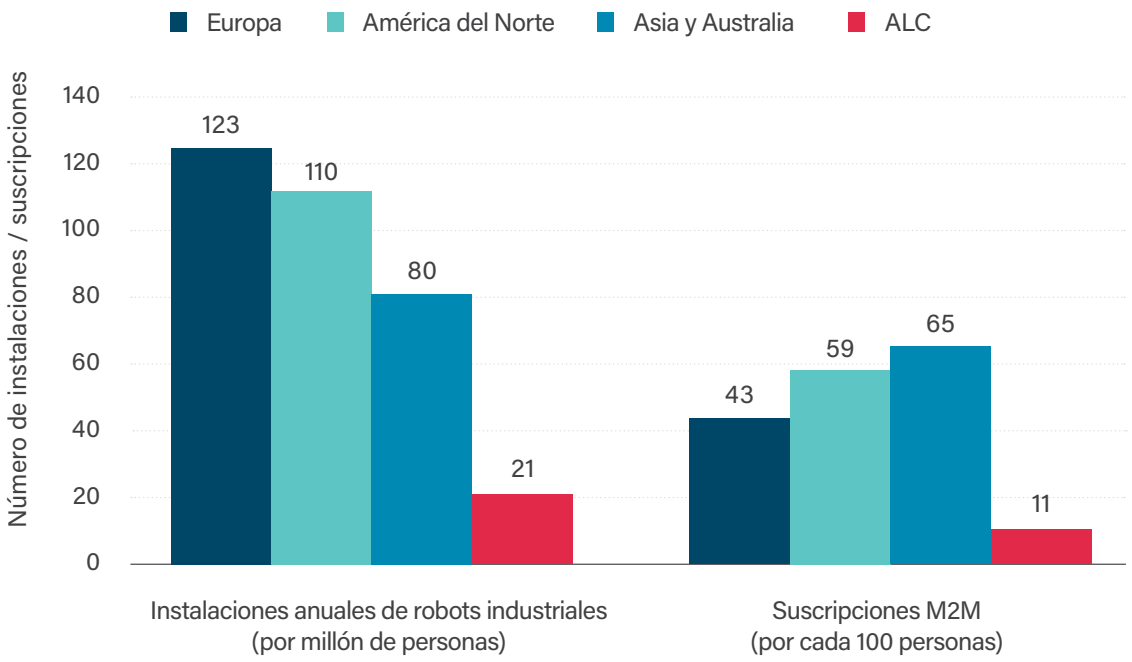


Nota: Se trata de pagos entre residentes y no residentes por el uso de derechos de propiedad, y por licencias para la reproducción o distribución (o ambas) de la propiedad intelectual incorporada en originales o prototipos producidos, y los derechos relacionados. Los datos se expresan como porcentaje del comercio total. HIC denota países de altos ingresos.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base de datos del Índice Mundial de Innovación (OMPI, 2024).

El diagnóstico revela una situación clara: cimientos frágiles y carencias tanto respecto de la creación como de la absorción de tecnología, en especial en lo que hace a herramientas digitales complejas. Esta conclusión exige que las políticas públicas den una respuesta que se focalice claramente en el núcleo del problema de productividad: la empresa y su capacidad para absorber y adaptar las nuevas tecnologías, y crecer.

Gráfico 3.6
Adopción de tecnologías avanzadas: comparación regional (2023)



Nota: Los robots industriales son manipuladores automáticos, reprogramables y multipropósito utilizados para la automatización de entornos industriales. Las suscripciones M2M (máquina a máquina) son conexiones móviles no destinadas a consumidores asignadas a máquinas para el intercambio automatizado de datos.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (2025) y la International Federation of Robotics (Federación Internacional de Robótica) (Müller, 2024).

Las políticas públicas como catalizadoras para alentar y promover la innovación

La justificación de las políticas públicas

Como muestra una vasta cantidad de teoría y datos de la economía, existen razones convincentes para creer que los mercados privados, si solo actúan por su cuenta, subinvierten sistemáticamente en la creación y difusión de nuevas ideas (Bryan y Williams, 2021).

La primera razón es la naturaleza de bien público que tiene el conocimiento. Generar una idea novedosa es un proceso costoso y arriesgado; sin embargo, una vez creada, la idea puede ser imitada por competidores a un costo marginal relativamente bajo. Ante la imposibilidad de apropiarse plenamente de los retornos de su inversión, muchas empresas nunca llevan adelante sus proyectos de innovación.

El segundo motivo trasciende la cuestión de la apropiabilidad: la innovación genera potentes externalidades positivas, o efectos de derrame del conocimiento. Las nuevas ideas de hoy son insumos decisivos para los avances del mañana y crean, así, un ciclo virtuoso de avance acumulativo. El conocimiento también se difunde entre las empresas. Las constataciones empíricas son evidentes: los rendimientos sociales de la innovación superan de manera sistemática y en grado sustancial los retornos privados que capta el innovador originario (Bloom, Van Reenen, et al., 2019).

En tercer lugar, una falla crítica del mercado que a menudo paraliza la difusión de la tecnología es la falta de coordinación (Rodríguez-Clare et al., 2005). Esto ocurre cuando el retorno de la inversión de una empresa depende de inversiones complementarias realizadas por terceros. Aunque la adopción colectiva de una tecnología nueva podría generar grandes beneficios a lo largo de toda una cadena de valor, ninguna empresa por sí misma tiene incentivos para moverse primero. Una empresa no invertirá en infraestructura digital si sus proveedores no trabajan con estándares compatibles, si no hay una masa crítica de trabajadores calificados o si los clientes no están preparados para interactuar con ella. Del mismo modo, hay proyectos mutuamente beneficiosos, como la creación de un laboratorio industrial compartido o un programa de formación sectorial específico, que no se materializan porque requieren inversión simultánea por parte de múltiples actores, y ninguna entidad por sí sola tiene incentivos para actuar individualmente. Sin mecanismos que alineen expectativas y decisiones de inversión, la falta de coordinación supone un obstáculo insuperable para la actualización tecnológica.

Cuarto, la innovación se ve limitada en forma sistemática por asimetrías de información y fallas en los mercados financieros (Hall y Lerner, 2009). La naturaleza intangible de la innovación la hace poco apta para el crédito bancario tradicional, ya que las ideas y el conocimiento propietario no pueden usarse como garantía. Naturalmente, ello impulsa a los innovadores hacia la financiación por capital, lo que presenta otro desafío: para atraer inversores, es posible que los emprendedores necesiten revelar detalles sensibles sobre sus ideas aún no patentadas, lo que los expone al riesgo de apropiación. Este dilema—divulgar y arriesgarse a ser imitado o retener y no conseguir financiación—crea una profunda brecha de financiamiento, particularmente aguda en las primeras fases de las iniciativas, lo que determina que muchas innovaciones prometedoras nunca lleguen al mercado más por falta de capital que por falta de mérito.

Estas fallas de mercado proporcionan una justificación clara y sólida para la elaboración de políticas públicas. El papel del gobierno debe ir más allá de subvencionar la investigación y el desarrollo. Se trata de diseñar una cartera de intervenciones que fortalezcan tanto los incentivos como la capacidad de las empresas para innovar y actuar coordinadamente, al tiempo que minimicen el riesgo de distorsionar las decisiones del mercado. Un punto fundamental es que el diseño de esta cartera de políticas debe depender del nivel de desarrollo y sofisticación del ecosistema de innovación del país o de la localidad donde se implementa (Maloney et al., 2025).

Para los países en vías de desarrollo, una recomendación común es priorizar la adopción de tecnologías existentes en el mundo frente a la investigación y desarrollo autóctona. Si bien este enfoque es en general sensato, las innovaciones de frontera en sectores como, por ejemplo, la agricultura, suelen estar diseñadas para los contextos específicos de los países de ingreso alto y no son directamente transferibles a climas, condiciones del suelo o perfiles de plagas que difieran de los que se encuentran en el ámbito originario (Moscona y Sastry, 2025).

Todo ello reserva un papel importante para la investigación y el desarrollo adaptativos. La investigación y el desarrollo no sustituyen la adopción, sino que son un complemento que esta necesita. Generar capacidades científicas y tecnológicas locales es esencial para la compleja tarea de seleccionar, evaluar, adaptar y adecuar las tecnologías globales a las realidades locales. Así, la inversión pública en I+D específicos de un contexto es una herramienta fundamental para desbloquear todo el potencial del conocimiento global y activar el crecimiento productivo.

La siguiente sección sobre políticas públicas se centra en tres pilares de acción esenciales: intervenciones dirigidas a empresas individuales, incluido el apoyo tanto financiero como no financiero; intervenciones que fomentan la transferencia de conocimiento y la cocreación entre las empresas y otras partes interesadas; y políticas fundamentales que fortalecen las condiciones favorables del entorno en el que operan todas las empresas. Este enfoque centrado en las empresas es deliberado. Es dentro de ellas donde la innovación se traduce en crecimiento productivo, y es así como se convierten en el epicentro de cualquier estrategia política eficaz.

Apoyo financiero para empresas

La innovación y la adopción tecnológica requieren capital paciente y tolerante al riesgo. Sin embargo, el mercado privado a menudo no lo proporciona de forma óptima debido a diversas fallas de mercado. Para corregir esta provisión insuficiente de fondos, los gobiernos disponen de un conjunto de instrumentos financieros que operan no solo otorgando fondos de manera directa o reduciendo el costo de la inversión en I+D, sino también enviando una señal positiva sobre la calidad de la empresa beneficiaria, lo que puede mejorar su acceso a financiaciones privadas posteriores.

Instrumentos de política pública: programas de apoyo financiero

Los instrumentos de apoyo financiero pueden agruparse en tres grandes categorías:

Apoyo directo: Este grupo implica una transferencia directa o implícita de recursos a las empresas para reducir el costo de la innovación.

- **Subvenciones y vales para I+D:** Las subvenciones son fondos de mayor cuantía y competitivos que se utilizan para cofinanciar proyectos específicos y complejos de empresas que, normalmente, ya cuentan con algunas capacidades internas de investigación y desarrollo. Permiten la financiación estratégica de áreas con altas externalidades positivas, pero suelen implicar elevados costos administrativos. Por el contrario, los vales son instrumentos ágiles y de bajo monto, ideales para pequeñas y medianas empresas (pymes) con menos experiencia en innovación, que les permiten adquirir tales servicios avanzados o activos.

- **Incentivos fiscales:** Estos instrumentos reducen la carga tributaria de una empresa en función de su gasto en I+D. Una ventaja es que no exigen que el gobierno "elija ganadores". Una desventaja es el riesgo de que las empresas se limiten a reclasificar gastos existentes sin generar innovaciones.

Instrumentos de deuda y de mitigación de riesgos: Estos instrumentos buscan facilitar el acceso al crédito, especialmente para las pymes.

- **Sistema de garantías crediticias (SGC):** Una entidad pública asume una parte del riesgo de un préstamo concedido por una entidad financiera privada. De este modo, los bancos ven reducido el riesgo y se moviliza el préstamo privado. Sin embargo, el principal desafío es la gestión del riesgo moral, ya que los bancos pueden flexibilizar el rigor de su análisis crediticio (*due diligence*).

- **Programas de crédito público:** Préstamos que otorgan los bancos de desarrollo, por lo general en condiciones favorables. Abordan de modo directo las restricciones de liquidez, pero conllevan el riesgo de desplazar al sector privado (*crowding out*), ser captados por intereses políticos o dar lugar a una mala asignación de recursos. Pueden operar en forma directa (de primer piso) o a través de intermediarios privados (de segundo piso).

Instrumentos de capital: Estos instrumentos son especialmente importantes para *startups* y empresas jóvenes de gran crecimiento.

- **Fondos públicos de capital:** El gobierno invierte capital directamente en *startups* a cambio de una participación accionaria. Así, pueden financiarse innovaciones disruptivas o de tecnología profunda (deep tech) que el mercado privado podría desatender. Sin embargo, implica un alto riesgo de que los resultados sean adversos y se genere una pérdida de fondos públicos.

- **Modelo de "fondo de fondos":** La entidad pública invierte en fondos privados semilla y de capital riesgo en lugar de hacerlo directamente en startups. Los fondos semilla están dirigidos a las etapas más tempranas, mientras que los fondos de capital riesgo invierten en fases posteriores para escalar las operaciones. Este modelo aprovecha la experiencia y la disciplina de mercado de los gestores de fondos privados, lo que reduce el riesgo de una mala selección pública. En contrapartida, el control sobre las inversiones individuales es menos directo.

- **Incentivos tributarios para inversores:** Exenciones tributarias para particulares (inversores ángeles) o grandes empresas que invierten en *startups* elegibles. Su atractivo reside en movilizar el capital privado de manera descentralizada y alineada con el mercado. Sin embargo, su diseño es complejo y entrañan el riesgo de baja adicionalidad si benefician a inversores que, de todos modos, habrían invertido.

¿Funcionan los instrumentos de apoyo financiero?

La evaluación de las políticas de apoyo a la innovación se centra en tres interrogantes principales: ¿La política induce a las empresas a llevar adelante más actividades de innovación de las que harían sin el apoyo financiero (adicionalidad en insumos)? ¿Esta inversión se traduce en mejores resultados y en un mejor desempeño de la empresa (adicionalidad en resultados)? ¿En qué condiciones es más eficaz el apoyo financiero?

La enseñanza transversal que reflejan los datos disponibles es clara: aunque los instrumentos financieros sean efectivos, los resultados positivos no son automáticos, y dependen del diseño y la focalización (Recuadro 3.1). Por lo tanto, la política pasa de centrarse en decidir *si* se utilizan estos instrumentos a determinar *cómo* se diseñan para maximizar la adicionalidad y asegurar que los recursos públicos catalicen la transformación productiva.

Recuadro 3.1: Experiencias sobre los programas de apoyo financiero

- **Apoyo directo (subvenciones, vales e incentivos tributarios):** Los datos disponibles sobre la adicionalidad en insumos son positivos. Los metaanálisis confirman que las subvenciones para I+D y los incentivos tributarios incrementan satisfactoriamente la inversión privada en innovación (Wang y Wang, 2025; Ziesemer, 2020). Los incentivos tributarios parecen tener un efecto más rápido y robusto sobre la inversión privada que las subvenciones directas (Beck et al., 2017; Jaumotte y Pain, 2005). Los vales son efectivos para iniciar colaboraciones a corto plazo, pero su efecto en el largo plazo depende de apoyo complementario (Kleine et al., 2022). La adicionalidad en cuanto al volumen de producción tiene más matices y está sujeta a importantes rezagos temporales: los impactos positivos sobre la productividad suelen comenzar a materializarse solo de tres a cinco años tras iniciado un proyecto (Agosin et al., 2014).

- **Instrumentos de deuda (garantías y crédito público):** Se ha demostrado que los programas de garantías bien estructurados, como el FOGAPE de Chile, generan adicionalidad tanto financiera como económica, pues mejoran las ventas y las ganancias de las empresas (Benavente et al., 2006; Larraín y Quiroz, 2006). De manera similar, el FNG de Colombia incrementó las ventas y el empleo, pero no la productividad, lo que sugiere que el crédito se utilizó para capital de trabajo en lugar de aplicarse a inversión transformadora (Arráiz et al., 2012). Los préstamos de bancos públicos conllevan el riesgo de financiar empresas que no presentan restricciones crediticias y que, por lo tanto, muestran una baja adicionalidad (Lazzarini et al., 2015). Sin embargo, cuando se dirigen a empresas que sufren restricciones crediticias reales, tienen un impacto muy positivo en el crecimiento del empleo y las exportaciones.

- **Instrumentos de capital:** Las experiencias internacionales demuestran que los resultados más efectivos que generan los fondos públicos se producen cuando estos se coinvierten junto con el sector privado. Específicamente, el análisis muestra que las empresas financiadas con capital riesgo otorgado por entidades públicas (GovVC, Government Venture Capital) suelen ser más riesgosas que aquellas financiadas por capital riesgo privado (Private VC, Private Venture Capital) y que, en general, tienen un desempeño inferior en la obtención de financiación posterior y en los resultados de innovación. Sin embargo, cuando el capital riesgo otorgado por fondos públicos se une al capital riesgo de inversores privados, estas brechas de desempeño se reducen de manera significativa (Berger et al., 2024). A escala regional, un análisis del programa de capital Semilla Inicia de CORFO (Chile) mostró que la subvención aumentaba la probabilidad de que las *startups* iniciaran ventas, crecieran y sobrevivieran. Otras iniciativas, como Startup Perú, han tenido un impacto significativo en la tasa de supervivencia de las empresas (Lozada, 2023).

Lecciones para los programas de apoyo financiero

Las experiencias indican que, aunque los programas de apoyo financiero *pueden* ser efectivos, su impacto depende en gran medida de su diseño y forma de aplicación. Los resultados favorables no son automáticos; están altamente determinados por la interacción entre la manera de diseñar la política, las características de los beneficiarios y el contexto en el que esta opera. Comprender esta interacción es esencial para que la política sea eficaz. Las siguientes ideas extraídas de bibliografía existente ofrecen una guía para optimizar el diseño y la focalización de los programas.

Instrumentos directos:

- **Distinguir entre 'I' y 'D':** El componente 'I' suele entrañar más riesgo, pero, a la vez, tiene más probabilidades de conducir a la generación de patentes novedosas (Czarnitzki et al., 2009). Por el contrario, el componente 'D' está más próximo al mercado. Para los países en vías de desarrollo, donde la adaptación tecnológica es uno de los principales impulsores del crecimiento, los programas de subvenciones deben diseñarse con la flexibilidad necesaria para apoyar también actividades relacionadas con el 'D'.

- **Optimización del importe de la subvención:** El monto de la subvención es una decisión de diseño crítica, ya que su impacto parece ser no lineal. Por un lado, la bibliografía muestra que es necesario un monto mínimo de subvención para incentivar a las empresas a ampliar el alcance de su propia inversión en I+D (Aschhoff, 2009). Por otro lado, una subvención excesivamente alta presenta el riesgo de generar un efecto de desplazamiento del sector privado, de modo tal que los fondos públicos tan solo sustituyen la inversión privada. Esto implica la existencia de una "banda" óptima de financiación, ni demasiado pequeña como para ser insignificante, ni demasiado grande como para ser ineficiente, que maximice la adicionalidad. La magnitud precisa de esta banda no es universal; depende de la naturaleza y la escala del proyecto que se financie.

- **Gestionar el "riesgo de reclasificación" que producen los incentivos tributarios:** Una gran inquietud que generan los incentivos tributarios es el riesgo de reclasificación, según el cual las empresas pueden tan solo reordenar gastos existentes como "de investigación y desarrollo" para captar la desgravación tributaria sin generar actividad nueva. Por ejemplo, en un estudio realizado por Chen et al. (2020), los resultados indicaron un alto grado de reclasificación tras un cambio en las normas fiscales chinas aplicables a los tributos que debían pagar las empresas. Esto pone de manifiesto la necesidad de contar con definiciones claras y mecanismos de auditoría sólidos.

Instrumento de deuda:

- **Distibución del riesgo:** Extremadamente importante en los sistemas de garantías crediticias. Una cobertura del 50 % al 80 % es lo habitual para alinear los incentivos y evitar problemas de riesgo moral.

- **Gestión rigurosa de la morosidad:** A efectos de garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo, los fondos de garantía deben gestionar activamente el riesgo de incumplimiento de pago. Una referencia citada con gran frecuencia sugiere aspirar a tasas de morosidad bajas, idealmente de entre el 2 % y el 3 % (Levitsky, 1997). Un mecanismo eficaz para llegar a estos niveles es vincular el desempeño de los bancos participantes con consecuencias claras. Si se penaliza a los bancos que registran tasas de morosidad elevadas y se recompensa a aquellos que presentan un muy buen desempeño de cartera, el programa alinea directamente los incentivos, mitiga el riesgo moral y garantiza que los bancos mantengan la rigurosidad de su propio análisis crediticio.

- **Crédito público:** El modelo de segundo piso, según el cual el banco de desarrollo opera a través de bancos comerciales, suele ser mejor para evitar el desplazamiento del sector privado y aprovechar la información local (de Luna-Martínez y Vicente, 2012).

Capital societario:

- **Adopción de modelos de gobernanza efectivos:** Para usar a favor la experiencia del mercado y mitigar los riesgos de la selección pública, el modelo de "fondo de fondos" y la coinversión con el sector privado son las estructuras de gobernanza más efectivas.

- **Diseño riguroso de los incentivos tributarios:** Las exenciones fiscales pueden ser una potente herramienta para movilizar capital privado. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea (2017), un diseño eficaz de incentivos tributarios dirigidos a la inversión en el capital de startups debe ser generoso pero tener topes claros, permanecer estable a lo largo del tiempo, estar orientado específicamente al capital societario (no a la deuda) e incluir periodos mínimos de tenencia para fomentar un capital paciente y de largo plazo.

Principios de diseño transversales:

Más allá de las características específicas de cada instrumento, los datos disponibles permiten identificar un conjunto de principios transversales que son los elementos fundamentales para distinguir las intervenciones exitosas de las ineficaces.

- **Gobernanza profesional y autónoma:** Para mitigar los riesgos de captación política y garantizar la selección por mérito, las entidades ejecutoras, como los bancos de desarrollo y los fondos de garantías, requieren un alto grado de autonomía operativa, un mandato claro para corregir fallas de mercado y capacidades técnicas especializadas.

- **Focalización estratégica para maximizar la adicionalidad:** Los fondos públicos tienen mayor impacto cuando se orientan a empresas y proyectos que realmente enfrentan fallas de mercado. Ello implica enfocarse estratégicamente en segmentos con frecuencia desatendidos por la financiación privada, como pymes,

empresas jóvenes y proyectos con un alto grado de incertidumbre tecnológica o activos intangibles. Dirigirse a los sectores/proyectos que presentan el mayor efecto de derrame positivo también es una estrategia de focalización.

- **Supervisión constante y evaluación rigurosa:** Diseñar políticas efectivas es un proceso iterativo. Es indispensable contar con mecanismos sólidos para supervisar el desempeño del programa y hacer evaluaciones rigurosas de la adicionalidad. De esta manera, se garantiza que los programas realmente corrijan fallas de mercado, y no que simplemente se subvencionen empresas que ya acceden a financiación, y se permite la mejora continua.

- **El principio del "capital inteligente" que integra finanzas y capacidades:** Un hilo conductor que se observa en todos los ejemplos y las experiencias disponibles es que la financiación por sí sola es insuficiente. Cualquier instrumento financiero multiplica su impacto cuando se combina con apoyo no financiero. Este enfoque de "capital inteligente", que vincula la financiación con la asistencia técnica, la formación gerencial o la mentoría, garantiza que las empresas no solo reciban capital, sino que también desarrollen las capacidades internas necesarias para utilizarlo con eficacia, lo que, a su vez, ataca la causa raíz de la trampa de la baja productividad.

Iniciativas para desarrollar capacidades de innovación

El capital financiero es una condición necesaria para la innovación, pero rara vez es condición suficiente. Las empresas, en especial las pymes, se enfrentan a una "brecha de capacidades": carecen de conocimientos internos, habilidades de gestión, cultura organizacional y redes externas para transformar eficazmente los recursos financieros en innovación y productividad. Estas capacidades no solo potencian la actividad innovadora, sino que también determinan su impacto en el desempeño de la empresa. Un punto fundamental es reconocer que la capacidad de absorción no es innata; se cultiva mediante inversiones previas en capital intangible, como I+D, la formación de empleados, la infraestructura digital y la competencia gerencial (Cohen y Levinthal, 1999; Fukugawa, 2025).

De hecho, uno de los hallazgos más consolidados es la complementariedad entre el capital digital, el organizacional y el humano. Las capacidades internas son un factor clave en la asimilación tecnológica; por tanto, ante mejores prácticas de gestión, se optimiza el uso de las TIC (Bloom, Brynjolfsson, et al., 2019). Asimismo, una cultura organizacional adecuada es clave para que la digitalización mejore el desempeño (Martínez-Caro et al., 2020). En consecuencia, las políticas de apoyo no financiero resultan un componente esencial de la combinación de intervenciones públicas.

Instrumentos de política pública: programas de apoyo no financiero

Tres de estas herramientas son especialmente comunes:

- **Servicios de extensión tecnológica (TES, Technology Extension Services):** Iniciativas que apoyan a las empresas, en particular a las pymes, en la adopción de tecnologías innovadoras y modelos de gestión para mejorar la productividad. Son muy eficaces para superar la inercia organizacional y cerrar brechas tecnológicas. Sus principales desafíos son la escalabilidad, ya que requieren una red de expertos de campo que resulta costosa de sostener, y el riesgo de que los servicios se estandaricen en exceso y pierdan especificidad.

- **Servicios de asesoría y formación empresarial:** Estos se centran en fortalecer capacidades como la planificación estratégica, la gestión financiera y la comercialización. Abordan directamente las carencias de capacidad de gestión, que a menudo son un obstáculo tan significativo para la innovación como las limitaciones tecnológicas. Mejoran la capacidad de la empresa para absorber otros tipos de apoyo, incluida la ayuda financiera.

- **Incubación y aceleración:** Se trata de organizaciones especializadas que ofrecen a las *startups* un paquete de apoyo intensivo que incluye mentoría y acceso a redes de inversores. La diferencia fundamental entre ambas radica en la fase del proyecto: las *incubadoras* suelen sentar las bases de la empresa (desde la idea hasta la estructura), mientras que las *aceleradoras empresariales* se centran en la fase de crecimiento. Las dos proporcionan un acceso invaluable a redes y conocimiento. Su principal reto es que el modelo estandarizado "talle único" puede no ser adecuado para todas las *startups*.

¿Funcionan los programas de apoyo no financiero?

Un creciente cuerpo de bibliografía basada en diseños experimentales y cuasi-experimentales ofrece valiosas enseñanzas sobre la eficacia de los instrumentos de apoyo no financiero. En el Recuadro 3.2 que figura a continuación se resumen algunos de los hallazgos más relevantes.

Recuadro 3.2: Experiencias sobre los programas de apoyo no financiero

- **Servicios de extensión tecnológica (TES)**: Existen estudios empíricos según los cuales los programas TES mejorarían la productividad de las pymes porque salvan las brechas de capacidad interna. Por ejemplo, de acuerdo con una evaluación sobre la asociación público-privada estadounidense Manufacturing Extension Partnership (MEP), sus servicios tuvieron impactos positivos y significativos en la productividad empresarial y en las ventas por trabajador (Lipscomb et al., 2018). De manera análoga, un estudio sobre la extensa red de apoyo de Japón reveló que la adopción de TES mejora significativamente la productividad de las empresas. Cabe destacar que el estudio japonés señaló que las empresas con mayores niveles de capital intangible obtuvieron el mayor beneficio, lo que sugiere que la capacidad de absorción de una empresa es decisiva, sobre todo en situaciones de crisis (Fukugawa, 2024). Sin embargo, los datos provenientes de contextos en desarrollo presentan más matices. Al estudiarse un programa de extensión rural de Uruguay, se observaron aumentos en la adopción de tecnologías específicas (por ejemplo, semillas certificadas), pero efectos limitados o mixtos sobre la productividad a corto plazo (Cerdan-Infantes et al., 2009). Ello pone de manifiesto que, aunque TES puede ser eficaz para promover la adopción tecnológica, las ventajas directas sobre la productividad pueden tardar en materializarse.

- **Servicios de asesoría y formación empresarial**: Los datos disponibles respaldan firmemente el impacto positivo de la consultoría empresarial y de gestión de alta calidad. Una revisión sistemática realizada por el centro de investigación británico What Works Centre for Local Economic Growth concluyó que los servicios de asesoría empresarial suelen tener un impacto positivo en la productividad y el volumen de producción de las empresas, aunque los efectos sobre el empleo son más dispares. Asimismo, en la revisión se observó que los programas personalizados y de prácticas tienden a ser más efectivos (What Works Centre for Local Economic Growth, 2014).

  La constatación empírica más sólida proviene de ensayos controlados aleatorios (ECA)

  - En un ECA pionero realizado en India, se observó que la consultoría intensiva de gestión para empresas textiles condujo a un aumento de la productividad del 17 % durante el primer año (Bloom et al., 2013).

  - Del mismo modo, un ECA llevado a cabo en México reveló que brindar a las pymes un año de servicios de consultoría aumentó la productividad, el retorno sobre los activos y el espíritu emprendedor del propietario. El estudio también destacó aumentos sustanciales y persistentes en el empleo y en la masa salarial incluso cinco años después de finalizado el programa (Bruhn et al., 2018).

- **Incubación y aceleración:** Existen evaluaciones rigurosas que indican que los impactos de las aceleradoras empresariales dependen fuertemente del diseño del programa. En un estudio de Start-Up Chile donde se utilizó un diseño de regresión discontinua, se identificó una distinción primordial: los servicios básicos, como la financiación y el espacio de *coworking* o trabajo colaborativo, por sí solos, no tenían un efecto significativo sobre el desempeño de la nueva empresa. Sin embargo, cuando estos servicios se combinaban con formación y mentoría estructuradas, mejoraban significativamente los resultados (Gonzalez-Uribe y Leatherbee, 2017). Esto subraya que es la combinación de recursos y desarrollo de capacidades lo que genera el impacto.

Lecciones para los programas de apoyo no financiero

- **Comenzar con un abordaje diagnóstico y basado en la demanda:** Los servicios de extensión y asesoría más efectivos comienzan con un diagnóstico profundo de los problemas específicos de la empresa, y no ofreciendo un menú genérico de servicios. El apoyo debe diseñarse de modo tal que responda a las necesidades reales que las empresas manifiesten, y estas solo pueden entenderse mediante evaluaciones adecuadas. De esta manera, se evita caer en un supuesto vertical sobre lo que requieren las empresas.

- **Subvencionar, no regalar:** Exigir a las empresas que cofinancien una parte del costo del servicio de asesoría actúa como un mecanismo de filtro necesario. Garantiza que solo participarán las empresas que realmente estén decididas a implementar los resultados de la asesoría, lo que aumenta la probabilidad de impacto.

- **El control de calidad es fundamental:** La credibilidad de todo el programa depende de la calidad de sus expertos. Implementar sistemas rigurosos de certificación, formación y supervisión del desempeño de los asesores es esencial.

- **Integrar el rol que cumple la certificación:** Respecto de las aceleradoras empresariales, los datos muestran que su valor principal radica en construir una marca de alta selectividad. Un proceso de selección riguroso y transparente se convierte en el activo más valioso del programa, y señala calidad ante el mercado.

- **Priorizar la calidad de los mentores sobre la cantidad:** Una red pequeña y muy comprometida de mentores de alta calidad es mucho más valiosa que una red grande y pasiva. Los programas deben invertir con meticulosidad en la curaduría, la formación y los incentivos de sus grupos de mentores.

- **Diseñar para lograr efectos de derrame sobre el ecosistema:** Aunque el impacto directo sobre las empresas participantes puede ser moderado, estos programas pueden generar considerables externalidades positivas al atraer talentos, fomentar una cultura emprendedora y construir comunidad. El diseño de las políticas debe orientarse a maximizar estos efectos de derrame.

- **Diseñar para lograr escalabilidad y costo-efectividad:** Las intervenciones de alto impacto, como la consultoría intensiva, son costosas y difíciles de escalar. Los programas eficaces aplican un abordaje escalonado: ofrecen herramientas digitales de baja intensidad y bajo costo para lograr un amplio alcance (por ejemplo, diagnósticos en línea, seminarios web), mientras que reservan el apoyo intensivo y personalizado para las empresas que demuestran el mayor potencial o compromiso. Así, se maximiza el alcance al tiempo que se concentran los recursos donde pueden ser más eficaces. En cualquier tipo de iniciativa, la evaluación es clave para cuantificar no solo el impacto en las empresas, sino también el costo de los programas.

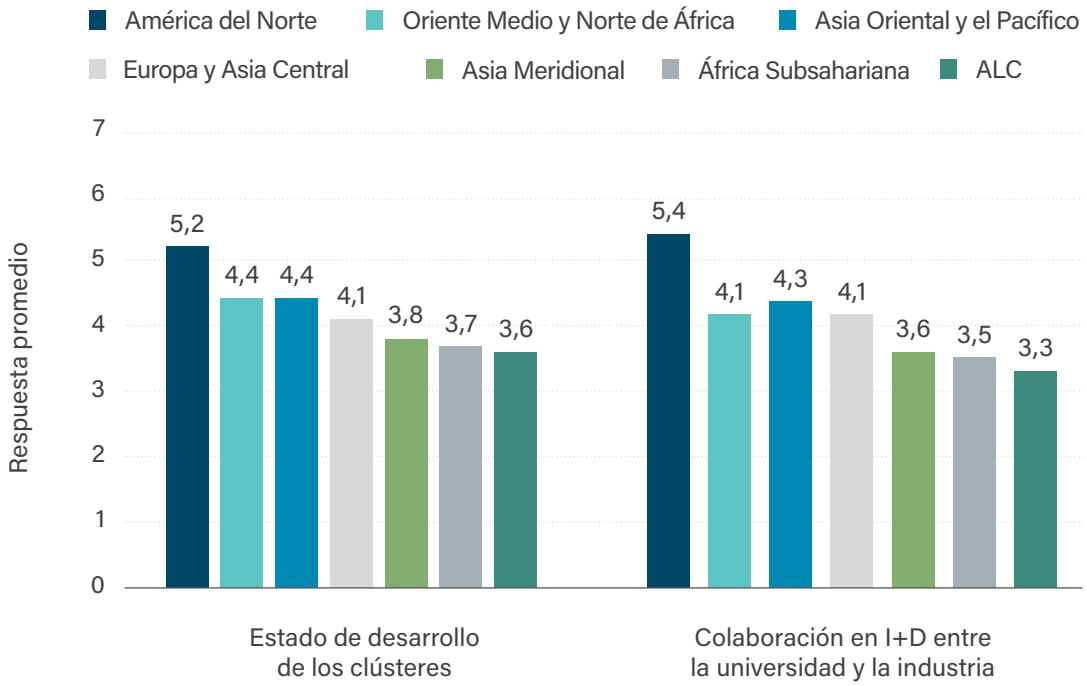
- **Mantener una perspectiva de largo plazo:** Construir capacidades, redes y confianza lleva tiempo. Los impactos del apoyo no financiero pueden tardar varios años en materializarse por completo. En su diseño, la política debe incorporar un compromiso estable a largo plazo, y evitar cambios frecuentes que socaven la eficacia.

Iniciativas para la transferencia de conocimiento y la cocreación

Dado que la innovación se caracteriza por efectos de derrame del conocimiento y fallas de coordinación, un objetivo central de las políticas públicas de innovación modernas es abordar estos problemas en forma directa. Las iniciativas colaborativas y de clústeres están diseñadas para crear ecosistemas que amplíen intencionadamente los derrames del conocimiento y resuelvan los problemas de coordinación de modo tal que los actores aislados se integren en una red dinámica e interconectada.

Lamentablemente, las encuestas de innovación revelan que los proyectos de I+D colaborativa entre empresas y universidades son muy pocos en los países de ALC, y que la formación de clústeres es escasa (Gráfico 3.7). Esta situación restringe la difusión del conocimiento, el desarrollo de una masa crítica de talento y el surgimiento de proveedores especializados, lo que obstruye las economías de aglomeración que impulsan la innovación en las regiones más dinámicas del mundo.

Gráfico 3.7
Colaboración en investigación y desarrollo



Nota: La colaboración en investigación y desarrollo (I+D) entre la universidad y la industria refleja la respuesta media a la pregunta de la encuesta: En su país, ¿en qué medida las empresas y las universidades colaboran en investigación y desarrollo (I+D)? [1 = no colaboran en absoluto; 7 = en gran medida]. El estado de desarrollo de los clústeres refleja la respuesta media a la pregunta de la encuesta: En su país, ¿qué grado de difusión tienen los clústeres bien desarrollados y profundos (concentraciones geográficas de empresas, proveedores, productores de productos y servicios relacionados, e instituciones especializadas de un campo específico)? [1 = inexistente; 7 = difundidos en muchos campos].

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base de datos del Índice Mundial de Innovación (OMPI, 2024).

Instrumentos de política pública: transferencia de conocimiento y programas de cocreación

Los gobiernos pueden incentivar la cooperación a través de diferentes iniciativas, tales como:

- **Programas de desarrollo de clústeres**, que buscan fomentar externalidades por aglomeración (como intercambio de conocimientos, mercados de insumos especializados y agrupamiento de mano de obra calificada) y la cooperación entre empresas y otros actores de un mismo clúster.[3] Las acciones gubernamentales suelen

3. En este contexto, un clúster hace referencia a una concentración de empresas del mismo sector y en la misma ubicación, con lazos de cooperación y aprendizaje entre ellas y con otras partes interesadas.

comprender dirección estratégica, asistencia técnica y bienes públicos específicos (por ejemplo, infraestructura compartida o centros de formación). Los programas de clústeres pueden ser horizontales (basados en regiones, abarcadores de múltiples industrias) o verticales (centrados en una industria o cadena de valor específicas).

Las políticas de clúster enfrentan cuatro grandes desafíos: (1) Garantizar una colaboración genuina: existe el riesgo de que los programas queden dominados por unos pocos actores poderosos en lugar de que se fomente un ecosistema verdaderamente colaborativo; (2) El riesgo de mala focalización: si el apoyo público se dirige a un clúster que tiene poca ventaja comparativa o capacidades locales insuficientes, ello puede conducir a una mala asignación de recursos, lo que, a la vez, puede tener un impacto negativo en la productividad; (3) Lograr la sostenibilidad financiera: muchas iniciativas de clúster se lanzan con subvenciones públicas, pero tienen grandes dificultades para ser autosuficientes una vez que termina la financiación inicial; (4) La complejidad de la coordinación: alinear los distintos incentivos de múltiples partes interesadas (empresas, universidades, gobierno) es complejo y puede dar lugar a problemas de acción colectiva. Una gestión sólida y competente de la organización del clúster es esencial para conciliar intereses y mantener el foco.

- **Subvenciones y consorcios para I+D colaborativa**: Las asociaciones público-privadas en I+D son una piedra angular de las políticas modernas de innovación, y están diseñadas para cerrar la brecha entre las comunidades científica y empresarial. Instrumentos como las subvenciones y los consorcios de investigación para I+D colaborativa buscan explícitamente la cocreación de conocimiento, y combinan el *know-how* del mercado que tiene la industria con el saber académico para generar innovaciones comercialmente oportunas.

  Estas iniciativas también enfrentan cinco desafíos importantes: (1) Incentivos desalineados: las empresas priorizan la rapidez de lanzamiento al mercado y las aplicaciones comerciales, mientras que en la investigación académica suelen valorarse las publicaciones y la investigación basica. Esta desalineación puede dificultar la cooperación efectiva; (2) Gestión de la Propiedad Intelectual (P.I.): sin acuerdos claros y equitativos sobre los derechos de P.I. desde el principio, las preocupaciones sobre la confidencialidad y la propiedad pueden obstaculizar el intercambio abierto de conocimientos; (3) Riesgo de baja adicionalidad: los fondos públicos pueden simplemente sustituir la investigación y desarrollo privada que, de todos modos, se habría realizado, en lugar de estimular nuevas acciones; (4) Captación por parte de grandes empresas: las empresas más grandes con mayores recursos internos pueden captar una parte desproporcionada de los beneficios, sobre todo si las pymes carecen de la capacidad de absorción para implicarse plenamente; (5) Gobernanza y evaluación complejas: los proyectos colaborativos requieren una selección y gobernanza pormenorizadas para asegurar que todos los aliados contribuyan y se beneficien. Además, medir sus resultados a largo plazo (por ejemplo, patentes, nuevos productos) es intrínsecamente complejo.

¿Funcionan los programas de clústeres, y de investigación y desarrollo colaborativa?

Aunque hay escasos datos rigurosos de comprobación (sobre todo en comparación con los subsidios tradicionales a la investigación y desarrollo), existen estudios recientes que sugieren que estos programas pueden aportar beneficios, aunque los resultados varían según el instrumento y el contexto (Recuadro 3.3).

Lecciones para los programas de clústeres, y de investigación y desarrollo colaborativa

- **Secuenciar la política para lograr una consolidación a mediano plazo**: El apoyo efectivo de los clústeres se desarrolla en fases secuenciadas. Una vía típica comprende cuatro etapas: 1) mapeo nacional para identificar aglomeraciones existentes; 2) trabajo diagnóstico para aclarar las restricciones operativas; 3) una fase de implementación para alinear recursos e hitos; y 4) una fase de consolidación que desplaza la gobernanza y la financiación hacia el propio clúster. Este abordaje secuencial facilita la coordinación, permite la adaptación y reduce el riesgo de ejecución al priorizar los bienes colectivos y la construcción de confianza, a diferencia de lo que sucede cuando las subvenciones son elevadas y tienen un fuerte desembolso inicial.

- **Asegurar recursos iniciales e insumos complementarios**: Para que los programas colaborativos tengan resultados satisfactorios, deben existir ciertos elementos fundamentales. Las empresas necesitan una capacidad mínima de absorción (habilidades, alfabetización tecnológica) para sacar ventaja de los nuevos conocimientos (Cirera y Maloney, 2017). Tan solo designar un área como "clúster" es ineficaz si los recursos de base de los actores locales son insuficientes. En el mismo sentido, las mejores prácticas exigen realizar un tamizaje de los participantes a efectos de verificar que cuentan con la preparación necesaria para beneficiarse de estas intervenciones. A la vez, es importante que los bienes públicos y cuasi-públicos que se suministren a las empresas individuales sean aquellos que no puedan obtener por sí solas, como programas de formación sectoriales, laboratorios compartidos de pruebas y certificación, o infraestructura digital especializada.

- **Invertir en gobernanza, construcción de confianza y compromiso de las partes interesadas**: Este proceso es tan decisivo como el diseño técnico. El éxito depende de una visión compartida y de la confianza mutua entre los interesados. Las estructuras de gobernanza eficaces, como un administrador profesional de clústeres o un comité con representación de la industria, el mundo académico y el gobierno, son esenciales para equilibrar los intereses. Un liderazgo sólido en el sector privado suele ser fundamental para la sostenibilidad a largo plazo. Para mantener el compromiso, los roles y las expectativas deben aclararse mediante estatutos o memorandos de entendimiento; a la vez, se requiere de procedimientos transparentes y una evaluación independiente para asignar fondos y reducir el riesgo de captura.

Recuadro 3.3: Experiencias sobre los programas de clústeres, y de investigación y desarrollo colaborativa

Programas de desarrollo de clústeres

Los datos disponibles sugieren que las iniciativas de clústeres bien diseñadas tienen la capacidad de generar mejoras significativas en el desempeño empresarial, en especial en las pymes.

- En Brasil, una evaluación del programa *Arranjos Produtivos Locales* (APL) reveló que las pymes participantes registraron un aumento del 17 % en el empleo y una suba de casi el 90 % en el valor de las exportaciones, en comparación con empresas no participantes similares. Cabe destacar que estos efectos no fueron inmediatos, sino que se incrementaron con el tiempo, lo que pone de manifiesto que los beneficios de los clústeres tardan años en materializarse (Figal Garone et al., 2015).

- En Francia, una evaluación de las estructuras Pôles de Compétitivité (Polos de competitividad) observó que las pymes participantes aumentaron significativamente su gasto en I+D, lo que generó un estimado de EUR 2,5 en I+D privada por cada EUR 1 de apoyo público. Sin embargo, el mismo estudio identificó resultados dispares para las empresas más grandes y solo efectos moderados en el crecimiento del empleo regional (Ben Hassine, 2020).

Colaboración público-privada en investigación y desarrollo

Asimismo, existen estudios empíricos que confirman que fomentar la colaboración entre empresas e instituciones de investigación puede originar externalidades positivas significativas.

- En un estudio chileno que marca un punto de referencia, se compararon dos programas de subvenciones: FONTEC (para empresas individuales) y FONDEF (para proyectos colaborativos entre empresas y universidades). Aunque ambos programas aumentaron la productividad de las empresas participantes, solo el programa colaborativo FONDEF generó efectos de derrame positivos de conocimiento que incrementaron la productividad de otras empresas del mismo sector (Crespi et al., 2020).

- Se observó un aumento de los patentamientos entre las empresas miembro de los consorcios de investigación y desarrollo gestionados por el gobierno de Japón (Sakakibara y Branstetter, 2002).

Los beneficios suelen ser mayores tanto para empresas pequeñas como para las de sectores de alta tecnología. Los obstáculos burocráticos a veces pueden retrasar proyectos y socavar posibles avances.

- **Focalización y selección rigurosas:** Dado que los impactos presentan una amplia variación, es fundamental que la focalización sea eficaz. Las áreas de focalización de los clústeres deben seleccionarse sobre la base de un análisis sólido de la ventaja comparativa latente y del potencial de innovación, y no debe influir la conveniencia política. Del mismo modo, para las subvenciones destinadas a I+D colaborativa, el apoyo debe dirigirse a proyectos con alto potencial de efecto derrame y a empresas que, de otro modo, no lograrían innovar. Los estudios empíricos reflejan constantemente que las pymes demuestran mayor adicionalidad a partir de este tipo de apoyo que las grandes empresas. También puede resultar eficaz una combinación estratégica de programas horizontales (abiertos a todos) y verticales (sectoriales): a menudo, comienzan de forma amplia y luego se centran en sectores estratégicos (Bianchi et al., 2022).

- **Diseño para la supervisión, el aprendizaje y la adaptabilidad:** Desde el principio, deben integrarse en estos programas una supervisión y evaluación sólidas. Dado que los resultados dependen mucho del contexto, el aprendizaje continuo es vital. Las iniciativas exitosas establecen objetivos y métricas claras desde el inicio y utilizan estos datos para ajustar el rumbo a mitad de camino. Mantener la flexibilidad en el diseño de los programas y establecer sólidos bucles de retroalimentación con los participantes es esencial para identificar los problemas a tiempo y adaptar la estrategia de modo de asegurar un impacto a largo plazo.

Condiciones propicias: el terreno fértil para la innovación

La eficacia de las políticas de apoyo financiero, no financiero y colaborativo mencionadas anteriormente se ve muy limitada en ausencia de una base sólida de condiciones propicias, las que constituyen el terreno fértil en el que la innovación puede arraigarse y prosperar. Si bien el espectro de factores habilitadores es amplio, esta sección se concentra en aquellos particularmente críticos para catalizar un ecosistema dinámico de innovación en ALC.

Garantizar la estabilidad macroeconómica e institucional

Por naturaleza, la innovación es una iniciativa de riesgo y de largo plazo. Como tal, se ve obstaculizada en un contexto de alto grado de incertidumbre macroeconómica e institucional, en el que se acortan los horizontes de planificación de las empresas y se desincentivan las inversiones, pues sus beneficios resultan inciertos y lejanos.

- **Estabilidad institucional**: Es primordial que el marco institucional sea estable y que en él rija el estado de derecho. De este modo, se garantizan la seguridad jurídica, la previsibilidad de las regulaciones, un sistema eficaz de ejecución contractual y una protección robusta de los derechos de propiedad (incluida la propiedad intelectual). Sin estas garantías, las empresas no invierten en la creación de nuevos activos, sean estos físicos o intangibles. Se requieren, entonces, sólidos recursos estatales, no solo para regular con eficacia, sino también para que el Estado actúe como un aliado estratégico creíble del sector privado (Capítulo 5).

- **Estabilidad macroeconómica:** También se requiere estabilidad macroeconómica. La inflación alta y volátil distorsiona las señales de precios y complica los cálculos costo-beneficio a largo plazo. Las fuertes fluctuaciones del tipo de cambio generan incertidumbre, en especial para las empresas integradas a los mercados globales, mientras que la inestabilidad financiera puede cortar abruptamente el crédito necesario para la inversión. Aunque muchos países de la región han logrado avances importantes en esta dimensión durante las últimas décadas (Capítulo 1), las presiones fiscales presentes y futuras continúan siendo una amenaza latente que podría erosionar estos logros (Capítulo 5).

- **Mercados financieros más profundos:** La región ha registrado grandes avances en la profundidad de sus mercados financieros. Sin embargo, la ratio crédito/PIB en la región para 2023 es de alrededor del 50 %, un tercio de los valores de los países de la OCDE. En el sector productivo, persisten problemas de acceso al crédito, en particular para las pymes. En la región, alrededor del 15 % de los préstamos bancarios comerciales van a las pymes, mientras que, en el resto de las regiones del mundo, esta cifra supera el 20 %, y alcanza casi el 28 % en Europa. La digitalización de los servicios financieros ofrece una oportunidad para cerrar algunas de estas brechas. Del mismo modo, la estabilidad macroeconómica es un motor clave para la profundización y sofisticación de los sistemas financieros al permitir el desarrollo de mercados crediticios de largo plazo y capital riesgo.

En última instancia, sin esta doble certeza y un mercado financiero profundo, el compromiso a largo plazo que exige la innovación se vuelve excesivamente arriesgado y coarta el progreso.

Promoción de la competencia y la integración

Un entorno de mercado competitivo es un potente catalizador de la innovación. Si bien la relación teórica puede ser ambigua, y formar una U invertida en la que la innovación puede disminuir a niveles muy altos de competencia (Aghion et al., 2023), las constataciones empíricas de economías como las de ALC, que suelen partir de una posición de baja competencia, indican que la creciente presión competitiva impulsa la innovación (Bloom, Van Reenen, et al., 2019; Shu y Steinwender, 2019).

Varios mecanismos explican este efecto. En primer lugar, una competencia más dura puede empujar a las empresas a trabajar con más intensidad y a innovar más para seguir siendo viables. Segundo, la competencia reduce la mala asignación, pues libera capital y mano de obra "atrapados" en empresas improductivas. Desafortunadamente, muchas economías de la región se caracterizan por una alta concentración de mercado y un gran poder de mercado, lo que suprime este proceso dinámico (Álvarez et al., 2018).

Mejorar la competencia requiere un enfoque de políticas públicas multifacético:

- **Fortalecer la política antimonopolio** garantizando que los organismos encargados de la competencia tengan la independencia, los recursos y la capacidad técnica necesarios para hacer cumplir la ley de forma eficaz.

- **Reducir las barreras de entrada** para nuevas empresas mediante la simplificación de las regulaciones y la reducción de los costos burocráticos (como se analiza en el Capítulo 5).

- **Promover la integración internacional,** la que, aunque debatible, es una de las herramientas más potentes (véase el Capítulo 4 sobre políticas que fomentan la integración).

Más allá de su papel necesario como fuerza procompetitiva, la apertura comercial impulsa directamente la innovación a través de otros canales. Primero, permite la expansión del mercado, ya que las empresas tienen la posibilidad de acceder a mercados internacionales, escalar y distribuir los altos costos fijos de la I+D entre un mayor volumen de ventas. De este modo, aumenta la rentabilidad de la innovación. En segundo lugar, aumenta el acceso a mejores insumos y conocimientos, lo que facilita la importación de bienes de capital de mayor calidad, tecnologías avanzadas e insumos especializados. La apertura comercial también acelera la difusión del conocimiento y las prácticas empresariales internacionales.

Cerrar las brechas de infraestructura de conectividad y de habilidades

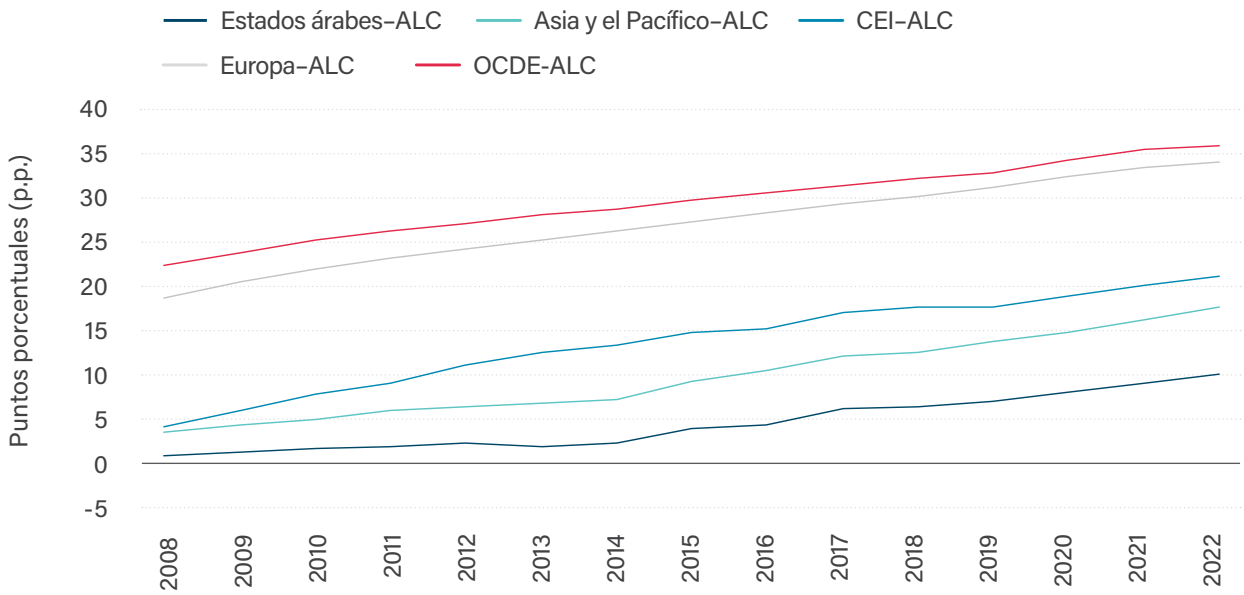
La infraestructura comercial moderna, tales como puertos, carreteras y aduanas eficientes, es indispensable para que las empresas se conecten con las cadenas de valor globales. Desafortunadamente, la región aún tiene un importante margen de mejora en este ámbito (Capítulo 4).

Igualmente crítica es la conectividad digital. Aunque el 73 % de la población tiene acceso a internet (aun por debajo del 90 % que se registra en el mundo desarrollado), la brecha en la penetración de banda ancha respecto de otras regiones es creciente (Gráfico 3.8, Panel A). La brecha de calidad también es amplia: la velocidad media de descarga en países de ingreso alto supera en un 75 % el promedio regional, y es más de cuatro veces más rápida que en países como Bolivia, la República Dominicana y Haití (Gráfico 3.8, Panel B). El acceso limitado a internet de alta velocidad es un cuello de botella fundamental, que impide que la región aproveche plenamente las oportunidades de la transformación digital.

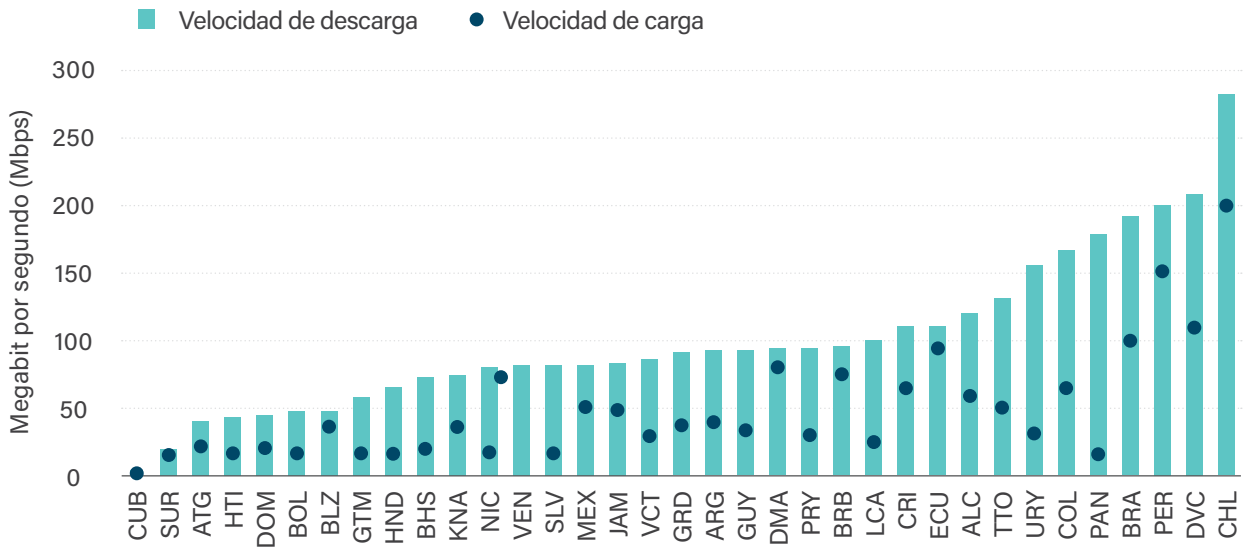
Dentro de los países, existen marcadas disparidades en el acceso y la calidad de internet, lo que representa una barrera importante para salvar las brechas internas de desarrollo. Por ejemplo, según publica el Banco Mundial en su informe sobre tendencias y avance digital de 2023 (*2023 Digital Progress and Trends Report*) (Banco Mundial, 2024), los países de ingreso medio-alto muestran una brecha relativa al uso de internet entre zonas urbanas y rurales del 22 %, mientras que, en los países de ingreso medio-bajo, esta brecha se amplía hasta el 34 %. De manera análoga, un análisis de las velocidades de conexión en 24 países indicó que la velocidad máxima en las regiones subnacionales más lentas era inferior al 50 % de la de la región mediana y menor al del 30 % de la velocidad de las regiones más rápidas (Álvarez et al., 2025).

Gráfico 3.8
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 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.

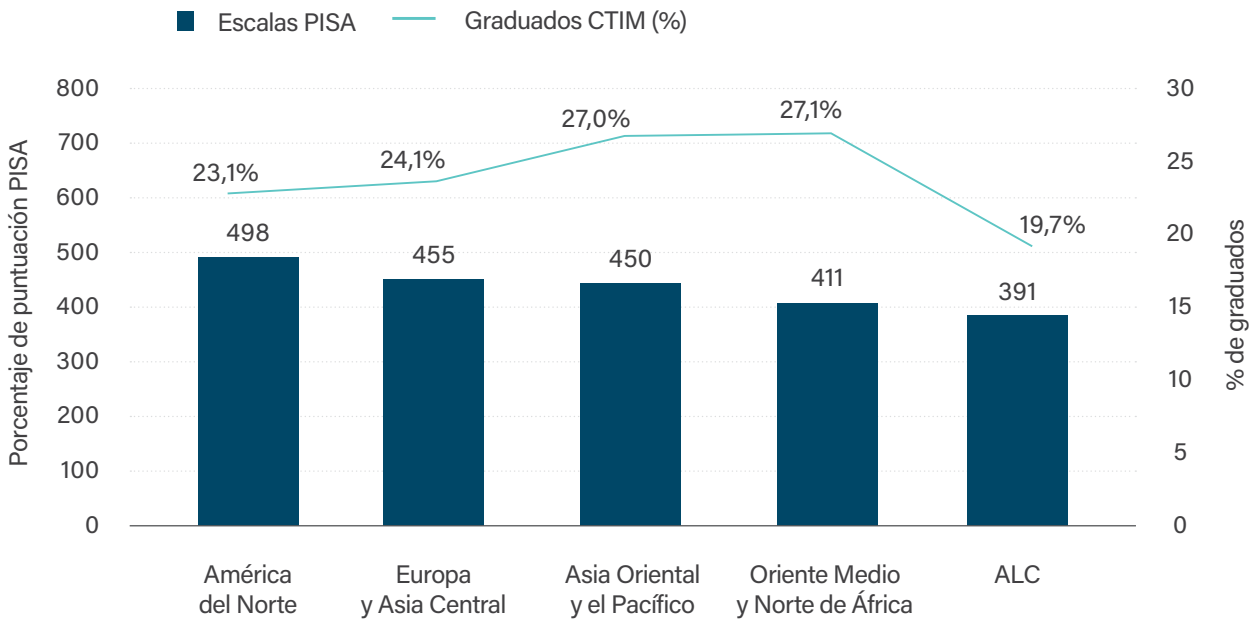
Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Observatorio de Desarrollo Digital (2025a, 2025b).

La OCDE (2025b) ha identificado varias políticas clave para cerrar las disparidades de conectividad. Un elemento fundamental es contar con un marco regulatorio e institucional sólido que promueva la competencia y la inversión. Ello abarca políticas integrales, tales como suavizar las barreras al despliegue de infraestructura mediante la simplificación del acceso a las servidumbres de paso y la promoción del intercambio pasivo de infraestructura (por ejemplo, acceso a postes y conductos) para reducir los costos de implantación. Estas políticas deben complementarse con una gestión eficiente del espectro radioeléctrico. Para las zonas de "última milla" de difícil acceso, estas medidas pueden combinarse con "políticas personalizadas", tales como asociaciones público-privadas (APP), programas de financiación pública directa y la habilitación de redes gestionadas por la comunidad.

Respecto de la infraestructura *institucional* destinada a datos, otro pilar para cerrar la brecha de conectividad, las iniciativas de datos abiertos son esenciales a fin de desbloquear el valor económico y social, ya que los datos pueden reutilizarse y combinarse con fuentes públicas tradicionales (como los datos administrativos) para mejorar las políticas. Sin embargo, estas acciones deben equilibrarse mediante un "contrato social aplicable a los datos" que fomente la confianza (Banco Mundial, 2021). Para este propósito, se requieren salvaguardas sólidas que protejan a las personas del daño que origina el uso indebido de datos, y que aborden el riesgo de que incluso los datos no personales podrían analizarse estadísticamente para inferir "datos personales identificables". El estándar mundial para esta legislación de primer orden sigue siendo el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la UE, que establece principios como la "protección de la intimidad desde el diseño" y que es esencial para crear el entorno de confianza que exige una economía digital segura y equitativa.

En cuanto al capital humano, la región se enfrenta a un doble desafío en términos de innovación. En primer lugar, la baja calidad de la educación básica, como demuestran de forma constante los resultados de la prueba PISA. En segundo lugar, la fuerza laboral sufre varios déficits, entre los cuales cabe mencionar una baja fracción de la población con título universitario; una pequeña proporción de graduados en los campos de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (CTIM o STEM, Science, Technology, Engineering, and Mathematics); y carencia de habilidades digitales avanzadas en la población general (Gráfico 3.9 y Capítulo 2). Cerrar estas brechas de habilidades requiere un abordaje integrado y de ciclo de vida, que comprende intervenciones desde la educación en edades tempranas hasta la formación continua en el puesto de trabajo (Capítulo 2).

Gráfico 3.9
Educación y capital humano en CTIM (2022)



Nota: Las barras representan las puntuaciones medias de PISA en lectura, matemáticas y ciencia. La línea muestra la media de todos los graduados de nivel terciario en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas como porcentaje de todos los graduados.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la base de datos del Índice Mundial de Innovación (OMPI, 2024).

Construir un sólido sistema público de investigación

Un sistema público de investigación es fundamental para desarrollar el conocimiento y el capital humano avanzado que, en última instancia, se incorporan al sector productivo y a la sociedad. Para construir un sistema de investigación sólido, los gobiernos utilizan una cartera de instrumentos de política pública. Entre ellos, se destacan:

- **Transferencias de fondos**, que adoptan dos formas principales:
    - Fondos competitivos (subvenciones): Estos promueven la excelencia y la competencia asignando recursos a proyectos específicos mediante revisión por pares.
    - Financiación institucional: Se trata de transferencias directas a universidades y centros para cubrir costos básicos de operación. Este instrumento proporciona estabilidad y visión a largo plazo, pero, si carece de claridad en los objetivos de desempeño, puede derivar en inercia.

- **Inversión en infraestructura para la ciencia**, lo que incluye la construcción de laboratorios, la compra de equipos de avanzada y el desarrollo de redes digitales.

- **Promoción de asociaciones público-privadas** para cerrar la brecha entre la investigación académica y las necesidades del sector productivo.

La implementación de estos instrumentos se caracteriza por debates continuos sobre cómo asignar los recursos de manera eficaz y maximizar su impacto. En ALC, hay tres debates particularmente urgentes:

- **Ciencia básica vs. aplicada:** ¿Debería darse prioridad a los proyectos que generen conocimiento universal a largo plazo o a aquellos que resuelvan problemas inmediatos y productivos? En un contexto de recursos limitados, esta tensión requiere una cartera de inversiones cuidadosamente equilibrada.

- **Evaluación del desempeño:** ¿Cómo medir el éxito? Los incentivos tradicionales para las publicaciones académicas suelen desincentivar la transferencia de tecnología, los patentamientos y el emprendedorismo. En el centro de este dilema se debate determinar cómo hacer la transición hacia sistemas de evaluación que también valoren el impacto económico y social en la región.

- **Gobernanza y burocracia:** Las estructuras institucionales rígidas y los sistemas de evaluación del desempeño que no están alineados con las necesidades de innovación dificultan la agilidad y la colaboración efectiva necesarias para vincularse con el sector privado.

Transformación digital en sectores estratégicos: impulsar un futuro competitivo

Las políticas de innovación analizadas en este capítulo representan un conjunto de herramientas esencial para cualquier forma de actualización tecnológica, incluida la digitalización. Sin embargo, la transformación digital no es simplemente otro ámbito de innovación; es una fuerza transversal que transforma los modelos de negocio, las cadenas de valor y la dinámica competitiva en toda la economía.

Si bien esta transformación resulta vital para todos los sectores, incluida la fabricación tradicional, esta sección explora su impacto desde la perspectiva de cuatro áreas de importancia estratégica para ALC: servicios financieros, agronegocios, y las industrias energética y minera.

Estos sectores son pilares del desarrollo futuro de la región e ilustran el potencial diverso y de gran alcance de la digitalización: desde fomentar la inclusión financiera y ampliar el acceso al crédito hasta revolucionar la productividad agrícola y promover prácticas más sostenibles en las industrias extractivas. Al explorar aplicaciones

concretas y desafíos específicos en estos sectores, surge una imagen más clara de las oportunidades tangibles que una transformación productiva impulsada por la tecnología digital puede abrir para la región.

