

ABRIL 2026

# Panorama económico de América Latina y el Caribe

Revisitando la política industrial:  
opciones estratégicas para la actualidad





# Panorama económico de América Latina y el Caribe

© 2026 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial  
1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Teléfono: 202-473-1000; Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Algunos derechos reservados

1 2 3 4 29 28 27 26

La presente obra fue publicada originalmente en inglés por el Banco Mundial con el título *Revisiting Industrial Policy: Strategic Options for Today*, Latin America and the Caribbean Economic Update en 2026. En caso de discrepancias, prevalecerá el idioma original.

El presente documento fue elaborado por el personal del Banco Mundial, con contribuciones externas. Las observaciones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los Gobiernos representados por este.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud, la exhaustividad ni la vigencia de los datos incluidos en este trabajo. Tampoco asume la responsabilidad por los errores, omisiones o discrepancias en la información aquí contenida ni otro tipo de obligación con respecto al uso o a la falta de uso de los datos, los métodos, los procesos o las conclusiones aquí presentados. Las fronteras, los colores, las denominaciones, los enlaces, las notas al pie y demás datos que aparecen en este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ningún territorio, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras. La cita de trabajos de otros autores no significa que el Banco Mundial adhiera a las opiniones allí expresadas ni al contenido de dichas obras. Es posible que para crear esta obra se hayan utilizado herramientas de inteligencia artificial (IA), como se indica en el documento, pero todo el esfuerzo transformador y creativo expresado en el trabajo fue realizado por el personal del Banco Mundial o colaboradores externos. El Banco Mundial no se hace responsable por ningún reclamo, incluidos los relacionados con información inexacta o errores generados por programas de IA que no están bajo su control ni son de su propiedad.

Nada de lo que figura en el presente documento constituirá ni podrá considerarse una limitación ni renuncia a los privilegios y las inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales quedan reservados específicamente.

#### Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO): <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. La licencia Creative Commons Attribution permite copiar, distribuir, comunicar y adaptar la presente obra, incluso para fines comerciales, con las siguientes condiciones:

**Cita de la fuente.** La obra debe citarse de la siguiente manera: Maloney, William, Guillermo Vuletin y Andres Zambrano. 2026. *Revisitando la política industrial: opciones estratégicas para la actualidad*. Panorama Económico de América Latina y el Caribe (Abril 2026). Washington, DC: Banco Mundial. doi: 10.1596/978-1-4648-2340-4. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

**Traducciones.** En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de este. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”.

**Adaptaciones.** En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o de sus autores y no son avalados por el Banco Mundial”.

**Contenido de terceros.** Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de la obra, por lo que no garantiza que el uso de dichos componentes o de las partes del documento que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. Si se desea reutilizar algún componente de esta obra, es responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

ISBN (electrónico): 978-1-4648-2340-4

DOI: 10.1596/978-1-4648-2340-4

*Diseño de la portada:* Equipo de diseño, Unidad de Soluciones Institucionales Globales, Banco Mundial.

La fecha de corte de las proyecciones de crecimiento para la región de ALC y sus países utilizadas en este informe es el 6 de abril de 2026.

*Declaración de divulgación sobre IA:* WBG-Translate 2.0, del Grupo del Banco Mundial, se utilizó en marzo de 2026 para traducir el contenido de este libro del inglés al español. El contenido traducido fue posteriormente sometido a edición y revisión humana.

ABRIL 2026

# Panorama económico de América Latina y el Caribe

Revisitando la política industrial:  
opciones estratégicas para la  
actualidad



# Índice

Agradecimientos.....	ix
Resumen Ejecutivo.....	xi
Perspectivas de crecimiento para la región.....	xix
<i>Tasas de crecimiento del PIB real</i> .....	xix
<b>Capítulo 1</b>	<b>El estado de la región de ALC ..... 1</b>
<i>Actividad económica: El crecimiento sigue siendo moderado, con trayectorias nacionales</i> <i>divergentes</i> .....	3
<i>Avances en Argentina</i> .....	3
<i>Focos de dinamismo en América Central y otras economías de ALC</i> .....	5
<i>Una perspectiva de doble vía en el Caribe</i> .....	5
<i>Crecimiento lento en otros países</i> .....	5
<i>Un perfil cambiante de riesgos y oportunidades en medio de una mayor incertidumbre global</i> ....	6
<i>Un repunte impulsado por el consumo con una inversión moderada</i> .....	7
<i>Balances externos bajo presión</i> .....	8
<i>La confianza de los hogares se estabiliza, mientras que las empresas se mantienen cautelosas</i> .....	8
<i>Escenario externo: los vientos adversos se moderaron, pero la incertidumbre está creciendo</i> .....	9
<i>La inflación se ha moderado, pero los bancos centrales siguen siendo cautelosos</i> .....	11
<i>¿Puede la política fiscal estar a la altura del desafío de tasas de interés elevadas y espacio</i> <i>fiscal reducido?</i> .....	14
<i>Sector financiero: Los préstamos morosos permanecen contenidos, y la profundidad</i> <i>financiera continúa siendo desigual</i> .....	20
Caribe y América Central.....	22
Mercados laborales, informalidad, pobreza y desigualdad.....	25
<i>La desaceleración económica limita la reducción de la pobreza</i> .....	25
Acuerdos comerciales, acceso a los mercados y diversificación: Lecciones para América Latina y el Caribe.....	33
<i>El comercio internacional como herramienta de desarrollo</i> .....	33

<i>Cómo los marcos de acuerdos comerciales configuran la disyuntiva entre autonomía e integración</i> .....	36
<i>Opciones clave para profundizar la integración comercial en América Latina y el Caribe</i> .....	38
<i>Referencias</i> .....	40

<b>Capítulo 2</b>	<b>Revisitando la política industrial: opciones estratégicas para la actualidad</b> .....	43
	Un renovado interés mundial por las políticas industriales.....	45
	Política industrial al servicio del desarrollo.....	47
	La difícil búsqueda del crecimiento de la productividad en ALC .....	51
	Política industrial como política de aprendizaje .....	54
	1. <i>Desarrollo de capacidades</i> .....	56
	2. <i>Facilitar la toma de riesgos</i> .....	59
	3. <i>Maximizar los beneficios de la apertura</i> .....	61
	4. <i>Fortalecer el Estado</i> .....	64
	Aprender a hacer mejores apuestas para promover un crecimiento más rápido y la creación de empleo .....	67
	<i>Referencias</i> .....	70

<b>Recuadros</b>	1.1	Adopción, diseño y eficacia de las reglas fiscales.....	17
	1.2	Los desafíos de desarrollo en Haití: nueva evidencia a partir de encuestas telefónicas .....	23
	1.3	¿Por qué persiste la informalidad? El atractivo del trabajo por cuenta propia .....	28
	1.4	Repensar la medición de la desigualdad en los MEED: El papel del consumo .....	31
	2.1	La interferencia política socava las políticas industriales .....	50
	2.2	Fortalecimiento de la capacidad para una política industrial sostenible: Evidencia de Brasil .....	60
	2.3	Fortalecimiento de las capacidades para movilizar IED en Costa Rica .....	65
	2.4	Desarrollo del capital humano para la política industrial en ALC .....	68
	2.5	Minería para la transición energética: Oportunidades para ALC.....	69

## Figuras

1.1	Crecimiento del PIB real por región y por país en ALC-6 .....	3
1.2	Argentina: Evolución del diferencial del EMBIG y del PIB real.....	4
1.3	Contribución al crecimiento del PIB real .....	7
1.4	Descomposición de los saldos de cuenta corriente .....	7
1.5	Evolución de los indicadores de confianza .....	8
1.6	Evolución de la tasa de los fondos federales, crecimiento del G-7, crecimiento de China y precios de las materias primas.....	9
1.7	Índice de incertidumbre en materia de política comercial.....	10
1.8	Índice de volumen de exportación de bienes en la región ALC-6.....	11
1.9	Tasas de inflación: general, subyacente y de servicios .....	12
1.10	Pronósticos de inflación y metas de los bancos centrales .....	12
1.11	Tasas de política monetaria y tasas de interés reales.....	13
1.12	Tipos de cambio y diferenciales de tasas de interés.....	14
1.13	Descomposición del balance fiscal general .....	14
1.14	Descomposición del gasto total del gobierno general .....	15
1.15	Stock de deuda del gobierno general.....	15
1.16	Costos de endeudamiento: diferencial EMBIG y bonos públicos a largo plazo .....	16
B1.1.1	Adopción, desempeño y diseño de las reglas fiscales.....	19
1.17	Proporción de préstamos morosos en relación con el total de préstamos brutos, ALC-5.....	21
1.18	Crédito doméstico al sector privado (porcentaje del PIB), por región y país.....	21
B1.2.1	Seguridad alimentaria en Haití, 2021-25.....	23
B1.2.2	Acceso a los servicios básicos en Haití, 2025.....	23
1.19	Stock de deuda del gobierno general en el Caribe y América Central...	24
1.20	Inflación en el Caribe y América Central.....	25
1.21	Dinámica regional de los índices de pobreza.....	26
1.22	Tasas de pobreza en las economías de América Latina y el Caribe.....	27
1.23	Composición de la población pobre en América Latina y el Caribe.....	27
B1.3.1	Disposición a pagar por atributos del empleo .....	28
1.24	Tasas de desempleo en las economías de América Latina y el Caribe....	30
B1.4.1	Comparación de las medidas de desigualdad basadas en el ingreso y en el consumo .....	31
1.25	Cobertura de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP).....	34
2.1	Intervenciones comerciales, tigres asiáticos, China y ALC, 2009-24 ..	46

2.2	Herramientas de política industrial por tipo, ALC y resto del mundo .....	46
2.3	Potencial de crecimiento de los sectores manufactureros en función de su riesgo y rentabilidad .....	48
2.4	Desempeño insuficiente de ALC en relación con otras regiones del mundo .....	52
2.5	Análisis de descomposición del crecimiento comparando tigres asiáticos, China y ALC durante la era de la industrialización por sustitución de importaciones en ALC, 1965-89 .....	52
2.6	Años promedio de escolarización como indicador de la acumulación de capital humano, tigres asiáticos y ALC, 1960-2023 .....	53
2.7	Análisis de descomposición del crecimiento comparando a los tigres asiáticos, China y ALC durante la era de reformas liberalizadoras en ALC, 1990-2008 .....	54
2.8	Análisis de descomposición del crecimiento comparando tigres asiáticos, China y ALC, 2009-23 .....	54
2.9	Experiencias contrastantes en el sector manufacturero de Asia y ALC .....	56
2.10	Experiencias contrastantes en los sectores manufactureros de ALC frente a economías seleccionadas .....	57
2.11	Comparaciones regionales de diferentes dimensiones de las capacidades para gestionar y adoptar nuevas tecnologías .....	58
2.12	La relación entre la calidad de la gestión, el valor de las exportaciones y la innovación .....	59
2.13	La relación a nivel mundial entre el aumento de la calidad de los productos y la profundidad financiera .....	62
2.14	Proporción de empresas estadounidenses, de la OCDE y de ALC que enfrentan limitaciones financieras y de capital humano .....	62
2.15	Apertura relativa al comercio, Tigres Asiáticos frente a ALC .....	63
2.16	Evolución de los patrones de proteccionismo en ALC: liberalización de los aranceles e intensificación de las medidas regulatorias .....	63
2.17	Capacidades gubernamentales en los Tigres Asiáticos, China y ALC.....	66
<b>Tablas</b>		
1.1	Estimaciones y pronósticos de crecimiento del PIB real en el Caribe y América Central .....	22
2.1	Herramientas de política industrial de primera y segunda opción basadas en la necesidad de abordar y las características del país .....	49

# Agradecimientos

*Este informe fue elaborado por la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe (DECLC) del Banco Mundial. La preparación del informe estuvo a cargo de William Maloney (Economista Jefe), Guillermo Vuletin (Economista Senior), y Andres Zambrano (Economista Senior). El informe contó con la excelente asistencia de investigación y editorial de Gaston Marinelli (Analista de Investigación), Jose Andree Camarena (Analista de Investigación), Ivana Benzaquen (Consultora), Fausto Andres Suaza (Consultor), Sebastian David Garcia (Consultor) y Jacqueline Larrabure (Asistente Senior de Programa). Los colaboradores externos de investigación incluyen a Tomas Ramirez Tobon (Harvard University) y Pedro Ochoa (UNLP).*

Los siguientes equipos realizaron contribuciones sustanciales:

Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe: Guillermo Beylis (Economista Senior, DECLC).

Grupo de Perspectivas: Ayhan Kose (Economista en Jefe Adjunto y Director del Grupo de Perspectivas, DECPG), Dana Vorisek (Economista Líder, DECPG) y Bram Gootjes (Economista, DECPG).

DEC Prosperidad: Ana Margarida Fernandes (Economista Líder, DECPY) y Tristan Reed (Economista, DECPY).

Pobreza y Equidad: Carlos Rodriguez Castelan (Gerente de Práctica, ELCPV), Hernan Winkler (Economista Senior, ELCPV), Jonathan William Lain (Economista Senior, ELCPV), Gustavo Javier Canavire Bacarreza (Economista Senior, ELCPV), Diana Marcela Sanchez Castro (Científica de Datos, DECDA) y Boaz Anglade (Consultor, ELCPV).

Protección Social y Trabajo: Josefina Posadas (Economista Líder, HLCSP) y Harry Moroz (Economista Senior, HLCSP).

Las estimaciones macroeconómicas específicas de cada país y sus correspondientes informes fueron elaborados por economistas de la Práctica Global de Política Económica, bajo la dirección de Shireen Mahdi (Gerente de Práctica, ELCMU) y la coordinación de Luan Zhao, Constanza Vergara y Adriane Landwehr.

Los colaboradores incluyen a Rafael Amaral, Matias Arnal, Daniel Barco, Paola Brens, Luigi Butrón, Natalia Cámpora, Fabiano Colbano, Antonio Cusato, Barbara Cunha, Allen Curtis, Anton Dobronogov, Sandra El Saghir, Aygul Evdokimova, Julián Folgar, Sebastián Franco, Anna-Maria Goeth, Christian González, Bernard Haven, Fernando Im, Melise Jaud, Santiago Justel, Andrés Lajer, Bradley Larson, Woori Lee, Fernanda Massarongo, Karen Muramatsu, Marcelo Ordóñez, Fausto Patiño, Raphael Pinto Fernandes, Rong Qia, Daniel Reyes, Santiago Rivera, Pedro Rodríguez, Gabriela Schmidt, Vasileios Tsiropoulos, Hulya Ulku, Constanza Vergara, Erik von Uexkull, Pui Shen Yoong, Christian Zambaglione y Luan Zhao (todos de ELCMU).

El apoyo en comunicaciones y difusión estuvo a cargo de Ana Elisa Luna Barros (Gerente, ECRLC), Ruth Idalina Gonzalez Llamas (Oficial Senior de Asuntos Externos, ECRLC), Analia Martínez (Oficial de Comunicaciones en Línea, ECRLC), Yuri Szabo Yamashita (Oficial de Asuntos Externos, ECRLC), Carlos Alberto Cortes Galavis (Consultor, ECRLC) y Leandro Juan Hernandez (Consultor, ECRLC). Nancy Morrison (Consultora, DECLC) brindó apoyo editorial. Leonardo Padovani (Consultor, DECLC) tradujo el documento a portugués, con una revisión posterior de João Gabriel de Araujo Oliveira (Consultor, DECLC) y Alejandro Espinosa (Sonideas) contribuyó con el diseño.

La fecha de corte de las proyecciones de crecimiento para la región de ALC y sus países utilizadas en este informe es el 6 de abril de 2026.



# Resumen Ejecutivo

## Revisitando la política industrial: opciones estratégicas para la actualidad

*América Latina y el Caribe (ALC) entra en 2026 con un crecimiento aún limitado por desafíos estructurales de larga data. Se prevé que en 2026 el crecimiento del PIB regional será de un 2,1 por ciento, ligeramente por debajo del 2,4 por ciento de 2025, dejando a ALC nuevamente como una de las regiones del mundo con crecimiento más lento, con un PIB per cápita apenas creciendo. La falta de mejora convive con revisiones a la baja en las proyecciones de algunos países y refleja una combinación de la demanda que resulta familiar: el consumo privado sigue siendo el principal motor, mientras que la inversión se mantiene en niveles bajos en medio de una elevada incertidumbre mundial e interna y condiciones de financiamiento real (ajustadas por inflación) aún restrictivas. Los avances contra la inflación continúan, aunque más lentamente de lo previsto.*

Los cambios en el entorno mundial plantean nuevos riesgos y oportunidades. Si bien las reglas del orden comercial internacional son inciertas, los aranceles aplicados a la región han aumentado menos de lo previsto, aún existe la posibilidad de alineación con los centros de producción hemisféricos, y la transición energética amplía el rol potencial de la región en las cadenas de valor de tecnologías limpias, dada la combinación energética comparativamente limpia de ALC y sus grandes dotaciones de minerales críticos. Para aprovechar estas oportunidades, se requieren reformas internas complementarias que reduzcan la incertidumbre de política, cierren las brechas en infraestructura y capital humano, y fortalezcan las instituciones de modo que el capital privado pueda responder cuando la incertidumbre mundial se disipe. Estas perspectivas al alza coexisten con riesgos a la baja, en particular por el resurgimiento del conflicto en Medio Oriente, donde la volatilidad de los precios de la energía podría retrasar la desinflación y afectar el crecimiento.

En el capítulo 1 se analiza la evolución macroeconómica y social reciente de la región y los desafíos que enfrenta en el corto plazo a medida que la inflación se acerca a su “última milla”, el crecimiento sigue siendo moderado y el espacio fiscal sigue siendo limitado bajo elevadas cargas de intereses de deuda. En el capítulo 2 se examina el resurgimiento de políticas industriales con las que los países están experimentando para darle más dinamismo a sus economías y crear mejores empleos.

## Capítulo 1. El estado de la región de ALC

### El crecimiento sigue siendo moderado, pero las trayectorias de los países divergen

Las perspectivas de crecimiento de ALC para 2026 siguen siendo limitadas a pesar de que las condiciones financieras mundiales son ligeramente más laxas y los precios de las materias primas siguen siendo favorables. La falta de mejora respecto de 2025 convive con perspectivas menos favorables para varias economías e implica un muy pequeño aumento del ingreso per cápita. El consumo continúa liderando, pero su impulso es modesto a medida que los ingresos reales se recuperan gradualmente y los costos de endeudamiento reales siguen siendo elevados. La principal limitación es la inversión, que sigue siendo moderada mientras las empresas esperan señales más claras sobre el ambiente externo y el esquema de políticas domésticas. Argentina ha emergido como la principal excepción al alza, ya que la estabilización y las reformas han mejorado las expectativas y las condiciones financieras.

Fuera de Argentina, persisten focos de dinamismo entre economías más pequeñas de ALC. Paraguay sigue superando el promedio regional, respaldado por exportaciones agrícolas fuertes, la expansión de la generación eléctrica y un marco macroeconómico estable. En América Central, países como Costa

Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras mantienen un crecimiento relativamente sólido, respaldado por flujos de remesas, exportaciones de servicios y una mayor integración en las cadenas de valor regionales. En El Salvador, mejoras en el entorno de seguridad han coincidido con una mayor actividad en el turismo, el comercio minorista y la inversión en sectores transables, así como con robustas entradas de remesas que han impulsado la liquidez interna, aliviando algunas limitaciones de larga data sobre la actividad económica.

Por el contrario, Brasil y México afrontan un crecimiento más lento en medio de condiciones financieras domésticas restrictivas, espacio fiscal limitado e incertidumbre relacionada con la política comercial. Chile y Perú muestran un crecimiento moderado, respaldado por inversiones en minería e infraestructura, además de una mejora gradual de las condiciones internas. En el Caribe, la expansión impulsada por el petróleo en Guyana y, próximamente, en Surinam y, en menor medida, en Trinidad y Tobago, está ampliando su divergencia con respecto a las economías que dependen en gran medida del turismo. Jamaica se está recuperando de un devastador huracán, mientras que las perspectivas de Haití dependen fundamentalmente del éxito de las nuevas iniciativas de seguridad.

### Los vientos adversos externos se estaban moderando, pero la incertidumbre está creciendo

Las condiciones mundiales eran algo más favorables que a mediados de 2025, pero la incertidumbre mundial está aumentando nuevamente. La Reserva Federal de Estados Unidos inició la relajación monetaria a fines de 2025 y luego hizo una pausa en el 3,50 por ciento–3,75 por ciento en enero de 2026, mientras que otros bancos centrales importantes se han movido con cautela manteniendo las tasas mundiales más altas durante más tiempo de lo previsto. Además, el aumento de la volatilidad de los precios de la energía vinculado al conflicto en Medio Oriente podría retrasar la desinflación y afectar el crecimiento.

El crecimiento en las economías avanzadas es moderado, la expansión de China se está atenuando,

y para 2026 se prevé una moderación generalizada en los precios de las materias primas no vinculadas a la energía, con el petróleo y el gas impredecibles en este momento. Las mediciones basadas en noticias de la incertidumbre en materia de política comercial han disminuido desde su pico de abril de 2025, pero se mantienen por encima de los niveles que prevalecían antes de 2024. Los volúmenes de exportación de ALC han mostrado resiliencia, reflejando tanto los menores aranceles efectivos después de las excepciones como el aumento de los aranceles aplicados a los competidores asiáticos. Sin embargo, las empresas siguen abordando la inversión transfronteriza y los compromisos con las cadenas de suministro con cautela ante la incertidumbre de política y la menor demanda externa en algunos mercados.

### La inflación se moderó, pero los bancos centrales permanecen cautelosos

Después de un fuerte episodio de desinflación que comenzó en 2022, el ritmo de reducción de la inflación se ha desacelerado, ya que la inflación subyacente, especialmente en los servicios, ha demostrado ser persistente. Se espera que la mayoría de las economías de ALC vuelvan a situar la inflación dentro de sus objetivos, o cerca de estos, para 2026-27, pero la “última milla” se ha vuelto más difícil a medida que la dinámica de precios y salarios y la indexación mantienen rígida la inflación de los servicios. Las condiciones externas son mixtas: un dólar estadounidense más débil ha atenuado en cierta medida el traslado del tipo de cambio a precios, pero la relajación de la política monetaria mundial ha progresado solo gradualmente y el apetito por el riesgo se ha mantenido selectivo, dejando las condiciones financieras reales aún restrictivas. En este contexto, la mayoría de los bancos centrales de ALC está relajando su política monetaria con cautela, mientras que el banco central de Colombia tuvo que realizar un ajuste al alza. Más recientemente, el conflicto en Medio Oriente ha intensificado la volatilidad de los precios de la energía, con precios al alza. Si bien el impacto inflacionario hasta ahora se ha contenido, las presiones sobre los costos de la energía y el transporte añaden riesgos sobre la trayectoria de desinflación, en particular para los precios de los servicios y las economías importadoras de combustibles.

## Tasas altas, espacio reducido: ¿Puede la política fiscal estar a la altura del desafío?

Los déficits fiscales siguen siendo persistentes en gran parte de la región, incluso donde los balances primarios han mejorado, porque los elevados pagos de intereses continúan afectando los balances generales y reduciendo el espacio para los gastos prioritarios. Los ratios de deuda pública se han estabilizado después del aumento durante la pandemia de COVID-19, pero siguen siendo elevados en comparación con los niveles históricos, y es poco probable que se vuelva a los niveles más bajos que existían antes de 2020 sin un crecimiento potencial más sólido y una mayor consolidación fiscal. La composición del gasto es una limitación fundamental: los rígidos gastos corrientes tienden a desplazar la inversión pública durante las recesiones y los períodos de mayor restricción del financiamiento, lo que socava el crecimiento a largo plazo. Por el lado de los ingresos, los argumentos a favor de una combinación impositiva más compatible con el crecimiento siguen siendo sólidos. Dado que los costos de endeudamiento siguen siendo elevados y están muy dispersos entre los países, contar con marcos fiscales creíbles —como reglas fiscales bien diseñadas con anclas de deuda claras, cláusulas de escape y supervisión independiente— puede ayudar a mejorar los costos de endeudamiento y proteger la inversión.

## Mercados laborales, informalidad, pobreza y desigualdad

La dinámica del mercado laboral desempeña un papel central en la configuración de los resultados sociales en ALC. La informalidad persistente —estrechamente asociada con el bajo nivel de educación, el empleo por cuenta propia y la actividad microempresarial— sigue limitando el acceso de los trabajadores a aumentos sostenidos de la productividad y al crecimiento salarial formal, lo que refuerza la sensibilidad de la reducción de la pobreza a la desaceleración económica. Es importante destacar que los altos niveles de informalidad reflejan no solo las limitaciones regulatorias e institucionales, sino también los escasos beneficios del empleo asalariado formal que enfrentan muchos trabajadores poco calificados.

Al mismo tiempo, la informalidad generalizada y la volatilidad de los ingresos complican la medición de la desigualdad: los indicadores basados en los ingresos tienden a sobreestimar las disparidades a largo plazo en el bienestar en comparación con las mediciones basadas en el consumo. En conjunto, estas características ponen de relieve cómo la estructura del mercado laboral, las oportunidades limitadas para el empleo formal productivo y los desafíos de medición interactúan para limitar la movilidad social y desacelerar los avances en materia de pobreza y desigualdad, subrayando la importancia de un crecimiento que aumente la productividad, mejores empleos e instituciones más sólidas para lograr avances sociales duraderos.

## Acuerdos comerciales, acceso a los mercados y diversificación: Lecciones para ALC

El comercio internacional sigue siendo un canal clave a través del cual las economías de ALC pueden ampliar el acceso a los mercados, reducir los riesgos de concentración y apoyar la diversificación. La evidencia del capítulo 1 muestra que los resultados comerciales de los países difieren no solo en cuán abiertos son, sino también en la forma en que se integran: la amplitud de los mercados a los que pueden acceder, el poder adquisitivo de sus socios y el grado en que sus estructuras de exportación se alinean con las cadenas de valor mundiales. Estas diferencias están estrechamente vinculadas a la arquitectura de los marcos de los acuerdos comerciales, que determinan tanto la profundidad de la integración dentro de los bloques como la flexibilidad que conservan los países para llegar al exterior.

Los marcos más centralizados, como las uniones aduaneras, pueden fomentar una profunda integración interna, los vínculos de producción y la coordinación de políticas, al tiempo que implican concesiones en la flexibilidad de los miembros para buscar acuerdos preferenciales más allá del bloque. Por el contrario, los mecanismos más flexibles permiten a los países crear redes de socios más amplias y diversificadas, lo que facilita el acceso a grandes mercados de ingreso alto y, en algunos casos, una mayor participación en las cadenas de valor mundiales. En un entorno de elevada incertidumbre

respecto de las políticas comerciales, la credibilidad de estos marcos influye en las decisiones de inversión: las vías que amplían o aclaran el acceso a los mercados —como el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur— o reducen la incertidumbre en torno a relaciones clave desempeñan un papel cada vez más importante a la hora de configurar las expectativas de las empresas.

Para ALC, los beneficios de los acuerdos comerciales no dependen tanto de su número, sino de la eficacia con la que amplían el acceso a grandes mercados complementarios y se traducen en uso real por parte de las empresas. El acceso a los mercados por sí solo no es suficiente: los beneficios dependen de la reducción de las barreras internas y el fortalecimiento de las condiciones domésticas favorables —como infraestructura, certeza regulatoria y habilidades— que permiten a las empresas ampliarse, diversificarse y modernizarse. Es importante destacar que la estrategia adecuada de política comercial está determinada por restricciones institucionales: las diferentes arquitecturas de acuerdos implican distintos grados de autonomía y coordinación y, por lo tanto, diferentes caminos hacia una integración más profunda. En este sentido, la política comercial sigue siendo un elemento clave para mejorar la resiliencia y las perspectivas de crecimiento a largo plazo, aun cuando las condiciones mundiales a corto plazo siguen siendo complejas.

## Capítulo 2. Revisitando la política industrial: opciones estratégicas para la actualidad

El estancamiento del crecimiento económico y las persistentes dificultades para crear puestos de trabajo de alta calidad han llevado la política industrial —el conjunto de políticas que se espera que aumenten una actividad empresarial estratégica— de nuevo al centro del debate sobre políticas en gran parte del mundo en desarrollo. En ALC, las políticas de crecimiento han tendido a ser no intervencionistas durante los últimos 50 años, y con razón. Las políticas proteccionistas de la era de la industrialización por sustitución de importaciones

(ISI) condujeron a industrias poco dinámicas e inestabilidad macroeconómica. Estos resultados decepcionantes, junto con una creciente apreciación de una teoría económica más favorable al mercado en toda la región, y el desempeño generalmente superior de políticas más favorables al mercado, llevaron a un descrédito de la política industrial y a un sentimiento general de que los fallos del gobierno serían peores que las fallas de mercado que la política industrial debía corregir.

### Un renovado interés mundial por las políticas industriales

Sin embargo, la política industrial se está reconsiderando en todo el mundo. La frustración generada por las bajas tasas de crecimiento en ALC y en muchos otros países en desarrollo ha llevado a cuestionar el papel minimalista del Estado en la política de crecimiento. Además, existe una inquietud sobre cómo prepararse para aprovechar mejor las nuevas oportunidades planteadas por la transición energética y los cambios en el orden económico mundial.

Una nueva literatura académica ha proporcionado evidencia sólidamente fundamentada del éxito de las intervenciones gubernamentales dirigidas a sectores específicos en las economías milagrosas asiáticas, mientras que las sucesivas administraciones de Estados Unidos, referente de la economía de libre mercado, han participado en intervenciones a gran escala de la industria naciente en energía verde y fabricación de chips y, más recientemente, en políticas arancelarias proteccionistas. En los últimos 15 años, Argentina y Brasil han realizado esfuerzos considerables para promover determinadas industrias, mientras que Colombia y México han aumentado el número de medidas de protección relacionadas con el comercio.

Para ofrecer una nueva visión de las herramientas que los gobiernos podrían utilizar para aumentar el crecimiento y crear empleo, el Banco Mundial publicó recientemente *Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century*. Reconociendo que cada intervención conlleva riesgos y recompensas, y que el éxito depende en gran medida de la capacidad del Estado, su espacio fiscal

y el tamaño del mercado, en este volumen se brinda orientación a los países sobre qué intervenciones valdría la pena emprender, ya sea de manera temporal dirigidas a sectores específicos o apoyando políticas más horizontales, como educación, infraestructura, y redes de comercialización.

Algunos defensores de la política industrial han sostenido que es limitante exigir que se identifiquen las fallas del mercado para justificar la intervención estatal, esencialmente preguntando por qué, si un resultado particular es tan valioso, el mercado no lo está generando. Sin embargo, que el volumen siga el consenso general de identificar los casos en que la asignación del mercado es ineficiente —en términos de fallas de coordinación, falta de bienes públicos, poder de mercado excesivo, mercados incompletos, externalidades de conocimiento y de red relativas a determinados bienes, entre otras deficiencias— proporciona disciplina al debate y ayuda a prevenir intervenciones que probablemente sean fracasos costosos. En el informe también se reconocen los riesgos derivados de la incertidumbre en torno a estas fallas y la capacidad del gobierno para remediarlas, y, por lo tanto, se argumenta que los países deben sopesar el grado de riesgo que están dispuestos a asumir al aplicar determinados instrumentos de política industrial.

## La política industrial como política de aprendizaje

Sin embargo, la historia de ALC insta a poner especial cuidado en el replanteamiento de las políticas industriales. Como se sostiene en un informe reciente del Banco Mundial, *Reclaiming the Lost Century of Growth: Building Learning Economies in Latin America and the Caribbean*, cualesquiera que sean las cualidades de promoción del crecimiento que posea un bien o una estructura económica, su impacto en el desarrollo en un contexto particular depende de un conjunto de programas complementarios. Es precisamente en estas áreas donde ALC aún está rezagada.

Este año, Peter Howitt, co-ganador del Premio Nobel de Economía, ha demostrado que economías similares pueden tener equilibrios muy diferentes de alto o bajo crecimiento, dependiendo de su

capacidad para adoptar y aprovechar las nuevas tecnologías. La historia de ALC está llena de ejemplos de equilibrios de bajo crecimiento. La región perdió el control de la industria minera históricamente central en todo el continente debido a la incapacidad de adoptar las nuevas tecnologías de la Segunda Revolución Industrial, cediéndola a los extranjeros que sí pudieron hacerlo. Mientras tanto, Japón y Estados Unidos aprovecharon la minería para generar sectores industriales diversos y dinámicos. Además, claramente no había nada automático en aprender haciendo. Ni en la minería ni en los sectores industriales emergentes a lo largo del siglo XX la región desarrolló las capacidades o instituciones para asimilar las tecnologías emergentes. Esto sigue ocurriendo hoy y en numerosos sectores. Los sectores manufactureros de Asia continúan aumentando la productividad y aumentando el empleo, mientras que en ALC ocurre lo contrario. Fundamentalmente, *la* forma en que se producen los bienes es tan importante como *lo que* se produce.

Además, el desempeño general de ALC ha sido decepcionante tanto en los modelos intervencionistas como en los no intervencionistas. En el capítulo 2 se analiza el crecimiento a lo largo de tres épocas —el período ISI, el período de mercado liberal y el nuevo período de experimentación en la política industrial— y se muestra que, en todos los casos, en comparación con las economías asiáticas, el crecimiento ha sido menor y el crecimiento de la productividad a menudo mínimo o negativo.

Por lo tanto, aunque se mantiene la apertura a las enseñanzas extraídas de Asia y de los círculos académicos acerca de la focalización en sectores particulares, en el capítulo 2 se sostiene que un complemento necesario de toda estrategia de crecimiento es desarrollar la capacidad para apostar (inversiones informadas pero inciertas) a través de una gama de nuevos productos, procesos, tecnologías y mercados que aumentarán el crecimiento de la productividad en todos los sectores en los que participa la región, identificar nuevas áreas de ventaja comparativa y aprender de esa experimentación para gestionar progresivamente inversiones más complejas. Esto, a su vez, sugiere cuatro elementos para una estrategia de crecimiento exitosa: 1) desarrollar las capacidades en todo el espectro del

capital humano y las instituciones relacionadas con el conocimiento para asimilar nuevas tecnologías e identificar nuevas oportunidades; 2) facilitar la experimentación por parte de las empresas y la difusión del riesgo en mercados financieros bien desarrollados; 3) maximizar los beneficios de la integración en la economía mundial; y, como requisito previo a los tres primeros, (4) fortalecer el Estado.

## Fortalecimiento de las capacidades

Como se muestra en el capítulo 2, a lo largo de la historia ALC ha carecido de capacidades críticas para identificar y aprovechar las nuevas tecnologías. La educación pública primaria y secundaria están por debajo de los estándares mundiales. El resultado es una fuerza laboral poco capacitada y una reserva muy reducida de posibles empresarios y técnicos. Las universidades todavía gradúan relativamente pocos estudiantes en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM). Las universidades de ALC ocupan un lugar bajo a nivel mundial, con pocas entre las 1000 primeras, y tienen limitadas interacciones con el sector privado.

Además, las empresas de ALC no están en la frontera mundial y el papel del Estado para ayudarlas a conseguirlo no es claro. El que inviertan en las habilidades o en lo que se denomina capital emprendedor o capacidades tecnológicas depende de los incentivos que tengan para hacerlo, del costo de acumular esas capacidades y de la distancia que mantienen de la frontera. Ninguna protección en absoluto puede implicar un espacio insuficiente para aprender haciendo y alcanzar la frontera, pero demasiada protección durante demasiado tiempo puede obviar la necesidad de aprender en absoluto. Reducir el costo de la acumulación de capital humano —garantizando una educación básica de calidad, brindando servicios de extensión gerencial, creando universidades colaborativas de alta calidad y centros de estudio dedicados a la investigación que apoyen al sector privado— reduce la necesidad de incentivos sectoriales, y puede determinar si es factible alcanzar la frontera. Desde esta perspectiva, el modelo asiático de política industrial ofrecía una modesta protección a corto plazo, con incentivos para exportar combinados con masivos esfuerzos

estatales para facilitar el aprendizaje. Por el contrario, en el período del ISI de ALC se combinó una protección elevada y sostenida con escasos esfuerzos en el área del capital humano.

## Facilitar la toma de riesgos

El desarrollo es fundamentalmente un proceso de hacer apuestas informadas: si la adopción de un nuevo proceso o producto aumentará las ganancias, si la inversión en investigación y desarrollo hará que una empresa o país sea más competitivo, si la expansión a un nuevo mercado comprará resiliencia. La participación en cualquiera de estas actividades aumenta los riesgos a los que se enfrentan las empresas. Las empresas de ALC realizan menos apuestas y, por lo tanto, obtienen menos beneficios al alza que se traducirían en un mayor crecimiento agregado. Esto depende en parte de la calidad de la gestión; la innovación requiere un horizonte plurianual y la capacidad de gestionar el riesgo. Por ejemplo, estudios de gerentes en Colombia han revelado que, al igual que en Estados Unidos y China, mejores prácticas de gestión contribuyen a un aumento de la sofisticación de las exportaciones y al acceso a los mercados avanzados. Además, en un círculo virtuoso, tales prácticas fomentan una mayor innovación dentro de Colombia. Pero los emprendedores también necesitan acceso a los mercados para distribuir el riesgo. Los mercados poco profundos, que aún caracterizan a la región, se correlacionan con una menor toma de riesgos.

## Maximizar los beneficios de la apertura

La integración en la economía mundial es fundamental. En primer lugar, el comercio permite a las empresas y los países aprovechar las economías de escala. En segundo lugar, el comercio, la inversión extranjera directa (IED), los estudios en el extranjero y los intercambios universitarios son los medios más rápidos para alcanzar la frontera del conocimiento. Si en la década de 1950 se imaginaba que ALC podría inventar por sí misma las tecnologías necesarias, hoy esa noción es irreal.

Por último, la apertura facilita la necesaria contestabilidad y disciplina que puede eliminar a las empresas de bajo desempeño y alentar la

prosperidad de nuevos participantes y empresas más productivas. Una vez más, en esta área, el vínculo con el crecimiento de la productividad está intermediado por las capacidades de las empresas. En general, se acepta que la ausencia de competencia sofoca la innovación, aunque Philippe Aghion, coganador del Premio Nobel de Economía de 2025, sostiene que el impacto del aumento de la competencia en la innovación no es necesariamente creciente: depende fundamentalmente de qué tan cerca estén las empresas de la frontera tecnológica y gerencial.

Si bien el fortalecimiento de los organismos de defensa de la competencia y la intensificación de la competencia interna aumentan la productividad, la innovación y el empleo, como lo muestra el informe del Banco Mundial titulado *Competencia y crecimiento de la productividad en ALC*, competir a nivel mundial puede promover menos el crecimiento. Mientras que en el Reino Unido y Francia el 50 % de las empresas innovan cuando se enfrentan a una mayor competencia global, en Chile la proporción es mucho menor: solo el 7 %. Estas diferentes experiencias demuestran que el desarrollo de capacidades no ocurre automáticamente y es un complemento necesario para aumentar la competencia. Estudios recientes muestran que al mejorar la capacidad de las empresas aumentan las exportaciones, aumentan el número y la sofisticación de los mercados, y elevan la calidad de los bienes exportados.

El ISI podría decirse que fracasó porque el proteccionismo extremo limitó la contestabilidad, tuvo poco contacto con la frontera tecnológica y pocos incentivos para “aprender a aprender” para alcanzarla. El período de reforma corrigió estas fallas, pero podría decirse que no se adoptó el programa de capacidades complementarias. Como se documenta en el capítulo 2, ALC continúa rezagada en todas las dimensiones del capital humano y las instituciones relacionadas con el conocimiento.

### Fortalecer el Estado en ALC para apoyar la política industrial

Las tres áreas implican resolver las deficiencias del mercado. La educación básica genera externalidades en muchas direcciones. La capacitación de los

trabajadores puede terminar beneficiando a otras empresas si los trabajadores capacitados se mueven. La inversión de una empresa en I+D puede ser apropiada por otras. La falta de información o de comprensión acerca del desempeño real de las empresas lleva a las empresas a invertir poco en mejoras gerenciales y tecnológicas. Las empresas dominantes impiden el ingreso de empresas más dinámicas. Los mercados financieros son demasiado débiles para que los empresarios puedan diversificar el riesgo de la experimentación. Ingresar en nuevos mercados internacionales no solo beneficia a la empresa que actúa primero. Una reglamentación deficiente, incluyendo leyes de quiebras y resolución de conflictos, impide la profundización de los mercados de capital.

Para corregir estas deficiencias del mercado se requieren intervenciones estatales. Las intervenciones estatales eficaces, a su vez, requieren un Estado capaz. Esto incluye cuestiones relativas a la autonomía del Estado: aislamiento de grupos de presión con afán de rentas, suficiente capacidad de procesar información para identificar las áreas de inversión más productivas, así como capacidad de evaluación y ejecución. También incluye la capacidad de terminar los experimentos que salen mal. Los gobiernos subnacionales podrían reconocer y resolver mejor estas fallas, pero la variabilidad de sus capacidades puede socavar los esfuerzos de descentralización.

Mejorar las capacidades de los gobiernos de la región es precisamente la lógica detrás del programa de Análisis Gubernamental del Banco Mundial, que busca difundir lo aprendido sobre la medición del desempeño gubernamental y cómo mejorarlo. En el informe *Datos para una mejor gobernanza: Creación de ecosistemas analíticos gubernamentales en ALC* se muestra cómo los países pueden utilizar las fuentes de datos existentes para diagnosticar y mejorar la gobernanza en ALC, mientras que el *panel CLIAR del Banco Mundial* puede utilizarse para identificar las fortalezas y debilidades a nivel de los organismos. Además, en el *informe Public Workforce and Prosperity Report (Informe sobre la fuerza de trabajo pública y la prosperidad)* se brindan pautas sobre cómo atraer y remunerar a los funcionarios públicos más eficaces.