Fintech*:* acelerar la inclusión y eficiencia financieras

ALC se enfrenta a un desafío persistente de inclusión financiera que coarta las oportunidades económicas de millones de personas. En 2024, solo el 60 % de los adultos mayores de 15 años tenían una cuenta bancaria, muy por detrás de las regiones líderes (Klapper et al., 2025). Esta brecha crea barreras tangibles: las pymes tienen dificultades para acceder al crédito, los hogares dependen de servicios financieros informales ineficientes y a menudo inseguros, y las poblaciones más vulnerables afrontan costos más elevados para transacciones básicas. La digitalización de los servicios financieros, reforzada por la IA, presenta una enorme oportunidad para transformar este panorama, pues hace permite que el sistema financiero sea más inclusivo, competitivo y eficiente.

Los datos revelan que este potencial transformador está creciendo. Las herramientas digitales han demostrado ser efectivas para reducir la pobreza y mejorar la resiliencia; en Kenia, por ejemplo, la plataforma de pagos digital M-PESA permitió que los hogares gestionaran mejor los shocks de ingresos. Estas innovaciones también pueden contribuir a cerrar las brechas de género, pues, con ellas, las mujeres ejercen un mayor control financiero y son más autónomas. Asimismo, las innovaciones digitales aumentan la productividad de las pymes al abrir nuevos canales de crédito y agilizar los procesos de pago. Además, al valerse de fuentes de datos alternativas como la huella digital de los usuarios, los algoritmos avanzados pueden evaluar el riesgo crediticio de forma más precisa y objetiva, lo que reduce las tasas de morosidad y mitiga los sesgos discriminatorios que se encuentran en los préstamos tradicionales presenciales.[4] La entrada de nuevos actores digitales también intensifica la competencia, pues ejerce presión a la baja sobre las comisiones y las tasas de interés, en beneficio directo de los consumidores.

El ecosistema Fintech de ALC se ha expandido rápidamente. Se cuadruplicó entre 2017 y 2023, con un claro enfoque orientado al desarrollo de soluciones para las poblaciones no bancarizadas y subbancarizadas (Finnovista et al., 2024). A efectos de aprovechar este impulso, es esencial contar con una agenda proactiva de políticas públicas. Ello requiere un abordaje estratégico basado en un conjunto de instrumentos regulatorios de eficacia comprobada, diseñados para fomentar la innovación y garantizar la estabilidad (Allub et al., 2025).

Un marco regulatorio moderno debería incluir una cartera de instrumentos clave. Los sandboxes regulatorios, ya adoptados por nueve países de la región, ofrecen entornos controlados para probar innovaciones. Cumplen un importante doble propósito: reducir la inseguridad jurídica para los innovadores y actuar como

4. Si se desea obtener más detalles sobre esta constatación empírica, véase Allub et al. (2025).

entornos de aprendizaje en tiempo real para las autoridades, lo que les permite diseñar regulaciones informadas y basadas en hechos de la realidad para el futuro. Las finanzas abiertas son otro mecanismo transformador. A través de interfaces de programación de aplicaciones (API, Application Programming Interface) que sean seguras, los usuarios pueden autorizar a proveedores externos a acceder a su información, lo que rompe los silos de datos que poseen los bancos tradicionales. Ello cataliza la competencia y estimula la innovación, al tiempo que permite a los desarrolladores crear servicios financieros personalizados. Los regímenes específicos de licencias reducen las barreras de entrada al crear reglas proporcionales al riesgo de los nuevos modelos de negocio, de modo de evitar que un enfoque único para todos asfixie la innovación en áreas como pagos digitales o *crowdfunding*.

Un sistema de identidad digital fiable es la puerta de entrada a la inclusión financiera, pues permite una incorporación remota segura de las personas usuarias. Para proteger a los consumidores y mantener la estabilidad, es vital que las regulaciones de ciberseguridad sean claras y sólidas, y que impongan tanto una gestión proactiva de riesgos como protocolos de respuesta a incidentes. Por último, promover la interoperabilidad entre plataformas de pago, como ejemplifica el sistema Pix de Brasil, es primordial para evitar la fragmentación del mercado y empoderar la elección del consumidor.

En última instancia, el éxito de estas políticas depende del cierre de dos brechas estructurales: el déficit de infraestructura digital, para garantizar un acceso a internet asequible y de alta calidad, y la necesidad de fortalecer la alfabetización financiera y digital, de manera que todos los ciudadanos utilicen las nuevas tecnologías para su beneficio de forma segura y eficaz.

AgriTech: liberar el potencial agrícola sostenible

La agricultura es un pilar socioeconómico para ALC y un área de ventaja comparativa global. La región alberga la mayor superficie agrícola del mundo y una abundancia única de agua; con solo el 8 % de la población mundial y el 15 % de la superficie terrestre mundial, recibe el 29 % de las precipitaciones globales y almacena el 40 % del agua dulce del planeta (Borquez Schwarzbeck, 2024). Representa el 14 % de la producción agrícola mundial y el 18 % de las exportaciones agroalimentarias (Granados, 2024), lo que posiciona a la región como un líder potencial para garantizar la seguridad alimentaria del planeta.

A pesar de ello, esta fortaleza coexiste con la baja productividad. Las investigaciones muestran que adoptar las mejores prácticas y tecnologías existentes podría aumentar significativamente la producción por hectárea en la región (Adamopoulos, 2025). La agrotecnología (AgriTech) representa una oportunidad sin precedentes para cerrar esta brecha, ya que permite aumentar la productividad y la resiliencia del sector al tiempo que mejora su sostenibilidad. Un conjunto de herramientas digitales, que comprenden desde el control satelital y la biotecnología hasta la agricultura de precisión, ya está transformando la productividad a nivel global al optimizar el uso de insumos, mejorar la gestión del agua y reducir las pérdidas postcosecha (Basso, Bruno y Antle, John, 2020; FAO et al., 2025).

No obstante, estas soluciones no han alcanzado su máximo potencial en ALC. El ecosistema regional de AgriTech sufre de subinversión, escaso apoyo regulatorio y poca coordinación. Los productores se enfrentan a grandes barreras, como conocimientos técnicos limitados, exclusión financiera y mala conectividad, todo lo cual atenta contra la escalabilidad de las innovaciones digitales en el campo (Loukos y Arathoon, 2021).

Para aprovechar el potencial agrícola de la región, es esencial elaborar una agenda proactiva de políticas públicas. Ello comprende programas de crédito y asistencia técnica digital, inversión sostenida en infraestructura rural (en especial, conectividad a internet), marcos regulatorios de apoyo para la fintech agrícola (que cubran tanto la financiación como los seguros) e incentivos para la adopción de nuevas tecnologías. Las intervenciones también deben centrarse en integrar las *startups* en las cadenas de valor agrícolas y promover los clústeres agrícolas.

Los líderes globales son un ejemplo del poder transformador de las tecnologías digitales. Israel, a pesar de su geografía desértica, es una potencia en AgriTech gracias a décadas de inversión público-privada en I+D y tecnología de riego con uso eficiente del agua (Levin, 2023). Asimismo, los Países Bajos han aprovechado la tecnología de vanguardia para convertirse en el segundo mayor exportador agrícola del mundo (Reiley, 2021). También existen éxitos regionales prometedores, como el Proyecto Flora de Danone en Brasil, gracias al que las prácticas regenerativas aumentaron los ingresos de los pequeños productores en un 17 %, al tiempo que redujeron las emisiones de metano en un 40 % (Danone, 2024). Escalar estos impactos requiere sólidas colaboraciones público-privadas. Los gobiernos pueden catalizar la colaboración entre *startups*, cooperativas, institutos de investigación y empresas alimentarias para lograr que la tecnología se desarrolle conjuntamente con los productores, se adapte a sus necesidades específicas y tenga la capacidad de desbloquear el enorme potencial del sector.

Innovación energética: energizar una transición verde competitiva

A pesar de sus ventajas en recursos renovables, el sector energético de ALC enfrenta importantes carencias. Las ineficiencias persisten a lo largo de toda la cadena de valor, así como focos de pobreza energética: 17 millones de personas aún no tienen acceso a la electricidad, principalmente en comunidades rurales remotas (Álvarez et al., 2024; OLADE, 2024). Además, con la región lejos de cumplir sus objetivos del Acuerdo de París, la innovación no es una opción, sino una necesidad.

El camino a seguir requiere adoptar un conjunto de nuevas tecnologías. La región ya está logrando grandes avances en energías renovables no convencionales: el 79 % de la nueva capacidad añadida en 2024 procede de fuentes renovables (OLADE, 2024). Sin embargo, gestionar la intermitencia de la energía solar y eólica exige tecnologías complementarias, como el almacenamiento en baterías y, con carácter decisivo, la instalación de redes inteligentes.

La digitalización está en el centro de la gestión de este nuevo paradigma energético, ya que impulsa la eficiencia a través de diversos mecanismos clave:

- **Gestión inteligente de la demanda:** Las redes inteligentes, equipadas con medidores inteligentes y bidireccionales, permiten la adquisición de datos en tiempo real. Esto hace posible la existencia de mecanismos de "respuesta a la demanda" que incentiven a los consumidores a trasladar su consumo eléctrico a horarios de abundante generación renovable. También posibilita que los hogares con paneles solares o vehículos eléctricos vendan el excedente de energía a la red y, así, se lo devuelvan, lo que crea un sistema más dinámico y descentralizado (Cont et al., 2024; AIE, 2024).

- **Optimización de la red y mantenimiento predictivo:** Mediante el uso de sensores, analítica de big data e inteligencia artificial, las compañías eléctricas pueden controlar el estado de la infraestructura de la red en tiempo real. Así, puede realizarse mantenimiento predictivo para prevenir cortes, optimizar los flujos de energía y minimizar las pérdidas técnicas.

- **Previsión mejorada:** Los algoritmos de aprendizaje automático analizan vastos conjuntos de datos, como las condiciones meteorológicas y los patrones de consumo, para predecir con mayor precisión tanto la oferta renovable como la demanda del consumidor. De este modo, la operación de la red puede hacerse más estable y costo-efectiva.

La digitalización también desempeña un papel decisivo en los sectores de uso final. En el transporte, la electromovilidad (especialmente para el transporte público) es una potente herramienta de descarbonización: Chile, Colombia y Costa Rica lideran la electrificación de autobuses públicos (OLADE, 2024). Las plataformas digitales para gestionar infraestructuras de carga inteligente apoyan este cambio. En el transporte pesado, las tecnologías digitales mejoran la eficiencia; por ejemplo, se ha demostrado que las computadoras de a bordo en el transporte por camión aumentan significativamente la utilización de la capacidad de carga, lo que reduce el consumo de combustible por tonelada-milla (Hubbard, 2003).

Aunque la trayectoria es positiva, capitalizar estas oportunidades requiere superar fuertes barreras políticas. Como subraya la AIE (2023), se necesitan marcos regulatorios estables, incluida la planificación energética a largo plazo y subastas transparentes, para atraer inversión. También son esenciales los incentivos financieros adecuados, como el establecimiento de los precios del carbono y la eliminación progresiva de las subvenciones a los combustibles fósiles. Por último, desarrollar el capital humano local es fundamental. Esto implica formar a técnicos en las nuevas tecnologías digitales y verdes, apoyar centros de investigación y fomentar la participación local a lo largo de toda la cadena de valor (AIE, 2022; UNESCO y UNEVOC, 2020). Para que una estrategia tenga resultados satisfactorios, debe ser al mismo tiempo tecnológicamente ambiciosa y socialmente inclusiva, de modo de posicionar a la región a la vanguardia de la transición global hacia la energía verde.

Innovación minera: forjar un futuro inteligente y sostenible

La industria minera es un sector estratégico en el que ALC posee importantes ventajas comparativas naturales, sobre todo respecto de los minerales críticos esenciales para la economía global. La región es líder mundial en cobre, litio y otros recursos clave, lo que la convierte en un proveedor indispensable en el marco de las transiciones energética y digital (Energy Institute, 2025; Vander Molen, 2022). La minería ya es una gran fuente de exportaciones e ingresos, y tiene una participación significativa en el PIB en países como Suriname (27,5 %), Chile (14,4 %) y Perú (13,8 %) (Bazel et al., 2023).

Desbloquear un valor adicional depende de la innovación tecnológica. Adoptar tecnologías de Minería 4.0 puede crear un círculo virtuoso mediante el que se aumente la competitividad, se reduzca la huella ambiental y se fortalezcan las cadenas de valor locales (Calzada, 2021). Un conjunto de herramientas digitales, desde la automatización y el IdC hasta la analítica impulsada por IA, está revolucionando las operaciones mineras al reducir costos, mejorar significativamente la seguridad de los trabajadores y optimizar el uso de la energía y el agua (Durrant-Whyte et al., 2015; Xu et al., 2022).

Chile es un ejemplo destacado de esta transformación. Existen empresas líderes que han desplegado flotas de perforadoras y camiones autónomos, con lo que redujeron la exposición de los trabajadores a riesgos de seguridad en hasta un 90 % (BHP, 2024). Esta integración continua de tecnología está allanando el camino para la "mina del futuro", un modelo más seguro, más eficiente y más sostenible (Andes Pacific Technology Access, 2021). Paralelamente, crece el impulso en torno a prácticas mineras sostenibles, como el uso más extendido de agua de mar desalinizada y de energías renovables en las operaciones (ACADES, 2025; Comisión Chilena del Cobre, 2025).

Sin embargo, lograr esta transformación requiere abordar desafíos ambientales y sociales significativos. Una mala gestión minera puede provocar graves impactos negativos: desde contaminación y conflictos socioambientales hasta el uso no sostenible de los recursos naturales (Dufey et al., 2023). Para mitigar estos riesgos, los gobiernos deben diseñar un entorno de políticas más propicio. Las normativas regionales suelen estar rezagadas respecto de los estándares internacionales ASG, lo que pone de manifiesto la necesidad de subir la vara y adoptar mejores prácticas como el estándar "Hacia una Minería Sostenible" (TSM, Toward Sustainable Mining) (Rojas-Hayes et al., 2023).

Un marco político integral debe incluir regulaciones claras y estables, incentivos fiscales para las tecnologías verdes, colaboración público-privada para la innovación y el desarrollo de capital humano local. Iniciativas como el Centro Nacional de Pilotaje de Chile y el Hub de Innovación Minera de Perú representan avances en la dirección correcta. En última instancia, atraer la inversión necesaria dependerá de garantizar estabilidad regulatoria, transparencia y elevada participación comunitaria para evitar conflictos sociales (Bandura, Romina y Hardman, Austin, 2023; Spiller et al., 2025). Si se adoptan políticas públicas inteligentes y centradas en la innovación, ALC puede aprovechar su singular riqueza mineral, y transformarla en una fuente de liderazgo tecnológico y prosperidad compartida.

El camino por delante

La verdadera fuente de crecimiento reside en la capacidad de la sociedad para generar, adaptar y utilizar ideas y conocimientos en las actividades productivas. Respecto de ALC, situar la innovación en el centro de la estrategia de desarrollo es el camino ineludible a efectos de que se aprovechen sus recursos naturales y se cierren las brechas de productividad, inclusión y sostenibilidad que durante mucho tiempo han limitado su potencial.

Desafortunadamente, el ecosistema de innovación de la región se asienta en bases frágiles que coartan su capacidad no solo para generar conocimiento de frontera, sino también para absorber y difundir las tecnologías existentes. Es vital que se diseñen políticas públicas activas y estratégicas para salir de esta trampa de baja innovación. Un desafío clave es cómo asignar recursos públicos limitados entre los distintos instrumentos de política pública, sin ejercer una presión excesiva sobre los presupuestos gubernamentales. Los criterios de priorización deben basarse en maximizar la adicionalidad, abordar fallas de mercado bien identificadas y generar efectos de derrame generalizados mediante programas que generen amplios impactos positivos en toda la economía. Asimismo, es fundamental que los organismos que lideran la agenda de innovación tengan una fuerte capacidad institucional para identificar prioridades.

La existencia de políticas no garantiza el éxito. Los datos disponibles muestran que el impacto de estas intervenciones depende fundamentalmente de la calidad del diseño y de la ejecución. Para maximizar la adicionalidad, reducir el riesgo de que las subvenciones sean captadas por empresas con vínculos políticos y, en última instancia, catalizar una verdadera transformación productiva, es esencial seguir algunos principios clave (Banco Mundial, 2010):

- **Adoptar una visión amplia de la innovación, y de sus formas y fuentes**: Como se pone de relieve en este capítulo, esto significa centrarse no solo en crear conocimiento de frontera, sino principalmente en captar conocimientos y tecnologías globales para adaptarlos y difundirlos en contextos locales. Deben considerarse todas las formas de innovación, desde las tecnológicas hasta las organizacionales y las basadas en procesos.

- **Poner en acción instituciones y herramientas eficientes:** El éxito depende tanto de las herramientas como de las instituciones que las gestionan. Esto requiere una cartera de políticas equilibrada y, primordialmente, organismos de aplicación de alta capacidad, flexibles y coordinados que operen con autonomía profesional para evitar la captación política y garantizar una ejecución transparente y basada en el mérito (OCDE, 2022).

- **Crear un entorno receptivo y motivador:** Se trata de eliminar los obstáculos burocráticos y regulatorios, establecer estructuras de investigación ágiles y fomentar una población creativa mediante sistemas educativos alineados con las necesidades del sector productivo.

- **Adaptarse a las especificidades sociales y económicas:** No existe una fórmula única para la política de innovación. El diseño óptimo de las intervenciones debe ser sensible a las características específicas de cada país: su estructura productiva, cultura empresarial, sistema educativo y la relación entre el Estado y sus ciudadanos.

- **Adoptar un enfoque de gobierno en conjunto**: La política de innovación no puede operar en un silo. Su eficacia depende de la congruencia con marcos económicos e institucionales más amplios, entre los que se incluyen la política de competencia, la regulación, la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial. Es fundamental mantener un equilibrio adecuado entre la intervención pública y las soluciones de mercado que permita crear un clima estable y predecible, favorable a la inversión a largo plazo necesaria para la innovación.

Más allá de estos principios rectores, promover la innovación y la transformación digital requiere abordar otros factores críticos, como las barreras político-económicas a la reforma, los impactos de la digitalización sobre el mercado laboral y la desigualdad, y los altos niveles de informalidad prevalentes en la economía.

Las políticas de innovación, sobre todo aquellas que promueven la competencia o fomentan clústeres industriales, a menudo se entrecruzan con los intereses de grupos poderosos. Su efectividad depende en gran medida de la gestión de las limitaciones institucionales, los desequilibrios de poder y los intereses en conflicto. Comprender la economía política permite a los formuladores de políticas anticipar quién puede ganar o perder, y, así, gestionar las relaciones de por si complejas entre las empresas, el gobierno y otros grupos de interés. Sin esta perspectiva, las políticas corren el riesgo de sufrir contragolpes que bloqueen su ejecución o de ser captadas por intereses creados, lo que conduce a que los recursos públicos sean ineficaces y estén mal asignados.

En ningún ámbito es más claro lo que está en juego que en el mercado laboral. Si el avance tecnológico beneficia de forma desproporcionada a los trabajadores de calificación alta o acelera la automatización, se corre el riesgo de ampliar las brechas salariales y de aumentar la desigualdad (Gmyrek et al., 2024). Aunque el impacto distributivo general depende de la estructura ocupacional y de las instituciones laborales de cada país, las políticas complementarias pueden mitigar estos efectos negativos. Por lo tanto, la protección social, la formación y la inclusión laboral (a través de políticas activas del mercado laboral) son primordiales para garantizar que la revolución tecnológica reduzca, en lugar de profundizar, las brechas existentes.

Las estrategias de innovación y transformación digital también deben abordar explícitamente la informalidad, y, para ello, diseñar intervenciones que no solo alienten la adopción tecnológica, sino que también faciliten la transición hacia la formalidad (Bakker et al., 2024). En el caso de las empresas informales, se necesita aplicar una focalización minuciosa: algunas tienen un alto potencial de crecimiento, mientras que muchas operan a nivel de subsistencia. El diseño de las políticas debe adaptarse a las empresas con potencial a fin de proporcionarles un apoyo complementario (por ejemplo, formación y acceso al crédito) que aborde sus barreras de primer orden.

Además, la innovación puede formar parte de la solución. Por un lado, la digitalización y la IA pueden mejorar la productividad en el sector formal, lo que fomentaría la expansión y la absorción del empleo informal. Por otro lado, las tecnologías digitales ofrecen potentes herramientas para la formalización (facturación electrónica, billeteras digitales, comercio electrónico) que simplifican los procesos y reducen costos. Del mismo modo, las tecnologías digitales pueden fortalecer la capacidad del gobierno para garantizar el cumplimiento normativo. Al ayudar a las empresas informales a cumplir con los requisitos legales y al aumentar la capacidad fiscalizadora del Estado, estas tecnologías pueden reducir la informalidad.

Superar los desafíos estructurales de la región requiere fomentar la innovación e incorporar la digitalización. Para ello, se necesita formular una agenda de políticas integral y de largo plazo que fortalezca los frágiles ecosistemas de innovación de ALC. Una agenda de estas características exige coordinación entre los sectores público, privado y académico, y debe estar orientada por los objetivos regionales definitorios: cerrar las persistentes brechas de productividad, promover la inclusión social y construir un futuro sostenible. Dirigir esta transformación de forma deliberada es la única manera de convertir el vasto potencial de la región en prosperidad tangible, compartida y perdurable.

Referencias

ACADES. (2025). *La minería del cobre duplicará el uso de agua de mar para 2034 y reducirá el consumo de agua fresca en casi 37%*. ACADES. https://www.acades.cl/la-mineria-del-cobre-duplicara-el-uso-de-agua-de-mar-para-2034-y-reducira-el-consumo-de-agua-fresca-en-casi-37/

Adamopoulos, T. (2025). Geography and Agricultural Productivity: The Case of Latin America and the Caribbean [Biblioteca digital]. *SCIOTECA*. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2520

Aghion, P., Bergeaud, A. y Van Reenen, J. (2023). The Impact of Regulation on Innovation. *American Economic Review*, *113*(11), 2894–2936. https://doi.org/10.1257/aer.20210107

Agosin, M. R., Urzúa, S., Wagner, R., Trejos, A., De Olloqui, F., Pietrobelli, C., Rasteletti, A., Stein, E. H., Fernández-Arias, E. y Crespi, G. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.

AIE (2023). *World Energy Outlook 2023* [Informe]. https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023

AIE (2022). *Skills Development and Inclusivity for Clean Energy Transitions* [Informe]. https://www.iea.org/reports/skills-development-and-inclusivity-for-clean-energy-transitions

AIE (2024). *Unlocking Smart Grid Opportunities in Emerging Markets and Developing Economies* [Informe analítico]. https://www.iea.org/reports/unlocking-smart-grid-opportunities-in-emerging-markets-and-developing-economies

Allub, L., Álvarez, F., Brassiolo, P., Buccari, F., De La Mata, D., Díaz de Astarloa, B., Estrada, R., Fernández Meijide, D., Finkelstein, M., Maljar, M. y Odriozola, J. (2025). *Digitalización e IA: Avances y desafíos sectoriales en América Latina y el Caribe*.

Álvarez, F., Juncosa, F., Toledo, M., De la Mata, D. y Frisancho, V. (2025). *RED Aniversario. Conocimiento que transforma. Veinte años al servicio de un futuro próspero, inclusivo y sostenible*. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2470

Álvarez, Fernando, Allub, Lian, Cont, Walter, Juncosa, Federico, Odriozola, Juan y Alves, Guillermo. (2024). *RED 2024. Energías Renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible* (Reporte de Economía y Desarrollo (RED)). CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248

Álvarez, Fernando, Eslava, Marcela, Sanguinetti, Pablo, Toledo, Manuel, Alves, Guillermo, Daude, Christian y Allub, Lian. (2018). *RED 2018. Instituciones para la productividad: Hacia un mejor entorno empresarial* (Reporte de Economía y Desarrollo (RED)). CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343

Andes Pacific Technology Access. (2021). *Minería del futuro para una operación inteligente y sustentable*. Andes Pacific Technology Access. https://hubapta.com/3d-flip-book/mineria-del-futuro/

Arráiz, I., Meléndez, M. y Stucchi, R. (2012). *Partial Credit Guarantees and Firm Performance: Evidence from the Colombian National Guarantee Fund*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Partial-Credit-Guarantees-and-Firm-Performance-Evidence-from-the-Colombian-National-Guarantee-Fund.pdf

Aschhoff, B. (2009). *The Effect of Subsidies on R&D Investment and Success – Do Subsidy History and Size Matter?* ZEW Centre for European Economic Research. https://d-nb.info/1188566067/34

Bakker, B. B., Chen, S., Vasilyev, D., Bespalova, O., Chin, M., Kolpakova, D., Singhal, A. y Yang, Y. (2024). *What Can Artificial Intelligence Do for Stagnant Productivity in Latin America and the Caribbean?* IMF Working Papers. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/10/11/What-Can-Artificial-Intelligence-Do-for-Stagnant-Productivity-in-Latin-America-and-the-556243

Bandura, Romina y Hardman, Austin. (2023). *Environmental, Social, and Governance Best Practices Applied to Mining Operations*. Center for Strategic and International Studies. https://www.csis.org/analysis/environmental-social-and-governance-best-practices-applied-mining-operations

Basso, Bruno y Antle, John. (2020). *Digital agriculture to design sustainable agricultural systems*. 254–256. https://doi.org/10.1038/s41893-020-0510-0

Bazel, P., Mintz, J. M. y Reyes-Tagle, G. (2023). *Taxation of the Mining Industry in Latin America and the Caribbean: Analysis and Policy* [IDB Technical Note]. BID. https://publications.iadb.org/en/taxation-mining-industry-latin-america-and-caribbean-analysis-and-policy

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

Ben Hassine, H. (2020). *Competitiveness clusters: What outcomes since 2005?* [Síntesis del informe]. France Stratégie. https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Hub%20th%C3%A8me/%C3%A9valuation/note_de_synthese_-_pole_de_competitivite_-_en_compressed.pdf

Benavente, J. M., Galetovic, A. y Sanhueza, R. (2006). *Fogape: An economic analysis*. Universidad de Chile. https://redegarantias.com/wp-content/uploads/2023/03/fogape_jmb.pdf

Berger, M., Dechezleprêtre, A. y Fadic, M. (2024). *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

BHP. (2024). Spence alcanza 100% de autonomía en su flota de camiones [Comunicado de prensa]. https://www.bhp.com/es/news/media-centre/releases/2024/04/spence-alcanza-100-autonoma-en-su-flota-de-camiones

Bianchi, M., Coral, P., Lara, I., Montañez, A. C., Gregorini, M., Castillo, T. R. y Wernicke, F. (2022). *Inteligencia Colectiva en Acción. Innovación pública 360.*

BID (2010). *Science, technology and innovation in Latin America and the Caribbean: A statistical compendium*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Science-Technology-and-Innovation-in-Latin-America-and-the-Caribbean-A-Statistical-Compendium-of-Indicators.pdf

Bloom, N., Brynjolfsson, E., Foster, L., Jarmin, R., Patnaik, M., Saporta-Eksten, I. y Van Reenen, J. (2019). What Drives Differences in Management Practices? *American Economic Review*, *109*(5), 1648–1683. https://doi.org/10.1257/aer.20170491

Bloom, N., Van Reenen, J. y Williams, H. (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives*, *33*(3), 163–184.

Borquez Schwarzbeck, P. (2024). Por qué América Latina es vital para resolver la crisis alimentaria mundial [Artículo de blog especializado]. *World Economic Forum*. 14https://es.weforum.org/stories/2024/01/por-que-america-latina-es-vital-para-resolver-la-crisis-alimentaria-mundial/

Bruhn, M., Karlan, D. y Schoar, A. (2018). The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises: Evidence from a Randomized Trial in Mexico. *Journal of Political Economy*, *126*(2), 635–687.

Calzada, B. (2021). Innovation in mining: What are the challenges and opportunities along the value chain for Latin American suppliers? *Mineral Economics*, 35–51. https://doi.org/10.1007/s13563-021-00251-w

Cerdan-Infantes, P., Maffioli, A. y Ubfal, D. (2009). Improving Technology Adoption in Agriculture through Extension Services: Evidence from Uruguay. *IDB*, 1–37.

Chen, Z., Liu, Z., Suárez Serrato, J. C. y Yi Xu, D. (2020). *Notching R&D Investment with Corporate Income Tax Cuts in China*. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/papers/w24749

Cirera, X. y Maloney, W. F. (2017). *The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up*. Grupo Banco Mundial. https://documents1.worldbank.org/curated/en/322521507638821474/pdf/120336-PUB-PUBLIC.pdf

Cohen, C. y Levinthal, D. A. (1999). Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, *35*(1), 128–152.

Comisión Chilena del Cobre. (2025). *Proyección del Consumo de Energía Eléctrica en la Minería del Cobre. Periodo 2024-2034* [Proyección]. Comisión Chilena del Cobre, Dirección de Estudios y Políticas Públicas. https://www.cochilco.cl/web/informe-proyeccion-del-consumo-de-energia-electrica-en-la-mineria-del-cobre-periodo-2024-2034/

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

Cont, W., Uesu, E., Pietti, D., Rueda, C., Olivares, H., Álvarez, D., Bondorevsky, D., Cruz, S., Lleras, G. y Kairuz Díaz, K. (2024). *IDEAL: Los pasos fronterizos terrestres como espacios de integración regional y desarrollo*.

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

Crespi, G. y Zuniga, P. (2012). Innovation and Productivity: Evidence from Six Latin American Countries. *World Development*, *40*(2), 273–290.

Czarnitzki, D., Kraft, K. y Thorwarth, S. (2009). The knowledge production of 'R' and 'D.' *ELSEVIER*, *105*(1), 141–143. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2009.06.020

Danone. (2024). *Forest Annual Update 2023*. https://www.danone.com/content/dam/corp/global/danonecom/about-us-impact/policies-and-commitments/en/2024/forest-annual-update-2023.pdf

de Luna-Martínez, J. y Vicente, C.L. (2012). *Global Survey of Development Banks*. Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/71033715-2939-5f0d-b874-0c63c5fe7a3e/content

Dufey, A., Jara, J. J., Sanhueza, C., Trincado, B., Urzúa, O. y Zamorano, P. (2023). *Bases para impulsar una minería sostenible y responsable: Una ventana para dar un salto de prosperidad en el s. XXI: el caso de Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Bases-para-impulsar-una-mineria-sostenible-y-responsable-una-ventana-para-dar-un-salto-de-prosperidad-en-el-s.-XXI-el-caso-de-Colombia.pdf

Durrant-Whyte, H., Geraghty, R., Pujol, F. y Sellschop, R. (2015). *How digital innovation can improve mining productivity*. McKinsey & Company. https://www.mckinsey.com/industries/metals-and-mining/our-insights/how-digital-innovation-can-improve-mining-productivity

Energy Institute. (2025). *Statistical Review of World Energy*. https://www.energyinst.org/statistical-review/home

FAO, FIDA, OPS, UNICEF y PMA. (2025). *Latin America and the Caribbean Regional Overview of Food Security and Nutrition 2024—Building resilience to climate variability and extremes for food security and nutrition*. FAO; FIDA; OPS; UNICEF; PMA; https://doi.org/10.4060/cd3877en

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

Finnovista, Banco Interamericano de Desarrollo e IDB Invest. (2024). *Fintech en América Latina y el Caribe: Un ecosistema consolidado con potencial para aportar a la inclusión financiera regional* [Informe]. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/es/fintech-en-america-latina-y-el-caribe-un-ecosistema-consolidado-con-potencial-para-aportar-la

Fukugawa, N. (2024). *The role of intangible capital in the utilization of technology extension services during the COVID-19 pandemic*.

Fukugawa, N. (2025). *Technology Extension Services, Intangible Capital, and SME Productivity Before and During the COVID-19 Pandemic*. RIETI. https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/25e064.pdf

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

Granados, J. (2024). El papel de América Latina en la seguridad alimentaria global: Comercio, inversiones y transformaciones sostenibles [Artículo de blog especializado]. *Banco Interamericano de Desarrollo*. https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/el-papel-de-america-latina-en-la-seguridad-alimentaria-global-comercio-inversiones-y-transformaciones-sostenibles/

Hall, B. H. y Lerner, J. (2009). *The Financing of R&D and Innovation*. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15325/w15325.pdf

Hubbard, T. N. (2003). Information, Decisions, and Productivity: On-Board Computers and Capacity Utilization in Trucking. *American Economic Review*, *93*(4), 1328–1353. https://doi.org/10.1257/000282803769206322

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

Jaumotte, F. y Pain, N. (2005). *Innovation in the Business Sector*. OCDE. 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.

Klapper, L., Singer, D., Starita, L. y Norris, A. (2025). *The Global Findex Database 2025: Connectivity and Financial Inclusion in the Digital Economy*. Grupo Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/9288bdc5-7a9b-42de-a47c-3746fd68f22a/download

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

Larraín, C. y Quiroz, J. (2006). *Estudio para el fondo de garantía de pequeños empresarios*. Banco del Estado.

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

Levin, M. (2023). Why Israel's Investment in Advanced Agriculture is Essential for Our Future. *Haifa Group*. https://www.haifa-group.com/haifa-blog/investment-in-advanced-agriculture

Levitsky, J. (1997). SME Guarantee Schemes: A Summary. *The Financier*, *4*(1 & 2), 5–11.

Lipscomb, C. A., Youtie, J., Shapira, P., Arora, S. y Krause, A. (2018). Evaluating the impact of manufacturing extension services on establishment performance. *Economic Development Quarterly*, *32*(1), 29–43. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0891242417744050

Loukos, P. y Arathoon, L. (2021). *Landscaping the Agritech Ecosystem for Smallholder Farmers in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Landscaping-the-Agritech-Ecosystem-for-Smallholder-Farmers-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf

Lozada, H. (2023). *El impacto de los fondos públicos de capital semilla en el desempeño de las Startups* [Evaluación de impacto]. Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). https://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentro-de-Economistas/2023/ee-2023-s19-p39-lozada.pdf

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*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/43225d85-4403-4d10-9751-dff02b2d0470

Martínez-Caro, E., Cegarra-Navarro, J. G. y Alfonso-Ruiz, F. J. (2020). Digital technologies and firm performance: The role of digital organisational culture. *ELSEVIER*, *154*, 1–10. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119962

Moscona, J. y Sastry, K. A. (2025). *Inappropriate Technology: Evidence from Global Agriculture*. SSRN. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3886019

Müller, C. (2024). *World Robotics 2024 – Industrial Robots* [Resumen ejecutivo]. IFR Statistical Department. 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. (2022). *Better Regulation Practices across the European Union 2022*. OCDE. https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en

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

OCDE. (2025b). *Strengthening regional policy for resilient places: Key issues and policy considerations* (148th ed., OECD Regional Development Papers) [OECD Regional Development Papers]. OCDE. https://doi.org/10.1787/ea24eab5-en

OLADE. (2024). *Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2024*. OLADE. https://www.olade.org/publicaciones/panorama-energetico-de-america-latina-y-el-caribe-2024/

Reiley, L. (2021). Cutting-edge tech made this tiny country a major exporter of food. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/business/interactive/2022/netherlands-agriculture-technology/

Rodríguez-Clare, A., Rodríguez, F. y Fischer, R. (2005). Coordination Failures, Clusters, and Microeconomic Interventions (with Comments). *JSTOR*, *6*(1), 1–42.

Rojas-Hayes, C., Casas, E. J. y Sucre, C. G. (2023). *Green Mining in Latin America and the Caribbean: Comparative Analysis of Public Policies and Industry Standards to Promote Sustainability in Mining*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/en/green-mining-latin-america-and-caribbean-comparative-analysis-public-policies-and-industry

Sakakibara, M. y Branstetter, L. (2002). Measuring the impact of collaborative R&D on innovation: Evidence from the Japanese government-sponsored research consortia. *Research Policy*, *30*, 613–632.

Shu, P. y Steinwender, C. (2019). The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation. *University of Chicago Press*, *19*(1), 39–68. https://doi.org/10.1086/699932

Spiller, B., Htun, T. y Shah, K. (2025). *Community Engagement and Participatory Inclusion in Mining: Challenges, Barriers, and Opportunities*. Resources for the Future. https://www.rff.org/publications/working-papers/community-engagement-and-participatory-inclusion-in-mining-challenges-barriers-and-opportunities/

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

UNESCO y UNEVOC. (2020). *Skills development for renewable energy and energy-efficient jobs: Discussion paper on solar energy*. UNESCO-UNEVOC International Centre for TVET. https://unevoc.unesco.org/pub/solar_energy_demands-discussion_paper1.pdf

Vander Molen, I. (2022). Bolivia: Pursuing Sustainable Lithium Mining. *Center for Strategic and International Studies* [Publicación de blog]. https://www.csis.org/blogs/development-dispatch/bolivia-pursuing-sustainable-lithium-mining

Wang, P. y Wang, Y. (2025). Effectiveness of R&D subsidies in innovation activities: A meta-regression analysis. *Technology Analysis & Strategic Management*, 1–17. https://doi.org/10.1080/09537325.2025.2512548

What Works Centre for Local Economic Growth. (2014). *Business Advice Review* [Revisión de evidencia]. What Works Centre for Local Economic Growth. https://whatworksgrowth.org/wp-content/uploads/Business-Advice-Review.pdf

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

OMPI. (2025). *Intellectual Property Statistics* [Conjunto de datos]. https://www.wipo.int/en/web/ip-statistics

Banco Mundial. (2010). *Innovation Policy: A Guide for Developing Countries*. Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b3c7d5fa-66e1-586f-99da-b3eeeb92ce1c/content

Banco Mundial. (2021). *Reforming at the Subnational Level: Global Experiences* (EFI Insight & Trade, Investment and Competitiveness).

Banco Mundial. (2024). *Digital Progress and Trends Report 2023* [Informe analítico]. Grupo Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/95fe55e9-f110-4ba8-933f-e65572e05395/content

Xu, C., Chen, X. y Dai, W. (2022). Effects of Digital Transformation on Environmental Governance of Mining Enterprises: Evidence from China. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *19*(24), 1–20. https://doi.org/10.3390/ijerph192416474

Ziesemer, T. H. W. (2020). The Effects of R&D Subsidies and Publicly Performed R&D on Business R&D: A Survey. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, *236*(1/2021), 171–205. https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.21.1.6

4

Abordar la agenda de integración pendiente en un mundo proteccionista

170
La integración como impulsor de la productividad, y sus complejidades

172
El contexto de la integración regional

183
El giro que impone la globalización

187
Las tres palancas para reducir los costos del comercio

206
Promoción de las exportaciones y oportunidades sectoriales para la integración

212
Capítulo 4 Apéndice

222
Referencias

Capítulo 4.

ABORDAR LA AGENDA DE INTEGRACIÓN PENDIENTE EN UN MUNDO PROTECCIONISTA

Juncosa, Federico | Allub, Lian | Cont, Walter | Asistente de investigación: Valentín Corradi

Resumen

La región de América Latina y el Caribe (ALC) genera cerca del 6,5 % del PIB global y una proporción similar de comercio. Al mismo tiempo, alberga al 8,5 % de la población mundial. El magro desempeño de la actividad económica y del comercio está estrechamente vinculado; además, los costos de comercio regionales comparativamente elevados, que se originan en estructuras arancelarias desiguales, medidas no arancelarias onerosas, redes de transporte rezagadas e instituciones fragmentadas, explican gran parte de esta situación. El presente capítulo traza una semblanza de estas fricciones y propone una agenda pragmática asentada en tres pilares: (i) reforma arancelaria tendiente a simplificar las listas de aranceles y, al mismo tiempo, mantener la previsibilidad fiscal y gestiones continuas para promover la integración regional; (ii) modernización y simplificación de las medidas no arancelarias, y facilitación de los trámites de comercio, con el soporte de las tecnologías digitales; y (iii) políticas de transporte para optimizar el desempeño de los corredores logísticos, que constituyen el sostén físico de las cadenas de valor. Por último, en este capítulo, se evalúan las implicancias para ALC del reciente giro hacia el proteccionismo. En este sentido, se delinean riesgos y oportunidades que permitirían profundizar la integración regional a medida que se reconfiguran las cadenas de suministro. Más que perseguir la liberalización unilateral, el capítulo aboga por un abordaje estratégico y coordinado a nivel regional que priorice un acceso recíproco al mercado y metas para eliminar las barreras más vinculantes contra las exportaciones de la región.

La integración como impulsor de la productividad, y sus complejidades

Durante el siglo pasado, el comercio internacional superó ampliamente el crecimiento económico. Desde la década de 1960 hasta su pico en 2008, el comercio global aumentó un 170 % más rápido que la producción económica y pasó de representar el 19 % del PIB mundial a situarse en el 50 %. Desde entonces, la relación global entre el comercio y el PIB fue disminuyendo lentamente hasta alcanzar el 42 %. El origen de este proceso de integración económica puede situarse a partir de la evolución de las políticas comerciales y la tecnología.

Por un lado, los avances del sector transporte, es decir, la contenedorización del transporte de carga; la inversión a gran escala en puertos, carreteras y aeropuertos; los avances técnicos; y la ampliación de los buques de carga junto con la mayor eficiencia de las aeronaves, redujeron los costos de transporte en un tercio y generaron un crecimiento superior al 100 % en la intensidad del transporte por dólar comerciado en los últimos 50 años (Ganapati y Wong, 2023).

Por otro lado, los rápidos avances tecnológicos y su adopción generalizada en materia de comunicaciones e informática fragmentaron significativamente los procesos de producción. Estas tecnologías ampliaron el alcance del control de las empresas, incrementaron la prevalencia de las multinacionales e hicieron posible coordinar un comercio fiable de insumos intermedios entre empresas y fronteras (Antràs, 2020). Las mejoras de conectividad, al facilitar una comunicación fluida en tiempo real entre personas, sistemas y dispositivos, expandieron la frontera de lo que puede comerciarse a nivel internacional, lo que impulsó los servicios corporativos y personales.[1]

Junto al cambio tecnológico, tras el periodo de la Segunda Guerra Mundial, acelerado por la caída del Muro de Berlín y la apertura de China a los mercados globales, el mundo experimentó un giro notable de las políticas hacia la liberalización comercial. Instituciones como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y, más recientemente, la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio establecieron un marco para el tipo de políticas comerciales que los países podían implementar a fin de reducir los costos del comercio y promover la integración internacional.

1. El efecto habilitador de la tecnología en la integración productiva se hizo evidente incluso ante los primeros avances de la comunicación: existen datos y ejemplos de la habilitación del comercio de bienes intermedios a la que dio lugar el telégrafo en el siglo XIX (Juhász y Steinwender, 2018).

De esta evolución conjunta de la tecnología y las políticas surgió un sistema económico muy interconectado. Actividades que antes se consideraban no transables ahora se han convertido en intercambios transfronterizos rutinarios, y abarcan desde servicios personales (por ejemplo, asesoría) hasta servicios empresariales (por ejemplo, servicios de TI y almacenamiento de datos).

La integración de la actividad económica es un potente impulsor del crecimiento económico global y nacional. Permite la reasignación de la producción y la especialización geográfica según la ventaja comparativa de cada economía. Aumenta el tamaño del mercado al que las empresas locales pueden vender su producción, y ello les posibilita alcanzar economías de escala. Facilita su acceso a insumos más variados y de mejor calidad, lo que mejora la productividad y la excelencia de los productos. La competencia que ejercen las empresas extranjeras en los mercados nacionales, y la necesidad de que las empresas del país aumenten la productividad para ser competitivas en el escenario global crean fuertes incentivos para la innovación mediante la actualización tecnológica y mejoras en las prácticas de gestión. Por último, los encadenamientos entre empresas nacionales y extranjeras a través del comercio de insumos y la presencia de multinacionales fomentan la difusión del conocimiento y la adopción tecnológica, lo que incrementa aún más la productividad.

La integración internacional tiene efectos más potentes en las economías pequeñas y menos avanzadas. En este sentido, una mayor integración internacional podría ser altamente beneficiosa en términos de productividad para América Latina y el Caribe (ALC). Sin embargo, a pesar de haber impulsado una agenda de liberalización comercial de gran alcance desde finales de la década de 1980, la región ha captado una proporción relativamente moderada del crecimiento del comercio global. Además, el crecimiento económico en ALC ha quedado rezagado respecto de las regiones desarrolladas. Hoy en día, la región, en su conjunto, representa alrededor del 6,5 % del PIB mundial y una proporción similar del comercio global, al tiempo que alberga al 8,5 % de la población de todo el mundo. Treinta años después, los beneficios de la liberalización comercial parecen moderados en comparación con su promesa inicial.

Una razón clave del decepcionante desempeño regional respecto del comercio y el desarrollo es que las políticas no han logrado aumentos significativos en el comercio intrarregional, el que se ha mantenido en torno al 16 % del total de exportaciones desde mediados de los 90. En contraste, el comercio intrarregional es uno de los componentes principales del comercio total en regiones desarrolladas como América del Norte (45 %) y Europa (60 %), así como en las regiones de rápido crecimiento del Asia Sudoriental (35 %) (Sanguinetti et al., 2022).

A la vez, el débil apalancamiento del mercado regional puede atribuirse a que los costos comerciales intrarregionales son comparativamente altos. Aunque muchas economías de ALC comparten el idioma y tienen profundos lazos culturales e históricos, factores que son fuertes determinantes del comercio bilateral, las redes regionales de transporte no alcanzaron un buen desarrollo y la fragmentación política es generalizada. Esta situación se refleja en la composición modal del transporte de

carga, que cuenta con una participación limitada de los modos terrestres y un mosaico de instituciones y acuerdos comerciales supranacionales fragmentados y solapados.

Este capítulo trata sobre las principales características del contexto de integración regional y propone estrategias para avanzar en tres áreas clave de la política comercial: aranceles, medidas no arancelarias y transporte. Asimismo, explora políticas comerciales que son fundamentales en el desarrollo de sectores emergentes y estratégicos para la región dentro del contexto global actual. Por último, analiza el reciente resurgimiento de políticas proteccionistas vinculadas a conflictos geopolíticos y el marcado cambio de la política exterior estadounidense.

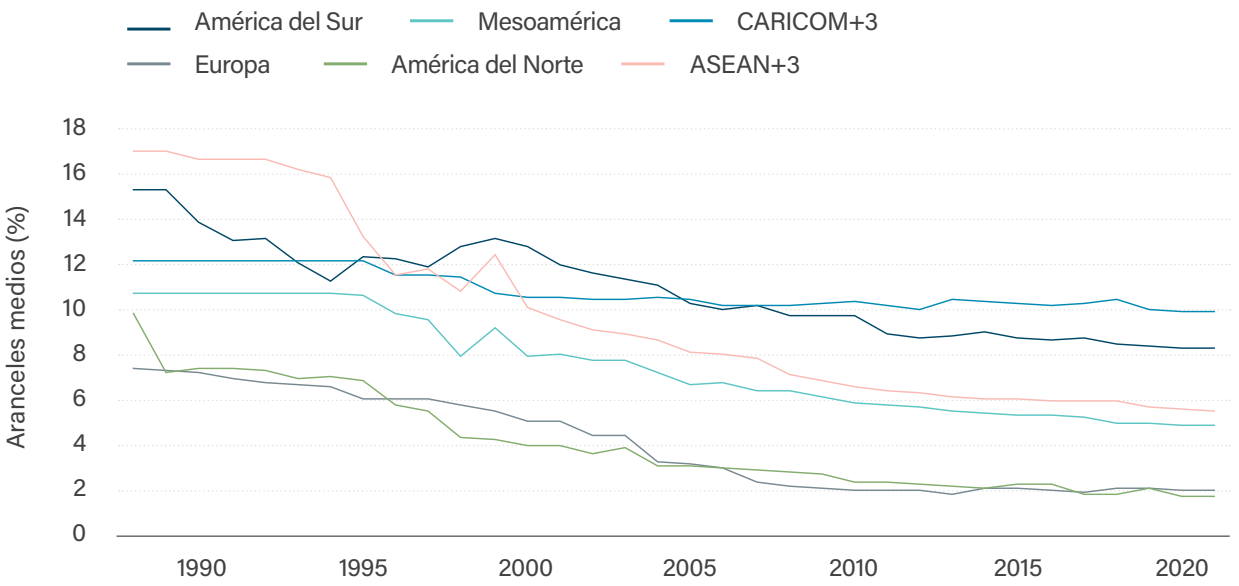
Este proceso, que se remonta a las secuelas de la Crisis Financiera Global, cobró impulso con la escalada arancelaria entre Estados Unidos y China que comenzó en 2016, el estallido de la guerra y la inestabilidad en Europa y Oriente Medio, y el reciente regreso del proteccionismo en Estados Unidos que culminó con el aumento generalizado de aranceles para casi todos los países del mundo anunciado el "Día de la Liberación". Un rasgo distintivo de este nuevo entorno es la creciente desconfianza hacia las negociaciones multilaterales y los acuerdos globales, lo cual resulta particularmente desfavorable para la integración en las cadenas de producción y afecta de manera desproporcionada a México y las economías de América Central y el Caribe. Si bien esta realineación de las políticas globales puede requerir una postura comercial más defensiva en la región debido a que un desvío temporal del eje Estados Unidos-China podría causar un perjuicio permanente a sectores específicos, también crea oportunidades de integración al aumentar la centralidad de la región dentro de la red global de costos comerciales.

El contexto de la integración regional

Superficial, sin diversificación y distante

Los países de ALC experimentaron una importante ola de liberalización comercial, en particular durante la década de 1990. Estas políticas de apertura comercial se plasmaron en aranceles más bajos. La media simple de los aranceles entre países y bienes pasó del 10,7 % al 4,8 % para América Central, del 15,3 % al 8,3 % para América del Sur, y del 12,2 % al 10 % para CARICOM (Gráfico 4.1). Estas reducciones se debieron a recortes arancelarios unilaterales fuera de los esquemas preferenciales y a la expansión de acuerdos comerciales preferenciales y uniones aduaneras. En los últimos años, el comercio preferencial ha impulsado nuevas reducciones arancelarias. Hoy en día, casi el 80 % del comercio de la región está regido por acuerdos comerciales preferenciales.

Gráfico 4.1
Evolución de los aranceles por región



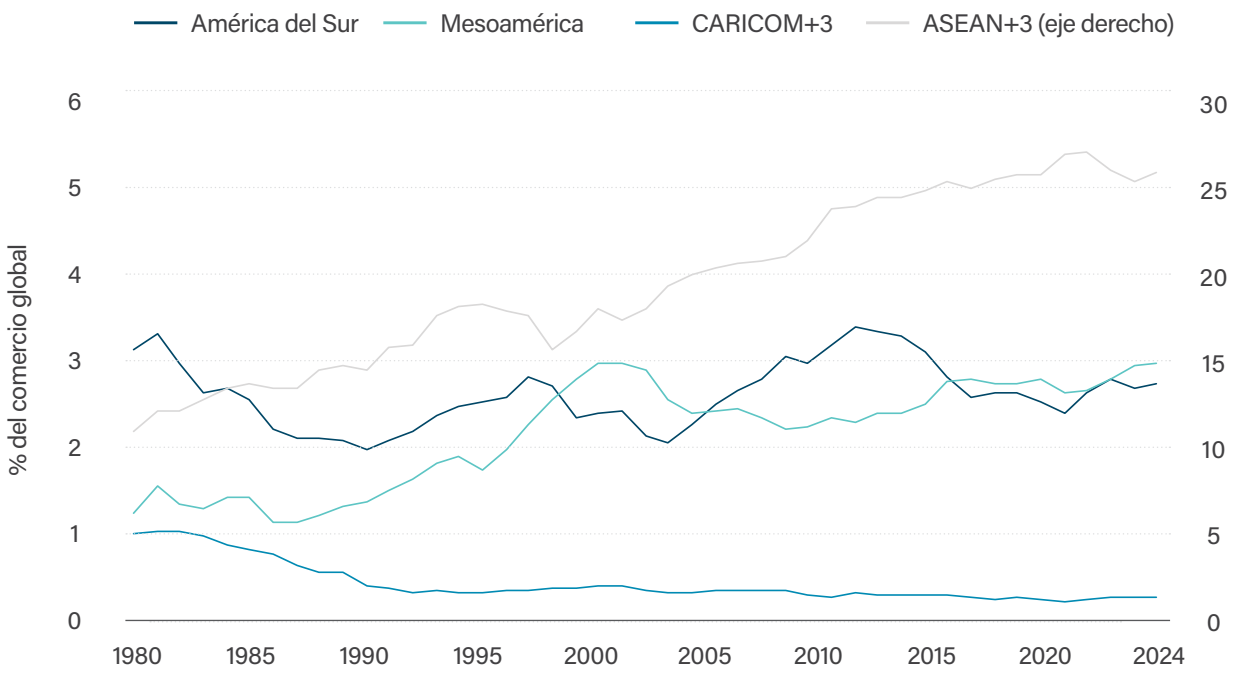
Nota: El gráfico muestra la evolución de los aranceles medios, considerando los aranceles aplicables según el principio de la nación más favorecida (NMF) y acuerdos comerciales. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

Fuente: Autores basados en Teti (2024).

A pesar de este avance, la impronta de la región en el comercio mundial de mercancías se ha mantenido por debajo de las expectativas. La participación de ALC en el comercio global aumentó solo apenas, del 5,4 % en 1980 al 6 % en 2024, y prácticamente todo el incremento se originó en la profunda integración de México en las cadenas de valor de Estados Unidos. Durante el mismo periodo, economías clave de la región ASEAN+3 también llevaron a cabo reformas de integración de mercados y comercio de gran alcance, lo que elevó su participación en el comercio global del 11 % al 26 % (Gráfico 4.2).

La exigua integración comercial de la región también se torna evidente al compararse los niveles de comercio reales con los que se esperarían de economías que tienen un PIB similar. Las economías sudamericanas exhiben una brecha de cerca de 37 puntos porcentuales respecto de su nivel esperado de actividad comercial, mientras que las economías CARICOM+3 muestran una diferencia de 31 puntos porcentuales. En contraste, América Central supera su nivel de comercio previsto (Gráfico 4.3).

Gráfico 4.2
Participación en el comercio global de bienes por región

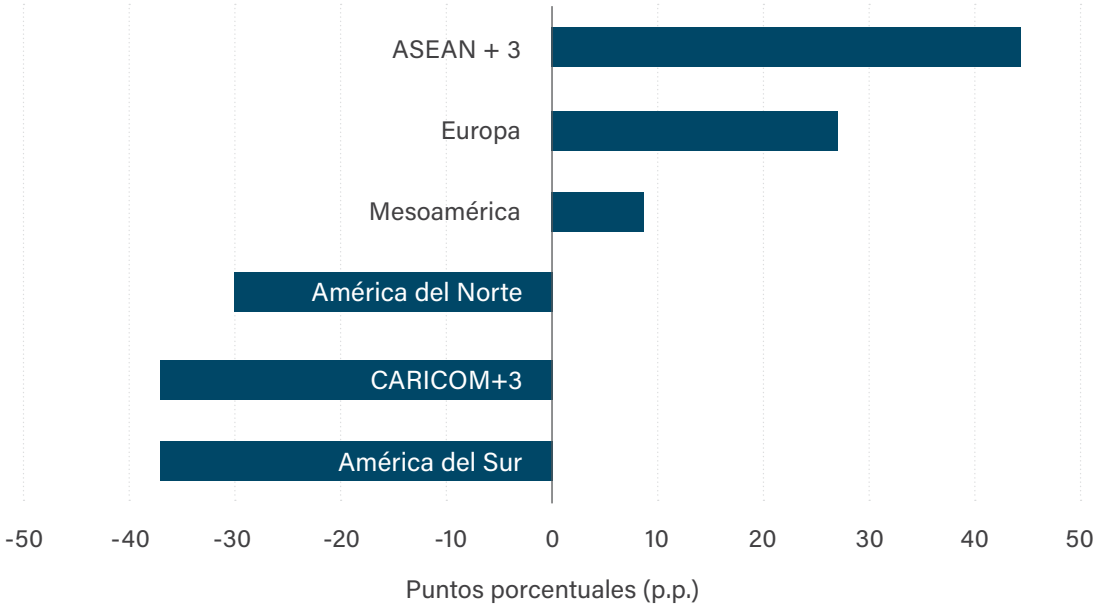


Nota: La participación se mide como la suma de las importaciones y exportaciones de cada región dividida por el total de importaciones y exportaciones del resto del mundo. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

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

La apertura comercial de la región aumentó con el tiempo, aunque de forma moderada y con un patrón geográfico marcado. Entre 1995 y 2023, el ratio entre el comercio extraregional y PIB de América del Sur llegó casi a duplicarse: pasó del 13 % al 24 %. En paralelo, el comercio intrarregional creció con relativa moderación, del 4,5 % al 5,5 %. Las economías de CARICOM ampliaron su apertura comercial general en unos 10 puntos porcentuales o un 25 %, con un incremento relativamente mayor en su exposición intrarregional. América Central (es decir, Mesoamérica sin México) experimentó una fuerte caída de la apertura extrarregional, que bajó del 69 % al 48 %. Incluir a México dentro de esta región provoca una alteración fundamental del patrón: el comercio extrarregional pasa entonces del 40 % al 61 %, atribuible a la integración productiva con Estados Unidos (definida como extrarregional en este capítulo), mientras que el comercio intrarregional aumenta, pero se mantiene bajo.

Gráfico 4.3
Brecha comercial de bienes en relación con el comercio previsto por región



Nota: El gráfico muestra la media simple de los países que surge de los valores residuales de una regresión del comercio (logaritmo de la suma de importaciones y exportaciones) sobre el (logaritmo del) PIB. Los valores residuales medios se multiplican por 100 y se interpretan como desvíos en puntos porcentuales respecto del comercio previsto. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

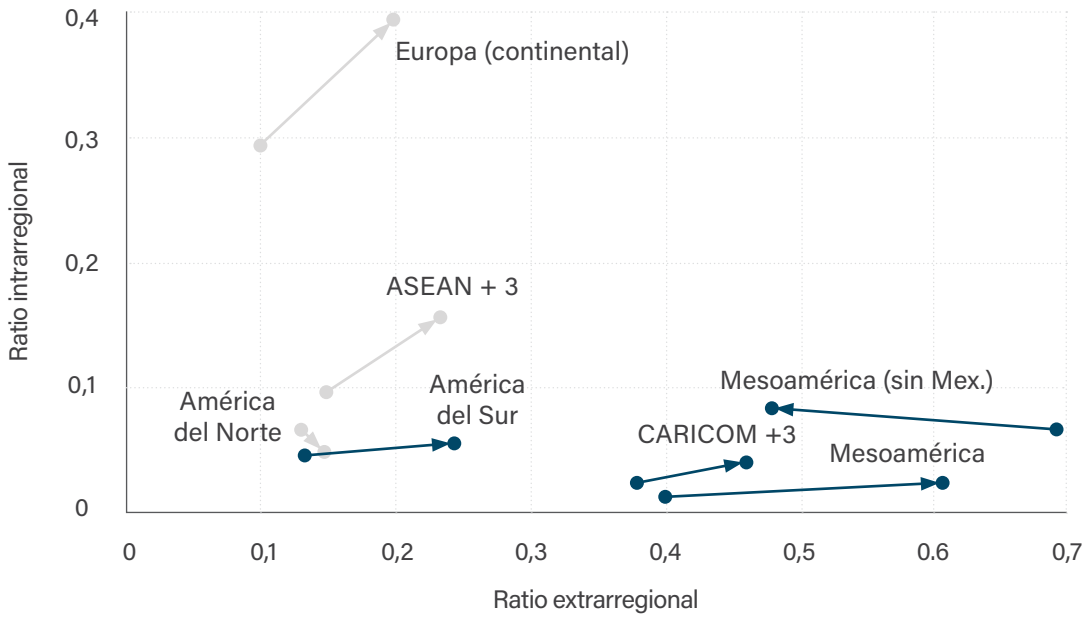
Fuente: Autores basados en datos de la UNCTAD, recuperados de The Growth Lab de la Universidad de Harvard (2025).

En contraste, las regiones que más crecieron en ese periodo, por lo general, experimentaron un aumento significativo de su exposición al comercio intrarregional, tal los casos de ASEAN+3 y Europa (Gráfico 4.4).

En cuanto a la composición de la canasta exportadora, ALC muestra una alta concentración de exportación de bienes. El índice Herfindahl–Hirschman (HHI), comúnmente utilizado,[2] se sitúa en torno a 0,15 para América del Sur y países CARICOM+3, aproximadamente el doble del nivel observado para ASEAN+3 y Europa. En cambio, Mesoamérica muestra un menor grado de concentración de los bienes. En cuanto a las contrapartes comerciales, América del Sur exhibe una concentración relativamente baja, aunque sigue siendo un 50 % superior a la de Europa, mientras que las economías mesoamericana y caribeña tienen concentraciones medias que duplican las de las regiones de referencia (Gráfico 4.5).

2. 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 contraparte o bien exportado en el total de las exportaciones de un país.

Gráfico 4.4
Apertura comercial intra- y extrarregional por región en 1995 y 2023

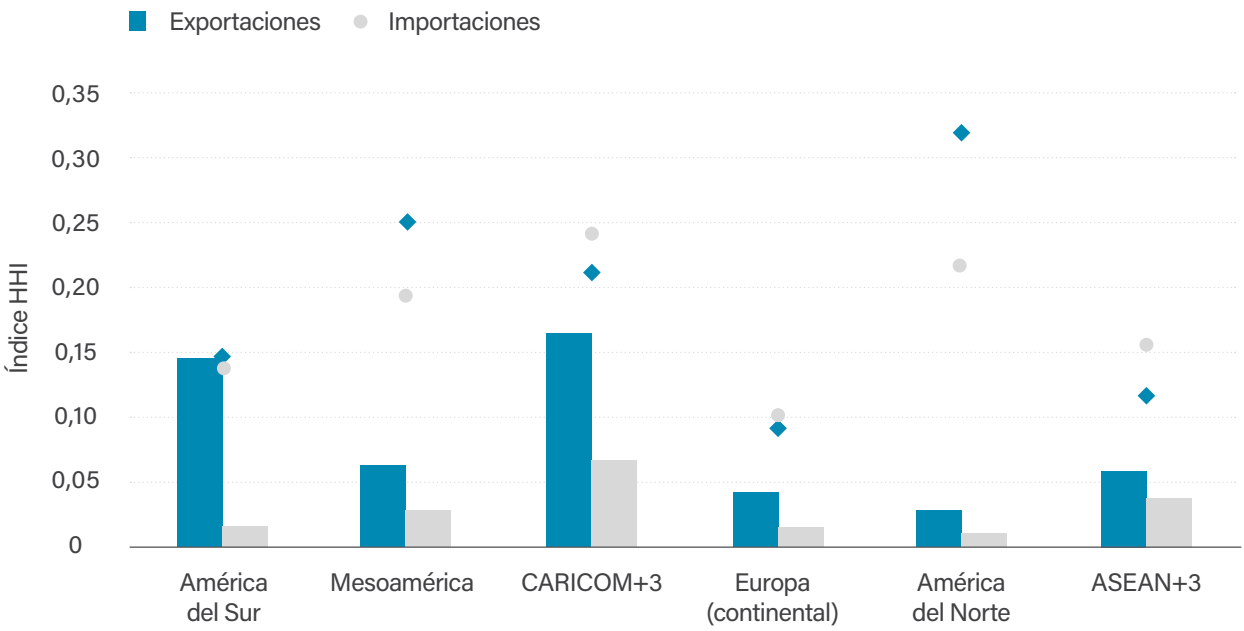


Nota: Las flechas comienzan en 1995 y apuntan hacia 2023. Los puntos representan el nivel de comercio intra- y extrarregional en relación con el PIB para el agregado de la región mostrada. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

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

Asimismo, existe una amplia heterogeneidad dentro de las subregiones. Los países que tienen una concentración particularmente alta de contrapartes de exportación son Venezuela, Paraguay y Chile en América del Sur, y Haití, México, Surinam, Dominica, Nicaragua y Las Bahamas en Mesoamérica y el Caribe. En el caso de México, esto refleja una profunda integración productiva en virtud del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC, anteriormente NAFTA), a través de grandes flujos de comercio de bienes intermedios con Estados Unidos. Haití y Dominica tienen una alta exposición a Estados Unidos y China, mientras que Venezuela, Paraguay y Chile reflejan la alta incidencia de exportaciones primarias asociadas al petróleo, la agricultura y la electricidad, y la minería, respectivamente.

Gráfico 4.5
Índice de concentración de bienes y contrapartes comerciales por región



Nota: Las barras muestran el HHI calculado por mercancías, mientras que las formas representan el índice calculado por contrapartes comerciales. El azul claro indica exportaciones y el gris, importaciones, en cada caso. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

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

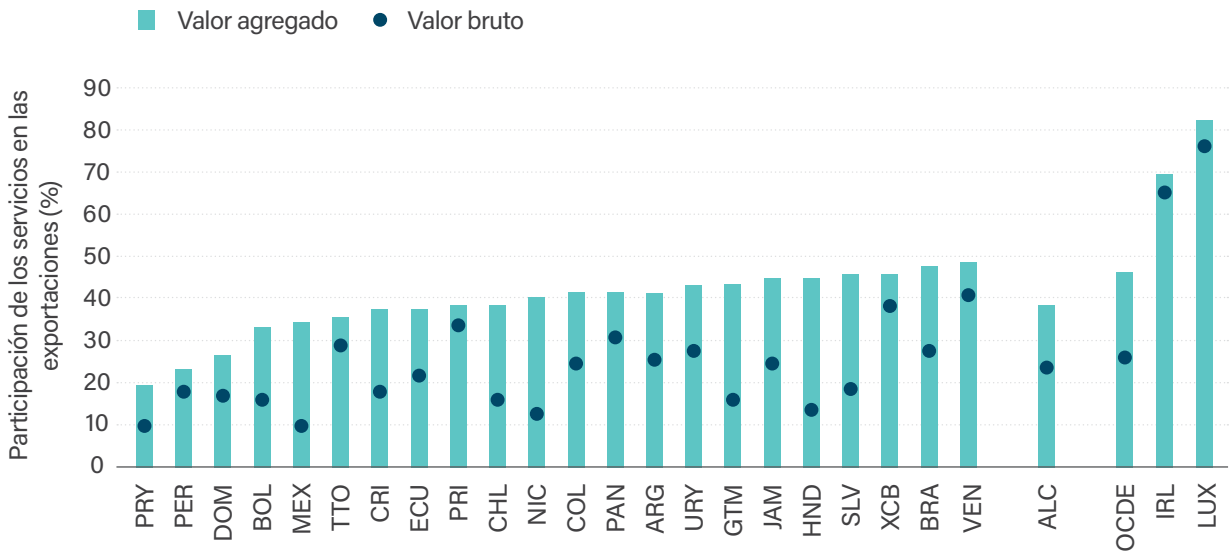
Potencial de crecimiento en valor agregado por servicios

Históricamente, el sector servicios no se consideraba un motor central del comercio internacional. Sin embargo, los avances en la comunicación y las tecnologías digitales redujeron los obstáculos para llevar adelante el comercio de servicios, lo que incrementó la participación del sector en el comercio total. Según Miroudot y Cadestin (2017), entre el 10 % y el 20 % de las exportaciones brutas de 2015 se originaron en el sector servicios. Sin embargo, el papel de los servicios en el comercio internacional va más allá de las exportaciones directas. Hoy en día, una parte significativa del valor final de los bienes manufacturados proviene de las actividades de servicio, como la investigación y desarrollo o los servicios financieros. Tener en cuenta la contribución de los servicios al valor agregado en las etapas de producción, venta al por menor y posventa de una mercancía elevó la contribución de los servicios al comercio global al 49 % del valor agregado en 2015 (OCDE, 2018). Esto subraya el papel que desempeñan las mejoras de eficiencia y la innovación en el sector servicios para facilitar la integración.