## Generar un crecimiento más rápido y mejores empleos en ALC: Aprender a apostar mejor

El desarrollo es un proceso de realizar apuestas informadas. El sector privado debe sopesar los riesgos y los rendimientos de las iniciativas de inversión e innovación. Los gobiernos hacen los mismos cálculos cuando intentan resolver fallas del mercado que se comprenden y miden de manera imperfecta. La contribución del nuevo informe del Banco Mundial sobre política industrial es precisamente exponer nueva

evidencia, particularmente de Asia oriental, sobre los costos de oportunidad que enfrentan al diseñar sus políticas. La experiencia de ALC sugiere que, independientemente de las decisiones que tomen los países en desarrollo para modificar la composición de lo *que se produce*, el programa horizontal complementario y más transversal es fundamental para garantizar que la *forma en que se produce* ayude a los países en desarrollo a aprender a identificar y aprovechar mejor las nuevas tecnologías del siglo XXI, tecnologías esenciales para generar los empleos de alta calidad que ALC y otras regiones en desarrollo necesitan.

## Perspectivas de crecimiento para la región

### Tasas de crecimiento del PIB real

	2022	2023	2024	2025e	2026p	2027p
Argentina	6,0	-1,9	-1,3	4,4	3,6	3,7
Bahamas	10,9	3,0	3,4	2,8	2,2	1,9
Barbados	15,9	1,8	3,4	2,7	2,7	3,0
Belice	9,3	0,5	3,5	1,5	2,4	2,2
Bolivia	3,7	2,5	-1,1	-2,1	-3,2	4,0
Brasil	3,0	3,2	3,4	2,3	1,6	1,8
Chile	2,1	0,7	2,8	2,5	2,4	2,3
Colombia	7,3	0,8	1,5	2,6	2,2	2,4
Costa Rica	5,5	4,8	4,1	4,6	3,6	3,7
Dominica	10,4	3,7	2,1	3,1	2,8	2,9
Ecuador	5,9	2,0	-2,0	3,7	2,5	2,5
El Salvador	2,9	3,5	2,6	3,9	3,2	3,0
Granada	7,3	4,5	3,3	4,5	3,1	3,0
Guatemala	4,2	3,5	3,7	4,2	3,7	3,8
Guyana	63,3	33,8	43,8	15,4	16,3	23,5
Haití	-1,7	-1,9	-4,2	-2,7	0,6	1,9
Honduras	4,1	3,6	3,6	3,8	3,4	3,7
Jamaica	6,4	2,7	-0,5	-0,4	-1,0	3,2
México	3,7	3,1	1,4	0,6	1,3	1,7
Nicaragua	3,6	4,4	3,6	4,9	3,4	3,4
Panamá	10,8	7,4	2,9	4,4	3,9	4,1
Paraguay	0,0	5,3	4,7	6,6	4,4	4,2
Perú	2,8	-0,4	3,5	3,4	2,7	2,8
República Dominicana	5,2	2,2	5,0	2,1	3,6	4,4
San Vicente y las Granadinas	3,1	5,3	4,1	3,6	3,0	3,1
Santa Lucía	20,6	3,3	4,7	1,3	1,9	1,8
Surinam	2,4	2,4	1,7	1,8	4,0	4,5
Trinidad y Tobago	0,9	1,5	2,5	0,8	0,7	3,2
Uruguay	4,6	0,8	3,3	1,8	1,6	1,9

Fuente: cálculos del personal del Banco Mundial.

Nota: la fecha de corte para los datos es el 6 de abril de 2026. e = estimación; p = pronóstico.





## CAPÍTULO 1

# EL ESTADO DE LA REGIÓN DE ALC



## Capítulo 1: El estado de la región de ALC

### Actividad económica: El crecimiento sigue siendo moderado, con trayectorias nacionales divergentes

Se espera que la tasa de crecimiento del PIB regional de América Latina y el Caribe (ALC) sea del 2,1 por ciento en 2026, ligeramente por debajo del 2,4 por ciento registrado en 2025. Sin embargo, este desempeño aparentemente estable oculta revisiones a la baja en las proyecciones de crecimiento de varias economías de la región (figura 1.1, paneles a y b). Esto sugiere que desafíos estructurales de larga data siguen condicionando las perspectivas de crecimiento de la región. Además, para 2026 se prevé que ALC vuelva a ser una de las regiones del mundo con el crecimiento más lento, lo que pone de manifiesto sus persistentes debilidades estructurales y su continuado rezago frente a las demás regiones emergentes. Además, se proyecta que el PIB per cápita en ALC apenas crezca, lo que refuerza el patrón persistente de que el ya débil desempeño agregado de la región se traduce en que no se registrarán aumentos significativos de los ingresos del residente promedio. Si bien la relajación de las condiciones de financiamiento global y los precios de las materias primas aún elevados brindaron

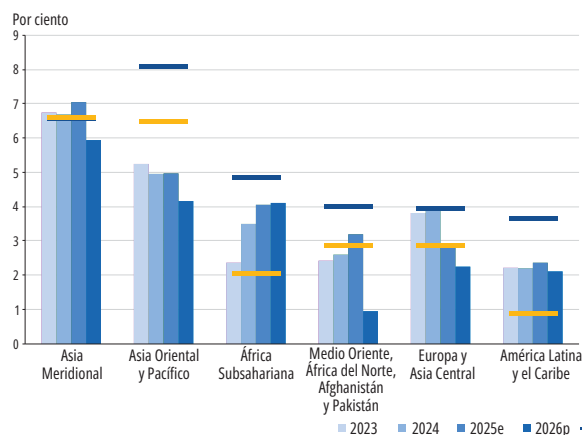
cierto apoyo a comienzos del 2026, su efecto se ve compensado por la elevada incertidumbre mundial y los factores adversos internos, que incluyen un espacio fiscal acotado y una demanda privada moderada. Estos desafíos están acompañados por riesgos a la baja—en particular por el conflicto en Medio Oriente—donde la volatilidad en los precios de la energía podría retrasar la desinflación y pesar sobre el crecimiento.

### Avances en Argentina

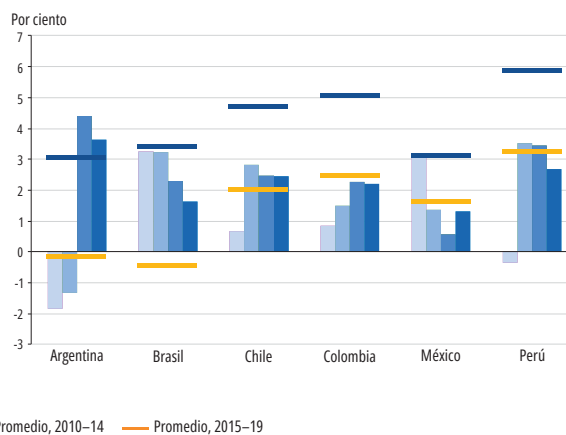
Argentina se destaca en este contexto. Un ajuste decisivo impulsado por la política fiscal —pasando de un déficit considerable en 2023 a un superávit primario y general mediante la racionalización del gasto público, recortes de ineficiencias administrativas, y la refocalización de los subsidios a los precios de la energía para dejar de beneficiar a los hogares de mayores ingresos— ha ayudado a anclar las expectativas de inflación y a comprimir el riesgo soberano. Como se muestra en la figura 1.2, en el caso de Argentina, el diferencial del EMBIG cayó bruscamente, promediando alrededor de 2200 puntos

**FIGURA 1.1 Crecimiento del PIB real por región y por país en ALC-6**

A. Crecimiento del PIB real, por región



B. Crecimiento del PIB real, en ALC-6



Fuente: Macro Poverty Outlook (Spring Meetings 2026), Banco Mundial.

Nota: Los valores de 2026 se basan en proyecciones (al 6 de abril de 2026). En el panel B, ALC-6 incluye a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. e = estimación; p = pronóstico; PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe.

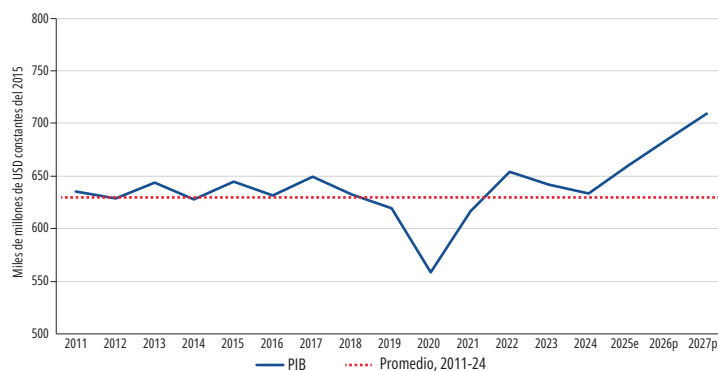
## FIGURA 1.2 Argentina: Evolución del diferencial del EMBIG y del PIB real

### A. Evolución del diferencial del EMBIG, 2022-26



Fuente: JP Morgan.

### B. PIB real, 2011-27 (pronóstico)



Fuente: Macro Poverty Outlook (Spring Meetings 2026), Banco Mundial.

Nota: Los valores de 2026 se basan en proyecciones (al 27 de marzo de 2026). Los agregados son promedios simples. En el panel A, el diferencial del Índice de Bonos de Mercados Emergentes (EMBIG) refleja la diferencia entre el rendimiento de los instrumentos argentinos y el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos con vencimientos comparables. e = estimación; p = pronóstico; PIB = producto interno bruto; USD = dólar estadounidense

básicos en 2022-23, bajando a alrededor de 1400 puntos básicos en 2024 y luego alcanzando alrededor de 750 puntos básicos en 2025 (con una mediana cercana a los 700 puntos básicos). El diferencial aumentó temporalmente en septiembre-noviembre de 2025 alrededor de las elecciones legislativas; en marzo de 2026, en promedio, se ubicaba por debajo de los 600 puntos básicos (figura 1.2, panel A).

Sobre la base de esos avances en materia fiscal — dado que el crecimiento sostenible y la inversión plurianual no son factibles en un contexto cercano a la hiperinflación y con un riesgo soberano de crisis— el Gobierno ha avanzado en una agenda pro-crecimiento que incluye una reforma tributaria. En particular, el Régimen de Incentivos para Grandes

Inversiones (RIGI) (Ley 27742; Decreto 749/2024) dirigido a grandes proyectos en energía, petróleo y gas, minería, tecnología, acero, infraestructura, turismo y silvicultura, ofreciendo una reducción en la tasa del impuesto sobre la renta de las sociedades del 35 por ciento al 25 por ciento, depreciación acelerada, arrastre indefinido de pérdidas con transferibilidad a partir del año 5, una retención de dividendos que cae al 3,5 por ciento después del año 7, mecanismos para un crédito por impuesto al valor agregado (IVA), plena acreditación del impuesto a los débitos/créditos bancarios, amplias exenciones aduaneras, desgravación gradual de los derechos de exportación, ampliación gradual de la flexibilidad cambiaria sobre los ingresos de exportación y estabilidad jurídica por 30 años mediante vehículos de un solo propósito— cambios que son consistentes con el hallazgo previo del Banco Mundial de que la carga tributaria corporativa en ALC es alta en relación a los estándares en los mercados emergentes y las economías en desarrollo (MEEDs), lo que implica que hay margen para mejorar la combinación de impuestos y, al mismo tiempo, reducir las distorsiones (Vuletin, 2025).

También están surgiendo anclas externas complementarias. El 5 de febrero de 2026, Estados Unidos y Argentina lanzaron un marco estratégico para fortalecer las cadenas de suministro de minerales críticos, vinculando explícitamente las herramientas de financiamiento y la demanda de Estados Unidos con el RIGI de Argentina. En paralelo, el Acuerdo de libre comercio Mercosur-Unión Europea — ratificado por el Congreso de Argentina—, una vez totalmente operativo, ampliaría el acceso a mercados y reduciría la incertidumbre normativa para bienes transables y grandes proyectos. Domésticamente, la aprobación de reformas en el mercado laboral por el Congreso y esfuerzos en curso para mejorar el clima de negocios y el entorno regulatorio respaldan las perspectivas para la inversión. Junto con una cosecha agrícola fuerte que está respaldando la actividad en el corto plazo, estas medidas han modificado las expectativas considerablemente: el crecimiento acumulado pasó del -0,4 por ciento entre 2011-24 a un 12,2 por ciento proyectado para el período 2024-27 (figura 1.2, panel B). Al mismo tiempo, los riesgos a la baja son significativos, particularmente dada las considerables necesidades de financiamiento

externo de Argentina en un contexto de reservas internacionales netas negativas y acceso limitado a los mercados internacionales de deuda. En general, una mayor claridad sobre el ancla fiscal y la agenda de reformas ha ayudado a anclar las expectativas, mejorar las condiciones financieras y apoyar la recuperación del consumo privado y la inversión.

## Focos de dinamismo en América Central y otras economías de ALC

Más allá de Argentina, varias economías más pequeñas de ALC —particularmente de América Central y partes del Cono Sur— están mostrando un impulso comparativamente más fuerte. Paraguay continúa superando el promedio regional, extendiendo su firme tendencia de crecimiento reciente, respaldada por sólidas exportaciones agrícolas, la expansión de la generación de electricidad y un entorno macroeconómico estable que ha apuntalado la inversión y el consumo. En América Central, el crecimiento sigue siendo robusto en países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, lo que refleja una combinación de remesas, exportaciones de servicios y una creciente integración en las cadenas de valor regionales. Costa Rica, en particular, sigue beneficiándose de servicios de alto valor, dispositivos médicos e inversiones relacionadas con el “nearshoring”. El Salvador ha logrado un crecimiento sostenido a partir de mejoras en las condiciones de seguridad, la formalización y un entorno macroeconómico más predecible, reflejado en mayor turismo, comercio minorista e inversión en sectores transables, apoyados por flujos de remesas robustos que han impulsado la liquidez doméstica y reducido restricciones al crecimiento de larga data.

En el Cono Sur y la región Andina, el crecimiento de Chile se está estabilizando en torno al 2,5 por ciento a medida que la demanda interna se estabiliza y las exportaciones mineras apuntalan la posición externa, con tasas de política monetaria que se normalizan gradualmente hacia las neutrales. Perú, luego del valle del 2023, ha mantenido un crecimiento sólido en torno al 3,1 por ciento, respaldado por exportaciones de cobre e inversión en infraestructura. De todos modos, las ganancias a mediano plazo dependerán de que se mantenga la cartera minera y se aborden

los cuellos de botella estructurales de larga data que limitan el crecimiento potencial y el consumo privado.

Estas experiencias ponen de manifiesto que, incluso en un panorama regional generalmente moderado, los marcos normativos creíbles, la apertura al comercio y las ventajas específicas de los sectores pueden generar resultados de crecimiento superiores al promedio.

## Una perspectiva de doble vía en el Caribe

En el Caribe, la expansión de Guyana impulsada por el petróleo continúa elevando el promedio subregional en 2026. Trinidad y Tobago, otro productor de hidrocarburos, se beneficia intermitentemente de la actividad relacionada con el gas, pero con un perfil de producción más maduro y sin la escala de expansión observada en Guyana. Surinam, si bien aún no experimenta un aumento impulsado por el petróleo, está comenzando a registrar un crecimiento respaldado por inversiones y expectativas vinculadas a recientes descubrimientos en alta mar. Por el contrario, el crecimiento en el resto del Caribe se ha moderado a medida que las economías dependientes del turismo enfrentan una demanda externa menos activa, altos costos de importación y energía, y vulnerabilidades relacionadas con el clima. El resultado es un panorama cada vez más dual dentro de la subregión. Este contraste cada vez mayor pone de manifiesto la creciente divergencia entre los productores ricos en recursos naturales y el resto del Caribe.

## Crecimiento lento en otros países

Sin una reducción más amplia de la incertidumbre y los costos reales de financiación, y en un contexto global a corto plazo marcado por los acontecimientos de Medio Oriente, la aceleración de la región probablemente seguirá siendo moderada en lugar de amplia.

Más allá de esos focos dinámicos, gran parte de la región ha seguido creciendo lentamente en 2026. La combinación de mejores condiciones financieras

a comienzos del 2026 y precios favorables de las materias primas es insuficiente para superar el lastre de las persistentes tensiones comerciales, la incertidumbre en materia de política económica, los escasos mecanismos de amortiguación fiscal y la débil demanda privada. En este entorno, se espera que Brasil se desacelere aún más en relación con 2025, ya que las condiciones financieras restrictivas —las tasas de política monetaria siguen siendo elevadas a comienzos de 2026— y un entorno externo débil incidirán en el crédito, la inversión y el comercio. Es probable que solo se observe una mejora más perceptible si las condiciones monetarias se normalizan y las presiones mundiales disminuyen. También es probable que el bajo crecimiento que experimenta México desde 2024 continúe en 2026, ya que el impacto cada vez menor de los grandes proyectos de infraestructura pública coincide con la incertidumbre actual sobre la política comercial. Si bien el ciclo de relajación de la política monetaria debería brindar cierto apoyo a la demanda interna, es probable que solo compense parcialmente los factores adversos externos, en particular con las revisiones relacionadas con el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que afectan los horizontes de planificación de las empresas.

### Un perfil cambiante de riesgos y oportunidades en medio de una mayor incertidumbre global

A pesar de los persistentes factores estructurales adversos y de las actuales expectativas de crecimiento moderadas, ALC entra en 2026 con un perfil particular de riesgos y oportunidades en evolución. La región se mantiene lejos de conflictos interestatales activos, otorgándole un entorno de seguridad externa relativamente estable, incluso cuando la violencia vinculada al crimen organizado sigue representando un desafío significativo en varios países.

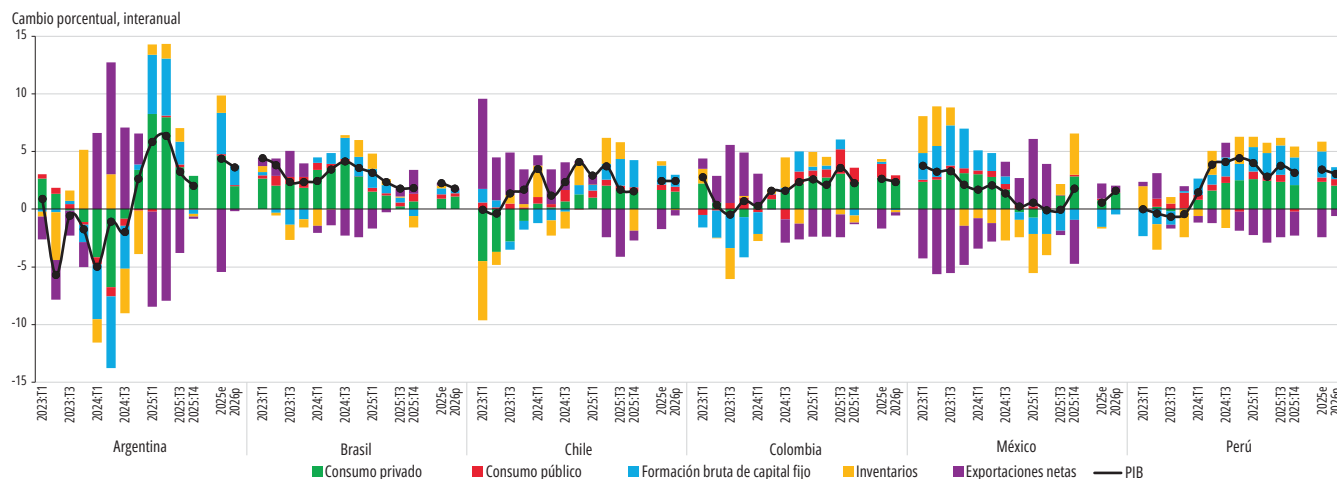
En un escenario mundial que se está realineando, la relevancia económica estratégica de ALC está aumentando gradualmente. Las empresas diversifican cada vez más sus cadenas de suministro y exploran lugares de producción geográficamente más

cercanos o más alineados geopolíticamente. Estos cambios—reforzados por la transición energética mundial, ya que la región combina un mix de energía comparativamente limpia con grandes proporciones de minerales críticos clave— brindan espacio para que, con el tiempo, la región atraiga más comercio e inversiones, aunque la escala y la persistencia de los beneficios dependerán fundamentalmente de los marcos normativos domésticos, la calidad institucional y la capacidad de implementación. Los cambios en curso en la política comercial mundial también ofrecen oportunidades selectivas: el recientemente firmado Acuerdo de libre comercio Mercosur-Unión Europea señala el renovado interés en fortalecer los lazos económicos interregionales y, una vez totalmente implementado, podría ampliar el acceso a mercados y las opciones de diversificación para ambas partes.

Más recientemente, el conflicto en Medio Oriente ha añadido una nueva capa de incertidumbre a la perspectiva global, reflejada principalmente en una mayor volatilidad y presión al alza en los precios de la energía. Esto ha introducido riesgos y oportunidades selectas para economías exportadoras de materias primas. En ALC, las repercusiones macroeconómicas de este contexto son heterogéneas y están influenciadas por la balanza energética de los países y sus políticas amortiguadoras. Mayores precios de la energía tienden a afectar a las economías importadoras netas de energía a través de presiones inflacionarias y un balance externo más débil, al mismo tiempo que proveen en el corto plazo un potencial alcista para países exportadores de energía y materias primas selectas, fortaleciendo sus ingresos fiscales y posiciones externas. Sin embargo, la medida en que estos vientos a favor temporales se traduzcan en ganancias duraderas dependerá de la resiliencia en los frentes externo, monetario y fiscal, y de la capacidad para gestionar la volatilidad y evitar respuestas procíclicas.

En síntesis, el escenario global presenta riesgos y oportunidades en relación al escenario base de bajo crecimiento. Si bien el “nearshoring”, las energías renovables y las cadenas de valor de minerales críticos ofrecen un potencial alcista, las tensiones geopolíticas también introducen riesgos a la baja. Traducir vientos a favor temporales en beneficios duraderos

**FIGURA 1.3 Contribución al crecimiento del PIB real**



Fuentes: Haver Analytics; Banco Central de Chile; Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026); Cálculos del personal del Banco Mundial.  
 Nota: Los valores de 2026 se basan en proyecciones (al 27 de marzo de 2026). Los inventarios incluyen discrepancias estadísticas. e = estimación; p = pronóstico; PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe.

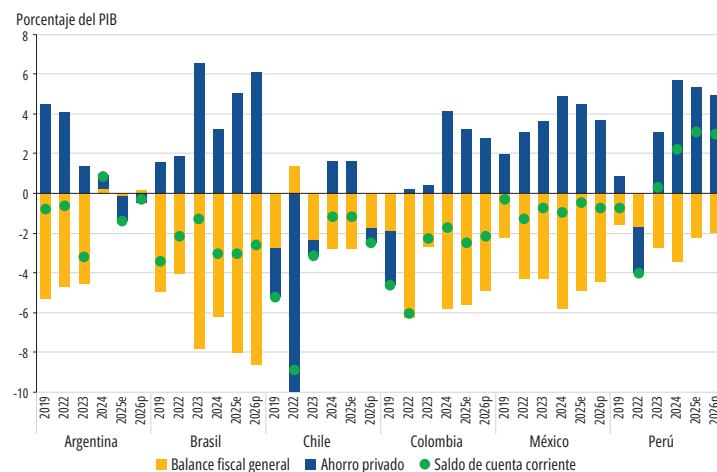
requerirá contar con instituciones más sólidas, menos incertidumbre de política económica y avances en materia de infraestructura y capital humano (Beylis y Lozano Gracia, 2025).

### Un repunte impulsado por el consumo con una inversión moderada

Se prevé que el consumo privado seguirá siendo el principal impulsor de la demanda en ALC en 2026, pero su impacto es modesto, ya que los ingresos reales (ajustados por inflación) solo se recuperan de manera gradual y los costos reales de financiamiento siguen siendo elevados en varios mercados grandes. Mientras tanto, la inversión sigue siendo moderada, los ciclos de relajación monetaria se desarrollan de manera desigual y la incertidumbre —tanto global como doméstica— sigue pesando sobre las decisiones de gasto de capital (figura 1.3).

Entre las grandes economías sudamericanas, la demanda interna se ha debilitado en los sitios donde las condiciones monetarias siguen siendo restrictivas y el espacio fiscal es limitado, especialmente en Brasil, donde las altas tasas reales siguen restringiendo el crédito, la inversión y el gasto discrecional. En México, el impacto general de la demanda es tenue, ya que el previo apoyo de la inversión pública se desvanece y persiste la incertidumbre acerca de

**FIGURA 1.4 Descomposición de los saldos de cuenta corriente**

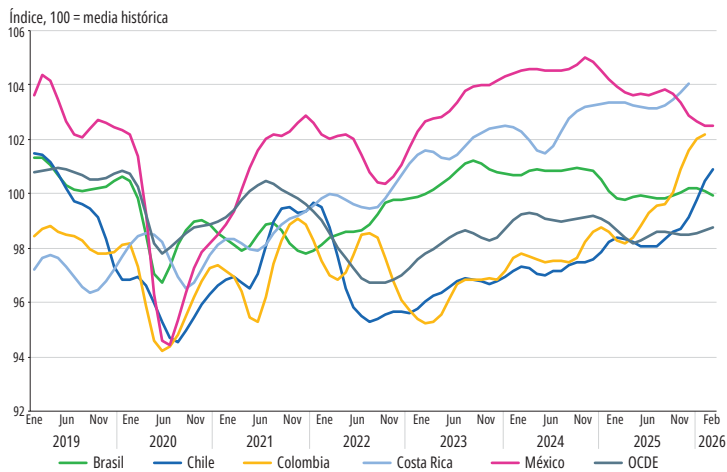


Fuente: Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026).  
 Nota: Los valores para 2026 se basan en proyecciones (al 27 de marzo de 2026). e = estimación; p = pronóstico; PIB = producto interno bruto.

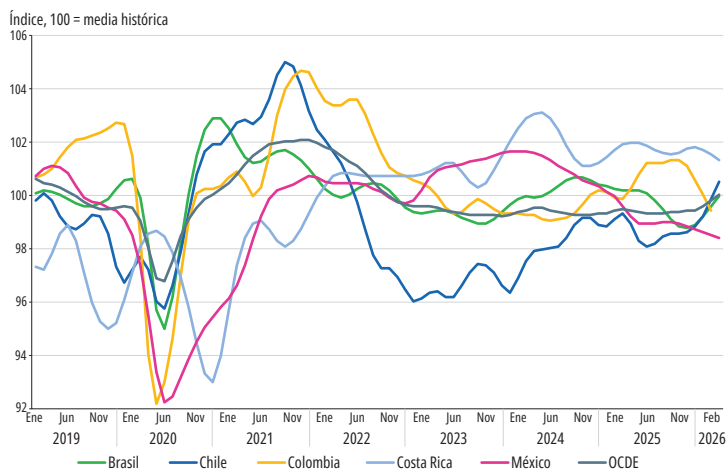
la política comercial; la relajación monetaria ofrece cierto alivio, pero las adversidades externas vinculadas a la dinámica arancelaria hacen que las perspectivas a corto plazo sean cautelosas. Por el contrario, un pequeño grupo de economías muestra una moderada firmeza de componentes internos. La composición de Argentina está cambiando hacia una combinación más equilibrada a medida que el gasto privado y la inversión se estabilizan junto con una mayor credibilidad de las políticas. En Chile, el consumo aumenta poco a poco a medida que las tasas

## FIGURA 1.5 Evolución de los indicadores de confianza

### A. Índice de confianza del consumidor



### B. Índice de confianza empresarial



Fuentes: Para panel A, Índice de Confianza del Consumidor (CCI) de la OCDE (indicador) (doi: 10.1787/46434d78-en). Para el panel B, Índice de Confianza Empresarial (ICC) de la OCDE (indicador) (doi: 10.1787/3092dc4f-en).

Nota: OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

se inclinan hacia la neutralidad y la minería continúa anclando las exportaciones. Perú se beneficia de las inversiones en cobre e infraestructura, con un consumo que está mejorando, pero aún es moderado en comparación con las tendencias anteriores a la pandemia de COVID-19. En general, la combinación de la demanda en 2026 se apoya en el consumo, pero la principal limitación es la inversión. Sin una reducción más amplia de la incertidumbre y de los costos reales de financiamiento, y en un contexto global a corto plazo marcado por los acontecimientos en Medio Oriente, es probable que la aceleración de la región siga siendo medida en lugar de generalizada.

## Balances externos bajo presión

Los déficits fiscales persisten en varias economías de ALC, y la debilidad de la demanda interna —junto con una desinflación gradual— no ha producido una reconstrucción amplia del ahorro privado. En un número de países, los colchones financieros de los hogares y empresas se han estancado o se han reducido; Junto con el episodio de apreciación real de los tipos de cambio de 2025, los volúmenes de importación aumentaron donde la demanda se estabilizó y las condiciones financieras externas se relajaron. Estas fuerzas están reduciendo los saldos en cuenta corriente en 2026. Como resultado, los avances anteriores del saldo externo se están revirtiendo parcialmente, dejando a las cuentas externas más sensibles a los cambios en la percepción del riesgo mundial y las condiciones de los términos de intercambio, incluyendo el reciente incremento en la volatilidad de los precios de la energía (figura 1.4).

### La confianza de los hogares se estabiliza, mientras que las empresas se mantienen cautelosas

La confianza del consumidor ha ido aumentando en varias economías de ALC desde mediados de 2025 y, a febrero de 2026, sigue alineada en términos generales con la mejora general de la confianza, apoyada por la reducción de la inflación y mercados laborales relativamente resilientes (figura 1.5, panel A). Sin embargo, los índices están cerca de los promedios históricos en lugar de superarlos ampliamente, lo que sugiere solo un apoyo gradual al consumo privado. Una excepción es México, donde la confianza del consumidor mostró una tendencia a la baja desde los valores máximos de finales de 2024 durante gran parte de 2025; el índice registró varias caídas mensuales consecutivas antes y después de un modesto repunte a mediados de 2025. Por el contrario, la confianza empresarial muestra un repunte cauteloso en el mejor de los casos y se mantiene cerca, o ligeramente por debajo, de los niveles de largo plazo en muchas economías, en consonancia con una inversión moderada y la cautela continua de las empresas en medio de una elevada incertidumbre de política económica y condiciones financieras reales más restrictivas que antes de la pandemia (figura 1.5, panel B).

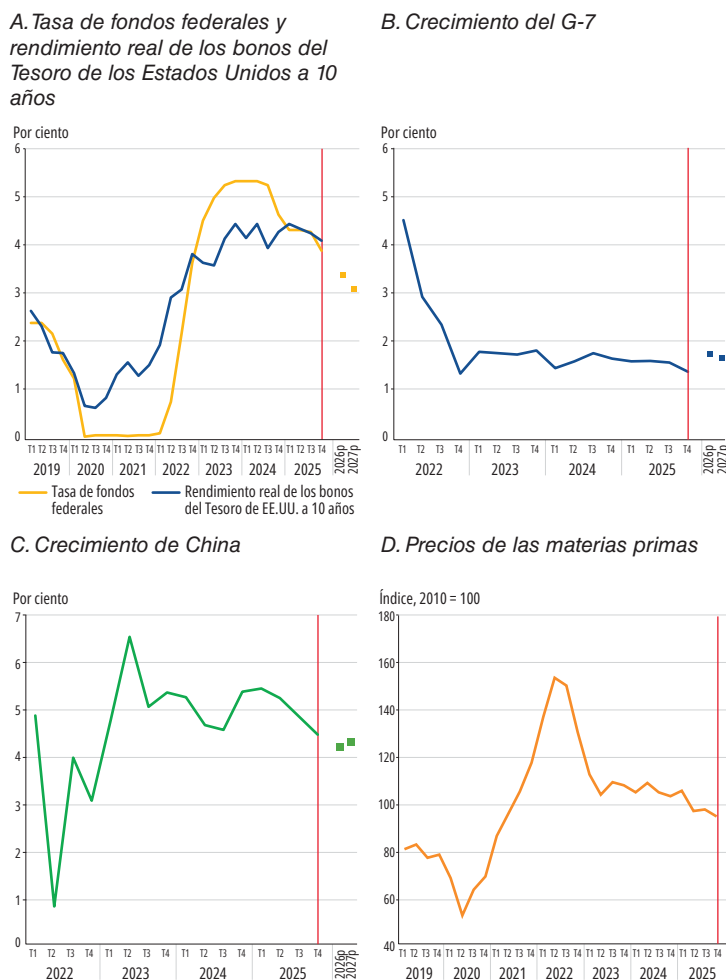
Esta divergencia —los hogares se estabilizan más rápido que las empresas— refleja la narrativa macroeconómica de la región: la demanda interna sigue liderada por el consumo, mientras que el gasto de capital queda rezagado mientras las empresas esperan señales más claras sobre el entorno externo y los marcos de políticas específicos de cada país. A febrero de 2026, los indicadores globales también apuntan a una mejora moderada del clima de confianza, aunque sin un cambio generalizado en las intenciones de inversión.

### Escenario externo: los vientos adversos se moderaron, pero la incertidumbre está creciendo

Tras iniciar el ciclo de relajación monetaria con un recorte de 25 puntos básicos el 17 de septiembre de 2025, la Reserva Federal de Estados Unidos mantuvo la tasa de los fondos federales sin cambios en el 3,50 por ciento-3,75 por ciento a marzo del 2026, enmarcando la pausa como un equilibrio dependiente de una inflación aún elevada y un mercado laboral más débil —pero estable— (figura 1.6, panel A). Paralelamente, el Banco Central Europeo (BCE) finalizó 2025 y el primer trimestre de 2026 en espera, mientras que el Banco de Inglaterra redujo su tasa al 3,75 por ciento el 18 de diciembre de 2025 y la mantuvo sin cambios a marzo de 2026, señalizando que cualquier relajación adicional en 2026 sería gradual. Desde el inicio del conflicto en Medio Oriente, el aumento y la mayor volatilidad de los precios de la energía han añadido riesgos al alza a las perspectivas inflacionarias, principalmente a través de los costos de la energía y el transporte, lo que podría desacelerar el ritmo de desinflación. Si bien la experiencia histórica sugiere que las alzas en los precios de la energía vinculadas a las tensiones geopolíticas a menudo tienden a desvanecerse cuando no se producen grandes disrupciones en la oferta, los bancos centrales siguen considerando que la crisis actual está impulsada en gran medida por la oferta. Aun así, un período de volatilidad y precios elevados podría complicar la calibración de la política monetaria y reforzar una postura más cautelosa en las condiciones financieras mundiales a corto plazo.

Para ALC, la relajación de las condiciones financieras globales proporciona cierto alivio; sin embargo, las autoridades locales siguen siendo cautelosas a la hora

**FIGURA 1.6 Evolución de la tasa de los fondos federales, crecimiento del G-7, crecimiento de China y precios de las materias primas**

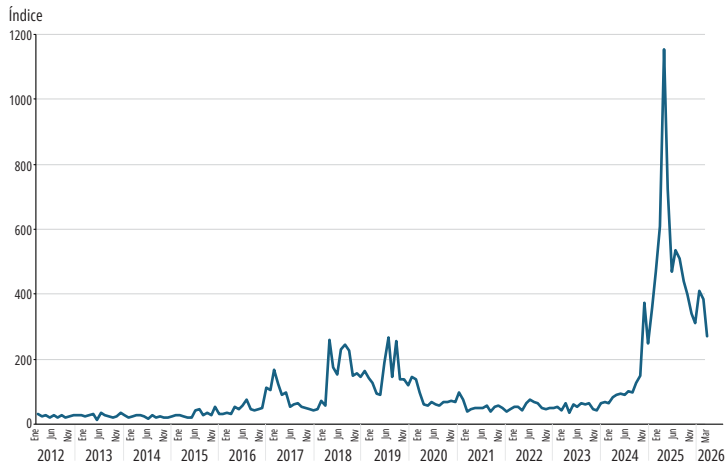


Fuentes: Para el panel A, datos económicos de la Reserva Federal de Estados Unidos (FRED), Banco de la Reserva Federal de St. Louis y U.S. Federal Open Market Committee; para el panel B, PIB trimestral de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (indicador) (doi: 10.1787/b86d1fc8-en) y Consensus Forecasts; para el panel C, Oficina Nacional de Estadísticas de China y Banco Mundial; para el panel D, precios de las materias primas del Banco Mundial (hojas rosadas) (<https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>).

Nota: p = pronóstico; G-7 = Grupo de los Siete; ALC = América Latina y el Caribe.

de bajar aún más las tasas de política monetaria, debido a la sensibilidad en torno a los flujos de capital y la necesidad de mantener ancladas las expectativas de inflación. En la práctica, recortar las tasas de interés demasiado rápido puede reducir el diferencial de tasas de interés con las economías avanzadas y aumentar las primas de riesgo, provocando flujos volátiles de carteras y presiones sobre los tipos de cambio que podrían reavivar la inflación a través de los precios de importación. Los acontecimientos recientes en Medio Oriente contribuyen a este contexto cauteloso por la creciente incertidumbre sobre las perspectivas de

**FIGURA 1.7 Índice de incertidumbre en materia de política comercial**



Fuente: Caldara et al, 2020.

Nota: El índice representa la proporción de artículos periodísticos que hacen referencia a la incertidumbre en materia de política comercial. Un valor de 100 en el índice corresponde al 1 por ciento de los artículos mencionando la incertidumbre en materia de política comercial.

inflación a corto plazo, especialmente debido a precios de la energía más altos y más volátiles. Por eso son importantes la orientación de la política monetaria, los ajustes graduales y una secuencia clara: permiten que las tasas de interés reales se relajen con el tiempo sin debilitar las anclas cambiarias ni desestabilizar los flujos de capital.

Las perspectivas de crecimiento global fueron revisadas a la baja durante la primera mitad de 2025, a medida que se intensificaban las tensiones comerciales y la incertidumbre en materia de política económica alcanzaba su punto máximo, antes de estabilizarse en la segunda mitad del año en un contexto de desescalada gradual de los riesgos asociados al comercio. Hacia comienzos de 2026, las proyecciones se mantenían estables pero moderadas, con condiciones financieras globales más favorables que compensaban parcialmente las persistentes fricciones comerciales, tensiones geopolíticas, y una desinflación desigual.

Las principales economías avanzadas—en particular el G-7—ingresan en 2026 con un dinamismo menor al previsto en comparación con las expectativas de mediados de 2025 (figura 1.6, panel B). En Estados Unidos, el crecimiento alcanzó el 2,1 por ciento en 2025, seguido de un 2,2 por ciento proyectado para 2026. En la zona del euro, la perspectiva sigue siendo moderada, con un crecimiento de 1,4 por ciento en 2025 (aumentando en relación al 0,9 por ciento de

2024) y una proyección de 0,7 por ciento para 2026, en un contexto de debilidad del sector manufacturero, persistentes factores estructurales adversos y una relajación gradual de la política monetaria.

Las perspectivas de China también se revisaron a la baja en comparación con los supuestos a principios de 2025. Tras una expansión del 5,0 por ciento en 2025, se prevé que el crecimiento se modere al 4,2 por ciento en 2026, a medida que las fricciones en el sector inmobiliario, la merma de la inversión privada y la menor demanda externa afecten la actividad (figura 1.6, panel C).

Los precios de las materias primas se moderaron durante 2025 (figura 1.6, panel D). Sin embargo, el renovado conflicto en Medio Oriente ha aumentado la incertidumbre, lo que ha contribuido a un aumento y mayor volatilidad de los precios de la energía, junto con el aumento de los costos de los fertilizantes.

Una fuente adicional de incertidumbre está vinculada a la evolución de las condiciones climáticas. Tras un período de debilitamiento de La Niña, los meteorólogos asignan una probabilidad creciente a la posible aparición de El Niño más adelante en 2026, aunque la incertidumbre sigue siendo elevada. Históricamente, los episodios de El Niño se han asociado con una mayor volatilidad en los mercados agrícolas y energéticos a través de sus efectos en los patrones climáticos, la logística y los rendimientos, con implicancias heterogéneas entre regiones. En el caso de ALC, estos riesgos son asimétricos: algunas economías pueden beneficiarse temporalmente del aumento de los precios de determinadas materias primas, mientras que otras, en particular aquellas expuestas a la agricultura sensible al clima o las importaciones de energía, pueden enfrentar mayores riesgos de inflación, crecimiento y balances externos.

Las mediciones basadas en noticias de la incertidumbre en materia de política comercial han disminuido luego de su pico de abril de 2025, pero siguen siendo elevadas en relación con los niveles que prevalecían antes de 2024 (figura 1.7). En evaluaciones recientes también se indica que los aranceles, los controles de exportaciones y los instrumentos comerciales relacionados se siguen utilizando de formas que se entrelazan con consideraciones geoeconómicas y geopolíticas más

amplias, por lo que las perspectivas comerciales están sujetas a cambios episódicos, aun cuando se hayan atenuado las medidas de incertidumbre a corto plazo. En este contexto, los volúmenes de exportación de ALC han mostrado resiliencia, pero las empresas aún reportan un enfoque más cauteloso con respecto a las inversiones transfronterizas y los compromisos de la cadena de suministro en presencia de incertidumbre de política económica y una demanda externa más débil en algunos mercados (figura 1.8).