El Gráfico 4.6 muestra la participación de servicios en la exportación respecto de las economías de ALC y la media de la OCDE. Los puntos indican la relación entre la exportación de servicios y el total de exportaciones, mientras que las barras muestran

la participación del sector servicios en el valor agregado respecto del valor agregado del total de exportaciones. En promedio, los servicios representan el 23 % del total de exportaciones en ALC, frente al 25 % en las economías de la OCDE. Sin embargo, la contribución total de los servicios al valor agregado total es sustancialmente mayor: 38 % en ALC y 46% en países de la OCDE. En ambos grupos, más del 40 % del valor agregado exportado proviene de actividades de servicios. Esto revela que los resultados positivos de las estrategias de integración dependen del aporte de una amplia variedad de sectores a la producción de bienes y servicios transables, entre los que el sector servicios desempeña un papel clave.

Gráfico 4.6
Participación de los servicios en las exportaciones brutas y en el valor agregado exportado

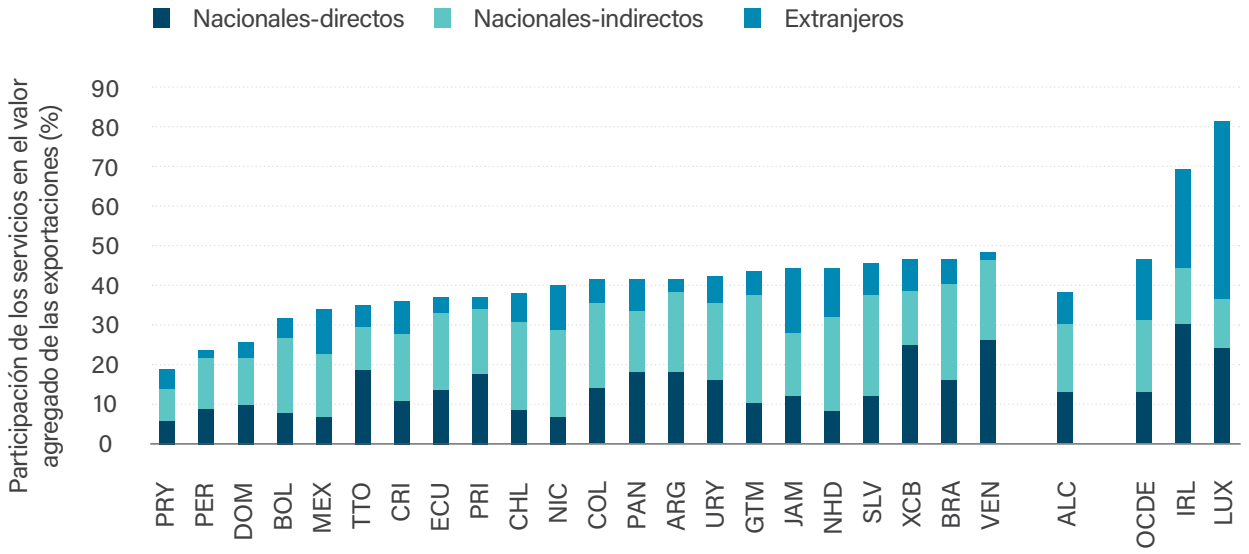


Nota: Los puntos representan la relación entre las exportaciones de servicios y el total de exportaciones. Las barras muestran la participación del sector servicios en el valor agregado respecto del valor agregado exportado total, incluida la participación del sector de servicios nacional en el valor agregado incorporado en los bienes exportados. ALC y OCDE informan los valores medios respectivos de estos grupos. Irlanda y Luxemburgo también se presentan como referentes porque presentan los niveles más altos. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

Fuente: Autores basados en Aguiar et al. (2022).

La contribución de los servicios al valor agregado de las exportaciones adopta una de estas tres formas: (i) servicios producidos en el país que se exportan en forma directa; (ii) valor agregado por servicios nacionales incorporado en mercancías que se exportan, como el diseño del producto; y (iii) valor agregado por servicios extranjeros incorporado en mercancías que se exportan. El Gráfico 4.7 ilustra estos componentes respecto de los países de ALC y de la OCDE. En general, los países de ALC muestran una menor participación de servicios que los países de la OCDE. En promedio, la participación

Gráfico 4.7
Tipo de participación de los servicios en el valor agregado exportado



Nota: El gráfico muestra la composición del valor agregado por los servicios en las exportaciones por país. Las barras representan la participación de los servicios nacionales directos, nacionales indirectos y extranjeros en el valor agregado respecto del total de exportaciones. ALC y OCDE reflejan las medias de su grupo respectivo. Irlanda y Luxemburgo se incluyen como referentes porque presentan los niveles más altos. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

Fuente: Autores basados en Aguiar et al. (2022).

de valor agregado extranjero es menor en los países de ALC: 7 % frente al 10 % en los países de la OCDE. Además, a medida que los países se integran cada vez más en las cadenas globales de valor (CGV), el valor agregado por los servicios extranjeros tiende a aumentar como proporción del valor agregado del total de exportaciones. Por lo tanto, los bajos niveles observados en ALC refuerzan el diagnóstico de la débil integración de la región en las CGV. Así, reducir las restricciones al comercio de servicios puede fomentar la participación en estas cadenas de valor.

El presente análisis revela que los servicios son importantes no solo por su contribución directa a las exportaciones, sino también porque desempeñan un papel crucial en el agregado de valor a lo que se exporta. Si los países desean profundizar su integración internacional, el sector servicios ofrece una clara oportunidad para aumentar el valor agregado incorporado en las exportaciones y para obtener mayores beneficios del comercio. Lograr estos objetivos no requiere necesariamente una gran transformación de las estructuras de producción, sino más bien un enfoque estratégico que identifique los insumos de servicio que demandan los bienes exportados y que permita desarrollar esas capacidades en el país.

Baja participación en las cadenas globales de valor

La producción de un bien o servicio puede entenderse como una cadena de etapas secuenciales, en la que cada paso constituye un eslabón del proceso. Un país tiene la posibilidad de participar en uno o varios de estos eslabones sin que precise llevar a cabo la totalidad del proceso de producción. De esta manera, puede especializarse en las etapas donde tiene las mayores ventajas comparativas.

La integración en cadenas de valor puede analizarse desde dos perspectivas complementarias. La perspectiva hacia adelante indica el papel que desempeña un país como proveedor de insumos y se define como la cantidad de valor agregado proveniente del país de origen que otros países utilizan como insumo de producción. En contraposición, la perspectiva hacia atrás mide el uso del valor agregado extranjero en la producción nacional de una economía.

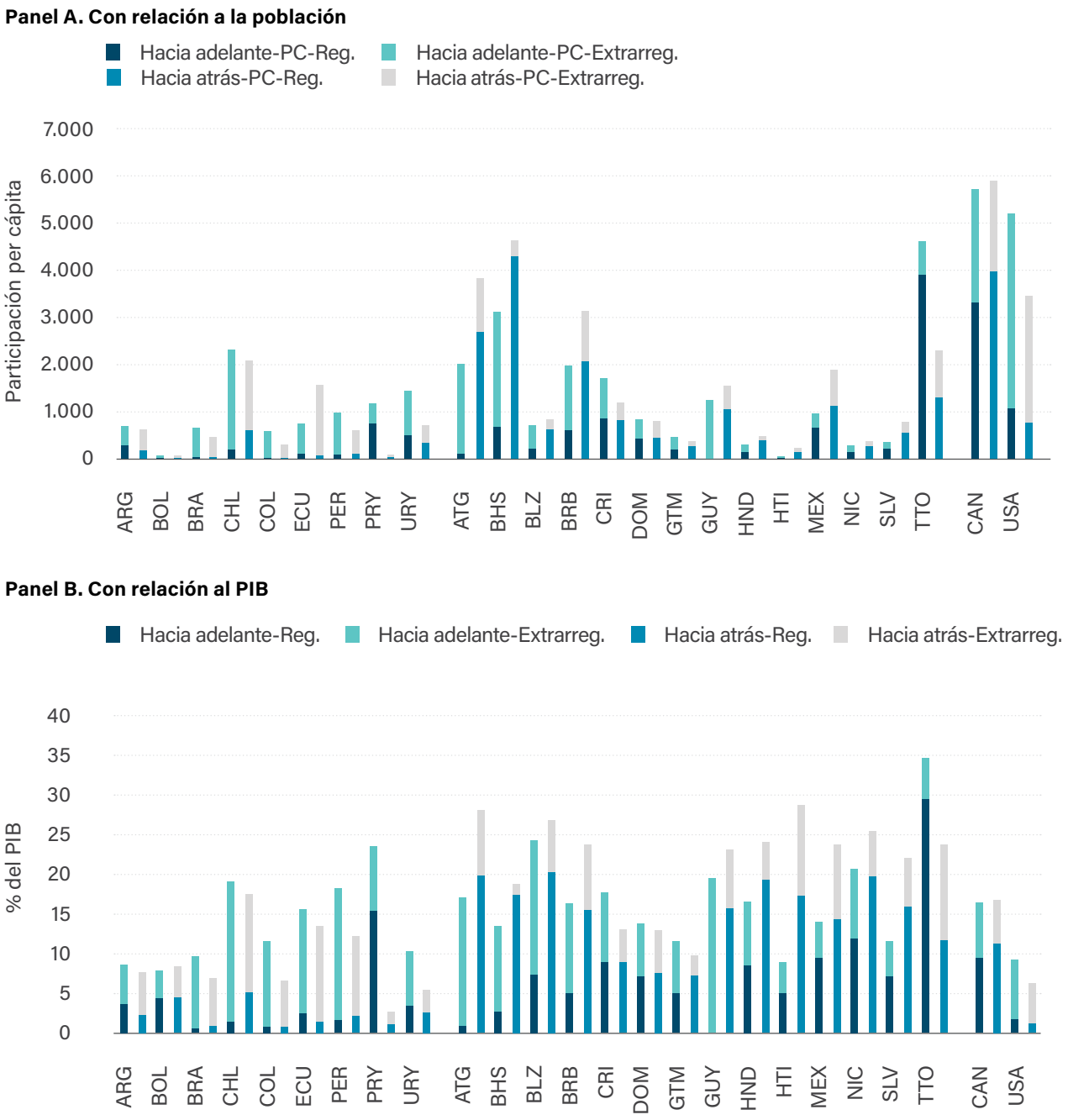
El Gráfico 4.8 presenta medidas de participación hacia atrás y hacia adelante en las CGV respecto de los países de la región. En él, se distingue entre componentes extrarregionales e intrarregionales, y estas medidas se reflejan en relación con la población (interpretadas como dólares estadounidenses de participación per cápita, panel superior) y como porcentaje del valor agregado nacional (panel inferior). Se presentan todos los países del continente con datos disponibles, divididos en dos regiones: América Central y del Norte y el Caribe (por ejemplo, el comercio entre un país centroamericano y Estados Unidos se considera intrarregional), y América del Sur.

El gráfico muestra que los países con niveles de ingreso per cápita más altos también tienden a reflejar una mayor integración en las CGV, en términos per cápita. Además, indica que la participación de América del Sur es predominantemente extrarregional antes que intrarregional. En otras palabras, el patrón comercial orientado "hacia afuera" ya mencionado para el comercio en general también se refleja en el comercio de insumos intermedios.

Los países pueden agruparse en tres grandes categorías. En primer lugar, aquellos que producen combustibles fósiles o minerales, como Chile, Perú, Colombia y Guyana, tienen una gran participación hacia adelante a nivel regional, extrarregional o ambos. Paraguay refleja un patrón similar influenciado por sus altos volúmenes de exportación de electricidad generada en centrales hidroeléctricas, lo que revela una participación regional hacia adelante muy alta.

El segundo grupo está constituido por países profundamente integrados con Estados Unidos. Este es un rasgo común a muchas economías de América Central y el Caribe que refleja un grado muy elevado de integración hacia atrás. Fundamentalmente, estos países actúan como finalizadores, pues utilizan valor agregado extranjero en su producción, en particular de origen extrarregional.

Gráfico 4.8
Participación en cadenas de valor regionales y extrarregionales



Nota: El Panel A muestra la participación en las cadenas globales de valor per cápita. El Panel B presenta la participación en relación con el valor agregado nacional. Las barras en tonos de azul representan la perspectiva hacia adelante, mientras que las barras en tonos de gris representan la perspectiva hacia atrás. Los segmentos más oscuros indican el componente regional (Reg.), mientras que, los más claros, el componente extrarregional (Extrarreg.).

Fuente: Autores basados en Aguiar et al. (2022).

Por último, el tercer grupo de países, que comprende Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala y la República Dominicana, exhibe una participación más equilibrada hacia adelante y hacia atrás, aunque ambos componentes representan una proporción relativamente menor del PIB.

La participación en las CGV comparte muchos de los mismos determinantes que la integración comercial general. Sin embargo, algunas barreras merecen especial atención. En primer lugar, una producción fragmentada implica que los bienes intermedios deben cruzar fronteras varias veces en diferentes etapas del proceso productivo, lo que acumula costos monetarios y ocasiona retrasos temporales. En segundo lugar, las CGV son mayormente regionales, y una parte sustancial de las transacciones ocurre a través de fronteras interregionales. Los mayores costos del comercio regional en ALC actúan como una limitante para profundizar la integración en las CGV. Por último, la multiplicidad de acuerdos comerciales existentes en ALC da lugar a un intrincado sistema arancelario y regulatorio que resulta especialmente restrictivo para la formación de cadenas de valor complejas con varios países participantes.

Las normas de origen determinan la proporción máxima del valor de un producto que puede atribuirse a los insumos importados para que el bien se considere de producción nacional. De este modo, el bien puede exportarse a una contraparte comercial en virtud de un acuerdo de comercio y beneficiarse del arancel preferencial. Sin embargo, las normas excesivamente estrictas o los procedimientos de verificación engorrosos constituyen una fuerte barrera respecto de las cadenas de valor. Este parece ser el caso de muchos acuerdos comerciales de ALC. La Alianza del Pacífico, que hereda las estrictas normas de origen del T-MEC, es un ejemplo notable. La simplificación y homogeneización de las normas de origen actúa como un habilitador clave del comercio de bienes intermedios y, por extensión, de una integración económica más profunda.

No necesariamente todos los países que participan en las cadenas de valor obtienen grandes beneficios. Un país puede especializarse en la fase de ensamblaje de un producto, lo que aporta poco valor, pero aun así tener altos indicadores de integración en la CGV. Además, esta participación puede adoptar la forma de enclaves, donde una empresa extranjera ubica una etapa de producción específica para explotar la ventaja local (proximidad a un recurso productivo, acceso a un mercado de exportación o incentivos fiscales) sin establecer encadenamientos significativos con empresas nacionales.

Sin embargo, según la bibliografía existente, al participar en cadenas de valor, las empresas nacionales aprenden de las internacionales (que pueden actuar como proveedoras o como usuarias de los insumos de las empresas nacionales). Así, aumentan su productividad y, por ende, su rentabilidad y ventas a otras empresas internacionales. Por ejemplo, Alfaro-Urena et al. (2019) observan que las empresas costarricenses que se insertaron en cadenas de suministro globales como proveedoras de multinacionales registraron una mejora sostenida de su desempeño. Los autores señalan que, a mediano plazo, estas empresas incrementaron las ventas, no solo a las multinacionales a las que inicialmente les proveían insumos, sino también a otros

compradores. Parte de estos avances se explica por la adopción de mejores prácticas de gestión. Este tipo de derrames y beneficios derivados de la interacción con empresas internacionales más productivas constituyen uno de los principales canales a través de los cuales la participación en cadenas globales de valor fomenta el crecimiento.

El giro que impone la globalización

Las normas que rigen el comercio global han enfrentado enormes desafíos en los últimos 20 años. Ante todo, la crisis financiera mundial marcó una desaceleración del comercio internacional[3] y provocó una gran respuesta multifacética por parte de las principales economías y bloques, materializada en políticas de expansión monetaria, estímulo fiscal y una ampliación sustantiva de la red de protección social (por ejemplo, la ley del cuidado de salud a bajo precio [Affordable Care Act] de Estados Unidos). En el ámbito tributario, se observó un notable regreso a los programas de incentivos sectoriales y a las políticas proteccionistas. En este sentido, Estados Unidos aprobó la ley de recuperación y reinversión estadounidense (American Recovery and Reinvestment Act), que incluye una disposición de compre estadounidense (Buy American), y creó la asociación para la fabricación avanzada (Advanced Manufacturing Partnership).

En 2020, la pandemia de COVID-19 resaltó aún más la vulnerabilidad de las cadenas de suministro globales para hacer frente a la demanda de productos médicos, vacunas y tratamientos. Fundamentalmente, se puso de manifiesto la dependencia de insumos extranjeros, en particular, los procedentes de China. Además, la paralización obligatoria de la actividad económica generó enormes atrasos en el transporte marítimo e interrupciones generalizadas en las cadenas de suministro. El periodo posterior estuvo marcado por políticas industriales orientadas a fortalecer la resiliencia y reducir la dependencia extranjera en las cadenas de suministro, con miras a impulsar el crecimiento mediante paquetes de estímulo fiscal y a perseguir objetivos energéticos que permitieran adoptar energías renovables y garantizaran el suministro de energía (por ejemplo, la ley de reducción de la inflación [Inflation Reduction Act] en Estados Unidos y el Pacto Verde Europeo).

En los últimos tres años, las guerras de Europa Oriental y Oriente Medio acentuaron aún más la importancia geoestratégica de las cadenas de suministro, y consolidaron la preferencia por el abastecimiento nacional de insumos clave y por las relaciones comerciales con contrapartes percibidas como geopolíticamente alineadas. Las interrupciones comerciales revistieron particular gravedad respecto del suministro de gas natural a la UE desde Rusia debido a las sanciones y a la destrucción de un gasoducto principal.

3. Los países han mostrado situaciones heterogéneas: algunos alcanzaron su pico comercial alrededor de 2008, como China y la UE, mientras que los niveles de comercio de otros continúan en aumento (Baldwin, 2022; Irwin, 2020).

El Gráfico 4.9 representa la incidencia de las medidas distorsionadoras del comercio por región y por tipo de política, asociadas al resurgimiento de las políticas industriales (Evenett et al., 2024). De 2015 a 2025, la cantidad de este tipo de medidas vigentes aumentó un 60 % en América Latina, mientras que en Europa, ASEAN+3 y Estados Unidos, prácticamente se triplicó. Un patrón destacado es que los subsidios nacionales y a la exportación, políticas que conllevan costos fiscales sustanciales, son mucho más prevalentes en ASEAN+3 (88 %) y en Estados Unidos (83 %) que en América Latina (49 %). Esto refleja que las regiones menos desarrolladas son más dependientes de instrumentos de política comercial que imponen una menor carga fiscal, lo que revela un espacio fiscal más restringido.

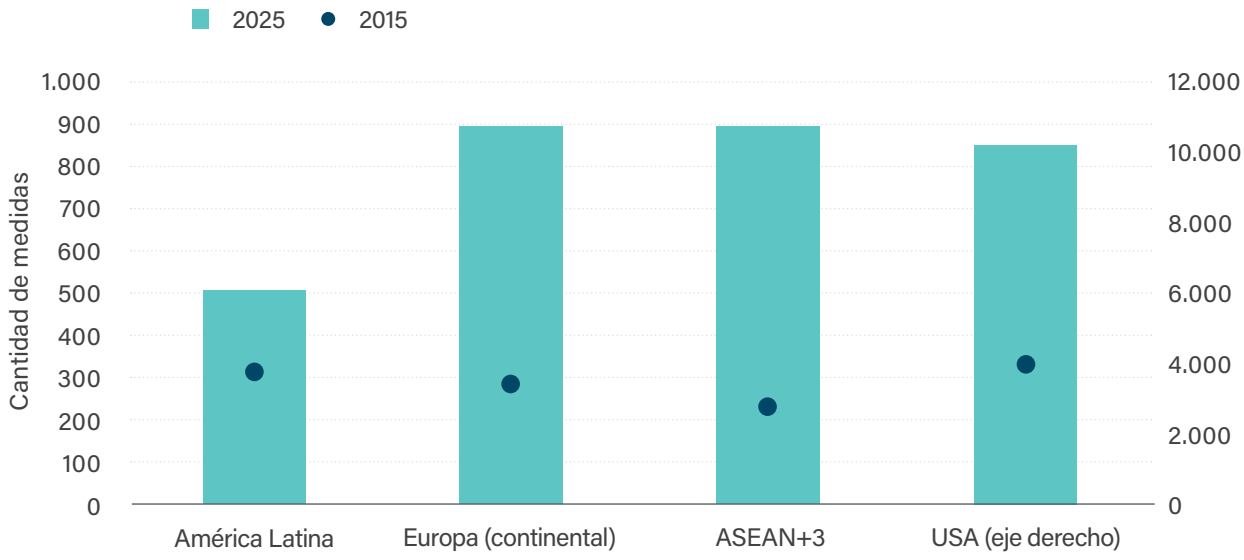
El segundo gobierno de Trump, de Estados Unidos, supuso una ruptura abrupta con el sistema de comercio basado en reglas. El principio de la nación más favorecida (NMF), la piedra angular de la Organización Mundial del Comercio (OMC), establece que toda economía tiene derecho a que el país de destino de sus exportaciones le otorgue el mismo trato que el que le otorga a la nación más beneficiada, salvo en virtud de acuerdos comerciales que cumplan con estándares predefinidos. El 2 de abril de 2025, Estados Unidos impuso aranceles unilaterales según el país, abiertamente discriminatorios, con el objetivo declarado de lograr un comercio de bienes equilibrado país por país. Estas medidas afectan incluso a Canadá y a México, las contrapartes del bloque comercial del T-MEC, respecto de bienes no contemplados en el acuerdo. Muchos de los países afectados reaccionaron de inmediato ante esta decisión y solicitaron renegociaciones arancelarias bilaterales.

El sistema de comercio basado en reglas no ha llegado a su fin a pesar de que Estados Unidos se haya retirado de él en forma explícita. Si bien la participación de este país en el comercio global es sustantiva, equivalente al 14 % de las importaciones mundiales en 2023, su influencia ha ido en declive y hoy se ubica muy por debajo de su máximo del 19,2 % alcanzado en el año 2000. No obstante, la respuesta internacional más generalizada sugiere una erosión aún mayor de las normas de comercio multilaterales. Los países afectados han hecho un uso limitado del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. En los primeros nueve meses de 2025, la OMC recibió diez casos: seis de ellos implicaban a Estados Unidos, dos de los cuales fueron presentados por China, tres por Canadá y uno por Brasil (OMC, 2025). Además, muchas economías y bloques buscaron negociar un acuerdo comercial bilateral para evitar la imposición de los aranceles del "Día de la Liberación". Estos, en general, son discriminatorios y violan el principio de la NMF, pues son inferiores para Estados Unidos en comparación con los países beneficiados como NMF. Tales efectos de derrame erosionan aún más el principio de la NMF.

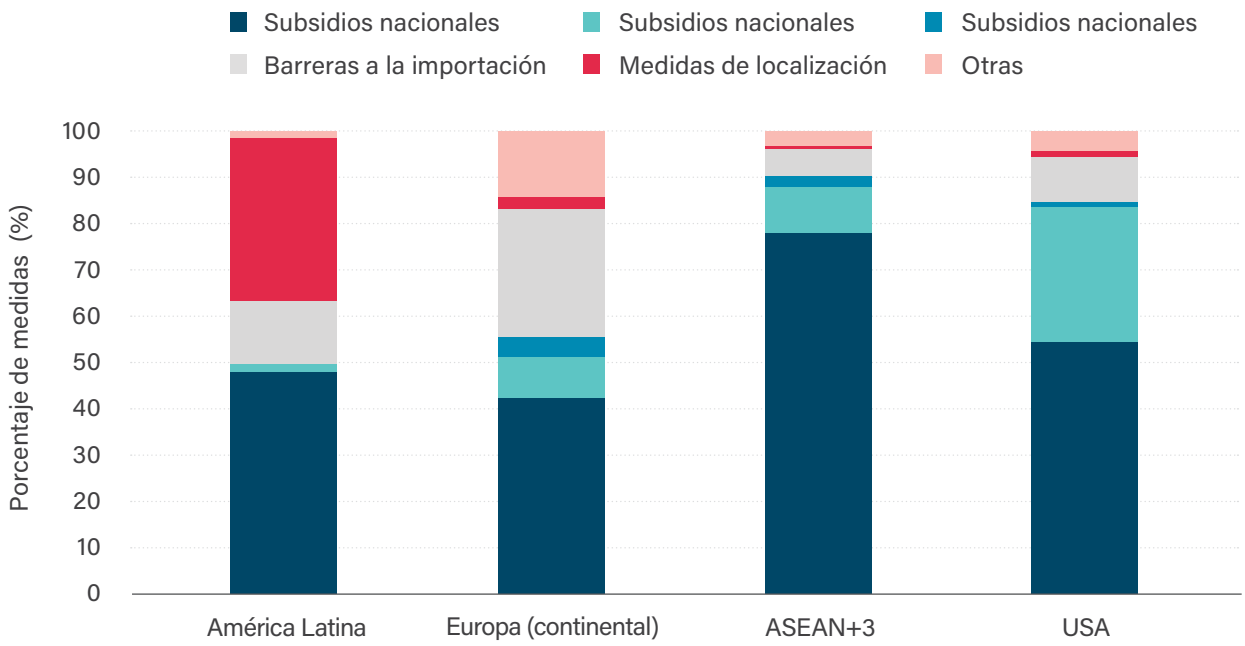
El menor peso de Estados Unidos en el comercio global implica un mayor poder en manos de otras economías y bloques para establecer reglas de interacción alternativas que, a la vez, atraen a otras economías. Un ejemplo es el procedimiento arbitral multipartito de apelación provisional (MPIA, Multiparty Interim Appeal Arrangement). En la práctica, el papel institucional de la OMC se ha debilitado durante los últimos 10 años: el avance en materia de nuevos acuerdos multilaterales ha sido limitado, sobre todo en temas de pesca y facilitación del comercio. La organización ha desempeñado

Gráfico 4.9
Retorno de las medidas distorsionadoras del comercio

Panel A. Medidas distorsionadoras del comercio. Medias por región 2015–2025



Panel B. Proporción de medidas distorsionadoras del comercio por tipo en 2025



Nota: El gráfico del Panel A muestra la cantidad promedio de medidas distorsionadoras del comercio entre los países de cada región. El Panel B representa la participación de cada tipo de medida en el total. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

Fuente: Autores basados en Evenett et al. (2024).

un papel cada vez menor en la supervisión de sus países signatarios, ya que muchos de ellos hicieron caso omiso de sus obligaciones de notificación en materia de políticas comerciales. Cabe destacar que la función de la OMC como foro de solución de disputas ha quedado estancada, pues los países no concuerdan con el funcionamiento del órgano de apelación, y Estados Unidos se ha opuesto al nombramiento de los integrantes del organismo, lo que lo priva de sus facultades para resolver disputas (Froman, 2025). Como solución parcial, muchos países crearon el MPIA para el tratamiento de las controversias comerciales. Este mecanismo fue invocado recientemente por el Reino Unido y ahora cubre más del 57 % del comercio mundial.

Otro ejemplo es el interés continuo de muchos países por definir y comprometerse con un conjunto común de normas aplicables a sus relaciones comerciales que se plasman en acuerdos multilaterales. Se trata, por ejemplo, de las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica entre ALC y la UE; la ampliación del Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional de Asia-Pacífico (RCEP), que es el mayor acuerdo de libre comercio del mundo; y la reciente accesión del Reino Unido al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (Vaillant, 2024).

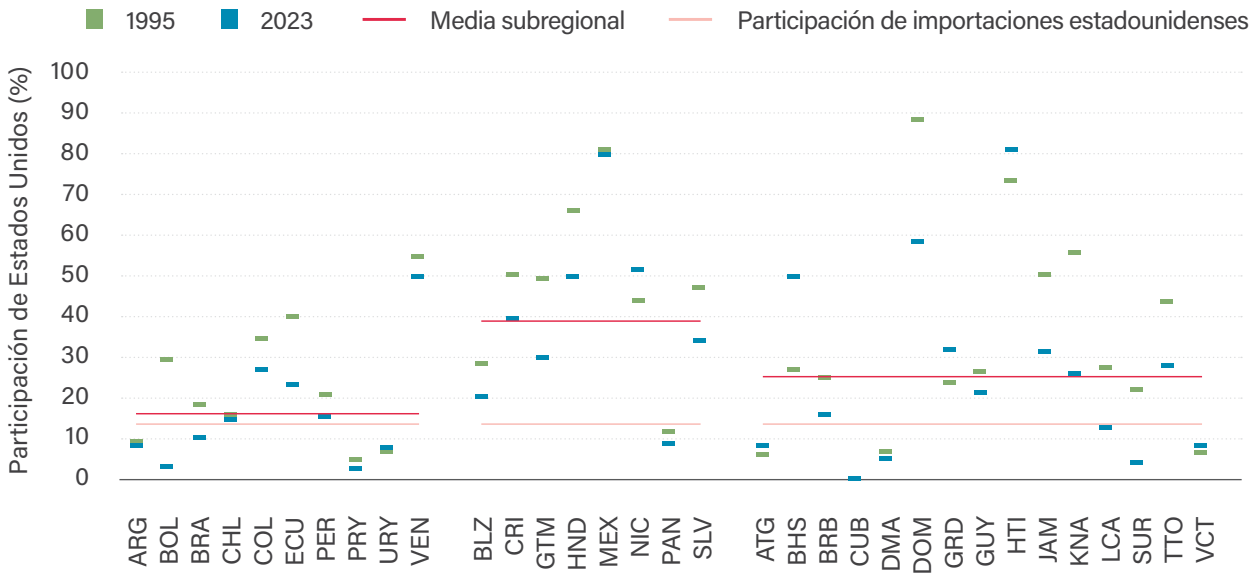
A pesar de la escalada unilateral de aranceles marcada por reversiones abruptas de políticas, hasta ahora ALC ha recibido un trato comparativamente más benigno que otras regiones: la mayoría de los países fueron sometidos a un arancel mínimo del 10 %. Este contexto implica una mayor competitividad de los bienes de ALC en relación con otros orígenes. Al mismo tiempo, estas economías podrían aumentar su atracción relativa como destinos de exportación de los países más afectados por los elevados aumentos arancelarios, en especial de China. Ambas situaciones sugieren una mayor centralidad de los países de ALC en la red comercial global.

Algunas economías de la región son particularmente vulnerables a los cambios de la política comercial de Estados Unidos. El Gráfico 4.10 ilustra la participación de Estados Unidos como destino de las exportaciones de los países de ALC. Los de América Central y, en particular, México, son los más expuestos, mientras que las economías caribeña y sudamericana son menos dependientes. En línea con la declinación general de la participación de Estados Unidos en la adquisición internacional de insumos, la mayoría de los países de la región reflejan una exposición decreciente y hoy están en sus mínimos históricos o cerca de ellos. México es una excepción en este sentido, ya que el marco del T-MEC ha generado flujos comerciales significativos ligados a cadenas de valor integradas entre ambas economías.

Los cambios recientes que ha sufrido la política comercial estadounidense forman parte de un giro más amplio y de gran impacto en materia de política exterior. Se imponen aranceles con el objetivo declarado de eliminar déficits comerciales, pero también como instrumento de negociación para reforzar intereses que Estados Unidos tiene en otros ámbitos, tales como la alineación política (por ejemplo, aranceles más altos a países que importan petróleo de Venezuela), los estupefacientes y la inmigración ilegal (México y Canadá), e incluso para interferir con el sistema judicial de una nación soberana (aranceles más elevados para expresar desacuerdo con la condena judicial impuesta a un expresidente por parte de Brasil), entre otros

ejemplos. En un mundo de relaciones internacionales dominadas por grandes bloques económicos que reflejan una creciente inclinación hacia el ejercicio arbitrario del poder, las pequeñas economías tienen una situación desfavorable. Promover una integración efectiva tanto regional como con economías o bloques clave puede ser una salida para recuperar parte de la previsibilidad que se perdió, pero que, de todos modos, es necesaria con el fin de lograr flujos comerciales fiables.

Gráfico 4.10
Participación de Estados Unidos en las exportaciones por país



Nota: El gráfico muestra la participación de Estados Unidos como destino de las exportaciones de países de ALC en 1995 y 2023. La línea roja clara indica la participación media de las importaciones estadounidenses en el comercio global en 2023. La línea roja oscura representa la participación media de las importaciones estadounidenses en el total de exportaciones de cada subregión en 2023.

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

Las tres palancas para reducir los costos del comercio

La política comercial opera en tres dimensiones principales: aranceles, medidas no arancelarias y procedimientos fronterizos, y mercados de logística e infraestructura de transporte.

Es posible que los gobiernos impongan aranceles para proteger la producción nacional en sectores específicos. Esta protección puede cumplir múltiples objetivos, como salvaguardar el empleo o garantizar que una parte mínima de la producción

continúe en manos nacionales para asegurar el suministro en sectores críticos. Por ejemplo, mantener un cierto nivel de capacidad de producción alimentaria nacional suele citarse como justificación para los aranceles agrícolas.[4] Los aranceles también pueden cumplir funciones fiscales y estratégicas: generan ingresos públicos y, en países con cierto poder de mercado, representan una herramienta con la que las autoridades ejercen influencia en los términos de intercambio. Estos instrumentos se analizan con mayor detalle en la siguiente sección.

La experiencia internacional ilustra que la liberalización del comercio puede generar efectos estructurales no buscados cuando existen imperfecciones del mercado y fricciones de ajuste, como el desempleo, el aumento de la desigualdad salarial y la desaceleración del crecimiento (Atkin et al., 2025; Dix-Carneiro, 2014; Helpman et al., 2017; Pavcnik, 2017). La cantidad creciente de datos sobre la reforma que presenta la liberalización apunta a señalar efectos positivos sobre la media del crecimiento económico, aunque con una heterogeneidad significativa entre los países. Además, las reducciones arancelarias en insumos y bienes de capital tienen efectos positivos constantes en el avance económico, mientras que los ejemplos son menos concluyentes en el caso de los bienes finales. Esta dinámica subraya la necesidad de que se realice una evaluación cuidadosa de los giros de la política comercial que ocurran en el exterior y de sus impactos asimétricos en economías pequeñas y abiertas de la región (Irwin, 2025).Un desafío fundamental radica en la distribución de estos efectos. Aunque los beneficios agregados, como el acceso a bienes e insumos más económicos, se diluyen en una amplia base de consumidores y empresas, los costos se concentran en productores y trabajadores específicos. Esta concentración genera fuertes incentivos para que los grupos afectados se organicen y presionen en favor del proteccionismo. Además, dado que las industrias suelen estar especializadas a nivel de la región, las pérdidas tienden a agruparse geográficamente (Dix-Carneiro y Kovak, 2017), lo que suma influencia en favor de políticas proteccionistas. Esta asimetría estructural entre los beneficios distribuidos y los costos concentrados sigue siendo un obstáculo generalizado contra la integración comercial.

De estas experiencias surgen dos consideraciones clave. En primer lugar, adoptar medidas de protección del comercio puede ser legítimo y coherente con objetivos de políticas bien definidos, por ejemplo, puede ser una respuesta ante las distorsiones que generan subsidios opacos a las exportaciones otorgados por grandes contrapartes comerciales. Sin embargo, estas medidas deben ser selectivas y tener en cuenta las limitaciones estructurales que enfrenta la mayoría de las economías de ALC. Por lo general, las economías pequeñas con reducido poder de mercado no pueden influir en los términos de intercambio, y la protección que se impone en represalia rara vez logra concesiones significativas de contrapartes mayores. Por lo tanto, las medidas mal diseñadas pueden generar costos y no alcanzar los beneficios estratégicos previstos.

4. Por ejemplo, Adamopoulos y Leibovici (2024) demuestran que una mayor dependencia de la importación de alimentos se asocia a una mayor inseguridad alimentaria, lo que puede justificar los incentivos para proteger los mercados alimentarios internos.

A pesar de estos argumentos, reducir los costos comerciales sigue siendo una prioridad para ALC, donde la media arancelaria se mantiene alta en muchos países y los aranceles muestran una amplia dispersión entre los bienes, lo que indica una postura excesivamente proteccionista respecto del comercio. Además, las medidas no arancelarias (MNA) están generalizadas, y las ineficiencias del transporte y la logística acentúan aún más los costos comerciales. Existe una extensa agenda de integración pendiente que puede avanzar más allá de la dinámica actual del comercio global marcada por el regreso a políticas proteccionistas. Debe darse prioridad a las políticas que mejoren la eficiencia de las transacciones comerciales. Mejorar la infraestructura de transporte y adoptar reformas para fomentar mercados de transporte competitivos y ágiles son elementos centrales de esta agenda. Reducir los costos logísticos y de transporte no solo facilita el comercio, sino que también impulsa las cadenas de valor regionales y la integración de los mercados.

La facilitación del comercio es igualmente importante y se centra en simplificar los trámites y ajustar las medidas no arancelarias. Algunas acciones primordiales son armonizar las normas sanitarias y técnicas con las de los grandes mercados, como la Unión Europea, y simplificar los trámites aduaneros para lograr altos estándares de rapidez, previsibilidad y transparencia. Las medidas no arancelarias no son inherentemente adversas: muchas son herramientas esenciales para abordar externalidades negativas, como la degradación ambiental o el comercio de especies en peligro de extinción, y para garantizar la seguridad, la calidad y la coordinación mediante regulaciones técnicas. La prioridad debe centrarse en simplificar el cumplimiento normativo y disminuir la incidencia de diferencias regulatorias innecesarias con las contrapartes comerciales, por ejemplo, acelerando el reconocimiento de estándares por parte de contrapartes de confianza y garantizando que las inspecciones, cuando resulten necesarias, sean ágiles y transparentes.

Cuando los gobiernos buscan proteger su producción nacional, los aranceles son un instrumento preferible y más transparente que las engorrosas medidas no arancelarias. Generan ingresos fiscales, explicitan el nivel de protección y reducen la probabilidad de que se originen controversias en foros multilaterales. En contraste, las restricciones opacas no arancelarias suelen imponer mayores costos de cumplimiento, crear incentivos para la corrupción entre las autoridades de aplicación y dar lugar a disputas comerciales sin ofrecer beneficios equivalentes.

Por último, más allá de las políticas comerciales formales, la agenda de integración también debe abordar las barreras concurrentes prevalecientes en ALC: la capacidad desigual del Estado y la presencia de actividades ilícitas. En primer lugar, se observa una gran disparidad en la calidad institucional. Respecto de las instituciones y agencias relacionadas con el comercio, la heterogeneidad se traduce en una aplicación desigual de normas sanitarias y técnicas que son formalmente iguales o similares entre contrapartes comerciales. Esta situación requiere controles duplicados en las uniones aduaneras y reduce el valor efectivo que conlleva la aprobación de nuevos acuerdos comerciales. Además, la corrupción, el crimen organizado y las actividades ilícitas siguen siendo una preocupación justificada para las contrapartes comerciales de otras regiones. Abordar estos desafíos a nivel nacional constituye una palanca complementaria para la integración, con altos beneficios potenciales.

Convergencia de las medidas no arancelarias y facilitación de los trámites de comercio

La mayoría de los países de ALC aún tienen pendiente una agenda de facilitación del comercio y de simplificación regulatoria. Las regulaciones, restricciones y trámites administrativos que las empresas deben atravesar para completar una transacción implican costos altos para el comercio internacional. Su aplicación (jurídica) formal puede presentar una amplia variación en términos de eficiencia y transparencia. En conjunto, las restricciones, regulaciones y trámites administrativos *de jure* y su funcionamiento *de facto* se alinean con uno de los tres componentes principales de los costos comerciales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) define las MNA como "medidas de política distintas de los aranceles aduaneros ordinarios, que pueden tener repercusiones económicas en el comercio internacional de mercancías, modificando el volumen de las transacciones, los precios o ambas cosas." Se dividen en tres grandes grupos:

1. **Medidas técnicas:** medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), obstáculos técnicos al comercio (TBT) y formalidades de evaluación de la conformidad como etiquetado, marcado y normas de envase, o inspecciones previas a la expedición.

2. **Medidas no técnicas:** normas de origen, propiedad intelectual, licencias de exportación e importación, medidas de control de la cantidad y otras restricciones establecidas.

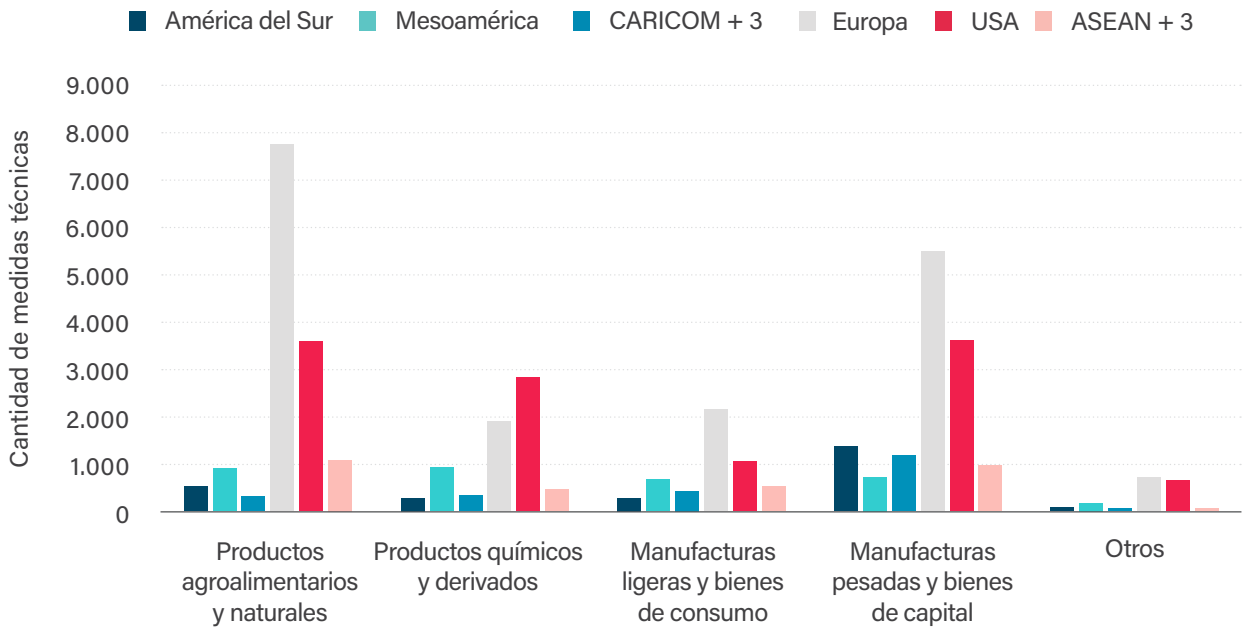
3. **Medidas relacionadas con las exportaciones:** restricciones, impuestos o reembolsos aplicados específicamente a los envíos al exterior.

El Gráfico 4.11 muestra los obstáculos técnicos (panel superior) y no técnicos (panel inferior) por grupo de sectores (según la clasificación del Sistema Armonizado de 2012) y por región, calculados como la media simple de la cantidad de medidas de cada país. Los obstáculos técnicos suelen ser menos numerosos en las subregiones de ALC que en Europa y Estados Unidos, y son comparables con los de ASEAN+3. Entre los sectores más afectados por las medidas técnicas de Estados Unidos y Europa, se cuentan los productos primarios, que son de suma importancia para las exportaciones de ALC. La cantidad de medidas en este sector supera las 7.700 en Europa y las 3.500 en Estados Unidos. Dentro de este grupo, las secciones 3 y 4 de productos agrícolas representan más de 1.500 y 3.500 medidas, respectivamente, en Europa (véase el apéndice de este capítulo, disponible en línea). Estas cifras son un orden de magnitud superior a las observadas en las subregiones de ALC.

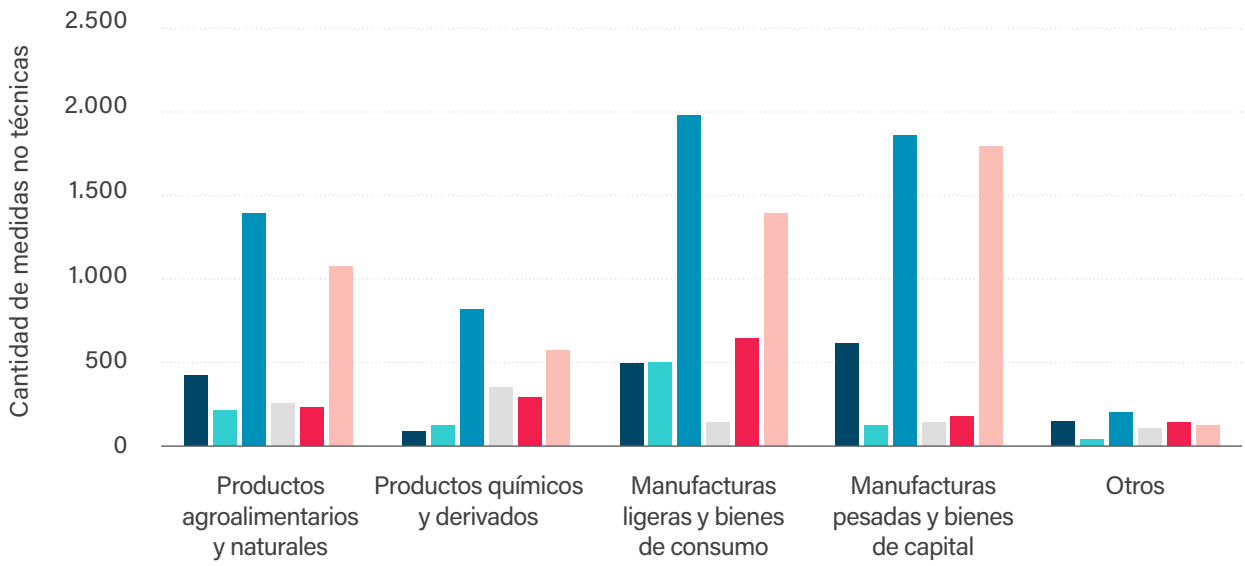
Las medidas técnicas pueden tener un efecto positivo en el comercio internacional al aumentar la disponibilidad de información, facilitar la comparabilidad de productos y avalar seguridad y calidad para los consumidores. Estos efectos son especialmente pertinentes para los productos agrícolas y alimentarios, sobre todo en el caso de los requisitos sanitarios y fitosanitarios. Sin embargo, una prevalencia tan elevada de medidas también puede ser un indicio de proteccionismo oculto.

Gráfico 4.11
Cantidad de obstáculos técnicos y no técnicos al comercio

Panel A. Técnicos



Panel B. No técnicos



Nota: Los gráficos muestran la cantidad de medidas técnicas (Panel A) y no técnicas (Panel B) aplicables al comercio, por sector y región. Los valores están calculados como la media simple de la cantidad de medidas de cada país. Las etiquetas del eje horizontal corresponden a secciones agrupadas de la clasificación del Sistema Armonizado: productos agroalimentarios y naturales (1–5); productos químicos y derivados (6–7); manufacturas ligeras y bienes de consumo (8–14, 20); manufacturas pesadas y bienes de capital (15–17); otros (18, 19, 21). La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

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

Un determinante clave de los resultados comerciales es la distancia regulatoria, definida como el grado de divergencia entre las regulaciones relacionadas con el comercio impuestas por dos países.[5] Los datos disponibles reflejan que la distancia regulatoria tiene un efecto negativo en el comercio: un aumento del 10 % en la distancia regulatoria se asocia con una probabilidad de comercio 1,18 puntos porcentuales menor y una reducción del 3,5 % en el volumen de comercio dentro de una categoría de producto dada. Los efectos son significativamente mayores para los productos agrícolas. Las economías de ALC tienen una distancia regulatoria relativamente alta en los bloques de comercio regionales. Por ejemplo, la distancia media dentro del Mercosur (una unión aduanera con varias excepciones) es de 0,65, cifra que es 0,35 dentro del Mercado Común Centroamericano y 0 dentro de la UE. Los acuerdos comerciales preferenciales firmados en la región sí reducen la distancia regulatoria dentro de los bloques en comparación con la distancia entre los bloques. La distancia regulatoria también revela una marcada heterogeneidad sectorial, mayor en los alimentos procesados, productos de origen vegetal y productos químicos (véase Blyde, 2024, para estimaciones y una revisión de la bibliografía).

Las medidas técnicas son un componente necesario de las políticas de comercio. Sin embargo, existen tres canales principales para mitigar su impacto en los costos comerciales. Primero, transparencia y disponibilidad pública de la información sobre los requisitos técnicos y los organismos de certificación, centralizada y de fácil acceso. El segundo canal es el reconocimiento mutuo de las reglas, lo que no exige cambiar las reglas técnicas nacionales, pero sí implica aceptar las normas de la contraparte comercial y asegurar un trato recíproco a cambio. Tercero, la armonización, que puede implicar la aplicación de un conjunto de normas acordadas con las contrapartes comerciales o, en su defecto, la armonización mediante la adopción de normas internacionales. Este enfoque es el más exigente desde una perspectiva institucional, pero también el más eficaz para reducir los costos diarios de las empresas en este sentido. No obstante, en los procesos bilaterales o plurilaterales de armonización, converger hacia normas adoptadas en mercados clave que están fuera de los acuerdos es esencial, ya que la reducción de costos en virtud de un acuerdo que se aparta del resto del mundo también puede profundizar el aislamiento del bloque.

Las tecnologías digitales ofrecen potentes herramientas para aliviar la carga del cumplimiento normativo. Por ejemplo, la inteligencia artificial (IA) tiene la capacidad de procesar descripciones técnicas complejas de productos y, combinada con múltiples fuentes de datos, permite elaborar puntuaciones de riesgo para que las transacciones comerciales se ajusten mejor a lo requerido por las inspecciones. Otro caso de uso tecnológico en este sentido son los sistemas de trazabilidad digital y los sensores de Internet de las Cosas (IdC o IoT por *Internet of Things*). Juntos, pueden facilitar el monitoreo en tiempo real del origen, la temperatura y las condiciones de manipulación, funciones que simplifican la demostración del cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias, los estándares de sostenibilidad y la notificación

5. El índice total de distancia regulatoria entre ambos países se calcula como la distancia media regulatoria entre todos los productos. El índice toma todas las medidas técnicas que dos países aplican a un bien concreto y calcula qué porcentaje de las medidas son diferentes.

de la huella de carbono. A la vez, las plataformas inteligentes de documentación y los sistemas de ventanilla única permiten que las empresas presenten los datos una sola vez y que estos se compartan de manera automática con las autoridades de aduanas, sanidad, agricultura e impuestos, lo que elimina la documentación duplicada.

A pesar de ello, la tecnología por sí sola no alcanza para compensar regulaciones obsoletas, superpuestas o discrecionales. Digitalizar un proceso innecesariamente complejo solo automatiza la ineficiencia. Por lo tanto, un avance significativo requiere una agenda dual. Primero, la simplificación regulatoria mediante la revisión sistemática de las MNA existentes para eliminar requisitos obsoletos, consolidar formularios duplicados y adoptar estándares internacionales siempre que sea posible. Segundo, la adopción tecnológica a través de la inversión en plataformas interoperables, estándares de datos y capital humano, para que los funcionarios de aduanas, los responsables de las regulaciones y las empresas usen eficazmente la IA, el IdC y la tecnología de cadena de bloques. Abordar conjuntamente tanto la reforma regulatoria como la digitalización puede acortar las demoras fronterizas, reducir costos para exportadores e importadores, y crear una plataforma más resiliente que profundice la integración en los mercados mundiales.

La experiencia de los primeros adoptantes, como el Portal Único de Comércio Exterior de Brasil o los certificados fitosanitarios electrónicos de Uruguay, demuestra que combinar la simplificación regulatoria con las soluciones digitales reduce más de la mitad la media del tiempo que requieren los despachos aduaneros y disminuye los costos del cumplimiento normativo en porcentajes de dos dígitos. Para ALC, la adopción tecnológica acompañada de reformas regulatorias y procedimentales adecuadas a la era digital puede generar un dividendo sustancial en competitividad.

Las medidas no técnicas están más directamente asociadas a la protección del mercado, aunque también pueden justificarse por motivos de seguridad o geoestratégicos. Algunas de las más destacadas son las licencias no automáticas, las cuotas y la prohibición de importaciones. En términos generales, la incidencia de las medidas no técnicas es similar en América del Sur, Mesoamérica, Europa y Estados Unidos, con una media de entre 200 y 350 medidas en economías y grupos de sectores. En contraste, CARICOM+3 y ASEAN+3 reflejan una incidencia mucho mayor, con un promedio de 1.250 y 990 medidas, respectivamente. En las subregiones de ALC, el sector más afectado es el de las manufacturas ligeras, con alrededor de 500 medidas en América del Sur y Mesoamérica. En Europa y Estados Unidos, en cambio, las medidas no técnicas se concentran más en productos químicos y derivados (350) y en las manufacturas ligeras (420), respectivamente. En general, es mejor aplicar aranceles que medidas no técnicas para alcanzar los objetivos de protección del mercado, ya que hacen explícito el grado de protección y generan ingresos fiscales.

Oportunidades para simplificar los aranceles

A pesar de los importantes recortes arancelarios y de las reformas regulatorias que las economías de ALC emprendieron en la década de 1990, persiste una brecha significativa en comparación con regiones desarrolladas como la UE. Sin embargo, esta brecha es menor en el caso de los aranceles NMF.

El Cuadro 4.1 presenta la media de los aranceles aplicados en virtud de los principales acuerdos comerciales pertinentes para las economías de ALC: los aranceles son cero o cercanos a cero en todos los acuerdos. No obstante, por fuera de estos acuerdos, los aranceles aplicados por los bloques de ALC no parecen ser sistemáticamente menores para las contrapartes intrarregionales que para el comercio con contrapartes de otras regiones. Por ejemplo, CARICOM aplica aranceles de alrededor del 12 % en todos los bloques asociados, con niveles similares para las importaciones provenientes de América Latina y de otras regiones. Mercosur es una excepción, ya que aplica aranceles relativamente más bajos a las importaciones de la Alianza del Pacífico y de la Comunidad Andina. Otra característica es que los aranceles extrarregionales de CARICOM son significativamente más elevados que los de otros bloques. Por último, los acuerdos comerciales entre economías de ingreso alto, como la UE o el T-MEC, establecen aranceles uniformemente bajos: casi nulos para el comercio intrabloque y también relativamente bajos para el comercio extrabloque.

Cuadro 4.1
Aranceles intra- y extrarregionalas entre acuerdos comerciales

Región de importación	Región de exportación							
	Mercosur	Alianza del Pacífico	CAN	MCCA+DR	CARICOM	UE	T-MEC	ASEAN+3
Mercosur	0,07	2,05	0,58	11,20	11,56	11,57	9,95	11,56
Alianza del Pacífico	1,18	0,06	0,39	1,57	4,93	5,59	0,76	3,79
CAN	0,42	1,47	0,00	6,69	7,17	7,85	4,55	7,57
MCCA+DR	5,73	2,70	4,50	1,06	5,27	5,57	2,37	5,29
CARICOM	12,79	12,79	12,79	12,49	4,43	12,79	12,79	12,79
UE	4,31	0,04	0,03	0,00	0,01	0,00	1,46	1,52
T-MEC	2,77	0,06	1,08	0,51	3,09	4,16	1,16	3,00
ASEAN+3	6,57	4,92	5,92	6,08	6,56	6,60	5,73	0,89

Nota: El cuadro indica la media simple de los aranceles aplicados por una región a otra. Las celdas grises reflejan los aranceles intrarregionales. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

Fuente: Autores basados en datos de World Integrated Trade Solution (2025).

La marcada disparidad entre los aranceles de ALC y los de las regiones de ingreso alto tiene que ver con el grado de dispersión arancelaria. El Gráfico 4.12 muestra el desvío estándar de los aranceles en todo el espectro de productos, usado como indicador de las distorsiones que originan las políticas arancelarias. Para los actuales países miembros de la UE, la dispersión arancelaria disminuyó desde mediados de los 90[6] hasta 2022, a medida que se unían al bloque. En cambio, la dispersión arancelaria de ALC se incrementó en 17 de los 36 países mostrados, y la media actual es un 90 % superior a la de la UE. En Estados Unidos, la dispersión arancelaria se duplicó entre 1989 y 2022; hoy en día, alcanza niveles similares a los de ALC.

Las economías pueden proteger la producción nacional mediante aranceles relativamente uniformes para todos los bienes o específicos por producto. Este último método es más distorsionador, ya que aleja los patrones comerciales de las ventajas comparativas subyacentes de los países, incluso dentro de categorías similares de bienes. La dispersión arancelaria también puede crear efectos no deseados adversos en los sectores productivos mediante encadenamientos insumo-producto. Cuando los insumos esenciales tienen aranceles más altos que los bienes finales que integran, la protección efectiva de esos bienes puede resultar considerablemente menor o incluso negativa. Además, una gran dispersión de los niveles arancelarios entre las categorías de los productos fomenta la subdeclaración y la corrupción, y aumenta los costos de fiscalización. Si los aranceles sobre los bienes más protegidos se reducen en forma gradual, pueden simplificarse las estructuras arancelarias y reducirse las distorsiones, aun cuando los otros niveles generales de protección se mantengan.

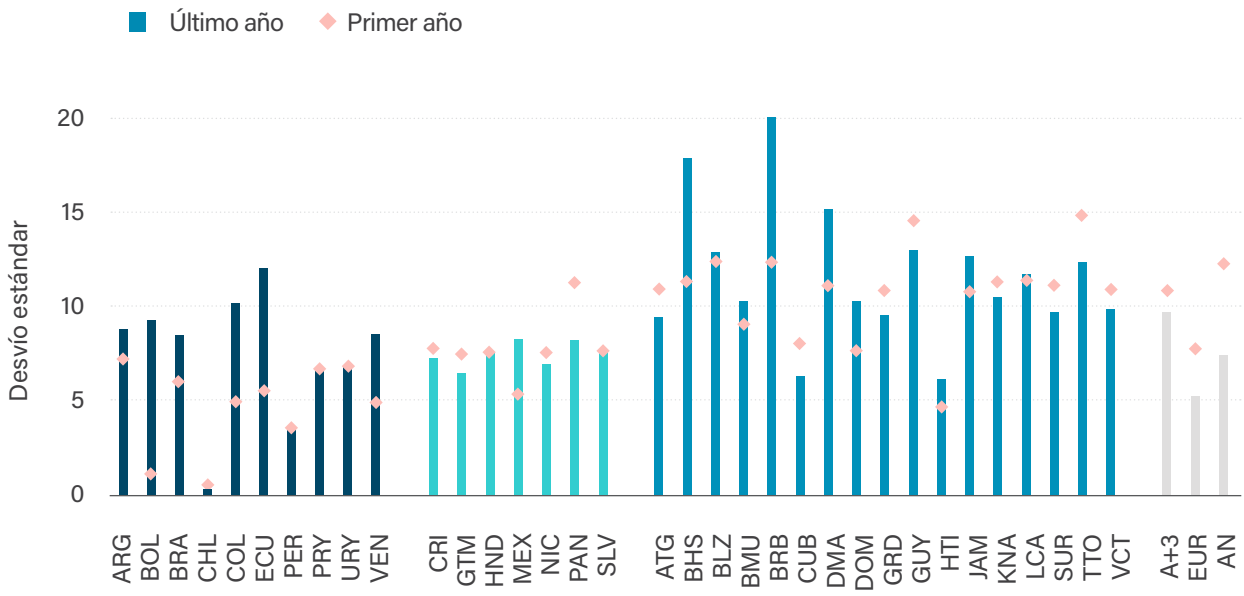
Una dimensión de la dispersión arancelaria surge de los acuerdos preferenciales, en virtud de los cuales se conceden aranceles más bajos o nulos a los países que son contrapartes comerciales, mientras que se mantienen aranceles más altos para aquellos que no integran el acuerdo. La evolución observada de los aranceles en la región, que muestra una dispersión persistente de aranceles y una reducción del valor medio, refleja en parte la estrategia de liberalización aplicada. Consiste en un enfoque pragmático para adoptar acuerdos parciales que no están armonizados, requieren un cumplimiento engorroso de las normas de origen y provocan distorsiones considerables de los flujos comerciales. A la vez, esta estructura puede obstaculizar un tipo de comercio que, posiblemente, sea el de más peso para el desarrollo productivo: el establecimiento del componente regional de las cadenas globales de valor.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), constituida por 13 países,[7] informa la existencia de 50 acuerdos de preferencias arancelarias vigentes entre sus miembros, registrados en su marco. Además de estos arreglos de alcance parcial, existen 22 acuerdos comerciales generales que implican a países de ALC. Sin embargo, en la práctica, el uso efectivo de estas preferencias es limitado: solo el 9 % de los flujos origen–destino–producto sujetos a aranceles positivos y cubiertos por

6. El primer año con datos disponibles es 1995 (*circa* 1995).

7. Compuesta por México, Cuba y todos los países de América del Sur, excepto Surinam y Guyana.

Gráfico 4.12
Dispersión arancelaria por país y regiones de referencia



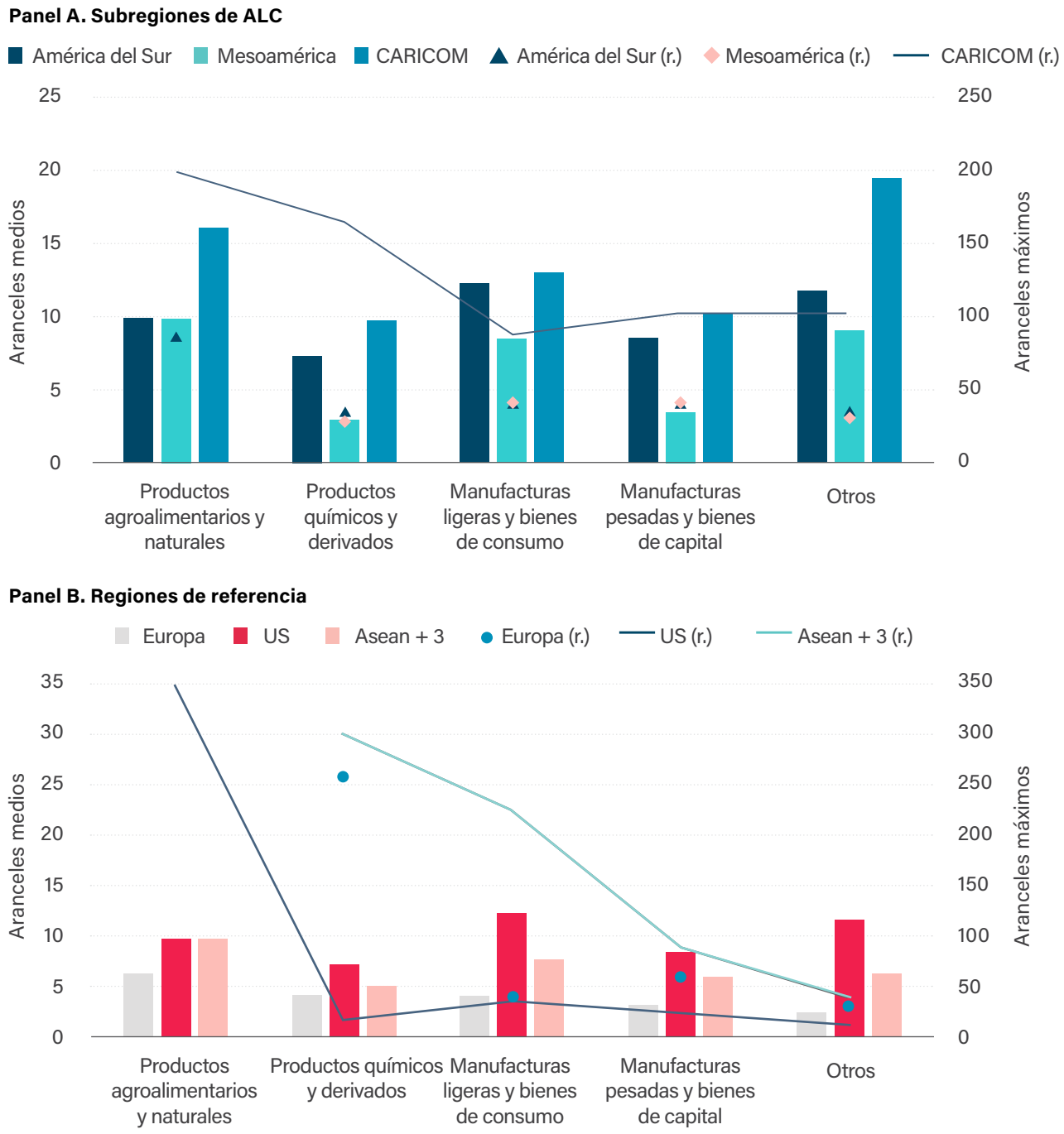
Nota: Los datos comprenden los aranceles preferenciales y los de nación más favorecida (NMF). Las barras representan datos de 2023; los rombos representan datos de 1995 o del primer año disponible: 1996 (ATG, BHS, BLZ, DMA, DOM, GRD, GUY, JAM, KNA, LCA, SUR, VCT); 1997 (PAN); 1999 (BHS); 2001 (BMU, HTI). Se excluyen los países cuyo primer año con datos disponibles es posterior a 2001. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

Fuente: Autores basados en datos de World Integrated Trade Solution (2025).

las preferencias de ALADI realmente las utilizan. Incluso en los casos de categorías con importaciones positivas en el país de destino y exportaciones desde el país de origen, la tasa de utilización asciende solo al 23 %. Los principales factores que acotan la eficacia de estos acuerdos identificados por ALADI incluyen el rigor y la complejidad de las normas de origen, las medidas no arancelarias y los costos administrativos (ALADI, 2024, 2025).