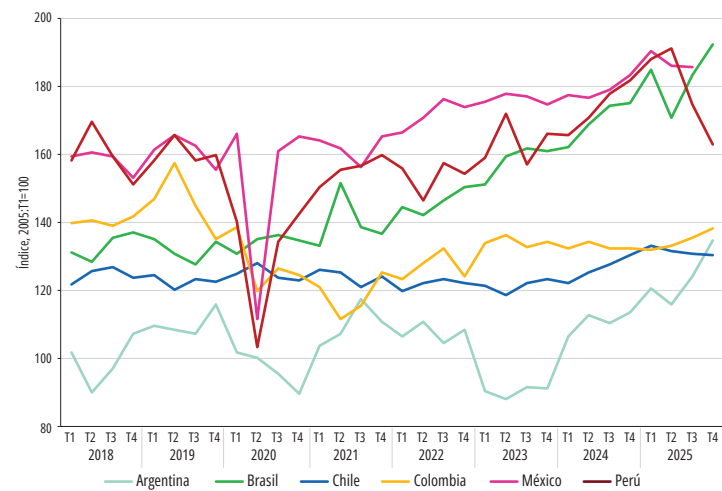
Para las economías de ALC, el escenario de política económica sigue siendo desafiante. Aun cuando las condiciones financieras mundiales se han relajado respecto de mediados de 2025, la demanda externa es moderada, los precios de las materias primas se estabilizan—con dinámicas heterogéneas entre la energía y otros productos—y la incertidumbre respecto de la política comercial, si bien se encuentra por debajo del pico registrado en abril de 2025, sigue por encima de las normas históricas.

### La inflación se ha moderado, pero los bancos centrales siguen siendo cautelosos

Tras una respuesta temprana y contundente de política económica y la atenuación de los cuellos de botella en las cadenas de suministro globales, la inflación en ALC ha caído marcadamente desde su punto máximo de 2022. Sin embargo, el ritmo de desinflación se desaceleró a lo largo de 2024, ya que la inflación subyacente se mantuvo persistente—especialmente en los servicios—, reflejando elevados costos laborales, prácticas de indexación y las presiones intermitentes provenientes de los mercados internacionales de alimentos (figura 1.9).

Desde principios de 2025, esta “última milla” se ha vuelto más desafiante en la región, y algunas economías de ALC han registrado breves repuntes en la inflación, lo que mantiene a los bancos centrales en una postura cautelosa. La inflación general ha continuado disminuyendo, pero a un ritmo más lento, mientras que la inflación de los servicios se ha mantenido más rígida, reflejando la rigidez en algunos segmentos de los mercados laborales y el traspaso rezagado de los aumentos salariales anteriores. Esta dinámica es consistente con evaluaciones regionales

**FIGURA 1.8 Índice de volumen de exportación de bienes en la región ALC-6**



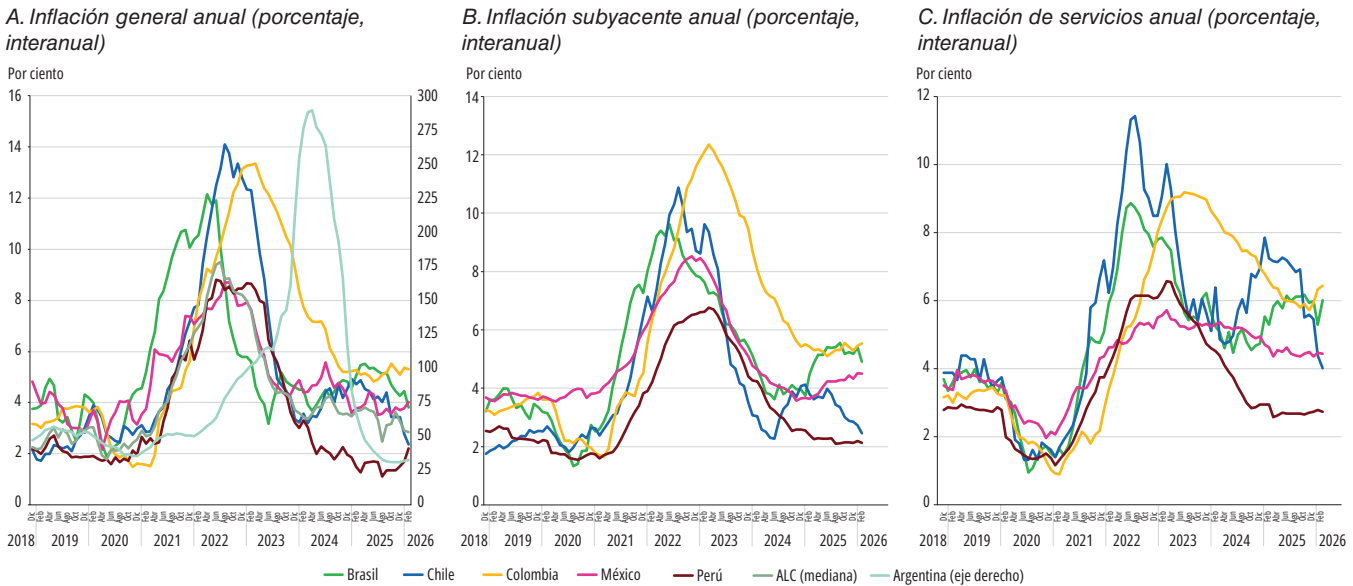
Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).  
Nota: Los valores se ajustan estacionalmente. ALC = América Latina y el Caribe.

que señalan que la convergencia hacia las metas de inflación ha sido más lenta de lo previsto en un subgrupo de países, aunque con marcos de políticas creíbles y expectativas ancladas en muchos otros.

El conflicto en Medio Oriente ha provocado un aumento y mayor volatilidad de los precios de la energía—junto con el alza de los costos de los fertilizantes—y ha añadido riesgos al alza a las perspectivas inflacionarias, que se han materializado primero a través de bienes (energía, transporte e insumos relacionados con los alimentos) y podría extenderse a los servicios en el margen. Esto es importante porque incluso un aumento transitorio de los precios de la energía puede frenar la desinflación general y complicar las expectativas inflacionarias, reforzando la preferencia de los bancos centrales por la cautela.

En términos generales, se prevé que la mayoría de las economías de ALC volverán a ubicar la inflación dentro de sus rangos objetivo, o cerca de ellos, para 2026-27. La principal excepción es Colombia, donde se prevé que la inflación se mantendrá persistentemente por encima de la meta del banco central durante el horizonte de proyección (figura 1.10). Estos acontecimientos han caracterizado la dinámica de la política monetaria en ALC, y han llevado a algunos bancos centrales a desacelerar el ritmo de la relajación monetaria o

**FIGURA 1.9 Tasas de inflación: general, subyacente y de servicios**



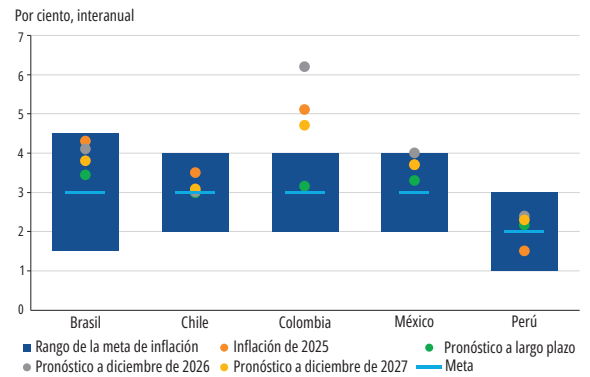
Fuente: Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026).  
 Nota: ALC = América Latina y el Caribe. ALC (mediana) incluye Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

incluso a aumentar sus tasas de política, como en Brasil y Colombia (figura 1.11).

Un cambio relevante fue el debilitamiento del dólar estadounidense en 2025, lo que contribuyó a aliviar, aunque de forma limitada, los vientos adversos externos al moderar el traspaso cambiario y la inflación importada. Este debilitamiento del dólar respecto a 2024 redujo la necesidad de aplicar políticas monetarias procíclicas para defender las monedas en varias economías, aun cuando el apetito por el riesgo se mantuvo contenido en un contexto de fricciones comerciales y crecimiento global desigual. Sin embargo, el modesto alivio proveniente del debilitamiento del dólar no se tradujo en una mejora generalizada de las condiciones de financiamiento externo. Las tasas de interés globales disminuyeron más lentamente de lo esperado y el apetito por el riesgo siguió siendo limitado, manteniendo elevados los costos de financiamiento soberano y corporativo. Como resultado, las entradas de capital solo se fortalecieron en un grupo reducido de economías con fundamentos más sólidos, haciendo que la mejora fuera más acotada y selectiva que en ciclos anteriores de relajación monetaria.

La evolución de los tipos de cambio ha replicado esta evolución en dos etapas. En 2024, las monedas de

**FIGURA 1.10 Pronósticos de inflación y metas de los bancos centrales**

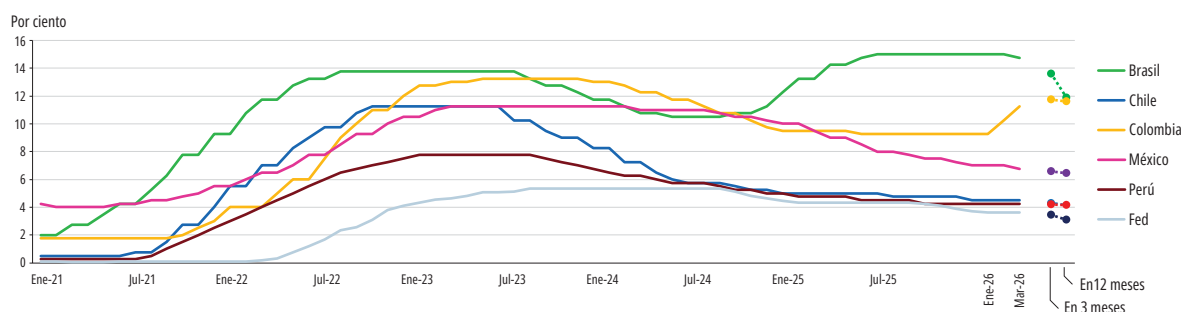


Fuente: Consensus Forecasts.  
 Nota: La fecha de la encuesta fue marzo de 2026 para los pronósticos de diciembre de 2026 y diciembre de 2027, y enero de 2026 para los pronósticos a largo plazo. Los pronósticos a largo plazo son promedios de los períodos en un horizonte de 6 a 10 años.

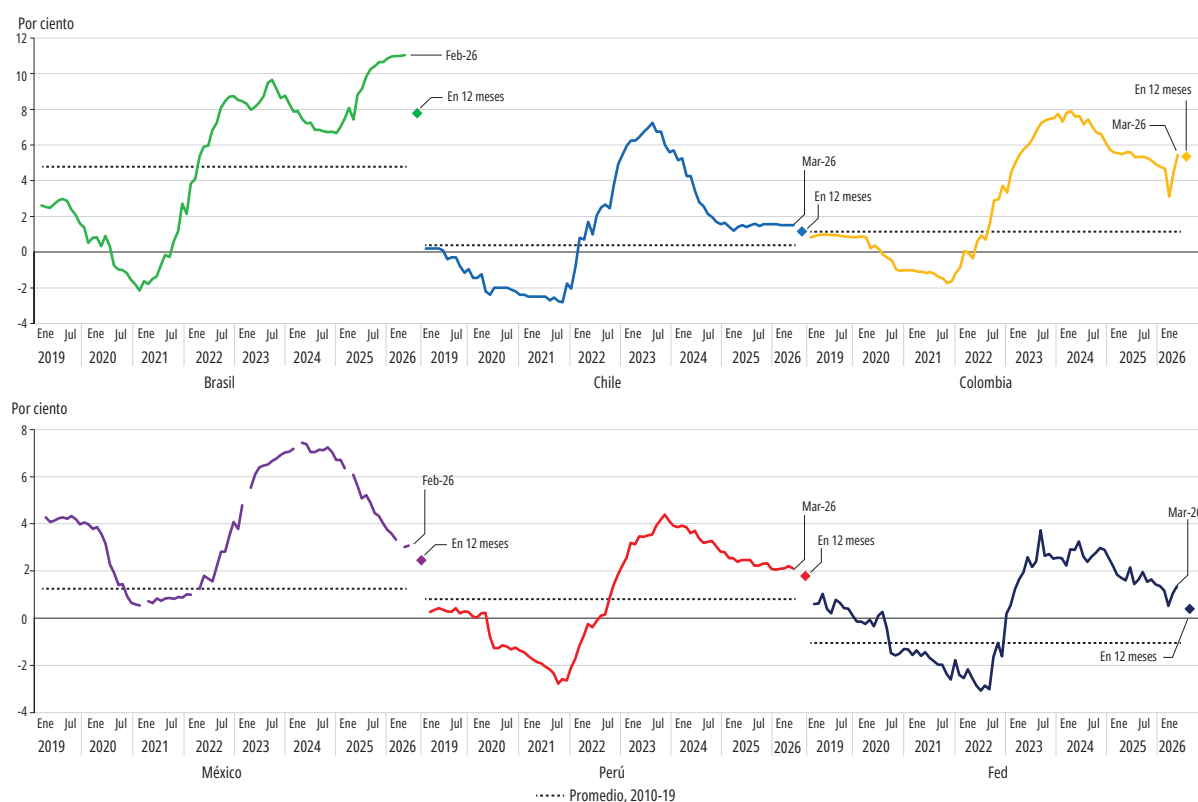
ALC en general se debilitaron frente a un dólar fuerte, en un contexto de reducción de los diferenciales de tasas de interés a medida que comenzaba la relajación monetaria interna (figura 1.12). En 2025, el escenario cambió: el dólar se debilitó, pero la caída más lenta de lo esperado de las tasas de interés globales, junto con el aumento de la incertidumbre, llevó a los bancos centrales de ALC a pausar o recalibrar sus ciclos de

### FIGURA 1.11 Tasas de política monetaria y tasas de interés reales

A. Tasas de política monetaria, enero de 2021 a marzo de 2026, y proyectadas



B. Tasas de interés reales, enero de 2019 a marzo de 2026, y proyectadas



Fuentes: Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026); Consensus Forecasts; bases de datos de bancos centrales.

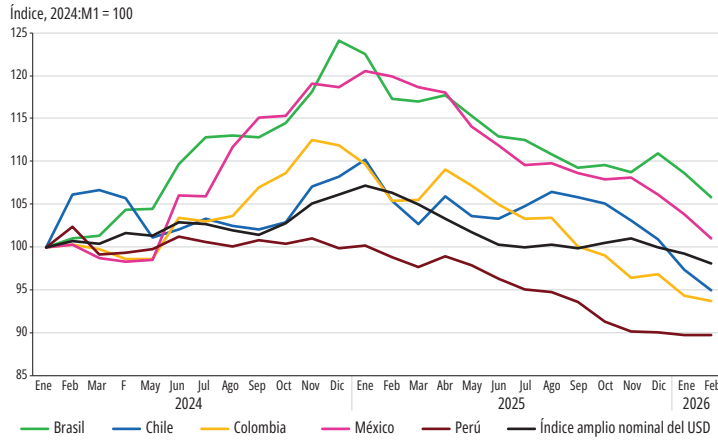
Nota: En el panel B, las tasas de interés reales se calculan como la diferencia entre la tasa de política monetaria nominal y la tasa de inflación prevista para los próximos 12 meses, sobre la base de datos de los bancos centrales. En el caso de los valores pronosticados, se aplica el mismo cálculo utilizando pronósticos de los bancos centrales nacionales para la tasa de política nominal. En cuanto a las tasas de inflación, en el pronóstico a 12 meses se utiliza la inflación prevista para 2026 proveniente de Consensus Forecasts. La serie de México contiene interrupciones debido a la falta de disponibilidad de datos de las expectativas de inflación en diciembre de cada año desde 2020, según datos del Banco de México. ALC-5 incluye a Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Fed = Reserva Federal de EE. UU.

relajación para preservar la credibilidad, contener el traspaso a precios y gestionar los riesgos asociados a los flujos de capital. Los diferenciales de tasas de interés están por encima de sus niveles históricos en algunos países (como Brasil y Colombia), pero comprimidos en otros (como Chile, México y Perú), lo que limita el margen de maniobra y refuerza una postura dependiente de los datos.

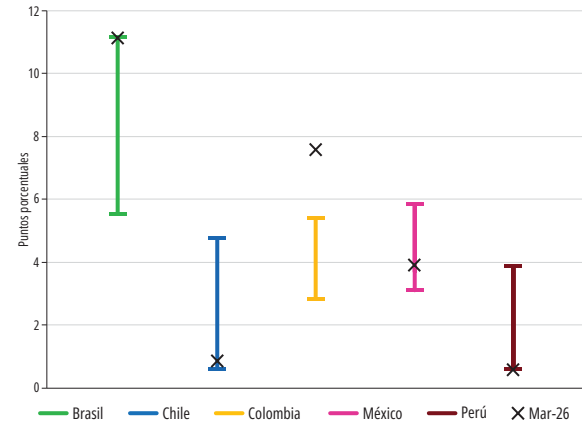
Las implicancias de política hacia abril de 2026 son más matizadas que binarias. Dado que el dólar estadounidense ya no ejerce la presión unidireccional observada en 2024, los bancos centrales pueden mantener o reanudar de manera prudente el proceso de normalización sin poner en riesgo la estabilidad monetaria, siempre que continúe el avance en la reducción de la inflación subyacente y se mantengan

**FIGURA 1.12 Tipos de cambio y diferenciales de tasas de interés**

*A. Tipos de cambio, enero de 2024 a febrero de 2026, moneda local por dólar estadounidense*

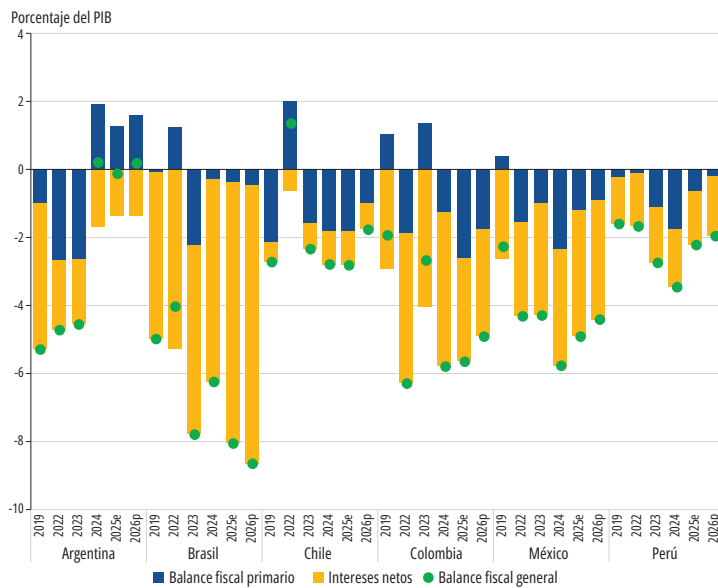


*B. Diferenciales de tasas de interés, enero de 2010-marzo de 2026*



**Fuentes:** Cálculos del personal del Banco Mundial basados en Haver Analytics y datos económicos de la Reserva Federal de Estados Unidos (FRED), Banco de la Reserva Federal de St. Louis.  
**Nota:** En el panel A, el índice amplio nominal del dólar estadounidense (USD) mide el valor del USD en relación con una canasta de monedas extranjeras ponderada en función del comercio. En el panel B, cada diagrama de caja proporciona un resumen de la distribución de los diferenciales de tasas de interés (la diferencia entre la tasa de política monetaria y la tasa de los fondos federales) para el período 2010-26. Las líneas abarcan desde el primer cuartil (Q1, percentil 25) hasta el tercer cuartil (Q3, percentil 75), mientras que las cruces negras representan el último punto de datos disponible.

**FIGURA 1.13 Descomposición del balance fiscal general**



**Fuente:** Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026).  
**Nota:** Los valores para 2026 se basan en proyecciones (al 27 de marzo de 2026). e = estimación; p = pronóstico; PIB = producto interno bruto.

internacionales— justifica un enfoque gradual: dar tiempo a que se transmita el endurecimiento monetario previo, preservar los avances en credibilidad y aprovechar el moderado impulso externo de un dólar más débil, reconociendo al mismo tiempo que la desinflación depende cada vez más de factores internos, en particular en los servicios y mercados laborales.

**¿Puede la política fiscal estar a la altura del desafío de tasas de interés elevadas y espacio fiscal reducido?**

El elevado costo de intereses sigue afectando el resultado fiscal general y ralentizan la convergencia hacia el equilibrio fiscal. Por lo tanto, los déficits fiscales siguen siendo persistentes en gran parte de la región, incluso cuando varias economías han mejorado sus saldos primarios. El servicio de la deuda está absorbiendo una gran proporción del gasto total de los grandes prestatarios soberanos, reduciendo el espacio para gastos de capital y programas sociales prioritarios. Este efecto de composición ha persistido en el horizonte 2025-26 y puede observarse en las últimas proyecciones nacionales para ALC-6 (figuras 1.13 y 1.14).

ancladas las expectativas. Sin embargo, el balance de riesgos —asociado a las fricciones comerciales, tensiones geopolíticas, el crecimiento global desigual y una lenta relajación de las condiciones financieras

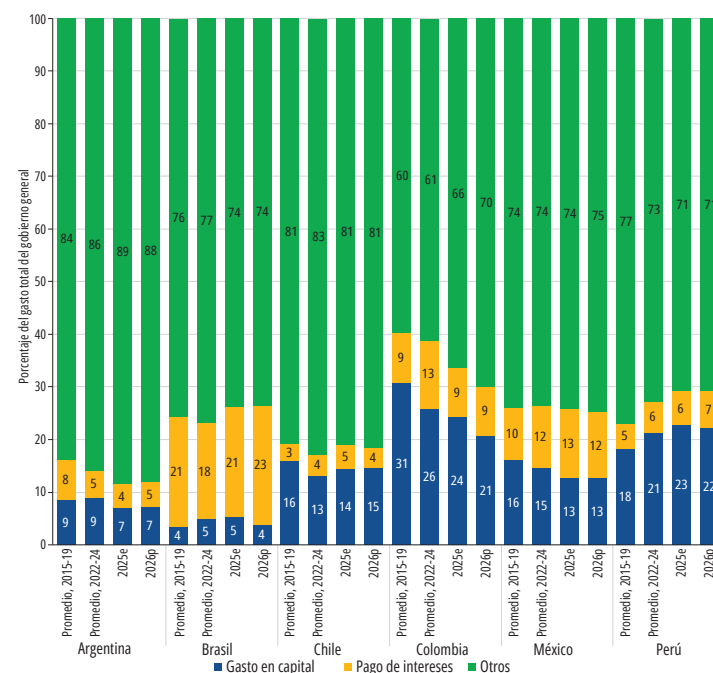
Los ratios de deuda pública se han estabilizado luego de aumentar durante la pandemia, pero siguen siendo elevados en comparación con los niveles históricos. Dado el modesto crecimiento y un ambiente externo marcado por la incertidumbre de política económica y episodios de aumento del riesgo soberano, es poco probable que se regrese a los niveles de deuda más bajos que prevalecían antes de 2020 en ausencia de una consolidación fiscal adicional y un crecimiento potencial más sólido (figura 1.15).

Argentina se destaca como una excepción parcial: a pesar de partir de niveles de deuda muy elevados, las autoridades han logrado una reducción significativa de la deuda pública, reflejo de un ajuste fiscal de shock focalizado en el gasto, con escasa dependencia de medidas de recaudación tributaria. El país registró una mejora temprana en el balance fiscal primario acompañada de un conjunto más amplio de medidas de estabilización, con la inflación y el riesgo soberano disminuyendo durante el período.

Ecuador avanzó en una consolidación fiscal plurianual centrada en políticas recaudatorias, reforma de los subsidios al combustible y recomposición de los colchones de liquidez, acompañada de un progreso sostenido en el cumplimiento de las metas del programa y una reducción de los spreads soberanos. Los próximos pasos—ya en marcha—para consolidar la sostenibilidad fiscal y preservar las condiciones financieras favorables se centran en seguir fortaleciendo los ingresos no petroleros y los colchones de liquidez, en mantener la calidad del gasto público y en lograr avances adicionales en gobernanza y reformas para la inversión privada, bajo el programa de las autoridades.

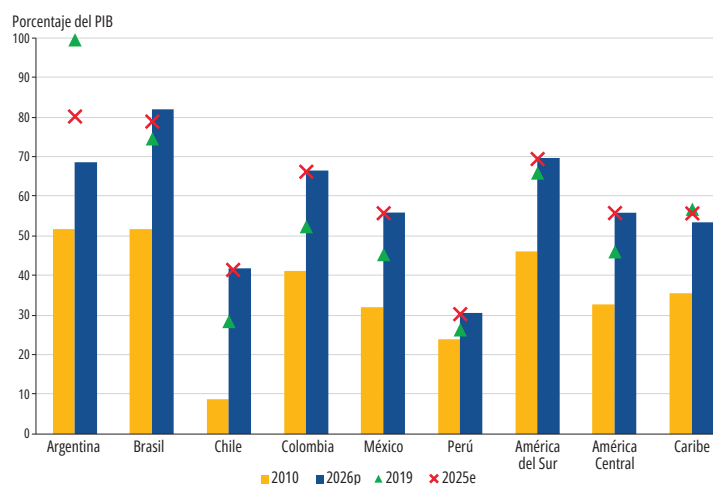
En ALC, la composición del gasto sigue siendo una restricción central. Como se muestra en el informe *Public Spending Policies in Latin America and the Caribbean: When Cyclicalitity Meets Rigidities* (Riera-Crichton y Vuletin, 2024), el gasto corriente tiende a aumentar en las expansiones y a ser rígido a la baja en las contracciones, lo que obliga a ajustar la inversión pública cuando el financiamiento se restringe. Este patrón —que ha vuelto a observarse en el actual contexto de tasas de interés más elevadas— socava el crecimiento y la resiliencia a largo plazo. El análisis destaca la necesidad de

**FIGURA 1.14** Descomposición del gasto total del gobierno general



Fuente: Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026).  
 Nota: Los valores para 2026 se basan en proyecciones (al 27 de marzo de 2026). e = estimación; p = pronóstico; PIB = producto interno bruto.

**FIGURA 1.15** Stock de deuda del gobierno general

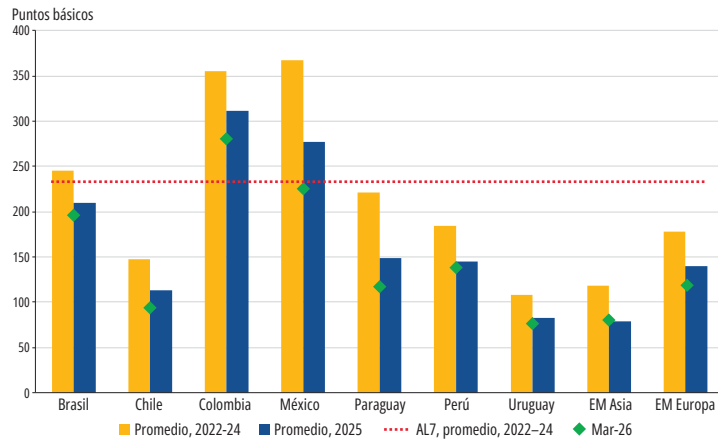


Fuente: Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026).  
 Nota: Los valores para 2026 se basan en proyecciones (al 27 de marzo de 2026). e = estimación; p = pronóstico; PIB = producto interno bruto.

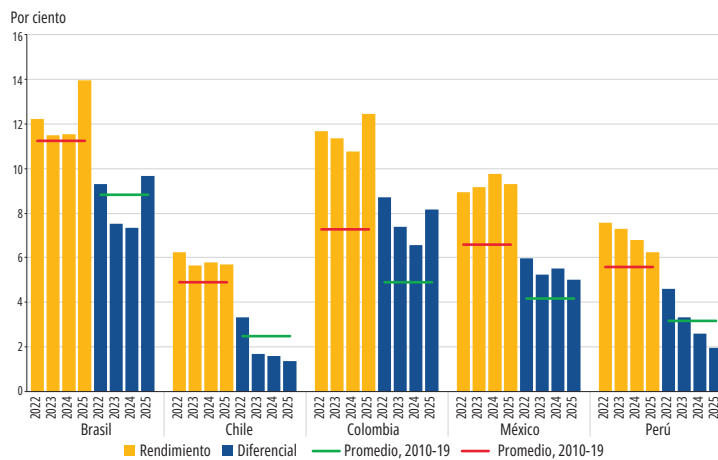
adoptar reglas de gasto que protejan la inversión y reduzcan la prociclicidad, complementadas por mejoras en la eficiencia y una mejor calibración de los mecanismos de indexación.

## FIGURA 1.16 Costos de endeudamiento: diferencial EMBIG y bonos públicos a largo plazo

### A. EMBI Global Diversified Subindexes, diferencial, regiones



### B. Bonos públicos a largo plazo: 10 años, ALC-5



Fuentes: Para el panel A, cálculos del personal del Banco Mundial basados en J.P. Morgan; para el panel B, cálculos del personal del Banco Mundial basados en Haver Analytics, Banco Central del Perú, y datos económicos de la Reserva Federal de Estados Unidos (FRED), Banco de la Reserva Federal de St. Louis.

Nota: EM = mercado emergente; LA = América Latina; ALC = América Latina y el Caribe.

A. El Índice Global Diversified (EMBIGD) del EMBI de J.P. Morgan hace un seguimiento de los instrumentos de deuda líquidos, denominados en dólares estadounidenses, de mercados emergentes, a tasa fija y variable, por entidades soberanas y cuasisoberanas. El diferencial del Índice de Bonos de Mercados Emergentes (EMBI) refleja la diferencia entre el rendimiento de estos instrumentos y el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos con vencimiento comparable. Los agregados son promedios simples. Los mercados emergentes de Asia incluyen India, Indonesia, Malasia y Filipinas. Los mercados emergentes de Europa incluyen Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía y Serbia. LA7 incluye a Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. B. El diferencial que se muestra en la figura representa la diferencia entre el rendimiento de la deuda pública a 10 años de los países de ALC-5 (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) y el rendimiento del bono del Tesoro de los Estados Unidos a 10 años.

Por el lado de los ingresos, como se plantea en el informe *Rethinking Taxation for Growth in Latin America and the Caribbean* (Vuletin, 2025), avanzar hacia bases imponibles más amplias y neutrales —por ejemplo, calibrando el impuesto al valor agregado junto con transferencias monetarias focalizadas para alcanzar objetivos de equidad,

moderando las tasas impositivas corporativas donde desincentivan la inversión y fortaleciendo los impuestos a la propiedad a medida que mejora su viabilidad administrativa— ayudaría a reorientar la combinación de ingresos hacia formas de tributación más compatibles con el crecimiento y la estabilidad macroeconómica.

Los costos de financiamiento siguen siendo más elevados que en la década de 2010, con una mayor dispersión entre países. Los spreads regionales del EMBI se mantienen por encima de sus niveles históricos y, aunque han disminuido parcialmente en la segunda mitad de 2025, la caída de las tasas de política monetaria externas ha sido más lenta de lo previsto en un contexto de elevada incertidumbre en materia de política comercial y otras políticas (figura 1.16, panel A). Como resultado, muchos países continúan accediendo a financiamiento a tasas significativamente superiores a los mínimos de la década pasada, con brechas entre países que siguen la percepción de los mercados sobre la credibilidad de las políticas y las anclas fiscales a mediano plazo (figura 1.16, panel B).

En este escenario, contar con marcos fiscales creíbles puede mejorar significativamente las condiciones de financiamiento. Las reglas fiscales bien diseñadas — en particular, reglas de gasto combinadas con anclas explícitas de deuda, trayectorias de convergencia consistentes en el tiempo, cláusulas de escape bien definidas y mecanismos de supervisión independiente— se asocian con menores primas de riesgo y una mejor protección de la inversión pública. El recuadro 1.1 presenta la evidencia y documenta la evolución de estos marcos tanto a nivel global como en ALC.

En síntesis, las políticas fiscal y monetaria están estrechamente interrelacionadas. Los elevados pagos de intereses y las tasas externas aún altas mantienen las primas de riesgo elevadas, por lo que los bancos centrales deben considerar condiciones financieras más restrictivas en la fase final de la desinflación mientras persiste la inflación en servicios, en medio de nuevos riesgos inflacionarios por los recientes aumentos y la volatilidad en los precios de la energía. El debilitamiento del dólar estadounidense en 2025 solo proporcionó un alivio parcial, con flujos de capital que favorecieron a un grupo reducido de emisores soberanos más sólidos, en lugar de dar lugar a una relajación generalizada en las condiciones financieras de los países emergentes.

### RECUADRO 1.1 Adopción, diseño y eficacia de las reglas fiscales

Tras décadas de tensiones fiscales, los países de América Latina y el Caribe (ALC) han logrado avances tangibles en el fortalecimiento de su posición fiscal. Tradicionalmente asociada con una política fiscal procíclica —contracción del gasto en las recesiones y expansión en los auges, amplificando así los ciclos económicos (Gavin y Perotti, 1997; Kaminsky et al., 2004)— la región se ha vuelto notablemente menos procíclica en los últimos años (Frankel et al., 2013). En algunos casos, incluso, la política fiscal ha comenzado a adoptar un comportamiento contracíclico, asumiendo un rol más estabilizador (Céspedes y Velasco, 2014). Los balances primarios han mejorado desde mediados de la década de 2010, y la consolidación de los grandes déficits en los que se incurrió durante la recesión provocada por el COVID-19 ha sido comparativamente rápida.

Sin embargo, las fragilidades fiscales de la región no han desaparecido. Muchas economías de ALC aún enfrentan elevados niveles de deuda acumulados tras sucesivos shocks. Y desde la crisis financiera global, el servicio de la deuda se ha convertido en una carga cada vez mayor para los presupuestos: el pago de intereses ha aumentado considerablemente como proporción de los ingresos públicos, especialmente entre los mayores prestatarios de la región. Estas presiones erosionan constantemente el espacio fiscal, desplazando el gasto discrecional y limitando la capacidad de los gobiernos para suavizar el ciclo económico o responder con firmeza cuando nuevos shocks golpean la economía. Por lo tanto, fortalecer la resiliencia fiscal sigue siendo una prioridad de política.

En este contexto, muchos países de ALC han recurrido cada vez más a las reglas fiscales para fortalecer sus marcos fiscales. Al imponer límites numéricos a los agregados fiscales clave —como los déficits, el gasto o la deuda pública—, estas reglas buscan promover la disciplina fiscal y anclar las expectativas. Estos marcos, que en sus inicios eran propios de las economías avanzadas, se han extendido ampliamente a los mercados emergentes y las economías en desarrollo (MEEDs) en los últimos años (figura B1.1.1, panel A). En ALC, Brasil fue pionero en su adopción (1988), seguido de países como Colombia (2000), Argentina (2000) y Chile (2001). La adopción ha continuado de manera sostenida y, para 2024, 25 de

43 países de la región (58 por ciento) tenían al menos una regla fiscal vigente.

Sin embargo, las reglas fiscales por sí solas no son una panacea para la sostenibilidad. La evidencia sobre sus efectos dinámicos sugiere que los balances primarios tienden a fortalecerse en los años posteriores a su adopción, pero estos beneficios no son automáticos ni permanentes. Una vez ajustados por el ciclo económico, los balances primarios en los MEEDs suelen mejorar en torno a 1,4 puntos porcentuales del PIB potencial durante los primeros cinco años tras su adopción (figura B1.1.1, panel B). A partir de entonces, estos efectos tienden a diluirse a medida que la disciplina se debilita y se revierten los avances iniciales.

Una de las principales razones es que las reglas operan a través de instituciones y marcos de gobernanza: la credibilidad, el monitoreo y la capacidad de cumplimiento determinan si las restricciones son efectivamente vinculantes en la práctica y si sus efectos perduran. Cuando las instituciones son sólidas, las reglas pueden anclar las expectativas y sostener el ajuste más allá del impulso inicial; cuando son más débiles, resulta más fácil eludirlas, modificarlas o suspenderlas con el tiempo.

Los desafíos institucionales y de gobernanza en los MEEDs, incluidos los de ALC, son bien conocidos, pero no explican por completo el éxito o fracaso en la adopción de reglas fiscales. Estas reglas se introducen en diversos entornos económicos, fiscales y políticos que condicionan tanto los incentivos para su adopción como sus resultados iniciales. Estos contextos también influyen en cómo se construye la credibilidad. La credibilidad de las reglas no se establece automáticamente en el momento de su adopción; por el contrario, suele construirse gradualmente, a través de la evidencia reiterada de que las reglas se cumplen en la práctica y de que la formulación de políticas se vuelve cada vez más transparente y disciplinada.

En esencia, las condiciones en las que se adoptan las reglas no permanecen fijas. Las presiones macroeconómicas pueden intensificarse o disminuir, las coaliciones políticas pueden fragmentarse o consolidarse, y las prioridades en

**RECUADRO 1.1 Adopción, diseño y eficacia de las reglas fiscales (continúa)**

competencia pueden cambiar. A medida que estas fuerzas evolucionan, la disposición de los gobiernos a sostener el espíritu de la regla puede fortalecerse o debilitarse. En consecuencia, el contexto de adopción deja una huella duradera: determina la credibilidad inicial y el grado de apropiación política, e influye en si la regla se consolida como una restricción efectiva o queda como una señal transitoria. En este sentido, las motivaciones y circunstancias que rodean su adopción ayudan a explicar por qué las reglas generan beneficios duraderos en algunos casos, pero pierden impulso en otros.

Entre estos factores, el entorno económico en el momento de la adopción parece desempeñar un papel central (figura B1.1.1, panel C). Las reglas fiscales introducidas en períodos de bonanza tienen mayores probabilidades de generar mejoras duraderas. Con menores presiones fiscales inmediatas, su adopción tiende a ser más proactiva —un esfuerzo deliberado por asegurar la prudencia, en lugar de una respuesta a la crisis—, y los gobiernos cuentan con mayor margen para demostrar su cumplimiento y aplicar reformas complementarias.

Por el contrario, las reglas adoptadas en contextos adversos suelen enfrentar mayores dificultades para consolidarse. Introducidas bajo presión para enviar una señal de determinación y con la expectativa de generar resultados rápidos, pueden perder credibilidad rápidamente si las mejoras no se materializan. Si bien instituciones sólidas y un diseño adecuado de las reglas pueden ayudar, rara vez compensan estos factores macroeconómicos adversos (Fatás et al., 2026).

Estas perspectivas tienen claras implicancias de política. La adopción exitosa de reglas fiscales no depende únicamente de instituciones sólidas o de un buen diseño; requiere invertir activamente en credibilidad y construir un amplio consenso político que permita sostener el compromiso a lo largo del tiempo. La aceptación inicial es clave: sin una coalición amplia detrás de la regla, los marcos pueden volverse frágiles, diluyéndose, reinterpretándose o revirtiéndose con facilidad cuando aumentan las presiones. Las condiciones económicas favorables pueden facilitar la implementación y suelen reflejar un compromiso más sostenido con la disciplina

fiscal, pero los entornos políticos que exigen negociación y construcción de consensos también pueden ser igualmente valiosos. En cambio, introducir reglas en contextos políticos más polarizados o adversos puede dificultar considerablemente el mantenimiento del compromiso.

Sin embargo, incluso cuando la adopción es exitosa, la estabilidad fiscal nunca está garantizada. Los déficits pueden reaparecer y la deuda puede aumentar, especialmente tras grandes shocks como la crisis financiera global o la pandemia de COVID-19. Por ello, mantener la sostenibilidad requiere una vigilancia constante: los marcos fiscales deben fortalecerse con el tiempo y, aun así, pueden requerir ajustes periódicos para que las finanzas públicas se mantengan en una senda sostenible.

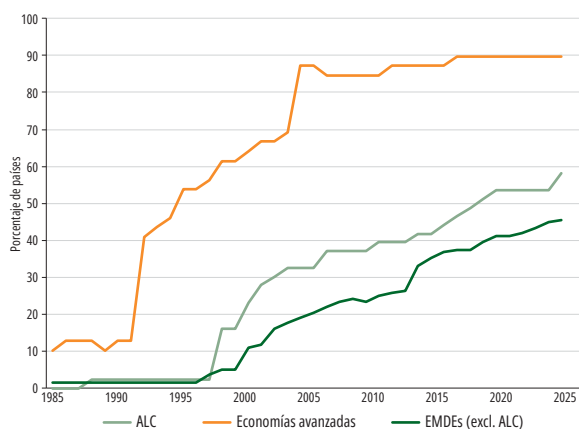
Si bien el éxito en la adopción depende principalmente del contexto y del compromiso, la capacidad de implementar ajustes fiscales en etapas posteriores depende de un buen diseño de las reglas y de un adecuado respaldo institucional. Una amplia cobertura del sector público limita las posibilidades de trasladar déficits entre distintos niveles de gobierno, mientras que las reglas sobre déficit proporcionan un ancla clara que refuerza el vínculo entre las decisiones de corto plazo y la sostenibilidad a largo plazo (Banco Mundial, 2026a). Las características de diseño que establecen mecanismos de cumplimiento cuando se superan los límites pueden fortalecer el compromiso con el ajuste, a menudo priorizando la contención del gasto. Las instituciones y marcos fiscales complementarios refuerzan aún más la eficacia al mejorar el monitoreo, fortalecer los supuestos presupuestarios y respaldar la implementación operativa.