Otra gran fuente de dispersión arancelaria en la región es la protección de sectores, como se ilustra en Gráfico 4.13. Las barras muestran la media regional de los aranceles NMF simples por sector, mientras que los puntos representan el arancel NMF máximo de todas las combinaciones importador–exportador–categoría de producto dentro de cada sector. Los aranceles aplicados por los países de ALC para comerciar por fuera de los acuerdos preferenciales son elevados en la mayoría de los sectores. (Chile es una excepción importante, ya que aplica un arancel fijo del 6 % y, debido a una amplia cobertura de los TLC, la mayor parte de su comercio es de tipo cero.) Las estructuras arancelarias de toda la región también son muy heterogéneas, y algunas combinaciones importador-exportador-producto enfrentan

Gráfico 4.13
Aranceles NMF por sector y región: medias simples y máximos dentro de cada sector, 2023



Nota: Las etiquetas del eje X se refieren a secciones agrupadas del HS12. Las barras muestran aranceles medios (eje izquierdo), mientras que las formas indican aranceles máximos (eje derecho). Europa y ASEAN+3 en productos agroalimentarios y naturales fueron excluidos de la visualización debido a sus altos valores, pues alcanzaron 555 y 800,3, respectivamente. La composición por región y sector se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

Fuente: Autores basados en datos de World Integrated Trade Solution (2025).

aranceles varias veces superiores a la media simple. Por ejemplo, en agricultura, los aranceles máximos alcanzan el 90 %, 200 % y 250 % para América del Sur, CARICOM+3 y Mesoamérica, respectivamente.

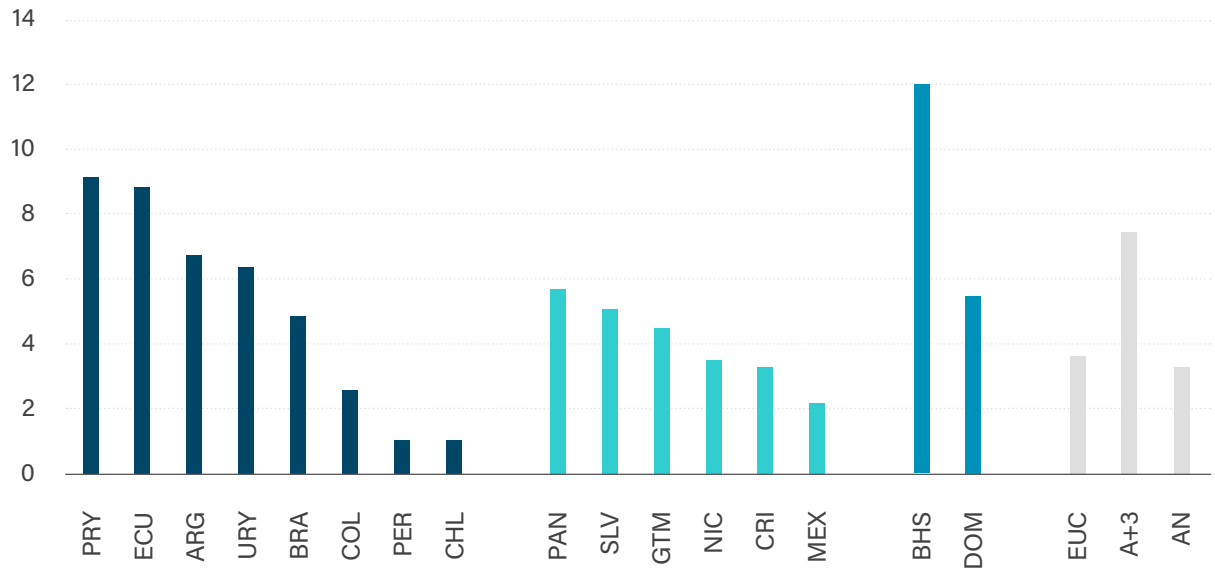
Una consideración importante para las negociaciones multilaterales entre ALC y contrapartes comerciales como Estados Unidos y la UE es que sus estructuras arancelarias también son heterogéneas. Aunque los aranceles medios suelen ser inferiores, algunos sectores críticos para ALC enfrentan aranceles máximos muy altos. Los productos agroalimentarios y naturales están sujetos a aranceles máximos superiores a 300 % en algunos casos.

El Gráfico 4.14 refleja los ingresos arancelarios por país. Se observa que continúan siendo considerables para varios países del Caribe, donde representan hasta el 12 % de los ingresos fiscales totales en Las Bahamas. En América Latina, los ingresos arancelarios superan el 5 % de los ingresos fiscales en El Salvador, la República Dominicana, Panamá, Uruguay, Argentina, Ecuador y Paraguay. Cabe destacar que son similares a los ingresos arancelarios de Europa continental, aunque los niveles arancelarios medios son sustancialmente más altos en ALC, un contraste que no puede explicarse únicamente por la diferencia en la relación entre el comercio y el PIB.

El debate sobre las políticas arancelarias de ALC ha girado durante mucho tiempo en torno a dos vías complementarias: la liberalización preferencial mediante acuerdos comerciales y la reducción unilateral de la lista de aranceles general. Moreira et al. (2019) exponen dos rutas alternativas para la vía preferencial conducente a la reducción arancelaria. La primera contempla un área de libre comercio completamente regional. Aunque ambiciosa, en la práctica, esta estrategia depende menos de lograr consenso entre las numerosas economías pequeñas de la región que de la voluntad de las cuatro mayores —México, Brasil, Argentina y Colombia— para converger en un arancel externo común. Dos de esos países ya son miembros del Mercosur, y México tiene acuerdos parciales con el bloque en virtud del Acuerdo de Complementación Económica N.º 54 (ACE 54), lo que sugiere que un gran acuerdo, aunque políticamente desafiante, no es inverosímil.

La segunda estrategia hace hincapié en una expansión gradual y en la convergencia de los acuerdos de comercio vigentes en ALC. Esto implica converger en los aranceles preferenciales entre las contrapartes comerciales de la región y, muy especialmente, lograr la convergencia regulatoria en torno a medidas técnicas y normas de origen que permitan la acumulación entre los países de ALC. ALADI continúa siendo el foro institucional natural para este abordaje progresivo.

Gráfico 4.14
Ingresos arancelarios como porcentaje del total de ingresos, 2021



Nota: Los datos corresponden a los ingresos arancelarios como porcentaje del total de ingresos, según los datos de la fuente. Los países están ordenados por nivel y agrupados por subregiones: América del Sur, Mesoamérica, CARICOM+3 y medias de referentes. AN denota la media de Canadá y Estados Unidos; EUC denota Europa continental. Los países incluidos en cada región se detallan en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

Fuente: Autores basados en World Integrated Trade Solution (2025).

Reducción de los costos de transporte

La infraestructura es esencial para aprovechar la proximidad regional y reducir los costos de transporte en la región. Los componentes clave son las redes de transporte terrestre —carreteras y ferrocarriles— que conectan zonas productivas y puntos de consumo con fronteras o puntos de control. Otro elemento vital es la infraestructura fronteriza (puentes, túneles, aduanas y migraciones) que facilite el tránsito de mercancías y la finalización de los trámites aduaneros en fronteras terrestres, puertos o aeropuertos. Los costos de transporte también dependen de cómo opera el mercado logístico. La productividad de las empresas de transporte está determinada por condiciones económicas más amplias, en especial, el acceso a insumos de calidad, la intensidad competitiva, la eficacia regulatoria, las condiciones del mercado laboral y la disponibilidad de financiación (Álvarez et al., 2018)

Los costos de transporte están influenciados por la ubicación y la disponibilidad de la infraestructura de transporte y de logística, incluida la disponibilidad de los modos de transporte. También se ven afectados por el funcionamiento de los propios mercados de transporte. Estos costos pueden verse considerablemente reducidos por la competencia en el transporte aéreo y automotor. En cambio, en segmentos

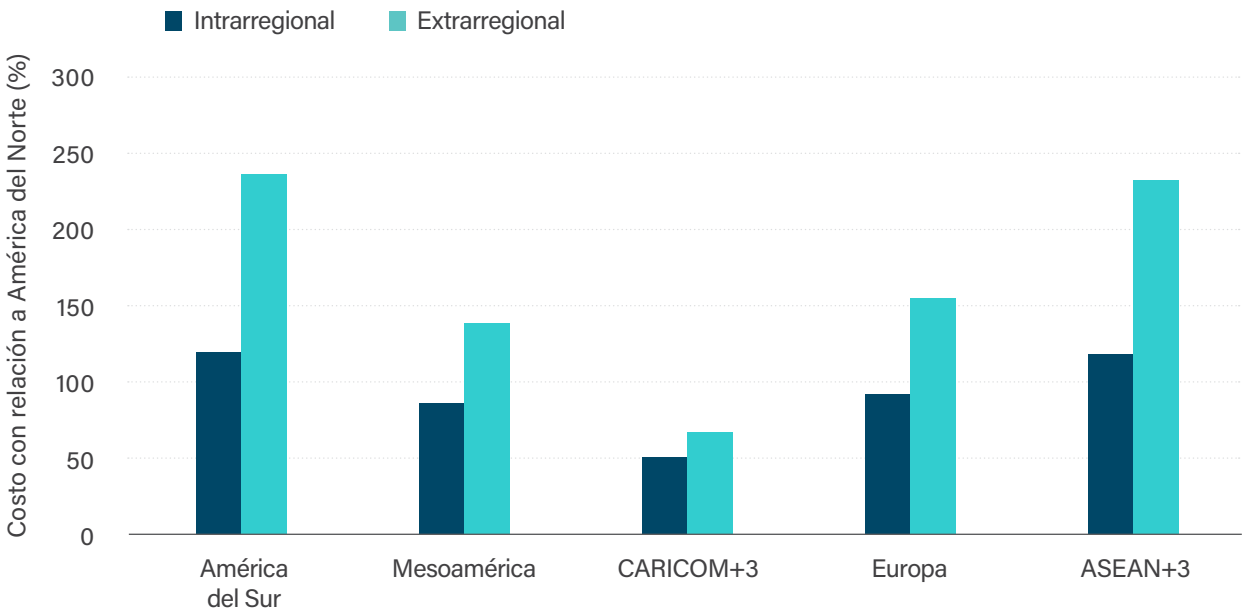
de la cadena de valor del transporte con características de monopolio natural (como la infraestructura aeroportuaria y ferroviaria), la capacidad estatal para la provisión pública o la regulación efectiva de las concesiones es primordial.

Los costos de transporte también están configurados por la composición del comercio, tanto en términos de contrapartes comerciales como de tipos de productos comercializados. Las mercancías difieren en sus relaciones valor-peso y valor-volumen, lo que determina su sensibilidad a los costos de expedición. Además, diferentes mercancías requieren diferentes servicios de transporte para preservar sus atributos y calidad: algunos productos son frágiles; los alimentos frescos y las flores requieren conservación en cadena de frío; y muchos productos son sensibles al tiempo, desde los perecederos, como las vacunas, hasta los de fuerte estacionalidad, como los disfraces de Halloween. Los retrasos en el transporte de estos productos podrían destruir su valor económico.

Al mismo tiempo, los costos de transporte y la infraestructura disponible afectan los patrones comerciales y la estructura económica. Las economías centradas en exportar productos primarios a regiones distantes como Europa o China requieren infraestructura que conecte las zonas de producción con los puertos, mientras que las economías especializadas en productos perecederos de alto valor agregado, como ciertas frutas, exigen infraestructura de transporte rápido, como aeropuertos. Por el contrario, la infraestructura de transporte poco fiable entre países fronterizos limita el desarrollo de relaciones comerciales de corta distancia y las cadenas de valor regionales.

El Gráfico 4.15 presenta los costos de transporte respecto del comercio intra- y extrarregional que deben afrontar diferentes regiones geográficas, medidos por la media de los márgenes CIF–FOB para una composición fija de mercancías, en relación con los costos observados en el par Estados Unidos–Canadá. América del Sur presenta el mayor costo intrarregional y la mayor brecha entre los costos intra- y extrarregionales. Esta situación puede explicar, en parte, el poco comercio intrarregional observado. No ocurre lo mismo en Mesoamérica y el Caribe, que registran la menor brecha intra-extra regional.

Gráfico 4.15
Costos de transporte con relación a América del Norte para exportaciones intra- y extrarregionales, 2022

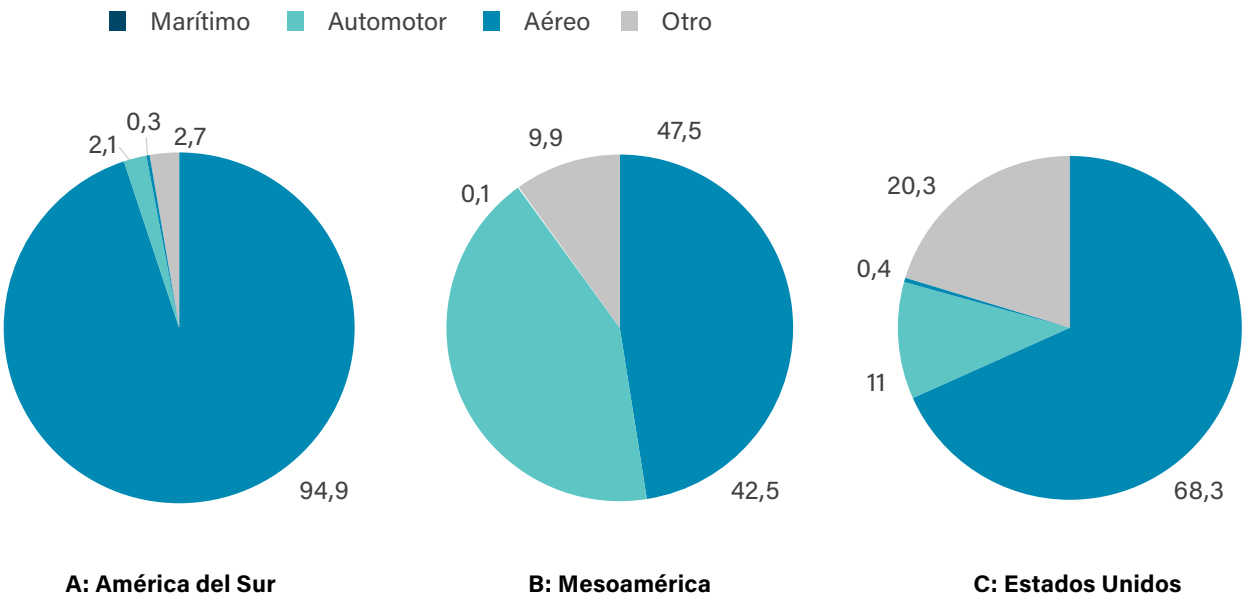


Nota: Las barras indican la diferencia porcentual relativa de los costos de transporte de cada región en comparación con América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Las estimaciones están derivadas de una regresión semilogarítmica del margen CIF–FOB sobre efectos fijos regionales, y ajustadas por categorías de producto. Los coeficientes $\hat{\beta}$ se transformaron en ($e^{\hat{\beta}}$-1) para representar el cambio porcentual respecto de la categoría base.

Fuente: Autores basados en datos de la OCDE (2022).

Una explicación del patrón que se observa en los costos de transporte es la composición modal. América del Sur depende principalmente del transporte marítimo, mientras que América Central, México y Estados Unidos también dependen mucho del transporte automotor (Gráfico 4.16). El mayor nivel de transporte terrestre que registran estos países está impulsado por el mayor volumen de comercio intrarregional, que depende de las rutas terrestres. En América del Sur, el transporte terrestre representa el 46,4 % del comercio regional (Gráfico 4.17), aunque el comercio intrarregional tiene una participación pequeña en el volumen total. El comercio marítimo es significativo incluso dentro del comercio intrazona de América del Sur (47,7 %), mientras que el transporte marítimo rara vez se utiliza entre Estados Unidos y sus vecinos (6,4 %).

Gráfico 4.16
Composición modal del comercio internacional, 2017



A: América del Sur **B: Mesoamérica** **C: Estados Unidos**

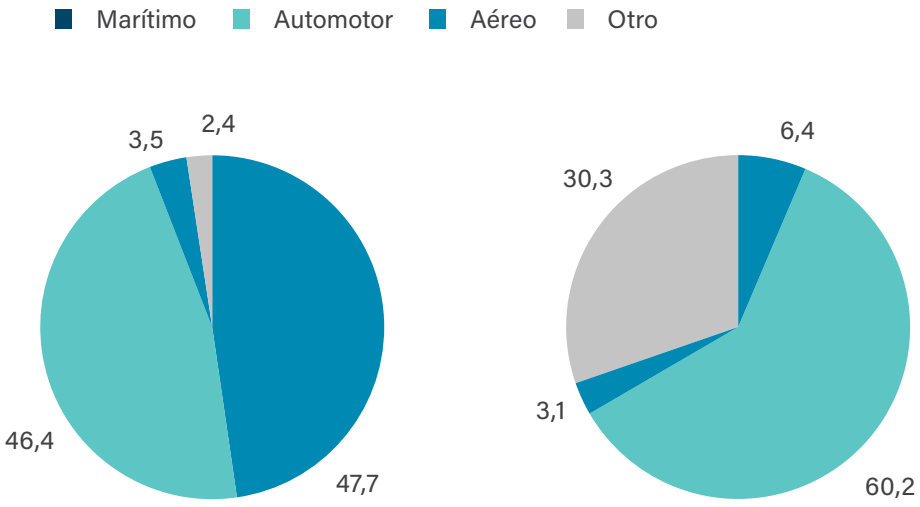
Nota: Los valores corresponden a la participación de cada modo de transporte en el total de exportaciones de cada país o región, medida por peso transportado.

Fuente: CEPAL (2019) y autores basados en datos del Departamento de Transporte de Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Transporte [U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics] (2019).

Otro factor determinante de los costos de transporte, como se ha señalado anteriormente, es el funcionamiento del mercado logístico. El Gráfico 4.18 muestra indicadores del Índice de Desempeño Logístico (LPI, Logistics Performance Index) (Banco Mundial, 2025a).[8] Tres componentes de este índice revisten especial importancia para los costos de transporte: (i) competitividad y calidad de los servicios logísticos, (ii) calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, y, con relación a los cruces fronterizos, (iii) eficiencia del despacho aduanero y de la gestión fronteriza. El gráfico presenta todos los valores con relación a la media Canadá-Estados Unidos (es decir, el valor de un país seleccionado menos el valor Canadá-Estados Unidos), uno de los mejores valores globales en todas las dimensiones del LPI.

8. El LPI considera las siguientes dimensiones: (i) eficiencia del despacho aduanero y de la gestión fronteriza; (ii) calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte; (iii) facilidad para coordinar embarques internacionales a precios competitivos; (iv) competitividad y calidad de los servicios logísticos; (v) capacidad para localizar y hacer seguimiento a los envíos; (vi) frecuencia de arribo de embarques al destinatario dentro del plazo programado o previsto (puntualidad). Cada dimensión, así como el índice general, se puntúa en una escala del 1 al 5, en la que las puntuaciones más altas indican mejor desempeño.

Gráfico 4.17
Composición modal del comercio intrarregional, 2017



A: América del Sur

B: Estados Unidos–Partes signatarias del T-MEC

Nota: Los valores corresponden a la participación de cada modo de transporte en el total de exportaciones de cada país o región, medida por peso transportado.

Fuente: CEPAL (2019) y autores basados en datos del Departamento de Transporte de Estados Unidos, Oficina de Estadísticas de Transporte [U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics] (2019).

Todos los países de ALC presentan grandes brechas en todos los componentes comparados con la media Canadá–Estados Unidos. En promedio, la diferencia es de 1,3 puntos para los componentes logísticos y aduaneros, mientras que es mayor para infraestructura, donde alcanza 1,5 puntos. Panamá, Brasil, Uruguay y Chile se destacan como los mejores en los tres componentes de la región.

En promedio, las brechas no reflejan cambios entre 2010 y 2023. Sin embargo, existe una heterogeneidad significativa entre los países. La brecha de infraestructura muestra una reducción notable en Panamá, la República Dominicana, Honduras y Guyana (una reducción del 0,4 o más), mientras que revela un marcado deterioro en El Salvador. En los componentes de logística y aduana, la mayoría de los países no ostentan grandes mejoras, salvo Uruguay en logística y Brasil en aduana, mientras que se observa un empeoramiento en Argentina, Las Bahamas y Bolivia.

Gráfico 4.18
Puntuaciones LPI por país respecto a la media EE.UU.-Canadá, 2010 y 2023



Nota: El gráfico muestra, para cada país, la brecha en los componentes seleccionados según el Índice de Desempeño Logístico (LPI) en relación con el valor 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 LPI y sus componentes toman valores de 0 a 5. Los niveles para la media Canadá–EE. UU. en infraestructura, logística y aduana 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).

Como se mencionó anteriormente, el comercio por vía terrestre representa una alta proporción del comercio intrarregional, que es aún mayor en países vecinos, como El Salvador–Nicaragua (99 %), Brasil–Argentina (85 %) y Bolivia–Perú (75 %). Las fronteras facilitan el tránsito de mercancías y personas, y son puntos estratégicos en la logística regional. Sin embargo, los pasos fronterizos terrestres de América Latina van a la zaga de los puertos y los aeropuertos en términos de funcionalidad (Sanguinetti et al., 2021). Cuellos de botella como caminos sin asfaltar, instalaciones fronterizas en malas condiciones y congestión urbana pueden duplicar los costos logísticos. De hecho, su infraestructura y gestión impactan en forma directa sobre los costos y tiempos de viaje, lo que influye en la competitividad regional. Por ejemplo, el cumplimiento normativo en la frontera puede representar entre el 31 % y el 64 % del tiempo de transporte de las exportaciones (Cont et al., 2024).

Las prácticas efectivas de infraestructura fronteriza incluyen centros de control binacionales y tecnología digital a efectos de reducir los tiempos de cruce. Por ejemplo, en Chacalluta (Perú–Chile), los controles unificados en el centro binacional disminuyeron los tiempos de espera de los automóviles de 47 a 22 minutos y los

retrasos de los autobuses de 86 a 31 minutos (SUNAT, 2018). Por el contrario, la falta de coordinación en Assis-Iñapari (Brasil-Perú) provoca una media de demoras de hasta 90 horas, según el nivel de inspección (Cont et al., 2025). Estos casos ilustran que la coordinación operativa, más allá de la infraestructura física, es de vital importancia. Por último, las herramientas digitales y la cooperación institucional mejoran la eficiencia fronteriza. Por ejemplo, América Central ha implementado sistemas interoperables como la "Declaración Única Centroamericana" (DUCA), la "Plataforma Digital de Comercio Centroamericana" (PDCC) y el "Tránsito Internacional de Mercancías" (TIM), que agilizan los trámites y reducen los tiempos de espera.

ALC está impulsando proyectos logísticos clave para mejorar la conectividad regional, reducir costos y facilitar el comercio. Su éxito dependerá de la estabilidad política, la eficiencia de la implementación y la sostenibilidad financiera.

En México, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec conectará Coatzacoalcos (Golfo de México) y Salina Cruz (Pacífico) a través de un ferrocarril de 303 km, lo que impulsará puertos y logística. Podría competir con el Canal de Panamá como puente entre el Continente Americano, Asia y Europa. En América del Sur, el Corredor Bioceánico de Capricornio, que comprende Brasil, Paraguay, Argentina y Chile, tiene como objetivo conectar los puertos del este de Brasil con los del oeste chileno mediante una red integrada de carretera y ferrocarril, que ofrecería una posible ruta alternativa al Canal de Panamá para los mercados asiáticos. Jamaica está trabajando para convertirse en un concentrador logístico, con la construcción de la Zona Económica Especial de las Caymanas y mejoras portuarias en Kingston.

Estos proyectos emblemáticos se complementan con numerosas iniciativas locales, como la circunvalación norte de Belo Horizonte para aliviar el tránsito urbano y mejorar los enlaces de los corredores de exportación; la terminal portuaria de Alcântara en Maranhão y la terminal Ponta Negra en Río de Janeiro para fortalecer la capacidad de exportación; la rehabilitación de la Carretera Panamericana Este de Panamá; la modernización portuaria en Buenos Aires y la expansión de la hidrovía Paraná-Paraguay, apoyada por inversiones privadas; y proyectos de asociación público-privada (APP), como el Puerto Caldera en Costa Rica y la autopista Escuintla–Puerto Quetzal en Guatemala, por citar algunos.

Mejorar la cantidad y calidad de la infraestructura de transporte requiere más inversión. Sin embargo, las restricciones financieras y fiscales que enfrentan los países limitan los recursos que pueden destinarse a infraestructura. Debido a ello, es primordial adoptar planes de inversión de largo plazo y una estrategia de transporte alineada con los objetivos nacionales de comercio, producción y desarrollo.

En primer lugar, debe encontrarse un equilibrio adecuado entre infraestructura nueva, rehabilitación de la existente y mantenimiento preventivo. Es habitual que los países prioricen la construcción de infraestructura nueva, pero descuiden el mantenimiento, lo que provoca una depreciación prematura del activo. Un requisito fundamental para que las estrategias de mantenimiento sean efectivas es la disponibilidad de información precisa y actualizada sobre el estado de la infraestructura. Las

tecnologías digitales permiten reunir y analizar a bajo costo grandes volúmenes de información, lo que reduce el gasto que implica llevar un registro actualizado del estado de la infraestructura y de las obras necesarias. Además, es una herramienta que posibilita el análisis de los flujos de tráfico y los cambios en los patrones de tráfico, información que podría utilizarse como datos de entrada para actualizar los planes de infraestructura de transporte.

En segundo lugar, los planes de inversión deben considerar la infraestructura de transporte no como un activo aislado, sino en el contexto de los corredores logísticos, a fin de satisfacer las necesidades de las redes de producción (B2B) y de las redes de consumo (B2C). Un corredor logístico es un conjunto interconectado de infraestructura física e institucional que integra centros de producción y de consumo, y que proporciona servicios logísticos a una cadena de valor. La importancia de desarrollar planes de infraestructura en términos de corredores logísticos radica en que se incorporan todos los servicios necesarios para la cadena de valor teniendo en cuenta las complementariedades entre los diferentes tipos de servicios de transporte y logística.

Un desafío fundamental es cómo financiar la escala de inversión requerida. Dado el limitado espacio fiscal de la mayoría de las economías de la región (Capítulo 5), movilizar capital privado para esta iniciativa será condición necesaria. Los bancos nacionales y multinacionales de desarrollo pueden desempeñar un papel complementario importantísimo, no solo como vehículos de financiación, sino también como creadores de mercado e instrumentos de gestión de riesgo, y como fuentes de conocimiento técnico experto para el diseño y la priorización de los proyectos de infraestructura de transporte. En este contexto, los acuerdos comerciales vigentes podrían servir como plataformas de análisis y promoción de proyectos de infraestructura de transporte binacionales o plurinacionales, en particular en los casos en que la distribución de costos y beneficios, de otro modo, obstaculizaría el desarrollo de un proyecto.

Promoción de las exportaciones y oportunidades sectoriales para la integración

Diplomacia inteligente y promoción de las exportaciones

Una cuestión clave abordada en este capítulo es la razón que explica la falta de dinamismo del proceso de integración regional. Deben darse muchas condiciones necesarias para que los países incrementen el comercio, como estabilidad económica, aranceles simples y reducidos, requisitos de comercio armonizados y actualizados, e infraestructura de transporte adecuada. Sin embargo, más allá de estos elementos fundamentales, los gobiernos pueden desempeñar un papel adicional para estimular el comercio si se concentran en el suministro de bienes públicos específicos de cada sector, reducen las barreras informativas al comercio y superan las fallas de coordinación.

La diplomacia inteligente combina acciones que alinean los esfuerzos políticos, técnicos y privados para abrir mercados y eliminar los obstáculos al comercio. Implica llevar a cabo negociaciones técnicas, defender sectores, brindar apoyo político de alto nivel y realizar misiones técnicas coordinadas (Hallak et al., 2022). Puede contribuir a aligerar las barreras de información. Los exportadores necesitan contar con información detallada sobre el mercado objetivo, incluidos los requisitos regulatorios y los procedimientos de certificación, entre otros. Este tipo de políticas microcomerciales son excelentes complementos de las condiciones necesarias analizadas previamente.

Obtener acceso preferencial a los mercados también puede actuar como fuerte incentivo para la integración. Su impacto puede amplificarse si se combina con otras medidas, tales como la facilitación del comercio, la simplificación de los trámites aduaneros y las tablas con datos orientados a la exportación. A medida que las empresas comienzan a participar en el comercio internacional al acceder a diferentes mercados, aprenden qué se necesita para exportar e importar. Luego, a medida que los países acceden a un mayor número de mercados preferenciales, aumentan los beneficios potenciales del proceso de aprendizaje.

Los programas de promoción de exportaciones, como "Exporta Fácil", que redujeron el costo de entrada a los mercados de exportación, han demostrado ser útiles para ampliar el margen extensivo del comercio, aunque no necesariamente el intensivo. Tienen la capacidad de impulsar la diversificación de las exportaciones, lo que refuerza el diagnóstico de que los principales obstáculos parecen hallarse en las etapas iniciales de la exportación.

Otro instrumento de política que fomenta la diversificación y aumenta el valor agregado de las exportaciones es el apoyo a la investigación y desarrollo (I+D). La investigación y desarrollo realizada en forma pública y privada permite adaptar los productos según las necesidades, diferenciarlos y mejorar la calidad, entre otros beneficios, y, así, posibilita que las empresas obtengan mayores retornos de las actividades de exportación.

Así como el acceso a los mercados externos es difícil de asegurar, también las relaciones comerciales entre compradores y proveedores se deterioran con mucha facilidad. Es decir, es difícil entrar en los mercados de exportación, pero el acceso es muy fácil de perder. Esta es una de las principales razones por las que la estabilidad es tan importante para las relaciones comerciales, ya que los entornos inciertos aumentan la probabilidad de fallas de entrega, y eso quiebra el vínculo comercial.

Integración en los sectores de energía y minerales

El cambio climático es un gran desafío global que todos los países deben afrontar mancomunadamente. A escala mundial, el consumo de combustibles fósiles y los procesos industriales son responsables de alrededor del 80 % del total de las emisiones de gases de efecto invernadero. Como analizan Allub et al. (2024), ALC tiene un enorme potencial para ofrecer soluciones a este desafío global preservando las grandes reservas de carbono de sus ecosistemas, proporcionando minerales críticos

para la cadena de valor de la energía limpia y aprovechando su gran potencial para la producción de dicha energía.

ALC tiene un potencial considerable para generar energía limpia. Algunos de los países de la región están entre los que cuentan con mejor potencial solar y eólico, y la región ya está explotando su potencial hidroeléctrico, aunque aún queda margen para una mayor expansión. Además, la región también tiene un enorme potencial para producir gas natural y, así, colaborar para que la economía global reduzca sus emisiones durante la transición hacia fuentes de energía limpias.

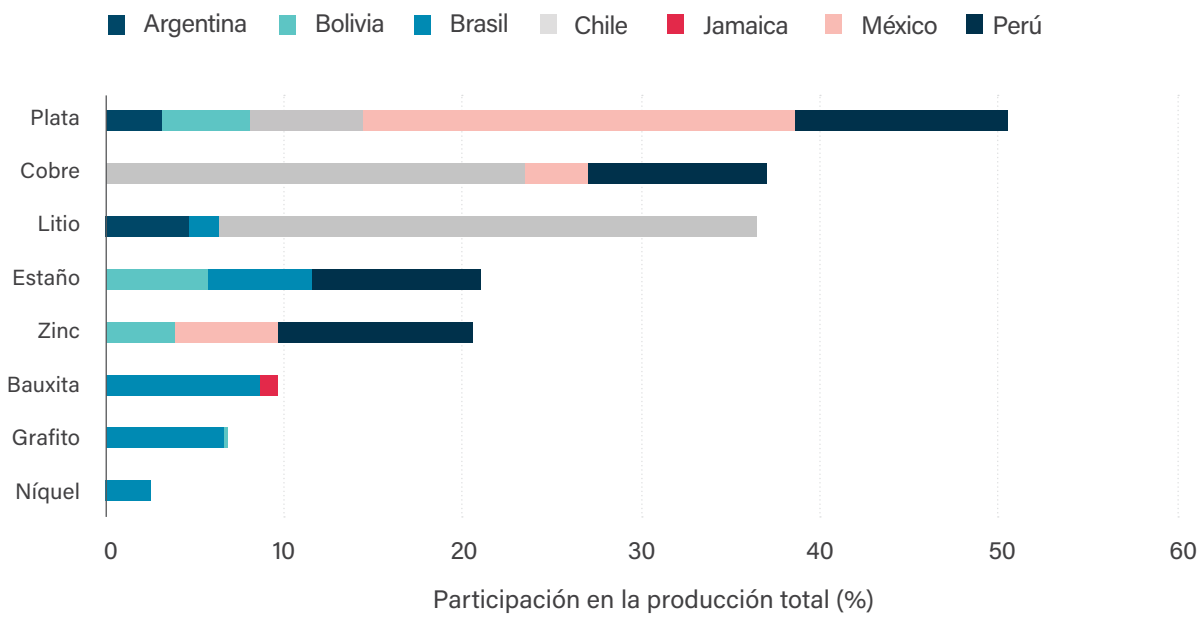
La integración puede ser un fuerte aliado para reducir las emisiones de carbono, pero requiere políticas coordinadas. La integración energética, especialmente la integración eléctrica, permite, en simultáneo, que los países aprovechen las economías de escala, ganen en eficiencia y reduzcan emisiones. Las emisiones se reducen al trasladar la generación eléctrica de los combustibles fósiles al gas natural o a energías limpias como la eólica o la solar. La integración del sector eléctrico contribuye a gestionar la intermitencia asociada a las energías solar y eólica. El Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) ya prevé cómo la integración energética puede favorecer la generación y el comercio de la energía, y traer aparejados otros beneficios, tales como la reducción de los precios promedio de la energía y la volatilidad. Desafortunadamente, aunque la integración energética está incluida en la mayoría de los acuerdos comerciales de América del Sur, no se ha logrado avanzar mucho más allá de proyectos de interconexión aislados (Sanguinetti et al., 2022).

La energía limpia también es un insumo clave en la producción de combustibles limpios, en particular, el hidrógeno verde, que se espera desempeñe un papel central en los sistemas de energía limpia. Se requiere certificar que la energía utilizada en el proceso de electrólisis es limpia para categorizar el hidrógeno como verde.

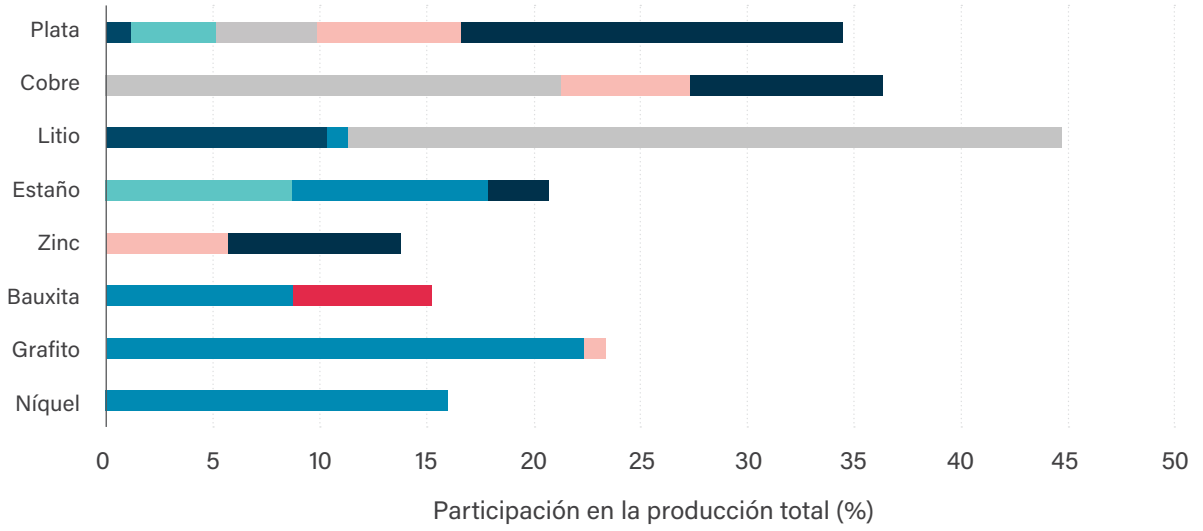
Más allá del amplio potencial de la energía limpia, algunos países de la región también poseen una dotación sustancial de minerales críticos. Tal como muestra el Gráfico 4.19, las economías de ALC tienen una importante producción y grandes reservas de minerales críticos para la transición energética, que incluyen plata, cobre y litio. Esta situación crea oportunidades para profundizar la integración con las cadenas de valor de la tecnología verde. Sin embargo, hay que cumplir varias condiciones para que esto se haga realidad. Primero, los países deben atraer el capital y el conocimiento que permitan sacar el máximo provecho de estos recursos, lo que, en numerosas ocasiones, implica contratar empresas extranjeras. En segundo lugar, los procesos productivos deben cumplir con las regulaciones aplicables al carbono cada vez más estrictas que imponen varios países desarrollados, en particular, la Unión Europea. Debido a ello, la trazabilidad de los insumos y de los procesos de producción es esencial para certificar las emisiones generadas en la producción de mercancías. En este sentido, las tecnologías digitales pueden desempeñar un papel muy importante en la reducción de los costos del cumplimiento normativo, por ejemplo, a través de sistemas basados en la tecnología de cadena de bloques para la trazabilidad de la producción.

Gráfico 4.19
Producción y reservas de minerales críticos

Panel A. Producción



Panel B. Reservas



Nota: Un *recurso mineral* es una concentración de minerales que ha sido identificada y medida con razonable certeza, pero cuya extracción aún no ha demostrado ser económicamente viable. Una *reserva mineral* es la parte de un recurso mineral cuya extracción ha demostrado ser económica y jurídicamente viable en las condiciones socioeconómicas y operativas actuales.

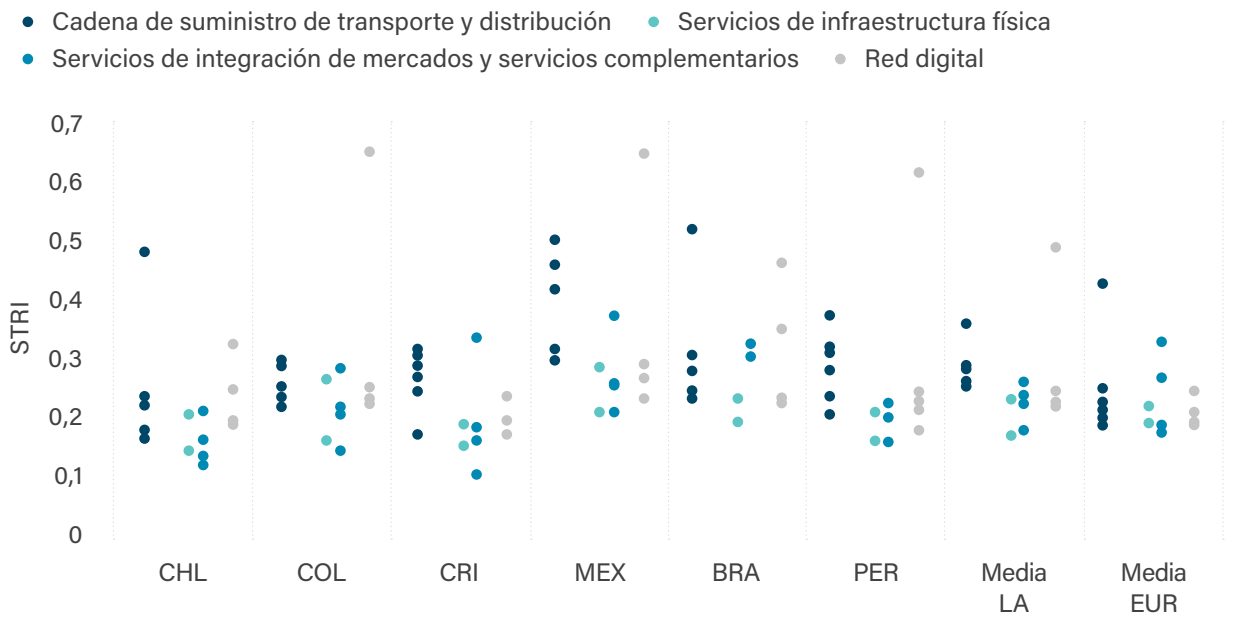
Fuente: Autores basados en el Servicio Geológico de Estados Unidos [U.S. Geological Survey] (2023).

China es, por amplio margen, el actor dominante en las cadenas globales de valor de energía verde. Lidera la mayoría de los segmentos relacionados con el procesamiento de materiales, componentes de celdas, celdas de baterías y producción de vehículos eléctricos. La única fase en la que China no tiene un dominio claro es la minería. Para los países dotados de recursos minerales críticos, la integración con China será una condición necesaria. Sin embargo, los términos de integración deben diseñarse con cautela para evitar la formación de clústeres de extracción que operen como enclaves. Los países deben buscar una participación ambiciosa y significativa en toda la cadena de valor para transformar el stock de recursos naturales no renovables en un desarrollo perdurable para su población.

Abordaje de las restricciones al comercio de servicios

Los acuerdos comerciales tienden a ser más restrictivos respecto de los servicios, ya sea porque los excluyen del acuerdo o porque imponen barreras más altas para su comercio. El Gráfico 4.20 muestra el Índice de restricción del comercio de servicios (STRI, Service Trade Restrictiveness Index) elaborado por la OCDE en 2024 para seis países latinoamericanos (los disponibles en el conjunto de datos), su media simple y la media de países de Europa continental.

Gráfico 4.20
Índice de restricción al comercio de servicios (STRI), 2024



Nota: Cada color representa un sector de servicios, y cada punto corresponde a un subsector según la clasificación STRI. América Latina y Europa muestran las medias de los países.

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

En promedio, las restricciones de América Latina son ampliamente comparables con las europeas, aunque, en general, ligeramente más altas. Colombia, México y Perú presentan restricciones relativamente fuertes en algunos subsectores de redes digitales, mientras que la mayoría de los países latinoamericanos imponen mayores restricciones en los subsectores de la cadena de suministro de transporte y distribución, que afectan en forma directa a la competitividad de los países participantes en las CGV. En cambio, aunque la media europea es superior en transporte aéreo, las restricciones de la mayor parte de las otras actividades son menos estrictas que en la mayoría de los países latinoamericanos. Aligerar las restricciones en las actividades incluidas en el grupo de cadena de suministro de transporte y distribución puede fomentar la competencia y reducir los costos de logística y de transporte, lo que favorecería la integración tanto a nivel regional como global.

La respuesta a las medidas comerciales estadounidenses

El "Día de la Liberación" no tiene precedentes en la historia moderna del comercio. Uno de los garantes del sistema comercial basado en reglas optó por un camino diferente e impuso aranceles que contravienen diversas normas de la OMC, como la cláusula de no discriminación. Además, Estados Unidos está trabajando para inducir a los países a firmar acuerdos bilaterales con nuevas condiciones. El problema de esta estrategia es que los países que aceptan firmar este tipo de acuerdos también violarían las normas de la OMC. Esto supone el riesgo de regresar a un mundo proteccionista donde las economías más fuertes impongan las reglas, mientras que los países más pequeños tendrían pocas opciones si se vulneraran las condiciones, ante la ausencia de un mecanismo multilateral de resolución de controversias bien aceitado.

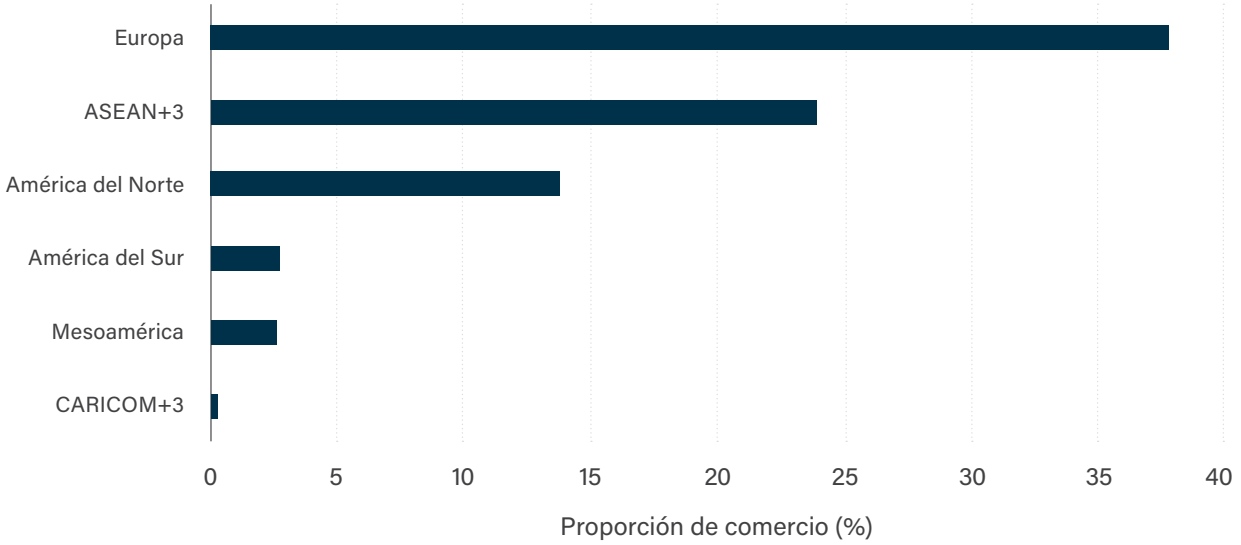
Algunos analistas, entre ellos Hinz et al. (2025), sostienen que los países deben adoptar una respuesta coordinada de modo tal que le resulte muy costoso a Estados Unidos continuar con la iniciativa comercial lanzada, pero sin infringir las normas actuales de la OMC. Los autores proponen que una coalición de países (concretamente la UE, Canadá, México, Corea del Sur y Brasil), que representan más del 50 % de las importaciones estadounidenses, acuerde una estrategia coordinada de represalias. Si bien el tamaño del mercado estadounidense limita la influencia de cualquier país que negocie solo, una respuesta coordinada implicaría un costo demasiado alto como para que Estados Unidos lo desconociera, y podría disuadir los incentivos para que este país continuara con los aranceles programados. El objetivo es llevar adelante una acción colectiva por la que se torne muy gravoso para las grandes economías imponer condiciones comerciales que perjudiquen a sus contrapartes y, de este modo, se reduzcan los incentivos para aplicar una escalada arancelaria. Tal represalia constituiría un instrumento legítimo según las normas de la OMC.

Para las economías de ALC, un sistema comercial basado en reglas es de vital importancia. Al ser economías relativamente pequeñas, tienen poco poder en las negociaciones de comercio que lleva adelante la diplomacia transaccional. Los países de la región deben apoyar activamente y participar en iniciativas coordinadas como la que se acaba de proponer.

Capítulo 4 Apéndice

Este apéndice proporciona información adicional y aclaraciones sobre las figuras, gráficos y tablas presentados a lo largo de este capítulo. En particular, detalla la composición de los grupos regionales y de ingreso utilizados en cada gráfico.

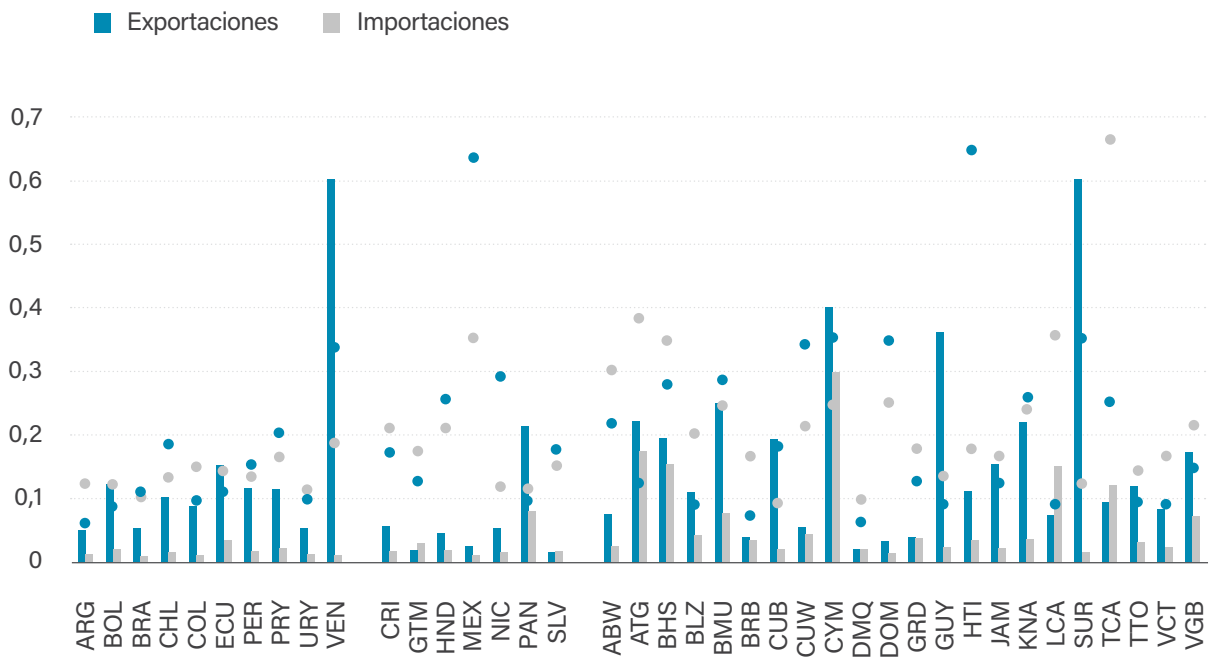
Gráfico 4.A.1
Apertura comercial (bienes y servicios) en subregiones de ALC y referentes (%)



Nota: El eje x muestra la proporción del comercio regional respecto del comercio total mundial.

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

Gráfico 4.A.2
Índice de concentración de bienes y contrapartes por países

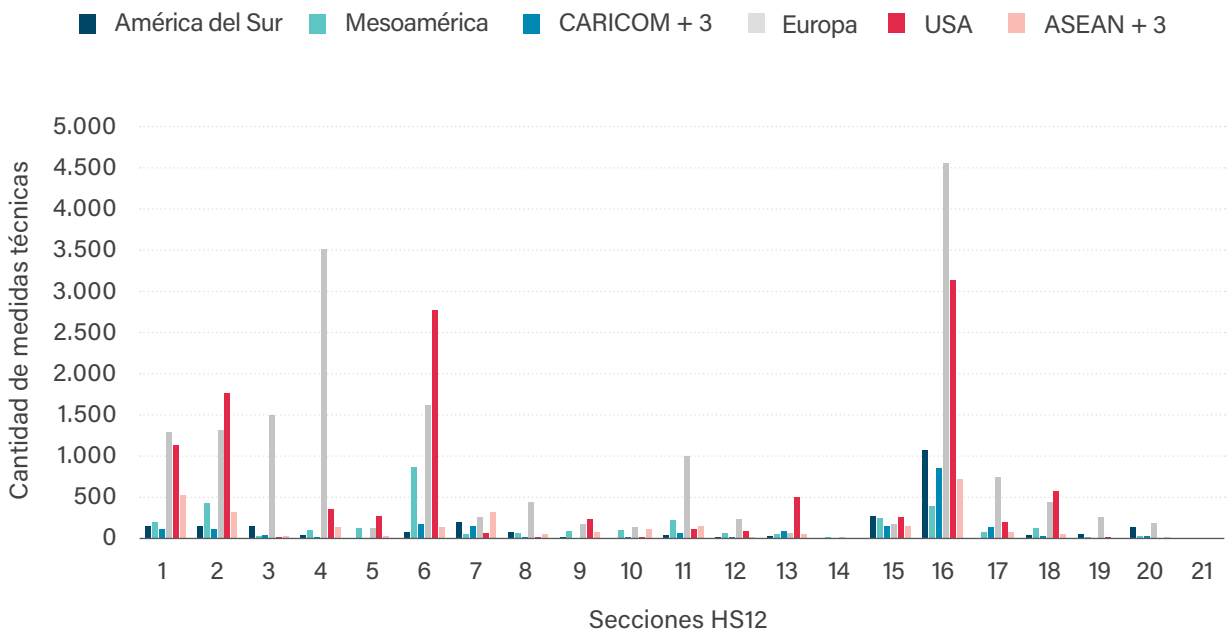


Nota: Las barras muestran el HHI calculado por bienes, mientras que las formas representan el índice calculado por contrapartes comerciales. El azul claro indica exportaciones y el gris, importaciones, en cada caso. La composición regional se detalla en el apéndice de este capítulo, disponible en línea.

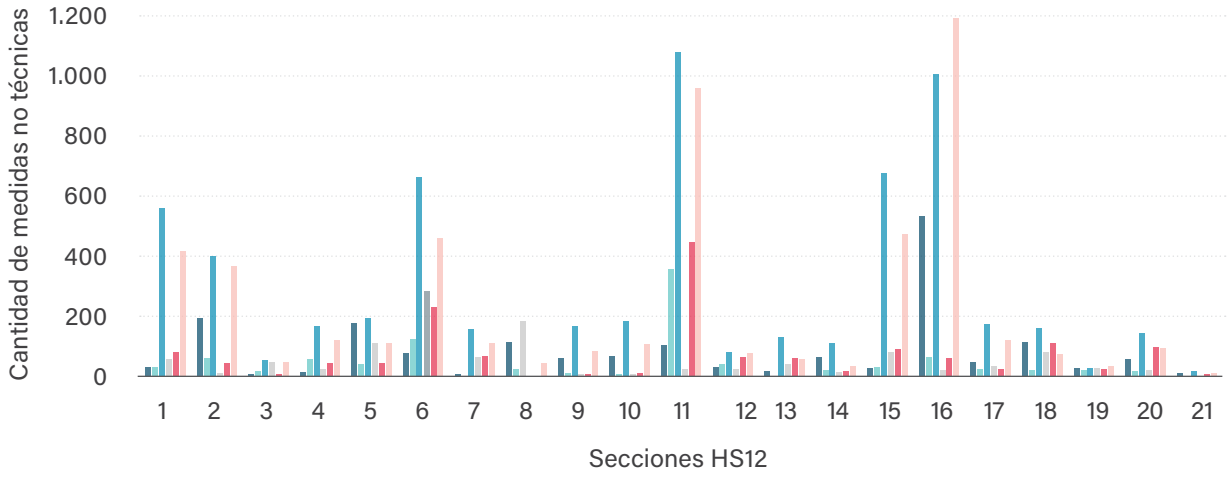
Fuente: Autores basados en datos de la UNCTAD, recuperados de The Growth Lab de la Universidad de Harvard (2025).

Gráfico 4.A.3
Medidas comerciales técnicas y no técnicas por sección del SA 2012

Panel A. Técnicas



Panel B. No técnicas

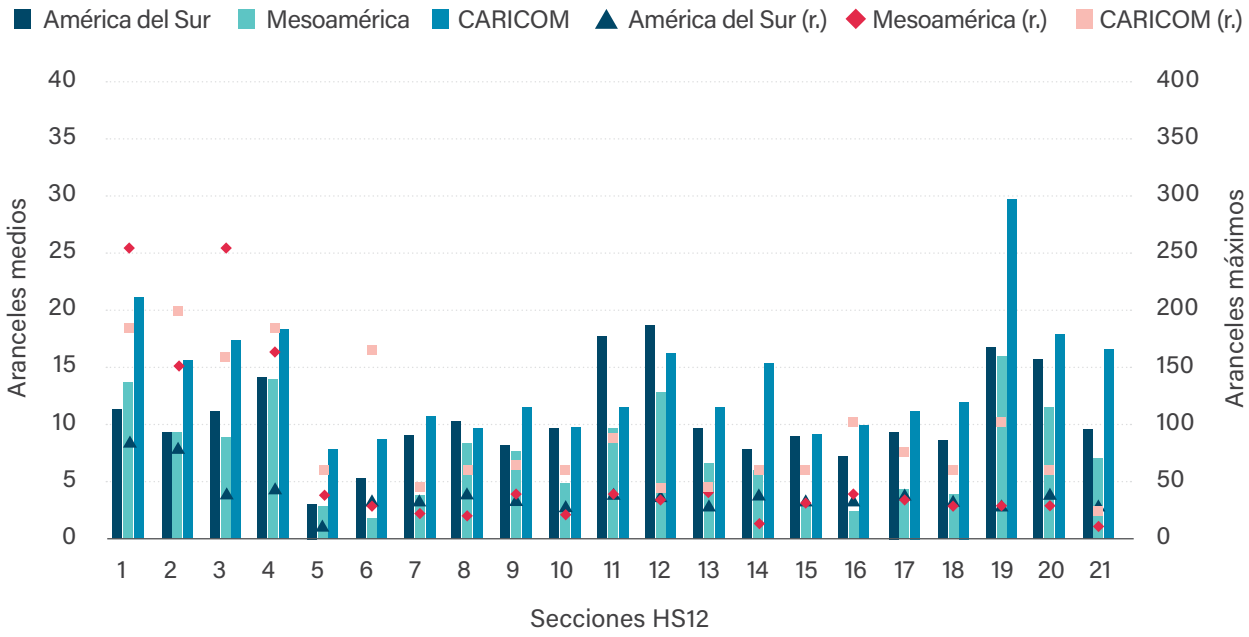


Nota: Los gráficos muestran la cantidad de medidas comerciales técnicas (Panel A) y no técnicas (Panel B) por sección y región. Los valores están calculados como la media simple de la cantidad de medidas entre países.

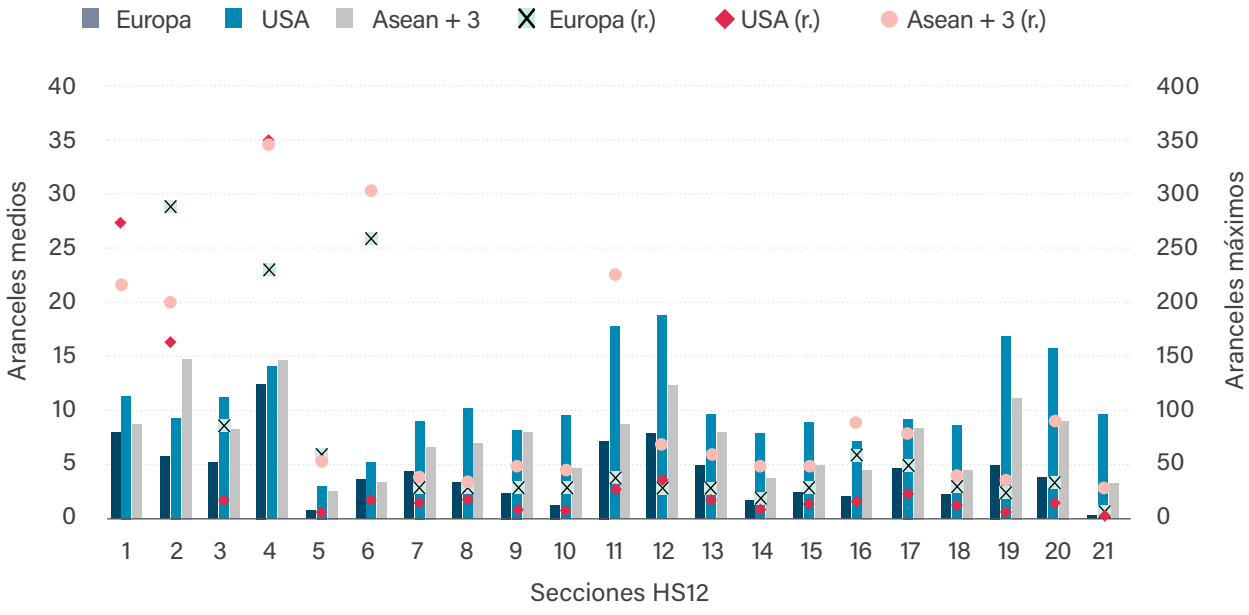
Fuente: Autores basados en datos de la UNCTAD (2025).

Gráfico 4.A.4
Aranceles por sección del SA 2012

Panel A. Región



Panel B. Referentes



Nota: Los números del eje X representan capítulos de la clasificación SA6. Las barras muestran los aranceles medios (eje izquierdo), mientras que las formas indican los aranceles máximos (eje derecho). Europa en el sector 1 y ASEAN+3 en el sector 3 fueron excluidos porque arrojaban valores atípicos que distorsionaban el gráfico, pues alcanzaron 555 y 800,3, respectivamente

Fuente: Autores basados en datos de World Integrated Trade Solution (2025).

Grupos de secciones del SA12

Productos agroalimentarios y naturales:

1. Animales vivos y productos del reino animal
2. Productos del reino vegetal
3. Grasas y aceites animales o vegetales
4. Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre
5. Productos minerales

Productos químicos y derivados:

6. Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas
7. Plásticos y caucho

Manufacturas ligeras y bienes de consumo:

8. Pieles, cueros, peletería y manufacturas de estas materias
9. Madera y manufacturas de madera; corcho y sus manufacturas; manufacturas de espartería o cestería
10. Pasta de madera; papel y cartón
11. Materias textiles y sus manufacturas
12. Calzado, tocados, paraguas, bastones
13. Manufacturas de piedra, yeso, cemento; productos cerámicos; vidrio y sus manufacturas
14. Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas
15. Metales comunes y manufacturas de metal común
20. Artículos manufacturados diversos

Manufacturas pesadas y bienes de capital:

16. Máquinas y aparatos; material eléctrico y sus partes
17. Vehículos, aeronaves, barcos y equipos de transporte asociados

Otros:

18. Instrumentos ópticos, fotográficos, de medición y médicos
19. Armas y municiones
21. Objetos de arte o colección y antigüedades

Grupos de países utilizados en cada gráfico y cuadro

Gráfico 4.1

- **Mesoamérica:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá.
- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.
- **CARICOM+3:** Antigua y Barbuda, Aruba, Belice, Barbados, Bermudas, Cuba, Islas Caimán, Curazao, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Las Bahamas, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago.
- **ASEAN+3:** Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Myanmar, RDP Lao, Singapur, Tailandia, Vietnam.

Gráficos 4.2, 4.3 y 4.4

- **Mesoamérica:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá.
- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.
- **CARICOM+3:** Antigua y Barbuda, Aruba, Belice, Barbados, Bermudas, Cuba, Islas Caimán, Curazao, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Las Bahamas, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago.
- **ASEAN+3:** Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Myanmar, RDP Lao, Singapur, Tailandia, Vietnam.
- **Europa:** Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumanía, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Ucrania.
- **América del Norte:** Canadá, Estados Unidos.

Gráficos 4.5 y 4.6

- **ALC:** Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

- **OCDE:** Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía.

Gráfico 4.8

- **América Latina:** Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.

- **Europa:** Alemania, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania.

- **ASEAN:** Brunéi, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam.

Gráficos 4.10 y 4.11

- **Mesoamérica:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá.

- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

- **CARICOM+3:** Antigua y Barbuda, Aruba, Belice, Barbados, Bermudas, Cuba, Islas Caimán, Curazao, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Las Bahamas, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago

- **ASEAN+3:** Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Myanmar, RDP Lao, Singapur, Tailandia, Vietnam.

- **Europa:** Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y

Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumanía, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Ucrania.

- **América del Norte:** Canadá, Estados Unidos.

Cuadro 4.1

- **MERCOSUR:** Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.
- **Alianza del Pacífico:** Chile, Colombia, México, Perú.
- **CAN (Comunidad Andina):** Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú.
- **MCCA + República Dominicana:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá.
- **CARICOM:** Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Las Bahamas, Surinam, Trinidad y Tobago.
- **Unión Europea:** Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Suecia.
- **T-MEC:** Canadá, Estados Unidos, México.
- **ASEAN+3:** Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Myanmar, RDP Lao, Singapur, Tailandia, Vietnam.

Gráfico 4.12

- **A+3 (Asean + 3):** Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, RPD Lao, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Vietnam.
- **Europa:** Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Rumanía, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Ucrania.
- **América del Norte:** Canadá, Estados Unidos.

Gráfico 4.13

- **ASEAN+3:** Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Myanmar, RPD Lao, Singapur, Tailandia, Vietnam.

- **Europa:** Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, Suecia, Suiza, Ucrania.

- **América del Norte:** Canadá, Estados Unidos.

- **CARICOM+3:** Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Las Bahamas, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago.

- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

- **Mesoamérica:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá.

Gráfico 4.14

- **Europa:** Albania, Andorra, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Rusia, Francia, Grecia, Islandia, Macedonia del Norte, Moldavia, Noruega, Reino Unido, Suiza, Ucrania.

- **ASEAN+3:** Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Malasia, RPD Lao, Tailandia.

Gráfico 4.15

- **Europa:** Albania, Alemania, Andorra, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Moldavia, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Ucrania.

- **ASEAN+3:** Brunéi, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Macao, Malasia, Myanmar, RPD Lao, Singapur, Tailandia, Vietnam.

- **América del Norte:** Canadá, Estados Unidos.

- **CARICOM+3:** Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Belice, Bermudas, Cuba, Curazao, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Las Bahamas, República Dominicana, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago.

- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

- **Mesoamérica:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, México.

Gráfico 4.16

- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay.

- **Mesoamérica:** Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua.

Gráfico 4.17

- **América del Sur:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay.

Referencias

Adamopoulos, T. y Leibovici, F. (2024). *Trade risk and food security*. https://doi.org/10.20955/wp.2024.004

Aguiar, A., Chepeliev, M., Corong, E. y Van Der Mensbrugghe, D. (2022). The global trade analysis project (GTAP) database: Version 11. *Journal of Global Economic Analysis*, *7*(2).

ALADI. (2024). Informe sobre la evolución de los acuerdos regionales y de alcance parcial de los países miembros (DI 3242).

ALADI. (2025). Aprovechamiento de las preferencias arancelarias en los acuerdos de la ALADI (SEC 254).

Alfaro-Urena, A., Manelici, I. y Vasquez, J. P. (2019). *The effects of multinationals on workers: Evidence from Costa Rica*.

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

Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C. y Allub, L. (2018). *RED 2018. Instituciones para la productividad: Hacia un mejor entorno empresarial*.

Antràs, P. (2020). *De-globalisation? Global value chains in the post-COVID-19 age*. National Bureau of Economic Research.

Atkin, D., Costinot, A. y Fukui, M. (2025). *Globalization and the ladder of development: Pushed to the top or held at the bottom?*

Baldwin, R. (2022, 31 de agosto). *The peak globalisation myth: Part 1*. CEPR. https://cepr.org/voxeu/columns/peak-globalisation-myth-part-1

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

Banco Mundial. (2025b). *World Bank Open Data*. World Bank Open Data. https://data.worldbank.org

Blyde, J. S. (2024). *Barriers or enablers? Towards trade-compatible technical measures in Latin America and the Caribbean*.

CEPAL. (2019). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe, 2019: Recuperación en un contexto de incertidumbre*. Naciones Unidas, CEPAL.

Cont, W., Uesu, E., Pietti, D., Rueda, C., Olivares, H., Álvarez, D., Bondorevsky, D., Cruz, S., Lleras, G. y Kairuz Díaz, K. (2024). *IDEAL: Los pasos fronterizos terrestres como espacios de integración regional y desarrollo*.

Cont, W., Uesu, E., Pietti, D., Rueda, C., Olivares, H., Álvarez, D., Bondorevsky, D., Cruz, S., Lleras, G., Kairuz Díaz, K. y Chanis, C. (2025). *IDEAL: Land border crossings as spaces for regional integration and development. Executive summary*. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2427

Dix-Carneiro, R. (2014). Trade liberalization and labor market dynamics. *Econometrica*, *82*(3), 825–885.

Dix-Carneiro, R. y Kovak, B. K. (2017). Trade liberalization and regional dynamics. *American Economic Review*, *107*(10), 2908–2946.

Departamento de Transporte de Estados Unidos. Oficina de Estadísticas de Transporte [U.S. Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics] (2019). *Freight Facts and Figures*. https://doi.org/10.21949/1503653

Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F. y Ruta, M. (2024). The return of industrial policy in data. *The World Economy*, *47*(7), 2762–2788.

Froman, M. B. G. (2025, 11 de agosto). After the trade war. *Foreign Affairs*, *104*(5). https://www.foreignaffairs.com/united-states/after-trade-war-michael-froman

Ganapati, S. y Wong, W. F. (2023). How far goods travel: Global transport and supply chains from 1965–2020. *Journal of Economic Perspectives*, *37*(3), 3–30. https://doi.org/10.1257/jep.37.3.3

Hallak, J. C., Ghezzi, P., Valdés Conroy, H., Elverdin, P., Stein, E. H., Ordoñez, R., Salazar, L. e IDB Invest. (2022). Public goods to support the integration of agribusinesses into international agrifood value chains. En *Competing in agribusiness: Corporate strategies and public policies for the challenges of the 21st century*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0004347

Helpman, E., Itskhoki, O., Muendler, M.-A. y Redding, S. J. (2017). Trade and inequality: From theory to estimation. *The Review of Economic Studies*, *84*(1), 357–405. https://doi.org/10.1093/restud/rdw025

Hinz, J., Schularick, M., Head, K., Mejean, I. y Ornelas, E. (2025, 27 de julio). *An alliance for open trade: How to counter Trump's tariffs* [Entrada en sitio web]. CEPR. https://cepr.org/voxeu/columns/alliance-open-trade-how-counter-trumps-tariffs

Irwin, D. A. (2020, 23 de abril). *The pandemic adds momentum to the deglobalization trend*. Peterson Institute for International Economics (PIIE). https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/pandemic-adds-momentum-deglobalization-trend

Irwin, D. A. (2025). Does trade reform promote economic growth? A review of recent evidence. *The World Bank Research Observer*, *40*(1), 147–184.

Juhász, R. y Steinwender, C. (2018). *Spinning the web: The impact of ICT on trade in intermediates and technology diffusion*. National Bureau of Economic Research.

Miroudot, S. y Cadestin, C. (2017). *Services in global value chains: From inputs to value-creating activities* (OECD Trade Policy Papers No. 197). OCDE. https://doi.org/10.1787/465f0d8b-en

Moreira, M. M., Stein, E. H., Li, K., Merchán, F., Martincus, C. V., Blyde, J. S., Trachtenberg, D., Cornick, J., Frieden, J. y Chatruc, M. R. (2019). *Trading promises for results: What global integration can do for Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.

OCDE. (2018). *OECD statistics on international trade in services, Volume 2017 Issue 2: Detailed tables by partner country*. OCDE. https://doi.org/10.1787/sits-v2017-2-en

OCDE. (2024). *OECD Data Explorer ▪ Services Trade Restrictiveness Index by services sector*. https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_STRI%40DF_STRI_MAIN&df[ag]=OECD.TAD.TPD&dq=A.....&pd=%2C&to[TIME_PERIOD]=false

Organización Mundial del Comercio (OMC). (s/f). *Dispute settlement: Chronological list of disputes cases*. Recuperado el 10 de octubre de 2025 de https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

Pavcnik, N. (2017). *The impact of trade on inequality in developing countries (NBER Working Paper No. 23878).* National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.3386/w23878

Sanguinetti, P., Moncarz, P., Vaillant, M., Allub, L., Juncosa, F., Barril, D., Cont, W. y Lalanne, Á. (2022). *Pathways to integration: Trade facilitation, infrastructure, and global value chains*. CAF.

Servicio Geológico de Estados Unidos. (2023). *U.S. Geological Survey*. https://www.usgs.gov/

SUNAT. (2018). *Memoria Anual 2018*. https://www.sunat.gob.pe/cuentassunat/planestrategico/memoria/memoria2018.pdf

Teti. (s/f). *The Global Tariff Database: U.S. Trade War Extension (v_2025-10) from Rodríguez-Clare et al. (2025), based on the methodology developed in Teti (2024)* [conjunto de datos].

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

UNCTAD. (s/f). Non-tariff measures: Definitions and basic facts. En *A Practical Guide to the Economic Analysis of Non-Tariff Measures*.

UNCTAD. (2021). *UNCTADstat Data Centre*. https://unctadstat.unctad.org/datacentre/reportInfo/US.TransportCosts

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

Vaillant, M. (2024, 9 de diciembre). *¿Qué ropa nos ponemos: Libre comercio o proteccionismo?* Búsqueda. https://www.busqueda.com.uy/opinion-y-analisis/que-ropa-nos-ponemos-libre-comercio-o-proteccionismo-n5394765

World Integrated Trade Solution. (2025). *WITS - TRAINS Bulk Export Data*. https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/AdvanceQuery/TRAINSBulkExport/TRAINSBulkExportQueryDefination.aspx?Page=TRAINSBulkExport

5

Superar la fricción regulatoria y el estrecho espacio fiscal

229
Fricción regulatoria, gobernanza y el camino hacia la reforma en ALC

257
Espacio fiscal: limitaciones y oportunidades para la inversión productiva

270
Financiación sostenible e innovadora: instrumentos y mercados

277
Referencias

Capítulo 5.

SUPERAR LA FRICCIÓN REGULATORIA Y EL ESTRECHO ESPACIO FISCAL

Cabral, Guillermo | Ferrer, Roberto | Valer, Paola | Asistente de investigación: Lorena Cuenca

Resumen

En este capítulo, se evalúan dos limitaciones interconectadas que obstaculizan el crecimiento del sector privado y el desarrollo sostenible de la región. En primer lugar, se identifica el problema de la fricción regulatoria. Si bien muchos países de América Latina y el Caribe (ALC) han avanzado en la simplificación de los procedimientos administrativos (y redujeron la burocracia asociada con la apertura de un negocio o la realización de una transacción comercial), la región aún está muy rezagada con respecto a sus pares de la OCDE. Más importante aún, concentrarse en la mera simplificación es insuficiente. Un impedimento importante radica en la mala calidad de la gobernanza regulatoria: los procesos institucionales para diseñar, aplicar y revisar las regulaciones. Herramientas como los análisis de impacto regulatorio (AIR), una evaluación ex post sólida y una coordinación efectiva de los gobiernos subnacionales están poco desarrolladas, lo que conduce a una acumulación de reglas ineficientes y obsoletas que sofocan la innovación y la inversión. Fortalecer las instituciones reguladoras y adoptar un enfoque de gobierno en conjunto es esencial para hacer del Estado un facilitador estratégico de los negocios, en lugar de que sea un impedimento. En segundo lugar, en el capítulo se aborda la restricción que importa el espacio fiscal limitado. La capacidad de los gobiernos de ALC para financiar bienes públicos que mejoren el crecimiento (infraestructura, capital humano) se ve seriamente condicionada por debilidades estructurales de las finanzas públicas. La recaudación tributaria continúa siendo baja en comparación con las economías avanzadas, y depende en gran medida de impuestos indirectos menos progresivos, a la vez que subutiliza los impuestos sobre la renta personal y los bienes. Al mismo tiempo, el gasto público está dominado por gastos corrientes rígidos, y la inversión de capital a menudo no satisface las necesidades de desarrollo. Factores agravantes son la alta deuda pública y el aumento de los costos del servicio de la deuda, que cada vez más corren de lugar el gasto productivo. Para romper este círculo vicioso, los países deben llevar a cabo reformas fiscales integrales que mejoren la eficiencia tributaria, fortalezcan la calidad del gasto público y se beneficien de mecanismos de financiamiento innovadores, como los bonos verdes, sociales y sostenibles (GSSS), con miras a movilizar recursos en pos de un futuro productivo y resiliente.

Fricción regulatoria, gobernanza y el camino hacia la reforma en ALC

La regulación es omnipresente. Sus objetivos incluyen reducir las emisiones de carbono y mejorar la calidad del aire, garantizar la estabilidad de los sistemas financieros, fomentar un entorno de negocios que libere el potencial productivo de las empresas, crear reglas de juego parejas y proteger a los consumidores de fraudes, la desinformación y los monopolios. Sin embargo, la regulación, ya sea que logre o no estos objetivos, tiene costos. Los económicos son multifacéticos y amplios, y van desde gastos financieros y administrativos cuantificables hasta impactos menos tangibles pero significativos sobre la eficiencia, la innovación y el desempeño económico general.

Las regulaciones mal diseñadas, obsoletas o demasiado complejas pueden obstaculizar la gestión empresarial, distorsionar la asignación de recursos y ralentizar el ritmo de la innovación (OCDE, 2003). Los marcos regulatorios engorrosos también pueden afectar negativamente la productividad y el PIB per cápita (Castilla et al., 2004). Además, las regulaciones y la carga acumulada de diferentes trámites ante múltiples instituciones y niveles de gobierno pueden generar grandes obstáculos para que se creen nuevas empresas, para que las empresas existentes crezcan y para que las empresas ineficientes salgan del mercado. A su vez, ello limita la competencia, sofoca el espíritu emprendedor y reduce la creación de empleo. Estas situaciones son más desafiantes para las pequeñas y medianas empresas (pymes), pero, cuando las regulaciones ineficientes bajan el rendimiento y socavan la competitividad, imponen costos a la sociedad en su conjunto al limitar el crecimiento económico y las opciones de los consumidores (OCDE, 2001).

La burocracia y las restricciones burocráticas pueden actuar como un "impuesto en la sombra" sobre el capital, desalentando la inversión y dando lugar a una asignación ineficiente del capital a las empresas. Existen estudios que estiman que estos factores pueden conducir a pérdidas sustanciales del PIB. Investigaciones recientes muestran que en siete economías europeas desarrolladas, el costo económico de la burocracia supera los USD 154.000 millones anuales, del cual cerca de dos tercios surge de la subinversión. A nivel de país, cuando se calcula como porcentaje del PIB, el costo de la burocracia varía ampliamente, desde el 0,10 % del PIB en el Reino Unido hasta el 3,9 % en Francia (Pellegrino y Zheng, 2024). En Chile, el costo estimado de la burocracia es del 7,3 % del PIB, en gran parte debido a la subinversión y la mala asignación de capital (Dejbord Sawan y Ugarte, 2025).

La complejidad administrativa socava la eficacia de las políticas, en particular para las empresas. Cuando la carga regulatoria se percibe excesiva, erosiona el respeto por la ley y puede disminuir las tasas de cumplimiento. Los datos muestran que las transacciones regulatorias y fiscales complejas generan tasas más altas de evasión fiscal y dificultan la formalización empresarial.[1] En esencia, las altas barreras administrativas incentivan a

1. En el Capítulo 2, se exploran los determinantes institucionales de la informalidad, entre ellos, la capacidad del Estado y el marco regulatorio.

las empresas a evitar o eludir las regulaciones, lo que impide que las políticas públicas alcancen los objetivos económicos o sociales previstos (Acevedo et al., 2018a).

Diseñar políticas que logren objetivos públicos y, al mismo tiempo, reduzcan al mínimo estas cargas es un punto fundamental. En América Latina y el Caribe (ALC), impulsar la productividad requiere fortalecer el marco institucional que rige el entorno de negocios. Un Estado que actúe como facilitador estratégico, con políticas regulatorias eficientes y capacidad para ejecutar políticas de transformación productiva, es fundamental para desbloquear el potencial de crecimiento de la región.

El camino de la reforma regulatoria en ALC evidencia avances, pero el destino, un entorno de negocios más dinámico y competitivo, permanece distante. Si bien la región ha logrado importantes logros en la simplificación de trámites administrativos para reducir la carga regulatoria, persisten grandes desafíos. Aumentar la productividad implica mejorar la calidad de los procesos regulatorios, fortalecer la gobernanza regulatoria y garantizar que el Estado actúe como facilitador estratégico en lugar de ser un obstáculo para el desarrollo del sector privado.

En la primera parte de este capítulo, se examina la carga regulatoria sobre el sector privado en ALC, se evalúan aspectos de la gobernanza regulatoria en la región y se analizan posibles soluciones para mitigar los impactos negativos. La carga que se estudia se define, en gran medida, por los costos administrativos de cumplimiento normativo o burocracia, un subconjunto de los costos en los que incurren las empresas, que también incluye costos de capital, y costos indirectos o de eficiencia (OCDE, 2001).

Diagnóstico I: El panorama de negocios en ALC evoluciona

El entorno de negocios es un impulsor muy estudiado y comprobado del desempeño económico del sector privado a lo largo del ciclo de vida de una empresa, que influye directamente en la inversión, la creación de empleo y el dinamismo económico. Su efecto depende de varios factores clave: facilidad para abrir y consolidar un negocio; infraestructura confiable y asequible; un mercado laboral y un sector financiero que funcionen bien; y un marco regulatorio justo, transparente y predecible. Además, un entorno fiscal sólido, mecanismos confiables de resolución de controversias, mercados competitivos y procedimientos de insolvencia eficientes son esenciales para el desarrollo del sector privado y la prosperidad económica general (Banco Mundial, 2020a).

Estos factores operan de múltiples maneras. Por ejemplo, la capacidad de las empresas nuevas y más productivas para ingresar al mercado, y de las menos productivas para salir de él, afecta la asignación de recursos, la eficiencia de la "destrucción creativa" y la velocidad a la que los emprendedores lanzan nuevos proyectos y sostienen los exitosos, todo lo cual tiene enorme influencia en el crecimiento de la productividad total (Sanguinetti et al., 2013; Castilla et al., 2004).

En reconocimiento de esta situación, muchos países de ALC han iniciado grandes reformas en los últimos 20 años. Una de las áreas de foco ha sido la reducción de las cargas administrativas que enfrentan los emprendedores.

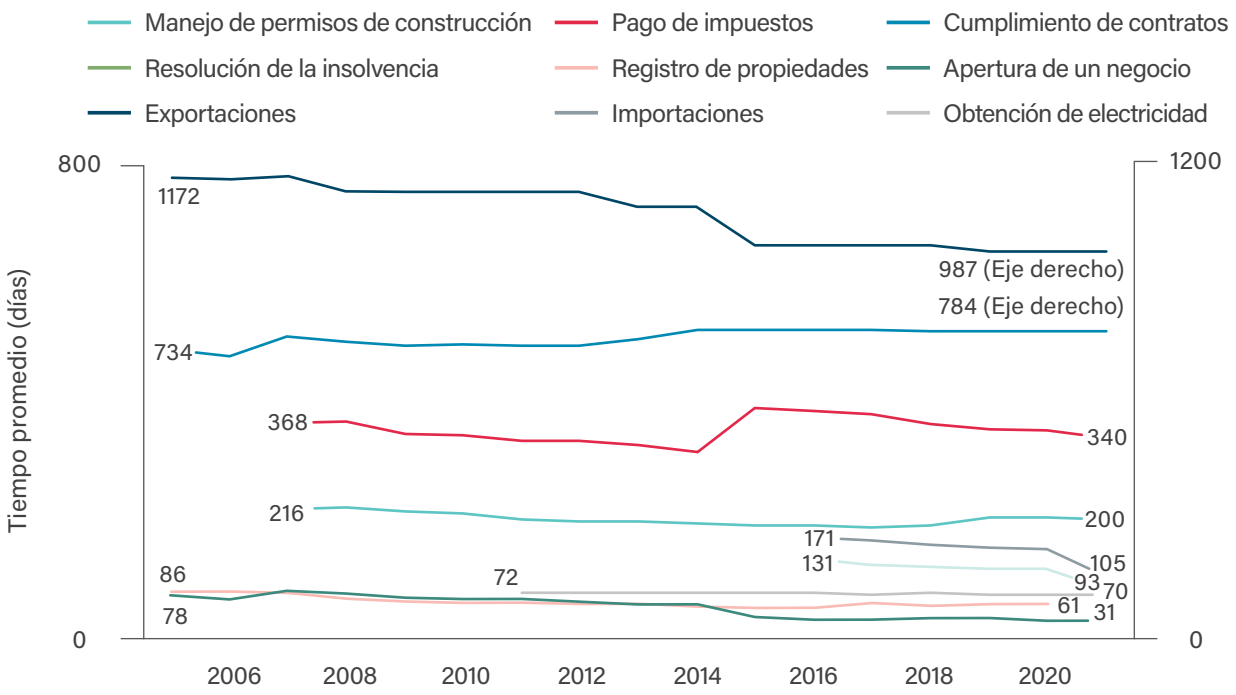
Este recorrido de reformas de la región arrojó resultados tangibles y manifiesta una tendencia positiva hacia una mayor eficiencia administrativa. Un análisis de los datos históricos de los informes *Doing Business* del Banco Mundial revela que, entre 2004 y 2020, el tiempo y el costo que demandaban las operaciones comerciales fundamentales disminuyeron sustancialmente. Como ilustra el Gráfico 5.1, el tiempo medio necesario para abrir un negocio se desplomó de 78 a 31 días, lo que representa una caída del 55 %.

Del mismo modo, se logró un ahorro de tiempo significativo en el registro de propiedades (cerca de un 30 % menos) y realizar comercio transfronterizo (una mejora del 30 % para las exportaciones y de casi un 40 % para las importaciones). En forma análoga, los costos, medidos en función de varias referencias específicas (como porcentaje de ingresos o valor de activos), también disminuyeron, y las reducciones más sustanciales se observaron en las categorías de apertura de un negocio y de obtención de electricidad.

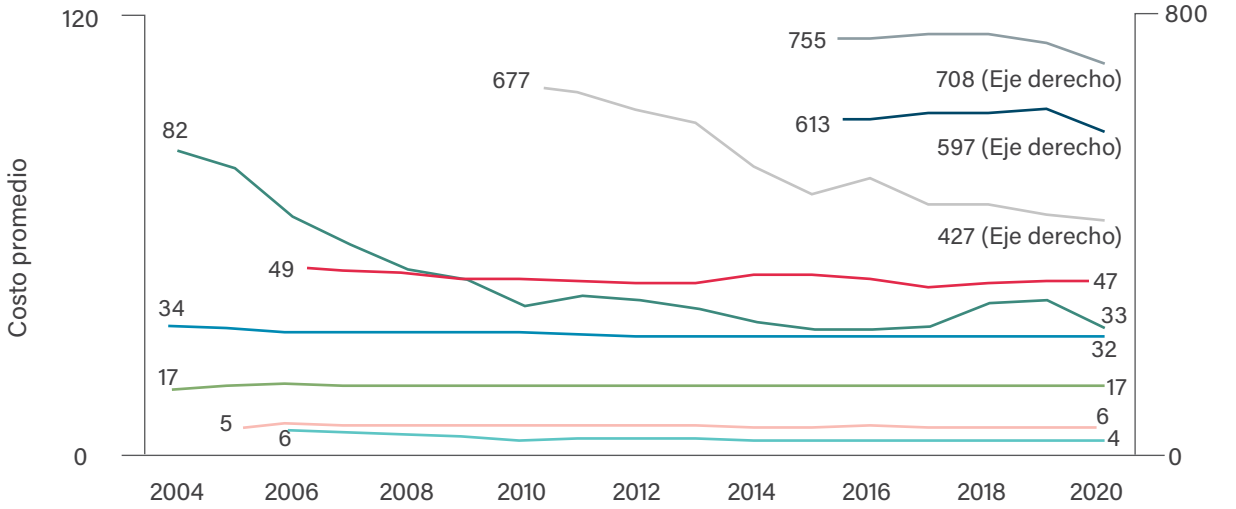
A pesar de estos avances, ALC sigue muy por detrás a los países de ingreso alto de la OCDE. El Gráfico 5.2 muestra que abrir un negocio o registrar propiedades aún demanda cerca del triple de tiempo en ALC, mientras que el comercio transfronterizo lleva de nueve a diez veces más. La brecha de costos es igualmente marcada: abrir un negocio cuesta diez veces más; importar, unas seis veces más y exportar, 3,5 veces más. Por otro lado, afrontar los costos de insolvencia cuesta el doble, y el cumplimiento de los contratos, así como el registro de propiedades, es alrededor de un 50 % más caro. Agrava estos problemas el hecho de que algunas categorías específicas casi no experimentaron cambios cuantificables, o experimentaron muy pocos, en el período analizado. El Gráfico 5.3 presenta un comportamiento similar para otras mediciones de los mismos factores: cantidad promedio de trámites, pagos y puntuaciones del informe *Doing Business*.

Gráfico 5.1
Evolución de la carga regulatoria en ALC

Panel A. Tiempo promedio (días)



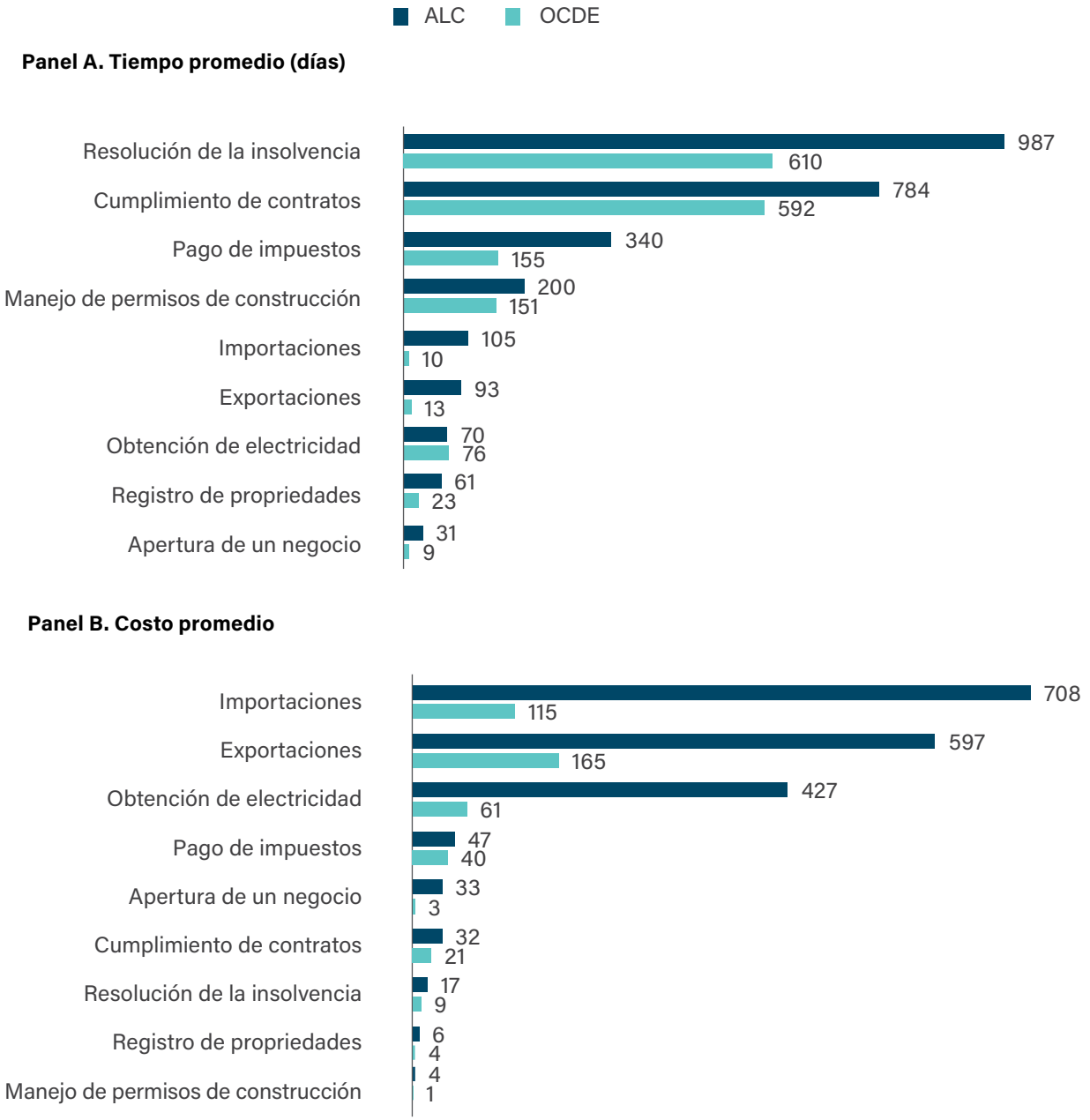
Panel B. Costo promedio



Nota: Panel A: Los promedios surgen de datos de 29 países de ALC. Los valores para el *cumplimiento de contratos y la resolución de la insolvencia* corresponden al eje derecho. El tiempo se mide en horas invertidas para p*agar impuestos y exportaciones/importaciones*. Panel B: los valores para *obtención de electricidad, exportaciones e importaciones* corresponden al eje del lado derecho. Los costos se miden de la siguiente manera: *Manejo de permisos de construcción*: % del valor del almacén; *cumplimiento de contratos*: % de demandas; *obtención de electricidad*: % del ingreso per cápita; *pago de impuestos*: % de ganancia; *registro de propiedades*: % del valor de la propiedad; *resolución de la insolvencia*: % del patrimonio; *apertura de un negocio*: % promedio del ingreso per cápita (hombres y mujeres); *exportaciones/importaciones*: USD.

Fuente: Elaboración propia a partir del informe *Doing Business* (Banco Mundial, 2020).

Gráfico 5.2
Carga regulatoria: ALC y OCDE, 2020

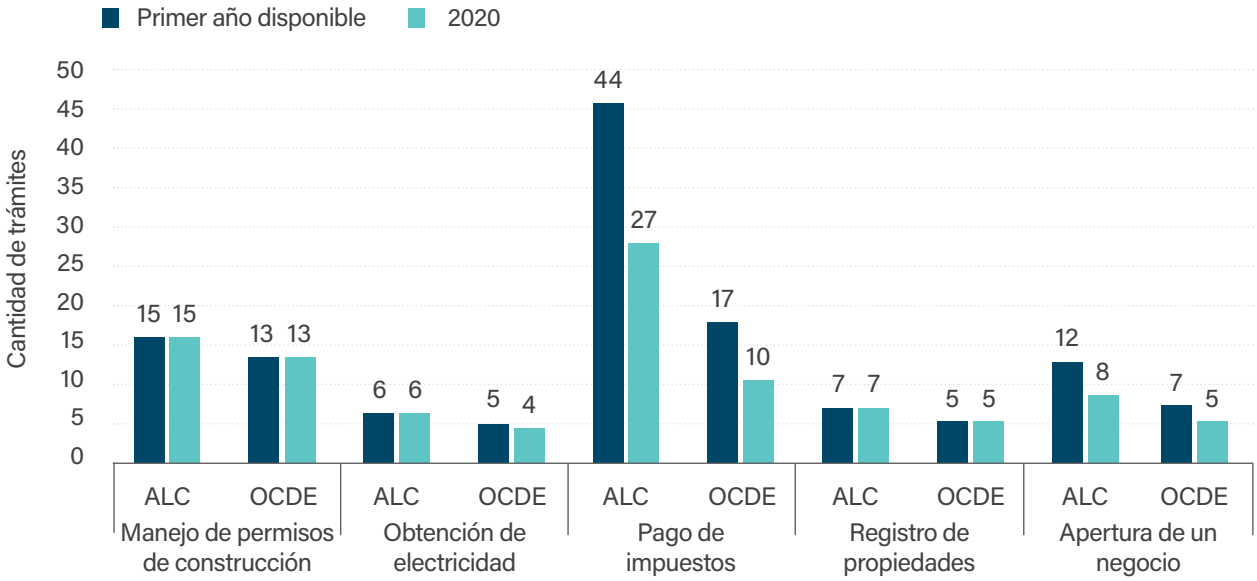


Nota: En el Panel A, el tiempo se mide de la siguiente manera: *pago de impuestos*, en horas por año; *importaciones y exportaciones*, en horas. En el Panel B, los costos se miden de la siguiente manera: *apertura de un negocio y obtención de electricidad*, como porcentaje del ingreso per cápita; *manejo 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. OCDE incluye solo miembros de altos ingresos.

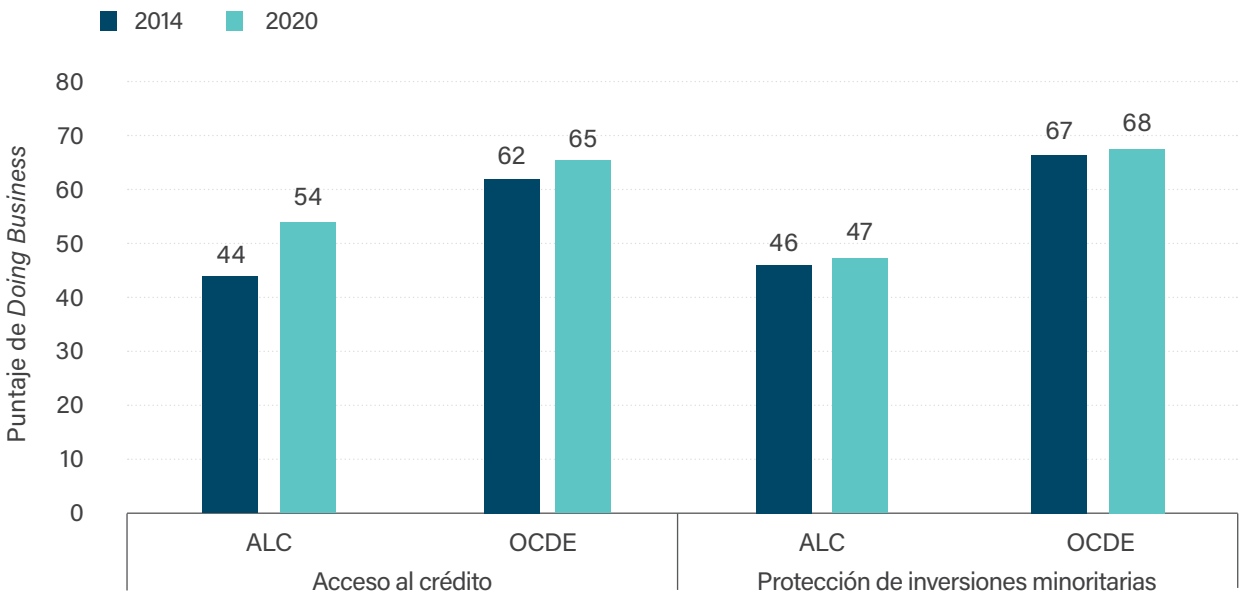
Fuente: Elaboración propia a partir del informe *Doing Business* (Banco Mundial, 2020).

Gráfico 5.3
Eficiencia de procesos: ALC y OCDE

Panel A. Cantidad promedio de trámites



Panel B. Puntuación promedio del informe *Doing Business*



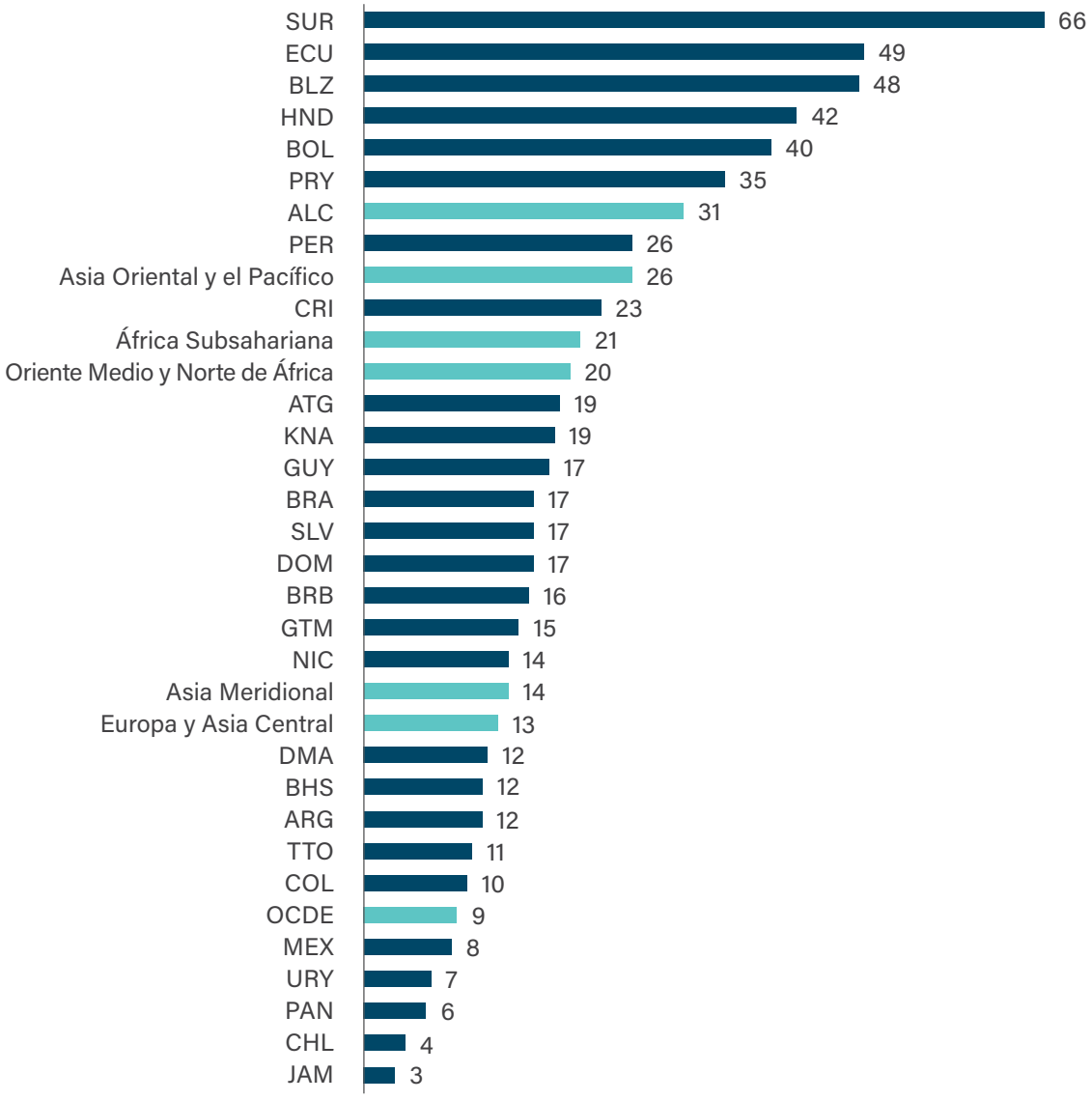
Nota: Los promedios surgen de datos de 29 economías de ALC y 33 economías de ingreso alto de la OCDE. El Panel A indica el primer y el último año disponible para cada indicador. El primer año varía según el indicador: el *manejo de permisos de construcción*, 2006; obtención de electricidad, 2010; *pago de impuestos*, 2006; *registro de propiedades*, 2005; *apertura de un negocio*, 2004. El último año es 2020 para todos los indicadores. Todos los indicadores muestran la cantidad promedio de trámites, excepto el *pago de impuestos*, que muestra la cantidad promedio de pagos.

Fuente: Elaboración propia a partir del informe *Doing Business* (Banco Mundial, 2020).

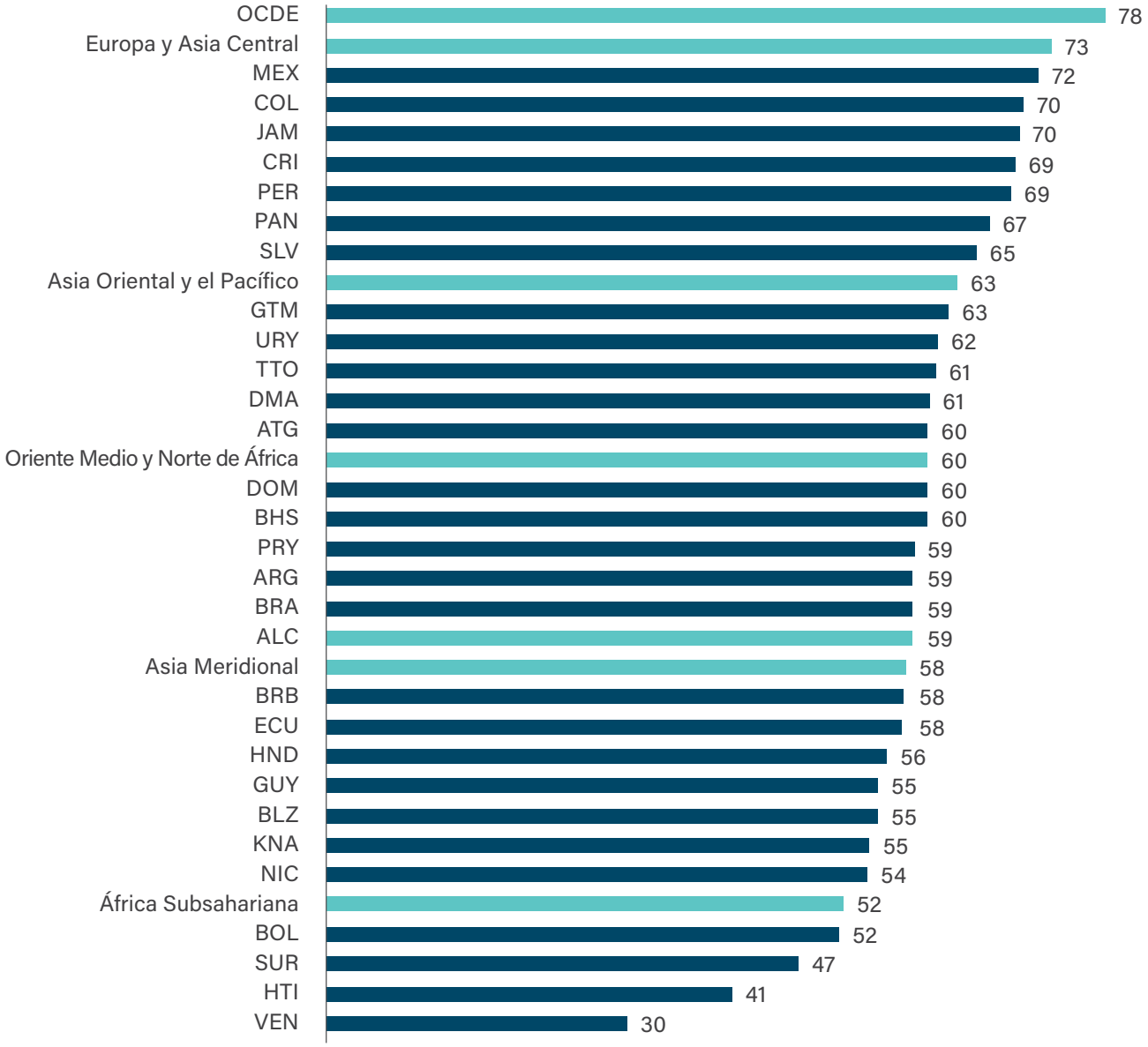
A pesar de existir un compromiso regional compartido para simplificar las regulaciones comerciales, el avance ha sido muy desigual en ALC. Como muestra el Gráfico 5.4a, para *abrir un negocio*, un grupo selecto de países de la región ahora tiene entornos regulatorios que se comparan con el promedio de las economías de ingreso alto de la OCDE o incluso lo superan, con lo que se demuestra que es posible llevar a cabo una reforma exitosa con cualquier nivel de ingresos.

Gráfico 5.4
Eficiencia administrativa por país, 2020

Panel A. Apertura de un negocio en ALC: tiempo promedio (días)



Panel B. Facilidad para hacer negocios en ALC, 2020



Nota: El Panel A excluye a Haití y Venezuela del gráfico, pero se incluyen en el promedio de ALC, con 97 y 230 días, respectivamente. OCDE incluye solo miembros de altos ingresos.

Fuente: Elaboración propia a partir del *informe Doing Business* (Banco Mundial, 2020).

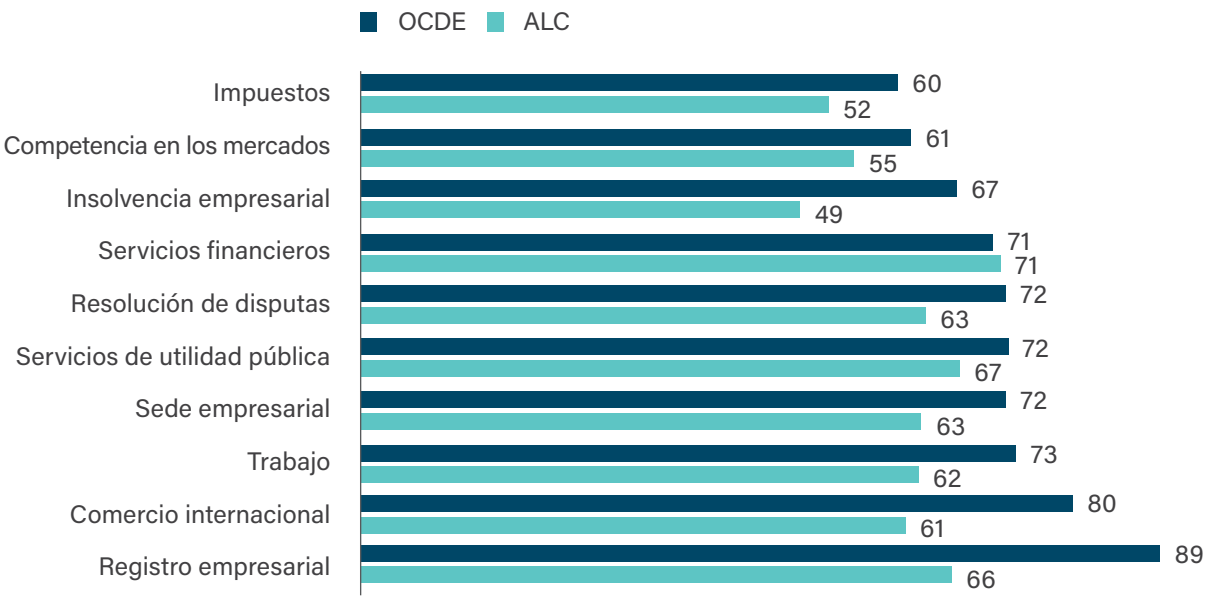
Sin embargo, a pesar de estos puntos positivos, la región en su conjunto sigue rezagada: ninguna economía de ALC se ubicó entre las 50 primeras (de 190) en el informe final *Doing Business* 2020 y, como muestra el Gráfico 5.4b, ningún país de ALC alcanzó la puntuación promedio de *facilidad para abrir un negocio* del grupo de países de ingreso alto de la OCDE (Banco Mundial, 2020a).

A pesar de las mejoras en la facilidad para cumplir con las normas administrativas, la caída del crecimiento de la productividad regional no ha cedido (Álvarez et al., 2018). Existen cuestiones más amplias, como las condiciones macroeconómicas, la organización del mercado, el estado de derecho, la corrupción, el capital humano y la delincuencia, que, sin duda, agravan este problema. De todos modos, exceden el alcance de este análisis. No obstante, en el ámbito del entorno regulatorio orientado a las empresas privadas, apuntar solo a la simplificación administrativa, aunque necesario, es insuficiente. La facilidad para completar formularios y pagar aranceles es solo uno de los componentes que integran un entorno de negocios productivo. La calidad y coherencia subyacentes de las regulaciones, y de los servicios públicos que las respaldan, son fundamentales para la inversión y la innovación a largo plazo. La evolución reciente de herramientas para efectuar mediciones internacionales refleja esta comprensión (véase el Recuadro 5.1).

Los datos recientes publicados por el programa *Business Ready (B-Ready)* del Banco Mundial provienen de un grupo de siete países de ALC: Barbados, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay y Perú. Debido a que la muestra de este primer informe es pequeña, e incluye cinco de los países de la región con mejor desempeño según la metodología anterior del informe *Doing Business* (Gráfico 5.4b), las tendencias regionales parecerían ser tan solo indicadoras en lugar de definitivas. Se espera que, en las ediciones futuras, pueda completarse la cobertura regional. Aun así, los datos ya ofrecen varias ideas sobre el entorno de negocios de los países de ALC a través de los tres pilares y diez temas de *B-Ready* (véase el Recuadro 5.1 sobre la metodología).

En general, el desempeño de ALC en la evaluación del entorno de negocios es mixto pero notable. Como se muestra en el Gráfico 5.5, los resultados sobre los temas se asemejan a los obtenidos en el informe *Doing Business*, y revelan brechas persistentes en casi todas las categorías, sobre todo en *insolvencia empresarial, registro empresarial* y *comercio internacional.*

Gráfico 5.5
Indicadores *B-Ready 2024*: ALC y OCDE



Nota: Los promedios reflejan datos de siete economías de ALC y seis economías de ingreso alto de la OCDE.

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto *B-Ready* (Banco Mundial, 2024).

En el Pilar I (Marco regulatorio), ALC ocupa el tercer lugar de las regiones del mundo, detrás de las economías de ingreso alto de la OCDE y de las de Europa y Asia Central. Varios países de la región tienen un fuerte desempeño en este pilar. Colombia y México pertenecen al quintil superior, lo que indica que han adoptado marcos legales y regulatorios sólidos. Costa Rica y Perú figuran en el segundo quintil, mientras que El Salvador y Paraguay están en el cuarto.

En el Pilar II (Servicios públicos), la región también ocupa el tercer lugar, después de las economías de ingreso alto de la OCDE. Colombia se destaca como la única economía de ingreso medio-alto en el quintil superior, mientras que Costa Rica le sigue en el segundo quintil, y México y Perú, en el tercero. Esto sugiere que, si bien algunos países, como Colombia, brindan servicios públicos de alta calidad en respaldo de la actividad empresarial, existe una variación importante dentro de la región.

Por el contrario, el Pilar III (Eficiencia operativa) es más débil. La puntuación promedio de la región está por detrás de la de Europa y Asia Central, Asia Oriental y el Pacífico y las economías de ingreso alto de la OCDE. Colombia figura en el tercer quintil, mientras que México, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Perú están en el cuarto. Esto indica que las empresas de la región generalmente enfrentan más desafíos para cumplir con las regulaciones y acceder a los servicios públicos.

Los datos que reúne *B-Ready* revelan una "brecha de servicios públicos" en todas las regiones, dado que las economías tienden a ser mejores en promulgar regulaciones (Pilar I) que en proveer los servicios públicos necesarios (Pilar II) para respaldarlas. En ALC, esta brecha promedia 11,9 puntos, valor mayor que el de las economías de ingreso alto de la OCDE, pero menor que el observado en Europa y Asia Central, Medio Oriente y África del Norte, y África Subsahariana. Este resultado refleja serias limitaciones institucionales y de infraestructura.

El Gráfico 5.6 muestra que las puntuaciones de *eficiencia operativa de ALC* (Pilar III) son generalmente más altas que las puntuaciones promedio de sus servicios públicos, lo que sugiere que las empresas existentes ya desarrollaron mecanismos de afrontamiento, a menudo a través de resiliencia y adaptabilidad incluso cuando los servicios públicos son deficientes. Aun así, mejorar las condiciones en todos los pilares permitiría que tanto las empresas actuales prosperaran como que ingresaran al mercado nuevas, lo que fomentaría un panorama de negocios más dinámico y diversificado.

En ALC, se destacan varias economías y desempeños en temas específicos. Colombia tiene una actuación excepcionalmente buena para una economía de ingreso medio-alto, lo que la ubica en el quintil superior en los pilares tanto de Marco regulatorio como de Servicios públicos, y en seis de los diez temas de *B-READY: registro empresarial, sede empresarial, servicios de utilidad pública, servicios financieros, resolución de disputas e insolvencia empresarial.* Esto la convierte en una de las economías de mejor desempeño entre las 50 evaluadas.

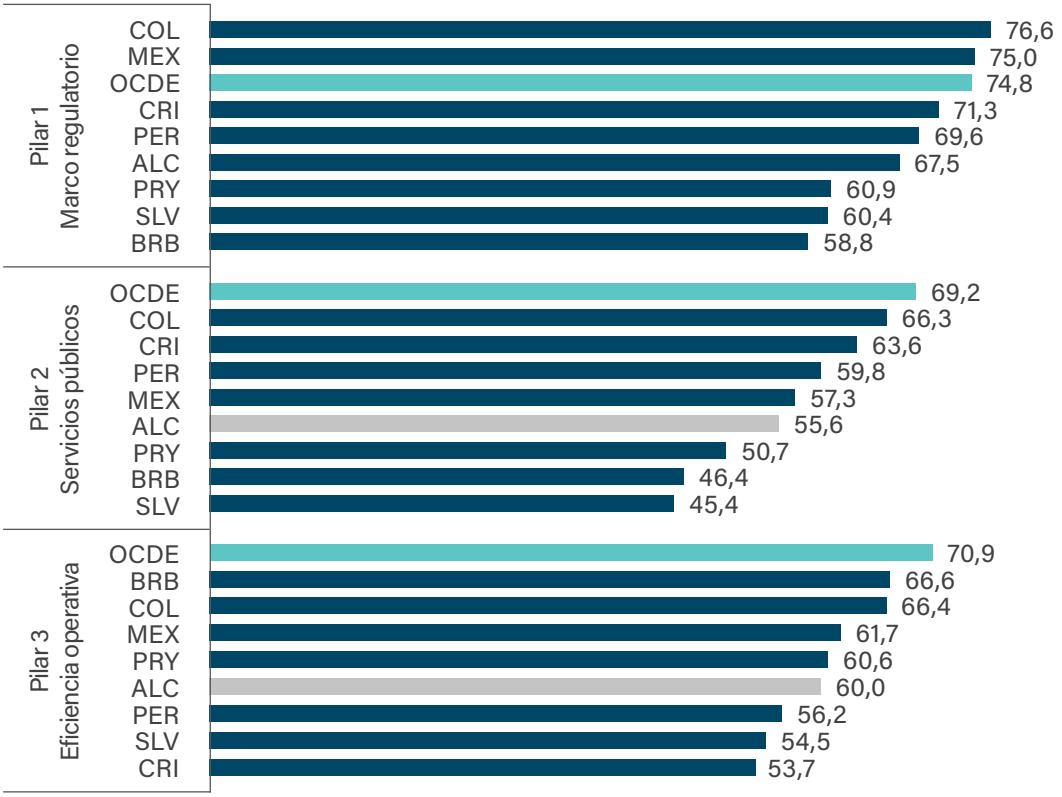
Costa Rica lidera la *competencia en los mercados*, y ostenta la puntuación más alta de todo el mundo en este tema, lo que sugiere que el país cuenta con regulaciones y servicios públicos efectivos que fomentan un mercado competitivo y dinámico. México acompaña a Colombia en el quintil superior del pilar Marco regulatorio, lo que indica una base jurídica sólida para los negocios. También se desempeña en el quintil superior en tres temas: servicios financieros, comercio internacional e impuestos. La región en su conjunto muestra una fortaleza relativa en s*ervicios financieros*, donde Colombia, México y Perú ocupan el quintil superior.

Se observa cierto nivel de heterogeneidad en países como Colombia, que tiene una puntuación media entre los tres pilares semejante a la de los países de ingresos altos de la OCDE, y El Salvador, cuya puntuación media es similar a la de África Subsahariana.

La región está bien representada por los mejores países en varios temas. En total, cuatro economías de ALC figuran en el quintil superior de al menos un tema. Colombia está en el quintil superior en seis temas; México, en tres; y Costa Rica y Perú, en dos cada uno.

En resumen, si bien la región enfrenta desafíos, en particular respecto de la eficiencia operativa y del cierre de la brecha de servicios públicos, países como Colombia, Costa Rica y México revelan que las economías de ingreso medio pueden alcanzar estándares altos en áreas específicas del entorno de negocios. El buen desempeño no se limita a las naciones ricas. Varias economías de ingreso bajo y mediano, como Ruanda, Colombia y Georgia, se cuentan entre las de mejor desempeño en varias categorías, lo que demuestra que los entornos de negocios pueden ser sólidos con cualquier nivel de ingresos.

Gráfico 5.6
Puntuaciones de los pilares de *B-Ready* 2024 para los países de ALC



Nota: El promedio de la OCDE incluye Croacia, Estonia, Grecia, Hungría, Nueva Zelanda, Portugal y República Eslovaca.

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto *B-Ready* (Banco Mundial, 2024).

Recuadro 5.1 Evaluación del clima de negocios mundial 2.0

El Grupo Banco Mundial ajustó su evaluación del entorno de negocios global. Su nuevo informe insignia, *Business Ready (B-READY)*, marca un cambio en el consenso internacional sobre aquello que define un clima de negocios favorable. Refleja un trabajo que se propone brindar una evaluación más completa, equilibrada y transparente del clima de negocios y de inversión en todo el mundo.

El marco analítico de *Business Ready* reconoce que un entorno de negocios saludable se trata de algo más que de la "facilidad para hacer negocios". Este nuevo abordaje se ocupa de una debilidad fundamental del paradigma anterior: que las reglas simplificadas no siempre alinean los intereses de las empresas con los de la sociedad. En ALC, el desafío es garantizar que las agendas de reformas pongan el acento no solo en la "facilidad para cumplir las normas" sino también en la "facilidad para producir" a fin de limar las fricciones institucionales más profundas que mantienen a la región rezagada.

El nuevo marco analítico *B-READY* compara las economías en función de tres pilares centrales que analizan diferentes aspectos del entorno de negocios:

Pilar I: Marco regulatorio. Mide las normas y regulaciones que rigen el modo en que las empresas abren, operan y cierran un negocio. Se centra en medidas de jure, y evalúa la calidad regulatoria en términos de claridad, equidad y sostenibilidad.

Pilar II: Servicios públicos. Evalúa las instalaciones, instituciones e infraestructura que ofrecen los gobiernos para facilitar a las empresas el cumplimiento normativo y su actividad. Hace hincapié en la digitalización, la interoperabilidad, la transparencia y la adecuación de los servicios, y capta las medidas de facto relativas a la prestación de servicios.

Pilar III: Eficiencia operativa. Se ocupa de la facilidad para cumplir el marco regulatorio y del uso efectivo de los servicios públicos, tal como los experimentan las empresas en forma directa. La medición de este pilar se asienta en medidas de facto que reflejan experiencias de negocios del mundo real.

B-READY abarca diez temas esenciales para el desarrollo del sector privado que se corresponden con varias etapas del ciclo de vida de una empresa: *registro empresarial, sede empresarial, servicios de utilidad pública, trabajo, servicios financieros, comercio internacional, impuestos, resolución de disputas, competencia en los mercados e insolvencia empresarial.* Asimismo, *B-READY* explora tres temas transversales pertinentes para las economías modernas: adopción de tecnologías digitales, sostenibilidad ambiental y género. Estos están integrados en las puntuaciones de los temas y evalúan, por ejemplo, el grado de digitalización en el gobierno y las empresas, la presencia de

disposiciones regulatorias ambientales, y la reunión y el uso de datos desagregados por sexo o regulaciones con perspectiva de género.

La metodología *B-READY* es más rigurosa y transparente que su predecesora. Combina datos primarios recopilados a través de cuestionarios específicos enviados a expertos (para los Pilares I y II) con encuestas a empresas incorporadas en el Programa de Encuestas a Empresas del Banco Mundial (para el Pilar III). Ello permite proporcionar una visión equilibrada de los aspectos *de jure* (el marco jurídico) y de facto (la práctica real) del entorno de negocios.

El informe *B-READY* 2024 cubre una muestra inicial de 50 economías. Se trata de la primera fase de un proyecto de tres años que ampliará la cobertura a más de 100 economías en 2025 y a cerca de 180 para 2026, lo que permitirá la continuidad del ajuste metodológico y el aprendizaje.

Al incorporar un marco integral de tres pilares, ampliar la cobertura de temas para incluir áreas críticas como el trabajo y adoptar una metodología de reunión de datos más rigurosa que combina conocimientos brindados por expertos y empresas, su objetivo es lograr una comprensión más minuciosa y orientada a la acción para los formuladores de políticas, investigadores y profesionales del área del desarrollo. Los hallazgos de 2024 subrayan la importancia no solo de promulgar regulaciones firmes, sino también de invertir en servicios públicos sólidos y mejorar la eficiencia operativa con miras a fomentar un desarrollo vibrante, inclusivo y sostenible del sector privado en todo el mundo.

Fuente: (Banco Mundial, 2024).

Diagnóstico II: Más allá de la carga administrativa. La calidad de la gobernanza regulatoria

Un Estado moderno que se ocupa de mejorar la productividad reconoce que la forma en que se diseñan, ejecutan y revisan las regulaciones es tan importante como su contenido (OCDE, 2025c; Banco Mundial, 2020a). Un proceso regulatorio previsible, transparente y basado en datos genera confianza, reduce la incertidumbre para los inversores y garantiza que las normas logren los objetivos de política pública previstos sin imponer costos innecesarios.

Si bien muchos países de ALC se concentran en la simplificación administrativa, a menudo pasan por alto los cimientos institucionales de una buena gobernanza regulatoria. Una gobernanza regulatoria de alta calidad incide en el conjunto de cargas regulatorias al frenar la proliferación de nuevas normas que, en la práctica, suman una complejidad innecesaria a través del tiempo.

Muchos países de la región se beneficiarían si adoptaran un abordaje más holístico y de gobierno en conjunto respecto de la calidad regulatoria, que evaluara en forma sistemática tanto los costos como los beneficios de la regulación, en lugar de centrarse solo en reducir las cargas administrativas (Querbach y Arndt, 2017a). La falta generalizada de revisión de las regulaciones existentes, y de la evaluación de su eficacia, produjo una acumulación de reglas obsoletas e ineficientes que sofocan el dinamismo económico (OCDE, 2020d).

Los Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE brindan un marco estandarizado para comparar la calidad de estos procesos con referentes e identificar buenas prácticas. Se basan en respuestas a encuestas proporcionadas por funcionarios gubernamentales sobre los procesos y prácticas que aplica el Poder Ejecutivo para elaborar regulaciones nacionales, y tratan del uso de herramientas como la participación de partes interesadas, el análisis de impacto regulatorio y la evaluación *ex post*.[2]

Participación de partes interesadas

La participación de partes interesadas mide la eficacia con la que un país involucra a las partes interesadas en el proceso regulatorio. Es una base fundamental para que la regulación sea efectiva y legítima. Este proceso mejora la calidad regulatoria, ya que las partes interesadas, es decir, los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil, proporcionan información y datos invaluables gracias a la experiencia directa que tienen del mundo real. Aprovechar esta experiencia fortalece los datos que respaldan las decisiones gubernamentales, y, de este modo, los funcionarios pueden identificar problemas conceptuales, prever consecuencias no deseadas y evitar errores costosos. Los mejores resultados de estas intervenciones se alcanzan cuando ocurren en las primeras etapas, pues ello permite que los formuladores de políticas comprendan cabalmente el problema antes de proponer soluciones.

Un proceso de consulta transparente también fomenta la confianza y mejora el cumplimiento normativo. Cuando las personas sienten que tienen la oportunidad de ser útiles en la formulación de normas y ven que sus aportes se tienen en cuenta, sobre todo cuando se les da una opinión sobre esos aportes, desarrollan un sentido de pertenencia que los inclina mucho más a apoyar y cumplir las nuevas regulaciones.

Por último, los mecanismos amplios de participación, tanto en línea como presenciales, son indispensables para fomentar la inclusión. Permiten que se escuchen diversas voces (incluso las de los grupos subrepresentados). El diálogo inclusivo es clave para promover la rendición de cuentas en la elaboración de normas; facilitar una adaptación e innovación más rápidas, lo que resulta especialmente

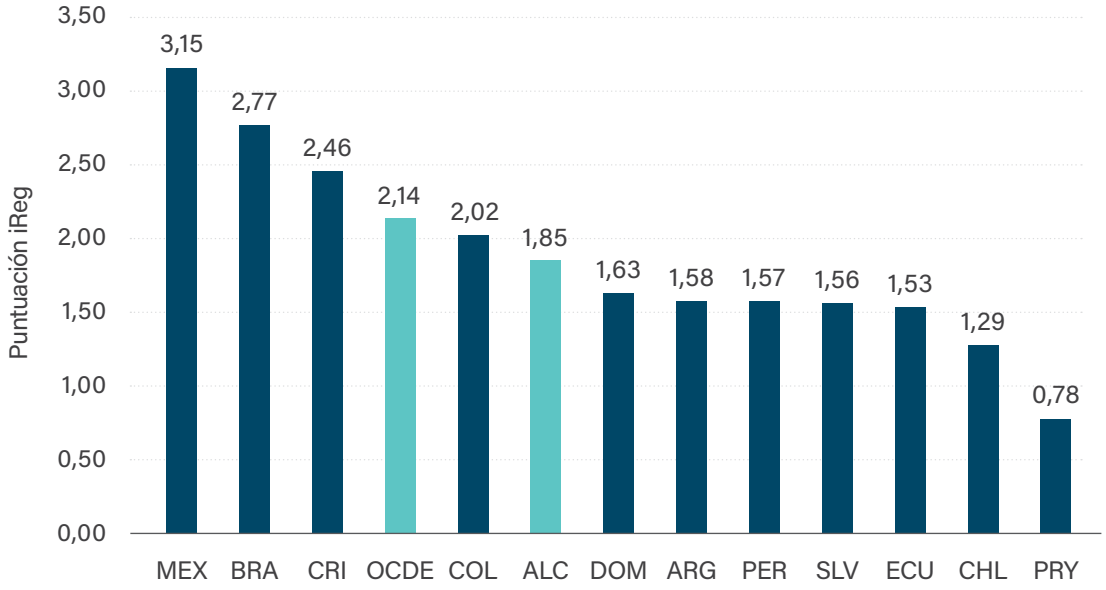
2. Debido a que las Encuestas iREG varían entre las cohortes de ALC y OCDE, solo es posible efectuar una comparación directa del indicador compuesto de la participación de partes interesadas. A diferencia de los países de la OCDE, ALC carece de indicadores compuestos tanto para el análisis de impacto regulatorio como para la evaluación ex post, por lo que no es factible comparar tales métricas. Puede consultarse más información en el Anexo A de la publicación de la OCDE (2024b).

importante en temas complejos como el cambio climático y la tecnología digital; y, en última instancia, permite generar consenso a fin de impedir que los grupos de poder bloqueen las reformas necesarias.

Respecto de esta dimensión, ALC está rezagada con respecto a las mejores prácticas de la OCDE (Gráfico 5.7). La puntuación iREG (0-4) sirve como medida de la implementación de la política regulatoria. Los valores más altos reflejan la adopción avanzada de mejores principios regulatorios. Si bien algunos países, como México, Brasil, Costa Rica y Colombia, ostentan puntuaciones relativamente altas, en general la región muestra un rezago en este aspecto clave: ocho de los 11 países figuran por debajo del promedio de la OCDE.

Además, aunque la mayoría de los países de la muestra requieren formalmente una consulta pública sobre los proyectos de regulación, estos procesos suelen ser superficiales. Las consultas tienden a ser selectivas en lugar de amplias, y la falta de mecanismos de opiniones transparentes, que muestren a los participantes cómo se utilizaron sus aportes, erosiona la confianza y socava la legitimidad de todo el sistema regulatorio (OCDE, 2025c, 2024c).