Es en este ámbito donde muchos MEEDs, incluidos los de ALC, aún enfrentan desafíos significativos. Si bien la región está más alineada con las prácticas internacionales que el promedio de los MEEDs, solo alrededor del 80 por ciento de los países cuenta con mecanismos de cumplimiento explícitos, y cerca de dos tercios aseguran una amplia cobertura del sector público (figura B1.1.1, panel D). Solo el 72 por ciento incluye cláusulas de escape —fundamentales durante shocks grandes—, y una

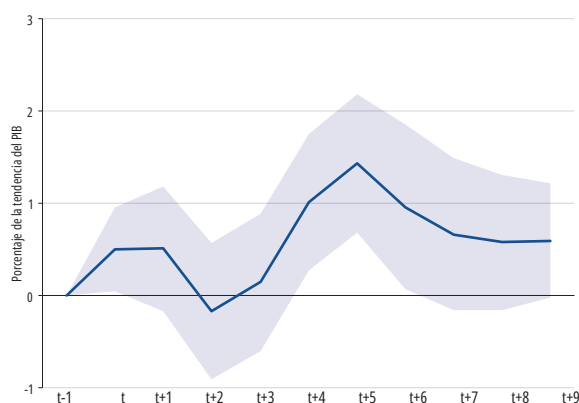
### RECUADRO 1.1 Adopción, diseño y eficacia de las reglas fiscales (continúa)

**FIGURA B1.1.1 Adopción, desempeño y diseño de las reglas fiscales**

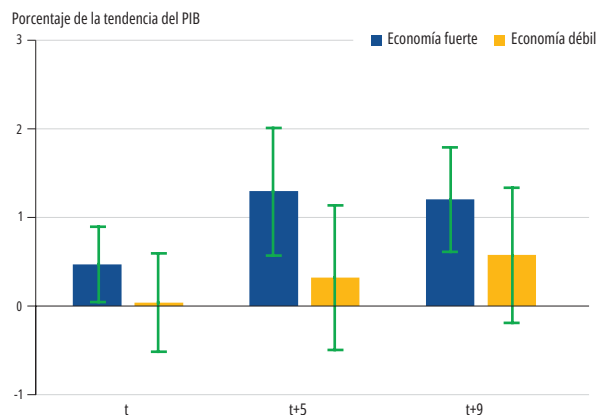
**A. Adopción de reglas fiscales**



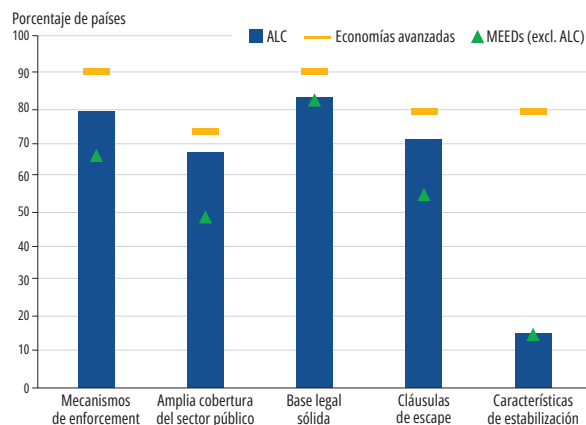
**B. Variación acumulada en el balance fiscal primario después de la adopción de reglas en los MEEDs**



**C. Variación acumulada en el balance fiscal primario después de la adopción de reglas, por estado de la economía**



**D. Diseño de reglas fiscales en 2024**



Fuentes: Fondo Monetario Internacional; Banco Mundial.

Nota: Los resultados provienen de regresiones de LP-AIPW. Para obtener detalles técnicos, ver Perspectivas Económicas Mundiales del Banco Mundial (enero de 2026). MEEDs = mercados emergentes y economías en desarrollo; ALC = América Latina y el Caribe.

A. Las líneas muestran el porcentaje de países que tenían al menos una regla fiscal vigente.

Las líneas B-C (barras) muestran la variación acumulada en los balances primarios ajustados cíclicamente como porcentaje del PIB en los años cercanos a la adopción de las reglas fiscales, en comparación con un escenario contrafáctico de ausencia de aplicación de reglas en el año t. El área sombreada (líneas verticales) muestra intervalos de confianza del 90 por ciento.

B. Los resultados se basan en una muestra de 116 países (83 MEED y 33 economías avanzadas) con 58 casos de adopción de reglas fiscales (33 en MEED y 25 en economías avanzadas) entre 1984 y 2015.

C. El estado de la economía se define utilizando una función de ponderación basada en un promedio normalizado del país de un crecimiento del PIB real rezagado en relación con su promedio a largo plazo. La muestra incluye 116 economías (83 MEED y 33 economías avanzadas), con 57 casos de adopción de reglas fiscales (33 en MEED y 24 en economías avanzadas) entre 1984 y 2015.

D. La muestra incluye 25 economías de ALC, 35 economías avanzadas y 62 MEED fuera de ALC. Las barras muestran el porcentaje de países (con reglas) que incluyen determinado diseño o cuentan con instituciones fiscales complementarias.

proporción aún menor define metas en términos cíclicos, que ayudan a contener el gasto en épocas de bonanza al tiempo que preservan la flexibilidad en las recesiones. El respaldo institucional también es desigual: solo un tercio

incorpora las reglas en marcos de gastos a mediano plazo, las instituciones fiscales independientes siguen siendo limitadas y poco más de la mitad de los países cuenta con fondos soberanos para mitigar la volatilidad de los ingresos.

### RECUADRO 1.1 Adopción, diseño y eficacia de las reglas fiscales (*continúa*)

Chile es un ejemplo de cómo diseño e instituciones sólidas se refuerzan mutuamente. Su regla de balance estructural, introducida en 2001, se basa en metodologías transparentes y comités de expertos independientes que estiman el PIB potencial y los precios del cobre a largo plazo. Esta estructura institucional ha dado credibilidad a la regla y ha permitido que la política fiscal opere de manera contracíclica en lugar de procíclica (Barreix y Corrales, 2019). Durante el auge de las materias primas de la década del 2000, Chile ahorró ingresos extraordinarios y acumuló importantes colchones fiscales. Cuando los precios del cobre se desplomaron en 2008, utilizó esos colchones para sostener la actividad sin comprometer la sostenibilidad (Céspedes et al., 2014). El resultado fue una posición fiscal más sólida, menor volatilidad del PIB y una credibilidad duradera. Asimismo, las reglas fiscales y una gestión prudente de la política fiscal permitieron

al gobierno proporcionar estímulos durante la pandemia sin poner en riesgo la sostenibilidad fiscal (Lam et al., 2023).

Sin embargo, los marcos eficaces no replican mecánicamente los modelos internacionales. Se adaptan a los desafíos nacionales y se basan en objetivos claros. Es esencial lograr el equilibrio adecuado entre cumplimiento y flexibilidad, preservando al mismo tiempo la simplicidad. En este proceso, la capacidad administrativa y estadística establece límites prácticos: no todos los países pueden aplicar diseños sofisticados ni gestionar múltiples reglas superpuestas. No obstante, las reglas más sencillas pueden seguir siendo efectivas porque proporcionan un punto de referencia transparente. Estos marcos han demostrado ser eficaces para respaldar los procesos de ajuste fiscal (Banco Mundial, 2026a).

#### Sector financiero: Los préstamos morosos permanecen contenidos, y la profundidad financiera continúa siendo desigual

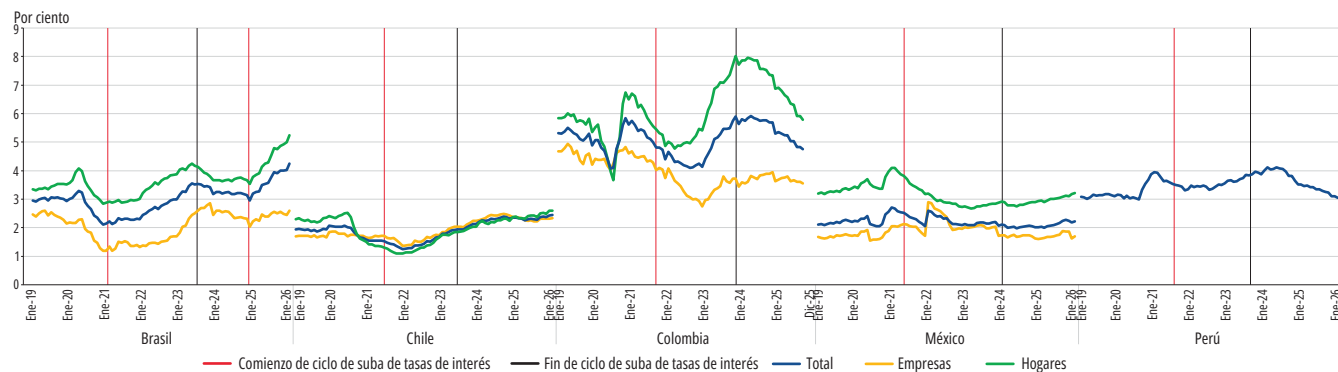
El ciclo de endurecimiento monetario que comenzó en 2022 elevó los costos de endeudamiento en toda ALC, lo que contribuyó a un aumento moderado de los préstamos en mora (NPLs por su sigla en inglés). Si bien varios bancos centrales han comenzado a relajar su política monetaria, el entorno financiero global sigue siendo restrictivo, limitando el ritmo de los recortes de las tasas domésticas. En general, datos recientes indican que se han contenido los riesgos relacionados con la calidad del crédito, y que no hay señales de estrés sistémico en la región. Al mismo tiempo, un crecimiento moderado del crédito en condiciones crediticias más restrictivas puede haber afectado mecánicamente los ratios de NPLs —tanto a través de los efectos de composición de la cartera como del denominador—, lo que sugiere que parte de la estabilidad o el aumento observados en los ratios de NPLs reflejan una expansión crediticia más débil y no un empeoramiento del riesgo subyacente para los prestatarios.

Brasil es la principal excepción. Los NPLs han aumentado gradualmente, reflejando los efectos

rezagados de las elevadas tasas de interés reales y las condiciones financieras menos favorables para los prestatarios más vulnerables. No obstante, los niveles de morosidad siguen siendo moderados en comparación con los estándares históricos. La sólida capitalización del sistema bancario y las reservas bancarias indican que la situación actual requiere un monitoreo continuo más que una preocupación significativa. Por el contrario, los indicadores de morosidad se han mantenido estables o han disminuido en otras economías importantes de ALC (como Colombia, México, Perú y Chile), respaldados por estándares crediticios prudentes y, en algunos casos, por un crecimiento económico más sólido (figura 1.17).

Las diferencias estructurales son más marcadas en la profundidad de los mercados domésticos de crédito privado. La profundidad del crédito privado es importante para el crecimiento, ya que influye en la inversión, la dinámica de las empresas y la productividad, mientras que el crédito poco profundo limita el emprendedurismo y el crecimiento sostenido impulsado por el sector privado. El crédito al sector privado se sitúa entre el 40 por ciento y el 60 por ciento del PIB en Brasil, Colombia, México y Perú, en línea con el promedio de las economías

**FIGURA 1.17** Proporción de préstamos morosos en relación con el total de préstamos brutos, ALC-5

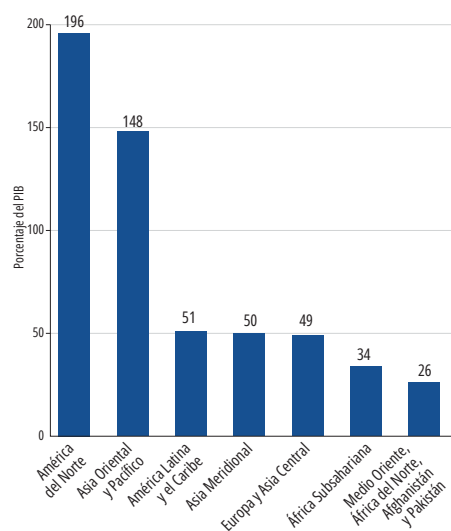


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en estadísticas nacionales.

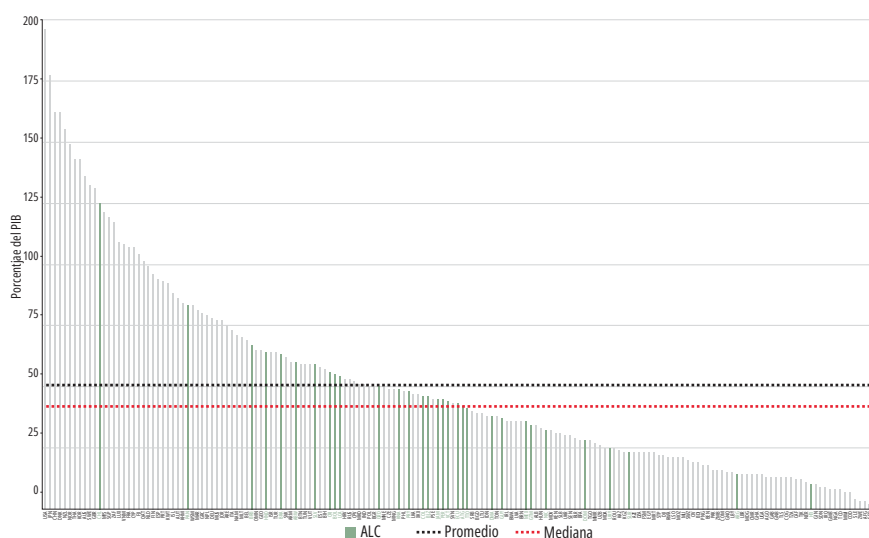
Nota: La deuda de los hogares se compone de hipotecas y préstamos de consumo. Los préstamos morosos son aquellos cuyos pagos contractuales están en mora, definidos como una mora de más de 90 días en el caso de Brasil, Chile, México y Perú, y de 30 días en el caso de Colombia. ALC = América Latina y el Caribe.

**FIGURA 1.18** Crédito doméstico al sector privado (porcentaje del PIB), por región y país

A. Crédito doméstico al sector privado, 2019, por región



B. Crédito doméstico al sector privado, 2019, por país



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe.

A. Los agregados regionales incluyen solo a los países que son miembros de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) o el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Grupo Banco Mundial.

B. El panel presenta datos de 170 países.

de ingresos medios. Chile se destaca, con un crédito al sector privado cercano al 125 por ciento del PIB, lo que refleja un sistema financiero profundo y sofisticado; su nivel de profundización se asemeja más al de economías dinámicas de Asia —donde el crédito al sector privado suele ubicarse entre el 120 por ciento y el 150 por ciento del PIB (como en la República de Corea y Singapur, e incluso por encima de esos niveles en Japón y China)— que al rango típico en ALC. En el otro extremo, el crédito al sector

privado en Argentina sigue siendo excepcionalmente bajo, en torno al 15 por ciento del PIB, lo que refleja una prolongada inestabilidad macroeconómica y el desplazamiento del crédito hacia el sector público. La reciente consolidación fiscal tras el cambio de administración podría contribuir a liberar recursos financieros para el sector privado, aunque una recuperación sostenida del crédito dependerá de la continuidad del proceso de estabilización macroeconómica (figura 1.18).

## Caribe y América Central

Algunas economías del Caribe y América Central superaron el desempeño de las de América Latina en 2024, aunque los resultados siguieron variando considerablemente entre los países dependientes del turismo y los exportadores de materias primas (tabla 1.1). Las economías basadas en el turismo han recuperado en general los niveles del PIB previos a la pandemia de COVID-19, impulsadas por el fuerte repunte de la llegada de turistas, aunque se prevé una moderación del crecimiento en el sector de servicios. Entre los exportadores de materias primas, Trinidad y Tobago y Surinam registraron marcadas contracciones durante la pandemia tras la caída de los precios internacionales, pero la actividad se recuperó en paralelo con la mejora de dichos precios. Guyana se destaca dentro de la región, ya que desde 2020 ha registrado un crecimiento del PIB excepcionalmente rápido y sostenido, impulsado por el aumento de la producción petrolera offshore. Esta expansión ha ido acompañada de un aumento de los ingresos fiscales, la mejora de los balances externos y una disminución

de la relación deuda pública-PIB, aunque el ritmo de crecimiento también subraya la importancia de mejorar la gestión de la inversión pública, fortalecer la capacidad institucional y asegurar que la riqueza petrolera se traduzca en un desarrollo amplio e inclusivo. Más allá de la dinámica macroeconómica de corto plazo, persisten desafíos de largo plazo en toda la región, en particular los relacionados con la productividad y la movilidad laboral. Estas limitaciones de largo plazo son particularmente graves en Haití, donde los reiterados shocks han erosionado severamente el bienestar de los hogares y el acceso a los servicios básicos. En el recuadro 1.2 se examinan más de cerca las evidencias recientes extraídas de encuestas telefónicas de alta frecuencia, que documentan cómo la inseguridad alimentaria, la disminución de los ingresos y las brechas en los servicios han agravado los desafíos de desarrollo en Haití.

La dinámica de la deuda pública sigue siendo heterogénea en el Caribe y América Central. Varios países han logrado reducir la relación deuda/PIB mediante una combinación de crecimiento económico y consolidación fiscal. En relación con los valores observados antes y durante la pandemia, Belice, Costa Rica, Jamaica, Santa Lucía, Barbados y Surinam muestran avances sustanciales en la reducción de la carga de la deuda (figura 1.19). Jamaica fortaleció su marco de gobernanza fiscal en 2025 al poner en pleno funcionamiento la Comisión Fiscal Independiente (IFC), sobre las bases establecidas por el Comité de Supervisión del Programa Económico (EPOC). Las primeras evaluaciones independientes de la credibilidad presupuestaria y el desempeño fiscal realizadas por la IFC han reforzado los avances en materia de transparencia y credibilidad de las políticas, apoyando la transición de Jamaica hacia un duradero marco fiscal basado en reglas. En Costa Rica, la disminución de los ratios de deuda refleja una consolidación más gradual y basada en reglas, anclada en la regla fiscal y los controles de gasto, respaldada por superávits primarios sostenidos y una mayor confianza del mercado. Este marco ha ayudado a estabilizar las finanzas públicas tras el aumento de la deuda relacionado con la pandemia y a fortalecer la credibilidad fiscal. Barbados y Belice redujeron la deuda mediante políticas decisivas y no

**TABLA 1.1 Estimaciones y pronósticos de crecimiento del PIB real en el Caribe y América Central**

País	2024	2025e	2026p
<b>Exportadores de materias primas</b>			
Trinidad y Tobago	2,5	0,8	0,7
Surinam	1,7	1,8	4,0
Guyana	43,8	15,4	16,3
<b>Turismo-dependientes</b>			
San Vicente y las Granadinas	4,1	3,6	3,0
Santa Lucía	4,7	1,3	1,9
Jamaica	-0,5	-0,4	-1,0
Granada	3,3	4,5	3,1
Dominica	2,1	3,1	2,8
Belice	3,5	1,5	2,4
Barbados	3,4	2,7	2,7
<b>Otros</b>			
Haití	-4,2	-2,7	0,6

Fuente: Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026).

Nota: Los valores de 2026 se basan en proyecciones (al 27 de marzo de 2026). e = estimación. p = pronóstico.

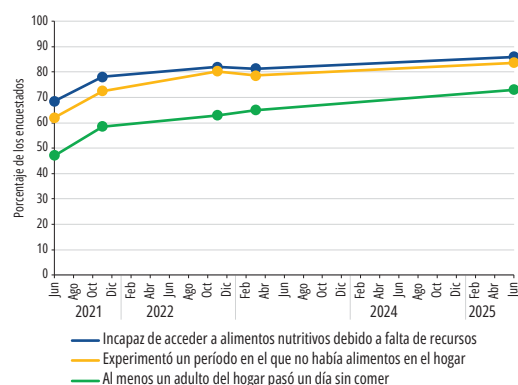
### RECUADRO 1.2 Los desafíos de desarrollo en Haití: nueva evidencia a partir de encuestas telefónicas

En los últimos cinco años, el bienestar de la población de Haití se ha seguido debilitando debido a múltiples shocks—crisis sanitarias, desastres naturales, e inseguridad—con inseguridad alimentaria en aumento. Si bien los conflictos y los disturbios sociales han dificultado la recopilación de datos de hogares mediante métodos tradicionales presenciales, seis rondas de encuestas telefónicas realizadas entre 2021 y 2025 permiten dar seguimiento a las condiciones de vida, el empleo y el acceso a servicios de los haitianos. La inseguridad alimentaria ha empeorado, incluso a medida que la crisis del COVID-19 se ha atenuado: por ejemplo, en 2025 alrededor de tres cuartas partes de la población vivía en hogares en los que al menos un adulto dejó de comer durante un día en el mes anterior, en comparación con aproximadamente la mitad en 2021 (figura B1.2.1). Durante el mismo período, la proporción de haitianos que reportaron poder satisfacer sus necesidades básicas

—tanto alimentarias como no alimentarias— se redujo a menos de la mitad, mientras que muchos hogares también liquidaron sus activos —un comportamiento que suele observarse solo en crisis profundas y prolongadas— debilitando su resiliencia financiera a largo plazo.

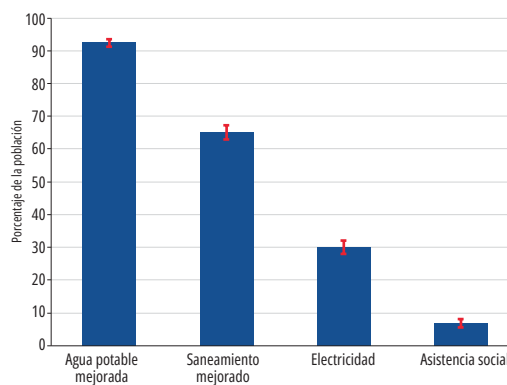
Los ingresos están disminuyendo y la pobreza laboral está en aumento en Haití, aun cuando los niveles generales de empleo se mantienen relativamente estables. Entre 2021 y 2025, la proporción de encuestados que se encontraban empleados se mantuvo en torno a 4 de cada 10. Entre quienes trabajaban, alrededor de 6 de cada 10 eran trabajadores por cuenta propia y cerca de 7 de cada 10 se desempeñaban en el sector servicios. Sin embargo, los ingresos laborales han caído. Entre las personas que vivían en hogares con ingresos salariales, ingresos por cuenta propia no agrícolas e ingresos agrícolas en el año anterior, más de 7 de cada 10 reportaron una

**FIGURA B1.2.1 Seguridad alimentaria en Haití, 2021-25**



**Fuente:** Encuesta telefónica de alta frecuencia en Haití, rondas 1-5.  
**Nota:** Los indicadores registran si cada situación de inseguridad alimentaria se presentó en el hogar en los 30 días anteriores a la encuesta. Se han aplicado ponderaciones a nivel individual, por lo que la suma de las ponderaciones equivale al número de personas de 18 años o más en hogares con teléfono móvil.

**FIGURA B1.2.2 Acceso a los servicios básicos en Haití, 2025**



**Fuente:** Encuesta telefónica de alta frecuencia en Haití, ronda 5.  
**Nota:** Los criterios de agua y saneamiento mejorado corresponden a los estándares del Programa Conjunto de Monitoreo del Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento (JMP). La asistencia social incluye transferencias monetarias, en alimentos y en especie provenientes del gobierno, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales u organizaciones religiosas. Se han aplicado ponderaciones a nivel individual, por lo que la suma de las ponderaciones equivale al número de personas de 18 años o más en hogares con teléfono móvil. Las bandas de error representan intervalos de confianza del 95 por ciento.

### RECUADRO 1.2 Los desafíos de desarrollo en Haití: nueva evidencia a partir de encuestas telefónicas (continúa)

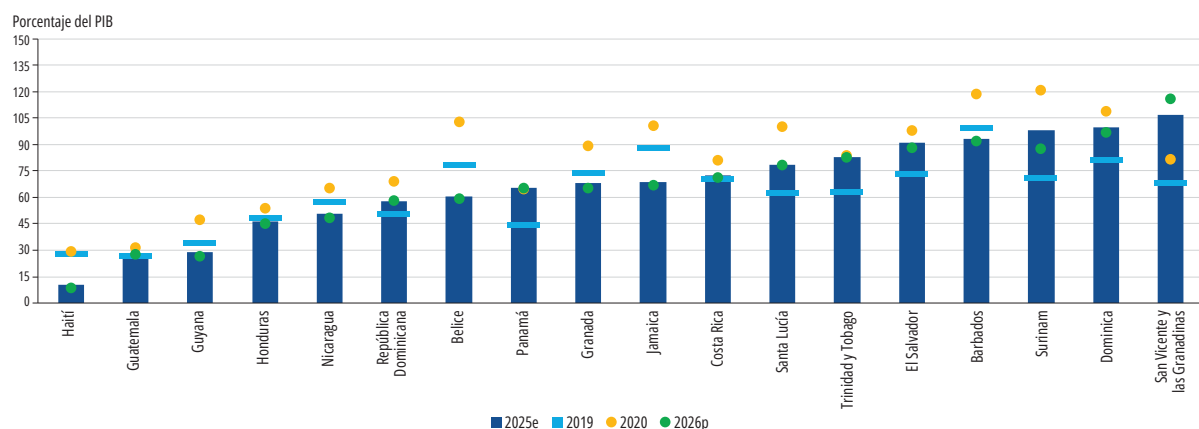
reducción o pérdida de ingresos en cada una de estas fuentes al momento de la encuesta en 2025. Con los ingresos no laborales —incluidas las remesas— sufriendo una disminución similar, las posibilidades de los hogares de sostener su seguridad económica parecen cada vez más limitadas.

Las importantes brechas en el acceso a servicios básicos exponen a la población haitiana a la pobreza no monetaria (figura B1.2.2). En 2025, solo el 65 por ciento de la población contaba con acceso a saneamiento mejorado y apenas el 30 por ciento tenía acceso a electricidad de algún tipo en su hogar. Aunque el acceso a agua potable mejorada era más generalizado, poco más de la mitad de los haitianos dependía del agua embotellada o de cisternas, mecanismos de distribución que podrían verse interrumpidos por la inseguridad. La cobertura de la asistencia social quedó eclipsada por la magnitud de los shocks y la inseguridad alimentaria: solo el 6,9 por ciento de

la población vivía en un hogar que recibía algún tipo de asistencia social de cualquier fuente en el año anterior.

Abordar las brechas en servicios e infraestructura podría contribuir a la generación de empleo productivo y a la reducción de la pobreza. La ampliación de la asistencia social y del acceso a servicios puede mejorar el bienestar de la población haitiana en el corto plazo, al protegerla frente a la inseguridad alimentaria severa. Sin embargo, la inversión en infraestructura también puede generar efectos de largo plazo. Por ejemplo, el acceso a electricidad puede conectar a los hogares con mercados de insumos y productos, así como facilitar el uso de equipos que aumenten la productividad en sectores prioritarios como la agroindustria, los textiles y las finanzas digitales. En este sentido, ampliar el acceso a servicios clave podría sentar las bases para la creación de empleos más productivos, el desarrollo del capital humano y la reducción sostenida de la pobreza.

FIGURA 1.19 Stock de deuda del gobierno general en el Caribe y América Central

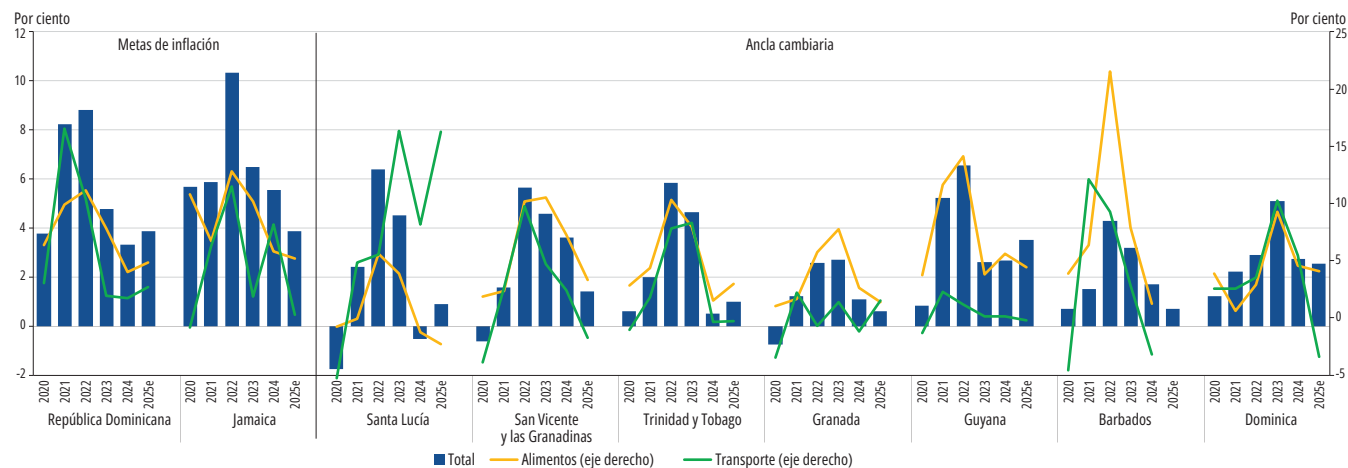


Fuentes: Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026).

Nota: Los valores para 2026 se basan en proyecciones (al 27 de marzo de 2026). e = estimación; p = pronóstico; PIB = producto interno bruto.

solo mediante un ajuste gradual. Barbados combinó la reforma fiscal con una reestructuración integral de la deuda que redujo los costos de intereses, mientras que Belice redujo la deuda externa a través de un

canje de deuda por actividades de conservación de la naturaleza vinculadas a la conservación marina. En ambos casos, las acciones visibles ayudaron a consolidar la credibilidad y apoyar la recuperación.

**FIGURA 1.20 Inflación en el Caribe y América Central**

Fuentes: Macro Poverty Outlook del Banco Mundial (Spring Meetings 2026); Banco Central del Caribe Oriental; la Oficina de Estadísticas de Guyana; Servicio de Estadística de Barbados; Fondo Monetario Internacional (FMI); y cálculos del personal del Banco Mundial.

Nota: e = estimación.

Al mismo tiempo, algunas economías caribeñas altamente endeudadas siguen enfrentando dificultades para lograr una sostenibilidad de la deuda duradera, mientras que los países productores de petróleo, como Guyana, enfrentan la tarea adicional de gestionar la volatilidad de la recaudación y evitar políticas procíclicas a medida que las finanzas públicas se expanden rápidamente.

La inflación aumentó bruscamente en el Caribe en 2022, impulsada por el alza de los precios internacionales de los alimentos y los combustibles, aunque los países con regímenes de tipo de cambio fijo pudieron amortiguar mejor estos shocks que aquellos que operan bajo esquemas de metas de inflación. Desde 2023, la normalización de los precios internacionales ha contribuido a una amplia disminución de las presiones inflacionarias en toda la región (figura 1.20).

En este contexto, los desarrollos recientes relacionados con el conflicto en Medio Oriente introducen una incertidumbre adicional para las economías del Caribe y Centroamérica a través de distintos canales. La exposición varía según la posición del país en los mercados energéticos y de alimentos. Al mismo tiempo, para economías cuyos modelos de crecimiento dependen en gran medida de los servicios —especialmente el turismo—, los cambios en la demanda global, los costos de los viajes aéreos

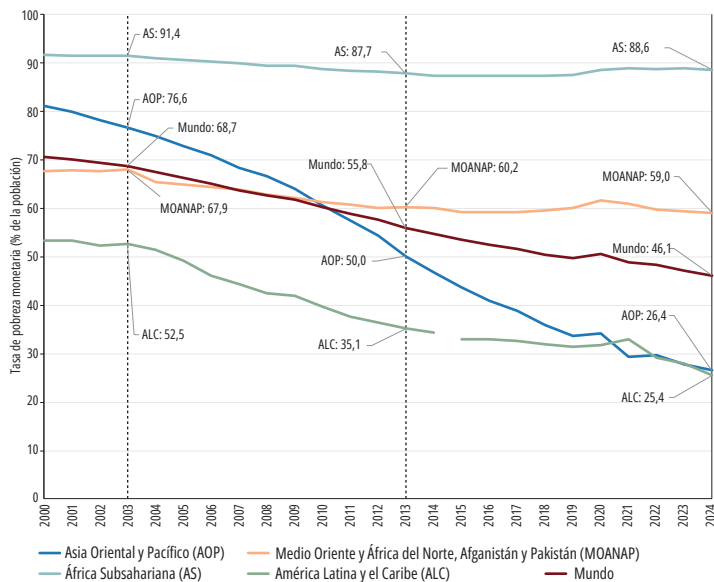
y un entorno global a corto plazo más cauteloso representan una fuente adicional de vulnerabilidad. Donde estos canales se cruzan, los shocks externos pueden agravarse, subrayando la sensibilidad de las perspectivas de crecimiento ante los desarrollos globales y reforzando la importancia de políticas que construyan resiliencia, diversificación y colchones adecuados.

## Mercados laborales, informalidad, pobreza y desigualdad

### La desaceleración económica limita la reducción de la pobreza

Históricamente, los avances sociales en indicadores clave —en particular la pobreza monetaria— han estado estrechamente vinculados al desempeño económico en las economías emergentes. En América Latina y el Caribe, la tasa de pobreza disminuyó de manera pronunciada durante la “década dorada” de 2003-13, caracterizada por altos precios de las materias primas y un sólido crecimiento económico, con una reducción total de 17,4 puntos porcentuales. Aproximadamente un tercio de esta caída respondió

**FIGURA 1.21 Dinámica regional de los índices de pobreza**



Fuentes: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en "Regional Poverty and Inequality Update, Latin America and the Caribbean, October 2025" (Práctica Global de Pobreza y Equidad del Grupo Banco Mundial). Los datos correspondientes a la región de ALC se extrajeron del Laboratorio de Equidad para ALC del Grupo Banco Mundial, mientras que los datos correspondientes a otras regiones se extrajeron de la Plataforma de Pobreza y Desigualdad (PIP) del Grupo Banco Mundial. Actualizado el 27 de marzo de 2026.

Nota: En el gráfico se utiliza una línea de pobreza para los países de ingreso mediano alto de USD 8,30 al día en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2021. Las líneas verticales discontinuas marcan la "década dorada" de la reducción de la pobreza ALC. El agregado regional de ALC se basa en 18 países de la región para los que se disponía de microdatos a nivel nacional. En los casos en que no se disponía de datos, los valores se han estimado utilizando una combinación de métodos, incluidas microsimulaciones, y luego se han agrupado para crear estimaciones regionales. Debido a las considerables revisiones metodológicas realizadas en la encuesta oficial de hogares de México en 2016, que dieron lugar a una discontinuidad en la serie de pobreza, a partir de 2015 se ha introducido una interrupción en la serie de ALC-18.

a mejoras en la distribución del ingreso, mientras que los dos tercios restantes fueron impulsados por el crecimiento económico (Banco Mundial, 2019). Cabe destacar que, dentro del componente de crecimiento, apenas un tercio (cerca del 20% de la reducción total de la pobreza) se asoció con ganancias de ingreso más permanentes, de carácter estructural, mientras que los dos tercios restantes (aproximadamente el 45% de la reducción total) provinieron de mejoras cíclicas y transitorias. Esta descomposición pone de relieve la fragilidad de los avances sociales logrados en el pasado y la vulnerabilidad de los indicadores en materia de pobreza ante las fluctuaciones de corto plazo de la actividad económica.

A medida que el auge impulsado por factores externos se atenuó y el crecimiento se desaceleró después de 2013, el ritmo de reducción de la pobreza se desaceleró notablemente: la pobreza cayó apenas 9,7

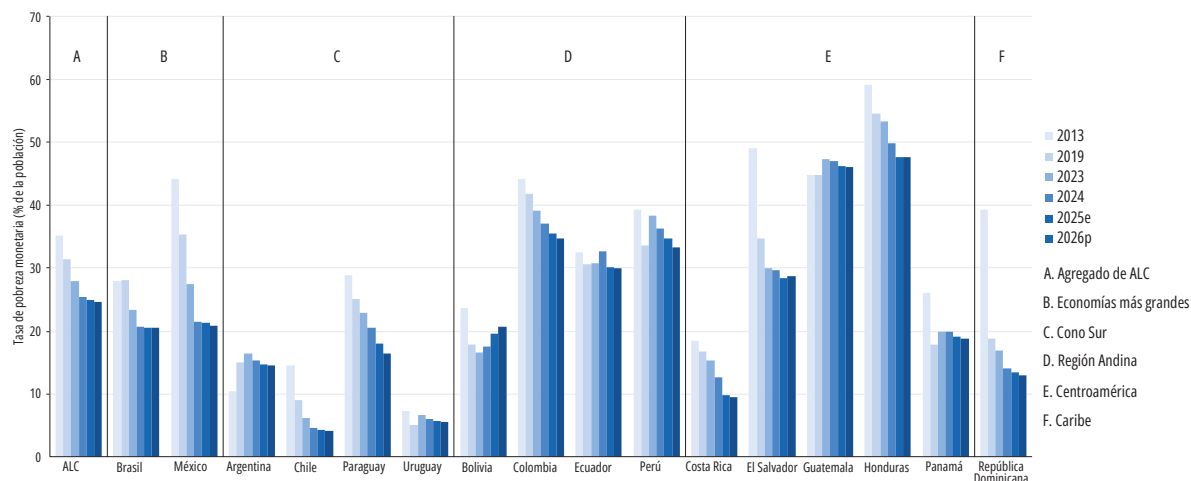
puntos porcentuales entre 2013 y 2024 (figura 1.21). Por el contrario, las regiones que mantuvieron un crecimiento más sólido y sostenido del PIB y de la productividad laboral —especialmente Asia oriental y el Pacífico— continuaron reduciendo la pobreza rápidamente durante ambos períodos. Desde entonces, impulsada en gran medida por el sólido desempeño de China, la región de Asia oriental y el Pacífico ha convergido con América Latina y el Caribe en materia de pobreza, subrayando el papel central del crecimiento sostenido como motor del progreso social duradero.

De cara al futuro, las recientes revisiones a la baja de las proyecciones de crecimiento en ALC apuntan a una mayor desaceleración en el ritmo de reducción de la pobreza (figura 1.22). La desaceleración del crecimiento económico implica que el principal motor del progreso social del pasado operará con menor intensidad en los próximos años. Este desafío se ve agravado por el reducido espacio fiscal de muchos países, que restringe el margen para compensar un crecimiento más débil mediante un incremento de las transferencias sociales. Los elevados niveles de deuda pública y los persistentes déficits fiscales limitan la capacidad de los gobiernos para ampliar los programas existentes o introducir nuevos, lo que reduce los colchones disponibles para mitigar el impacto del menor crecimiento sobre los hogares vulnerables.

Estas limitaciones son particularmente relevantes en una región donde la pobreza sigue siendo generalizada entre los trabajadores con bajos niveles de educación y escasa inserción en el mercado laboral formal (figura 1.23). En ALC, la pobreza se concentra de manera desproporcionada entre las personas con bajo nivel educativo, los trabajadores informales y quienes se desempeñan en empleos por cuenta propia o en formas de trabajo precarias e inestables. Este perfil laboral reduce el acceso a ganancias sostenidas de productividad y al crecimiento de los salarios formales, lo que acentúa la vulnerabilidad de los indicadores de pobreza ante la desaceleración económica y frena el ritmo de los avances sociales futuros.

Para comprender por qué la pobreza persiste entre los trabajadores informales y con bajo nivel educativo, es preciso ir más allá de los resultados agregados de crecimiento y examinar la estructura de los mercados

**FIGURA 1.22 Tasas de pobreza en las economías de América Latina y el Caribe**



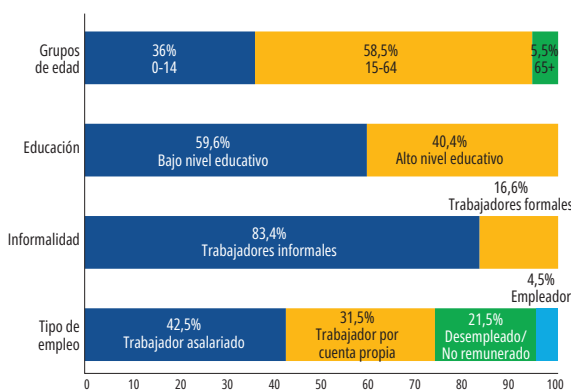
Fuente: Macro Poverty Outlook (Spring Meetings 2026), Banco Mundial.

Nota: En el gráfico se utiliza una línea de pobreza para los países de ingreso mediano alto de USD 8,30 al día en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2021. En el caso de Argentina, los datos solo tienen cobertura urbana. En el caso de República Dominicana, México, Paraguay, Uruguay y el agregado de ALC, debido a cambios metodológicos y en las encuestas, el valor de 2013 no es totalmente comparable con el resto de la serie. En el caso de Paraguay y Uruguay, debido a cambios metodológicos y en las encuestas, los valores a partir de 2023 no son totalmente comparables con el resto de la serie. Para Chile, se utiliza el valor de 2017 para 2019 y el de 2022 para 2023. Para Guatemala, se utiliza el valor de 2014 para 2013 y 2019. El agregado regional de ALC se basa en 18 países de la región para los que se disponía de microdatos a nivel nacional. En los casos en que no se disponía de datos, los valores se han estimado utilizando una combinación de métodos, incluidas microsimulaciones, y luego se han agrupado para crear estimaciones regionales. Actualizado el 27 de marzo de 2026. e = estimación. p = pronóstico. ALC = América Latina y el Caribe.

laborales y los métodos de medición del bienestar. En el recuadro 1.3 se analiza por qué la informalidad laboral —en particular el empleo por cuenta propia en microempresas— sigue siendo generalizada en ALC, con énfasis en el papel de los atributos no monetarios del trabajo, las preferencias de los trabajadores y los bajos retornos del empleo formal. El análisis complementario del recuadro 1.4 examina cómo se evalúa la desigualdad en las economías altamente informales, y muestra que las mediciones basadas en el ingreso pueden sobreestimar las disparidades subyacentes en el bienestar, mientras que los indicadores de consumo ofrecen una imagen más precisa en contextos caracterizados por la volatilidad del ingreso y la informalidad. En conjunto, estos enfoques ayudan a identificar los canales estructurales mediante los cuales el bajo crecimiento se traduce en pobreza persistente y escasa movilidad social.

Del mismo modo, la tasa de desempleo enmascara dinámicas importantes relacionadas con la informalidad, la pobreza y la productividad. La tasa de desempleo en América Latina y el Caribe se ha mantenido relativamente contenida. En 2024, el desempleo se ubicaba en general por debajo del pico pandémico y, en varios países, cerca de los niveles previos a la pandemia, lo que refleja cierta resiliencia

**FIGURA 1.23 Composición de la población pobre en América Latina y el Caribe**



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en "Regional Poverty and Inequality Update, Latin America and the Caribbean, October 2025" (Práctica Global de Pobreza y Equidad del Grupo Banco Mundial). Los datos correspondientes a la región de América Latina y el Caribe proceden de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: El agregado regional de ALC se basa en 18 países de la región para los que se disponía de microdatos. En los casos en que no se disponía de datos, los valores se han estimado utilizando una combinación de métodos, incluidas microsimulaciones, y luego se han agrupado para crear estimaciones regionales. Los niveles educativos se definen de la siguiente manera: el bajo nivel educativo incluye a las personas sin educación formal o que completaron la educación primaria, y el alto nivel educativo incluye a quienes completaron la educación secundaria o terciaria. La informalidad se mide entre las personas de 15 a 64 años que trabajan y se refiere a los trabajadores que no tienen seguro de pensiones relacionado con el trabajo, con definiciones específicas de cada país aplicadas según sea necesario. En Argentina, los trabajadores informales incluyen a los asalariados sin seguro de pensión y los trabajadores no remunerados sin educación terciaria completa. En México, los trabajadores que no tienen beneficios del seguro médico relacionado con el trabajo se clasifican como informales. En Honduras, los trabajadores informales incluyen a los trabajadores no remunerados sin educación terciaria o, si tienen educación terciaria, a los empleados de pequeñas empresas privadas, así como a los trabajadores asalariados con educación limitada que trabajan en pequeñas empresas privadas.

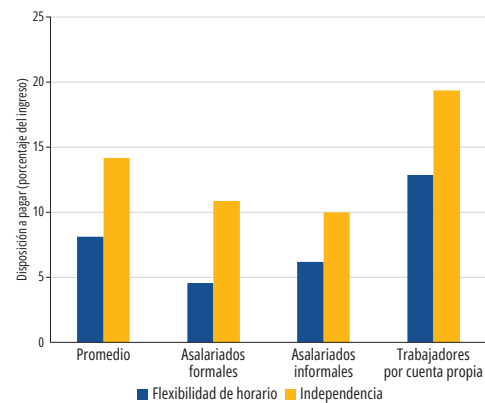
### RECUADRO 1.3 ¿Por qué persiste la informalidad? El atractivo del trabajo por cuenta propia

La proporción de trabajadores considerados “informales” en América Latina y el Caribe (ALC) —tanto emprendedores como trabajadores asalariados informales— sigue siendo persistentemente alta, y representa entre el 55 % y el 60 % de la fuerza laboral. Las causas y consecuencias de este alto nivel de informalidad siguen siendo objeto de amplio debate: ¿Por qué es tan persistente? ¿Qué tan perjudicial es para los trabajadores? ¿En qué medida contribuye al estancamiento del crecimiento en ALC? En el próximo informe del Banco Mundial, *Why Labor Formality Persists: Self-Employment and Job Quality in LAC*, se analizan estas preguntas (Beylis, Maloney et al., de próxima publicación).

El empleo por cuenta propia en empresas de hasta 5 trabajadores (las llamadas microempresas) es el núcleo de la actividad en el sector informal. La gran mayoría de los trabajadores informales se desempeña en este tipo de empresas, y la incidencia de la informalidad en un país refleja en gran medida el peso de las microempresas en su estructura productiva. Por ello, para comprender la persistencia de la informalidad en América Latina y el Caribe, es necesario entender por qué persisten las microempresas informales.

Esto, a su vez, requiere comprender por qué los trabajadores optan por el microemprendimiento, lo que inevitablemente exige explorar qué consideran un buen empleo. Si bien la calidad del empleo suele asociarse con el acceso a protecciones de la seguridad social, esta definición se considera desde hace mucho tiempo inadecuada en las economías avanzadas, y lo es igualmente en los países en desarrollo. En un trabajo canónico, Rosen (1983) destacó que el mercado laboral se equilibra tanto en función de los ingresos como de los atributos no monetarios del trabajo, que incluyen las protecciones laborales formales, así como características como la autonomía (ser el propio jefe) y la flexibilidad. De hecho, en el Estudio sobre la Calidad del Empleo en Estados

**FIGURA B1.3.1 Disposición a pagar por atributos del empleo**



Fuente: Beylis, Garin et al., de próxima publicación.

Nota: Promedio aritmético de siete países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú.

Unidos de 2025 se identifica estos atributos como dos de las cinco características del empleo de calidad (Gallup et al., 2025).

Los trabajadores autónomos de América Latina y el Caribe valoran en igual medida que sus pares de las economías avanzadas la autonomía y el control sobre su propio trabajo. Las encuestas indican que el 80% de los trabajadores asalariados en México y la República Dominicana afirman que preferirían trabajar por cuenta propia, un porcentaje considerablemente superior al ya de por sí elevado 50% que prevalece en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Se observan resultados similares entre trabajadores de empresas familiares en África (Cerkez et al., 2024; Falco et al., 2015), y Asia y Europa oriental, lo que sugiere que el atractivo del trabajo por cuenta propia no es un fenómeno que se circunscriba a América Latina y el Caribe.

Mediante el uso de métodos de última generación basados en experimentos de elección discreta,

### RECUADRO 1.3 ¿Por qué persiste la informalidad? El atractivo del trabajo por cuenta propia (continúa)

Beylis, Garín et al. (de próxima publicación) estiman la disposición a pagar por distintos atributos y beneficios laborales en siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú), utilizando paneles de trabajadores representativos a nivel nacional. Los autores encuentran valoraciones considerables tanto para la flexibilidad (8,1 % de los ingresos) como para la independencia (14,2 %). Otra conclusión importante del análisis —en consonancia con la bibliografía sobre las economías avanzadas— es que los trabajadores tienden a ocupar empleos que se ajustan a sus preferencias. Es decir, los trabajadores que más valoran estos atributos se encuentran en empleos que ofrecen estas comodidades (figura B1.3.1). Por ejemplo, los trabajadores que actualmente trabajan por cuenta propia valoran la flexibilidad horaria más del doble que los trabajadores asalariados (12,9 % frente al 5,4 %) y la independencia casi el doble que los trabajadores asalariados (19,3 % frente al 10,3 %).

La concentración resultante de los trabajadores en la informalidad es, entonces, el resultado de decisiones que maximizan el bienestar individual, no la productividad agregada. Cabe subrayar que decir que estos trabajadores eligen empleos informales no implica que estén satisfechos o sean necesariamente felices, sino únicamente que no estarían mejor en los empleos asalariados formales para los que están calificados, dado su escaso capital humano y la baja productividad del sector formal.

¿Está condenada entonces la región a un sector informal sobredimensionado y un crecimiento estancado? No necesariamente. Tanto entre países como al interior de cada uno, la proporción de trabajadores por cuenta propia disminuye de manera sistemática con el desarrollo. Este patrón es consistente con el aumento del costo de oportunidad de los atributos no monetarios del

trabajo por cuenta propia a medida que aumenta la productividad de los empleos asalariados formales.

Por lo tanto, *las políticas que inclinen la relación costo-beneficio a favor del empleo formal impulsarán aumentos de productividad*. La brecha entre contribuciones y beneficios puede obedecer a múltiples razones vinculadas al diseño y la eficacia de los sistemas de protección social, lo que genera incentivos para optar por el trabajo por cuenta propia. Dado que los trabajadores optimizan a nivel del hogar y no a nivel individual, si un miembro paga contribuciones para beneficios de salud que cubren a toda la familia, una segunda contribución equivale a un impuesto puro. Del mismo modo, los trabajadores con bajo nivel educativo suelen alternar entre distintos tipos de empleo; por ello, pese a contribuir a un sistema de pensiones durante períodos de empleo formal, es posible que nunca reúnan los requisitos para acceder a una jubilación (Maloney, 1999). A esto se suma que los fondos de pensiones frecuentemente saqueados reducen el rendimiento esperado. La expansión de los programas universales de pensiones y seguros de salud reduce el valor relativo de los beneficios asociados al empleo formal (Bosch y Campos-Vázquez, 2014; Levy, 2008). En la publicación del Banco Mundial (*In*) *Formalizing Work: Taxes, Benefits and Incentives in Latin America and the Caribbean* (Fietz et al., 2025) se estima el impuesto implícito que recae sobre los trabajadores formales en el caso extremo en que las contribuciones a la seguridad social no tienen ningún valor percibido, y se cuantifica su probable impacto en la asignación sectorial, mostrando que dicho impuesto puede ser considerablemente elevado.

Del mismo modo, *las políticas que apoyan a las empresas más productivas para que alcancen su pleno potencial —determinado por su capacidad empresarial— contribuyen a la creación de empleo formal y a la reducción del informal*. La relajación de las restricciones crediticias para las empresas

### RECUADRO 1.3 ¿Por qué persiste la informalidad? El atractivo del trabajo por cuenta propia (continúa)

formales permite que las más productivas se expandan de manera significativa, atrayendo trabajadores con mejores salarios y desplazando a los emprendedores menos eficientes (Beylis et al., 2026).

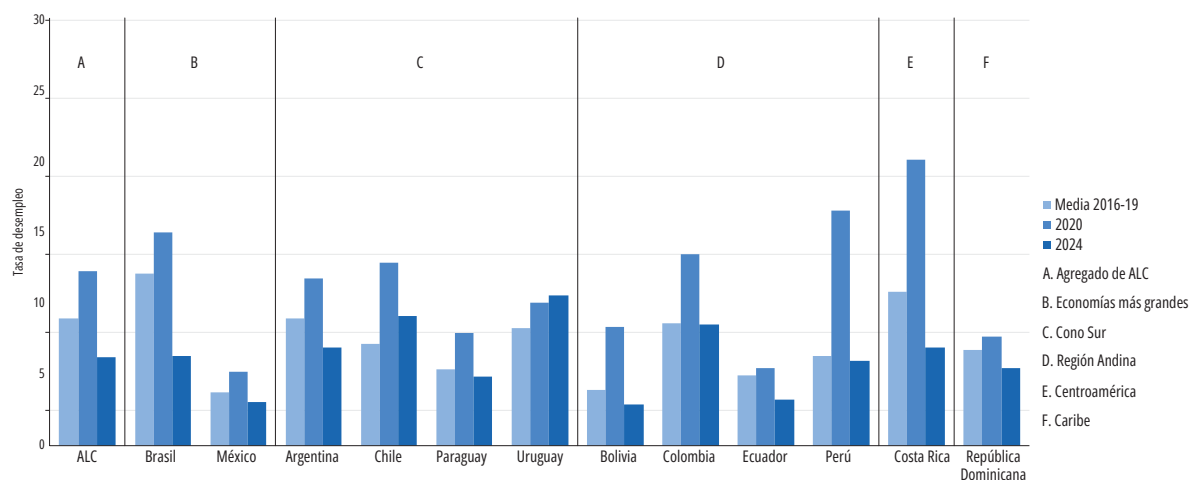
*El fortalecimiento de las capacidades empresariales y de los trabajadores impulsa significativamente la productividad, en particular en las empresas más grandes, lo que aumenta la demanda de trabajadores y eleva sus salarios (Beylis et al., 2026). A medida que aumentan los salarios formales, los microempresarios informales abandonan sus microempresas y se incorporan al trabajo asalariado formal, ya que los salarios más altos en el sector formal compensan con creces el valor de los atributos no monetarios del trabajo que resignan.*

*Las regulaciones escalonadas por tamaño de empresa deben reformarse. Como han documentado Eslava*

y Meléndez (de próxima publicación) en un amplio conjunto de países de América Latina y el Caribe, persisten numerosas políticas de este tipo que distorsionan las trayectorias naturales de crecimiento de las empresas productivas, ya que al expandirse, estas enfrentan saltos abruptos en su carga impositiva, sus contribuciones y sus obligaciones regulatorias.

*Gravar la riqueza, no a las empresas. Las altas tasas del impuesto sobre la renta de las sociedades en América Latina y el Caribe, sumadas a un entorno empresarial complejo, incentivan la evasión y desalientan la inversión. Vuletin (2025) aboga por reducir las tasas del impuesto corporativo para alinearse con otros mercados emergentes, fortalecer su cumplimiento, promover asociaciones público-privadas para la recaudación de impuestos y reorientar la carga tributaria hacia los impuestos sobre la propiedad como una forma más eficaz de gravar la riqueza.*

**FIGURA 1.24 Tasas de desempleo en las economías de América Latina y el Caribe**



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en LAC Equity Lab y LABLAC (CEDLAS-Banco Mundial).

Nota: La fuerza laboral incluye tanto a las personas empleadas como a las que buscan trabajo activamente (es decir, los desempleados). La tasa de desempleo refleja la proporción de la fuerza laboral que está desempleada. En este gráfico, la mayoría de los puntos de datos se basan en información del tercer trimestre de cada año. Las excepciones incluyen a Colombia, Costa Rica y Ecuador, donde los datos se extraen del cuarto trimestre; y Bolivia, Uruguay y el agregado regional para ALC, donde los datos corresponden al segundo trimestre. A partir de 2021, debido a cambios metodológicos, los valores reportados para Colombia y Ecuador no son totalmente comparables con los de años anteriores. En el caso de Paraguay, los valores a partir de 2022 tampoco son totalmente comparables con períodos anteriores. En el caso de Uruguay, los valores de 2016-19, 2020 y 2024 no son totalmente comparables entre sí debido a cambios metodológicos y deben considerarse indicativos. ALC = América Latina y el Caribe.

### RECUADRO 1.4 Repensar la medición de la desigualdad en los MEED: El papel del consumo

Una preocupación de larga data en el análisis de la desigualdad en los mercados emergentes y las economías en desarrollo (MEED), incluidos los de América Latina y el Caribe (ALC), es que estas economías parecen presentar niveles de desigualdad significativamente mayores que las economías avanzadas. La evidencia comparativa muestra sistemáticamente que las medidas de desigualdad basadas en los ingresos en los MEED, especialmente en ALC, son notablemente más altas que las observadas en las economías avanzadas pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

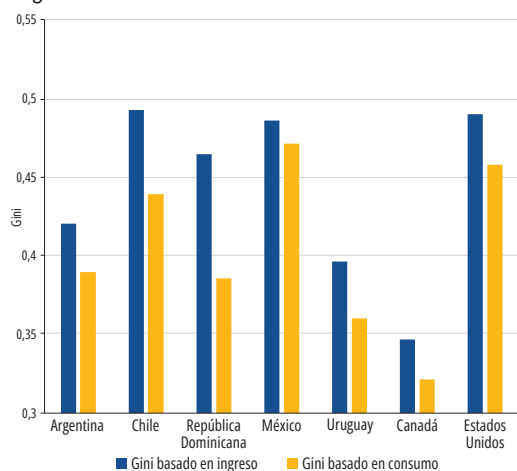
La evidencia comparada entre países también sugiere que la desigualdad tiende a disminuir a medida que aumenta el PIB per cápita. Este patrón es ampliamente coherente en términos

generales con la hipótesis de Kuznets, según la cual la desigualdad aumenta inicialmente durante las primeras etapas de la transformación estructural y disminuye posteriormente cuando las economías alcanzan niveles de ingreso más altos. Sin embargo, una creciente literatura ha puesto de relieve que los ingresos suelen medirse de manera imperfecta en los MEED, lo que dificulta las comparaciones de la desigualdad entre países.

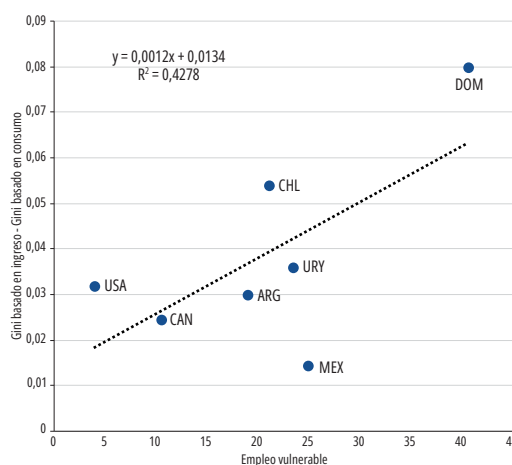
Los altos niveles de informalidad laboral son una fuente central de esta medición deficiente. Con frecuencia, los ingresos informales no se declaran o se registran de manera incompleta en las encuestas de hogares, y a menudo son volátiles debido a la exposición a perturbaciones transitorias. En muchos MEED, la informalidad representa más de la mitad del empleo total y una proporción considerable de la producción, lo que

**FIGURA B1.4.1 Comparación de las medidas de desigualdad basadas en el ingreso y en el consumo**

*A. Índice de Gini basado en el ingreso y en el consumo utilizando encuestas de gastos de los hogares*



*B. Relación entre la brecha ingreso-consumo en la medición de la desigualdad y el empleo vulnerable*



Fuentes: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en encuestas de gastos de los hogares de los países seleccionados: Argentina – Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGHO 2017/18); Bolivia – Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF 2016); Canadá – Encuesta sobre el gasto de los hogares (SHS 2019); Chile – Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF 2017); República Dominicana: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIH, 2018); México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, 2018); Uruguay – Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENIGH 2016); Estados Unidos – Encuesta de gastos del consumidor (CES 2021).

Notas: El empleo vulnerable se refiere a los trabajadores familiares contribuyentes y los trabajadores por cuenta propia, expresados como porcentaje del empleo total.

#### **RECUADRO 1.4 Repensar la medición de la desigualdad en los MEED: El papel del consumo (continúa)**

convierte a los ingresos en un momento dado en un indicador impreciso del bienestar subyacente. En consecuencia, las medidas de desigualdad basadas en los ingresos pueden sobreestimar las disparidades persistentes, en particular en el extremo inferior de la distribución.

Debido a estos desafíos, una creciente literatura sostiene que el consumo debe utilizarse junto con los ingresos al evaluar la desigualdad, especialmente en economías con grandes sectores informales. El consumo se relaciona más estrechamente con los ingresos permanentes —concepto central de la hipótesis del ingreso permanente— y es menos sensible a las fluctuaciones de los ingresos a corto plazo. En consonancia con esta visión, la desigualdad basada en el consumo suele ser inferior que la basada en los ingresos.

En este recuadro se presentan hallazgos empíricos sobre dos dimensiones. En primer lugar, en un conjunto de países como Argentina, Chile, México, República Dominicana, Uruguay, Canadá y Estados Unidos, los coeficientes de Gini basados en el consumo son uniformemente más bajos que los coeficientes de Gini basados en el ingreso (figura B1.4.1, panel A). Este patrón se mantiene no solo en los MEED, sino también en las economías avanzadas, aunque la brecha es notablemente mayor en los primeros, lo que sugiere que la medición errónea de los ingresos es más pronunciada donde la informalidad y la volatilidad de los ingresos son mayores.

En segundo lugar, la diferencia entre la desigualdad medida por el ingreso y la desigualdad medida por el consumo se relaciona sistemáticamente con la estructura del mercado laboral. En el panel B de la figura B1.4.1 se muestra una fuerte asociación positiva entre la brecha (el coeficiente de Gini de los ingresos menos el Gini del consumo) y el empleo vulnerable, definido como la proporción

que representan los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados en el empleo total. Los países con mayor empleo vulnerable —un indicador de informalidad e inestabilidad de ingresos— exhiben una mayor divergencia entre ambas medidas de desigualdad. Esta relación es coherente con el comportamiento de suavización del consumo y con la noción de que las mediciones de ingresos en las economías altamente informales tienden a sobreestimar la desigualdad subyacente en el bienestar.

Estos hallazgos tienen implicaciones importantes para la interpretación de la desigualdad en los MEED, particularmente en ALC. Cuando la desigualdad se mide utilizando el ingreso, los MEED parecen ser aproximadamente el doble de desiguales que las economías avanzadas. Sin embargo, cuando se mide utilizando el consumo, esta diferencia es considerablemente menor. Esto no implica que la desigualdad en los MEED sea baja o irrelevante. Más bien, subraya la importancia de la elección del indicador: en contextos caracterizados por una elevada informalidad y volatilidad de los ingresos, las mediciones de la desigualdad basada en el ingreso pueden sobreestimar las disparidades en los niveles de bienestar de largo plazo.

En términos más generales, los resultados subrayan la importancia de basarse en indicadores de bienestar complementarios, y no solo en el ingreso, al evaluar la desigualdad en los MEED. Mejorar el diseño de las encuestas de hogares, lograr una mejor integración de los datos administrativos y reducir sostenidamente la informalidad laboral son condiciones necesarias no solo para reducir la desigualdad en sí misma, sino también para medir con mayor precisión su magnitud real. Ello permitirá contar con un panorama más fiel de las diferencias de bienestar y sentar bases más sólidas para el diseño de políticas.

de la participación laboral a pesar de la reciente desaceleración del crecimiento (figura 1.24). Al mismo tiempo, la tasa de desempleo es un indicador de alcance restringido que no diferencia entre empleo formal e informal, ni capta los cambios en la calidad del trabajo, los ingresos o la estabilidad laboral. En las economías con alto grado de informalidad, el ajuste del mercado laboral tiende a manifestarse mediante el desplazamiento hacia el trabajo por cuenta propia y las actividades informales, antes que a través de un aumento del desempleo. Como resultado, las tasas de desempleo relativamente estables pueden coexistir con un crecimiento débil de la productividad, una dinámica de ingresos reales más débil y una reducción más lenta de la pobreza, lo que pone de relieve la distinción entre cantidad y calidad del empleo que caracteriza a los mercados laborales de la región.

## Acuerdos comerciales, acceso a los mercados y diversificación: Lecciones para América Latina y el Caribe

### El comercio internacional como herramienta de desarrollo

El comercio internacional sigue siendo un motor fundamental del desarrollo económico a largo plazo. Un sólido cuerpo de bibliografía empírica demuestra que las economías más abiertas —en particular los MEED— tienden a crecer más rápido gracias a un mayor acceso a mercados más grandes, tecnologías importadas y las presiones competitivas que impulsan el aumento de la productividad (Wacziarg y Welch, 2008; Banco Mundial, 2020). Estos beneficios, arraigados en mecanismos clásicos como la especialización, los efectos de escala y la difusión de conocimientos, son especialmente importantes para las economías más pequeñas donde los mercados internos carecen de la profundidad suficiente para sostener bases industriales diversificadas. Los beneficios de la apertura se amplifican aún más cuando la canasta de exportaciones de un país se

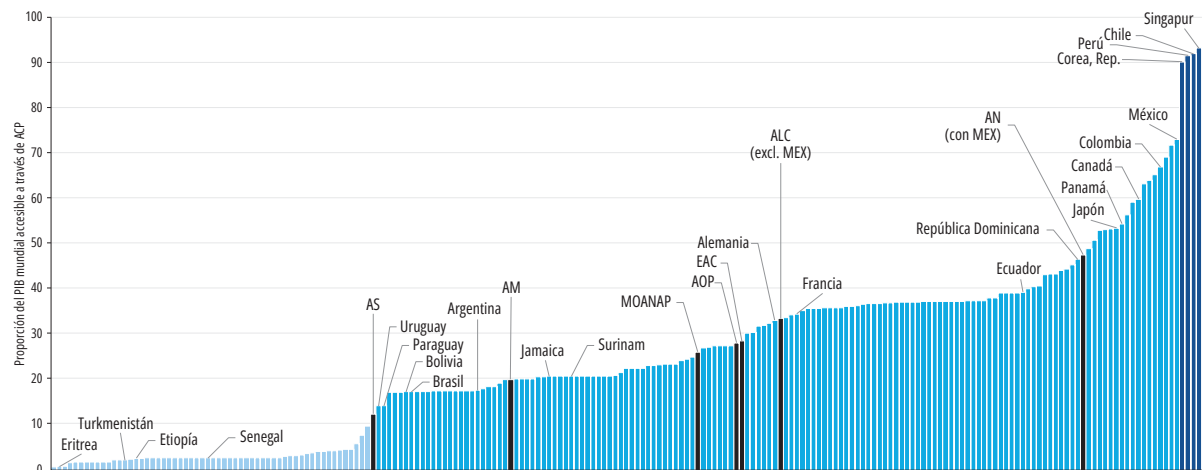
complementa estrechamente con la demanda de importaciones de sus socios comerciales. En tales casos, la integración no solo amplía el tamaño del mercado: inserta a las empresas nacionales en las redes de producción donde la demanda, la especialización y la escala se determinan conjuntamente, potenciando las ganancias de productividad a través de los eslabonamientos de la cadena de valor más allá del comercio a distancia.

La materialización de estos beneficios del comercio depende no solo de la apertura propiamente dicha, sino también de cómo se integran los países en los mercados mundiales y a través de qué instrumentos de política. En la práctica, esta integración se produce cada vez más a través de redes de acuerdos comerciales preferenciales (ACP). Los acuerdos comerciales preferenciales son tratados suscritos entre dos o más países en virtud de los cuales los miembros se otorgan mutuamente condiciones comerciales más favorables que las aplicadas a los no miembros. Aunque tradicionalmente se centraban en las reducciones arancelarias, los acuerdos comerciales preferenciales modernos abarcan cada vez más medidas no arancelarias y políticas transfronterizas —como los procedimientos aduaneros, las normas sobre inversiones, las reglas, las políticas de competencia y la propiedad intelectual—, lo que los convierte en un vehículo central para la liberalización del comercio a medida que se ralentizan los avances a nivel multilateral. Al reducir los aranceles y los costos comerciales entre los miembros, los ACP amplían la proporción del PIB mundial a la que pueden acceder las empresas nacionales en condiciones preferenciales y determinan no solo el volumen sino también la naturaleza de la integración.

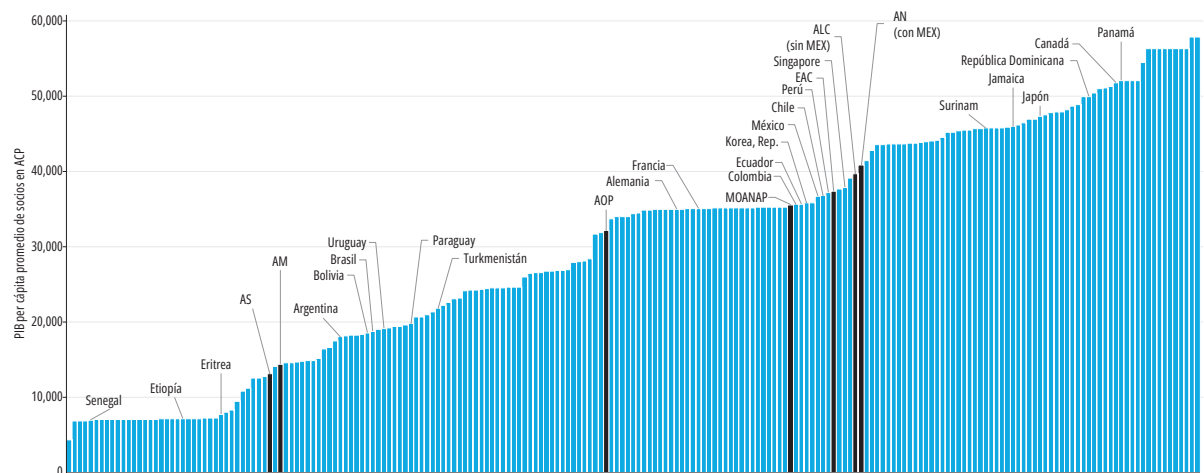
Para captar estas dimensiones sistemáticamente, en la figura 1.25 se presentan tres indicadores complementarios: la proporción del PIB mundial a la que se puede acceder a través de los ACP (panel A), el PIB per cápita promedio de los socios de los ACP (panel B) y el índice de complementariedad comercial (ICC) promedio con los socios de los ACP (panel C). El ICC refleja en qué medida el perfil de exportaciones de un país se ajusta a la demanda de importación de sus socios, en términos de bienes, capturando así el grado de alineamiento con las estructuras productivas de sus socios. Por lo tanto,

### FIGURA 1.25 Cobertura de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP)

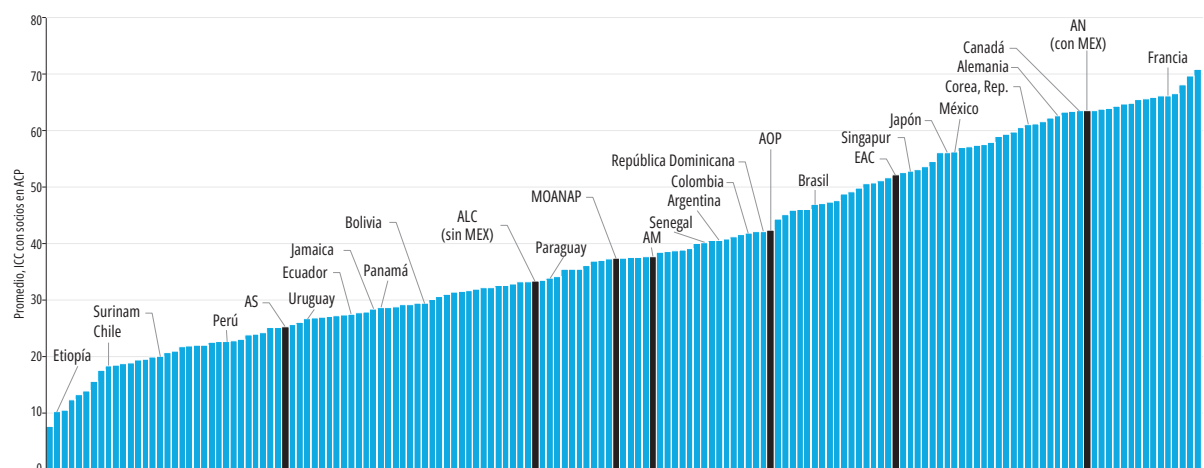
A. Proporción del PIB mundial accesible a través de ACP, por país y región



B. PIB per cápita promedio de los socios de los ACP, por país y región

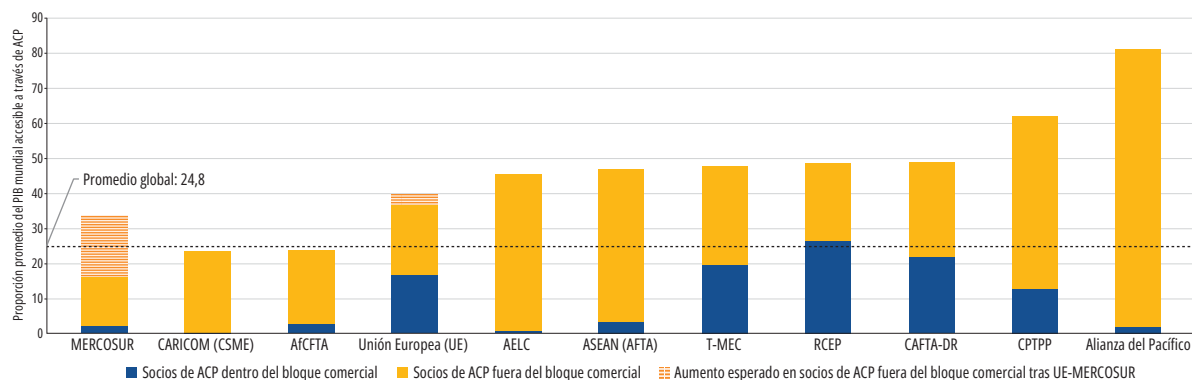


C. ICC promedio con los socios de los ACP, por país y región

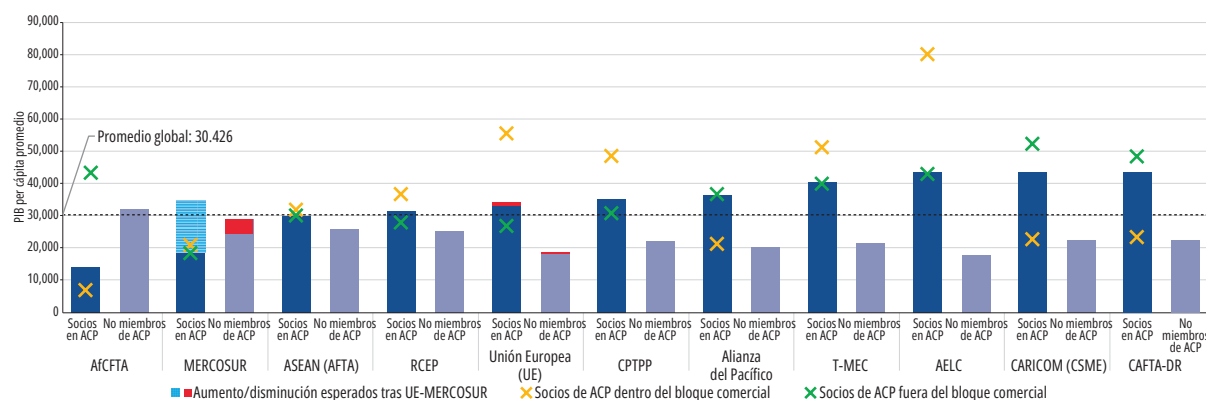


### FIGURA 1.25 Cobertura de los acuerdos comerciales preferenciales (ACP) (continúa)

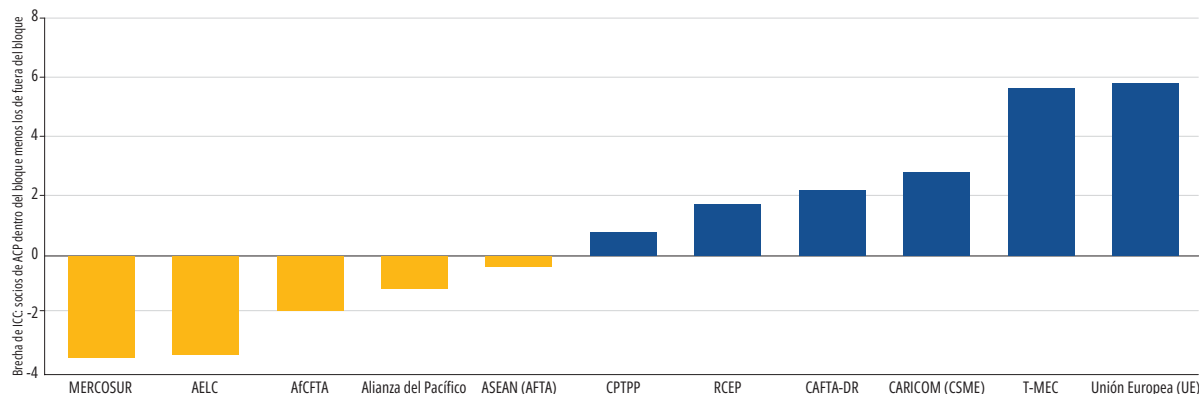
#### D. Proporción promedio del PIB mundial accesible a través de ACP, por bloque comercial



#### E. PIB per cápita promedio de los socios de ACP y de los países no miembros, por bloque comercial



#### F. Brecha del ICC: socios de ACP dentro del bloque menos socios fuera del bloque



Fuentes: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en Deep Trade Agreements Database (Banco Mundial), el índice de Complementariedad Comercial (Banco Mundial) y los Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial).

Nota: La proporción del PIB mundial a la que se puede acceder a través de ACP se define como la suma del PIB (en USD corrientes) de todas las economías con las que un país determinado mantenía un ACP activo a fines de 2023, expresado como porcentaje del PIB mundial. El PIB per cápita promedio de los socios de los ACP es el promedio del PIB per cápita (PPA, dólares internacionales constantes de 2021) de todas las economías con las que un país determinado mantenía un ACP activo a fines de 2023. El Índice de Complementariedad Comercial (ICC) mide el grado en que el perfil exportador de una economía coincide con el perfil de importación de otra, en un rango que va de 0 (sin superposición) a 100 (correspondencia perfecta). Para cada economía, el ICC promedio con socios de ACP se calcula tomando a todas las economías con las que mantenía un ACP activo a fines de 2023. La brecha de ICC en el panel F se calcula como la diferencia entre el ICC promedio con los socios de ACP dentro del mismo bloque comercial y el ICC promedio con los socios de ACP fuera del bloque. Los valores positivos indican que hay mayor complementariedad con los socios de ACP que integran el bloque comercial que con los socios de ACP que no pertenecen al bloque. PPA = paridad del poder adquisitivo.

A-C. AOP = Asia oriental y el Pacífico; EAC = Europa y Asia central; ALC (sin MEX) = América Latina y el Caribe, sin incluir a México; MOANAP = Medio Oriente y África del Norte, Afganistán y Pakistán; AN (con MEX) = América del Norte, incluido México; AM = Asia meridional; AS = África subsahariana.

D-F. AFTA = Zona de Libre Comercio de la ASEAN; AfCFTA = Zona de Libre Comercio Continental Africana; ASEAN = Asociación de Naciones del Asia Sudoriental; CAFTA-DR = Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos; CARICOM = Comunidad y Mercado Común del Caribe; CSME = Mercado Único y Economía del Caribe; CPTPP = Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico; AELC = Asociación Europea de Libre Comercio; UE = Unión Europea; MERCOSUR = Mercado Común del Sur (América del Sur); RCEP = Asociación Económica Integral Regional (Asia-Pacífico); T-MEC = Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.

podría interpretarse como indicativo del margen para vínculos más profundos en la cadena de valor y patrones de especialización entre los socios de los ACP.

En conjunto, estas medidas representan el acceso a la demanda mundial, la exposición a mercados de alto poder adquisitivo, la alineación con las estructuras productivas de los socios y la presencia de cadenas de valor más profundas. Las cifras ponen de relieve una marcada heterogeneidad dentro de América Latina y el Caribe. En el panel A, países como Chile y Perú aparecen entre las economías más integradas a nivel mundial —comparables a Singapur o la República de Corea—, con acceso preferencial a cerca del 90 % del PIB mundial, seguidos por México, Colombia y Panamá en el rango del 60 % al 70 %, mientras que las economías sudamericanas más grandes como Argentina y Brasil siguen estando débilmente integradas, con una cobertura cercana al 20 %, aunque el acuerdo recientemente concluido entre la Unión Europea y el Mercosur podría mejorar este panorama en los próximos años. El panel B revela un patrón similar, aunque menos claro, en términos de los niveles de ingresos de los socios. El panel C muestra una dispersión aún mayor: México exhibe uno de los niveles más altos de complementariedad comercial con sus socios en los ACP, lo que refleja la estrecha alineación entre su canasta exportadora intensiva en manufacturas y la demanda de importación de las cadenas de valor de América del Norte, mientras que Chile se encuentra entre los más bajos, en consonancia con una estructura de exportaciones dominada por productos primarios cuya demanda es amplia pero menos específica de los socios, lo que implica que la integración de Chile está orientada a la amplitud de mercado y no a las cadenas de valor, mientras que la red de ACP de México se caracteriza por una profunda complementariedad en las etapas de producción.

### Cómo los marcos de acuerdos comerciales configuran la disyuntiva entre autonomía e integración

Los patrones de los ACP documentados en la figura 1.25 (paneles A-C) —la cobertura del PIB mundial, el nivel de ingreso de los socios de los

ACP y la complementariedad comercial— no son simplemente el resultado de que los países “tienen más acuerdos”. También reflejan la arquitectura institucional a través de la cual los países se integran. Los marcos de acuerdos comerciales moldean tanto la profundidad de la integración dentro del bloque —a través de normas comunes, aranceles externos y disciplina del mercado interno— como el grado de autonomía de política comercial externa que conservan los miembros. Estas características de diseño influyen conjuntamente en la forma en que los países acceden a las ganancias de escala y especialización internas, al tiempo que condicionan la facilidad con la que pueden ampliar el acceso al mercado más allá de su bloque, conectarse con socios con alto poder adquisitivo y alinearse con las cadenas de valor mundiales. Dicho de otra manera, las mismas medidas de la red de ACP pueden leerse como resultados observados que revelan cómo los diferentes marcos ponderan la integración interna con la flexibilidad externa.

A grandes rasgos, tres marcos estilizados ilustran la disyuntiva entre autonomía e integración. Las uniones aduaneras —como la Unión Europea, el Mercosur y, en intención, el Mercado Único y la Economía del Caribe (CSME)— adoptan un arancel externo común y una política comercial exterior compartida. Este modelo puede ofrecer una integración interna profunda, pero normalmente limita la capacidad de los miembros para negociar acuerdos independientes de liberalización arancelaria con terceros. A cambio, permite un comercio intra-bloque más libre y eficiente —al eliminar las reglas de origen— favorece una integración productiva más profunda y la formación de cadenas de valor dentro del bloque, y fortalece el poder de negociación colectiva frente a socios externos. Los mega-tratados de libre comercio, o mega-TLC, —como la Alianza del Pacífico y el CAFTADR (Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos)— ocupan una posición intermedia: liberalizan el comercio dentro del bloque preservando al mismo tiempo la autoridad formal de los miembros sobre los aranceles externos y las negociaciones con terceros. En la práctica, sin embargo, los requisitos de coordinación, las complejas normas de origen y las cadenas de suministro regionalmente integradas pueden también

limitar la autonomía. Los TLC independientes, ejemplificados por el enfoque secuencial de Chile, son los que mayor autonomía y flexibilidad formal conservan. Mantener el control sobre los aranceles y las prioridades de negociación facilita una integración diversificada entre socios, lo que contribuye a explicar una mayor diversificación geográfica en lugar de una concentración en torno a bloques regionales.