Gráfico 5.7
Participación de partes interesadas en la elaboración de regulaciones subordinadas, 2022



Nota: Las puntuaciones iREG de Chile, Colombia, Costa Rica y México se refieren a 2021. OCDE incluye todos los países del acuerdo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina y el Caribe 2022 y 2021 en *Government at a Glance: LAC* (OCDE, 2024c).

Análisis de impacto regulatorio (AIR)

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una herramienta central para la formulación de políticas basadas en datos, y está diseñado para mejorar la calidad de las regulaciones y hacerlas más eficaces. Al proporcionar a los responsables de la toma de decisiones información detallada sobre los posibles efectos de una medida regulatoria en la economía, el medio ambiente y las estructuras sociales, el AIR garantiza que las regulaciones sean eficientes, efectivas y capaces de lograr los objetivos públicos. Su propósito fundamental es identificar y evaluar todas las alternativas posibles, incluidas las no regulatorias, para determinar el abordaje más conveniente para la sociedad.

El AIR exige una evaluación holística de todos los costos y beneficios, tanto los directos (como las tasas administrativas) como los indirectos (como los costos de oportunidad), respecto de todas las partes interesadas afectadas. Este examen crítico permite minimizar las consecuencias no deseadas e integra de modo directo objetivos políticos más amplios, como el bienestar social, las preocupaciones climáticas y los impactos de la innovación, en el diseño regulatorio. Además, al exigir a los reguladores que divulguen información y justifiquen sus elecciones con datos empíricos, el AIR promueve de modo inherente la transparencia y la rendición de cuentas, lo que refuerza la confianza pública y hace que los formuladores de políticas sean directamente responsables de los resultados de sus intervenciones.

Para ser realmente eficaz, el AIR debe ser un proceso iterativo integrado en las primeras etapas de la elaboración de políticas, en lugar de una mera justificación post hoc. Su uso sistemático en todo el gobierno fomenta la buena gobernanza al mejorar la calidad de la elaboración de normas, alentar a los funcionarios públicos a pasar de un pensamiento orientado a los procedimientos a uno orientado al desempeño y desarrollar las capacidades políticas de la administración a lo largo del tiempo. Sus resultados, que son la evidencia y los datos, también conforman un punto de partida esencial para futuras evaluaciones *ex post*, y contribuyen, de esta manera, a producir un ciclo de aprendizaje y mejora continuos.

A pesar de su función vital, el uso del AIR en ALC sigue siendo irregular. Aunque una cantidad cada vez mayor de países de ALC exige que los formuladores de políticas realicen estos análisis para las regulaciones subordinadas (Gráfico 5.8), persisten brechas significativas en la implementación (Querbach y Arndt, 2017a). Para 2022, solo México aplicaba el AIR de manera sistemática. Otros siete países de ALC lo utilizan de forma selectiva, mientras que Argentina y Paraguay no tienen ningún requisito, y la República Dominicana parece no utilizar la herramienta en absoluto (el Recuadro 5.2 resume la experiencia de Chile en la creación de capacidades para el AIR). Incluso cuando se realizan estos análisis, con frecuencia carecen de un examen riguroso de los costos, beneficios y efectos distributivos, lo que limita su utilidad como herramienta para la toma de decisiones informadas.

Gráfico 5.8
AIR obligatorios versus AIR realizados en la práctica, 2015, 2019 y 2022



Nota: Los datos de Chile, Colombia, Costa Rica y México son de 2021 en lugar de ser de 2022.

Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina y el Caribe 2022 y 2021 en *Government at a Glance: LAC* (OCDE, 2024c).

Recuadro 5.2 Institucionalizar una mejor regulación: ampliar el alcance y la supervisión del sistema AIR de Chile

Chile es un ejemplo de país latinoamericano que desarrolló sólidas capacidades respecto del análisis de impacto regulatorio (AIR). Este avance comenzó formalmente en marzo de 2017 con el Instructivo Presidencial 002, que introdujo el análisis de impacto en la productividad, la versión chilena del AIR. En un comienzo, el enfoque fue cauteloso, por lo que la fase piloto se limitaba a nueve ministerios del "área económica" y se aplicaba solo a los proyectos de ley de iniciativa del Ejecutivo. La obligación de elaborar estos informes forzó con éxito el pensamiento sistémico dentro de los ministerios, el que aportó mayor claridad a los proyectos de ley y fomentó la colaboración entre abogados y economistas del gobierno.

Desde entonces, el marco del AIR ha madurado significativamente. El Instructivo Presidencial 001 de 2022 introdujo una actualización importante al ampliar el alcance del AIR más allá de las leyes de iniciativa del Ejecutivo e incluir otro tipo de legislación emanada del presidente de la República y aclaró los requisitos para las regulaciones subordinadas. Asimismo, el gobierno introdujo un AIR obligatorio posterior a la adopción de regulaciones de emergencia, que debe finalizarse en un plazo de tres meses, a fin de cerrar vacíos de rendición de cuentas.

La transparencia mejoró al exigirse la publicación de los AIR de los decretos presidenciales y las leyes de iniciativa del Ejecutivo en los sitios web de los ministerios que las proponían. En paralelo, se emitieron nuevos requisitos aplicables a las Unidades de Participación Ciudadana en 2022 para fortalecer el compromiso. Asimismo, y lo que es particularmente importante, se creó un sistema de evaluación ex post: las regulaciones subordinadas sujetas a un AIR de alto impacto ahora deben evaluarse cuatro años después de su promulgación.

De cara al futuro, Chile está dando pasos para cerrar la brecha de supervisión que aún persiste. Un proyecto de ley de abril de 2024 busca formalizar una mejor regulación elevando el marco a ley y, sobre todo, creando la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad a fin de que actúe como autoridad central de supervisión. El compromiso de Chile con el AIR se caracteriza por una evolución clara, habiendo ampliado poco a poco su sistema e institucionalizado una supervisión independiente en respuesta a comentarios recibidos, lo que ha dado lugar a un marco considerablemente más sólido e integral.

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2017a, 2025c).

Evaluación ex post

La evaluación *ex post* es un paso crítico y fundamental para evaluar la eficacia y la pertinencia reales de una regulación tras haber sido aplicada, a fin de garantizar que continúe siendo adecuada para su propósito original a lo largo del tiempo. Este proceso es esencial para cerrar el ciclo de gobernanza regulatoria, y actúa como un mecanismo de retroalimentación crítico que equilibra el análisis prospectivo del Análisis de impacto regulatorio (AIR) con los resultados del mundo real. Al evaluar los resultados reales, la revisión ex post permite un aprendizaje continuo y garantiza el perfeccionamiento continuo del marco regulatorio existente.

Un valor clave de este proceso radica en su capacidad para determinar si una regulación logró los objetivos previstos de manera efectiva y eficiente. En esta revisión, se formulan preguntas clave: ¿Todavía existe la justificación que dio origen a la norma? ¿Ha sido eficaz en el cumplimiento de sus objetivos? ¿Ha creado costos innecesarios o impactos no deseados? Al responder a estas preguntas, las evaluaciones garantizan que las reglas sean costo-eficaces y coherentes con miras a evitar que se vuelvan

obsoletas debido a cambios tecnológicos o en las condiciones del mercado. Dado que el impacto completo, intencional o no, de cualquier regulación, solo puede observarse tras su puesta en ejecución, la revisión *ex post* es una herramienta indispensable para identificar estas consecuencias.

Más allá del control de calidad, la evaluación *ex post* refuerza la transparencia y la rendición de cuentas, lo que, en última instancia, aumenta la confianza pública. Proporciona una evaluación basada en datos que responsabiliza a los formuladores de políticas por sus intervenciones y, cuando se hace pública, mejora la legitimidad de todo el proceso regulatorio. La práctica también está estrechamente ligada a lograr la simplificación administrativa, ya que las evaluaciones pueden identificar regulaciones que imponen cargas desproporcionadas a los ciudadanos y las empresas.

A pesar de su importancia, la evaluación ex post sigue siendo una de las herramientas regulatorias menos desarrolladas, a menudo víctima de la tendencia de los gobiernos a "regular y olvidar" (OCDE, 2024c). Este abordaje de "establecer y olvidar" (*set-and-forget*) significa que existen reglas ineficaces u obsoletas que permanecen vigentes, y crean, así, una trama cada vez más densa que obstaculiza la actividad de negocios (OCDE, 2025c; Querbach y Arndt, 2017b)

En ALC, los enfoques presentan amplias variaciones. Ocho de los 11 países (72 %) ahora requieren formalmente evaluaciones periódicas de las regulaciones subordinadas, a menudo mediante mecanismos como cláusulas de caducidad o períodos de revisión obligatorios. Por ejemplo, en la República Dominicana y en El Salvador, las revisiones deben hacerse después de cinco años; en México, se las exige para las regulaciones costosas; y en Chile son obligatorias después de cuatro años para las reglas de alto impacto. Sin embargo, debido a que estos requisitos son relativamente nuevos en la mayor parte de la región, la realización concreta de estas evaluaciones aún se está, en gran medida, en fase de planificación o en fase inicial (OCDE, 2024c). Esto pone de relieve la necesidad urgente de aumentar la inversión en la práctica sistemática de las evaluaciones *ex post* para garantizar la eficacia continua de todo el acervo regulatorio.

Coordinación del gobierno (subnacional)

La mayor parte de la interacción entre el gobierno y las empresas tiene lugar a nivel local o regional (Banco Mundial, 2006). En los países muy descentralizados, los ciudadanos y las empresas gestionan un gran número de transacciones a escala subnacional. Por ejemplo, Colombia administra una cifra equivalente al 95 % del total nacional a nivel subnacional, mientras que la administración estatal de México (excluidos los municipios) maneja un equivalente al 133 % del total del gobierno central (Acevedo et al., 2018b). Los gobiernos locales subrayan su papel fundamental al ser responsables de entre el 10 % y el 50 % del total de servicios en ocho de los 13 países encuestados (OCDE y CAF, 2023).

Dado este alto volumen de transacciones regulatorias que se originan a nivel subnacional, la coordinación gubernamental multinivel es esencial. Los mecanismos permanentes de coordinación entre el gobierno central y los subnacionales son decisivos y fundamentales para una regulación efectiva, en especial porque actúan de

salvaguarda para evitar la fragmentación del panorama regulatorio. Sin ellos, las políticas a nivel nacional, regional y local pueden duplicarse, solaparse y contradecirse, lo que provoca ineficiencias, malgasto de recursos y conflictos burocráticos (Kalmenovitz et al., 2025; OCDE et al., 2018a; OCDE, 2020a; OCDE et al., 2022; OCDE, 2025c).

Estos mecanismos son esenciales para garantizar la calidad, la coherencia y la eficacia de las políticas. Alinean los objetivos políticos en todos los niveles de gobierno, una tarea primordial para abordar cuestiones complejas como la transición verde (OCDE et al., 2013a). Debido a que es habitual que los gobiernos subnacionales estén mejor posicionados para comprender las necesidades locales, la coordinación permite que estos conocimientos localizados tan sensibles se incorporen en marcos más amplios de modo tal que las políticas respondan mejor a contextos regionales específicos. En última instancia, este enfoque de gobierno en conjunto mejora la calidad de la elaboración de normas, minimiza las consecuencias no deseadas y garantiza la coherencia entre todos los reguladores (OCDE, 2016a).

La coordinación efectiva también impulsa el desarrollo y la eficiencia de la economía. Al simplificar los procedimientos de cumplimiento normativo, en especial para las pequeñas y medianas empresas (pymes), la coordinación reduce significativamente las cargas administrativas y los costos económicos. Se ha demostrado que las regulaciones menos onerosas están asociadas con una mayor inversión de los gobiernos subnacionales (OCDE, 2025f). Un marco bien coordinado también promueve la eficiencia del mercado, facilita la innovación y permite eliminar los obstáculos regulatorios para innovar, como en el caso de la creación de las ventanillas únicas (OCDE, 2025d).

Por último, estos mecanismos son clave para desarrollar la capacidad y la resiliencia de las instituciones. Fortalecen las capacidades administrativas en todos los niveles, lo cual es particularmente vital cuando los recursos subnacionales son limitados (OCDE et al., 2018). La coordinación facilita el aprendizaje entre pares, el intercambio de mejores prácticas y la supervisión continua de la política regulatoria. Ello impulsa la capacidad colectiva de elaboración de normas en todo el sistema gubernamental (Iavorskyi y Sutanovac, 2025; OCDE, 2025c; Banco Mundial, 2016a).

La Encuesta iREG más reciente realizada en 11 países de ALC muestra que la coordinación de los gobiernos subnacionales está menos desarrollada, y solo una minoría de los países encuestados (cuatro de 11) tiene mecanismos para garantizar la coherencia entre el gobierno central y otros niveles de gobierno en el desarrollo y la revisión de regulaciones, y en la implementación de políticas regulatorias (aunque algunos han promulgado políticas que los exigen). Dentro de esta muestra, solo Brasil, Costa Rica, México y Perú instituyeron estos mecanismos (OCDE, 2024c).

Perú tiene experiencia concreta y emplea buenas prácticas en ministerios específicos, como el de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y el de la Producción, que hacen participar activamente a los municipios en sus procesos regulatorios. Además, el marco oficial del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) está estructurado para que los ministerios consideren el impacto y la jurisdicción de sus regulaciones en diferentes niveles de gobierno (OCDE, 2019b).

La economía política de las barreras regulatorias

La regulación es una herramienta primordial a través de la que los gobiernos buscan fomentar el crecimiento económico y el bienestar social. Sin embargo, en ALC, los intentos de implementar cambios regulatorios estructurales con frecuencia se topan con desafíos político-económicos formidables, arraigados en una afincada inercia institucional y en la resistencia de los grupos de interés que quieren preservar su renta y privilegios.

Un obstáculo central que enfrenta la modernización regulatoria es la realidad de que el diseño de políticas a menudo está sesgado por intereses privados, lo que conduce a la búsqueda de rentas y la captura regulatoria (OCDE et al., 2018). La búsqueda de rentas ocurre cuando los grupos de presión explotan las estructuras gubernamentales para obtener beneficios a partir de distorsiones de las políticas públicas. La existencia misma de la regulación puede ser un objetivo de este comportamiento, impulsado por la "visión del peaje regulatorio", según la cual políticos y burócratas usan reglas para crear y extraer rentas en forma de contribuciones de campaña, votos o sobornos (Shleifer y Vishny, 2002).

En este contexto, la corrupción prospera. La regulación ineficiente y la búsqueda de rentas tienden a ir de la mano, ya que la burocracia excesiva y las numerosas interacciones que existen entre el sector privado y las agencias públicas crean incontables oportunidades para la corrupción y el soborno. Las regulaciones que restringen innecesariamente la competencia o aumentan los costos y riesgos de negocios disuaden la entrada de nuevas empresas, lo que reduce la presión competitiva y permite a las empresas con poder de mercado desviar recursos de las actividades productivas hacia la búsqueda de rentas (Maloney et al., 2024).

La resistencia a la reforma también es institucional y política. En estructuras de gobierno altamente fragmentadas, como los países federales, la cantidad de niveles de gobierno involucrados dificulta el consenso. Los incentivos políticos, en particular hacia partidos políticos competidores, pueden socavar la cooperación intergubernamental. Debido a que los incentivos políticos pueden diferir entre los niveles de gobierno, los políticos subnacionales pueden oponerse a las reformas del gobierno central que no se alinean con sus propios intereses políticos o electorales (Banco Mundial, 2021). Las reformas deben superar inevitablemente la resistencia de quienes se benefician del statu quo. Esta oposición se ve amplificada por la incertidumbre; las políticas que carecen de transparencia o certeza aumentan el riesgo para las empresas y reducen la competitividad jurisdiccional (Stedman y Green, 2018). Por último, incluso cuando se obtienen permisos, el propio sistema legal puede convertirse en un campo de batalla en el que los procedimientos judiciales se utilizan para retrasar o bloquear proyectos cuando no se alcanzan los acuerdos buscados (Jelmayer et al., 2025).

Superar estos impedimentos tan arraigados vinculados a la economía política requiere estrategias coherentes y sostenidas con cimientos en el liderazgo político, la gobernanza transparente y una capacidad institucional más sólida.

Hacia el futuro y en retrospectiva: el Estado como facilitador estratégico de la productividad

En la gestión continua por fomentar economías competitivas y dinámicas, los gobiernos lideran cada vez más una campaña estratégica contra la burocracia, es decir, los costos excesivos, desorganizados y onerosos del cumplimiento administrativo que pueden sofocar a las empresas. Esta fricción burocrática, a veces llamada "permisología" en América Latina por su frustrante laberinto de permisos, puede disuadir el espíritu emprendedor, obstaculizar la inversión y ralentizar el crecimiento económico. La historia de cómo los formuladores de políticas abordan este desafío es una historia de evolución: pasar de esfuerzos de limpieza *ad hoc* a instrumentar estrategias integrales basadas en datos que simplifiquen las reglas y agilicen las interacciones entre el Estado y el sector privado (OCDE, 2006a).

A nivel estratégico, los gobiernos están adoptando un enfoque doble que evita nuevas cargas y, al mismo tiempo, reduce el acervo existente de regulaciones (OCDE, 2006a).

- **Hacia el futuro (controles *ex ante*):** Ante todo, la primera línea de defensa es evitar que se creen trámites burocráticos innecesarios (OCDE, 2006a). La herramienta principal para ello es el análisis de impacto regulatorio (AIR) (OCDE, 2020a). Al cuantificar los posibles costos del cumplimiento normativo para las empresas y los ciudadanos, los AIR brindan a los formuladores de políticas los datos necesarios para diseñar reglas efectivas sin que sean innecesariamente engorrosas. En algunos países, se establecieron reglas para controlar el flujo de nuevas regulaciones, como las políticas de "una entra, x-salen" o de "simplificación compensatoria", que requieren que cualquier nueva carga administrativa se compense eliminando una equivalente ya existente (OCDE, 2020e).

- **En retrospectiva (revisión *ex post*):** La segunda parte de la estrategia consiste en abordar el vasto conjunto de regulaciones que se han acumulado a lo largo del tiempo (OCDE, 2006a). A menudo, ello se realiza mediante una revisión sistemática de las leyes vigentes para garantizar que aún sean adecuadas para su propósito, con herramientas como las cláusulas de caducidad (por las que una regulación pierde vigencia en forma automática después de un período determinado) o las cláusulas de revisión obligatoria (OCDE, 2020e). Muchos países también han lanzado programas específicos de simplificación administrativa centrados en identificar y eliminar los procedimientos más gravosos (OCDE, 2016b). Estas acciones se asientan cada vez más en datos, y utilizan encuestas a empresas para identificar los "puntos críticos" percibidos de la burocracia, y metodologías sofisticadas como el Modelo de Costos Estándar (MCE) para estimar los costos de las obligaciones administrativas, lo que permite a los gobiernos establecer objetivos cuantitativos de reducción (OCDE, 2006a).

Para implementar estas estrategias, los gobiernos hacen uso de un amplio conjunto de acciones destinadas a rediseñar los procesos, aprovechar la tecnología y mejorar la gobernanza.

La transformación digital como palanca central

Un tema central en relación con las gestiones modernas de simplificación es el uso de la tecnología digital para agilizar, abaratar y transparentar las interacciones gubernamentales (Beliz et al., 2023; Beuermann et al., 2024; OCDE, 2024b).

- **Ventanillas únicas y portales centralizados:** Una piedra angular de este enfoque son las ventanillas únicas digitales (OCDE, 2020c). Estas plataformas consolidan la información y los trámites de múltiples agencias gubernamentales en un único punto de contacto para las empresas. La *Ventanilla Única de Inversión* (VUI) de Costa Rica, por ejemplo, tiene como objetivo centralizar todos los trámites para invertir en el país. Cada vez más, estos portales se organizan en torno a "eventos de la vida" centrados en el usuario, como la apertura de un negocio o la construcción de un depósito, en lugar de hacerlo en torno a estructuras de gobierno, lo que los hace más intuitivos para su navegación por parte de los emprendedores (OCDE, 2025e).

- **Digitalización y automatización:** Más allá de los portales, los gobiernos están digitalizando y automatizando ampliamente los trámites administrativos. Esto incluye la creación de plataformas en línea para el registro de empresas, la solicitud de permisos, la presentación y el pago de impuestos, y la presentación de documentos aduaneros. Sin embargo, un aspecto primordial es que no se caiga en la "digitalización de la burocracia", sino que los trámites primero se simplifiquen y se rediseñen para eliminar los redundantes antes de que se suban en línea (Ghezzi et al., 2022; OCDE, 2020b; OCDE et al., 2013b; Banco Mundial, 2016a, 2020b).

- **Interoperabilidad de datos:** Un beneficio clave de la digitalización es la posibilidad de que los datos se gestionen con el principio de "recopilar una vez, usar muchas veces" (OCDE, 2006a). La interoperabilidad de los sistemas, que permite que los organismos gubernamentales compartan de forma segura la información que ya poseen, evita a las empresas la carga de presentar repetidamente los mismos documentos ante diferentes autoridades (CGEE, 2022). El desarrollo de herramientas como un archivo digital compartido para empresas es un paso importante en esta dirección (OCDE, 2025e).

Reformar las normas y los trámites, y facilitar el cumplimiento normativo

Junto con la tecnología, los gobiernos están repensando fundamentalmente el diseño de las regulaciones y los trámites necesarios para cumplirlas.

- **Simplificar la obtención de licencias y permisos:** Uno de los principales procesos burocráticos es el largo y complejo trámite necesario para obtener licencias y permisos. Algunas medidas que pueden adoptar las políticas públicas para combatir esta burocracia pueden ser reducir la cantidad total de permisos requeridos (Dejbord Sawan y Ugarte, 2025), agilizar los procesos de aprobación (Banco Mundial, 2016b)

y acortar los plazos oficiales. Respecto de las actividades consideradas de bajo riesgo, una simplificación importante consiste en reemplazar las complejas autorizaciones por notificaciones simples o declaraciones juradas, y someterlas a auditorías posteriores (Jelmayer et al., 2025).

- **Adoptar una regulación proporcionada y basada en el riesgo:** En lugar de aplicar un abordaje único para todo, una estrategia más inteligente es adaptar la intensidad regulatoria al nivel de riesgo (OCDE, 2025b). Esto permite a los reguladores centrar los recursos de fiscalización, como las inspecciones, en áreas de alto riesgo, al tiempo que reduce la carga sobre las empresas que son muy cumplidoras y representan poco riesgo (OCDE, 2006a, 2025c). De manera análoga, las normas deben ser proporcionales y flexibles, y tener en cuenta las diferentes características de las empresas, en particular los umbrales o requisitos para las pequeñas y medianas empresas (pymes) (OCDE, 2006, 2019).

- **Enfoques experimentales:** Para evitar la creación de nuevos trámites burocráticos en sectores innovadores, algunos gobiernos están utilizando sandboxes regulatorios. Estos proporcionan un entorno controlado para que las empresas prueben nuevas tecnologías y modelos de negocio con flexibilidad regulatoria, lo que permite que las reglas evolucionen conjuntamente con la innovación en lugar de sofocarla (CGEE, 2022; Herrera y Vadillo, 2021).

- **Facilitar el cumplimiento normativo:** Los gobiernos pueden reducir las cargas mediante reglas más claras y más fáciles de respetar. Para lograrlo, pueden proporcionar orientación comprensible en lenguaje claro, ofrecer servicios de asesoramiento y notificar con antelación suficiente el cambio o la actualización de normas, por ejemplo, mediante el uso de fechas de inicio comunes para las nuevas regulaciones. La promoción de la transparencia a través de medidas como la publicación de listados de aranceles y mecanismos de queja también reduce la incertidumbre y el potencial de corrupción, que a menudo prospera en sistemas complejos y opacos (OCDE, 2006b).

Institucionalizar la reforma: liderazgo político y lucha contra la captura regulatoria

Más allá de estas líneas de acción técnicas, una estrategia de reforma más integral también debe abordar las barreras de economía política representadas por la búsqueda de rentas y la resistencia institucional, profundamente arraigadas.

Establecer fuertes liderazgo y consenso políticos

La reforma regulatoria sostenida es casi imposible sin un liderazgo político fuerte y de alto nivel. El liderazgo es decisivo para actuar y movilizar recursos, y para superar la inercia burocrática y la resistencia de los intereses creados. En los sistemas presidenciales, el apoyo y la participación del ejecutivo son esenciales para introducir, implementar y mantener las reformas (OCDE, 2012, 2010; García Villareal, 2010).

Para garantizar la continuidad más allá de los ciclos políticos, el compromiso debe institucionalizarse. Los gobiernos deben considerar la creación de organismos de supervisión específicos a fin de promover la calidad regulatoria, lo que señalaría tanto al público como a los funcionarios públicos que se abordará el problema. En iniciativas a gran escala, un órgano asesor al más alto nivel político, que involucre a ministros y partes interesadas clave, puede ser útil para identificar prioridades, analizar los avances y abogar por la reforma (OCDE, 2010; García Villareal, 2010; OCDE, 2016c).

La comunicación efectiva y la creación de consenso son igualmente imporantes. Los gobiernos deben articular claramente los objetivos a largo plazo con la pertinencia de la reforma, y comunicar sin ambages los costos potenciales de mantener el *statu quo* (no hacer la reforma). La transparencia en este proceso es fundamental, ya que garantiza la legitimidad y mejora el diseño de las políticas (OCDE, 2010; García Villareal, 2010; Dayton-Johnson et al., 2011).

Mejorar la transparencia y la participación de partes interesadas

La transparencia es una de las salvaguardias más sólidas contra la captura regulatoria y la corrupción. Los gobiernos deben dotar de transparencia y capacidad de rendición de cuentas a las instituciones y actividades regulatorias. Esto significa ofrecer acceso público a la información sobre los avances y logros de la reforma regulatoria (García Villareal, 2010).

La participación de partes interesadas es un principio fundamental para una política regulatoria sólida. La consulta no solo favorece la calidad de las políticas, sino también la aceptación de la regulación y la confianza en el gobierno. Los gobiernos deben institucionalizar mecanismos para la participación empresarial y ciudadana en la orientación, gestión y evaluación de la reforma. Además, el diálogo con las comunidades afectadas, en particular en lo concerniente a proyectos extractivos como la minería, debe comenzar antes del iniciarse el proyecto y continuar durante todo el ciclo de producción (Querbach y Arndt, 2017b; OCDE, 2022a; García Villareal, 2010; Balza et al., 2021).

Fortalecer la gobernanza multinivel y las capacidades

En entornos de gobernanza multinivel, la coordinación es necesaria para evitar la superposición de responsabilidades y garantizar la coherencia (OCDE, 2012; Banco Mundial, 2021). A menudo, la burocracia refleja un gobierno fragmentado, donde múltiples organismos tienen funciones solapadas o descoordinadas. Por lo tanto, el establecimiento de mandatos claros, mecanismos formales de coordinación y el fomento de la colaboración entre los niveles nacional y subnacionales son acciones esenciales para las políticas. Las estrategias complementarias, como las asociaciones público-privadas y el diálogo continuo, también son vitales para identificar cuellos de botella y diseñar soluciones prácticas (Rodrigo et al., 2009).

Los gobiernos también pueden valerse de la competencia entre las unidades subnacionales y promover la evaluación comparativa del desempeño a fin de alentar

a los gobiernos subnacionales a que adopten la reforma. Es primordial utilizar a favor la proximidad que los gobiernos subnacionales tienen con las empresas y los ciudadanos para facilitar una consulta eficaz y un diseño de políticas que refleje mejor las necesidades locales (Banco Mundial, 2021).

Finalmente, resulta crítico reforzar la capacidad en todos los niveles. A menudo, los gobiernos subnacionales carecen de los recursos de personal y de la experiencia técnica para participar de manera significativa en los procesos de permisos. Los gobiernos regionales tienen la capacidad de priorizar financiamiento destinado a capacitación y desarrollo de capacidades para personal municipal y regional, posiblemente en alianzas con universidades e institutos geológicos en el caso de revisiones técnicas complejas. Para que las reformas tengan éxito, debe garantizarse la disponibilidad de los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios (OCDE, 2025a; Rodrigo et al., 2009).

En última instancia, reducir los costos de cumplimiento administrativo no se trata de desregular por la desregulación misma, sino de crear un entorno regulatorio más inteligente, más simple y optimizado que sea eficiente, transparente y, en definitiva, permita que las empresas innoven, crezcan y generen empleo.

Liderazgo y habilidades que deben desarrollar los responsables de la gestión pública

El fortalecimiento institucional y la modernización del entorno regulatorio en América Latina y el Caribe requieren no solo marcos regulatorios sólidos y una coordinación efectiva entre los niveles de gobierno, sino también un liderazgo público capaz de guiar estos procesos. Sin embargo, dicho liderazgo enfrenta desafíos que superan lo técnico: resistencia política y cultural, desconfianza institucional y poca apertura al cambio. Estas tensiones se ven agravadas por problemas estructurales persistentes, como la baja productividad, las desigualdades arraigadas, la corrupción, el narcotráfico, la delincuencia y la debilidad institucional (Fajardo et al., 2019; IDEA Internacional, 2023; Shuldiner, 2023).

Construir un Estado que actúe como facilitador estratégico de la productividad y la sostenibilidad depende, en última instancia, de las capacidades de los responsables de la gestión pública. Renovar los estilos de liderazgo y fortalecer las habilidades en el sector público es esencial para plasmar las reformas en resultados tangibles y sostenibles (OCDE, 2024c). Este liderazgo requiere visión a largo plazo, coordinación intergubernamental y capacidad para abordar agendas estructurales como la transición verde, la transformación digital y la lucha contra la corrupción (Álvarez, Brassiolo, Toledo, Allub, Alves, de la Mata, y Daude, 2020; Banco Mundial, 2023).

No obstante, el liderazgo puramente tecnocrático es insuficiente. Se necesitan abordajes inclusivos que integren una perspectiva de género, las realidades rurales y urbanas, y las voces de los grupos históricamente excluidos. Ampliar los espacios de participación fortalece la legitimidad de las políticas y reconstruye la confianza en el Estado (CAF, 2023). La innovación pública, entendida como un proceso participativo y contextualizado, debe basarse en la inteligencia colectiva, las metodologías ágiles y

los modelos de gobernanza colaborativa que involucren a actores públicos, privados y sociales (Bianchi et al., 2022; CAF, 2015).

En este contexto, los responsables de la gestión pública deben contar con una amplia gama de capacidades que combinen habilidades técnicas (análisis de datos, gestión de proyectos, planificación), estratégicas (visión de desarrollo, pensamiento sistémico, coordinación multinivel) e interpersonales (empatía, comunicación efectiva, negociación, movilización). Según de la Mata et al. (2022), la integridad en el servicio público y la innovación digital son competencias cardinales para la próxima década, ya que abordan directamente las principales preocupaciones de la región: corrupción, gobernanza democrática, desigualdad y seguridad. Además, como ya señaló CAF (Nejamkis y Gilio, 2016), la región necesita líderes capaces de construir consensos, gestionar la diversidad social y política, y promover estilos de liderazgo inclusivos, habilidades todas que siguen siendo tan pertinentes hoy como lo fueron hace una década.

Las experiencias regionales demuestran su potencial. En Uruguay, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2050 ha mejorado la coordinación de las políticas de sostenibilidad y digitalización (OPP, 2023). En Colombia, los programas de formación en liderazgo apoyados por la OCDE y el BID buscan reducir la fragmentación institucional y fortalecer la capacidad territorial (BID y OCDE, 2020). Estas iniciativas se alinean con los hallazgos de CAF en el sentido de que los gobiernos cuentan con herramientas para enfrentar los desafíos, pero necesitan innovar en su aplicación y crear mecanismos más efectivos (Nejamkis y Gilio, 2016). Entre las iniciativas de CAF, se destaca el programa "Mujeres en la gestión: financiamiento externo para políticas públicas" en Brasil, organizado en conjunto con el Ministerio de Planificación y la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Su segunda edición, organizada en 2024 en Brasilia, reunió a responsables de la gestión pública de 14 estados para ampliar la participación de las mujeres en puestos de liderazgo de los gobiernos subnacionales, incorporar perspectivas de género en proyectos que contaban con financiación internacional y fortalecer capacidades en áreas como sostenibilidad ambiental, salud, educación e infraestructura (CAF, 2024). Estas iniciativas están alineadas con la perspectiva de CAF de que, si bien los gobiernos poseen las herramientas necesarias, deben innovar en su utilización y desarrollar mecanismos más efectivos (Nejamkis y Gilio, 2016).

Este tipo de liderazgo influye directamente en la eficiencia institucional: mejora la coordinación interinstitucional, acelera la implementación de proyectos, asegura la continuidad y fomenta la innovación en la gestión pública. Al reducir la brecha entre el diseño y la implementación de políticas (Roseth et al., 2018), un liderazgo público efectivo se convierte en una condición indispensable para que el Estado cumpla su papel estratégico en el desarrollo inclusivo y sostenible (BID, 2001; CEPAL, 2022).

Para avanzar en la construcción de un liderazgo público más efectivo, es necesario consolidar programas de capacitación para los funcionarios de todos los niveles de gobierno diseñados para desarrollar habilidades técnicas y blandas transversales. Estos programas deben equilibrar la capacitación técnica en planificación, gestión basada en resultados, formulación y evaluación de políticas, y administración de proyectos con el fortalecimiento de habilidades

blandas como el liderazgo colaborativo, la negociación y la comunicación estratégica (OCDE, 2017b).

A este respecto, CAF ya ha incorporado módulos orientados al fortalecimiento de las habilidades blandas en programas como el *Diplomado en Gobernabilidad e Innovación Pública y el Programa Liderazgo para la Transformación 2.0*, que tienen como objetivo fortalecer el liderazgo colaborativo, la visión estratégica y las capacidades de gestión del cambio entre los líderes públicos y sociales de la región. Este enfoque integral distingue a CAF de otras organizaciones multilaterales que tienden a centrarse sobre todo en la capacitación técnica.

El desafío continúa siendo mayúsculo. CAF (Fajardo et al., 2019) señala la corrupción como el principal obstáculo y apela a los líderes íntegros que puedan transformar la gestión pública. Además, se necesitan mecanismos de control para garantizar que la formación se traduzca en la práctica, junto con una función pública basada en el mérito y comprometida con el aprendizaje continuo (Dante Sabatto, 2023; Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2020).

La transformación digital y la innovación pública representan otro componente estratégico de la modernización institucional. Más allá de invertir en infraestructura tecnológica, se necesita un cambio cultural en las administraciones para fomentar la creatividad, la resiliencia institucional y la participación ciudadana activa. La innovación pública fortalece la democracia al reconstruir la confianza en el Estado, crear espacios abiertos y transparentes y colocar a los ciudadanos en el centro de la acción (Asuntos del Sur, 2019; Latinobarómetro, 2021).

Por último, promover la coordinación multinivel y mecanismos de gobernanza colaborativa es esencial para articular agendas de desarrollo adaptadas a las especificidades territoriales. La institucionalización de la participación y los espacios de gobernanza colaborativa que involucran a actores públicos, privados y de la sociedad civil, y el fortalecimiento de la integridad de la administración pública, son pilares para la legitimidad de las reformas (CAF, 2023).

Juntas, estas acciones se orientan a consolidar un liderazgo público capaz de abordar desafíos estructurales, impulsar la innovación y guiar a la región hacia un desarrollo más inclusivo, resiliente y democrático.

Espacio fiscal: limitaciones y oportunidades para la inversión productiva

El análisis precedente estableció que la mala gobernanza regulatoria y las cargas administrativas excesivas —la calidad de la intervención estatal— son grandes impedimentos para la productividad y la inversión del sector privado en la región. Sin embargo, la capacidad del Estado para actuar como facilitador estratégico eficaz depende igualmente de la cantidad y la calidad de los recursos económicos que tenga la capacidad de movilizar y utilizar.

Las regulaciones, ya sean engorrosas o simplificadas, rigen, en última instancia, una economía sostenida por las finanzas públicas. Un Estado puede tener el marco regulatorio más moderno, pero si carece del espacio fiscal (los recursos para construir infraestructura de alta calidad, invertir en capital humano y administrar su deuda de manera sostenible), sus esfuerzos para desbloquear la productividad se verán gravemente restringidos. Por lo tanto, el desafío en ALC es doble: los gobiernos no solo deben mejorar la forma en que gobiernan y regulan, sino también superar las limitaciones profundamente arraigadas en términos de generación de ingresos, eficiencia del gasto y gestión de la deuda.

Esta sección desplaza el foco de la fricción institucional de la burocracia a la fricción de recursos del espacio fiscal limitado. Evalúa las limitaciones estructurales de los ingresos públicos, la composición del gasto y la carga de la deuda, y examina de qué manera estos factores impiden que los gobiernos de ALC realicen las inversiones críticas que permitirían promover el crecimiento y que, de este modo, conducirían a una productividad sostenible y de largo plazo.

Por qué necesitamos hablar de espacio fiscal para abordar la productividad

El Estado desempeña un papel clave en el crecimiento de la productividad. Tiene a disposición varias herramientas para lograrlo, pero una forma crucial, debido a su tamaño e impacto, es hacerlo a través del suministro de bienes y servicios públicos, tales como educación, salud e infraestructura. Estos bienes y servicios favorecen la protección de los derechos humanos fundamentales, como la vida, la libertad y la propiedad, al tiempo que promueven el crecimiento económico. El principal instrumento para financiar estas funciones son los impuestos, y los gobiernos eficaces combinan una recaudación de ingresos fiable con un gasto eficiente y orientado al crecimiento.

Para sostener este papel, los gobiernos necesitan espacio fiscal: el espacio para aumentar o reasignar el gasto (o reducir los impuestos) sin poner en peligro la sostenibilidad de la deuda. En los países de ALC, el espacio fiscal es limitado: las bases de ingresos son estrechas, los gastos son rígidos y el servicio de la deuda es alto. Estas restricciones cercan la capacidad de invertir en los insumos mismos que elevan la productividad. Por lo tanto, el desafío de la política pública es expandir y proteger el gasto que favorece el crecimiento y, al mismo tiempo, mantener la sostenibilidad fiscal.

Los desequilibrios fiscales también pueden exacerbar las vulnerabilidades macroeconómicas que obstaculizan la productividad. Los déficits persistentes cuando el espacio fiscal es limitado se asocian con una mayor inflación y primas de riesgo soberano, lo que genera tasas de interés elevadas, desaliento de la inversión privada y desaceleración de la acumulación de capital y del crecimiento (Sargent y Wallace, 1981). Además, la realidad indica que los shocks fiscales expansivos aumentan la inflación (Cevik y Miryugin, 2023), mientras que los aumentos imprevistos de la deuda pública deprimen el PIB real, sobre todo en países que ya tienen trayectorias de deudas crecientes (De Soyres et al., 2022). En resumen, los desequilibrios fiscales debilitan la capacidad del sector privado para impulsar la productividad.

Existe una tensión natural entre el aumento de los ingresos del gobierno a través de los impuestos y la productividad, ya que los impuestos son un costo para las empresas. Además, la forma en que el gobierno recauda impuestos y cómo gasta es importante. Ciertos tipos de impuestos generan más distorsiones económicas que otros. Algunos gastos aumentan la productividad más que otros.

En ALC, la estructura de los ingresos tributarios y fiscales, las decisiones de gasto y el funcionamiento de las instituciones presupuestarias a menudo no han logrado fomentar un círculo virtuoso que vincule la generación de ingresos, la participación ciudadana, la supervisión, la reciprocidad, la dimensión del presupuesto, la eficiencia y la capacidad redistributiva de la política fiscal. Como resultado, la región puede estar atrapada en un "mal equilibrio", donde la baja recaudación de ingresos, la provisión limitada de bienes públicos y la poca eficiencia se refuercen mutuamente y socaven, así, la capacidad de promoción del desarrollo del Estado (Sanguinetti et al., 2012).

La estructura de ingresos públicos debe incluir un componente significativo de impuestos sobre la renta y el patrimonio, no solo dirigido a las corporaciones sino, y fundamentalmente, a los individuos. Por desgracia, este no es el caso en América Latina. El alto nivel de informalidad que se observa en la región es un factor limitante para el desarrollo de una estructura tributaria que contenga una mayor proporción de impuestos sobre la renta y el patrimonio. Estudios previos (Alves, Guillermo et al., 2025; Sanguinetti et al., 2012) examinan constataciones empíricas que reflejan una mayor disposición a pagar impuestos si la percepción de la calidad del gobierno es mejor y muestran que la relación es más fuerte cuando los impuestos son directos (y no indirectos) y cuando el financiamiento se realiza con recursos propios (y no con transferencias o reparto de ingresos).

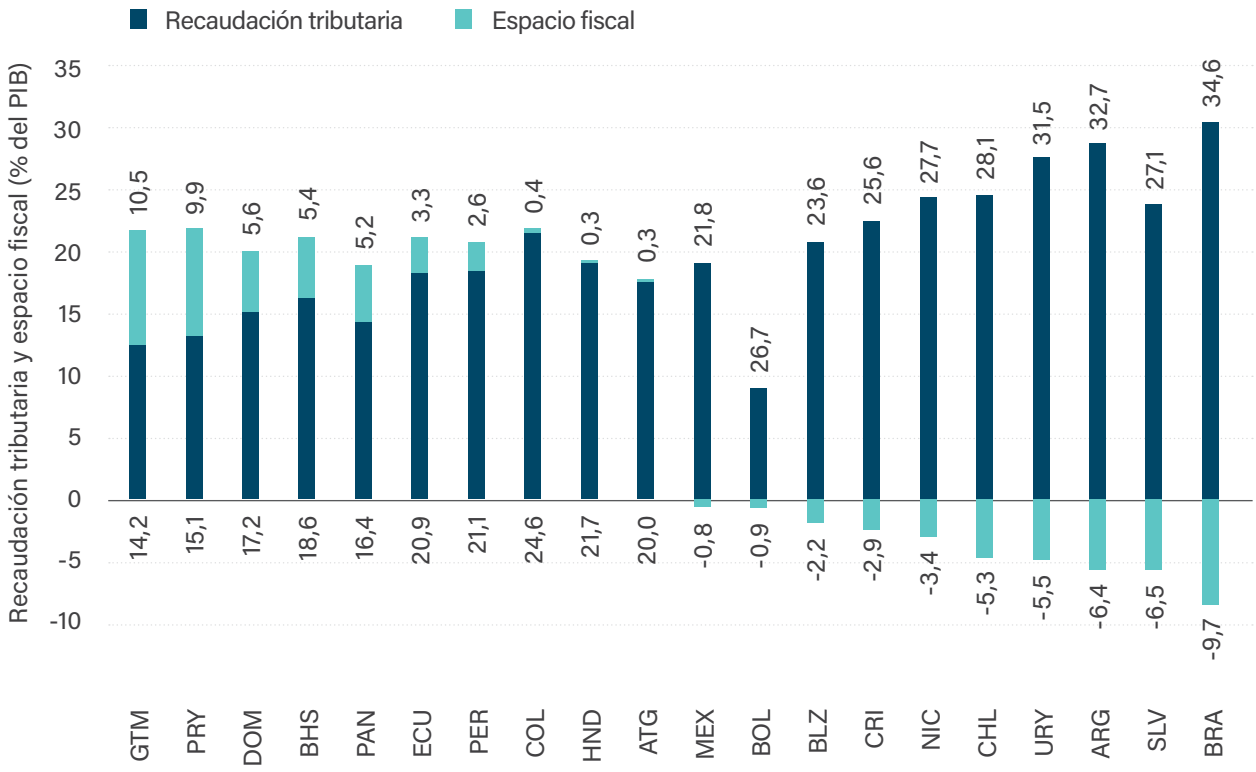
Espacio fiscal

En la siguiente sección se presenta una estimación de los ingresos tributarios que se esperarían para cada país de la región, con base en tres factores: el nivel de ingresos de la economía (PIB per cápita), su grado de apertura (medido en términos de comercio internacional como porcentaje del PIB) y la participación del sector primario en el PIB agregado. El indicador del espacio fiscal disponible se calcula como la diferencia entre los ingresos esperados y los observados. En otras palabras, un valor positivo indica que el país podría llegar a aumentar su recaudación de impuestos, mientras que un valor negativo sugiere que el espacio para expandir los ingresos es limitado.

Las estimaciones del espacio fiscal para 2021 (Gráfico 5.9) arrojan resultados alineados con estudios previos que emplean metodologías similares (véase, por ejemplo, el Informe RED 2020, Álvarez, Brassiolo, Toledo, Allub, Alves, de la Mata, Estrada, et al., 2020).

Las estimaciones del espacio fiscal revelan una heterogeneidad significativa entre los países. Mientras que algunas economías, como Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Bahamas y Panamá, tienen espacio fiscal para aumentar los ingresos tributarios, otras, como Brasil, El Salvador, Argentina, Uruguay y Chile, recaudan más de lo que se esperaría dadas sus características económicas.

Gráfico 5.9
Ingresos tributarios y espacio fiscal, 2021



Nota: Los ingresos tributarios y el espacio fiscal se miden como porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CIAT y el BID (2023) y del Banco Mundial (2025).

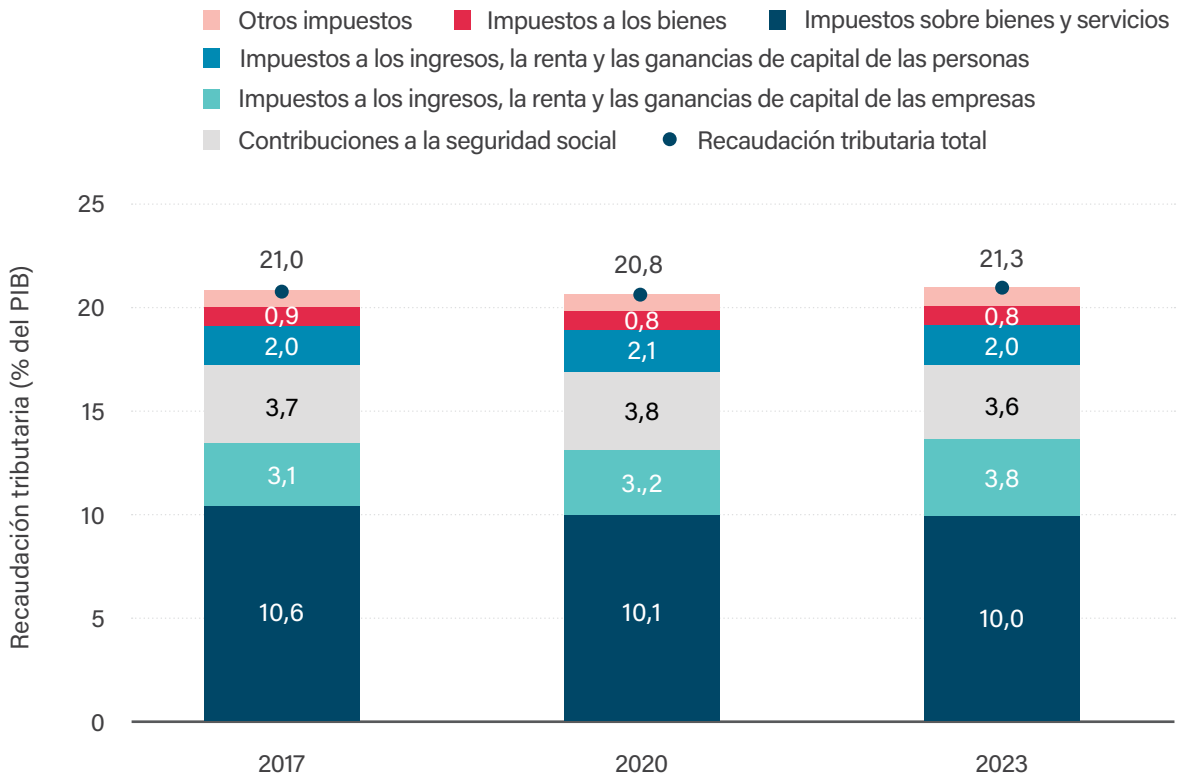
Ingresos públicos

La estructura tributaria afecta la equidad y los ingresos públicos a largo plazo. Una fuerte dependencia de los impuestos indirectos, como el IVA o el impuesto sobre las ventas, genera ingresos, pero distribuye la carga de manera uniforme en el punto de compra. Este enfoque tiende a ser menos progresivo y más susceptible a las fluctuaciones económicas. Por el contrario, los impuestos directos, como los impuestos sobre la renta personal y los bienes inmuebles, pueden estructurarse con tasas graduales y bases más amplias. Este diseño mejora la redistribución y proporciona fuentes de ingresos más estables. En consecuencia, la combinación de impuestos determina la eficacia con la que un sistema fiscal puede reducir la desigualdad al tiempo que garantiza una financiación fiable de los servicios públicos y la protección social a lo largo de los ciclos económicos.

La recaudación tributaria en ALC se ha mantenido estable durante los últimos 10 años, aunque continúa siendo inferior que la de las economías avanzadas. En 2023, los ingresos tributarios en ALC representaron el 21,3 % del PIB, en comparación con

el promedio del 33,9 % registrado por los países de la OCDE (OCDE et al., 2025). Como se muestra en el Gráfico 5.10, en América Latina, los impuestos sobre bienes y servicios representaron el 47 % de los ingresos tributarios totales, los impuestos corporativos representaron el 18 % y los impuestos personales, el 9 %. Si bien los niveles generales de ingresos se han mantenido relativamente estables, la estructura tributaria de la región muestra una fuerte dependencia de los impuestos indirectos y un uso limitado de fuentes más progresivas, como los impuestos sobre la renta personal y los bienes.

Gráfico 5.10
ALC: Ingresos tributarios por componente



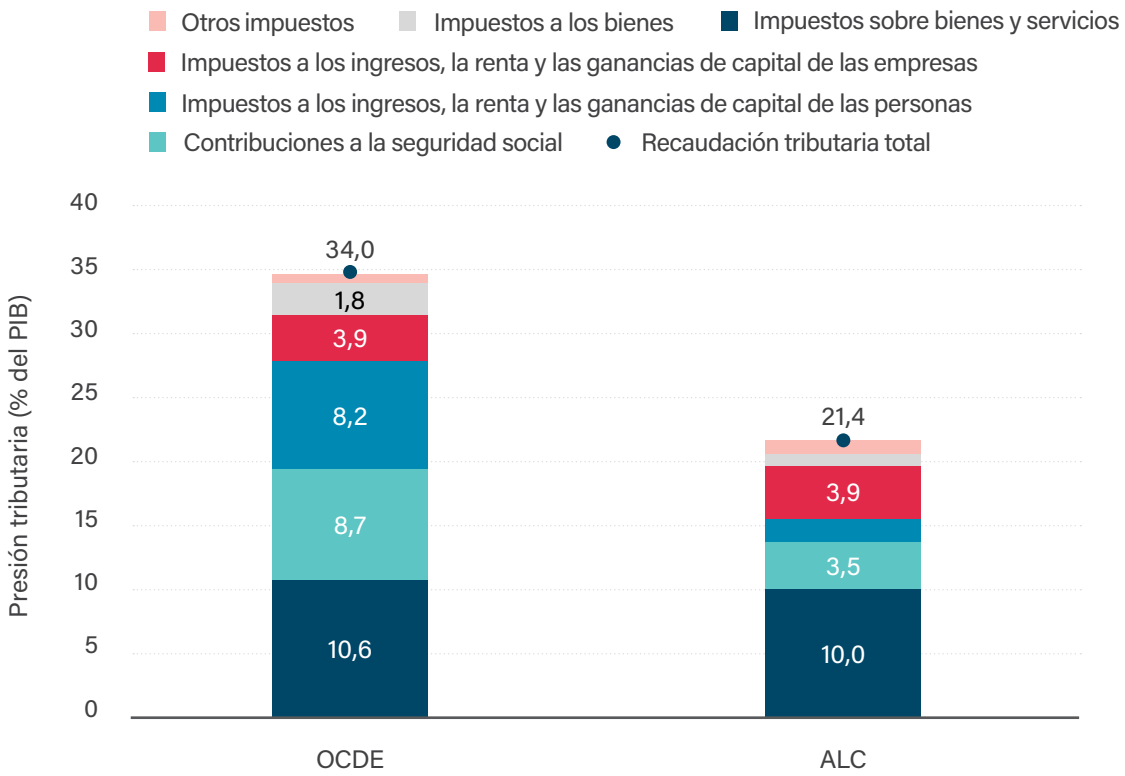
Nota: Ingresos tributarios como porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2024a).

En comparación con las economías avanzadas, la recaudación de impuestos corporativos en ALC está aproximadamente a la par con los niveles de la OCDE, con un promedio de alrededor del 3,9 % del PIB en ambos casos. Sin embargo, los ingresos por impuestos personales muestran una marcada diferencia: en la OCDE representan el 8,2 % del PIB, mientras que en ALC apenas alcanzan el 2 % (Gráfico 5.11). Esta brecha marca el pilar faltante del sistema tributario de ALC, una tributación directa más fuerte, que limite la equidad y la resiliencia de los ingresos tributarios.

ALC se caracteriza por imponer impuestos bajos sobre la renta personal, lo que limita la capacidad de los países de la región para redistribuir la riqueza. También vuelve más difícil la recaudación en segmentos de altos ingresos. Al mismo tiempo, imponer una carga fiscal excesiva a las empresas puede disuadir la inversión formal e impedir el crecimiento económico.

Gráfico 5.11
Ratios impuestos/PIB, promedios de ALC y OCDE, 2022



Nota: Ingresos tributarios como porcentaje del PIB. OCDE incluye los 36 países para los cuales había datos disponibles.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2024a).

No obstante, parece haber margen para mejorar la tributación de la renta personal en la región. Las estimaciones de la OCDE (2025c) de la cuña fiscal indican que el promedio de la OCDE es del 34,9 %, mientras que los países de ALC se mantienen sustancialmente por debajo de este punto de referencia: 0 % en Colombia; 7,2 % en Chile; 20,9 % en México y 29,5 % en Costa Rica. Estas disparidades indican una oportunidad para fortalecer la progresividad y eficiencia de los sistemas tributarios en la región, lo que amplía, así, el espacio fiscal para inversiones sociales y productivas sin socavar los incentivos económicos.

Por último, la estructura tributaria interactúa negativamente con el alto grado de informalidad económica de la región (Ayres et al., 2025), ya que una gran parte de la actividad económica escapa a la tributación directa. Esto refuerza la dependencia de los impuestos al consumo, que tienden a ser regresivos a menos que se contrarresten con mecanismos compensatorios efectivos. Además, los persistentes problemas de evasión y elusión fiscal, y la erosión de la base imponible a través de numerosos gastos tributarios (exenciones, deducciones, regímenes especiales) a menudo carecen de transparencia y eficacia comprobada, lo que socava aún más el sistema.

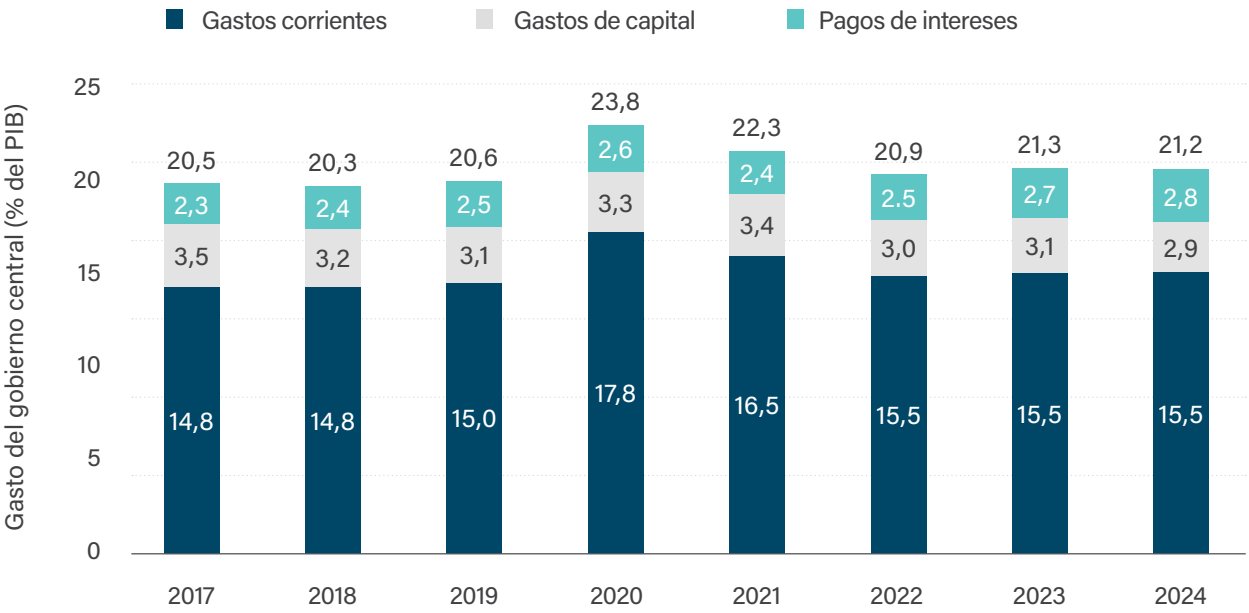
Gasto público

La eficacia de los presupuestos gubernamentales para promover la productividad y el crecimiento inclusivo depende no solo de cuánto se gasta, sino también del destino de la asignación de los fondos y de la eficiencia con la que se utilizan. En ALC, si bien los niveles generales de gasto parecen estables, se observa un corrimiento preocupante de la inversión de capital hacia los gastos corrientes. Además, las importantes pérdidas de eficiencia limitan aún más la capacidad fiscal, en especial a medida que los desafíos estructurales como el envejecimiento de la población, la crisis climática y las transiciones energéticas se vuelven más apremiantes.

Entre 2017 y 2024, el gasto del gobierno central en la región se mantuvo relativamente estable, entre el 20 % y el 21 % del PIB, y registró un repunte transitorio en 2020 (23,8 %) como parte de la respuesta fiscal a la pandemia de COVID-19 (Gráfico 5.12). La composición muestra un claro predominio de los gastos corrientes, que incluyen salarios, transferencias y consumos intermedios, que, en 2023, representaron cerca del 82 % del gasto total, en comparación con un gasto de capital persistentemente bajo (OCDE et al., 2024).

Esta concentración del gasto va acompañada de importantes márgenes de ineficiencia, estimados en torno al 4,6 % del PIB regional en 2022. Estas ineficiencias se concentran en áreas clave como las compras públicas, las transferencias (en particular, los subsidios energéticos regresivos) y la masa salarial pública (Ayres et al., 2025). Además, el espacio fiscal se ve cada vez más limitado por las rigideces presupuestarias estructurales, el envejecimiento de la población, las demandas sociales insatisfechas y los crecientes costos de la adaptación y mitigación del cambio climático.

Gráfico 5.12
Gasto del gobierno central por componente, promedio de ALC, 2017–2024



Nota: Gasto como porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL (2025).

La mayoría de los países de la región tiene déficits fiscales generales, y alrededor de la mitad de ellos tienen superávits primarios (Gráfico 5.13). Tres de los países más grandes de la región (Brasil, México y Colombia) enfrentan déficits fiscales considerables que, si no se reducen, crearán problemas para la sostenibilidad de su deuda.

Estos factores reflejan una asignación presupuestaria cada vez más rígida, lo que deja poco margen para impulsar la inversión pública y gestionar una creciente carga del servicio de la deuda, lo que podría socavar la capacidad del Estado para apoyar un desarrollo económico sostenible, inclusivo y a largo plazo.

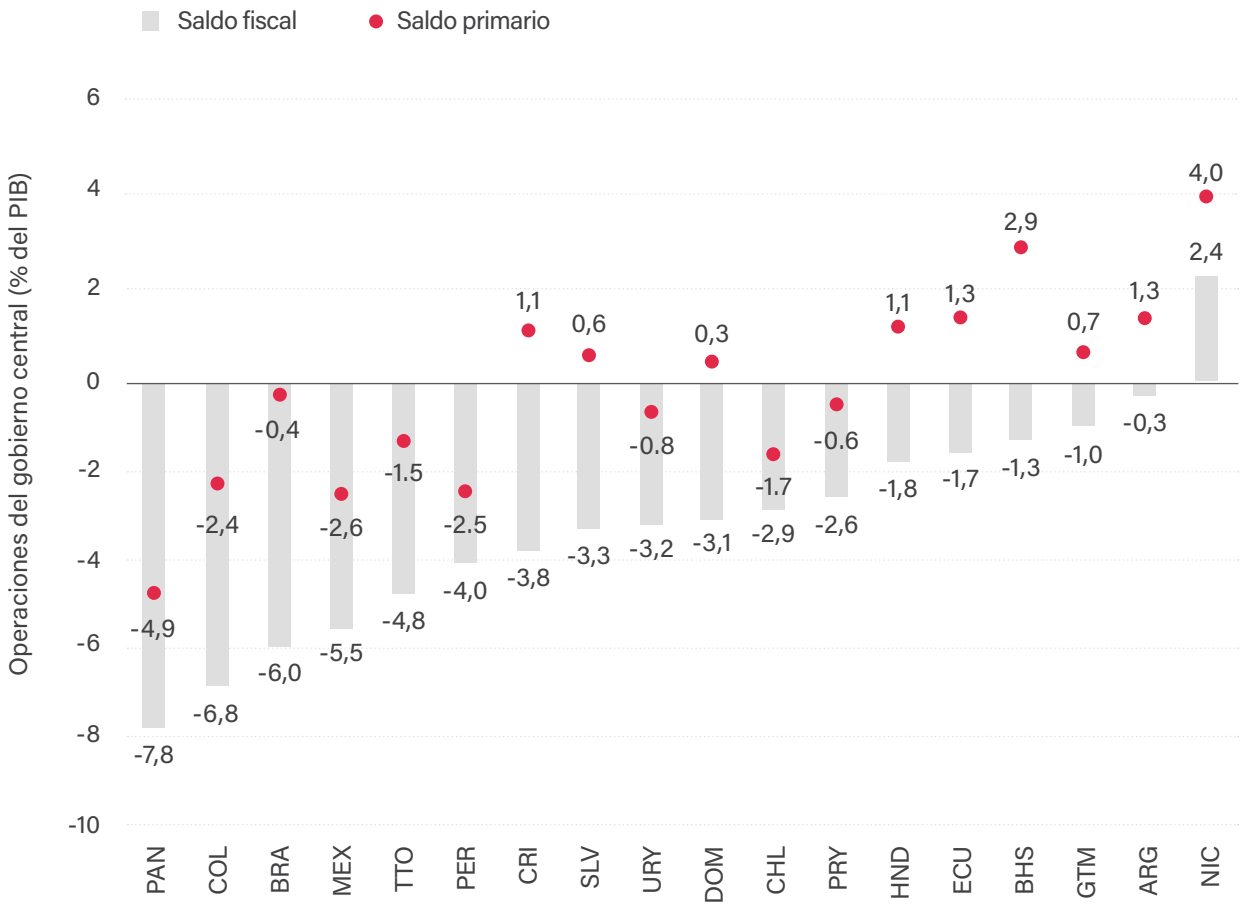
Según Brichetti et al. (2021), la región necesitaba aumentar su gasto en infraestructura en un 1,3 % del PIB en comparación con el promedio del período 2008-2019 para cumplir con los ODS de 2030. Los datos de 2020 en adelante reflejan falta de convergencia entre la inversión realizada y el nivel requerido, por lo que las brechas persisten y corren el riesgo de ampliarse si la inversión no aumenta.

La expansión del espacio fiscal será esencial a la luz de los cambios demográficos que se espera ejerzan una presión al alza sobre los gastos en salud y pensiones. El informe RED 2020 proporciona estimaciones para países seleccionados de la región. Estas proyecciones sugieren que, entre 2015 y 2065, el gasto público podría aumentar entre

un 1 % y un 8 % del PIB, según el país. Sin embargo, es importante señalar que los datos del censo posterior indican una aceleración del envejecimiento de la población, lo que implica que las estimaciones originales pueden subestimar la verdadera magnitud del desafío fiscal.

Otro factor estructural que probablemente aumente las necesidades futuras de financiación es la transición energética en curso. Una parte importante de los ingresos fiscales de los países productores de hidrocarburos de la región se obtiene de este sector. Según RED (2024), los ingresos relacionados con los hidrocarburos en ALC promedian el 2,6 % del PIB, aunque con una marcada heterogeneidad entre los países, que oscila entre el 0 % en Guatemala y el 8,2 % en Ecuador.

Gráfico 5.13
Saldo primario y fiscal como porcentaje del PIB, 2024



Nota: Operaciones del gobierno central como porcentaje del PIB.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2025).

El fortalecimiento de la eficiencia del gasto público es primordial para crear espacio fiscal y mejorar la eficacia de la política fiscal en la región. Aunque la recaudación de ingresos públicos sigue siendo relativamente baja, la mala asignación de recursos es sustancial. Alaimo et al. (2018) estiman que ALC asigna incorrectamente recursos equivalentes al 4,4 % del PIB, en promedio, y que existe una variación significativa entre los países, desde el 1,8 % del PIB de Chile hasta el 7,2 % de la Argentina. Abordar estas ineficiencias mejoraría la sostenibilidad fiscal y permitiría que los gobiernos reasignaran recursos hacia áreas prioritarias como infraestructura, salud y educación.

Deuda pública

Como resultado de los persistentes déficits fiscales y de las medidas extraordinarias adoptadas para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19, los niveles de deuda pública bruta en ALC aumentaron significativamente y alcanzaron un promedio de 74 % del PIB en 2023 (FMI, 2025). Si bien se observó una ligera tendencia a la baja en la relación deuda/PIB entre 2020 y 2022, las proyecciones apuntan a una estabilización de entre el 56 % y el 63 % del PIB para el período 2026-2027 (Ayres et al., 2025). Existe una gran heterogeneidad en la región, ya que algunos países tienen un índice de nivel de deuda saludable inferior al 40 % del PIB y otros alcanzan el 100 % del PIB (Gráfico 5.14).

Gráfico 5.14
Deuda bruta de las administraciones públicas como porcentaje del PIB, 2024



Nota: Las barras rojas indican los países con una deuda bruta superior al 70 % del PIB, las amarillas reflejan una deuda de entre el 45 % y el 70 % del PIB y las verdes señalan una deuda inferior al 45 % del PIB. (*) Estimaciones para 2024.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *World Economic Outlook* (FMI, 2025).

Sin embargo, un factor de preocupación creciente es el aumento sostenido del costo del servicio de la deuda. Como muestra la evolución del pago de intereses como porcentaje del PIB (Gráfico 5.15a), el promedio regional pasó del 2,3 % en 2017 al 2,8 % en 2024, lo que marca una tendencia al alza que presiona los marcos de sostenibilidad fiscal. Este aumento del pago de intereses reduce el espacio fiscal disponible al desplazar recursos que podrían destinarse a la inversión productiva o al gasto social prioritario (FMI, 2025b).

En algunos países, el pago de intereses duplica el gasto en educación o triplica el gasto en salud, lo que pone de relieve la grave restricción que la deuda impone a las prioridades de desarrollo. Esta situación también aumenta la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante los choques externos, como el aumento de las tasas de interés internacionales o las depreciaciones del tipo de cambio.

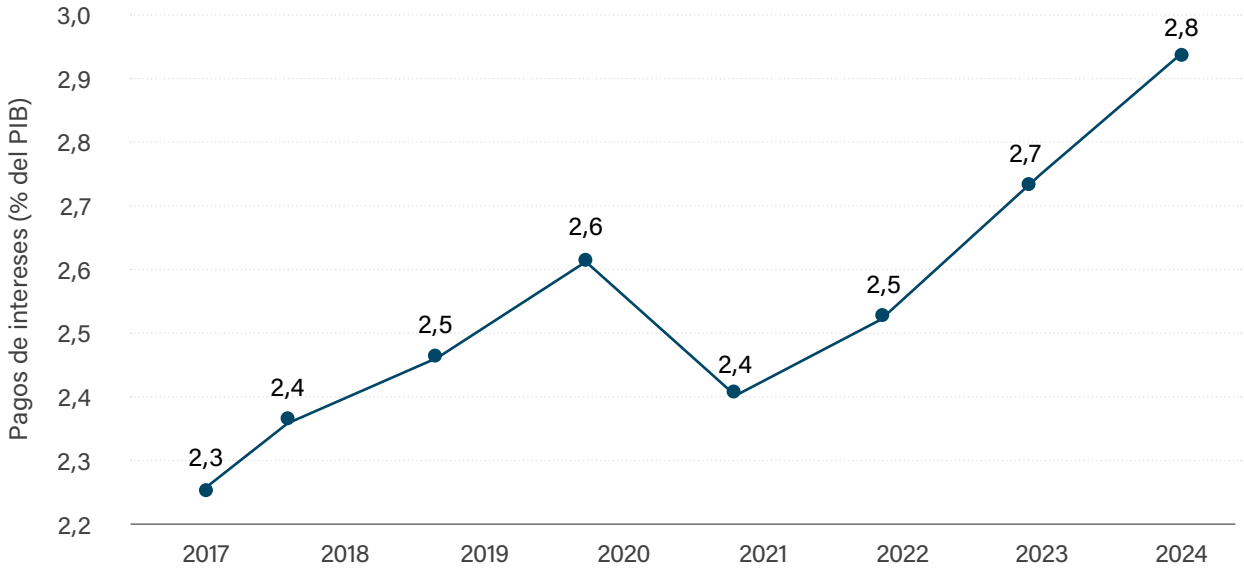
El papel de las tasas de interés internacionales en los próximos años es un tema importante para las cuentas fiscales de los países de ALC. El tipo de interés de referencia de la Reserva Federal de EE. UU. se había mantenido bajo desde la crisis de 2008, con largos períodos de tipos de interés cercanos a cero y un período de ajuste de tasas que las elevó al 2,4 % en 2019. Debido a la pandemia, la tasa volvió a niveles cercanos a cero hasta 2022. Según las proyecciones de la FED (Reserva Federal, 2025), las perspectivas para el futuro revelan una tasa de interés esperada a largo plazo del 3 % a partir de 2028 (tasas más altas para 2025, 2026 y 2027). Por lo tanto, todas las nuevas deudas y renovaciones de deuda tomadas durante el largo período de tasas de interés bajas se colocarán, para la mayoría de los países, a tasas más elevadas, lo que presionará aún más la cuenta de intereses de la deuda y reducirá el espacio fiscal.

Paraguay emitió bonos soberanos con vencimientos de hasta 10 años por un total de USD 3.200 millones entre 2016 y 2021, a una tasa de interés promedio ponderada del 4,33 %. En 2023 y 2024, el país emitió otros dos bonos a 10 años, en parte para refinanciar el vencimiento de 2026 (con un cupón del 5 %), a una tasa promedio del 5,95 %, a pesar de una mejora constante en sus calificaciones crediticias a lo largo del tiempo. Si Paraguay refinancia la deuda emitida durante 2016-2021 con nuevos bonos a 10 años a una tasa supuesta del 5,5 %, el costo promedio ponderado de los intereses de esta deuda aumentaría en un 27 %, del 4,33 % al 5,5 %. Este aumento representa una importante carga adicional, limitante del espacio fiscal del gobierno y de su capacidad para ampliar el gasto de otras áreas prioritarias.

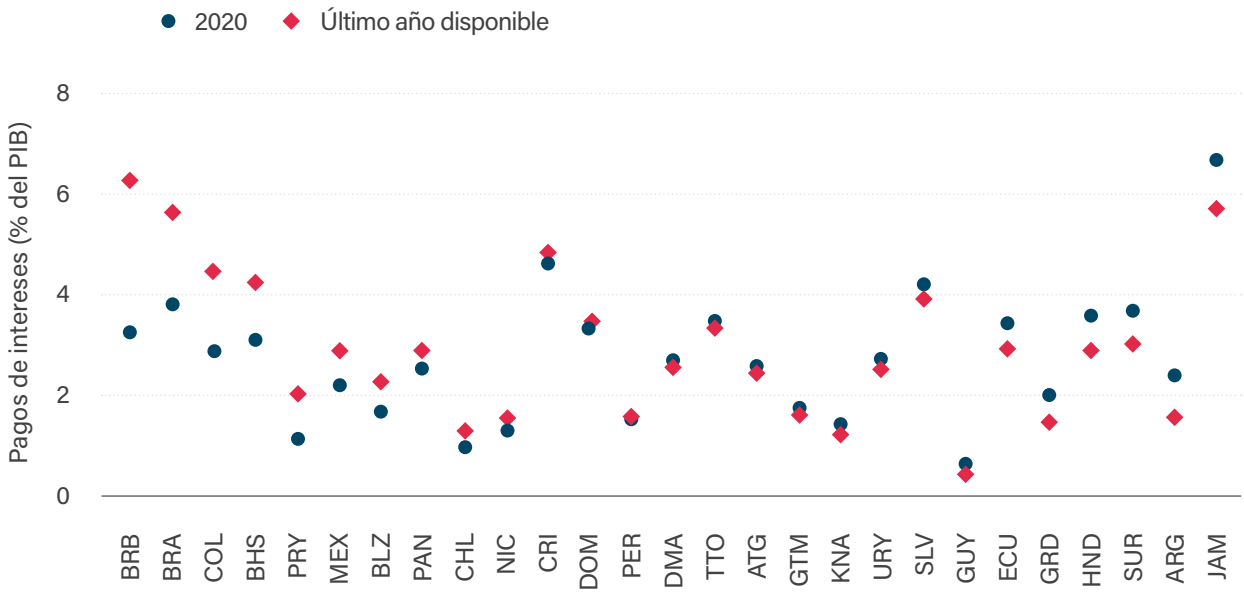
En general, la combinación de baja recaudación tributaria, gasto público rígido e ineficiente, y altos niveles de deuda y de servicio de deuda conforma una grave limitante del espacio fiscal de la mayoría de los países de ALC. Esta situación crea un círculo vicioso potencial: la escasez de recursos limita la inversión en áreas clave para el crecimiento y la resiliencia (infraestructura, innovación, adaptación climática, capital humano); el bajo crecimiento resultante dificulta los intentos de mejorar las cuentas fiscales y reducir la deuda; y la vulnerabilidad fiscal y económica aumenta la exposición a los shocks (climáticos, económicos, financieros), que, cuando se materializan, erosionan aún más el espacio fiscal y la capacidad de respuesta, lo que perpetúa el ciclo.

Gráfico 5.15
Pagos de intereses en ALC

Panel A. ALC: Tendencia en el pago de intereses



Panel B. Pago de intereses por país, 2020-2023/2024



Nota: Panel A: Pago de intereses como porcentaje del PIB, promedio regional. Panel B: El último año disponible es 2024 para la mayoría de los países; para Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, y Surinam, el último año disponible es 2023.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2025).

Romper esta dinámica requiere no solo ambiciosas reformas fiscales internas, sino también un replanteo de la cooperación internacional y de la arquitectura financiera mundial para apoyar las necesidades de inversión de la región, incluidos mecanismos innovadores de financiamiento climático y alivio de la deuda.

Política fiscal a nivel subnacional

El Reporte de Economía y Desarrollo 2025 de CAF (Alves et al., 2025) analiza el modo como los gobiernos subnacionales de ALC financian sus actividades a través de ingresos propios y transferencias intergubernamentales. En promedio, el 58 % de los ingresos subnacionales provienen de transferencias y el 42 %, de ingresos locales, si bien esta composición varía mucho según el país. El mensaje central del informe es que una mayor recaudación de ingresos propios se asocia positivamente con una mejor calidad del gasto público, ya que el vínculo entre el pago de impuestos y la participación política fortalece la rendición de cuentas y mejora la eficiencia de la prestación de servicios públicos. Sin embargo, la descentralización fiscal también conlleva riesgos: puede exacerbar las desigualdades entre las regiones más ricas y las más pobres, generar ineficiencias administrativas y fomentar la competencia fiscal a la baja entre las jurisdicciones.

El informe identifica dos grandes objetivos de las políticas públicas. El primero consiste en mejorar la recaudación de impuestos subnacionales, que en la actualidad se enfrenta a un sistema complejo caracterizado por gravámenes distorsivos, alta evasión y mora en los pagos. Las oportunidades clave incluyen reducir la dependencia de los impuestos brutos sobre las ventas, fortalecer la tributación a la propiedad, ampliar el papel de los impuestos emergentes y valerse de las herramientas digitales para promover el cumplimiento voluntario. El informe también subraya la importancia de que exista una mayor coordinación y cooperación entre las autoridades tributarias nacionales y subnacionales para armonizar políticas, compartir información y beneficiarse de economías de escala, como a través de sistemas catastrales conjuntos o plataformas tributarias digitales unificadas.

El segundo objetivo es mejorar el diseño de los sistemas de transferencia intergubernamentales para hacerlos más eficientes, equitativos y transparentes. Si bien las transferencias permiten mitigar las disparidades regionales, también pueden desalentar el esfuerzo fiscal local, y estimular el gasto subnacional excesivo y la acumulación de deuda. El informe destaca que los mecanismos de transferencia deben garantizar el financiamiento de las responsabilidades delegadas, reducir la desigualdad territorial, y preservar los incentivos para estimular el esfuerzo fiscal y la creación de capacidades administrativas. Se presta especial atención a las regalías basadas en los recursos, que suelen tener poco efecto en el bienestar y son muy volátiles; por lo tanto, deben regirse por normas claras y fondos de estabilización. Los autores concluyen que la reforma de los sistemas de transferencia implica desafíos tanto técnicos como políticos, ya que modifican las relaciones de poder intergubernamentales y requieren un amplio consenso para garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

Financiación sostenible e innovadora: instrumentos y mercados

Dadas las limitaciones del espacio fiscal tradicional, la movilización de recursos privados y el desarrollo de instrumentos financieros innovadores y sostenibles son decisivos para financiar la agenda de productividad y desarrollo de ALC.

Política fiscal optimizada

La situación fiscal de ALC requiere ajustes significativos para mejorar tanto el clima de negocios como las condiciones sociales de su población. Más allá de las peticiones recurrentes para que el gasto sea más eficiente y se mejore la movilización de ingresos, surgen varias áreas prioritarias. El aumento de los ingresos tributarios parece esencial, dado el aumento de los niveles de deuda pública y la suba de las tasas de interés internacionales, que se proyecta se mantendrán por encima de las observadas durante el período 2008-2022. Al mismo tiempo, la región continúa exhibiendo una estructura tributaria caracterizada por impuestos corporativos relativamente altos e impuestos sobre la renta personal comparativamente bajos. Un enfoque más equilibrado implicaría reducir la carga corporativa para fomentar la inversión y compensar este ajuste aumentando el impuesto sobre la renta personal, que sigue estando muy por debajo de los promedios de la OCDE.

Mejorar la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas no es solo una cuestión de aumentar las tasas impositivas. ALC se caracteriza por altos umbrales de exención, niveles elevados de ingresos requeridos para aplicar tasas marginales más altas y una evasión fiscal generalizada. En la región, las personas están sujetas al impuesto sobre la renta solo cuando sus ingresos superan 1,4 veces el PIB per cápita, en comparación con 0,31 veces en Europa. Además, las exenciones y deducciones reducen los ingresos efectivos que se originan en este impuesto hasta en un 40 % (Álvarez et al., 2020). Las posibles reformas podrían centrarse en ampliar la base tributaria mediante la reducción de la informalidad, menos exenciones y deducciones, y la modificación de los umbrales de exención y otros elementos estructurales del sistema tributario.

Aunque la economía política de la reforma tributaria es compleja, el contexto actual de aumento de la deuda pública y reducción del espacio fiscal subraya la urgencia de aplicar tales medidas. Si cambiar el código tributario no es políticamente factible, gastar mejor permitiría mejorar en mucho el espacio fiscal. Según la publicación *Fiscal Monitor Report* 2025 (FMI, 2025a), la reasignación del gasto público ineficiente hacia sectores más productivos puede mejorar sustancialmente el crecimiento económico. Además, la persistencia de importantes brechas de eficiencia en el gasto público indica un considerable potencial sin explotar para mejorar el desempeño económico mediante una asignación y utilización más efectivas de los recursos fiscales (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1
Políticas para fomentar el crecimiento económico sin aumentar el gasto general

Clase de reasignación	Ejemplo de acción	Aumento de la producción a largo plazo	Notas
Inversión en infraestructura	1 % + del PIB para infraestructura (manteniendo fijo el gasto total).	1,5 % + en economías avanzadas 3,5 % + en economías emergentes y en desarrollo.	Aumenta el capital físico y la productividad.
Educación (capital humano)	1 % + del PIB desviado del consumo de gobierno (por ejemplo, costos administrativos) a la educación.	3 % en economías avanzadas 6 % + en economías emergentes y en desarrollo.	Amplía los beneficios de la reasignación.
Aumento de eficiencia	Cerrar las brechas de eficiencia del gasto.	1,5 % + (avanzadas) 2,5–7,5 % + (emergentes y en desarrollo).	Amplifica os benefícios da realocação
Políticas complementarias	Combinar inversiones en I&D + educación (avanzadas) o infraestructura + educación (en desarrollo).	Mayor impulso, superior a las cifras anteriores.	Efectos sinérgicos.

Fuente: *Fiscal Monitor Report* (FMI, 2025a)

Los impuestos a la propiedad también ofrecen un gran potencial de movilización de ingresos en la región. Además de su diseño inherentemente progresivo, el impuesto a la propiedad está estrechamente relacionado con el suministro o la ausencia de servicios públicos locales, lo que crea una mayor demanda social para que se mejore la gobernanza y la rendición de cuentas. Igualmente importante es la necesidad de comprender más a fondo el concepto de "moral tributaria". En un contexto marcado por altos niveles de informalidad, la motivación intrínseca para cumplir con las obligaciones fiscales se vuelve decisiva. En las constataciones empíricas, la moral tributaria crece cuando está ligada a la calidad percibida de los servicios públicos, la efectividad de las políticas educativas, la supervisión específica de grupos con alta evasión fiscal y la confianza general en las instituciones gubernamentales. Aprovechar estos mecanismos de manera estratégica puede mejorar la generación de ingresos sin requerir otros ajustes de las tasas impositivas legales.

A nivel subnacional, en el último informe RED (Alves et al., 2025), se destacan varias recomendaciones clave, entre las que figuran reducir la dependencia de los impuestos brutos sobre las ventas, fortalecer la recaudación de impuestos a los bienes y otorgar un papel más importante a los instrumentos fiscales emergentes. Además, los gobiernos subnacionales deben adoptar nuevas herramientas para fomentar el cumplimiento normativo voluntario, y mejorar la coordinación y cooperación con las autoridades nacionales en el diseño y la aplicación de la política tributaria. Juntas, estas reformas podrían fortalecer la posición fiscal de los gobiernos nacionales y subnacionales, y respaldar, así, un crecimiento más sostenible y mejores resultados sociales.

Financiación GSS+ (verde, social y sostenible)

Para financiar el desarrollo sostenible, es fundamental aprovechar la existencia de instrumentos de deuda como bonos verdes, sociales, sostenibles y vinculados a la sostenibilidad (GSSS, *green, social, sustainable, and sustainability-linked*), bonos de catástrofe (CAT, *catastrophe bonds*), canjes de deuda por naturaleza o por adaptación climática, y cláusulas sobre desastres naturales. Los bonos GSSS movilizan inversiones sostenibles y mercados de capitales. Los bonos CAT aumentan la capacidad de endeudamiento al transferir el riesgo a los inversores, mientras que las cláusulas sobre desastres naturales alinean las obligaciones de deuda con la resiliencia. Los canjes de deuda por naturaleza o por adaptación climática son importantes para los países biodiversos endeudados. A medida que estos instrumentos se utilizan, es vital mejorar la regulación y la supervisión para garantizar su eficacia y reducir los riesgos.

Si bien los bonos GSSS representan una pequeña parte del mercado mundial, están creciendo. Representan el 1 % del total de activos en circulación y el 2 % de las nuevas emisiones (OCDE, 2022b, 2024d). Sin embargo, en ALC, los bonos GSSS han demostrado ser una fuente importante de financiamiento, ya que, en 2020, el 9,3 % del total de bonos internacionales emitidos en la región reunía esta característica, y, para 2023, la cifra había aumentado al 35 % (CEPAL, 2024; OCDE, 2024d).

Uno de los mayores desafíos para avanzar en la financiación GSSS es establecer mecanismos que alineen los flujos privados con los objetivos de desarrollo de manera sostenible. Esto implica mejorar y armonizar los marcos regulatorios; canalizar mejor las políticas públicas y la inversión extranjera hacia áreas de transformación productiva, incluido el financiamiento de la UE a través de la AIGG; y dotar a la región de las herramientas que le permitan cumplir sus objetivos para 2030.

Se necesita más coordinación entre los actores del sistema financiero internacional, en particular, entre los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras de fomento de las economías desarrolladas y emergentes. Con el objetivo de maximizar la coherencia y la eficacia de los recursos financieros, que son limitados, es necesario utilizar los flujos de fondos tanto públicos como privados para aprovechar las fortalezas de los diferentes actores y brindar opciones de financiamiento integradas a la región. ALC puede mejorar sus perspectivas de financiamiento si promueve alianzas innovadoras con actores privados orientadas al desarrollo (por ejemplo, proveedores

filantrópicos) y se beneficia de flujos internacionales de financiamiento con países en desarrollo. Garantizar que estos flujos privados y públicos se utilicen para inversiones de calidad requiere un entorno sólido y propicio, con marcos regulatorios claros para la inversión. Las alianzas estratégicas (por ejemplo, con la UE) ofrecen oportunidades como para armonizar taxonomías sostenibles e instrumentos de movilización destinados a lograr un desarrollo más sostenible.

De manera análoga, es primordial alentar la conformación de alianzas internacionales para lograr soluciones de financiamiento que aprovechen las fortalezas de la región, como su rico entorno natural y su potencial en energías renovables. Los instrumentos de deuda para financiar la agenda de desarrollo sostenible pueden abordar algunos de los desafíos más apremiantes de la región, como el sobreendeudamiento, las catástrofes climáticas y el riesgo de pérdida de la biodiversidad. Una cooperación eficaz para desarrollar tales instrumentos y adaptarlos a las necesidades de la región puede superar algunas de las deficiencias de los instrumentos financieros que ya existen. La implementación efectiva de estos instrumentos requiere fortalecer la regulación y supervisión para mejorar la gobernanza y el desarrollo de capacidades.

Por último, una preocupación central en esta área es el riesgo de "lavado verde", es decir, que los productos financieros que se identifican como generadores de beneficios ambientales verificables sean legítimos. Esta inquietud guarda paralelismos con el escepticismo económico histórico en torno a los canjes de deuda por capital social. En particular, Bulow y Rogoff (1989) analizaron dichos instrumentos financieros y destacaron las dudas sobre su valor efectivo y sus beneficios reales, reflexión que cobra actualidad dada la rigurosa evaluación a la que hoy se somete a los productos de finanzas verdes.

Los datos sugieren que el riesgo de lavado verde puede socavar significativamente la credibilidad y la eficacia de las iniciativas de finanzas verdes. Por ejemplo, el Plan de Acción de la Comisión Europea para financiar un crecimiento sostenible exige transparencia y credibilidad en las finanzas verdes a través de criterios estandarizados (Comisión Europea, 2018). Dichos marcos son esenciales para verificar los impactos ambientales de los productos financieros. Para que las finanzas verdes prosperen, deben estar ancladas en evaluaciones exhaustivas y una gestión rigurosa.

Recursos naturales y fondos de estabilización

Los ingresos procedentes de la explotación de hidrocarburos y minerales han cobrado cada vez más importancia en las finanzas públicas de la región: pasaron a ocupar del 18 % al 35 % de los presupuestos de los grandes productores tras el auge de los precios de mediados de la década de 2000 (Sanguinetti et al., 2012). Al mismo tiempo, vienen desempeñando un papel estratégico, aun en escenarios de precios a la baja. Más allá de los ciclos de precios de las materias primas, la transición energética plantea riesgos estructurales para las finanzas públicas y el sistema financiero. Los escenarios alineados con un aumento de 2°C en la temperatura del planeta sugieren que algunas reservas pueden permanecer sin quemarse y el potencial de activos varados, lo que podría aumentar la vulnerabilidad fiscal de los productores de hidrocarburos.

En ALC, las actividades energéticas representan una mayor proporción del PIB que en las economías avanzadas, sobre todo a causa de los hidrocarburos, el petróleo en Venezuela, Colombia y Ecuador, y el gas en Bolivia y Trinidad y Tobago. Los ingresos por hidrocarburos ya superan el 8 % del PIB en Ecuador, el 5 % en Guyana y Trinidad y Tobago, y representan más del 4 % del PIB de toda la región. Los impactos fiscales, externos y sobre la estabilidad de los precios de la transición energética varían según el grupo de países: los exportadores que dependen de los hidrocarburos (Bolivia, Ecuador, Trinidad y Tobago, Venezuela) enfrentan la compresión más pronunciada de las rentas; los productores mixtos (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú) tienen una menor exposición fiscal directa; y los países que no son productores se dividen entre los que tienen un alto potencial renovable y que pueden beneficiarse a través de la sustitución de importaciones (Chile), y las economías dependientes de las importaciones, incluidas varias islas del Caribe, que están más expuestas a riesgos de abastecimiento y precios (Álvarez et al., 2024).

A nivel subnacional, las regalías provenientes de los recursos naturales no renovables (RNNR) son esenciales para los países andinos, Argentina, Brasil y México, ya que representan hasta el 60 % de los ingresos de los gobiernos regionales en Bolivia y el 35 % de los ingresos de los gobiernos locales en Perú (Alves et al., 2025). Estas fuentes de ingresos ofrecen el potencial de expandir el espacio fiscal, financiar infraestructura, mejorar los servicios públicos, impulsar el crecimiento y reducir las desigualdades. La forma en que se distribuyen estas rentas plantea desafíos importantes. Si se las concentra en jurisdicciones productoras, pueden compensarse los costos y los impactos ambientales, pero se crean desigualdades con respecto a las jurisdicciones no productoras. Algunos países, como Colombia, han pasado de enfoques centrados en las zonas productoras a modelos más redistributivos (Alves et al., 2025).

Si bien las rentas provenientes de hidrocarburos enfrentan desafíos estructurales, la región también posee minerales esenciales para la transición energética, como cobre (Chile, Perú), litio (Argentina, Bolivia, Chile), plata (México, Perú) y níquel (Brasil, Colombia). Estos pueden compensar parcialmente la declinación hidrocarburífera (Álvarez et al., 2024). La buena gobernanza debe fomentar el desarrollo responsable de estos minerales y del gas natural como combustible de transición, y evitar bloqueos por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, dado que estos ingresos no provienen de los impuestos, las regalías pueden reducir el esfuerzo fiscal y la rendición de cuentas, y limitar, así, su impacto en los servicios y el bienestar de la población.

La alta dependencia de las rentas extractivas representa otro desafío sustancial que puede debilitar el vínculo fiscal entre el Estado y los ciudadanos, ya que el financiamiento que no depende de una amplia base tributaria reduce los incentivos para exigir transparencia y calidad en el gasto. La volatilidad de los precios dificulta la planificación y fomenta el gasto procíclico, mientras que la opacidad y la complejidad de ciertos regímenes fiscales obstaculizan la supervisión pública y facilitan la captura por parte de los grupos de interés. En contextos institucionales débiles, estas rentas pueden intensificar los conflictos distributivos y las prácticas clientelistas. A esto se suma la necesidad de mejorar a quiénes se destinan los subsidios de los servicios públicos y también de aumentar su transparencia para garantizar su sostenibilidad.

Los datos (Sanguinetti et al., 2012) muestran que una mayor dependencia de estos ingresos se asocia con una menor transparencia presupuestaria. Aunque los países ricos en recursos invierten más en capital físico y humano, no siempre logran mejorar la eficiencia del gasto en sectores clave como la educación y la salud. A nivel subnacional, estudios realizados en Brasil y Perú confirman que los municipios beneficiados por los ingresos provenientes de hidrocarburos o la minería registran niveles más altos de gasto e inversión total, pero que no alcanzaron mejoras significativas en los indicadores de calidad de vida como vivienda, infraestructura, escolaridad o salud.

Para hacer frente a la volatilidad del entorno y lograr un uso más eficiente de estos recursos, varios países han adoptado fondos de estabilización y reglas fiscales que buscan frenar el gasto y promocionar el ahorro intergeneracional. Entre las experiencias exitosas se encuentra la de Chile, país que combina la regla del Balance Estructural con dos fondos soberanos patrimoniales integrados al presupuesto y que tienen reglas claras de aportes y retiros, lo que brinda credibilidad y estabilidad a la política fiscal. México, por su parte, fortaleció su Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros a través de una ley de responsabilidad fiscal; de este modo, logró mejorar la credibilidad y controlar el gasto procíclico.

Sin embargo, se observan otros casos que muestran limitaciones. En Colombia, el Fondo de Ahorro y Estabilización del petróleo no estaba plenamente integrado en el presupuesto, lo que permitía contraer deuda paralela y eso condujo a su disolución; en Trinidad y Tobago, el fondo de estabilización opera con reglas cuantitativas, pero ha tenido un impacto anticíclico limitado; y en Ecuador y Venezuela, la multiplicidad de fondos y los frecuentes cambios de reglas han reducido su efectividad. El caso venezolano es particularmente problemático debido a la operación de FONDEN, un fondo discrecional externo al presupuesto administrado sin auditoría independiente (Sanguinetti et al., 2012).

La experiencia regional e internacional muestra que el éxito de estos mecanismos depende de la transparencia de su gestión, de la plena integración en el presupuesto, de reglas claras y estables que limiten el uso discrecional, y de controles y equilibrios institucionales efectivos para evitar la captura política. Es fundamental que los incentivos de quienes deciden sobre la asignación de recursos estén alineados para que se prioricen el largo plazo y el bienestar de la población. En última instancia, la abundancia de recursos naturales no garantiza por sí misma un mayor bienestar o una mejor gestión fiscal; transformarlos en desarrollo sostenible requiere marcos fiscales sólidos, supervisión ciudadana y un diseño institucional que convierta la riqueza natural en mejoras reales de productividad, equidad y estabilidad macroeconómica.

El banco multilateral de desarrollo como catalizador del desarrollo

El banco multilateral de desarrollo actúa como catalizador del desarrollo sostenible en ALC. Además de proporcionar recursos, su participación reduce las asimetrías de información, mitiga los riesgos, y atrae capital público y privado a proyectos de alto impacto. Dado que las brechas de infraestructura, clima y cohesión social requieren inversiones sin precedentes, es esencial que las acciones de los principales bancos multilaterales de desarrollo (BMD) estén alineadas con las de los nuevos fondos temáticos, los bancos subregionales y los aliados bilaterales a fin de multiplicar el efecto de sus inversiones.

El financiamiento multilateral para ALC sigue concentrado en unos pocos actores (BID, CAF, BCIE, Banco Mundial, UE), pero la cantidad de organizaciones activas se elevó de ocho en 2002 a 40 en 2022. Este aumento está impulsado por nuevos fondos altamente especializados que surgen para mitigar crisis específicas (como la del COVID-19) o en sectores como el cambio climático. La diversidad de actores puede ser un elemento positivo si se logra una coordinación efectiva y una especialización productiva (OCDE, 2024d).

Las instituciones multilaterales no solo brindan mayor financiamiento a los gobiernos, sino que también lideran la movilización de capital privado para infraestructura a gran escala mediante instrumentos como préstamos sindicados (33,7 % vs. 8,8 %) e inversión directa en empresas y entidades de propósito especial (30,4 % vs. 22,3 %), de manera más intensiva que los proveedores bilaterales (OCDE, 2024d), además de promover inversiones en bienes públicos globales que mejoren la sostenibilidad y reduzcan la pobreza, aunque estos están subvalorados y son escasos.

La constatación empírica (Avellán et al., 2022) muestra que la presencia de un BMD en un subsector puede movilizar recursos adicionales equivalentes al 0,5 % del PIB tendencial durante tres años, con un multiplicador estimado de 4,4. Esto implica que, por cada dólar que se invierte en infraestructura, pueden canalizarse más de cuatro dólares adicionales de terceros. Estos efectos son más fuertes en los países de ingreso bajo y medio-bajo, y en aquellos donde se percibe menor efectividad gubernamental, pero se reducen en contextos de alta inestabilidad política o con fuertes controles de capital.

La coordinación entre los bancos multilaterales de desarrollo, los organismos bilaterales y los aliados como la UE permite combinar recursos financieros, conocimientos técnicos y diversos instrumentos (préstamos, garantías, subvenciones, bonos). Es fundamental fortalecer la gobernanza de la cooperación, promover la coherencia de las políticas y beneficiarse de la cooperación Sur-Sur y triangular. A través de las colaboraciones, pueden reducirse los costos de financiamiento y es posible mejorar la alineación con las agendas nacionales y regionales de desarrollo sostenible.

Referencias

Acevedo, S., Estévez, E., Farías, P., Lejarraga, S., Peña, N., Porrúa, M. y Villalba, H. (2018). *Wait no more: Citizens, red tape, and digital government* (B. Roseth, A. Reyes y C. Santiso, Eds.). Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0001150

Alaimo, V., Cafagna, G., Elacqua, G., Álvarez, L. G., Izquierdo, A., Keefer, P., Vuletin, G., Moreno-Serra, R., Pastor, C., Pessino, C., Pinto, D. M., Puig, J., Riera-Crichton, D., Scartascini, C., Serebrisky, T., Suárez-Alemán, A., y Vlaicu, R. (2018). *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less* (Latin America and the Caribbean). Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/en/publication/better-spending-better-lives

Álvarez, Fernando, Eslava, Marcela, Sanguinetti, Pablo, Toledo, Manuel, Alves, Guillermo, Daude, Christian, y Allub, Lian. (2018). RED 2018. *Instituciones para la productividad: Hacia un mejor entorno empresarial* (Reporte de Economía y Desarrollo (RED)). CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343

Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Estrada, R. y Daude, C. (2020). *RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652

Álvarez, Fernando, Allub, Lian, Cont, Walter, Juncosa, Federico, Odriozola, Juan, y Alves, Guillermo. (2024). *RED 2024. Energías Renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible* (Reporte de Economía y Desarrollo [RED]). CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248

Alves, G., Brassiolo, P., Buccari, F., Camacho, C., Cifuentes, R., Estrada, R. y Fajardo, G. (2025). *Soluciones cercanas: El papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe*. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2430

Asuntos del Sur. (2019). *Memoria ciudadana sobre políticas de gobierno abierto en la provincia – Gobierno Abierto.* https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/2019/12/05/memoria-ciudadana-sobre-politicas-de-gobierno-abierto-en-la-provincia/

Avellán, L., Galindo, A., Lotti, G. y Rodríguez Bonilla, J. P. (2022). *Bridging the Gap: Mobilization of Multilateral Development Banks in Infrastructure.* Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0004006

Ayres, J., Izquierdo, A. y Parrado, E. (2025). *Regional Opportunities Amid Global Shifts.*

Balza, L., Díaz, L. M., Gómez Parra, N., y Manzano, O. (2021). *The Unwritten License: The Social License to Operate in Latin America's Extractive Sector.* Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0003820

Banco Mundial. (2016). Doing Business 2016: *Measuring Regulatory Quality and Efficiency.* Washington, DC: Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0667-4

Banco Mundial. (2020). *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, DC: Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1440-2

Banco Mundial. (2021). *Reforming at the Subnational Level: Global Experiences* (EFI Insight and Trade, Investment and Competitiveness).

Banco Mundial. (2023). *América Latina y el Caribe: Panorama general.* Banco Mundial. https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview

Banco Mundial. (2024). *Business Ready 2024.* Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2021-2

Banco Mundial. (2025). *Indicadores del desarrollo mundial.* https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators

Beliz, G., Melguizo, Á. y Muñoz, V. (2023). *Global Gateway en América Latina y el Caribe: Caminos innovadores de inversión, cooperación y alianza digital con Europa.* CAF —banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2103

Beuermann, D., Dohnert, S., Mooney, H. y Sierra, R. (2024). *Are we there yet? The Path Towards Sustained Economic Growth in the Caribbean* (D. Beuermann, S. Dohnert, H. Mooney y R. Sierra, eds.). Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0013218

Bianchi, M., Coral, P., Lara, I., Montañez, A. C., Gregorini, M., Castillo, T. R. y Wernicke, F. (2022). *Inteligencia Colectiva en Acción. Innovación pública 360.*

BID. (2001). *América Latina enfrenta tres grandes desafíos en nuevo siglo: Pobreza, competitividad e integración, afirma Iglesias.* https://www.iadb.org/es/noticias/america-latina-enfrenta-tres-grandes-desafios-en-nuevo-siglo-pobreza-competitividad-e

BID y OCDE. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020.* Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0002232

Brichetti, J. P., Mastronardi, L., Amiassorho, M. E. R., Serebrisky, T. y Solís, B. (2021). *LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.*

CAF. (2015). *Gobernabilidad y Liderazgo en América Latina. 15 años de experiencia de los Programas CAF de formación.* CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/714

CAF. (2023). *Fortalecer la gobernanza de Latinoamérica y el Caribe, propósito conjunto de CAF y el PNUD*. https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/transformando-america-latina-y-el-caribe-a-traves-de-la-gobernanza/

Castilla, Luis Miguel, Pineda, José, Scandizzo, Stefania, Manzano, Osmel y Ríos, Germán. (2004). *RED 2004: Reflexiones para retomar el crecimiento: Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social* (Reporte de Economía y Desarrollo [RED]). CAF.

CEPAL. (2022). *América Latina y el Caribe perdió casi 3 años de esperanza de vida al nacer entre 2019 y 2021 a consecuencia de la pandemia de COVID-19 | Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/es/noticias/america-latina-caribe-perdio-casi-3-anos-esperanza-vida-al-nacer-2019-2021-consecuencia-la

CEPAL. (2024). *Capital Flows to Latin America and the Caribbean: 2024 year-in-review and early 2025 developments.*

CEPAL. (2025). *CEPALSTAT*. Portal de datos estadísticos y publicaciones. https://statistics.cepal.org/

Cevik, S. y Miryugin, F. (2023). *It's Never Different: Fiscal Policy Shocks and Inflation.* Fondo Monetario Internacional.

CGEE. (2022). *Brazilian Digital Transformation Strategy* (E-digital) 2022-2026 Cycle. Center for Strategic Studies and Management.

CIAT y BID. (2023). *Presión Fiscal Equivalente de América Latina y el Caribe.* https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/

Comisión Europea (2018). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de acción: Financiar el crecimiento sostenible. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097

Dante Sabatto. (2023). "El Estado en la era meta. Del «Estado inteligente» al «Estado inmersivo»" de Maximiliano Campos Ríos. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 7*(2). //publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/359

Dayton-Johnson, J., Londoño, J. y Nieto-Parra, S. (2011). *The Process of Reform in Latin America: A Review Essay* (OECD Development Centre Working Papers No. 304; OECD Development Centre Working Papers, Vol. 304). https://doi.org/10.1787/5kg3mkvfcjxv-en

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 Soyres, C., Wang, M. y Kawai, R. (2022). Public Debt and Real GDP: Revisiting the Impact. *IMF Working Papers, 2022*(076), 1. https://doi.org/10.5089/9798400207082.001

Dejbord Sawan, N. y Ugarte, G. (2025). *The Economic Cost of Red Tape Policy* (Puntos de Referencia No. 724; Economics and Public Policy). Centro de Estudios Públicos.

Fajardo, G., Sanguinetti, P., Vargas, J., Brassiolo, P., Estrada, R., Berniell, L. y de la Mata, D. (2019). *RED 2019: Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción* [Informe]. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503

FMI. (2025a). *Fiscal Monitor, October 2025: Spending Smarter: How Efficient and Well-Allocated Public Spending Can Boost Economic Growth.* Fondo Monetario Internacional.

FMI. (2025b). *Regional Economic Outlook.* Fondo Monetario Internacional. https://www.imf.org/en/publications/REO

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

García Villareal, J. P. (2010). *Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level* (OECD Working Papers on Public Governance No. 18; OECD Working Papers on Public Governance, Vol. 18). https://doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en

Ghezzi, P., Hallak, J. C., Stein, E., Ordoñez, R. y Salazar, L. (2022). *Competing in Agribusiness: Corporate Strategies and Public Policies for the Challenges of the 21st Century* (Latin American and Caribbean Microeconomic Report). Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0004347

Herrera, D. y Vadillo, S. (2021). *Regulatory Sandboxes, Innovation Hubs, and Other Regulatory Innovation Tools in Latin America and the Caribbean.*

Iavorskyi, M. y Sutanovac, P. (2025). *The Role of Subnational Studies in Driving Regulatory Reforms* (No. 29; Global Indicators Briefs). Banco Mundial.

International IDEA. (2023). *The Global State of Democracy 2023: The New Checks and Balances.* International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). https://doi.org/10.31752/idea.2023.78

Jelmayer, R., Alvaro, M., Angulo, S., Altamirano, L. y Trebilcock, E. (2025). *Permisos: El gran cuello de botella en la minería* (Intelligence Series | Minería y Metales). bnamericas. https://www.bnamericas.com/es/noticias/nuevo-reporte---permisos-el-gran-cuello-de-botella-en-la-mineria

Kalmenovitz, J., Lowry, M. y Volkova, E. (2025). Regulatory Fragmentation. *The Journal of Finance, 80*(2), 1081–1126. https://doi.org/10.1111/jofi.13423

Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021: Adiós a Macondo.* Corporación Latinobarómetro. https://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Maloney, W., Garriga, P., Meléndez, M., Morales, R., Jooste, C., Sampi, J., Araujo, J. T. y Vostroknutova, E. (2024). *Competition: The Missing Ingredient for Growth? Latin America and the Caribbean Economic Review*. Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2111-0

Nejamkis, F. y Gilio, A. (2016). *Los nuevos desafíos de América Latina: La visión de los líderes emergentes 2015* [Informe]. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/967

OCDE. (2001). *Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises.* OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264193468-en

OCDE. (2003). *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries.* OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264100688-en

OCDE. (2006). *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification.* OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264029798-en

OCDE. (2010). *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries.* OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264086296-en

OCDE. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.* OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264209022-en

OCDE. (2016). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2017.* OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264265554-en

OCDE. (2016c). *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation.* OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264254596-en

OCDE. (2017a). *Chile Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment*. OCDE. https://doi.org/10.1787/e791d04e-en

OCDE. (2017b). *Skills for a High Performing Civil Service.* OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264280724-en

OCDE. (2019a). *Equity Market Development in Latin America: Enhancing Access to Corporate Finance.* OCDE. https://doi.org/10.1787/6e67cc60-en

OCDE. (2019b). Implementing Regulatory Impact Analysis in the Central Government of Peru: Case Studies 2014-16. OCDE. https://doi.org/10.1787/9789264305786-en

OCDE. (2020a). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020.* OCDE. https://doi.org/10.1787/13130fbb-en

OCDE. (2020b). *One-Stop Shops for Citizens and Business.* OCDE. https://doi.org/10.1787/b0b0924e-en

OCDE. (2020c). *Reviewing the Stock of Regulation.* OCDE. https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en

OCDE. (2022a). *Better Regulation Practices across the European Union 2022.* OCDE. https://doi.org/10.1787/6e4b095d-en

OCDE. (2022b). *Green, social, sustainability and sustainability-linked bonds in developing countries: How can donors support public sector issuances?* (47ª ed., OECD Development Perspectives) [OECD Development Perspectives]. https://doi.org/10.1787/22d93a4d-en

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

OCDE. (2024b). *Global Trends in Government Innovation 2024: Fostering Human-Centred Public Services.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c1bc19c3-en

OCDE. (2024c). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2024.* OCDE. https://doi.org/10.1787/4abdba16-en

OCDE. (2024d). *The surge of Green, Social, Sustainability and Sustainability-linked (GSSS) bonds in Latin America and the Caribbean: Facts and policy implications* (OECD Development Policy Papers No. 56; OECD Development Policy Papers, Vol. 56). https://doi.org/10.1787/f1c893a3-en

OCDE. (2025a). *Enhancing Regional Mining Ecosystems in the European Union: Securing the Green Transition and Supply of Mineral Raw Materials.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/97ba1224-en

OCDE. (2025b). *Licensing and Permitting: How to Manage Risks While Supporting Growth.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/68fc3301-en

OCDE. (2025c). *OECD Regulatory Policy Outlook 2025.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/56b60e39-en

OCDE. (2025d). *Review of Costa Rica's One-Stop Shop for Investment.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/d7969e0e-en

OCDE. (2025e). *Strengthening regional policy for resilient places: Key issues and policy considerations* (148ª ed., OECD Regional Development Papers) [OECD Regional Development Papers]. https://doi.org/10.1787/ea24eab5-en

OCDE. (2025f). *Taxing Wages 2025: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/b3a95829-en

OCDE y CAF. (2023). *Digital Government Review of Latin America and the Caribbean: Building Inclusive and Responsive Public Services.* OCDE. https://doi.org/10.1787/29f32e64-en

OCDE, CAF y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development.* OCDE. https://doi.org/10.1787/leo-2014-en

OCDE, CAF Y CEPAL. (2018a). *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development.* OCDE. https://doi.org/10.1787/leo-2018-en

OCDE, CAF Y CEPAL. (2018b). *Perspectivas Económicas de América Latina 2018: Repensar las instituciones para el desarrollo.* OCDE. https://doi.org/10.1787/leo-2018-en

OCDE, CAF, CEPAL y Comisión Europea. (2022). *Latin American Economic Outlook 2022: Towards a Green and Just Transition.* OCDE. https://doi.org/10.1787/3d5554fc-en

OCDE, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CAF banco de desarrollo de América Latina y Comisión Europea. (2024). *Perspectivas económicas de América Latina 2024: Financiando el desarrollo sostenible.* OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/25aed2f5-es

OCDE, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y Banco Interamericano de Desarrollo. (2025). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2025*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7594fbdd-en

OPP. (2023). *Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay.* Oficina de Planeamiento y Presupuesto. https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2025-03/Uruguay_Estrategia_Desarrollo_2050.pdf

Pellegrino, B. y Zheng, G. (2024). Quantifying the impact of red tape on investment: A survey data approach. *Journal of Financial Economics, 152*(C). https://ideas.repec.org//a/eee/jfinec/v152y2024ics0304405x23002039.html

Querbach, T. y Arndt, C. (2017). *Regulatory policy In Latin America: An analysis of the state of play* (OECD Regulatory Policy Working Papers 7; OECD Regulatory Policy Working Papers, Vol. 7). https://doi.org/10.1787/2cb29d8c-en

Reserva Federal. (2025). *Summary of Economic Projections.* https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/fomcprojtabl20250618.pdf

Rodrigo, D., Allio, L., y Andres-Amo, P. (2009). *Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence* (OECD Working Papers on Public Governance No. 13; OECD Working Papers on Public Governance, Vol. 13). https://doi.org/10.1787/224074617147

Sanguinetti, P., Berniell, L., Álvarez, F., Ortega, D., Arreaza, A. y Penfold, M. (2012). *RED 2012: Finanzas públicas para el desarrollo. Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos* [Informe]. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/169

Sanguinetti, Pablo, Brassiolo, Pablo, Arreaza, Adriana, Berniell, Lucila, Álvarez, Fernando, Ortega, Daniel y Kamiya, Marco. (2013). *RED 2013. Emprendimientos en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva* (Reporte de Economía y Desarrollo [RED]). CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/168

Sargent, T. J., y Wallace, N. (1981). Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, 5*(3). https://doi.org/10.21034/qr.531

Secretaría de Gestión y Empleo Público. (2020). *Directorio central de competencias laborales.* Secretaría de Gestión y Empleo Público. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dc_directorio_de_competencias_29052020.pdf

Shleifer, A., y Vishny, R. W. (2002). *The grabbing hand: Government pathologies and their cures.* Harvard Univ. Press.

Shuldiner, P. A., Chris Dalby, Sean Doherty, Scott Mistler-Ferguson, Henry. (2023, February 8). Balance de InSight Crime de los homicidios en 2022. *InSight Crime.* https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/

Stedman, A., y Green, K. P. (2018). *Permit times for mining exploration in 2017.* Fraser Institute.

Titelman, D., Hanni, M., y Pérez Benítez, N. (2023, November). 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/

6

Alianza estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea

288
Fortalecimiento de la alianza ALC–UE: ¿Por qué ahora?

297
Los lazos ALC-UE: ¿Qué ganan ambas partes?

311
Desafíos estructurales y tensiones inherentes en una alianza estratégica ALC–UE

313
Vías para profundizar la colaboración ALC–UE

318
Referencias

Capítulo 6.

ALIANZA ESTRATÉGICA ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA: OPORTUNIDADES PARA CERRAR BRECHAS Y PROMOVER EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Frisancho, Verónica | Finkelstein, Martín

Resumen

El panorama geopolítico actual presenta un entorno global complejo que está en evolución, y en el que regiones como América Latina y el Caribe (ALC) deben diseñar estrategias adaptativas. Este giro pone de relieve el nacionalismo económico, lo que cuestiona compromisos multilaterales de larga data y puede llegar a desestabilizar la dinámica del comercio global. A medida que se reinventan las relaciones multilaterales, ALC enfrenta una presión creciente para abordar desafíos internos, tales como el crecimiento de la productividad, los déficits fiscales y la inflación, al tiempo que intenta aprovechar sus ventajas inherentes. Estas incluyen alianzas comerciales diversificadas, abundantes recursos naturales y amplia experiencia en la gestión de crisis económicas. Al ampliar el comercio con regiones como Europa y Asia, reducir la dependencia de aliados tradicionales y promover la integración regional, ALC puede mitigar riesgos vinculados a incertidumbres globales y reforzar la resiliencia económica.

Un aliado primordial para ALC es la Unión Europea (UE), que se destaca por ofrecer un mercado estable con acuerdos comerciales inclusivos basados en prioridades compartidas como los derechos laborales, la sostenibilidad ambiental y los valores democráticos. El compromiso de la UE con el desarrollo sostenible, ejemplificado por el Pacto Verde Europeo, genera nuevas oportunidades para que ALC se incorpore a acciones globales que prioricen la neutralidad climática y la sostenibilidad. Las iniciativas conjuntas en tecnología, energías renovables y agricultura sostenible son positivas para que ALC persiga sus objetivos de desarrollo al tiempo que minimiza el impacto ambiental. Las iniciativas de inversión de la UE, incluida su estrategia Global Gateway (GG), junto al apoyo a la transformación digital y a proyectos de infraestructura, subrayan aún más la posibilidad de alcanzar una alianza mutuamente beneficiosa. Si trabajan en pos de la cooperación integral, ambas regiones lograr las condiciones para afrontar desafíos compartidos, potenciar el crecimiento socioeconómico y fortalecer su influencia mundial.

Fortalecimiento de la alianza ALC–UE: ¿Por qué ahora?

Desde su primer mandato, Donald Trump aplicó la estrategia *America First* (Estados Unidos primero), que hace hincapié en la protección de los intereses económicos y políticos de Estados Unidos por encima de los compromisos multilaterales. Este enfoque, reactivado al inicio de su segundo mandato, se propone resguardar las industrias estratégicas, reducir los déficits comerciales bilaterales, fortalecer las políticas de control fronterizo y las inmigratorias, y combatir el narcotráfico. Asimismo, busca limitar la influencia de China y disminuir la dependencia de cadenas de suministro externas, lo que revela un giro hacia una política exterior más unilateral y nacionalista, que prioriza la soberanía y el proteccionismo económico, más allá de las alianzas internacionales.

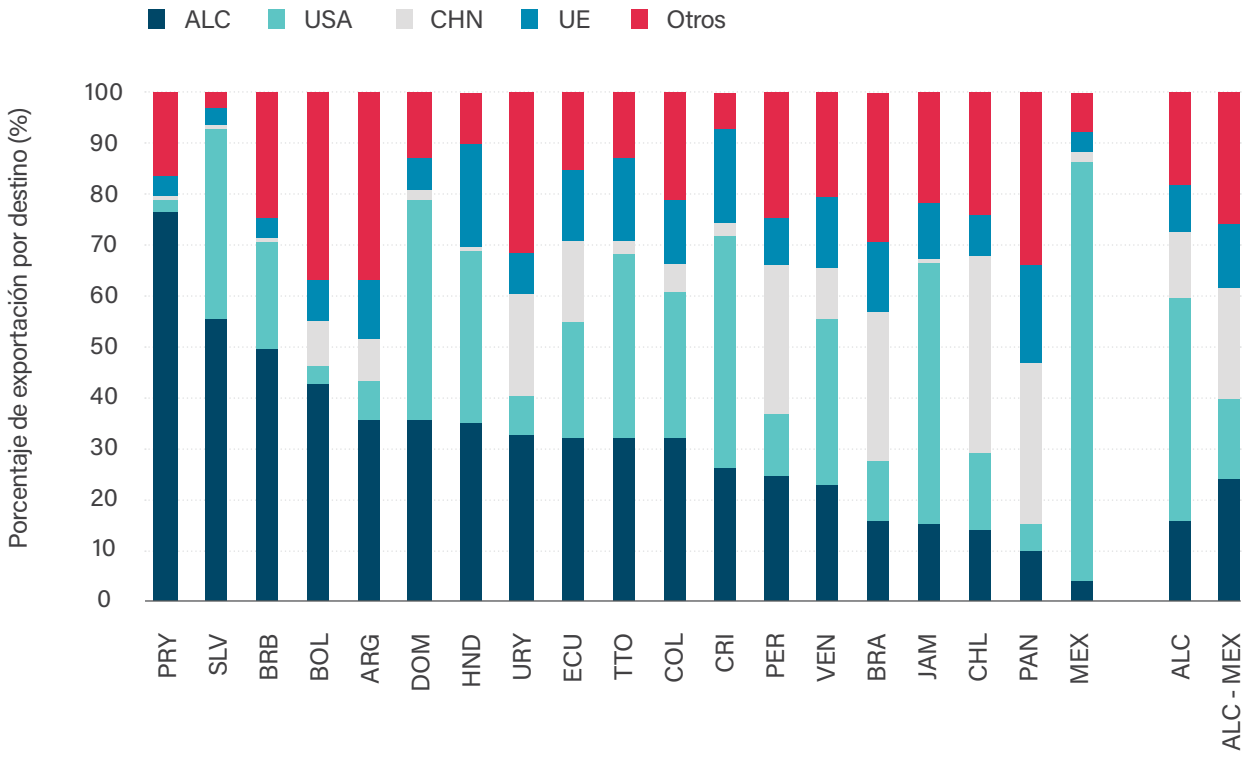
Aunque el cambio de política de Washington es un proceso en permanente evolución, cuyos resultados son inciertos, ya existen señales de un avance hacia un entorno global más fragmentado. Esto representa un cambio de paradigma respecto del modelo de integración económica dominante desde mediados del siglo XX y entraña consecuencias estructurales que podrían ser de gran alcance a largo plazo. Por ende, en la actualidad, el entorno internacional se caracteriza por una gran polarización, una incertidumbre generalizada y un aumento de actitudes proteccionistas. Estas tendencias amenazan el comercio global y la estabilidad económica, y complican el panorama de la formulación de políticas públicas para muchas naciones. Cabe destacar que el índice de incertidumbre de política económica (EPU, *Economic Policy Uncertainty index*) alcanzó su punto máximo desde 2014 en abril de 2025, y superó, así, incluso los niveles récord registrados durante el pico de la pandemia (Policy Uncertainty, 2025).

Esta creciente incertidumbre subraya la urgencia de que regiones como América Latina y el Caribe (ALC) naveguen estratégicamente en esta dinámica global cambiante. ALC afronta estos desafíos globales mientras gestiona una agenda interna exigente, orientada a aumentar la productividad, promover el crecimiento sostenible, integrar poblaciones tradicionalmente excluidas y cerrar persistentes brechas de desarrollo nacional y regional, al tiempo que lidia con una inflación constante, grandes déficits fiscales, una deuda pública alta y bajos niveles de ahorro nacional (Álvarez et al., 2025). Sin embargo, ALC, como bloque, puede capitalizar algunas ventajas que podrían darle respaldo en estas aguas inciertas. De hecho, en algunos casos, debilidades existentes como poca apertura externa y dependencia de las exportaciones de materias primas pueden convertirse en fortalezas dentro del contexto actual.

Ante todo, aunque dependen en gran medida de Estados Unidos y China, muchos países de ALC ya diversificaron sus relaciones comerciales al incorporar nuevos mercados en Asia, Europa y África. Ello reduce la vulnerabilidad de la región ante las tensiones de las principales economías, y brinda cierta resiliencia frente a escaladas proteccionistas y conflictos comerciales. El Gráfico 6.1 muestra que, en promedio, el

44 % de las exportaciones totales de bienes de ALC tienen como destino Estados Unidos y el 12 %, China. No obstante, si México queda excluido del análisis, China pasa a ser el socio más importante de la región: el 22 % de las exportaciones de bienes va a China, mientras que solo el 16 % se envía a Estados Unidos. El Gráfico 6.1 también pone de manifiesto que varios países están bastante protegidos frente a choques comerciales provenientes de Estados Unidos (por ejemplo, Bolivia, Argentina, Paraguay, Uruguay, Perú, Brasil, Chile y Panamá). Al mismo tiempo, ALC diversificó su dependencia de la inversión extranjera directa (IED) al ampliar sus fuentes de inversión a varios países (Recuadro 6.1). Así, en lugar de depender fuertemente de unas pocas naciones inversoras dominantes, la región logró atraer capital de una gama más amplia de mercados extranjeros y reducir, de este modo, su vulnerabilidad ante cambios económicos o políticos en cualquiera de los países que actuaban como únicas fuentes de inversión. Esta diversificación de los flujos nacionales fortalece la resiliencia regional y garantiza entradas de inversión más estables.

Gráfico 6.1
Exportaciones de bienes por destino (% del total)



Nota: Los datos corresponden al destino final de las exportaciones, e incluyen los países sin salida al mar. El valor de las exportaciones es la media simple entre 2021 y 2024.

Fuente: Autores basados en el FMI (2024).

En segundo término, ALC tiene un gran potencial para la integración regional y global, si bien, en la actualidad, permanece relativamente aislada en términos de integración comercial. En la mayoría de los países, las exportaciones representan menos del 20 % del PIB, muy por debajo de la participación de regiones más integradas al comercio mundial: en la ASEAN, la proporción supera el 60 %. Este bajo nivel de apertura externa restringe la capacidad de la región para aprovechar economías de escala y consolidar su posición de negociación global. Por ejemplo, ALC no se relaciona con Europa como un bloque unificado. Esta fragmentación disminuye la influencia colectiva de la región en las negociaciones comerciales globales. En el caso de la UE, la falta de integración regional complica aún más las gestiones para asegurar condiciones favorables y profundizar la cooperación.

ALC realizó avances en la creación de áreas de libre comercio y la firma de acuerdos regionales, como la Alianza del Pacífico, que ofrecen una plataforma para fortalecer las posiciones de negociación y reducir la dependencia de bloques externos en épocas de incertidumbre. La ratificación del acuerdo UE–Mercosur también supone un paso fundamental para consolidar la alianza ALC–UE, fomentar una mayor cohesión regional y robustecer la posición de la región en las negociaciones comerciales globales. La participación de Argentina, Brasil y México en el G-20 podría aumentar la influencia de la región en la configuración de los debates globales.

En tercer lugar, ALC posee una considerable riqueza de activos naturales, que incluyen una gran concentración de minerales críticos como litio, cobre, níquel y cobalto, entre otros, así como amplias ventajas comparativas en la producción de energías renovables (Allub et al., 2024). Estos atributos naturales posicionan a muchos de los países de la región como posibles actores clave en las cadenas de valor globales emergentes vinculadas con la transición hacia una economía baja en carbono. Al mismo tiempo, ALC es considerada la "despensa del mundo" debido a sus vastos recursos agrícolas y su capacidad para producir una porción importante de la provisión mundial de alimentos. Los grandes volúmenes de exportación de cereales, frutas, café y otros cultivos de la región subrayan su papel decisivo en la seguridad alimentaria global (Brassiolo et al., 2023).

Por último, la experiencia de la región en la gestión de crisis sigue siendo una de sus principales ventajas. En los próximos años, ALC tendrá que superar múltiples obstáculos políticos y económicos, pero ni los desafíos ni la agilidad necesaria para superarlos son nuevos. Los gobiernos de toda la región respondieron a las disrupciones económicas causadas por la pandemia del COVID-19 con una rapidez y adaptabilidad notables, lo que subraya su capacidad institucional para actuar bajo presión. Al estudiar eventos ocurridos en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, García y Gimeno (2024) destacan el modo en que estos gobiernos lograron superar periodos de alta inflación. Como señalan Palazzo et al. (2024), la región ejecutó numerosos planes de estabilización con distintos grados de éxito. Este legado capacita de manera singular a la región para afrontar las dificultades futuras con criterio informado y resiliencia.

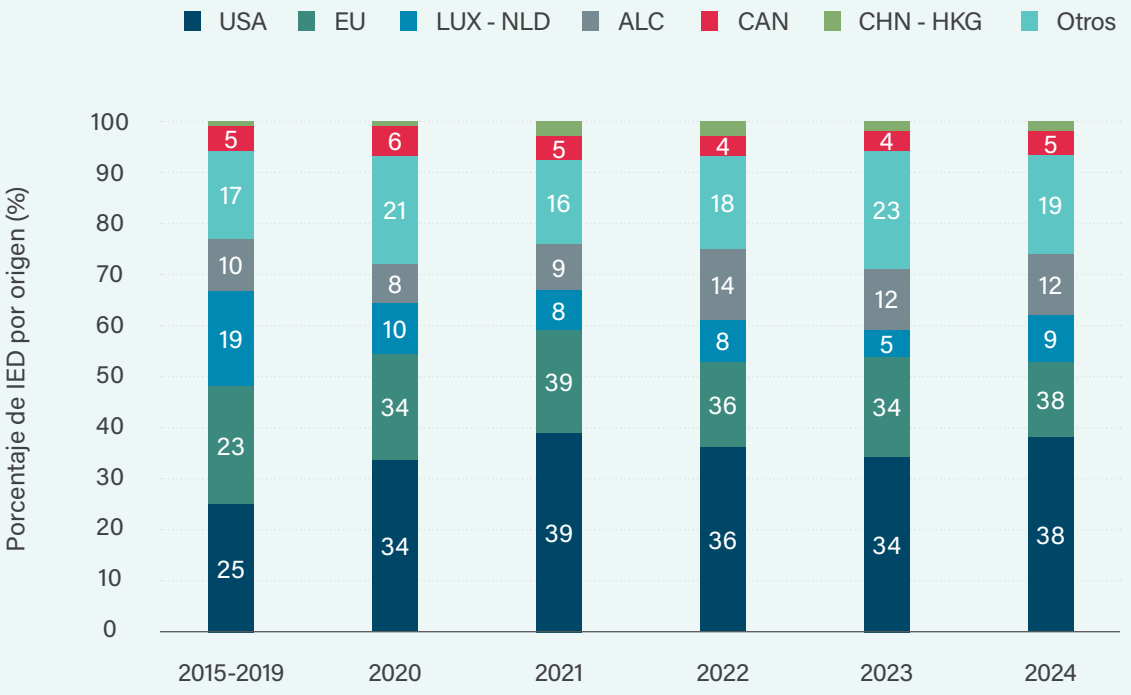
Recuadro 6.1 Inversión extranjera directa en ALC

Por lo general, la inversión extranjera directa (IED) que recibe cada país se correlaciona con el tamaño de su economía. En ALC, Brasil es el mayor receptor de IED en volumen total, seguido de México. En consecuencia, las tendencias y dinámicas en los agregados regionales dependen en gran medida de los sucesos que ocurren en estos dos países. Desafortunadamente, 2023 fue un año difícil para la IED en la región, en gran parte debido a la caída registrada tanto en Brasil como en México en comparación con 2022. Desde la perspectiva sectorial, los servicios reciben los mayores flujos de IED en la región; el segundo lugar lo ocupa la manufactura y el tercero, los recursos naturales. La industria manufacturera experimentó un aumento significativo, impulsado, en primer lugar, por el desempeño de México y de los países centroamericanos, mientras que, en Brasil, se observó un descenso en este sector.

A pesar de los desafíos y del papel significativo que desempeña la IED en la configuración de las trayectorias de desarrollo entre países, ALC ha sido inteligente al diversificar sus fuentes de inversión para evitar que la región dependiera de un solo país (véase el Gráfico 6.2). De 2020 a 2024, la principal fuente de inversión extranjera directa en la región fue Estados Unidos, que aportaba en forma constante más del 34 % de estos fondos. Según indican datos de la CEPAL (2024b), estos flujos se destinaban, en especial, a Brasil y México, si bien Colombia también atraía una parte sustancial.

La Unión Europea (UE) también tiene una participación importante: aporta flujos que oscilan entre el 15 % y el 23 % (Gráfico 6.2). Dentro de la UE, España se destaca como uno de los grandes aportantes de IED en varios países de la región, como Argentina, Bolivia y Colombia, entre otros. Otro país que desempeña un papel clave es Canadá: aporta cerca del 5 % de la IED regional y tiene una fuerte presencia en Chile. Las inversiones intrarregionales, impulsadas mayormente por Brasil, representaron entre el 8 % y el 14 % del total de flujos de IED.

Gráfico 6.2
Distribución de las entradas de IED a ALC, por origen, 2015 a 2024



Nota: El agregado de ALC incluye 14 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua y Trinidad y Tobago.

Fuente: Autores basados en la CEPAL (2024a).

China parece desempeñar un papel relativamente menor en la participación de la IED en la región. Sin embargo, varios estudios, incluido el de CEPAL (2021), reconocen que una gran parte de los flujos de inversión china destinados a la región proviene, en realidad, de países como Luxemburgo o los Países Bajos. Esto podría hacer subestimar la presencia real de China en la región.

El volumen de IED revela heterogeneidades clave en la región. La UE es una fuente importante de inversión, en particular en Sudamérica. Estados Unidos no solo desempeña un papel dominante a nivel regional, sino que también es el principal inversor en varios países, como Costa Rica, República Dominicana y México. Por último, la inversión intrarregional tiene un peso significativo en algunos países centroamericanos, en particular El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá.

Los flujos de IED son inherentemente volátiles. Los datos de la UNCTAD (2025) indican que, tras la desaceleración económica de 2023, el declive regional persistió hasta 2024. Además, algunos países que habían experimentado aumentos en la IED, como Argentina, sufrieron una caída significativa en 2024. Dadas las crecientes incertidumbre y polarización globales, es primordial, tanto a nivel regional como a nivel nacional, continuar diversificando las fuentes de inversión. El objetivo debe ser no solo atraer flujos de IED, sino también evitar una dependencia excesiva de cualquier país o región en particular. Una cartera de inversión diversificada mejora la resiliencia y permite que los países afronten mejor los choques futuros.

ALC cuenta con el marco de apoyo político y diplomático necesario para promover una postura más coordinada y autónoma frente a las grandes potencias, a fin de defender los intereses regionales en el ámbito global. La región ya se respalda en la experiencia de actores consolidados como CELAC, UNASUR y organizaciones multilaterales regionales como CAF (véase el Cuadro 6.1). Esta fortaleza institucional sienta las bases para llevar adelante una diplomacia coordinada y actuar en forma colectiva, ya que habilita a los países a afirmar sus prioridades de forma más eficaz en el escenario de las negociaciones internacionales. Si aprovecha estas plataformas, aun a pesar de las heterogeneidades regionales, ALC podría avanzar hacia una mayor independencia e influencia estratégicas, y moldear, así, políticas globales que reflejen los intereses y valores regionales.

A pesar de ello, la región sigue lejos de ejercer capacidad de negociación colectiva, y su potencial para la cooperación, coordinación e integración está mayormente sin explotar. Continúa apoyándose en relaciones bilaterales con países o bloques específicos, lo que limita su presencia en foros multilaterales y su capacidad para defender intereses comunes. La fragmentación política, económica y social dificulta el desarrollo de estrategias conjuntas que podrían hacer crecer la voz de la región en temas clave como el comercio, el cambio climático, la migración o la gobernanza digital. Este bajo nivel de integración también debilita las oportunidades de economías de escala, intercambio de buenas prácticas y la construcción de agendas compartidas para fomentar un crecimiento sostenible e inclusivo. La débil posición negociadora de ALC, combinada con bajos niveles de comercio intrarregional y fragmentación política, ha frenado la cimentación de lazos más fuertes con la UE.