La figura 1.25 (paneles D-F) examina estas distinciones con mayor detalle mediante la descomposición de las relaciones de los ACP en componentes internos y externos al bloque. El panel D separa la proporción del PIB mundial accesible a través de ACP en acceso generado con socios de ACP dentro del bloque y acceso generado con socios de ACP fuera del bloque. Este desglose ofrece una ventana directa a la flexibilidad: los marcos que otorgan a los miembros mayor margen para negociar externamente tienden a mostrar un mayor componente “fuera del bloque”, mientras que las arquitecturas de unión aduanera más centralizadas exhiben uno más acotado. En este sentido, el panel D vincula el concepto de autonomía directamente con la medida de acceso al mercado del panel A: la autonomía se expresa empíricamente como la capacidad de convertir la flexibilidad jurídica en una cobertura más amplia de la demanda mundial a través de los ACP. Los países integrados en marcos más flexibles—incluidos mega-TLC como la Alianza del Pacífico, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), el CAFTA-DR, la ASEAN y, en cierta medida, el T-MEC y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, Asia-Pacífico)—disfrutaron de un mayor acceso al PIB mundial precisamente porque pueden extender sus vínculos de ACP más allá del bloque. Por el contrario, los marcos más rígidos—en particular las uniones aduaneras como la Unión Europea y el Mercosur—exhiben un acceso “fuera del bloque” más limitado a través de ACP. Este patrón es particularmente notorio en el caso del Mercosur, cuyo marco exhibe un acceso muy limitado al PIB mundial a través de ACP fuera del bloque.

El panel E realiza un desglose paralelo para el ingreso de los socios, distinguiendo el PIB per cápita promedio de los socios de ACP dentro del bloque del de los socios de ACP fuera del bloque, y comparando ambos

con los países no miembros de ACP. Esta distinción ayuda a separar dos canales que pueden parecer similares en términos agregados. Algunos marcos “heredan” socios de ingreso alto porque incluyen internamente miembros grandes y de altos ingresos, mientras que otros dependen en mayor medida de ACP externos para conectar a sus miembros con mercados de ingreso alto. El panel E esclarece así la calidad de los socios (ilustrada en el panel B) como resultado conjunto de la composición del bloque y la libertad de los miembros para proyectarse hacia afuera. La Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), el CAFTA-DR, el CSME, la Alianza del Pacífico y el T-MEC utilizan ACP para acceder a mercados de alto poder adquisitivo, pero a través de canales distintos: predominantemente dentro del bloque en el caso de la Unión Europea y el T-MEC, y principalmente a través de acuerdos fuera del bloque en el caso del CSME, el CAFTA-DR y la Alianza del Pacífico. En particular, el AfCFTA y el Mercosur se destacan como los únicos marcos en los que los socios de ACP tienen, en promedio, ingresos más bajos que los socios potenciales fuera de la red de ACP, lo que evidencia oportunidades desaprovechadas en términos de acceso a mercados de mayor poder adquisitivo.

El panel F resume la estructura de integración a través de la brecha del ICC—es decir, la diferencia entre la complementariedad comercial promedio con los socios de ACP dentro del bloque y la de los socios de ACP fuera del bloque. Una brecha positiva del ICC se interpreta naturalmente como indicación de que los socios dentro del bloque son más complementarios entre sí que con los socios de ACP fuera del bloque, lo que es coherente con vínculos más profundos en las cadenas de valor y patrones de especialización que se refuerzan sistemáticamente al interior del marco. Esta es la lógica que subyace a los acuerdos orientados a redes de producción que funcionan bien: en ellos, la integración interna no solo es profunda en términos jurídicos, sino que está fuertemente alineada con la estructura comercial y los encadenamientos entre insumos y productos. Por el contrario, una brecha negativa del ICC sugiere que los socios dentro del bloque son menos complementarios entre sí que con los socios de ACP fuera del bloque, lo que es coherente con un marco cuya composición

interna o dinámica de integración no genera una alineación sólida de las cadenas de valor, aun cuando exista una política exterior común. Este valor es negativo para el Mercosur, lo que sugiere que los países del bloque están menos articulados a través de cadenas de valor que los pertenecientes a marcos como la Unión Europea, el T-MEC, el CSME o el CAFTA-DR.

El diagnóstico práctico para el Mercosur señala su limitado alcance fuera del bloque de ACP (panel D), un acceso relativamente bajo a mercados de alto poder adquisitivo a través de los socios actuales de ACP —con oportunidades de mayor ingreso disponibles fuera del bloque— (panel E), y una brecha negativa del ICC entre socios internos y externos (panel F). Leído en conjunto, esto pone de relieve que cuando la expansión externa de los ACP es difícil y la complementariedad es mayor fuera del bloque que dentro, las vías de mayor rendimiento hacia un mayor acceso a mercados y diversificación pasan por aperturas externas a nivel del bloque o por mecanismos institucionales que hagan más viable la articulación hacia afuera dentro de las reglas del marco. En el caso del CSME y el CAFTA-DR, este mismo desglose muestra que los ACP externos pueden ayudar a los bloques más pequeños a acceder a mercados de ingreso alto (panel E), mientras que una brecha positiva del ICC es coherente con mayor complementariedad interna (panel F).

### Opciones clave para profundizar la integración comercial en América Latina y el Caribe

Existen diferentes opciones para distintos tipos de países y mercados. Para las numerosas economías de América Latina y el Caribe que no están sujetas a una unión aduanera, el mensaje de política es claro: utilizar plena autonomía sobre los aranceles externos y las negociaciones para ampliar los acuerdos profundos con mercados grandes y complementarios. Chile es la demostración más clara de este modelo de “autonomía que conduce a la diversificación”: ha negociado un conjunto muy amplio de acuerdos comerciales con una gran diversidad de economías, cubriendo una proporción elevada del PIB mundial,

lo que ilustra cómo una economía pequeña puede “comprar” tamaño de mercado mediante acuerdos secuenciales de alta calidad. Una estrategia similar de apertura externa se está aplicando en Perú, Colombia y Costa Rica, que han construido redes amplias con los principales socios mundiales para asegurar acceso y reglas predecibles. El mensaje práctico para este grupo es priorizar acuerdos que amplíen significativamente la exposición a mercados grandes donde la complementariedad es elevada, y suplementarlos con medidas de facilitación del comercio y disciplinas en materia de servicios e inversión que mejoren su aprovechamiento.

Para las economías de ALC sujetas a normas de uniones aduaneras —en particular el Mercosur—, el camino viable hacia una mayor integración es, necesariamente, más institucional. Una vía es la “gran apuesta” a nivel de bloque: negociar e implementar un acuerdo profundo a nivel de unión aduanera con un socio importante. El proceso Unión Europea-Mercosur ejemplifica este enfoque: las negociaciones alcanzaron un acuerdo político sobre el pilar comercial a fines de 2024 y han avanzado hacia su ratificación. Un acuerdo de este tipo sería significativo precisamente porque combinaría un aumento sustancial en la cobertura del PIB —dado el peso de la Unión Europea en la producción mundial— con acceso preferencial a algunos de los mercados de mayor poder adquisitivo del mundo (áreas sombreadas en la figura 1.25, paneles D y E). Una segunda vía, a menudo más abordable a corto plazo, consiste en buscar una cooperación focalizada y funcionalmente profunda que reduzca las barreras no arancelarias y mejore la certidumbre con socios clave. Las iniciativas recientes entre Estados Unidos y Argentina ilustran este modelo, centradas en el acceso a los mercados, los estándares y la reducción de obstáculos a través de marcos bilaterales. Este canal es especialmente relevante en entornos donde los aranceles están restringidos o su ajuste es limitado, y donde las barreras no arancelarias y regulatorias tienden a ser los cuellos de botella del comercio. Estas opciones cobran especial valor porque la intensidad del comercio intrarregional del Mercosur es relativamente baja (alrededor del 10 % del comercio total), lo que hace que los acuerdos externos y los mecanismos para reducir barreras sean particularmente valiosos.

Por último, existe un factor adicional que alimenta un optimismo renovado: el valor estratégico de ALC en minerales críticos está en aumento. Las estimaciones actuales sugieren que la región de ALC concentra alrededor del 50 por ciento de los recursos mundiales de litio. Esta concentración de recursos refuerza la lógica económica para profundizar el acceso a los mercados y

las alianzas basadas en reglas, no solo en función de lo que ALC exporta hoy, sino también del creciente papel de la región como proveedor de insumos críticos para la transición energética mundial. Todas estas vías abren oportunidades comerciales adicionales, ofreciendo a la región un camino hacia una integración más sólida y diversificada en la economía mundial.

## Referencias

- Barreix, A. D., and L. F. Corrales, eds. 2019. *Reglas Fiscales Resilientes en America Latina*. Inter-American Development Bank.
- Beylis, G., A. Garin, A., N. Gonzalez-Prieto, and D. Koustas. Forthcoming. “Valuing Alternative Work Arrangements: Evidence from 7 Countries with High Rates of Informality.” Policy Research Working Paper, World Bank.
- Beylis, G., and N. Lozano Gracia, eds. 2025. *From Resource Rich to Resource Smart: Opportunities for Latin America and the Caribbean in the Energy Transition*. World Bank.
- Beylis, G., W. Maloney, N. Gonzalez-Prieto, and A. Zambrano. Forthcoming. *Why Labor Informality Persists: Self-Employment and Job Quality in LAC*. World Bank.
- Beylis, G., W. Maloney, and A. Zambrano. 2026. “Labor (Mis)allocation in Distorted Economies with Informality.” World Bank.
- Bosch, M., and R. M. Campos-Vazquez. 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>.
- Caldara, D., M. Iacoviello, P. Molligo, A. Prestipino, and A. Raffo. 2020. “The Economic Effects of Trade Policy Uncertainty.” *Journal of Monetary Economics* 109 (January): 38–59.
- Cerkez, N., W. Cunningham, S. Gupta, and F. Lung. 2024. “Are Survivalist Entrepreneurs Only Surviving? Job Satisfaction and Aspirations of the Poor Self-employed in Urban Africa.”
- Céspedes, L. F., E. Parrado, and A. Velasco. 2014. “Fiscal Rules and the Management of Natural Resource Revenues: The Case of Chile.” *Annual Review of Resource Economics* 6: 105–132.
- Céspedes, L. F., and A. Velasco. 2014. “Was This Time Different? Fiscal Policy in Commodity Republics.” *Journal of Development Economics* 106 (January): 92–106.
- Eslava, M., and M. Melendez. Forthcoming. “Leveling the Regulatory Landscape.”
- Falco, P., W. F. Maloney, B. Rijkers, and M. Sarrias. 2015. “Heterogeneity in Subjective Well-being: An Application to Occupational Allocation in Africa.” *Journal of Economic Behavior and Organization* 111: 137–53.
- Fatás, A., B. Gootjes, and J. Mawejje. 2026. “Dynamic Effects of Fiscal Rules: Do Initial Conditions Matter?” *Journal of International Money and Finance* 161 (February): 103499.
- Fietz, K., C. Joubert, H. Ñopo, A. J Ocampo, T. Packard, J. Posadas, and L. Rodriguez Chamussy. 2025. (In) *Formalizing Jobs in Latin America and the Caribbean: Taxes, Benefits, and Labor Market Incentives*. International Development in Focus. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/43535>.
- Frankel, J. A., C. A. Vegh, and G. Vuletin. 2013. “On Graduation from Fiscal Procyclicality.” *Journal of Development Economics* 100 (1): 32–47.
- Gallup, Jobs for the Future, Families & Workers Fund, and W. E. Upjohn Institute. *The American Job Quality Study: 2025 State of the U.S. Labor Force*. Gallup, Inc.
- Gavin, M., and R. Perotti. 1997. “Fiscal Policy in Latin America.” *NBER Macroeconomics Annual* Vol. 12, 11–61.
- Kaminsky, G. L., C. M. Reinhart, and C. A. Vegh. 2004. “When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies.” *NBER Macroeconomics Annual* Vol. 19, 11–53.
- Lam, R. W., Y. Cao, A. Lagerborg, and A. Scipioni. 2023. *Chile Technical Assistance Report—Fiscal Considerations in Managing Stabilization Funds*. IMF Country Report 23/249, International Monetary Fund (IMF).
- Levy, S. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Rowman & Littlefield.
- Maloney, W. F. 1999. “Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico.” *World Bank Economic Review* Vol. 13 (2): 275–302.

- Riera-Crichton, D., and G. Vuletin. 2024. *Public Spending Policies in Latin America and the Caribbean: When Cyclical Meets Rigidities*. Latin American Development Forum. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/42022>.
- Rosen, S. 1983. "The Equilibrium Approach to Labour Markets." NBER Working Paper 1165, National Bureau of Economic Research.
- Vuletin, G. 2025. *Rethinking Taxation for Growth in Latin America and the Caribbean: Objectives, Behavioral Responses, and Technological Advances*. World Bank.
- Wacziarg, R., and K. Horn Welch. 2008. "Trade Liberalization and Growth: New Evidence." *World Bank Economic Review* 22 (2): 187–231.
- World Bank. 2019. Latin America and the Caribbean Economic Review, April 2019. Effects of the Business Cycle on Social Indicators in Latin America and the Caribbean: When Dreams Meet Reality. World Bank.
- World Bank. 2020. *Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies*. World Bank.
- World Bank. 2025a. Macro Poverty Outlook (Annual Meetings 2025). World Bank.
- World Bank. 2025b. Regional Poverty and Inequality Update, Latin America and the Caribbean (October 2025). World Bank.
- World Bank. 2026a. Global Economic Prospects (January 2026). World Bank.
- World Bank. 2026b. Macro Poverty Outlook (Spring Meetings 2026). World Bank.





## CAPÍTULO 2

# REVISITANDO LA POLÍTICA INDUSTRIAL: OPCIONES ESTRATÉGICAS PARA LA ACTUALIDAD



## Capítulo 2: Revisitando la política industrial: opciones estratégicas para la actualidad

### Un renovado interés mundial por las políticas industriales

El estancamiento del crecimiento económico y las persistentes dificultades para crear puestos de trabajo de alta calidad han traído la política industrial —entendida como el conjunto de políticas que se espera que aumenten una actividad empresarial estratégica— de nuevo al centro del debate en gran parte del mundo en desarrollo. En ALC, la estrategia de crecimiento ha tendido a ser no intervencionista durante los últimos 50 años, y con razón. Las políticas proteccionistas de la era de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) condujeron a industrias poco dinámicas e inestabilidad macroeconómica. La debilidad de los gobiernos para resistir el cabildeo condujo a la persistencia de algunas de las políticas comerciales más distorsionantes del mundo (Balassa, 1971). Estos factores, junto con una creciente apreciación de una teoría económica más favorable al mercado en toda la región, y el desempeño generalmente superior de políticas más favorables al mercado, llevaron a un descrédito de la política industrial y a un sentimiento general de que los fallos del gobierno serían peores que las fallas de mercado que la política industrial debía corregir.

Sin embargo, la política industrial está siendo reconsiderada en todo el mundo. En el ámbito académico, estudios cuidadosos de la República de Corea, Japón y otros países han sugerido que, en Asia, la inversión activa en políticas horizontales no vinculadas a ningún sector específico —como en educación, infraestructura y redes de comercialización— combinada con una focalización temporal y bien diseñada en sectores específicos contribuyó de manera importante a su rápida convergencia económica (Juhász et al., 2024). Nuevas investigaciones sobre el impulso a la Industria Pesada y Química (ICH) en la República de Corea han

encontrado impactos positivos y persistentes sobre la productividad (Choi y Levchenko, 2022; Lane, 2025; Lee, 2022), actualizando estudios anteriores que obtenían resultados más pesimistas sobre este proceso (Lee, 1996; Yoo, 1997). Aunque la medición de las externalidades y los efectos secundarios sigue siendo tremendamente difícil, algunos analistas han elaborado, por ejemplo, estimaciones sobre las economías a escala en todos los sectores (Bartelme et al., 2025), mientras que otros han identificado sectores que ofrecen combinaciones de riesgos y beneficios más altas que los sectores tradicionales (Krishna et al., 2023).

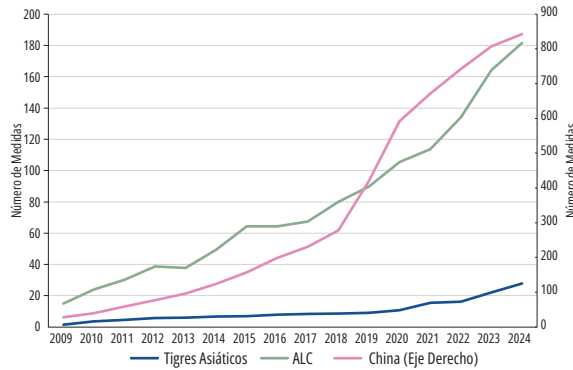
Pero aún más importante, el modelo de desarrollo impulsado por el mercado, en el que el papel del Estado es mínimo, se considera en muchos aspectos insuficientes para generar el crecimiento necesario para crear empleos de calidad y reducir la pobreza. ALC ha tenido las tasas de crecimiento más bajas del mundo desde la pandemia de COVID-19, e incluso en los mejores ejemplos del modelo convencional, como Chile, se observa un crecimiento limitado de la productividad. A pesar de que las políticas favorables al mercado han dado lugar a mejores resultados que los anteriores modelos intervencionistas del pasado (Easterly, 2019), la región y el mundo buscan formas de impulsar el crecimiento y la creación de empleo. Además, particularmente en ALC, existe el deseo de aprovechar más que en el pasado el sector de minerales críticos, así como las posibilidades de la energía verde. En el reciente informe del Banco titulado *De la abundancia a la gestión inteligente de los recursos naturales* (Beylis y Lozano, 2025) se presentan las inversiones, innovaciones y reformas institucionales necesarias para lograr ese objetivo.

En la práctica, las políticas industriales ya se están empleando en mayor medida en el mundo en desarrollo. Desde 2009, los Tigres Asiáticos, ALC y China han implementado cada vez más medidas intervencionistas (véase el figura 2.1, panel a).

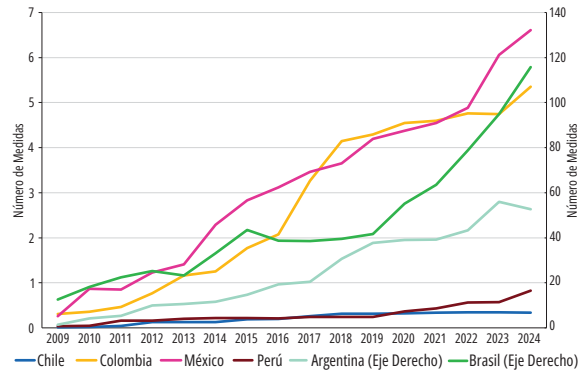
**FIGURA 2.1 Intervenciones comerciales, tigres asiáticos, China y ALC, 2009-24**

Alertas de intervenciones comerciales netas (miles)

A. Tigres asiáticos, ALC y China



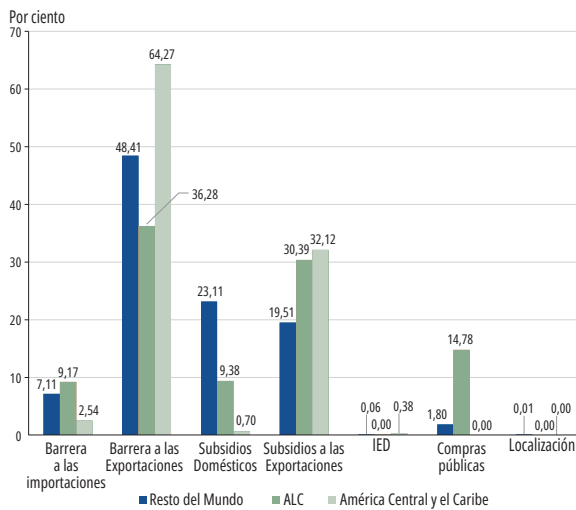
B. Países seleccionados de ALC



Fuente: Global Trade Alert 2025.

Nota: Número de medidas en miles. Las alertas comerciales netas se definen como nuevas medidas de política comercial introducidas durante el período menos las medidas que expiraron o fueron eliminadas. Un valor positivo indica un aumento neto de las restricciones o intervenciones comerciales. ALC = América Latina y el Caribe. Tigres asiáticos = Hong Kong, República de Corea, Singapur.

**FIGURA 2.2 Herramientas de política industrial por tipo, ALC y resto del mundo**



Fuente: Global Trade Alert 2025.

Nota: Las categorías coinciden con las definiciones de los tipos de política industrial de Maloney, Cirera y Ferreyra (2025). Todos los promedios se expresan relativo al total de la región. Las medidas relativas a la inversión extranjera directa (IED) excluyen las restricciones relacionadas con la pandemia de COVID-19. Todas las categorías excluyen las medidas de política industrial para la seguridad nacional. ALC = América Latina y el Caribe.

Dentro de ALC, Brasil y Argentina son los usuarios más relevantes de estas intervenciones comerciales, seguidos por Colombia y México. Chile y Perú han seguido absteniéndose (véase el figura 2.1, panel b). Las herramientas comerciales empleadas son familiares. Las barreras a las importaciones y los

subsidios a las exportaciones son las más utilizadas, mientras que las políticas de localización y la promoción de la inversión extranjera directa (IED) se encuentran entre las menos utilizadas (véase el figura 2.2).<sup>1</sup>

Además, estos patrones subestiman el verdadero alcance de la política industrial, ya que los gobiernos dependen cada vez más del financiamiento público para respaldar sectores estratégicos.<sup>2</sup> Un ejemplo destacado es el programa brasileiro Nova Indústria Brasil, que canaliza un importante financiamiento a través del BNDES, un banco nacional de desarrollo, hacia la industria verde, las tecnologías sanitarias, la agroindustria y la defensa. En los países con restricciones fiscales, donde las intervenciones pueden desplazar a la inversión pública y los costos de capital

<sup>1</sup> Las barreras a las exportaciones corresponden a políticas que restringen las exportaciones del país de origen al resto del mundo. Las barreras a las importaciones incluyen medidas tales como aranceles y cupos, que restringen la competencia de productos extranjeros en el país de origen. Los subsidios internos y las subvenciones a las exportaciones suponen el otorgamiento de crédito interno para la producción o exportación nacional, e incluyen subsidios de bancos estatales y bancos de desarrollo. La inversión extranjera directa incluye todas las medidas destinadas a atraer o facilitar la inversión directa de extranjeros. Las adquisiciones y la ubicación corresponden a medidas que obligan a los gobiernos a comprar a proveedores y empresas nacionales y a construir plantas en un lugar específico.

<sup>2</sup> Un análisis detallado sobre las diferentes formas de medir las políticas industriales se encuentra en el recuadro 2.1 de Fernandes y Reed (2026).

son elevados, el umbral para justificar una política industrial debería ser significativamente más alto.

Para ofrecer una nueva mirada a las herramientas que los gobiernos podrían utilizar para aumentar el crecimiento y crear empleos, el Banco Mundial publicó recientemente *Industrial Policy for Development: Approaches in the 21<sup>st</sup> Century* (Fernandes y Reed, 2026). Reconociendo que cada intervención conlleva riesgos y recompensas, y que el éxito está condicionado por la capacidad del Estado, su espacio fiscal y el tamaño del mercado, en este volumen se ofrece orientación a los países sobre qué intervenciones valdría la pena llevar a cabo, si son específicas de un sector o más horizontales.

Algunos defensores de la política industrial han sostenido como una limitación exigir que se identifiquen las fallas de mercado para justificar la intervención estatal, esencialmente preguntando por qué el mercado no está generando un resultado particular si es tan valioso (Mazzucato, 2013). Sin embargo, la mayoría se ajusta al consenso general de que hacerlo proporciona disciplina al debate sobre políticas y ayuda a prevenir intervenciones que probablemente sean fracasos costosos.<sup>3</sup> De manera audaz, el informe resume los trabajos recientes que intentan identificar los beneficios de centrarse en bienes individuales y sectores cuyas ganancias totales en términos de crecimiento aún no han sido reconocidas por el mercado y recomiendan medidas que los países podrían adoptar para hacerlo.

En este capítulo no se pretende hacer una revisión exhaustiva de *Industrial Policy for Development: Approaches in the 21<sup>st</sup> Century* ni de la nueva literatura. Más bien, intenta centrar el debate en el contexto y la historia de ALC. Específicamente, se centra en un conjunto particular de fallas de mercado en torno a la manera en que las empresas y los países aprenden a identificar y usar nuevas tecnologías, y se argumenta que abordar estas fallas es un complemento esencial de cualquier estrategia de crecimiento.

<sup>3</sup> Para consultar la opinión de consenso, véase Harrison (2024), Lederman y Maloney (2012); Cherif y Hasanov (2020); y Rodrik (2004), por ejemplo.

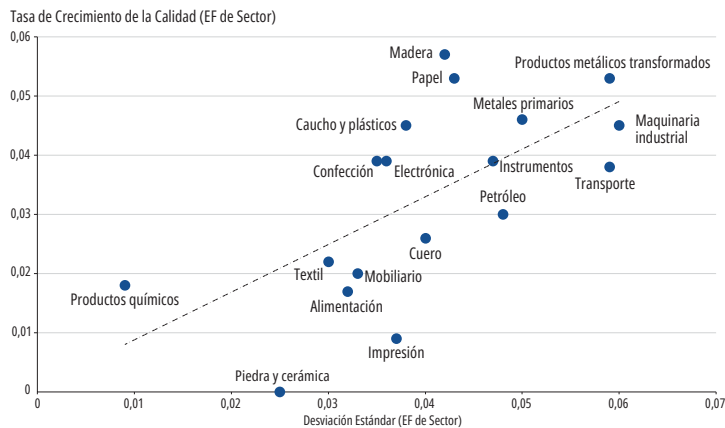
## Política industrial al servicio del desarrollo

Como es bien sabido en la literatura económica neoclásica, pueden coexistir varios impedimentos para la asignación eficiente de recursos en toda la economía a través de los mercados, lo que resulta en pérdidas de bienestar (Pigou, 1920; Samuelson, 1954; Coase, 1960; Akerlof, 1970). Estas deficiencias del mercado incluyen fallas de coordinación, externalidades de conocimientos y redes, provisión insuficiente de bienes públicos, poder de mercado, mercados incompletos e información asimétrica.

Idealmente, la política industrial —o lo que algunos han denominado políticas de productividad (Crespi et al., 2014; CEPAL, 2025)— puede ayudar a corregir estas fallas de mercado facilitando la colaboración entre las empresas y los sectores de diversas maneras: a través de parques industriales o de la elaboración de hojas de ruta sectoriales; proporcionando bienes públicos en ámbitos como la educación, la infraestructura, la investigación y el desarrollo, o el apoyo al acceso a los mercados; ofreciendo subsidios; estableciendo derechos de propiedad intelectual para promover la investigación y el desarrollo y la innovación; impulsando a las instituciones que favorecen la competencia a fin de que trabajen contra la colusión y el comportamiento predatorio; facilitando los flujos de información; otorgando garantías crediticias para inversiones riesgosas; y certificando productos para hacerlos visibles a los consumidores (Fernandes y Reed, 2026).

En la práctica, los gobiernos enfrentan limitaciones de recursos y de capacidad administrativa, o de capacidad institucional. De hecho, deben hacer “apuestas” políticas en condiciones de incertidumbre sobre la magnitud de las fallas del mercado y la capacidad del Estado para corregirlas (véase Juhász et al., 2024; Maloney y Nayyar, 2018). Si bien medidas tales como la provisión de educación pública o el establecimiento de sistemas de patentes cuentan con amplio apoyo, las apuestas más controvertidas han sido los incentivos para sectores particulares que se perciben como intrínsecamente más capaces de promover el crecimiento económico. En el pasado, no era fácil medir estas propiedades, en particular las externalidades en el conocimiento, y se han utilizado numerosos atajos analíticos con resultados

### FIGURA 2.3 Potencial de crecimiento de los sectores manufactureros en función de su riesgo y rentabilidad



Fuente: Krishna et al. (2023).

Nota: El gráfico muestra los efectos fijos por sector después de hacer una regresión de la media y la desviación estándar de los valores unitarios de las exportaciones con respecto a los efectos fijos por país y sector. El análisis abarca países de ALC, Asia oriental y el Pacífico, Europa y Asia central, Oriente Medio y Norte de África, América del Norte, Asia meridional y África subsahariana. En el análisis se utilizan datos de exportaciones bilaterales desagregados (SA a 10 dígitos) a Estados Unidos entre 1989 y 2001.

dispares.<sup>4</sup> Sin embargo, recientemente, Bartelme et al. (2025) han medido con éxito economías a escala correspondientes a sectores individuales. Krishna et al. (2023), al observar que la calidad de los productos es un componente de la productividad, demuestran que las mejoras en la calidad de la canasta de exportaciones de un país, medida por el crecimiento del valor unitario, están relacionadas con la varianza de ese crecimiento: existe una relación entre el riesgo y el rendimiento, y ciertos sectores ofrecen más posibilidades de crecimiento que otros.<sup>5</sup> Como se muestra en la figura 2.3, los sectores manufactureros con alto potencial de crecimiento (los que presentan tanto un riesgo promedio elevado como un alto rendimiento) incluyen los productos metálicos fabricados, la maquinaria industrial y comercial y las computadoras y la madera y los productos de papel, mientras que los sectores con menor potencial de crecimiento incluyen la piedra y la cerámica, las imprentas, los textiles, los productos alimenticios y el mobiliario.

<sup>4</sup> Para una revisión, véase Lederman y Maloney (2012).

<sup>5</sup> La bibliografía sobre la calidad (Hallak y Schott, 2011; Khandelwahi, 2010; Krishna et al., 2023) muestra que para una desagregación muy fina dentro de los productos existen enormes variaciones en la calidad medida por los valores unitarios de las exportaciones. La prima que Don Melchor puede cobrar a US\$ 150 la botella (o Chateau Lafite Rothschild a US\$ 3,500) relativo a las alternativas de US\$ 10 la botella es el resultado de la experimentación y la transferencia de tecnología. Esta mayor calidad conduce a un mayor valor agregado y un precio más alto y, por lo tanto, es clave para el crecimiento.

En general, la incertidumbre en torno a los beneficios de las políticas dirigidas a sectores particulares y la preocupación acerca de las capacidades y los recursos de los gobiernos, y su aislamiento de la interferencia política, así como las consideraciones acerca del tamaño de los mercados internos, llevan a los países a elegir entre una cartera de posibles herramientas e intervenciones con diferentes combinaciones de riesgos y beneficios. Estas combinaciones se muestran en el cuadro 2.1. Los países con gobiernos capaces, amplios recursos fiscales y grandes mercados pueden implementar la gama más amplia de políticas.

Además de abogar porque los gobiernos establezcan fundamentos sólidos mediante políticas horizontales que mejoren el capital humano, la infraestructura, la regulación eficaz del mercado y la estabilidad macroeconómica, Industrial Policy for Development adopta una postura abierta a las políticas dirigidas a sectores específicos. Los gobiernos reacios al riesgo pueden respaldar actividades que siguen estando cerca de la ventaja comparativa manifiesta dentro de los sectores existentes, por ejemplo, el de la minería y la energía en ALC. Con el enfoque de riesgo mediano se aprovechan los conocimientos y la infraestructura existentes, al tiempo que se expande la producción a mercados similares con mayor potencial de crecimiento. Los gobiernos que se sienten más cómodos con el riesgo pueden focalizarse en actividades que no tienen ninguna relación con las ventajas comparativas reveladas, particularmente en sectores que tienen un alto potencial de crecimiento y mercados mundiales en expansión, como hizo la República de Corea con el programa de industrias pesadas.

Las políticas de primera opción se centran en el suministro de bienes públicos y abordan directamente las deficiencias del mercado subvencionando las actividades que no se ofrecen en la medida necesaria. Las políticas de segunda opción determinan los resultados de la industria al intervenir indirectamente en mercados adyacentes. Por lo tanto, conducen a una disyuntiva entre promover los objetivos de desarrollo y generar pérdidas de bienestar para los consumidores en forma de precios internos más altos. Si bien el riesgo de fracaso es considerable, las recompensas de las apuestas exitosas pueden ser grandes, ya que redundan en ganancias sustanciales para la productividad y posicionan a los países en industrias dinámicas.

**TABLA 2.1 Herramientas de política industrial de primera y segunda opción basadas en la necesidad de abordar y las características del país***Requisitos mínimos del país para cada instrumento de política industrial*

Falla de mercado	No.	Herramienta de política industrial	Clasificación	Requisitos mínimos del país		
				Capacidad institucional	Mercado local	Espacio fiscal
		Bienes públicos adaptados a las necesidades específicas de una actividad				
Falla de coordinación	1	Parques industriales	1 <sup>ra</sup> opción			
Inversión insuficiente en capacitación	2	Desarrollo de habilidades   desarrollo de competencias	1 <sup>ra</sup> opción	Grandes		
Información asimétrica	3	Asistencia para el acceso a los mercados	1 <sup>ra</sup> opción	Grandes		
	4	Estándares de calidad	1 <sup>ra</sup> opción	Grandes		
		Intervenciones de mercado dirigidas a una actividad delimitada				
	5	Subsidios a la producción	1 <sup>ra</sup> opción	Grandes		Grandes
	6	Subsidios a la innovación	1 <sup>ra</sup> opción	Grandes		Grandes
Efectos secundarios positivos, que incluyen externalidades de aprendizaje con productos y procesos avanzados, a lo que se suman beneficios externos, tales como las divisas, la creación de empleo, la reducción de la contaminación y la resiliencia.	7	Prohibiciones a la exportación de commodities	2 <sup>ra</sup> opción			
	8	Normas de adquisiciones públicas	2 <sup>ra</sup> opción	Grandes		
	9	Aranceles o cuotas de importación	2 <sup>ra</sup> opción		Grandes	
	10	Subsidios a las exportaciones	2 <sup>ra</sup> opción			Grandes
	11	Transferencia de tecnología	2 <sup>ra</sup> opción	Grandes	Grandes	
	12	Requisitos de contenido local	2 <sup>ra</sup> opción	Grandes	Grandes	
	13	Subsidios a consumidores	2 <sup>ra</sup> opción	Grandes	Grandes	Grandes
		Intervenciones macroeconómicas dirigidas a un rango amplio de actividades				
	14	Devaluaciones estratégicas del tipo de cambio	2 <sup>ra</sup> opción			
	15	Crédito fiscal para la investigación y el desarrollo	2 <sup>ra</sup> opción			Grandes

Fuente: Fernandes y Reed (2026).

Industrial Policy for Development sostiene que la política industrial debe ser transparente y eficiente. El apoyo debe tener un plazo determinado y basarse en objetivos específicos y medibles, y los resultados deben supervisarse de cerca. Se deben realizar evaluaciones periódicas para ofrecer información sobre la eficacia de las herramientas implementadas. Las mediciones tradicionales suelen incluir metas de

producción, como cantidades producidas y creación de empleo. Estos se pueden complementar con indicadores más dinámicos —como la evolución de la productividad laboral, la inversión y la participación en el mercado mundial—, ya que los objetivos estáticos son propensos a la manipulación y la colusión entre el gobierno y el sector privado. Las evaluaciones periódicas también permiten a

### RECUADRO 2.1 La interferencia política socava las políticas industriales

Las políticas industriales a menudo requieren un compromiso gubernamental de largo plazo, tanto por el tiempo que necesitan los trabajadores, gerentes, empresas e industrias para acumular capacidades como porque los resultados de estas políticas son inherentemente inciertos. Sin embargo, el apoyo ilimitado sin un procedimiento ni un cronograma para reducir la asistencia (cláusulas de caducidad) puede proporcionar incentivos perversos, socavando el objetivo inicial. El paquete de incentivos especiales para la cadena de islas en el extremo sur de Argentina, el régimen de Tierra del Fuego, es ampliamente considerado como un caso de política industrial fallida, empañada por interferencias políticas y fallas fundamentales de diseño que han persistido durante décadas (Fernandes y Reed, 2026).

Creado en 1972, el régimen buscó aprovechar la ubicación estratégica de la región estimulando el crecimiento demográfico y el empleo a través de un amplio paquete de exenciones fiscales y beneficios comerciales para los bienes fabricados en el archipiélago. Sin embargo, su estructura de incentivos mal concebida ha generado un costo fiscal sustancial para el gobierno argentino — estimado en USD 1.070 millones anuales— sin lograr mejoras tecnológicas o de productividad significativas. Aunque el desmantelamiento o la reestructuración del régimen ha sido un tema central de debate público, no ha habido propuestas concretas para hacerlo. En cambio, los beneficios se han extendido repetidamente, más recientemente en 2021, lo que ha prolongado el régimen hasta 2038 sin establecer condiciones claras para el desempeño de los

participantes ni un plan de transición (Hallak et al., 2024).

Las fallas de diseño surgen de la interacción de los incentivos básicos del régimen. En primer lugar, las exenciones arancelarias a las importaciones en el archipiélago brindan a las empresas participantes una ventaja de costos sobre los productores de la Argentina continental. En segundo lugar, la aplicación de un crédito sobre el impuesto al valor agregado (IVA) sobre el valor de facturación tiene por objeto recompensar la creación de valor nacional en Tierra del Fuego, pero no fomenta la innovación en la práctica porque las empresas locales generan poco o ningún valor agregado real. La combinación de estos incentivos alienta a las empresas a importar grandes volúmenes de insumos libres de derechos y revenderlos al continente a precios más altos, al tiempo que reclaman los beneficios fiscales asociados. Esta estructura no solo induce distorsiones en el mercado, sino que también afianza una carga fiscal cada vez mayor sobre el gobierno.

Como resultado, el régimen de Tierra del Fuego representa un caso de fallas de política persistentes, sustentadas menos por razones económicas que por consideraciones políticas. La actividad que apoya no es autosuficiente; Las empresas involucradas siguen siendo viables principalmente gracias a las importantes transferencias fiscales más que a los aumentos de su productividad o capacidad tecnológica. Esta dinámica refuerza la dependencia del apoyo gubernamental y aumenta los costos económicos a largo plazo de mantener el régimen, lo que pone de relieve los desafíos de revertir políticas industriales arraigadas pero ineficaces.

los gobiernos implementar incentivos (alentando la inversión en nuevas áreas) y desincentivos (cláusulas de caducidad) para mejorar el desempeño de las políticas industriales y evitar que se otorguen subsidios perpetuos a empresas improductivas, como ha sucedido en Tierra del Fuego, Argentina (véase

el recuadro 2.1). La evaluación también debe ser dinámica, con objetivos actualizados periódicamente a medida que se alcanzan las metas. Idealmente, los emprendimientos fallidos brindan información sobre dónde ir y destacan los errores en el diseño de las políticas. La información sobre el mercado

generada a partir del proceso de experimentación sirve como hoja de ruta para la próxima generación de emprendedores a medida que se aventuran en sectores emergentes de las economías locales y mundiales.

La síntesis que ofrece Industrial Policy for Development es un aporte invaluable a los debates sobre políticas en ALC. Dicho esto, si bien los responsables de la formulación de políticas deben mantenerse abiertos a las enseñanzas extraídas de Asia y de los círculos académicos acerca de la focalización en determinados sectores, la historia de ALC se caracteriza por un crecimiento decepcionante en todos los sectores y, de hecho, en algunos modelos económicos. La experiencia del ISI con la focalización industrial pone de relieve los riesgos de deterioro, pero en todos los períodos se sugieren cuatro aspectos básicos que deberían formar parte de cualquier política industrial o de productividad:

1. *Fortalecer las capacidades* en todo el espectro del capital humano y en las instituciones relacionadas con los conocimientos que facilitan el aprendizaje, aumentando la capacidad para identificar nuevas tecnologías, productos y procesos.
2. *Facilitar la toma de riesgos* en los mercados financieros y con prácticas de gestión que ayuden a manejar los riesgos concomitantes necesarios de la experimentación, mejorando la capacidad de realizar mejores apuestas.
3. *Maximizar los beneficios que la economía mundial* ofrece en términos de escala, acceso a la tecnología y un mecanismo que disciplina el mercado.

Cada uno de estos tres aspectos básicos se centra en las deficiencias del mercado que deben corregirse, y todos apuntan a la cuarta área básica:

4. *Fortalecimiento del Estado*: un Estado fuerte, aislado de influencias políticas indebidas, que permita corregir las fallas del mercado. La fortaleza del Estado determina de manera importante la libertad que tienen los países para diseñar sus políticas industriales y de productividad (Fernandes y Reed, 2026).

## La difícil búsqueda del crecimiento de la productividad en ALC

Tal como se analiza en detalle en el informe reciente del Banco Mundial titulado *Recuperar el siglo perdido de crecimiento: Desarrollo de economías de aprendizaje en América Latina y el Caribe* (Maloney, Cirera y Ferreyra, 2025), ALC ha tenido problemas de crecimiento desde mediados del siglo XIX, cuando países como Finlandia, Suecia, Japón, Corea, Portugal y España, que tenían niveles de ingreso comparables a ALC, despegaron y convergieron hacia los niveles de Estados Unidos. Mientras tanto, durante el siglo siguiente, la región de ALC se estancó de manera persistente entorno a un 30% del ingreso de Estados Unidos. En 1950, Jamaica tenía el doble del nivel de ingresos de la República de Corea. Y lo que es más deprimente, las superestrellas de ALC, como Argentina, Uruguay y, en menor medida, Chile, que a mediados del siglo XIX tenían ingresos similares a los de Francia o Alemania, perdieron terreno durante el siglo siguiente y convergieron con el resto de la región de ALC (véase la figura 2.4).

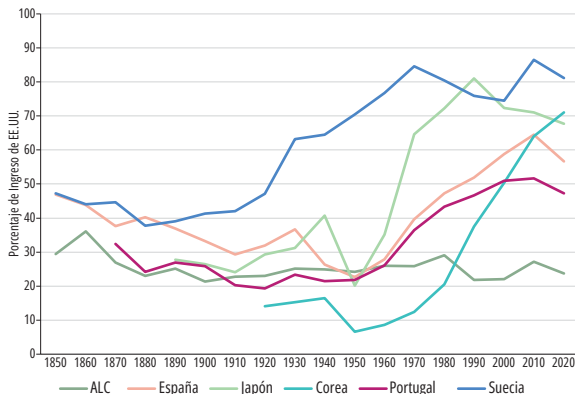
El problema del bajo crecimiento y sus determinantes puede comprenderse y descomponerse de manera más clara gracias a datos más confiables que comienzan a estar disponibles a partir de la década de 1960. Desde entonces, los subperíodos se pueden dividir de manera aproximada por la prevalencia de medidas intervencionistas. El período de industrialización por sustitución de importaciones se extendió de 1965 a 1989, y terminó con la aparición del Consenso de Washington, que promovió un comercio más libre. De 1990 a 2008, se extendió un período de reformas favorables al mercado que culminó con la crisis financiera mundial. A esto le siguió un período de 2009 a 2023 en el que los países comenzaron a experimentar nuevamente con medidas intervencionistas. Si bien el desempeño de ALC fue mejor durante el segundo período, lo sorprendente es que, en todos los regímenes de políticas, la región tuvo un desempeño considerablemente peor que Asia, y el crecimiento de la productividad siempre ha sido deficiente.

La industrialización por sustitución de importaciones se caracterizó por la aplicación de aranceles y cuotas elevados en todo el mundo, tipos de cambio

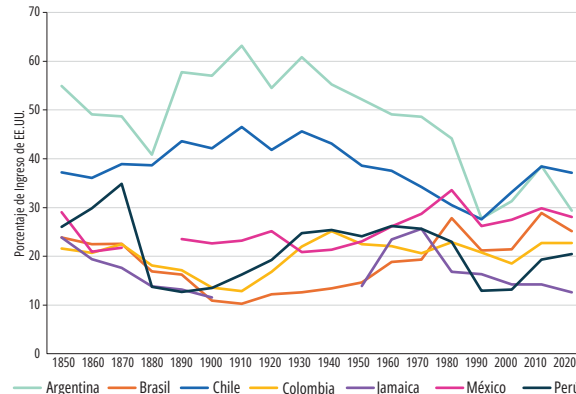
### FIGURA 2.4 Desempeño insuficiente de ALC en relación con otras regiones del mundo

PIB per cápita PPA como porcentaje del PIB per cápita de Estados Unidos

A. Países comparables en Europa y Asia



B. Países seleccionados de ALC

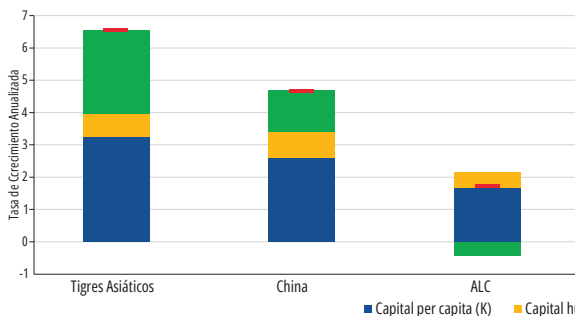


Fuente: Maloney, Cirera y Ferreyra, 2025.

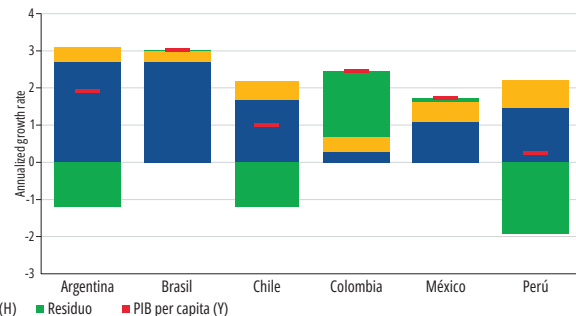
Nota: Corea se refiere a la Corea histórica hasta 1949, y a la República de Corea a partir de entonces. PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe; PPA = paridad del poder adquisitivo.

### FIGURA 2.5 Análisis de descomposición del crecimiento comparando tigres asiáticos, China y ALC durante la era de la industrialización por sustitución de importaciones en ALC, 1965-89

A. Tigres asiáticos, China y ALC



B. Países seleccionados de ALC



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos del Banco Mundial (PIB per cápita, PPA constante de 2021) y Penn World table 11 (Stock de capital, dólares encadenados constantes de 2021; Población e índice de Capital Humano).

Nota: El gráfico abarca el período comprendido entre 1965 y 1989, durante la época de la industrialización por sustitución de importaciones en ALC. Los totales regionales se ponderan por PIB per cápita (año base 1965). Tigres asiáticos = Región Administrativa Especial de Hong Kong, Rep. de Corea, Singapur; China; ALC = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe; PPA = paridad del poder adquisitivo.

sobrevalorados y otras medidas orientadas a desplazar las importaciones de manufacturas por producción local (Balassa, 1971). Revelan claramente que, si bien ambas regiones se industrializaron, los tigres asiáticos crecieron a una tasa tres veces mayor que la de ALC (véase la figura 2.5). Si bien el crecimiento de la productividad contribuyó entre el 30% y el 40% del crecimiento económico general de Asia, en ALC la productividad disminuyó y redujo el crecimiento debido a una asignación de los recursos extremadamente inadecuada e industrias ineficientes que no estaban alineadas con las ventajas comparativas

de los países de ALC. China, que aún no había entrado plenamente en su período de reforma, tuvo un mejor desempeño, ya que registró una fuerte acumulación de factores, sobre todo en capital humano, y un crecimiento moderado. La orientación hacia el exterior de Asia, vinculada al desempeño de las exportaciones, así como a las medidas de protección temporales para permitir que los países alcancen la frontera tecnológica,<sup>6</sup> se combinaron con un notable

<sup>6</sup> Los que no lo hicieron, como la industria de VHS en Taiwán, China, fueron cerrados.

aumento del capital humano. Por el contrario, ALC no consideró una protección temporal, no desarrolló capital humano (en sentido amplio) (véase la figura 2.6). Tampoco priorizó aprender a aprender sobre nuevas tecnologías y explotárlas para aumentar la productividad, o crear industrias que eventualmente compitieran internacionalmente.

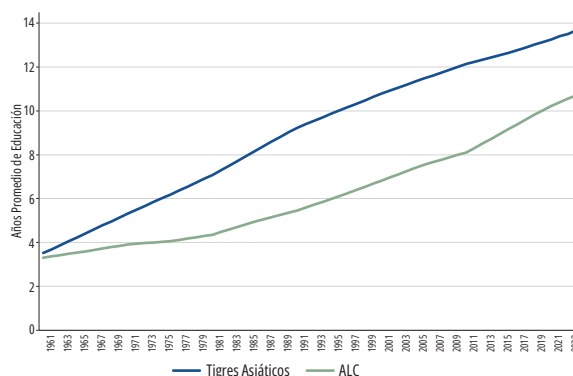
Las reformas liberalizadoras que posteriormente se aplicaron en ALC corrigieron muchos de los problemas de contestabilidad e incentivos al avanzar en la adopción de estrategias orientadas al mercado y el desmantelamiento de muchas instituciones de la era del ISI (como los bancos nacionales de desarrollo y las empresas estatales).<sup>7</sup> Desde la década de 1990, ALC ha complementado su integración en la economía global con reformas horizontales destinadas a reducir la intervención estatal en la economía, liberalizar los mercados de capital y lograr la estabilidad macroeconómica. Durante este período de liberalización, el acceso a capital físico se facilitó, y la reasignación de recursos generó grandes beneficios que dieron lugar a una elevada productividad en algunos países, pero no en todos. Sin embargo, el crecimiento general, si bien fue mayor, aún se encuentra rezagado respecto del de Asia, particularmente en lo que respecta a la liberalización de China, y la productividad, incluso en Chile, se ha desacelerado drásticamente (véase la figura 2.7).<sup>8</sup>

La crisis financiera mundial de 2008-09, la posterior caída de los precios de los productos básicos y las tasas de crecimiento estancadas alrededor del 2,5% han vuelto a desplazar los debates sobre políticas

<sup>7</sup> Esta evolución en América Latina reflejó una tendencia global más amplia hacia la apertura económica. A partir de la década de 1980, la mayoría de las regiones experimentaron una importante ola de liberalización del comercio, como lo demuestra el constante aumento y convergencia de las relaciones entre el comercio y el PIB a escala mundial. Sin embargo, esta convergencia en la apertura oscureció resultados dispares. Si bien las economías de Asia oriental han traducido su integración en estrategias industriales orientadas a la exportación desde principios de la década de 1960 y en mejoras tecnológicas a partir de la década de 1980, la inserción de América Latina en los mercados mundiales siguió estando principalmente basada en los recursos naturales y en un uso intensivo de las importaciones, lo que limita el potencial para el aumento de la productividad y la transformación estructural (Bulmer-Thomas, 2017; Ocampo, 2012).

<sup>8</sup> Se recomienda cierta cautela al interpretar los cambios de productividad. La productividad total de los factores (PTF) incluye los márgenes de utilidad que puedan deberse a la protección. La eliminación de estas rentas puede aumentar la eficiencia, pero también reducir los precios, lo que en consecuencia parece una caída de la productividad.

**FIGURA 2.6 Años promedio de escolarización como indicador de la acumulación de capital humano, tigres asiáticos y ALC, 1960-2023**



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en el promedio de años de escolaridad de personas de por lo menos 25 años (Penn World Table 11).

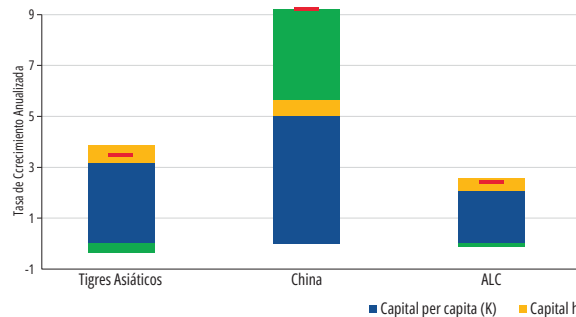
Nota: Los totales regionales se ponderan por población. Tigres asiáticos = Región Administrativa Especial de Hong Kong, Rep. de Corea, Singapur; China; ALC = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. ALC = América Latina y el Caribe.

para ver cómo complementar el modelo impulsado por el mercado con intervenciones industriales más estratégicas destinadas a fomentar la innovación, fortalecer las cadenas de valor y abordar las persistentes brechas de productividad. Los países desarrollados han implementado una serie de políticas industriales que, debido a las limitaciones fiscales y las capacidades gubernamentales, a las economías en desarrollo les resulta difícil implementar (Banco Mundial, 2025b). Si bien la mayoría de los países de ALC gestionaron la crisis inmediata mejor que en crisis anteriores, la desaceleración puso de manifiesto los limitados avances de la región en la diversificación de la producción y la actualización tecnológica (CEPAL, 2025; Banco Mundial, 2023). Desde 2009, el crecimiento del ingreso per cápita se ha desacelerado en los países asiáticos y en ALC (véase la figura 2.8). Sin embargo, mientras que China mantuvo un crecimiento comparativamente más sólido gracias a la acumulación sostenida de capital físico, el crecimiento de la productividad disminuyó en ALC.

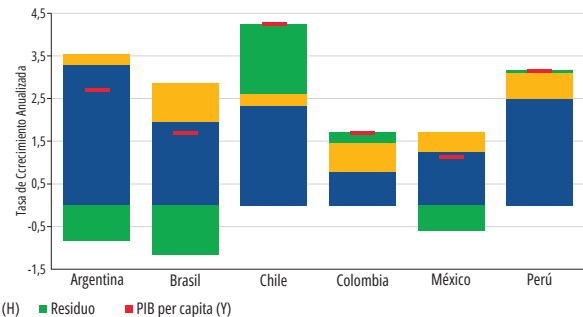
La mayoría de los países de ALC han perdido dinamismo, principalmente debido a la pérdida de productividad. El capital humano sigue contribuyendo modestamente al crecimiento agregado, que sigue explicándose principalmente por la acumulación de capital físico.

**FIGURA 2.7 Análisis de descomposición del crecimiento comparando a los tigres asiáticos, China y ALC durante la era de reformas liberalizadoras en ALC, 1990-2008**

*A. Tigres asiáticos, China y ALC*



*B. Países seleccionados de ALC*

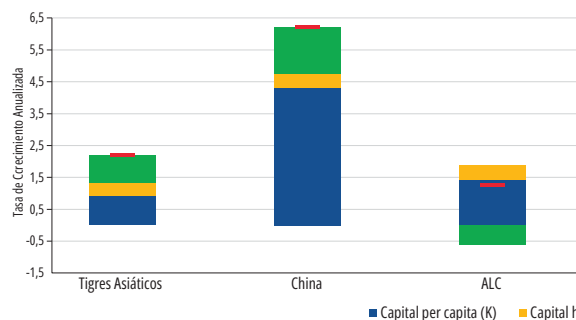


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos del Banco Mundial (PIB per cápita, PPA constante de 2021) y Penn World table 11 (Stock de capital, dólares encadenados constantes de 2021; Población e índice de Capital Humano).

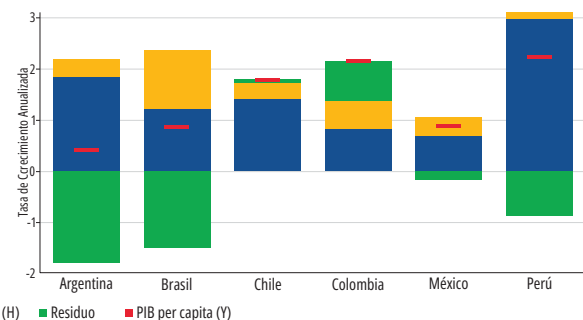
Nota: El gráfico abarca el período comprendido entre 1965 y 1989, durante la época de la industrialización por sustitución de importaciones en ALC. Los totales regionales se ponderan por PIB per cápita (año base 1965). Tigres asiáticos = Región Administrativa Especial de Hong Kong, Rep. de Corea, Singapur; China; ALC = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe; PPA = paridad del poder adquisitivo.

**FIGURA 2.8 Análisis de descomposición del crecimiento comparando tigres asiáticos, China y ALC, 2009-23**

*A. Tigres asiáticos, China y ALC*



*B. Países seleccionados de ALC*



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos del Banco Mundial (PIB per cápita, PPA constante de 2021) y Penn World table 11 (Stock de capital, dólares encadenados constantes de 2021; Población e índice de Capital Humano).

Nota: El gráfico abarca el período comprendido entre 1965 y 1989, durante la época de la industrialización por sustitución de importaciones en ALC. Los totales regionales se ponderan por PIB per cápita (año base 1965). Tigres asiáticos = Región Administrativa Especial de Hong Kong, Rep. de Corea, Singapur; China; ALC = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe; PPA = paridad del poder adquisitivo.

## Política industrial como política de aprendizaje

Una hipótesis que explica la lentitud del crecimiento es que, a pesar de la reducción de los aranceles y las reformas favorables al mercado, los mercados internos de ALC siguieron protegidos de la competencia internacional por otras barreras que han impedido el aumento de la productividad (Kee et al., 2009), y muchas otras reformas siguen siendo limitadas. Otros observadores sostienen que la región no ha podido diversificarse para dejar de lado los productos

básicos que se cree que carecen de posibilidades de crecimiento (Ocampo, 2012).

Sin embargo, en *Recuperar el siglo perdido de crecimiento en América Latina y el Caribe* (Maloney, Cirera y Ferreyra, 2025) se demuestra que la región necesita desde hace tiempo resolver una serie de fallas del mercado que permitan a los países aprender, es decir, mejorar la identificación y la posterior implementación de las nuevas tecnologías que llegan. Como sostienen Stiglitz y Greenwald (2014), las naciones necesitan “aprender a aprender”. Esta política

industrial orientada al “aprendizaje” es esencial tanto para los modelos menos intervencionistas como para cualquier enfoque sectorial.

Economías similares pueden tener equilibrios de crecimiento muy diferentes, dependiendo de su capacidad para adoptar y explotar nuevas tecnologías (véase Howitt, 2000; Acemoglu et al., 2026). El desafío no consiste en garantizar el flujo de información, sino en desarrollar la capacidad de asimilar estas tecnologías de manera productiva, como señaló hace tiempo Kenneth Arrow (1962). Esta línea de análisis también sugiere que, cualesquiera que sean las cualidades promotoras del crecimiento que un determinado producto o estructura económica pueda poseer, en promedio, su impacto en el desarrollo en un contexto particular depende de la capacidad de un país para aplicar las últimas tecnologías de producción.

Ello supone un proceso de experimentación —de apostar con conocimiento de causa a que determinada inversión dará sus frutos— y de aprender de los éxitos y los fracasos. Esto, a su vez, requiere un conjunto de capacidades en todo el espectro del capital humano: en habilidades de los trabajadores, prácticas gerenciales y habilidades tecnológicas. También requiere de un conjunto de instituciones propicias que faciliten la identificación y adopción de nuevas oportunidades tecnológicas y de mercado, y que ayuden a los emprendedores a gestionar el riesgo que conlleva la experimentación necesaria para aprovecharlas.

La historia sugiere que estas son las áreas en las que ALC ha fallado. El estancamiento del crecimiento de ALC que comenzó a mediados del siglo XIX se remonta precisamente a la época en que la adopción de las nuevas tecnologías de la Segunda Revolución Industrial requería capacidades científicas más organizadas y desarrolladas, algo que las instituciones de la región no tenían, medido como alfabetización, capacidades tecnológicas o instituciones relacionadas con la innovación. Abunda la evidencia microeconómica que apoya esta hipótesis. La región perdió competitividad y luego propiedad en la minería, así como en las nacientes industrias siderúrgica y textil, precisamente por la incapacidad de identificar y adoptar las nuevas tecnologías que

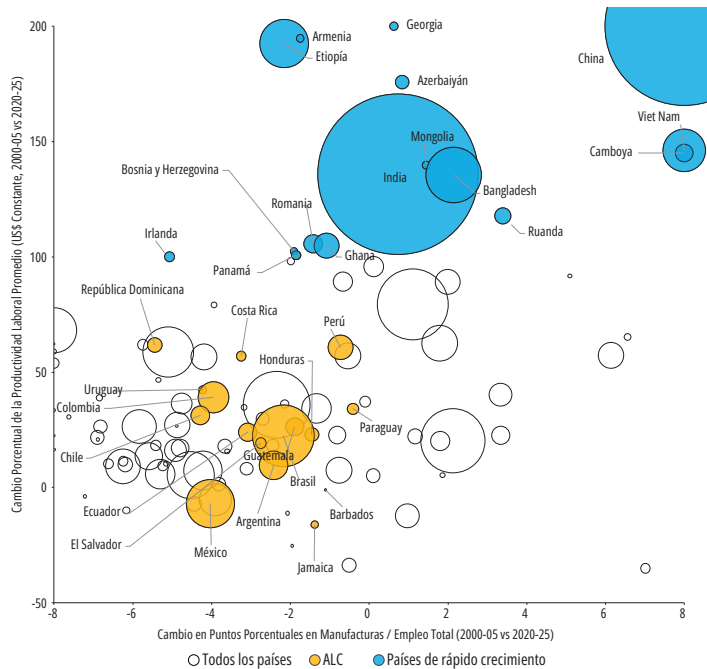
surgían; de hecho, muchas industrias extractivas pasaron en total a extranjeros que poseían estas habilidades (Beatty, 2015; Birchall 1999). El cobre, por ejemplo, tuvo implicaciones para el desarrollo radicalmente diferentes en diferentes períodos en Chile (se presumía que el sector estaba muerto en 1900, pero luego revivió cuando las empresas estadounidenses transfirieron tecnología) y entre países, donde Estados Unidos y Japón aprovecharon el mismo mineral subterráneo para sentar las bases de economías dinámicas y diversificadas (Maloney y Valencia-Caicedo, 2022). Al comparar el retroceso de Argentina con el crecimiento de países igualmente ricos en recursos como Australia, Canadá y Estados Unidos, di Tella (1985) sostiene que esos países pudieron pasar de ampliar la frontera a cosechar los beneficios de la innovación donde Argentina no podía. La conclusión es que las superestrellas de América Latina se estancaron no por los sectores en los que se encontraban, sino porque no pudieron aplicar nuevas tecnologías para aprovecharlas.

Esta experiencia sugiere que evidentemente no hay nada automático en aprender sobre la marcha. Ni en los 400 años de experiencia minera de la región ni en los emergentes sectores industriales del siglo XX, ALC lograron la competitividad necesaria para competir internacionalmente. Esto sigue ocurriendo hoy en día, y en numerosos sectores. La agricultura es fuerte y muy competitiva a nivel mundial en muchos países de ALC. Sin embargo, mientras que en Asia los sectores manufactureros de China, Camboya y Viet Nam continúan aumentando la productividad y aumentando el empleo, en ALC ocurre lo contrario (véase la figura 2.9). Este patrón se corresponde con las conclusiones de la Encuesta sobre la Adopción de Tecnologías en las Empresas, según la cual las empresas de ALC adoptan nuevas tecnologías con más lentitud que las de Asia y Europa oriental (Cirera et al., en prensa).

Se puede obtener información sobre el mecanismo subyacente que distingue estas diferentes trayectorias de productividad al observar cómo ALC parece estar perdiendo la capacidad de “hacer las apuestas” necesarias para incorporar nuevas prácticas en la tecnología para elevar la calidad de las exportaciones. Si bien es cierto, como se muestra en la figura 2.3, que algunos sectores de manufacturas ofrecen oportunidades de mayor

## FIGURA 2.9 Experiencias contrastantes en el sector manufacturero de Asia y ALC

Cambio porcentual en la productividad laboral promedio (2000-05 frente a 2020-25) frente al cambio porcentual en el empleo manufacturero como proporción del empleo total (2000-05 frente a 2020-25)



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Nota: El tamaño de la burbuja indica la población. ALC (en amarillo) = Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay. Crecimiento rápido (en azul) = Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Camboya, China, Etiopía, Georgia, Ghana, India, Irlanda, Mongolia, Rumania, Rwanda, Vietnam. ALC = América Latina y el Caribe.

riesgo-rendimiento, en la figura 2.10 se muestra que, controlando por los sectores de exportación, ALC hace apuestas menos riesgosas que las economías avanzadas. Este comportamiento explica más de la mitad de la menor tasa de crecimiento regional en la calidad de las exportaciones, y probablemente más, porque incluso dentro de sectores con rendimientos potencialmente altos, los países de ALC hacen apuestas menos arriesgadas.

Además, el fenómeno de la desindustrialización prematura —por el cual las economías comienzan a perder empleos en el sector manufacturero antes de alcanzar niveles de ingreso altos— y el rápido avance de la automatización ahora plantean serias dudas sobre si el modelo manufacturero de Asia oriental, impulsado por las exportaciones, podrá aplicarse ampliamente en otros lugares. El informe *At Your*

*Service? The Promise of Services-Led Development* se sostiene que los servicios, si bien son diversos y a menudo exigen soluciones de compromiso entre el aumento de la productividad y la creación de empleo, tienen el potencial de respaldar el desarrollo. Si la evolución de las tecnologías digitales, los servicios empresariales y las industrias creativas puede reducir estas tensiones, el crecimiento impulsado por los servicios podría convertirse en un camino viable para países como los de ALC.

La conclusión es que la forma en que se producen los bienes es tan importante como lo que se produce. Producirlos de una manera que fomente el crecimiento está garantizando precisamente un proceso en el que los empresarios puedan experimentar; apostar por nuevas tecnologías, productos o mercados; y aprender del proceso para abordar desafíos más complejos en el futuro. Por lo tanto, si bien los responsables de formular políticas deben permanecer abiertos a nuevas evidencias sobre la focalización sectorial, las políticas industriales o de productividad deben centrarse en las cuatro áreas básicas identificadas anteriormente en este capítulo.

### 1. Desarrollo de capacidades

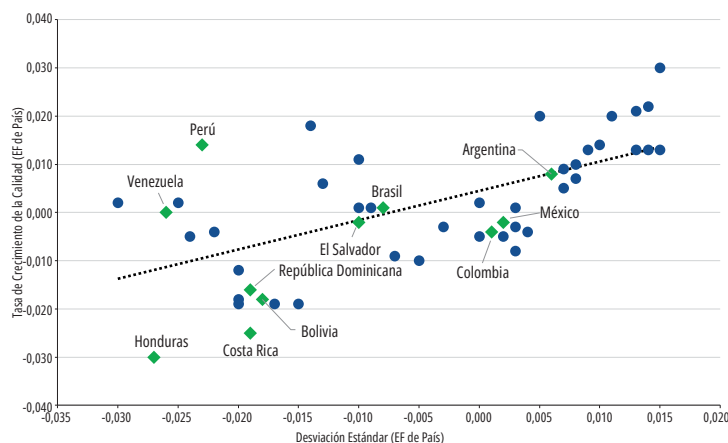
La política industrial debe entenderse como un medio para crear las capacidades y los mercados necesarios para hacer posible dicha experimentación. Las políticas deben diseñarse de modo tal que cualquier incentivo que busque apoyar a las industrias se combine con aquellos que busquen apoyar el fortalecimiento de las capacidades y los esfuerzos para mejorar los mercados financieros necesarios. Esta interacción no es sencilla. Un enfoque sugiere que la decisión de que las empresas inviertan en habilidades, capital emprendedor o capacidades tecnológicas depende de los incentivos a la producción, del costo de acumular estas capacidades y de la distancia de la frontera tecnológica (Maloney y Zambrano, 2021). La falta de protección puede dejar a las empresas sin el apoyo necesario para aprender sobre la marcha y alcanzar la frontera (esta es la justificación de los argumentos y políticas de la industria incipiente); pero demasiada protección puede obviar la necesidad de aprender en absoluto.

Reducir el costo de la acumulación de capital humano —garantizando una educación básica de calidad, brindando servicios de extensión gerencial, creando universidades y centros de estudios de investigación que colaboren, entre otros— reduce la necesidad de apoyo directo a las industrias nacientes a nivel sectorial y, de hecho, puede determinar si es factible alcanzar la frontera. Desde esta perspectiva, el modelo de política industrial asiática ofreció una modesta protección a corto plazo con incentivos para exportar ese aprendizaje requerido, combinados con un apoyo estatal masivo para facilitar el aprendizaje. Por el contrario, el período de ISI en ALC exhibió una protección alta y sostenida con un esfuerzo débil en el aprendizaje.

Podría decirse que ISI fracasó porque el proteccionismo extremo limitó la contestabilidad, tuvo poco contacto con la frontera tecnológica y pocos incentivos para “aprender a cómo aprender” para alcanzarla. La región comenzó en desventaja con una herencia débil en la educación y la formación profesional. Los países que despegaron a fines del siglo XIX tenían un nivel de alfabetismo casi completo. En cambio, las superestrellas de ALC tenían, como mucho, la mitad. La alfabetización es fundamental no solo porque potencia la oferta de trabajadores talentosos, sino que también es la base para obtener mayores habilidades técnicas. Las superestrellas de ALC —Argentina, Uruguay y, en menor medida, Chile— tenían el 20% de los ingenieros per cápita que Suecia o Dinamarca cuando despegaron del mismo nivel de ingreso.

En el período de reforma se lograron enormes avances en el establecimiento de la estabilidad macroeconómica y la reducción significativa de las distorsiones y la asignación inadecuada, pero podría decirse que no se adoptó el programa de capacidades complementarias, donde ALC sigue rezagada. En la figura 2.11 se presentan indicadores seleccionados de las capacidades para gestionar y adaptar las nuevas tecnologías. La región ha ampliado el acceso a la educación básica, pero la calidad sigue siendo baja. En ALC, entre el 25% y el 35% de las empresas informan que no pueden expandirse por falta de mano de obra calificada, en comparación con el 7% en Asia (Maloney, Vuletin et al., 2025). Es decir, hay empleos de alta calidad esperando a ser creados si tan

**FIGURA 2.10** Experiencias contrastantes en los sectores manufactureros de ALC frente a economías seleccionadas



Fuente: Krishna et al. (2023).

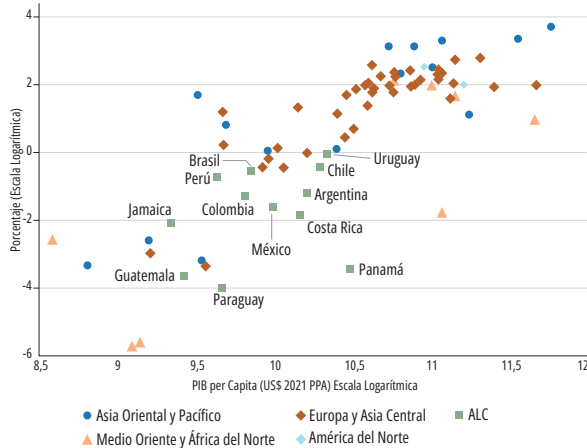
Nota: El gráfico muestra los efectos fijos por país después de hacer una regresión de la media y la desviación estándar de los valores unitarios de las exportaciones con respecto a los efectos fijos por país y sector. El análisis abarca países de América Latina y el Caribe, Asia oriental y el Pacífico, Europa y Asia central, Oriente Medio y Norte de África, América del Norte, Asia meridional y África subsahariana. En el análisis se utilizan datos de exportaciones bilaterales desglosadas (SA10) a Estados Unidos entre 1989 y 2001. Venezuela = Venezuela, Rep. Bol.

solo el sistema educativo y de capacitación produce los trabajadores correspondientes. Además, la región está rezagada en cuanto a emprendedores de alta calidad —las personas que realmente llevan las ideas al mercado— no porque los graduados universitarios de ALC sean menos emprendedores, sino porque son menos. En las universidades de la región se gradúa la proporción más baja de graduados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), y esas universidades ocupan un lugar bajo en cuanto a la calidad de la investigación. Asia oriental cuenta con el 50% de las universidades situadas entre las 100 mejores instituciones, mientras que la proporción de América Latina y el Caribe es del 0,5% (Maloney, Cirera y Ferreyra, 2025).

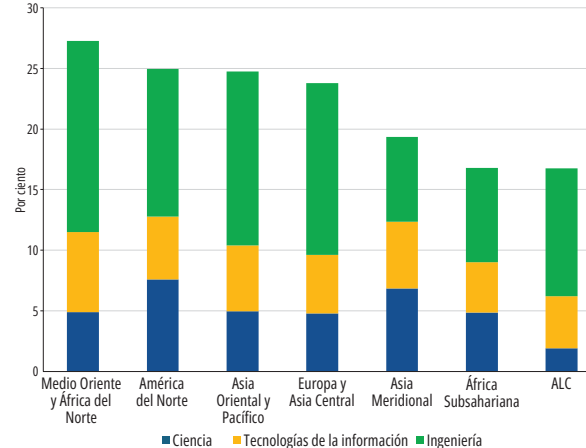
En ALC, la educación en todos los niveles falla al proporcionar bienes públicos, pero también se producen problemas de coordinación entre la oferta y la demanda en múltiples niveles. No es inusual encontrar ingenieros en América Latina que no pueden encontrar trabajo en su campo. Mientras tanto, el intento de Brasil de lanzar un sector de petroleros y plataformas fracasó por falta de ingenieros y diseñadores (Alves et al., 2021), y este no es un caso aislado.

**FIGURA 2.11 Comparaciones regionales de diferentes dimensiones de las capacidades para gestionar y adoptar nuevas tecnologías**

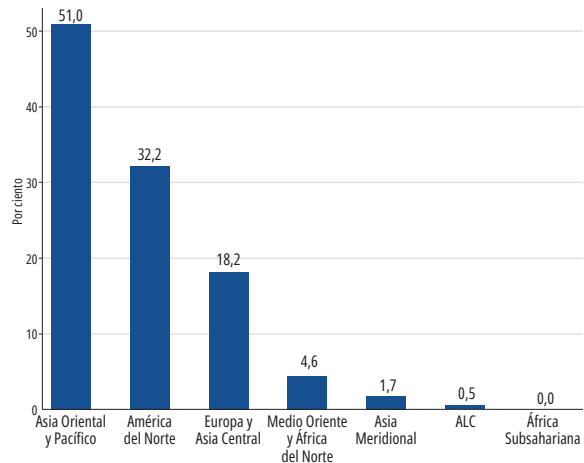
**A. Conocimientos en matemáticas**



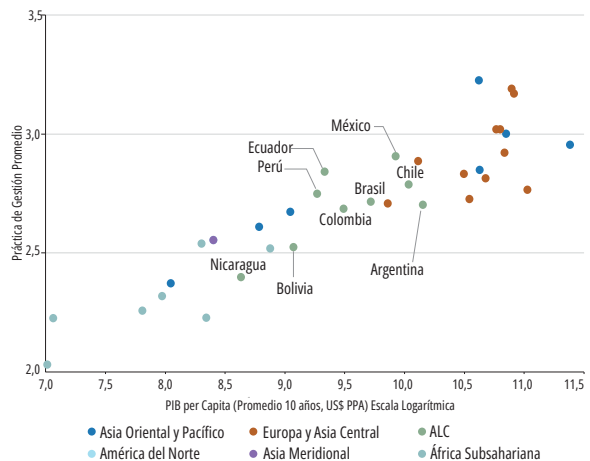
**B. Porcentaje de graduados de programas universitarios y de ciclo corto en campos de CTIM**



**C. Innovación de las universidades de la región**



**D. Habilidades en gestión**



Fuentes: A) Gráfico original basado en la base de datos PISA 2022 de la OCDE (<https://www.oecd.org/en/data/datasets/pisa-2022-database.html>), B) Gráfico original basado en el Instituto de Estadística de la UNESCO (<http://data.uis.unesco.org>), C) Gráfico original basado en los datos de la clasificación de innovación de SCImago (<https://www.scimagoir.com/rankings.php?ranking=Innovation>), y D) Gráfico original modificado de Bloom et al. (2014) a partir de datos de la Encuesta Mundial de Gestión (<https://worldmanagementsurvey.org/>) y del mundo Indicadores del Desarrollo Mundial (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>) del Banco Mundial en Maloney, Cirera y Ferreyra (2025).

Nota: PIB = producto interno bruto; ALC = América Latina y el Caribe; PPA = paridad del poder adquisitivo.

A. Porcentaje de estudiantes de 15 años que alcanzan los niveles de competencia más altos (niveles 5 y 6) en la prueba PISA de matemáticas. En las etiquetas de los datos se utilizan los códigos de país de la Organización Internacional de Normalización (ISO).

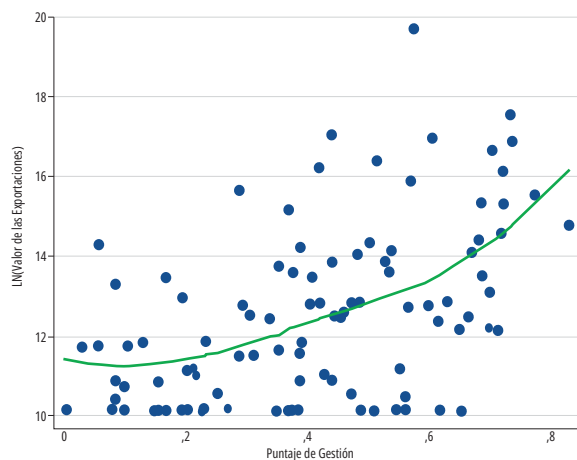
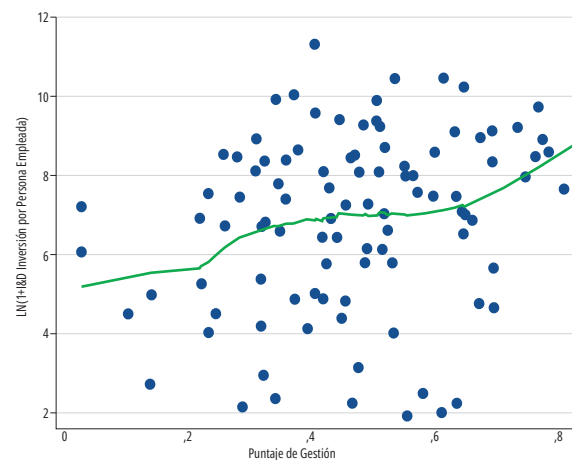
B. Porcentaje de graduados de educación superior en las áreas de CTIM (información para el año anterior disponible para 2000-10), por región. CTIM significa ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Los datos agruparon las ciencias naturales, las matemáticas y la estadística en la categoría "Ciencias".

C. Proporción de instituciones de cada región situadas entre las 1000 mejores universidades según la clasificación de instituciones de SCImago de 2024 referida a la innovación.

D. Calificación promedio de la gestión a nivel de país por encima de las empresas manufactureras. Cada punto es una puntuación promedio calculada sobre múltiples prácticas de gestión de cada empresa para el período 2004-22.

Por último, ALC está empatada con África subsahariana con el nivel más bajo de colaboración entre universidades y el sector privado. Para contrarrestar las deficiencias del mercado en la innovación, en particular en la investigación básica, con frecuencia surgieron instituciones ajenas al

mercado cuya coordinación debe ser guiada por otras entidades. Existen casos exitosos. EMBRAPA, el instituto de investigaciones agropecuarias de Brasil, ha logrado aumentar con éxito la productividad agrícola donde antes no era posible. Las alianzas de Chile con grupos de expertos externos en California

**FIGURA 2.12 La relación entre la calidad de la gestión, el valor de las exportaciones y la innovación****A. Gestión y valor de las exportaciones****B. Gestión e inversiones en investigación y desarrollo**

Fuente: Fernández et al. (2026), a partir de las calificaciones de la gestión extraídas de la Encuesta Mundial de Gestión.

Nota: Muestra de 100 empresas (2020) de Colombia. Los puntos azules indican observaciones individuales. Ajuste no lineal.

y Europa han sido clave para sus dinámicos sectores frutícolas y vitivinícolas. Además, si bien el análisis de costo-beneficio es difícil de calcular, el éxito de Brasil en la fabricación de aviones ilustra el desarrollo exitoso de capacidades que acompañan a las políticas sectoriales (véase el recuadro 2.2).

ALC está rezagada en cuanto a la capacidad de gestión, que desempeña un papel fundamental a la hora de identificar proyectos prometedores, alentar la toma de riesgos calculados y motivar a los empleados para que logren una mayor productividad. En la siguiente subsección se examinan en mayor detalle las consecuencias de estas deficiencias.

## 2. Facilitar la toma de riesgos

Hacer apuestas para aumentar la productividad requiere más que capacidad técnica. Requiere gerentes que sean capaces de ir más allá de la gestión de las operaciones diarias de las empresas para ser capaces de adoptar una visión a largo plazo de la innovación y la inversión necesarias. En la figura 2.12 se presenta la relación entre las prácticas básicas de gestión y el valor de las exportaciones de las empresas y la inversión en investigación y desarrollo, según las calificaciones de la Encuesta Mundial sobre Gestión. Esta medida junto con la Encuesta de Prácticas Organizativas y de

Gestión de la Oficina del Censo de Estados Unidos están estrechamente relacionadas con la innovación en investigación y desarrollo y en materia de patentes (Cirera et al., en prensa), así como con los nuevos productos y procesos y la entrada en sectores más exigentes en Colombia (Fernández et al., 2026).

El capital gerencial y emprendedor es esencial. Un informe de Deloitte sobre el déficit de habilidades en ALC revela que solo el 17% de las empresas latinoamericanas califica la madurez de su gestión de costos como “alta”, muy por debajo del promedio de Estados Unidos y del mundo. En el informe se mencionan la falta de planificación estratégica, la gestión deficiente de la liquidez y la falta de controles internos como los principales factores que impulsan este déficit en ALC (Deloitte, 2020).

Esta deficiencia en la gestión obedece a múltiples factores que los refuerzan: educación empresarial inadecuada, escasa exposición a las mejores prácticas internacionales, escasa presión competitiva que, de lo contrario, obligaría a mejorar la gestión e insuficiente transferencia de conocimientos por parte de las empresas multinacionales. En particular, existen graves asimetrías de información. Aunque los gerentes de ALC se clasifican modestamente en cuanto a la calidad de sus prácticas, creen que están cerca de la frontera. La nueva Encuesta de Adopción

## RECUADRO 2.2 Fortalecimiento de la capacidad para una política industrial sostenible: Evidencia de Brasil

La política industrial tiene como objetivo configurar el desarrollo económico de un país orientando y respaldando industrias estratégicas, pero su éxito a largo plazo depende de algo más que el respaldo gubernamental o los incentivos financieros. Una política industrial eficaz debe priorizar el fortalecimiento de las capacidades mediante el fortalecimiento de los conocimientos tecnológicos, la capacidad institucional y el capital humano para garantizar que las empresas y los sectores puedan sostener el progreso una vez que se reduzca o retire el apoyo estatal. Brasil ofrece un valioso conjunto de contrastes para ALC; ha aplicado políticas industriales que van desde las más exitosas hasta las más problemáticas, y ha proporcionado enseñanzas valiosas sobre lo que permite el desarrollo autosostenido y los factores que conducen a la dependencia o al fracaso. Para ilustrar este espectro, en este análisis se examinan tres casos clave: la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa), la Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer) y la industria de la construcción naval de Brasil.