Cuadro 6.1
Alianzas y organizaciones intrarregionales

País	OEA	OECO	AEC	OCTA	ALADI	PrMeso	Mercosur	AdelP
Antigua y Barbuda	*	*	*					
Argentina	*		*		*		*	
Bahamas	*		*					
Barbados	*		*					
Belice	*		*			*		
Bolivia	*			*	*		*	
Brasil	*			*	*		*	
Canadá	*							
Chile	*				*			*
Colombia	*		*	*	*	*		*
Costa Rica	*		*			*		
Cuba			*		*			
Dominica	*	*	*					
Ecuador	*			*	*			
El Salvador	*		*			*		
Estados Unidos	*							
Granada	*	*	*					
Guatemala	*		*			*		
Guyana	*		*	*				
Haití	*		*					
Honduras	*		*			*		
Jamaica	*		*					
México	*		*		*	*		*
Nicaragua						*		
Panamá	*		*		*	*		
Paraguay	*				*		*	
Perú	*			*	*			*
República Dominicana	*		*			*		
San Cristóbal y Nieves	*	*	*					
San Vicente y las Granadinas	*	*	*					
Santa Lucía	*	*	*					
Suriname	*		*	*				
Trinidad y Tobago	*		*					
Uruguay	*				*		*	
Venezuela	*		*	*	*			

País	SELA	CAN	SICA	CARICOM	CELAC	SEGIB	UNASUR	MCCA
Antigua y Barbuda				*	*			
Argentina	*				*	*	*	
Bahamas	*			*	*			
Barbados	*			*	*			
Belice	*		*	*	*			
Bolivia	*	*			*	*	*	
Brasil	*				*	*	*	
Canadá								
Chile	*				*	*	*	
Colombia	*	*			*	*	*	
Costa Rica			*		*	*		*
Cuba	*				*	*		
Dominica				*	*			
Ecuador	*	*			*	*	*	
El Salvador	*		*		*	*		*
Estados Unidos								
Granada				*	*			
Guatemala	*		*		*	*		*
Guyana	*			*	*		*	
Haití	*			*				
Honduras	*		*		*	*		*
Jamaica				*	*			
México	*				*	*		
Nicaragua	*		*		*	*		*
Panamá	*		*		*	*		
Paraguay	*				*	*	*	
Perú	*	*			*	*	*	
República Dominicana	*		*		*	*		
San Cristóbal y Nieves				*	*			
San Vicente y las Granadinas				*	*			
Santa Lucía				*	*			
Suriname	*			*			*	
Trinidad y Tobago	*			*	*			
Uruguay	*				*	*	*	
Venezuela	*				*	*	*	

Fuente: Elaboración propia.

La estructura de gobernanza existente presentada en el Cuadro 6.1, aunque prometedora, podría fortalecerse en forma considerable si se resolviera la fragmentación de los grupos regionales dentro de ALC. La región precisa fomentar plataformas intra- e interregionales que proporcionen un mecanismo estratégico para lograr mayor coherencia y cooperación. Por ejemplo, una reunión UE–Mercosur–Alianza del Pacífico podría resultar muy beneficiosa. Reunir a los principales bloques de integración que participan activamente en tratados de libre comercio (TLC) con la UE o que están en negociaciones al respecto crearía un foro transcendental para agilizar la coordinación. Dicho diálogo garantizaría que los diversos intereses regionales se alinearan, minimizaría la superposición regulatoria y permitiría que tanto la UE como ALC llevaran a pleno el potencial de su relación, lo que sería superador del enfoque corriente de la cooperación interregional, a menudo fraccionado.

La integración regional efectiva y el establecimiento de una voz comercial unificada para ALC dependen, en última instancia, de una alineación económica fortalecida entre sus dos mayores economías: México y Brasil. Si no se cierra la actual brecha económica entre estos gigantes, será muy difícil que la región hable con autoridad sobre cuestiones de comercio global. Si la orientación principal de México sigue centrada sobre todo en sus lazos comerciales con América del Norte, y si Brasil prioriza acelerar su integración con la economía global en lugar de profundizar sus relaciones con la región, el objetivo de que ALC se vuelva un bloque cohesionado y de impacto seguirá siendo inalcanzable. La verdadera influencia regional requiere que ambos países reorienten activamente su estrategia de manera de profundizar el comercio intrarregional y la interconexión económica para lograr que la política comercial de todo el continente sea coherente, uniforme y verdaderamente representativa de los intereses colectivos de ALC.

El contexto global actual, marcado por el incremento de la polarización, la incertidumbre y el proteccionismo, también representa una oportunidad para que ALC busque aliados estratégicos que compartan valores democráticos y le ofrezcan un marco estable afincado en el desarrollo sostenible. En este sentido, la UE sobresale como un aliado natural capaz de forjar lazos económicos y políticos perdurables. Esta colaboración puede valerse de las fortalezas de ALC para canalizar capacidades y recursos hacia sectores vitales para el crecimiento y desarrollo sostenidos de la región. También puede servir como catalizadora del liderazgo regional mediante gestiones colectivas que refuercen el poder negociador y la autonomía de ALC en la defensa de sus intereses estratégicos.

Juntos, ALC y la UE tienen 60 votos en la Asamblea General de la ONU, cerca del 31 % del total. Una posición articulada ALC–UE proporciona poder y la oportunidad de influir en la toma de decisiones multilaterales. La firma de acuerdos como el UE–Mercosur y la amplia experiencia de la UE en instrumentos de cooperación y financiación crean una oportunidad inigualable para construir una alianza resiliente y basada en valores. Fortalecer los lazos ahora puede facilitar la transferencia tecnológica, la generación de capacidades institucionales y el crecimiento inclusivo en pos de una presencia regional más unificada e influyente de ALC frente a los desafíos globales.

Al mismo tiempo, ALC se ha convertido en un aliado clave que puede ayudar al bloque europeo a adaptarse a los contextos globales cambiantes, ponerse al día con las reformas pendientes y acelerar el avance en áreas estratégicas clave. En respuesta al llamamiento de Draghi (2025) a una mayor integración de la UE y a una reforma acelerada, una alianza con ALC podría convertirse en una piedra angular para avanzar en torno a objetivos compartidos tales como la resiliencia climática, la transformación digital y la estabilidad económica. Como uno de los aliados "dispuestos", ALC tiene el potencial de actuar como región asociada estratégica, comprometida con el avance de esta agenda común. Al construir coaliciones con la ALC, el bloque europeo puede presentar un frente más unido en las negociaciones globales, ya que reuniría recursos y experiencia para llevar adelante proyectos transformadores y emitir deuda en forma conjunta. Esta alianza puede ser beneficiosa para mitigar los riesgos de fragmentación, fortalecer la independencia estratégica y garantizar que ambas regiones permanezcan resilientes y con capacidad de influencia, en medio de tensiones geopolíticas y choques externos que van en aumento.

Los lazos ALC-UE: ¿Qué ganan ambas partes?

Antecedentes

Históricamente, la UE ha sido un mercado estable y accesible para ALC. En términos comerciales, Europa ofrece un entorno menos proteccionista y más estable que las grandes economías como China y Estados Unidos. Como se analiza en el Capítulo 5, hay pruebas contundentes de que los aranceles de la UE se han mantenido relativamente bajos y de que sus políticas comerciales han permanecido estables a lo largo del tiempo.

Más importante aún, la UE ha buscado establecer acuerdos comerciales inclusivos que vayan más allá de la reducción arancelaria, y que incorporen cláusulas sobre derechos humanos, trabajo y medio ambiente. Este modelo fomenta la inclusión social y la sostenibilidad de una manera que se alinea con las necesidades de ALC. Chinagorom y Leibovici (2025) sostienen que, en la práctica, la política comercial de la UE impone significativas barreras comerciales no arancelarias extendidas a todos los sectores en comparación, por ejemplo, con Estados Unidos.

Con frecuencia, los exportadores de ALC mencionan varios desafíos relativos a las barreras no arancelarias de la UE a los que se enfrentan, entre ellos, normas técnicas y sanitarias costosas y complejas, regulaciones impuestas sin suficiente diálogo y procedimientos onerosos para obtener licencias y permisos que provocan retrasos y elevan los costos operativos. Además, muchos perciben estas regulaciones como medidas proteccionistas, a menudo formuladas sin una consulta regional adecuada, lo que limita la capacidad de ALC para adaptarse y cumplir eficazmente.

Sin embargo, las fricciones comerciales podrían reducirse a través de una alianza ALC–UE consolidada que permitiera aumentar la cooperación y el diálogo para

facilitar la comprensión mutua y el establecimiento conjunto de normas. Cabe destacar que muchas de estas barreras no arancelarias están alineadas con los objetivos y valores de desarrollo sostenible, protección ambiental y equidad social enarbolados por ALC. Los formuladores de políticas deberían promover procesos regulatorios inclusivos, crear plataformas conjuntas para la elaboración de normas y brindar asistencia técnica para que las empresas de ALC pudieran cumplir con las normas de la UE; ello ampliaría el acceso al mercado y alentaría el crecimiento comercial sostenible en ambas regiones. En este contexto, resulta crítico ratificar el acuerdo UE-Mercosur para reducir las barreras arancelarias y no arancelarias y profundizar la integración mediante la cooperación regulatoria (véase el Recuadro 6.2).

Recuadro 6.2 El acuerdo UE–Mercosur... ¿pende de un hilo?

En junio de 2019, tras casi 20 años de negociaciones, la Unión Europea (UE) y Mercosur concluyeron conversaciones sobre un acuerdo comercial de gran alcance que marcó un hito en las relaciones birregionales y creó el marco para lo que podría convertirse en una de las mayores áreas de libre comercio del mundo. El 6 de diciembre de 2024, ambas partes elevaron el acuerdo al incorporar nuevos compromisos de sostenibilidad, entre los que figuraba la designación del Acuerdo de París como elemento esencial de la colaboración.

El acuerdo está diseñado no solo para reducir las barreras arancelarias y no arancelarias, sino también para profundizar la integración mediante la cooperación regulatoria. Armoniza las reglas en áreas críticas como normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, y compras públicas. De este modo, se orienta a facilitar los flujos comerciales y la inversión en áreas clave de desarrollo, al tiempo que integra disposiciones de sostenibilidad en el núcleo de la relación.

Si se ratifica, el acuerdo garantizaría que la UE mantuviera arreglos comerciales que cubrirían el 95 % del PIB de América Latina, lo que reforzaría su posición como principal aliado de la región. Para Mercosur, supondría un paso decisivo hacia la integración en cadenas de suministro globales sostenibles y de mayor valor agregado. Las estimaciones sugieren que los flujos comerciales bilaterales podrían aumentar hasta un 37 % sin desplazar el comercio con terceros, lo que subraya los posibles avances en competitividad y diversificación. Según Martínez y Talvi (2023), este impulso también podría tener impactos diferenciales, ya que las exportaciones sudamericanas a la UE, en comparación con las exportaciones a China, están menos concentradas en productos primarios y más en la fabricación de complejidad media y alta.

A pesar de su potencial, el acuerdo ha enfrentado resistencia a ambos lados del Atlántico. En Brasil, durante el gobierno de Jair Bolsonaro, la ratificación se estancó en gran parte debido a la oposición a las cláusulas ambientales. En Argentina, el expresidente Alberto Fernández abogó por revisiones que

estuvieran más alineadas con las prioridades internas. Del lado europeo, Francia ha sido el opositor más insistente, preocupado en proteger su sector agrícola y garantizar estrictas salvaguardas ambientales. Polonia y Austria también expresaron reservas en un momento dado. La posición de Francia, y la influencia que pueda ejercer sobre los votos de otros países de la UE, podrían resultar decisivas para el futuro de este histórico acuerdo.

Los giros que presenta el equilibrio geopolítico complican aún más las perspectivas. Los intentos de algunos países miembros del Mercosur por fortalecer los lazos bilaterales con Estados Unidos podrían resquebrajar la cohesión y la fuerza de negociación colectiva del bloque Mercosur. El interés de EE. UU. en preservar su propia influencia sumaría tensiones si los marcos interregionales más profundos, como el acuerdo UE–Mercosur, se perciben como limitantes de la influencia de Washington. Esta dinámica podría debilitar la cohesión interna del bloque y afectar su capacidad para negociar colectivamente con la UE.

Un ejemplo relacionado que vale destacar es el acuerdo UE-Chile, que incluye un capítulo sobre comercio e igualdad de género destinado a eliminar la discriminación contra las mujeres y promover políticas que refuercen su participación en el comercio. Otro ejemplo es el acuerdo UE-México, que subraya el compromiso de ambas partes con la prevención de la corrupción en el comercio y la inversión, y con el cumplimiento de las leyes laborales que garanticen condiciones laborales ecuánimes.

En términos más generales, la UE tiene una larga tradición de elaborar y promover políticas centradas en la sostenibilidad y de priorizar de forma constante el desarrollo sostenible y la transición verde. En el centro de esta agenda está el Pacto Verde Europeo, un marco político integral diseñado para alcanzar la neutralidad climática para 2050 (véase el Recuadro 6.3).

Recuadro 6.3 El Pacto Verde Europeo

Lanzado en 2019, el Pacto Verde Europeo está alineado con los compromisos del Acuerdo de París. Su objetivo principal es guiar a Europa hacia el desarrollo sostenible y la resiliencia climática, al tiempo que se sostiene el crecimiento económico y se mejora el nivel de vida.

Los objetivos del Pacto Verde Europeo giran en torno a siete áreas temáticas:

1. Ambición climática
2. Energía limpia, asequible y segura
3. Economía circular

4. Movilidad sostenible e inteligente
5. Ecologización de la política agrícola común/ Estrategia "de la granja a la mesa"
6. Preservación y protección de la biodiversidad
7. Contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas

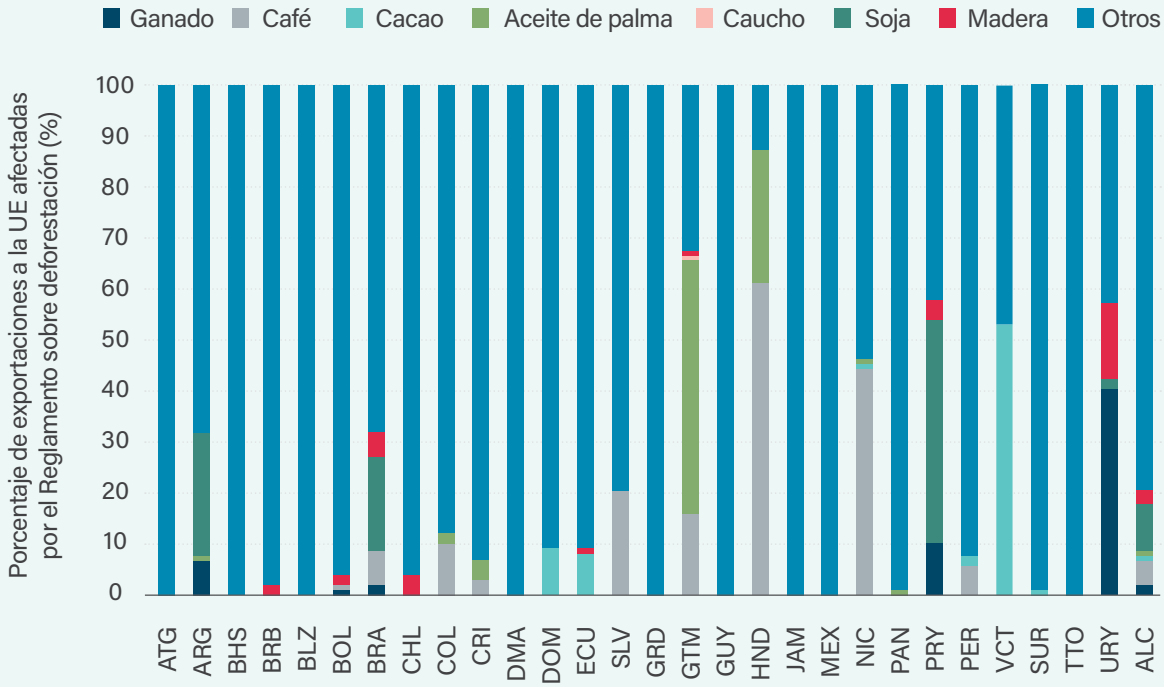
Según la Comisión Europea (2025), de los 154 objetivos cuantificables que plantea el Pacto, 32 están avanzando bien y van en camino de alcanzar sus metas. Otros 64 muestran una tendencia positiva, pero requieren una aceleración para mantenerse dentro de los plazos previstos. Mientras tanto, 15 están estancados o en retroceso y, para 43 objetivos, actualmente no hay datos disponibles.

Un elemento importante a tener en cuenta al analizar el Pacto Verde Europeo es que su impacto se extenderá más allá de la UE. Al transformar la forma en que el bloque produce y consume bienes y servicios, es visible la manera como influye cada vez más en sus socios comerciales. Un claro ejemplo es el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), que está en vías de convertirse en un régimen permanente a través de un proceso de aplicación gradual, al tiempo que observa el cumplimiento de las reglas de comercio internacional. Otro ejemplo es el Reglamento de la UE sobre deforestación, que pretende garantizar que los productos consumidos dentro de la UE procedan de zonas sin deforestación ni degradación forestal.

Naturalmente, estas medidas tienen consecuencias importantes para los países de ALC, sobre todo para aquellos que exportan bienes a la UE y que están dentro del alcance del Reglamento sobre deforestación. El Gráfico 6.3 presenta el peso relativo de cada grupo de productos regulados dentro del total de exportaciones a la UE (FUNDAR, 2025). A nivel regional, cerca del 20 % de las exportaciones muestran exposición al mencionado Reglamento. Sin embargo, las diferencias entre los países son muy grandes. Por ejemplo, en México o Trinidad y Tobago, la exposición al Reglamento es casi inexistente. En cambio, Honduras y Nicaragua, donde el café domina las exportaciones a la UE, y Guatemala, donde el aceite de palma es una exportación clave, podrían enfrentarse a requisitos comerciales más estrictos a corto plazo.

Por último, es importante reconocer que el impacto de la regulación en las economías de ALC depende no solo del grado de exposición a las exportaciones, sino también de la capacidad de cada país para cumplir con las nuevas normas: satisfacer estos requisitos puede resultar costoso, en especial si las futuras exigencias comerciales se vuelven más estrictas. Esto también podría ser especialmente complicado en el caso de las pequeñas y medianas empresas, para las que el costo de cumplir con normas más rígidas podría llegar a constituir una barrera insalvable. Por tanto, será necesario instituir mecanismos para garantizar que la carga no se aplique unilateralmente sobre los países de ALC.

Gráfico 6.3
Porcentaje de exportaciones a la UE afectadas por el Reglamento sobre deforestación (2024)



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de UNCTAD (2024).

Además, las normas fitosanitarias ilustran el compromiso de la UE de llevar adelante el desarrollo sostenible y la protección ambiental. Adoptadas en 2016 y modificadas periódicamente desde entonces, tienen como objetivo garantizar la seguridad del comercio y contribuir a mitigar el cambio climático con el fin de proteger los ecosistemas europeos. Todas las plantas que se importan a la UE deben ir acompañadas de un certificado fitosanitario, y algunas están directamente prohibidas. Otro ejemplo de estas medidas no arancelarias es el Reglamento de la UE sobre deforestación.

En general, el Pacto Verde Europeo y otros compromisos de sostenibilidad de la UE ofrecen un marco que podría resultar valioso para ALC, y que le permitiría alinearse con las normas ambientales y prácticas sostenibles de los mercados globales, cada vez más estrictas. Si bien es muy exigido cumplir con estas medidas para acceder al mercado europeo, hacer el esfuerzo solo redundaría en beneficios para ALC. Los atributos naturales de la región pueden permitirle satisfacer estos requisitos de forma más eficaz. Aun así, sin duda, a muchos sectores les resultará difícil superar los elevados costos de cumplimiento normativo y la gran complejidad técnica en

su totalidad y en el corto plazo. Estas nuevas regulaciones también tendrán efectos desiguales entre los países y entre los pequeños, medianos y grandes productores.

A su vez, no deben dejarse de lado las tendencias de deforestación de la región, ni la capacidad de los productores para demostrar que sus productos provienen de zonas no deforestadas (FUNDAR, 2025). Los gobiernos deben gestionar con celeridad el apoyo a estos sectores exportadores poniendo a su disposición infraestructura adecuada, asistencia técnica y mecanismos financieros que les faciliten alinearse con el cumplimiento exigido de manera más rápida y eficaz. Un mayor grado de observancia normativa también podría abrir puertas para entrar en mercados del mundo que valoran bienes rastreables y de origen sostenible.

Las oportunidades de cooperación y colaboración entre la UE y ALC no deben limitarse solo a las relaciones comerciales.

Europa es líder mundial en innovación y tecnología, en particular en energías renovables, tecnología limpia y digitalización. El Índice Mundial de Innovación (GII, *Global Innovation Index*) de 2024, presentado por la OMPI (2024), es un indicador integral que busca ofrecer una medida flexible y holística de la innovación que ocurre en todo el mundo. Según este índice, en 2024, cinco de los diez países más innovadores del mundo pertenecían a la UE (Suecia, Finlandia, Alemania, Dinamarca y Países Bajos). Por el contrario, ningún país de ALC se situaba entre los 50 primeros. Además, al analizar el nivel esperado de innovación según la etapa de desarrollo de cada país, ALC era la región —junto con África Subsahariana— con la mayor cantidad de países clasificados como de "bajo rendimiento".

Profundizar las relaciones con Europa puede ampliar el acceso a tecnologías avanzadas y facilitar la transferencia de conocimientos en sectores estratégicos esenciales para un desarrollo económico sostenido. Claro ejemplo de ello sería apalancar la posición de la UE como líder mundial en tecnologías limpias, como señala Draghi (2025), para mejorar la eficiencia de la descarbonización en las economías de ALC.

La colaboración con Europa también puede fortalecer la capacidad de ALC para afrontar los desafíos climáticos. Europa ha sido una defensora activa de los acuerdos internacionales sobre el clima, y ha proporcionado apoyo técnico y financiero a los países en desarrollo para la implementación eficaz de estas políticas. La colaboración en virtud del Pacto Verde Europeo u otras iniciativas climáticas globales respaldadas por la UE puede impulsar proyectos conjuntos, acelerar la transferencia de tecnología e intensificar el intercambio de conocimientos entre las regiones.

Según el informe de 2023 sobre el índice y los paneles de indicadores del avance en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) elaborado por la red de soluciones para el desarrollo sostenible (SDSN, *Sustainable Development Solutions Network*), la mayoría de los países de ALC continúan bastante rezagados respecto de la media mundial en varias áreas clave, tales como reducción de la pobreza, desigualdad, salud y sostenibilidad ambiental. La puntuación media de las naciones de ALC respecto del avance en los ODS es de alrededor de 66 sobre 100, lo que refleja

un adelanto moderado, pero también carencias significativas. Según UNCTAD (2025), se estima que el costo de acelerar el cumplimiento de los ODS oscila entre USD 1.300 billones y USD 1.600 billones por prioridad de desarrollo. Ello deja una brecha media anual de USD 99.000 millones de dólares entre el gasto requerido y el registrado (OCDE y CAF, 2024).

Si bien la brecha de financiamiento supone un desafío significativo por sí sola, su impacto se magnifica debido al constreñido espacio fiscal en toda ALC. Esta capacidad financiera limitada dificulta la capacidad de los gobiernos para invertir lo suficiente en áreas críticas como servicios sociales, infraestructura y resiliencia climática. Por consiguiente, el avance hacia la consecución de los ODS suele verse obstaculizado.

Así, para que la región avance en sus objetivos de desarrollo, afronte la crisis climática y reduzca las desigualdades sociales, es fundamental que cuente con los fondos necesarios. En este contexto, el apoyo financiero europeo, al provenir de una de las regiones más avanzadas en innovación y sostenibilidad, sería sumamente valioso no solo por los recursos de importancia crítica que podría otorgar, sino también por la transferencia de tecnología, el intercambio de conocimientos y la adopción de mejores prácticas que facilitaría. La colaboración con Europa reúne los elementos para fortalecer las capacidades locales, impulsar proyectos innovadores y mejorar el acceso a la financiación internacional.

La UE viene adoptando medidas concretas y constantes para financiar proyectos que impulsan el desarrollo sostenible en todo el mundo. El proyecto *Global Gateway* (GG) se destaca como una iniciativa emblemática (véase el Recuadro 6.4). El objetivo principal de GG es desarrollar y escalar proyectos de inversión en cinco áreas críticas: tecnología digital, clima y energía, transporte, salud y educación, e investigación.

La iniciativa GG pretende movilizar hasta EUR 300.000 millones de 2021 a 2027. Aunque África es el principal beneficiario de la iniciativa, con la expectativa de recibir aproximadamente EUR 150.000 millones, ALC también será significativamente favorecida, ya que se planea destinar hasta EUR 45.000 millones en fondos para proyectos de la región hasta 2027. Este monto de financiamiento es muy inferior al que la región necesita anualmente, pero podría ayudar a movilizar contribuciones del sector privado y de otros organismos europeos de desarrollo.

La Alianza Digital UE–ALC, lanzada en marzo de 2023 con un presupuesto de EUR 172 millones (EUR 52 millones de la UE y EUR 120 millones de los estados miembros), es un elemento central de la iniciativa *Global Gateway* y un pilar clave de la cooperación ALC–UE 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 proyectos clave, figuran la ampliación del cable BELLA, un enlace directo de fibra óptica de alta velocidad entre Europa y ALC, con el fin de crear una columna vertebral digital segura y establecer un Acelerador Digital UE–ALC regional que impulse la innovación entre *startups* y empresas (véase el Cuadro 2). En conjunto, la alianza busca armonizar las políticas digitales mediante un diálogo estructurado entre múltiples partes interesadas.

Cuadro 6.2
Proyectos seleccionados que cuentan con el apoyo de la iniciativa *Global Gateway* en ALC

Proyecto	Área	Alcance
Extensión del cable *Building the Europe Link to Latin America* (BELLA) hacia los países de Centroamérica y el Caribe	Digital	Regional
Establecimiento de Centros *Copernicus*	Digital	Chile y Panamá
Fondos para hidrógeno renovable	Clima y energía	Chile
Parques de energía verde y corredores marítimos verdes del Nordeste	Clima y energía	Brasil
Expansión y mejora del transporte de Santo Domingo	Transporte	República Dominicana
Electrificación del transporte público	Transporte	Costa Rica
Resiliencia sanitaria y producción de vacunas	Salud	México
Vínculos más sólidos entre el mundo académico, el de la investigación y el empresarial	Educación e investigación	Regional

Nota: En Global Gateway (2025) puede consultarse una lista más completa de los proyectos de GG en ALC.
Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 6.4 La iniciativa GG: un contrapeso ante la financiación china en ALC

Casano et al. (2024) señalan que la iniciativa *Global Gateway* (GG) surgió inicialmente como respuesta a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, *Belt and Road Initiative*) de China, un proyecto que amplió significativamente la influencia de ese país en el mundo mediante el desarrollo de infraestructuras a gran escala y la cooperación internacional.

Aunque competir con el poder de inversión de China es una tarea desafiante para casi cualquier bloque económico o político, la iniciativa GG tiene áreas donde

puede encontrar oportunidades destacadas en comparación con su homóloga china. Según Nedopil (2025), ALC no fue el destino preferido de las inversiones ni proyectos de construcción de BRI en 2024.

Las actividades de construcción de la iniciativa china BRI en la región representaron solo el 1,6 % en 2024 y solo el 2,5 % en términos de inversión. De hecho, los países latinoamericanos han registrado el nivel más bajo de participación china en casi diez años. En cambio, regiones como Oriente Medio, Asia Sudoriental y África fueron las principales receptoras de las inversiones realizadas en virtud de la iniciativa BRI en 2024. El papel secundario de ALC en la cartera de clientes crea una oportunidad para que la inversión europea mejore su posición como financiador clave de la región.

Otro factor que puede hacer de Europa un aliado más atractivo que China radica en la dinámica de financiación de sus proyectos (Casano et al., 2024). El modelo chino se basa principalmente en préstamos que, aunque se conceden sin condiciones políticas específicas, tienden a ejercer presión sobre la sostenibilidad de la deuda pública. Además, estos préstamos suelen incluir cláusulas contractuales que pueden permitir a los acreedores chinos influir en las políticas internas y exteriores de los países prestatarios (Gelpern et al., 2021).

En cambio, el modelo *Global Gateway* utiliza una combinación diversa de instrumentos financieros, que comprende préstamos, subvenciones y garantías, y sigue un enfoque de financiamiento mixto (Bilal y Große-Puppendahl, 2016). El objetivo, en este caso, es aprovechar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), es decir, la asistencia gubernamental diseñada específicamente para promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en vías de desarrollo, con el fin de movilizar capital adicional. Mediante el uso de recursos públicos, la iniciativa pretende reducir los riesgos de inversión, atraer financiamiento privado y, en última instancia, aumentar el volumen total de inversión. Bertrand y Zoghely (2021), en su análisis de los patrones prestamistas de China en África Subsahariana, señalan que los préstamos chinos en la región han incluido, históricamente, una gran cantidad de cláusulas restrictivas con flexibilidad limitada y una alta concentración de beneficios para los actores chinos. Esto subraya el potencial que tiene la iniciativa GG de ofrecer un marco más equilibrado y transparente para los países asociados.

Según ETTG (2024), ALC es un destino clave para la IED de la UE. A diferencia de otras regiones, como África, donde la cooperación suele centrarse en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), muchos países de ALC tienen economías de ingreso medio, lo que permite a actores como la UE forjar alianzas impulsadas más por intereses económicos y comerciales que por la asistencia tradicional.[1] Esta situación genera una oportunidad para que la UE construya alianzas más grandes y amplias en la región.

Fundamentalmente, ALC y la UE comparten un compromiso con los derechos humanos, así como con los valores democráticos y de inclusión social, lo que cimenta la profundización y eficacia de la mutua colaboración. Según una encuesta sobre la percepción de la UE en ALC, el 64 % de los encuestados sostiene que la UE es el mejor aliado, sobre todo en protección ambiental, y se la considera por delante de China y Estados Unidos. También se la ve como el principal aliado en la lucha contra la pobreza y la desigualdad (54 %), así como en cultura y educación (46 %) y en el fortalecimiento de la democracia (Domínguez, 2023). Asimismo, el 63 % reconoce a la UE como un importante promotor de la paz, y una mayoría (48,1 %) favorece la consolidación de los lazos con la UE, frente a solo un 19 % que prefiere relaciones más estrechas con Estados Unidos (Latinobarómetro, 2023). Esta cercanía social también fomenta el turismo, el intercambio cultural y la innovación. Los ciudadanos de ambas regiones demuestran un alto grado de entendimiento mutuo, lo que reduce los costos económicos y sociales de los distintos tipos de intercambios (Ríos Méndez y Rodríguez Pinzón, 2025).

Una alianza en la que todos ganan

La alianza ALC–UE debe entenderse, más que como una alianza de necesidad, como una de compatibilidad (ETTG, 2024). La UE tiene varias razones para fortalecer lazos con la región.

En primer lugar, la perspectiva mundial de la UE posiciona a América Latina y el Caribe como un aliado de confianza en materia de colaboraciones estables y cadenas de suministro, ambas esenciales para los modelos de producción en desarrollo en el bloque. ALC es comparativamente pacífica y políticamente estable, a diferencia de varios de los proveedores de la UE, incluidos los de Oriente Medio y Europa Oriental. Así, el riesgo de disrupciones geopolíticas en el comercio se ve reducido y se fortalece el papel de ALC como aliado económico fiable. Según Baker et al. (2025), el acuerdo UE-Mercosur y la renovación del acuerdo del bloque con México son pasos estratégicos tendientes a diversificar las redes de suministro y acotar la dependencia de las importaciones de China y Rusia, entre otros beneficios.

Segundo, tanto Europa como ALC son grandes productores mundiales de alimentos, pero participan en las cadenas de valor globales de forma diferente. ALC es un productor y exportador líder de materias primas agrícolas, muchas de las cuales se envían a la UE. La

1. Sin embargo, esto no excluye las relaciones de asistencia a la región. De hecho, la UE tiene la intención de proporcionar a ALC EUR 120 millones para asistencia humanitaria en 2025, de los que Venezuela, Colombia y Haití son los principales beneficiarios (Comisión Europea, 2025).

UE importa materias primas y exporta productos agroalimentarios procesados de mayor valor. Aunque este modelo aporta valor, Aróstica y Ayuso (2023) señalan que, en lugar de "alimentar al mundo", la UE importa más calorías de las que exporta. Si bien sus sistemas alimentarios difieren, son básicamente complementarios. Con su vasta producción agrícola y potencial sin explotar, ALC puede ocupar una posición central en la lucha contra los principales motores de la inseguridad alimentaria mundial. En un mundo signado por el conflicto, la incertidumbre económica y los fenómenos meteorológicos extremos inducidos por el clima, es de interés planetario favorecer el desarrollo de un sector agroalimentario dinámico, resiliente, inclusivo y sostenible en la región.

En tercer término, ALC posee abundantes recursos naturales, indispensables para la transición verde de Europa y la economía verde en general. Es importante cuestionar la percepción de que las materias primas son meramente bienes "básicos". Desarrollar productos agrícolas de alta calidad, como las uvas sin semillas que puedan resistir el transporte, requiere tecnología de vanguardia e innovación. Lo mismo ocurre con los minerales esenciales como el cobre; la extracción es solo un paso del proceso, ya que el procesamiento y refinado de alto valor son clave para desbloquear todo el potencial económico del mineral. Surgen tres pilares estratégicos para consolidar una alianza ALC–UE: minerales esenciales, energías renovables e hidrógeno verde.

En el ámbito de los minerales críticos, ALC posee grandes reservas de recursos críticos, como cobre, litio o níquel, aunque están distribuidos de manera desigual entre los países (Allub et al., 2024). Estos minerales son decisivos para las transiciones verde y digital de Europa. A pesar de la alta demanda global, China sigue dominando la capacidad mundial de procesamiento y refinado (Draghi, 2025).

La limitada integración de América Latina y el Caribe en las cadenas de valor globales también presenta una oportunidad: la UE puede profundizar su apoyo a la región mediante inversiones estratégicas, financiación y mecanismos institucionales. De este modo, ayudaría a los países de ALC a reposicionarse dentro de estas cadenas de valor. Sin embargo, ampliar la integración y fortalecer la competitividad dependerá de las capacidades tecnológicas de la región y de su habilidad para aportar valor. Por ejemplo, en materia de litio, los países de ALC deberían centrarse en extraerlo e inyectarlo directamente en las baterías en lugar de intentar fabricar las baterías. El enfoque europeo enfatiza industrias sostenibles y generadoras de valor que van más allá de la extracción de materias primas, lo que establece un referente para el desarrollo regional de ALC.

A cambio, Europa ganaría un aliado estratégico fiable para el suministro de insumos esenciales. Ello resultaría muy pertinente dado que, según Draghi (2025), en la actualidad, Europa depende fuertemente de los minerales esenciales, pero muchas de sus importaciones proceden de países con los que no está estratégicamente alineada. Fortalecer la posición de ALC en las cadenas de valor protegería a ambos de la volatilidad geopolítica.

Aunque ALC tiene un enorme potencial energético renovable, las limitaciones de infraestructura suelen limitar el pleno desarrollo de la región. Además, vincular este potencial con Europa enfrenta desafíos logísticos debido a la distancia geográfica.

No obstante, trasladar la producción intensiva en energía a regiones con alta capacidad de energía renovable, estrategia conocida como *powershoring*, representa una vía prometedora que ofrece a ambas regiones ventajas económicas, sociales y ambientales. Como ya se ha citado, según Draghi (2025), Europa es líder en innovación en materia de tecnología limpia. Muchos países de ALC donde una fuerte voluntad política se combina con atributos naturales favorables propicios para que descarbonicen su economía podrían ver fuertemente estimulada su productividad con la incorporación del *know-how* europeo.

El desarrollo de nuevos combustibles, como el hidrógeno de bajas emisiones, jugará un papel decisivo en el camino hacia una economía de cero emisiones netas. Según Allub et al. (2024), se espera que la demanda mundial de hidrógeno aumente por encima del 300 % para 2050, mientras que, en ALC, la demanda deberá crecer más del 600 %.

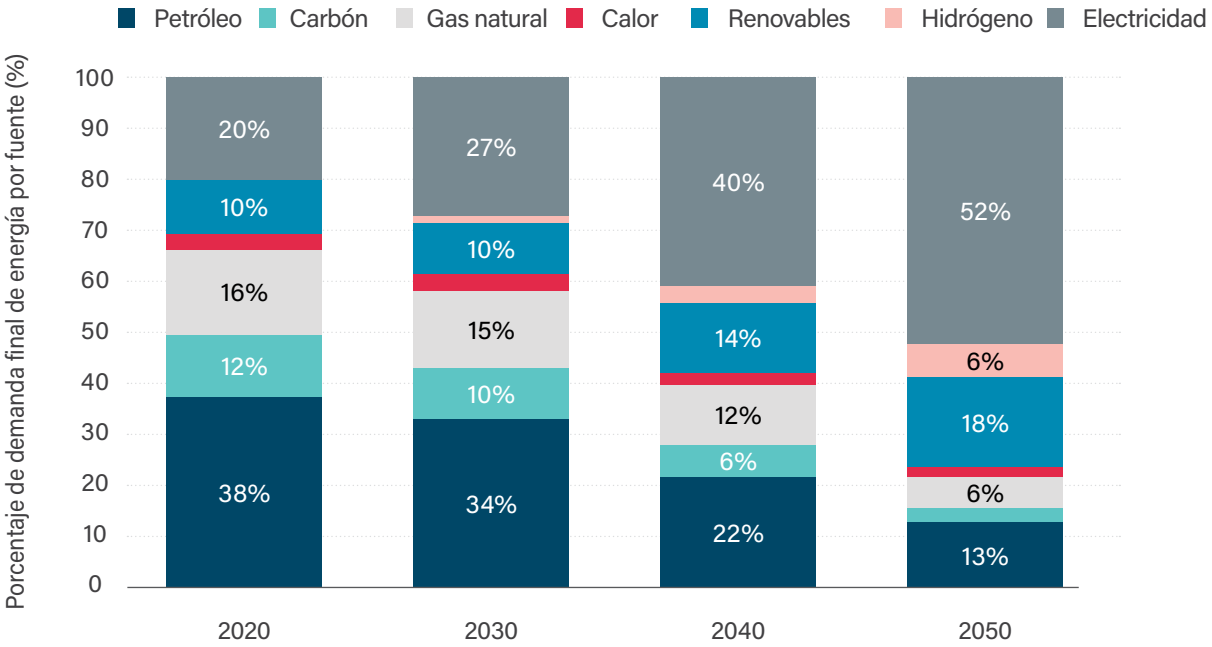
Según datos de la AIE (2021) que se reflejan en el Gráfico 6.4, el consumo energético debe evolucionar gradualmente para cumplir las metas ambientales propuestas. Se espera que la electricidad, en particular la procedente de fuentes renovables, lidere esta transición. Además, se proyecta que el hidrógeno experimente un gran crecimiento, con el que superaría al gas natural y al carbón, y se aproximaría a la cuota que ocupa el petróleo en el consumo energético global. Asimismo, en el escenario de cero emisiones netas, será necesario que la producción de hidrógeno se alimente casi completamente de electricidad (de preferencia, renovable) o de combustibles fósiles emparejados con captura, almacenamiento y uso del carbono (CCUS, *carbon capture*, *utilization, and storage*). Esto contrasta con los escenarios actuales, donde los combustibles fósiles siguen siendo un actor importante en la producción de hidrógeno.

Varios países de la región, como Chile, tienen un gran potencial para producir hidrógeno verde, lo que, en última instancia, depende de la capacidad de generar energía renovable. Zonas como la Patagonia chilena o el desierto de Atacama ofrecen condiciones naturales excepcionales para generar este tipo de energía. Estas características, combinadas con el marco político y macroeconómico relativamente estable de Chile, llevaron a la Iniciativa del Equipo Europa del Banco Europeo de Inversiones a apoyar una serie de proyectos relacionados con el hidrógeno verde mediante préstamos por un total de EUR 100 millones. Los proyectos abarcan desde la desalinización de agua y la generación de energía renovable hasta el almacenamiento y el transporte. Los préstamos se centrarán en proyectos del sector privado.

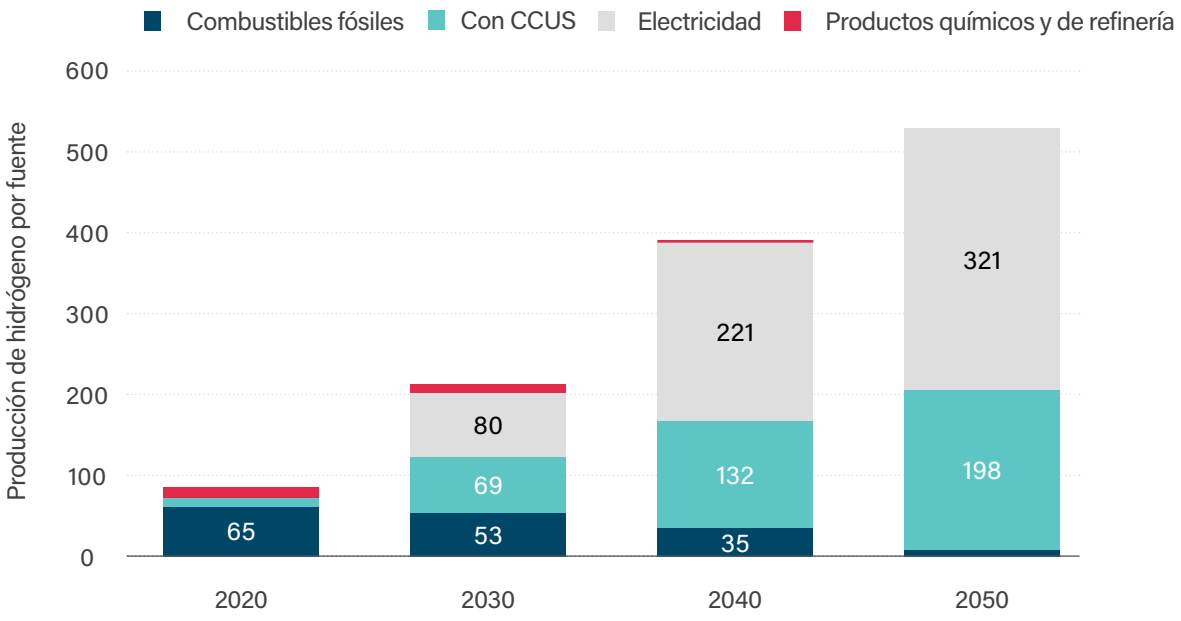
Otra ventaja radica en la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación entre ambas regiones. Un reciente memorando de entendimiento firmado entre Hydrogen Europe y H2Chile ejemplifica este potencial, que favorece la colaboración a nivel industrial y los intercambios público-privados entre regiones.

Gráfico 6.4
Uso de energía y fuentes de hidrógeno en el escenario NZE

Panel A. Porcentaje del consumo total de energía por combustible en un escenario de cero emisiones netas



Panel B. Fuentes de producción de hidrógeno en un escenario de cero emisiones netas (Mt)



Nota: NZE se refiere al escenario de Emisiones Netas Cero, que describe una hoja de ruta para lograr cero emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de la AIE (2021).

En cuarto lugar, ALC se enfrenta a desafíos de envergadura en términos de productividad, desigualdad social y su transición hacia una economía más sostenible y respetuosa del medio ambiente. Este escenario se desenvuelve en un contexto en el que la mayoría de los países de la región se ven condicionados por fuertes restricciones económicas, un espacio fiscal limitado y niveles de deuda soberana que ya son elevados. El apoyo financiero y las transferencias de conocimiento que proporcionen los países de la UE pueden desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de ALC. La inversión europea en la región también puede favorecer la modernización de sectores productivos clave, lo que garantizaría a Europa un acceso fiable a recursos estratégicos. Ello da lugar a un modelo de cooperación fortalecedor de las economías de ambas regiones y favorable para la sostenibilidad ambiental y el desarrollo equitativo, que siente las bases para un crecimiento sostenido y perdurable.

Asimismo, la UE puede ser un aliado clave para que ALC rediseñe políticas sociales como la educación, la salud, la vivienda, la reducción de la pobreza y la protección social. La experiencia de la UE en el diseño de programas sociales inclusivos, el fomento de la cohesión social y la implementación de políticas innovadoras puede aportar valiosas enseñanzas para mejorar la prestación de servicios públicos, reducir la pobreza y promover una mayor movilidad social en toda la región. Estas alianzas también podrían facilitar la transferencia de conocimientos sobre modelos integrales de política social que equilibren eficiencia con inclusión y que, en última instancia, favorezcan el logro de resultados de desarrollo más equitativos. Además, los conocimientos técnicos prácticos de la UE en materia de gestión de cambios demográficos, como el envejecimiento de la población y la urbanización, junto con su apoyo a reformas institucionales, pueden fortalecer la gobernanza y la resiliencia en los países de ALC.

La cooperación en desarrollo urbano es otra área prometedora para una colaboración más profunda entre ALC y la UE. Las iniciativas de gestión y desarrollo urbanos sostenible, como la movilidad eléctrica, el reciclaje y la resiliencia urbana, ofrecen oportunidades concretas para compartir el avance y la responsabilidad ambiental. La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, liderada por Madrid, es un modelo exitoso de cooperación regional en este ámbito, centrado en soluciones sostenibles para las ciudades. Ampliar esta plataforma para integrar una mayor participación de la UE podría potenciar el intercambio de conocimientos, la transferencia de tecnología y las inversiones conjuntas, y promover, así, entornos urbanos más sostenibles, innovadores y resilientes en ambas regiones.

Además, la experiencia de la UE con fondos de convergencia y el instrumento de recuperación NextGenerationEU ofrece modelos valiosos y mejores prácticas que ALC puede replicar. Estos instrumentos han movilizado con éxito recursos financieros para la transformación digital y la transición ambiental, áreas que son críticas para el futuro de la región. Si aprovecha esta experiencia, ALC puede desarrollar mecanismos innovadores de financiación, fomentar asociaciones público-privadas y acelerar la gestión hacia el crecimiento verde y la actualización tecnológica con miras a orientarse hacia una trayectoria de desarrollo más sostenible y resiliente.

Por último, a nivel operativo, la UE puede profundizar sus acuerdos de libre comercio vigentes con los países de ALC e integrarlos en los marcos regionales emergentes. Cornejo et al. (2025) destacan el potencial de la acumulación diagonal flexible, que permite que los insumos de terceros países sean tratados como originarios para que se beneficien de preferencias arancelarias en virtud de un acuerdo de libre comercio. Este mecanismo ofrecería un doble beneficio: no solo promovería alianzas entre regiones, sino que también podría fortalecer la integración de la propia ALC. Ampliar los acuerdos existentes para incluir más países de la región podría evitar que la fragmentación económica se segmentara aún más y reducir las disparidades crecientes entre las economías de ALC.

Desafíos estructurales y tensiones inherentes en una alianza estratégica ALC–UE

Aunque la alianza entre la UE y ALC puede ser mutuamente beneficiosa, un análisis riguroso requiere reconocer las tensiones inherentes y los desafíos estructurales que podrían socavar el éxito de esta asociación estratégica.

En primer lugar, ambos bloques deben reconocer la existencia de conflictos de interés profundamente arraigados. Un claro ejemplo es el proteccionismo agrícola practicado por algunos países europeos, como Francia, que entra en incompatibilidad directa con los intereses de las exportaciones agrícolas de ALC y entorpece la negociación de acuerdos comerciales integrales (véase el Recuadro 6.2).

Segundo, las dos regiones presentan un contraste notable en su cohesión interna. Mientras que la UE, históricamente, es un bloque unificado, ALC sigue fragmentada, con países caracterizados por una diversidad de intereses y estructuras productivas. Esta asimetría agrava las diferencias entre los países y determina que los beneficios de los acuerdos a menudo se distribuyan en forma desigual.

En tercer término, la integración regional de ALC ha fracasado de manera persistente a lo largo de la historia al intentar establecer acuerdos a largo plazo, lo que requiere una exploración de las causas estructurales más profundas. Las barreras para la integración son tres: políticas (debilidad institucional y democrática), estructurales (fragilidad económica) y macroeconómicas. Un obstáculo determinante es la resistencia de los países ante lo que perciben como una pérdida de soberanía sobre la política económica.

La presión externa, como la competencia geopolítica, abre una ventana de oportunidad, pero, por sí sola, no generará una integración regional efectiva. Los gobiernos de ALC deben entender que el contexto actual puede aprovecharse si, al mismo tiempo, se realizan gestiones para lograr una posición estratégica unificada.

La UE y ALC han forjado una red de acuerdos comerciales importantes y positivos durante 20 años, pero la eficacia de la alianza se ve limitada por acuerdos clave que están estancados. A pesar de los desafíos, iniciativas recientes como la agenda de inversión de *Global Gateway* ofrecen un entorno favorable para renovar la cooperación.

Aunque ALC es una región pacífica, la economía política de las reformas es compleja. Por un lado, los lazos cada vez más estrechos entre las élites económicas y políticas de ALC suponen riesgos para el desarrollo y la calidad de la democracia. Comprender el funcionamiento de estas élites es esencial para explicar la persistencia de las desigualdades y el modo como pueden bloquear las reformas necesarias orientadas a maximizar los beneficios de los acuerdos. Por otro lado, existe el riesgo de que la UE imponga nuevas normas que, aunque bien intencionadas, beneficien de forma desproporcionada a las grandes empresas que cuentan con los recursos para observarlas, lo que impondría costos más elevados a los productores más pequeños o se convertirían en barreras no arancelarias *de facto* para las pymes de ALC en las cadenas de valor globales. Dado que ALC sigue siendo la región más desigual del mundo, los acuerdos deben diseñarse minuciosamente para que las disparidades entre los países y las subregiones no se agranden. La UE debería apoyar activamente la reducción de desigualdades como objetivo central de la alianza.

La ventana de oportunidad para fortalecer la alianza ALC–UE creada por la actual fragmentación geopolítica también presenta desafíos. Existe una alianza más estrecha entre ALC y la UE dentro de la competencia más amplia por la influencia comercial y estratégica en la región. La respuesta de China y Estados Unidos ante esta nueva dinámica será decisiva. Cualquier acuerdo percibido como un intento de limitar la influencia de Beijing o de Washington puede desencadenar contramedidas por parte de estas potencias. Además, la fragmentación geopolítica del comercio mundial, caracterizada por el posible surgimiento de bloques comerciales restringidos, es un escenario cada vez más probable. Aunque una alianza ALC–UE busca ofrecer una alternativa a los enfoques de las superpotencias, su formación podría percibirse como una medida que formalice otro eje comercial y, de ese modo, profundice la fragmentación global en lugar de mitigarla.

Identificar estos desafíos estructurales no es un signo de fatalismo, sino más bien un paso necesario para elaborar políticas resilientes y verdaderamente efectivas. Reconocer y abordar los conflictos inherentes, desde la resistencia de las élites nacionales hasta las reacciones geopolíticas de las potencias mundiales, proporciona la claridad estratégica necesaria para diseñar acuerdos capaces de resistir choques internos y externos.

A pesar de las dificultades, la alianza ocupa una posición singular para aprovechar los valores compartidos, entre los que se cuentan el compromiso con la democracia, el multilateralismo y la acción climática urgente, y establecer un nuevo referente de alianza global responsable. Sobre esta base, la siguiente sección aborda vías y lineamientos de política pública concretos conducentes a plasmar estos principios compartidos en estrategias prácticas que conviertan un reto en una oportunidad.

Vías para profundizar la colaboración ALC–UE

La alianza ALC–UE debe asentarse en siete elementos cardinales: impacto mutuo, enfoque en el desarrollo sostenible, flexibilidad, inversión productiva, innovación y transferencia tecnológica, promoción de la equidad social e inclusión, y confianza.

En primer lugar, ambas partes deben entablar un diálogo abierto y honesto, en el que hagan aportes claros y realistas para enriquecer la cooperación. La UE debe fomentar colaboraciones equilibradas y multifacéticas que no dependan excesivamente de países o bloques específicos de ALC para, de este modo, favorecer una relación más equitativa y resiliente. La alianza debe tener en cuenta el nivel de desarrollo institucional y de capacidad de gestión de las dos partes. Una cooperación efectiva requiere que ambos lados se alineen en términos técnicos, regulatorios y administrativos para implementar con éxito proyectos conjuntos y sostener los resultados en el largo plazo.

Segundo, la alianza debe estar alineada con compromisos internacionales como los ODS, el Acuerdo de París y las futuras agendas climáticas y digitales. Ello acrecentará la credibilidad y el impacto global de las gestiones conjuntas, de modo tal de garantizar que la cooperación regional favorezca los compromisos internacionales de sostenibilidad.

Asimismo, es recomendable que ALC se replantee cómo abordar las agendas ambientales y energéticas. En lugar de ver la mitigación, la adaptación y la transición energética como imposiciones externas o desafíos insuperables, la región debería considerar estos retos como oportunidades para desarrollar sistemas de producción más resilientes y sostenibles. Avanzar hacia modelos de crecimiento verde puede generar beneficios socioeconómicos sustanciales y fomentar la resiliencia regional a largo plazo (Álvarez et al., 2025).

En tercer término, la relación ALC–UE debe ser adaptable y flexible. En un panorama global signado por cambios acelerados, las estrategias deben permitir ajustes en función de las situaciones locales, las oportunidades emergentes y los choques inesperados. El aporte de la UE puede ser el diseño de programas flexibles y específicos para la región que respondan a las necesidades que surjan, adecuados para propiciar una alianza más eficaz y receptiva que se adapte tanto a los giros geopolíticos como a las prioridades nacionales. La participación activa de las diversas partes interesadas insertas en un marco multilateral, como gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y el mundo académico, también es esencial para potenciar la sostenibilidad y la cohesión de las iniciativas conjuntas.

En cuarto lugar, las inversiones de la UE en la región deben hacer hincapié en el desarrollo de infraestructura y en la capacidad productiva. Las inversiones dirigidas a sectores estratégicos, como las energías renovables, la infraestructura digital y la resiliencia climática, revisten una importancia decisiva y son acordes con la iniciativa

GG. Promover la complementariedad, la transferencia tecnológica y las alianzas impulsadas por la innovación permitirá que ambas regiones aceleren el desarrollo sostenible, aumenten la competitividad y creen oportunidades de empleo, al tiempo que protegen el medio ambiente.

En este contexto, la IED se convierte en un pilar central de la alianza estratégica entre la UE y ALC, y marca un compromiso económico a largo plazo que va más allá de las relaciones comerciales. La IED también alivia la carga que imponen los altos niveles de deuda pública de la región, y, simultáneamente, contribuye a cerrar las brechas de desarrollo financiero que esta enfrenta. Además, facilita la transferencia de tecnología, el desarrollo de habilidades y el acceso a nuevos mercados, lo que fomenta el crecimiento y la innovación sostenibles en ALC. Es importante destacar que ancla los lazos entre ALC y la UE al crear una base de sustentación que habilita una estrecha cooperación en áreas como infraestructura, energías renovables y desarrollo social. Este compromiso multidimensional fortalece la resiliencia de la alianza y asegura beneficios mutuos que exceden los intercambios económicos inmediatos.

Quinto, la alianza debe arraigarse en mecanismos mutuos de innovación tecnológica, intercambio de conocimientos y mejores prácticas en sectores clave como las energías renovables, la agricultura sostenible, las ciudades inteligentes y la digitalización. La innovación no solo fomenta el crecimiento sostenible, sino que también contribuye a salvar las brechas tecnológicas.

Sexto, más allá del impacto económico, la alianza debe priorizar la promoción de la equidad social, los derechos humanos, y la inclusión social y cultural. Incorporar estos valores en las políticas de cooperación permitirá lograr un desarrollo más inclusivo y sostenible, en particular respecto de sectores como la educación, la salud, la igualdad de género y los derechos indígenas. Dadas las dificultades globales, la alianza también debe integrar mecanismos que fortalezcan la resiliencia de los sistemas sociales, económicos y ambientales, propiciatorios de prácticas sostenibles y gestiones coordinadas que se plasmen en respuestas eficaces ante las diversas crisis, así como en acciones de recuperación satisfactorias.

Por ejemplo, existe un gran potencial aún no explotado para una amplia colaboración en el ámbito del comercio de servicios en sectores clave como la educación, la salud y los servicios de jubilación. La experiencia específica de la UE en estos campos, sus sólidos marcos regulatorios y su significativa capacidad de inversión en áreas como la formación profesional y las tecnologías médicas especializadas podrían aprovecharse para hacer frente a la creciente demanda de servicios de calidad que se observa en ALC.

ALC ofrece ventajas únicas en cuanto a ubicación y fuerza laboral en crecimiento. Facilitar el suministro y la inversión a escala transfronteriza en estos sectores, por ejemplo, mediante el reconocimiento mutuo de títulos y aptitudes profesionales o de empresas conjuntas (*joint ventures*) en materia de infraestructura sanitaria, impulsaría el comercio bilateral y contribuiría en forma directa al bienestar social y al desarrollo del capital humano en ambas regiones.

Por último, construir y mantener la confianza a largo plazo mediante la cooperación institucionalizada es fundamental. Ello requiere un diálogo político más profundo, una cooperación técnica reforzada y programas de bienestar social que integren toda la gestión a nivel nacional. El compromiso sostenido alienta la confianza, crea marcos estables para la colaboración, y garantiza que las alianzas sean resilientes y estén alineadas con los valores compartidos de la democracia, los derechos humanos y el crecimiento inclusivo.

Para que el cambio sea efectivo, es necesario pasar de las directrices teóricas a las acciones concretas. El Cuadro 3 enumera proyectos interregionales que parten de los rasgos teóricos deseables de una alianza renovada, y delinea ejemplos concretos y tangibles de iniciativas emblemáticas. También destaca posibles contribuciones regionales, así como el marco adecuado de ALC–UE que garantice la viabilidad de estos proyectos.

Como se ha señalado, la iniciativa *Global Gateway* desempeña un papel fundamental en esta relación birregional, y es por ello que en el Cuadro 3 se destaca su participación en diversas dimensiones (digital, ambiental, productiva, entre otras). Esta lista no pretende ser exhaustiva de todas las líneas de acción actuales y futuras. La relación entre ambas regiones puede y debe seguir profundizándose y fortaleciéndose.

Por ejemplo, hace poco, la Alianza Digital ALC–UE tomó medidas concretas para reforzar la cooperación en el ámbito de la inteligencia artificial (IA). Esto comprende no solo el desarrollo de infraestructura con suficiente capacidad computacional de alto rendimiento, sino también el establecimiento de líneas de acción destinadas a promover y consolidar el uso responsable de la IA mediante el que se protejan los derechos humanos, se fomente la inclusión de poblaciones marginadas y se combata la desinformación. Otro ejemplo sería una inclusión más marcada de los países de ALC en el Programa Marco de Investigación e Innovación conocido como Horizonte Europa 2028–2034, que podría representar un paso clave hacia la tan necesaria transferencia de conocimiento.

Es esencial subrayar el verdadero potencial para profundizar aún más la colaboración entre las regiones y continuar avanzando en una agenda que, respetando los pilares fundamentales de la alianza, posiciona tanto a la UE como a ALC en un papel global más fuerte y próspero.

Cuadro 6.3
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 agrícolas generados de forma sostenible a los mercados europeos con certificaciones reconocidas de sostenibilidad.	Métodos de producción sostenibles, *know-how* local, redes de productores.	Acceso al mercado, procesos de certificación, comercialización y experiencia en distribución.	AL-Invest Verde, *Global Gateway* – Pilar de comercio sostenible.
Enfoque en el desarrollo sostenible	Desarrollo de grandes proyectos de energía renovable 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.	*Global Gateway* – Transición verde, alianza verde UE–ALC.
Flexibilidad	Creación de un fondo birregional de resiliencia climática para apoyar a las comunidades que enfrentan choques 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 Global Gateway, líneas de financiación para la adaptación climática destinadas a América Latina y el Caribe.
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.	*Global Gateway* – cadenas de valor sostenibles, Horizonte Europa – alianzas industriales.

Vía	Ejemplo del proyecto ALC-EU	Contribución de ALC	Contribución de la UE	Marco/programa ALC-UE pertinente
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.	*Global Gateway* - 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 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, *Global Gateway* – pilar de gobernanza y estado de derecho.

Referencias

AIE. (2021). *Net Zero by 2050: A roadmap for the global energy sector.* AIE. https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050

Allub, L., Álvarez, F., Alves, G., Cont, W., Juncosa, F. y Odriozola, J. (2024). *Energías Renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible (RED)*. CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248

Álvarez, F., Juncosa, F., Toledo, M., De la Mata, D. y Frisancho, V. (2025). *RED Aniversario. Conocimiento que transforma. Veinte años al servicio de un futuro próspero, inclusivo y sostenible.* CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2470

Aróstica, P. y Ayuso, A. (Eds.). (2023). *Food security: Challenges and opportunities for European Union - Latin America and the Caribbean relations. Edición CIDOB.*

Baker, J. C., Estevadeordal, A. y Talvi, E. (2025). El nuevo acuerdo UE-México: La UE acelera a fondo la integración con América Latina. *Real Instituto Elcano.* https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-acuerdo-ue-mexico-la-ue-acelera-a-fondo-la-integracion-con-america-latina/

Bertrand, L. y Zoghely, S. (2021). *China's Position Among Lenders in Sub-Saharan Africa.* Ministère de l'Économie, des Finances, et de la Relance Direction générale du Trésor.

Brassiolo, P., Estrada, R., Vicuña, S., Odriozola, J., Toledo, M., Juncosa, F., Fajardo, G. y Schargrodsky, E. (2023). RED 2023: *Desafíos globales, soluciones regionales: América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad.* CAF-banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2089

Casano, G., Fontana, O. y Nastasi, F. (2024). The Global Gateway to Latin America Strengths and bottlenecks of the European strategy: A mid-term review. *Perspectives on Federalism, 16*(2).

CEPAL. (2021). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2021.* Naciones Unidas.

CEPAL. (2024a). *Capital Flows to Latin America and the Caribbean: 2024 year-in-review and early 2025 developments.*

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

Chinagorom-Abiakalam, D. y Leibovici, F. (2025). *Nontariff Trade Barriers in the U.S. and EU* [On the Economy]. Federal Reserve Bank of St. Louis. https://EconPapers.repec.org/RePEc:fip:l00001:99814

Comisión Europea. (2025). *Delivering the EU Green Deal: Progress towards targets.* Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2760/3105205

Cornejo, R., Estevadeordal, A. y Talvi, E. (2025). Hacia un espacio económico integrado UE-América Latina. *Real Instituto Elcano*. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/hacia-un-espacio-economico-integrado-ue-america-latina/

Domínguez, R. (2023). *Perceptions of the European Union in Latin America.* Fundación Carolina. https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.dt76en

Draghi, M. (2025). *The future of European competitiveness. Part A, A competitiveness strategy for Europe*. Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2872/9356120

ETTG. (2024). *A common future for Europe, Latin America and the Caribbean.* European Think Tanks Group.

FMI. (2024). *International Trade in Goods (by country)* [Base de datos]. International Trade in Goods (by country). https://data.imf.org/en/Data-Explorer?datasetUrn=IMF.STA:IMTS(1.0.0)

FUNDAR. (2025). *Navegando el comercio verde: América Latina y el Caribe en una encrucijada* [Artículo de opinión]. https://fund.ar/publicacion/navegando-el-comercio-verde/

Garcia, J. A. y Gimeno, R. (2024). Navigating high inflation: A joint analysis of inflation dynamics and long-term inflation expectations in Latin America. *Latin American Journal of Central Banking, 5*(4), 100133. https://doi.org/10.1016/j.latcb.2024.100133

Gelpern, A., Horn, S., Morris, S., Parks, B. y Trebesch, C. (2021). *How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments.* Kiel Institute for the World Economy, Center for Global Development, and AidData at William & Mary.

Global Gateway. (2025). *Infographics Global Gateway.* https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-projects_en?prefLang=es

Latinobarómetro. (2023). *Latinobarómetro Report 2023*. Corporación Latinobarómetro. https://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Martínez, J. P. y Talvi, E. (2023). ¿La Unión Europea y Estados Unidos han abandonado América Latina y China es el jugador dominante en la región? Del relato a los datos. *Real Instituto Elcano*. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-union-europea-y-estados-unidos-han-abandonado-america-latina-y-china-es-el-jugador-dominante-en-la-region-del-relato-a-los-datos/

Nedopil, C. (2025). *China's Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024.* Griffith University. https://doi.org/10.25904/1912/5784

OCDE y CAF. (2024). *Latin American Economic Outlook 2024: Financing Sustainable Development.* OCDE y CAF. https://doi.org/10.1787/c437947f-en

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

Palazzo, G., Rapetti, M. y Waldman, J. (2024). *Stabilization programs in chronic-inflation countries: Evidence from Latin America.*

Policy Uncertainty. (2025). *Public Policy Uncertainty Index* [Conjunto de datos]. https://www.policyuncertainty.com/index.html

Ríos Méndez, G. y Rodríguez Pinzón, É. (2025). *Latin America and the Caribbean–European Union Relations: Strengthening a Strategic Alliance* [Documento ocasional]. Fundación Carolina/IE.

UNCTAD. (2024). *UN Comtrade Database.* [Base de datos]. https://comtradeplus.un.org/

UNCTAD. (2025). *The costs of achieving the Sustainable Development Goals* [Informe]. https://unctad.org/sdg-costing

BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

América
Latina y
el Caribe
Cada camino
una oportunidad

www.caf.com

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.

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe
Cada camino una oportunidad

www.caf.com