La trayectoria de Embrapa ilustra cómo una política industrial bien diseñada y centrada en la generación de conocimientos puede transformar todo un sector al superar las arraigadas fallas del mercado en investigación y desarrollo. Creada en 1973 para abordar la subinversión crónica de Brasil en investigación y desarrollo agrícola impulsada por problemas de apropiación y fallas de coordinación, Embrapa construyó la base científica y de capital humano necesaria para hacer que vastas regiones con suelos ácidos y pobres en nutrientes sean viables desde el punto de vista agrícola. A través de la capacitación de investigadores en el extranjero, el cultivo de la experiencia científica nacional y el establecimiento de una red descentralizada de centros de investigación adaptados a las diversas zonas ecológicas de Brasil, la institución generó innovaciones que liberaron el potencial de productividad de tierras previamente subutilizadas. Este modelo de investigación geográficamente diversificado resultó decisivo: las estimaciones empíricas indican que la productividad agrícola solo habría aumentado un 47% si Embrapa hubiera centralizado sus actividades,

en comparación con el aumento del 110% logrado bajo su estructura dispersa (Akerman et al., 2025).

En contraste con el claro éxito de Embrapa en el desarrollo de capacidades autosostenibles, Embraer presenta un resultado más complejo y ambiguo. Fundado en 1969, en sus primeras etapas se apoyó en gran medida en ayudas gubernamentales como demanda garantizada, incentivos fiscales y grandes subsidios públicos a la investigación y el desarrollo. La crisis fiscal de la década de 1980 expuso la fragilidad de la empresa, dejándola fuertemente endeudada y obligándola a privatizarse en 1994 a pesar de los importantes esfuerzos de rescate. Las colaboraciones internacionales como el programa AM-X ayudaron a Embraer a desarrollar capacidades de ingeniería aplicadas en proyectos posteriores (como el KC-390). Embraer reforzó este progreso a través de inversiones en capital humano, sobre todo su programa de maestría en ingeniería aeronáutica. Sin embargo, la escala del apoyo estatal aún plantea interrogantes acerca de si estos avances justificaron los costos fiscales. En última instancia, si bien Embraer adquirió capacidades en ingeniería, su dependencia del amplio apoyo estatal antes de la privatización y su casi fracaso a principios de la década de 1990 muestran que su trayectoria general está lejos de un éxito claro (Francelino et al., 2019; Frischtak, 1992; Lourencao et al., 2019).

Aunque la experiencia de Embraer está marcada por la ambigüedad, la industria de la construcción naval de Brasil constituye un claro ejemplo de fracaso de la política industrial cuando no se desarrollan las capacidades. El sector, que se reactivó en la década de 1950 e impulsado por una fuerte inversión extranjera directa (IED) en la década de 1970, experimentó su primer colapso importante a principios de la década de 1990 tras la eliminación de los subsidios, lo que provocó desinversiones, retrasos, sobrecostos y estancamiento tecnológico. El sector recuperó la atención en la década de 2000 tras importantes descubrimientos de petróleo en alta mar, que aumentaron considerablemente la demanda de plataformas, buques cisterna y buques auxiliares, de la petrolera estatal, Petrobras. Los largos tiempos de espera para los equipos importados crearon

### RECUADRO 2.2 Fortalecimiento de la capacidad para una política industrial sostenible: Evidencia de Brasil (continúa)

incentivos para reactivar la producción nacional a través de licitaciones públicas, pero muchos contratos se adjudicaron a empresas de ingeniería civil especializadas en construcción terrestre en lugar de tecnologías marítimas o marinas, lo que dio lugar a un importante desajuste de habilidades. Si bien el gobierno trató de compensar mediante asociaciones tecnológicas con astilleros internacionales experimentados, las empresas nacionales carecían de capacidad de absorción para internalizar y aplicar los conocimientos transferidos. En última instancia, la industria no logró alcanzar a los competidores internacionales, y los costos de producción

interna se mantuvieron muy por encima de los de los buques importados (Alves et al., 2021).

La experiencia brasileña pone de manifiesto que el fortalecimiento de la capacidad (y no sólo los subsidios) es el ingrediente decisivo para una industrialización duradera. Embrapa se destaca precisamente porque incorporó el aprendizaje científico, la experimentación descentralizada y el desarrollo del capital humano en el centro de su estrategia, lo que permitió aumentos de productividad que persistieron más allá del apoyo estatal.

de Tecnologías en Empresas muestra que lo mismo ocurre con la adopción de tecnologías. Es muy probable que las empresas más alejadas de la frontera crean que están allí. Esto proporciona un fuerte apoyo a los servicios subsidiados de extensión gerencial que proporcionan puntos de referencia subvencionados, y luego ayudan a mejorar las prácticas, así como a identificar posibles empresas de alto crecimiento.

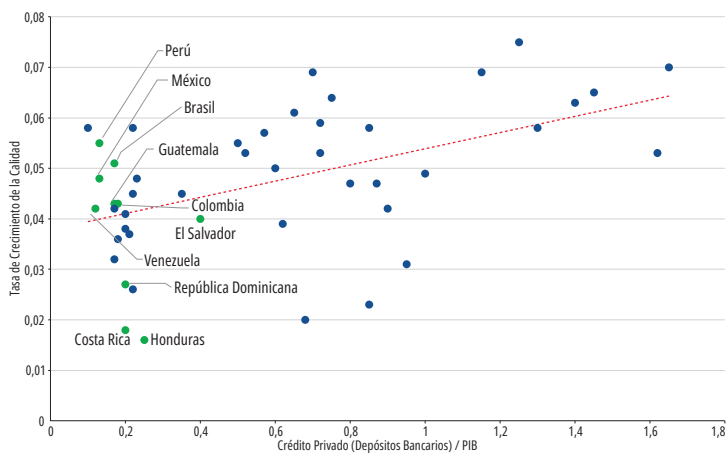
Sin embargo, también es necesario que estos administradores distribuyan el riesgo en sectores financieros bien desarrollados. La participación en investigación y desarrollo duplica aproximadamente el grado de incertidumbre en la evolución del nivel de productividad de un productor (Doraszelski y Jaumandreu, 2013), y se ha demostrado que las limitaciones financieras reducen el incentivo para que las empresas innoven (Gorodnichenko y Schnitzer, 2013). Foster y Rosenzweig (2010) sostienen que, en el contexto de la agricultura de pequeña escala, “la falta de cobertura de seguro y crédito juega un papel importante en retrasar la adopción de nuevas tecnologías rentables”. Krishna et al. (2023) muestran que el crecimiento de la calidad se correlaciona con la profundidad financiera (véase la figura 2.13) y establecen causalidad al mostrar que el establecimiento de mercados bursátiles aumentó el crecimiento y la dispersión de la calidad en los productos, mientras que la contracción financiera durante la crisis financiera asiática los disminuyó.

Los gerentes de ALC informan que sufren limitaciones financieras con más del doble de frecuencia que los gerentes de países desarrollados (véase la figura 2.14). Por lo tanto, comprender por qué los mercados financieros de ALC siguen siendo tan poco profundos y abordar las deficiencias son tareas fundamentales para que las políticas industriales de la región tengan éxito. Entre las consideraciones pertinentes figura el tiempo necesario para resolver controversias concursales o contractuales. En Estados Unidos, este proceso suele tardar unos tres meses, mientras que en ALC puede durar unos dos años. Las empresas serán reticentes a financiar proyectos riesgosos si saben que es poco probable que recuperen algo de los emprendimientos fallidos rápidamente.

### 3. Maximizar los beneficios de la apertura

La integración en la economía mundial es fundamental. En primer lugar, el comercio permite a las empresas y las industrias sacar provecho de las economías de escala. En segundo lugar, el comercio, la IED, los estudios en el extranjero y los intercambios universitarios ofrecen medios para alcanzar la frontera del conocimiento más rápidamente (Akcigit y Melitz, 2025). Si en la década de 1950 se imaginaba que ALC podría inventar por sí misma las tecnologías necesarias, hoy esa noción es fantasiosa.

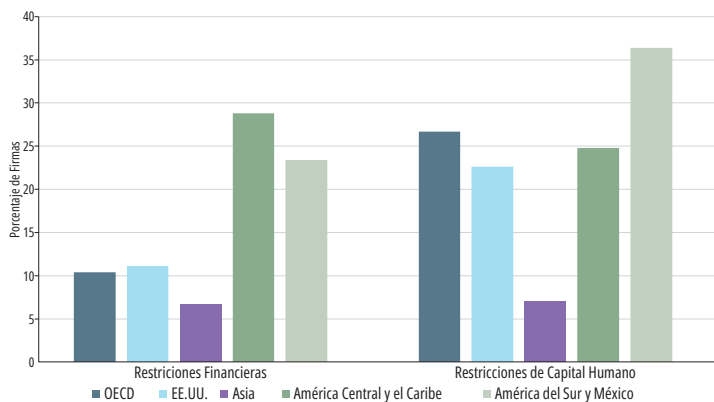
**FIGURA 2.13** La relación a nivel mundial entre el aumento de la calidad de los productos y la profundidad financiera



Fuente: Krishna et al. (2023).

Nota: En este gráfico se representa el crecimiento de la calidad promedio en comparación con el desarrollo financiero de los países que exportan al menos 50 productos del nivel SA10 a Estados Unidos. Pendiente = 0,02 (t-stat = 5,35). Los productos del SA 10 son productos con un código de 10 dígitos en el Sistema Armonizado (SA) de clasificaciones de importación y exportación. PIB = Producto Interno Bruto.

**FIGURA 2.14** Proporción de empresas estadounidenses, de la OCDE y de ALC que enfrentan limitaciones financieras y de capital humano



Fuente: Encuesta de empresas del Banco Mundial, último año disponible para cada país.

Nota: El promedio de la OCDE excluye a los miembros de América Latina y el Caribe. América del Sur y México, y América Central y el Caribe incluyen a todos los países considerados en la base de datos de la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, excepto Haití. Asia incluye China continental y Hong Kong. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; EE. UU. = Estados Unidos de América.

Sin embargo, los modelos de gravedad sugieren que ALC comercia poco, dada su posición y los acuerdos de libre comercio (véase la figura 2.15). Abunda el proteccionismo. Si bien algunos sectores se han visto fuertemente expuestos a la competencia de China, otros siguen protegidos por diversas medidas arancelarias y no arancelarias (véase la figura 2.16).

Los argumentos a favor de cosechar los beneficios de una mayor integración y participación en las cadenas de valor mundiales, y los pasos específicos necesarios para lograr las reformas fronterizas requeridas (como la facilitación del comercio y la cooperación regulatoria), se analizan en *Acuerdos comerciales profundos: Anclaje de cadenas de valor mundiales en América Latina y el Caribe* (Rocha y Ruta, 2022).

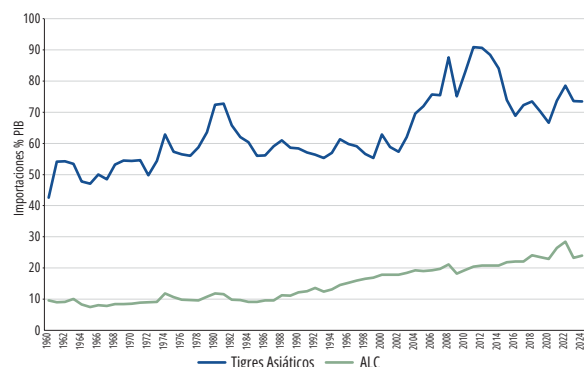
La IED es otra oportunidad perdida. A pesar de que se habla de friendshoring o nearshoring, la IED no ha aumentado significativamente en ALC, debido, en parte, a la falta de disponibilidad de mano de obra calificada, la infraestructura deficiente, los elevados impuestos a las empresas, la debilidad de los mercados financieros y la inseguridad. Estos déficits también afectan el surgimiento de nuevas industrias nacionales. La región tampoco ha abordado la IED de una manera que fomente el aprendizaje. Mientras que países como China y Noruega han utilizado la IED como un instrumento para alcanzar la frontera tecnológica, ALC ha tendido a verla más como una fuente de empleos e impuestos. La influencia de la que disponen los países para negociar transferencias de tecnología depende del tamaño potencial del mercado (China) o de los recursos (Noruega), pero también de si la empresa local percibe los beneficios derivados del desarrollo de proveedores/socios locales.<sup>9</sup> Esto, a su vez, depende de la calidad de las empresas y del clima para los negocios. La política de Costa Rica de facilitar la IED y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades para aprovecharla en favor de un desarrollo más amplio ofrece un ejemplo de un enfoque mejor integrado (véase el recuadro 2.3).

Por último, la apertura facilita la contestabilidad y disciplina necesarias que pueden remover a las firmas de bajo desempeño y alentar la entrada de nuevos actores y empresas más productivas. Una vez más, en esta área, el vínculo con el crecimiento de la productividad está intermediado por las capacidades de las empresas. En general, se acepta que la ausencia de competencia sofoca la innovación, aunque Philippe Aghion, coganador del Premio Nobel de Economía 2025, argumenta que el impacto del aumento de la competencia en la innovación no es sencillo: depende

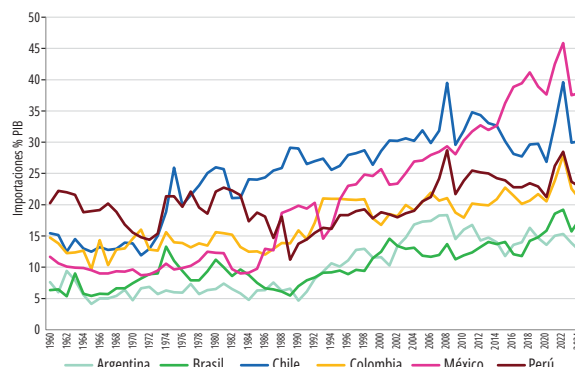
<sup>9</sup> Los principios de la práctica de esta contraprestación de transferencia de tecnología se destacan en Fernandes y Reed (2026).

**FIGURA 2.15 Apertura relativa al comercio, Tigres Asiáticos frente a ALC**

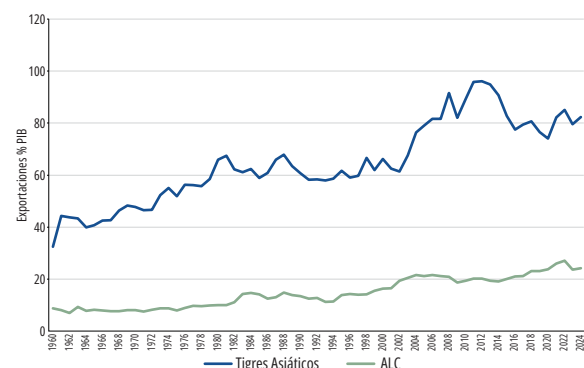
*A. Importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB en ALC y los Tigres Asiáticos*



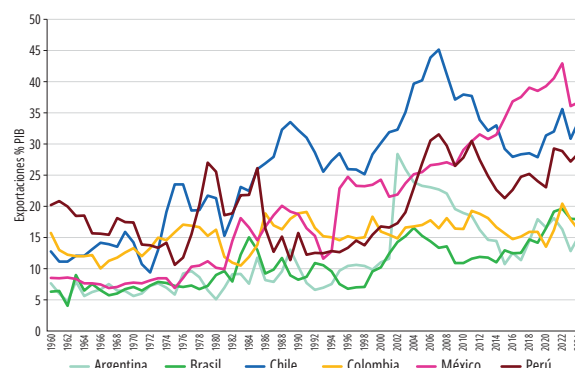
*B. Importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB en los países de ALC*



*C. Exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB en ALC y los Tigres Asiáticos*



*D. Exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB en los países de ALC*

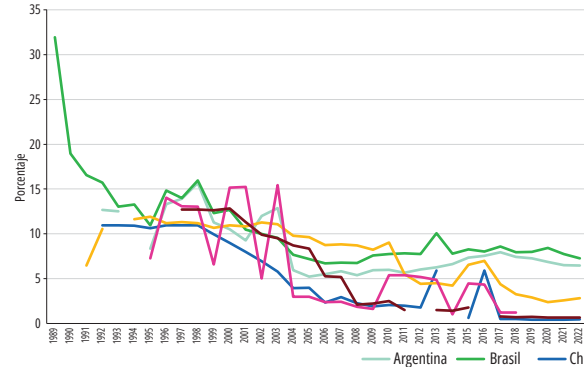


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en las importaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB (base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial).

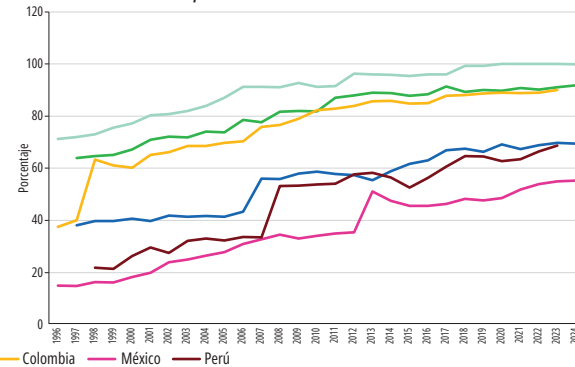
Nota: Los totales regionales se ponderan según el PIB. Tigres asiáticos = Región Administrativa Especial de Hong Kong, Rep. de Corea, Singapur; China. ALC = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. ALC = América Latina y el Caribe; PIB = Producto Interno Bruto.

**FIGURA 2.16 Evolución de los patrones de proteccionismo en ALC: liberalización de los aranceles e intensificación de las medidas regulatorias**

*A. Tasas arancelarias ponderadas aplicadas en América Latina*



*B. Medidas no arancelarias (MNA) como proporción del valor total de las importaciones*



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial (WDI). Datos recopilados de UNCTAD TRAINS, BID/CTS de la OMC y UN Comtrade.

Nota: Los aranceles se miden como el promedio ponderado en función de las importaciones de los derechos arancelarios efectivamente aplicados a todos los productos de mercancías en cada país y año. En la ponderación se utiliza la participación de cada producto en las importaciones totales, sobre la base de datos de UN Comtrade, lo que garantiza que los bienes con mayor importancia para las importaciones tengan más influencia en la tasa final. Cuando no se dispone de un arancel efectivo, se sustituye por la tasa de la nación más favorecida para mantener la cobertura completa. Las medidas no arancelarias se representan como la proporción del valor total de las importaciones de un país que está sujeta como mínimo a una MNA. Esto refleja la medida en que los bienes importados están sujetos a requisitos regulatorios, como barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas para licencias, controles de cantidad u otros instrumentos de política más allá de los aranceles. La medida se calcula identificando todas las líneas de productos incluidas en al menos una MNA y sumando los valores de importación correspondientes. Estos valores se expresan como proporción de las importaciones totales del país, ponderando cada producto según su importancia en la canasta de importaciones.

fundamentalmente de qué tan cerca estén las empresas de la frontera tecnológica y gerencial (Aghion et al., 2005; Aghion et al., 2009). Si bien la intensificación de la competencia interna y el fortalecimiento de los organismos de defensa de la competencia aumentan la productividad, la innovación y el empleo, como se muestra en el informe del Banco Mundial titulado *Competencia y crecimiento de la productividad en América Latina y el Caribe* (Vostroknutova et al., 2025), competir a nivel mundial puede promover menos el crecimiento en ALC. Mientras que en el Reino Unido y Francia, por ejemplo, el 5% de las empresas innovan cuando se enfrentan a una mayor competencia global, según Maloney y Zambrano (2021), en Chile la proporción es mucho menor: solo el 7%, según Cusolito et al. (2023).

Por lo tanto, una vez más, el fortalecimiento de las capacidades no ocurre automáticamente y es un complemento necesario para aumentar la competencia. En estudios recientes realizados en Estados Unidos y China (Bloom y Van Reenen, 2007), así como en Colombia (Fernández et al., 2026; Iacovone et al., 2026), muestran que al mejorar las capacidades de las empresas se incrementan las exportaciones, se amplían el número y la sofisticación de los mercados, y se eleva la calidad de los bienes exportados.

#### 4. Fortalecer el Estado

Para avanzar en estas agendas es necesario corregir las fallas del mercado asociadas, lo que, a su vez, requiere el fortalecimiento del Estado. Así, cada vez hay más estudios que examinan la economía política de la política industrial (véase, por ejemplo, Juhász y Lane, 2024). La economía política incluye no solo cuestiones relativas a la autonomía del Estado y el aislamiento de grupos de presión con afán de rentas, el ancho de banda (Reed, 2024) y la capacidad de procesar información para identificar las áreas de inversión más productivas (Liu, 2019; Maloney y Nayyar, 2018), sino también la capacidad de ejecución del gobierno.

Las políticas industriales son, fundamentalmente, decisiones tomadas en circunstancias de incertidumbre. En efecto, los gobiernos deben

calcular la relación riesgo-rendimiento con respecto a qué intervenciones tendrán probablemente efectos significativos y cuál será el éxito de su aplicación. Los responsables de la formulación de políticas deben confiar en la magnitud de esas evaluaciones. Dichos cálculos no son triviales, incluso en casos sencillos, como simplemente facilitar los flujos de información. Los estudios microeconómicos del milagro textil japonés muestran que las agencias estatales difundieron con frecuencia tecnologías obsoletas; la fuerza impulsora del aumento del sector textil en el país fue, en realidad, uno o dos emprendedores dinámicos que trabajaban en la frontera tecnológica (Braguinsky et al., 2015). El gobierno juzgó mal la situación. Por lo tanto, la mejora continua de la calidad de la gestión de gobierno y la capacidad del mismo para hacer buenas apuestas son parte esencial de cualquier política de crecimiento y, en particular, de las políticas industriales más activas.

Los gobiernos subnacionales podrían reconocer mejor los resultados de esas apuestas. Debido a que las autoridades locales suelen estar más en sintonía con las circunstancias económicas, sociales e institucionales específicas de sus jurisdicciones, pueden observar y evaluar el impacto de las intervenciones de la política industrial más de cerca que los organismos nacionales. Esta proximidad les permite identificar tanto los éxitos como los fracasos con mayor rapidez, lo que permite realizar ajustes oportunos en las estrategias y la asignación de recursos. Además, los gobiernos subnacionales pueden aprovechar las alianzas locales y la participación de las partes interesadas para facilitar los circuitos de retroalimentación, garantizando que las decisiones de política reflejen la dinámica real del mercado y las necesidades de la comunidad. Sin embargo, la eficacia de este enfoque depende de la capacidad de las instituciones subnacionales, ya que las variaciones en las capacidades locales pueden favorecer u obstaculizar el logro de los resultados previstos. Al fomentar un sistema descentralizado en el que actores regionales capaces desempeñen un papel activo en el seguimiento y la adaptación de las políticas industriales, los países pueden crear un entorno de desarrollo más receptivo y específico que maximice el aprendizaje de cada experimento de políticas.

### RECUADRO 2.3 Fortalecimiento de las capacidades para movilizar IED en Costa Rica

La transformación de Costa Rica en un destino de alto valor para la inversión extranjera directa (IED) se basó en desarrollos institucionales que precedieron durante mucho tiempo a la llegada de las empresas multinacionales. Durante las décadas de 1950 y 1970, el país aplicó una estrategia de sustitución de importaciones y, al mismo tiempo, invirtió en capital humano e instituciones de capacitación. Una piedra angular de este esfuerzo fue la creación en 1965 del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que proporcionó capacitación técnica destinada a apoyar la industrialización temprana. Esta base institucional resultó crucial cuando la crisis macroeconómica de los años ochenta golpeó a la región. A diferencia de muchos países de América Latina y el Caribe (ALC) que experimentaron una “década perdida”, Costa Rica se embarcó en un camino distinto al combinar políticas de estabilización con una estrategia de desarrollo orientada al exterior centrada en atraer IED (OCDE, 2012).

Un punto de inflexión clave en la estrategia de desarrollo de Costa Rica se produjo con la creación de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) en 1982, formalizada como una organización privada sin fines de lucro de interés público en 1984. Como el primer organismo de promoción de inversiones específico de ALC, CINDE ayudó a reposicionar al país en las cadenas de valor mundiales al promocionarlo como un lugar estable, confiable y rico en habilidades para empresas multinacionales. Junto

con el régimen de zonas francas e incentivos a la exportación, los servicios orientados a los inversionistas de CINDE atrajeron a grandes empresas de los sectores de servicios, dispositivos médicos y electrónica, entre ellas Baxter, Abbot (ahora Hospira) y, finalmente, Intel (Bamber y Gereffi, 2013; Banco Mundial, 2025a).<sup>10</sup>

Costa Rica mejoró su capital humano para atraer IED y continuó respondiendo activamente a las demandas de habilidades creadas por las empresas multinacionales, en particular Intel. Si bien el país ya contaba con una sólida base educativa, la llegada de IED de alta tecnología impulsó reformas en la educación terciaria y técnica, la expansión de la capacitación en inglés y en ingeniería y una estrecha coordinación entre empresas, universidades e instituciones de capacitación. La capacitación intensiva a nivel de las empresas y la movilidad laboral generaron efectos secundarios en materia de habilidades en toda la economía, lo que permitió a Costa Rica pasar del ensamblaje a actividades más intensivas en conocimiento. Este proceso demuestra que la IED puede acelerar la acumulación de capital humano solo cuando se complementa con una coordinación deliberada de las políticas públicas y las instituciones (Rodríguez-Clare, 2001; Banco Mundial, 2006).

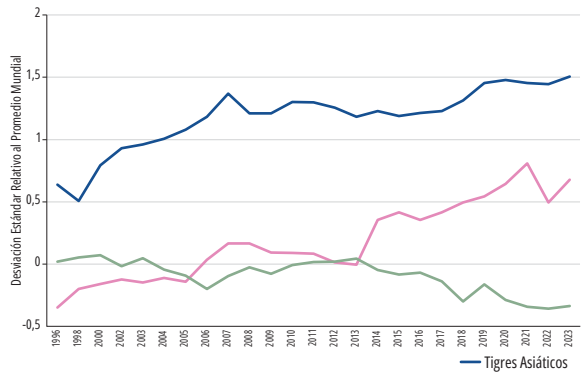
<sup>10</sup>En mayo de 2023, el Ministerio de Comercio Exterior retiró fondos de CINDE, con lo que redujo su presupuesto gubernamental en un 73 % y transfirió sus funciones a PROCOMER, la entidad estatal de promoción de las exportaciones.

Sin embargo, ALC no ha avanzado en esta área en los últimos 30 años. Los indicadores de buen gobierno del Banco Mundial sugieren que, en lo que respecta a eficacia gubernamental, calidad regulatoria, Estado de derecho o corrupción, podría sostenerse que la región tiene menos ancho de banda, menos capacidad de implementación eficaz y menos aislamiento de grupos de presión e intereses creados que hace una generación, aun cuando los milagros asiáticos y China siguen mejorando en la mayoría de las dimensiones (véase la figura 2.17).

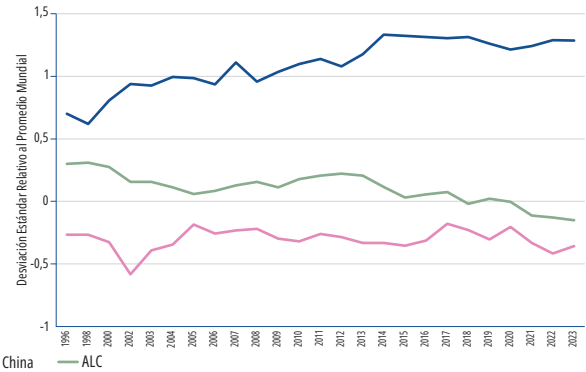
Mejorar las capacidades de los gobiernos de la región es precisamente la lógica detrás del programa de Análisis Gubernamental del Banco, que busca difundir lo que se ha aprendido sobre la medición del desempeño gubernamental y cómo mejorarlo. En particular, *Datos para una mejor gobernanza: Construyendo ecosistemas analíticos gubernamentales en América Latina y el Caribe* (Santini et al., 2024) se muestra cómo los países pueden utilizar las fuentes de datos existentes para realizar diagnósticos y mejorar la gobernanza de ALC, mientras que el *Panel CLIAR*

**FIGURA 2.17 Capacidades gubernamentales en los Tigres Asiáticos, China y ALC**

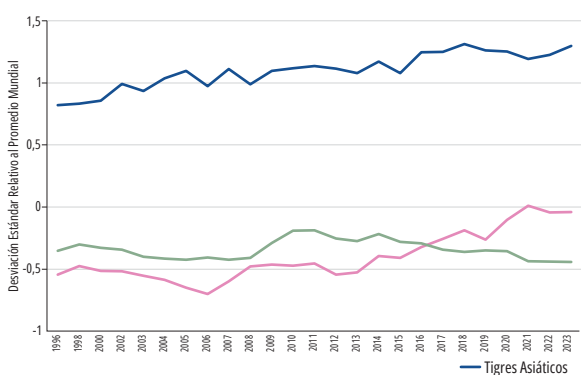
**A. Eficacia del gobierno**



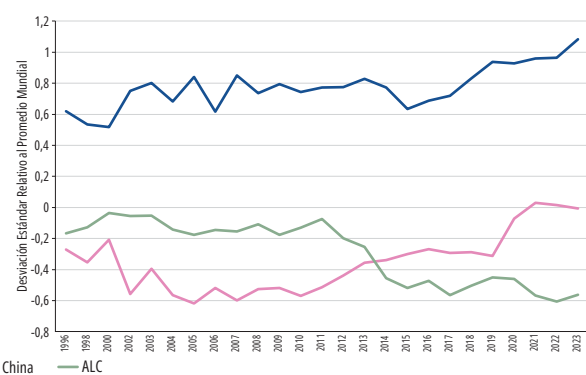
**B. Calidad regulatoria**



**C. Estado de derecho**



**D. Control de la corrupción**



Fuente: Indicadores de buen gobierno del Banco Mundial.

Nota: Los valores regionales se ponderan teniendo en cuenta la población total (Banco Mundial). Los valores son relativos al promedio mundial. Tigres asiáticos = RAE de Hong Kong (China); Corea, Rep. de Singapur; China. ALC = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

del Banco Mundial se pueden utilizar para identificar fortalezas y debilidades a nivel de la agencia. Por otro lado, el Informe sobre la fuerza laboral y la prosperidad del sector público (Banco Mundial, 2026) se brindan pautas sobre cómo atraer y remunerar a los funcionarios públicos más eficaces.

La política Industrial es el resultado de un equilibrio político que crea ganadores y perdedores (Acemoglu y Robinson, 2013), lo que conduce a una negociación política y resultados que pueden ser “la segunda mejor opción”, en el mejor de los casos (Dixit, 2009; Rodrik, 2008). En la práctica, las complejas dinámicas de la economía política deben abordarse incluso para las intervenciones gubernamentales que suelen ser aceptadas. Este punto se destaca en un nuevo marco, el llamado Consenso de Londres (Besley et al., 2025), que subraya la importancia de la capacidad del Estado para lograr el crecimiento.

De manera notable la calidad de la educación pública en ALC sigue siendo deficiente a pesar de 50 años de documentación, tanto de los retornos a la educación como del rezago de la región. La construcción de infraestructura básica, cuyos rendimientos también están bien documentados, a menudo se ve obstaculizada por la corrupción que eleva los costos, disminuye la calidad y retrasa su terminación. Estas son apuestas relativamente “seguras” que la región tiene problemas para implementar. Imponer más exigencias al Estado para que realice apuestas más riesgosas, como elegir sectores de alto crecimiento, ejecutar adecuadamente las políticas de apoyo y retirar el apoyo a las “malas apuestas”, puede seguir siendo ambicioso. En combinación con el limitado margen fiscal documentado en el capítulo 1, se justificaría adoptar una postura más conservadora con respecto a la política industrial, como se establece en la nueva tipología del Banco Mundial (véase el cuadro 2.1).

## Aprender a hacer mejores apuestas para promover un crecimiento más rápido y la creación de empleo

El desarrollo se trata fundamentalmente de hacer apuestas. El sector privado debe sopesar los riesgos y la rentabilidad de las inversiones y las iniciativas para adoptar tecnología. Los gobiernos hacen los mismos cálculos cuando intentan resolver las fallas del mercado que no se comprenden, miden y corrigen de manera imperfecta. La contribución del nuevo informe del Banco Mundial sobre política industrial consiste precisamente en exponer la nueva evidencia —en particular de Asia oriental— sobre las ventajas y desventajas que enfrentan los países al diseñar su estrategia de crecimiento.

La experiencia de ALC sugiere que, independientemente de las decisiones que se tomen sobre los intentos por modificar la composición sectorial de lo que producen los países, existe una agenda de política industrial complementaria, de carácter más horizontal: garantizar que, cualesquiera sean los productos básicos, bienes o servicios que se produzcan, lo hagan de manera que las empresas y los países puedan aprender a identificar y aprovechar mejor las nuevas tecnologías del siglo XXI que son esenciales para generar los empleos de alta calidad y el crecimiento que la región necesita.

Gran parte de este programa es la continuación de los esfuerzos de reforma en curso en la región. Facilitar el comercio y la IED, mejorar los procedimientos de quiebra y mejorar la alfabetización digital siguen siendo políticas básicas y necesarias que no deberían ser difíciles de resolver. En cuanto a algunas otras políticas “horizontales” —como garantizar una educación primaria y secundaria de calidad o invertir

en infraestructura mejor—, a pesar de las tasas de rentabilidad bien establecidas, ALC no ha podido seguir a los milagros asiáticos. En el recuadro 2.4 se destacan los esfuerzos exitosos realizados en la región para fortalecer el capital humano y el apoyo del Banco Mundial para generar las habilidades necesarias para que las empresas puedan expandirse.

La resistencia a las mejoras, a menudo debido a problemas difíciles de economía política, revela la continua debilidad del Estado que debe tenerse en cuenta al contemplar políticas industriales con rendimientos más inciertos. Los desafíos pendientes, en lugar de focalizarse en sectores específicos, suelen ser horizontales: abordan áreas transversales como el aumento del capital humano, la mejora de la infraestructura, la aplicación de regulaciones de mercado eficaces y la garantía de la estabilidad macroeconómica. Un desafío importante es construir sistemas de innovación que impulsen el aumento de la innovación y la investigación y el desarrollo: específicamente, asegurando que las universidades e institutos de investigación de calidad trabajen en estrecha colaboración con el sector privado para satisfacer las necesidades de aumento de las capacidades de gestión.

La evidencia recopilada por Industrial Policy for Development en torno a las políticas sectoriales es un recurso invaluable para los responsables de formular políticas que buscan un crecimiento más rápido y mejores empleos para sus ciudadanos. Sin embargo, la experiencia de ALC sugiere que para hacer estas apuestas más riesgosas es necesario avanzar en las reformas básicas y avanzar en las agendas nacionales de aprendizaje, así como fortalecer las instituciones públicas de América Latina. En el recuadro 2.5 se presenta una vía para explotar las oportunidades ineras en la región en el marco propuesto.

## RECUADRO 2.4 Desarrollo del capital humano para la política industrial en ALC

La política industrial en América Latina y el Caribe (ALC) depende fundamentalmente de si hay trabajadores con las habilidades adecuadas disponibles cuándo y dónde se realizan las inversiones. Cuando el capital humano no se ajusta a la demanda de las empresas, los paquetes de políticas industriales pueden sufrir retrasos, escasa adopción y efectos secundarios débiles. Abordar esta limitación no consiste principalmente en ampliar la oferta de instructores y en los programas de capacitación, sino en crear un ecosistema de habilidades para el trabajo que vincule de manera continua la demanda de mano de obra del sector privado con la preparación de los trabajadores, con el objetivo de la contratación y el empleo sostenido. Este ecosistema funciona como un ciclo recurrente en el que la demanda laboral se identifica, se traduce en señales creíbles para los trabajadores y los proveedores de capacitación, y se respalda mediante mecanismos de correspondencia y colocación que reducen las fricciones en materia de información y el riesgo de contratación. Si bien estos procesos suelen estar coordinados a nivel nacional para aprovechar la escala y la coherencia, deben complementarse con información local a nivel de las empresas y la interacción iterativa entre empleadores, instituciones de capacitación y organismos públicos.

La experiencia de Argentina en el sector minero ilustra cómo se puede aplicar esta lógica a través de respuestas de los sectores a nivel local alineadas con las inversiones prioritarias. A medida que se expanden los proyectos de litio y otros minerales, el Grupo Banco Mundial, en asociación con empresas mineras y la Universidad Siglo 21, ha apoyado la identificación de ocupaciones prioritarias y perfiles de habilidades asociados con las nuevas inversiones. Estos perfiles se traducen en trayectorias de capacitación concretas que actualizan los programas técnicos y académicos, y están explícitamente vinculados a las vías de contratación. El enfoque enfatiza la velocidad y la especificidad, asegurando que los mercados laborales locales puedan responder a los plazos de inversión al tiempo que fortalecen las capacidades nacionales junto con el desarrollo de proyectos.

En República Dominicana, el desarrollo de habilidades se ha integrado directamente en la expansión de zonas económicas especiales vinculadas a la logística, las manufacturas y nearshoring. Las empresas que operan en estas zonas identifican las necesidades ocupacionales

asociadas con las nuevas inversiones, mientras que las instituciones de capacitación adaptan los programas de capacitación y certificación de ciclos cortos en coordinación con el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional, INFOTEP. La colocación se facilita mediante la capacitación en las empresas y la contratación coordinada dentro de las zonas, lo que reduce las fricciones de correspondencia a escala. Esta integración de la identificación de la demanda, la adaptación de la capacitación y la colocación oportuna ha permitido que el sistema de habilidades responda rápidamente a las necesidades de inversión y, al mismo tiempo, mantenga la credibilidad ante los empleadores.

Chile es un ejemplo de la construcción de un sistema nacional que apoya las respuestas sectoriales y territoriales. A través de inversiones del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, incluido el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el país ha desarrollado observatorios laborales, marcos de competencias y mecanismos de gobernanza que canalizan la información de los empleadores hacia planes de desarrollo de habilidades. Estas herramientas nacionales proporcionan una columna metodológica común que se puede aplicar entre sectores y regiones, reduciendo la duplicación y los costos de transacción al tiempo que permiten que las iniciativas locales adapten los perfiles ocupacionales y los contenidos de capacitación a los contextos tecnológicos y productivos específicos.

En Brasil, se muestra de qué manera la integración del sistema a nivel nacional puede fortalecer la vinculación y la colocación a escala. Sobre la base de la plataforma *Emprega Brasil*, el gobierno está desarrollando un sistema integrado de empleo y habilidades que combina la publicación de ofertas de empleo y la correspondencia de candidatos, la elaboración de perfiles de trabajadores, la búsqueda de empleo digital, los servicios públicos de empleo, el seguro de desempleo, los registros digitales de trabajo y las derivaciones a oportunidades de capacitación. Al integrar plenamente los datos de intermediación laboral, desarrollo de habilidades y administrativos, la plataforma tiene como objetivo mejorar la coordinación entre sectores y regiones e institucionalizar el aprendizaje de experiencias globales, fortaleciendo progresivamente el desempeño del sistema nacional de habilidades.

### RECUADRO 2.5 Minería para la transición energética: Oportunidades para ALC

La transición hacia una economía mundial con bajas emisiones de carbono abre una ventana de oportunidad para el crecimiento dinámico y la creación de empleo en ALC. Por ejemplo, las nuevas tecnologías dependen en gran medida de los recursos minerales, como el litio y el cobre, que abundan en la región. Pero esa abundante riqueza natural no es una solución mágica para el desarrollo. Para capitalizar las ventajas competitivas de la región, los gobiernos deben elaborar un conjunto integral de políticas que transformen el modelo heredado de la región impulsado por los recursos en uno impulsado por la eficiencia ambiental y de los recursos y una mayor capacidad productiva e innovadora.

La creciente demanda mundial de minerales para la transición energética ofrece oportunidades para que América Latina y el Caribe (ALC) agregue valor y se expanda a productos derivados como las baterías. Sin embargo, las emisiones, los impactos ambientales y los riesgos sociales de la minería siguen siendo elevados. Se necesita innovación para lograr que la minería sea más sostenible, aumentar el uso de energías limpias y limitar el consumo de agua. Para lograrlo, se necesitan ecosistemas de innovación bien conectados en los que participen las empresas mineras, los proveedores, el gobierno, los círculos académicos y las asociaciones industriales (Bryant, 2015; Deloitte, 2016; Upstill y Hall, 2006).

Los proveedores de América Latina y el Caribe enfrentan desventajas debido a la escasez de centros de investigación, educación y capacitación, y a la escasa coordinación con las empresas mineras. La falta de instalaciones piloto y de pruebas dificulta el desarrollo y la ampliación de la tecnología. La mayoría de las innovaciones locales son aisladas y carecen de vínculos formales y colaboración con grandes empresas mineras, que generalmente dependen de proveedores extranjeros (Molina, 2018; Stubrin, 2017). Además, existe una comunicación limitada entre los proveedores y las empresas mineras, que suele ser más

transaccional que colaborativa (Figueiredo y Piana, 2018; Molina, 2018; Pietrobelli, Marin y Olivari, 2018). Una excepción es el desarrollo del Programa de Proveedores de Clase Mundial en Chile, liderado por BHP Billiton y Codelco, la empresa minera estatal. El programa tenía como objetivo comunicar los problemas operativos de las empresas mineras para que los proveedores locales fortalecieran sus capacidades organizativas y tecnológicas para brindar soluciones. Las evaluaciones de impacto sugieren que el programa ha mejorado los esfuerzos de innovación, aunque aún no ha ofrecido soluciones a gran escala ni generado exportaciones de servicios de proveedores locales (Navarro, 2017).

Todos estos problemas apuntan a un sistema de innovación débil en la minería, que puede abordarse con los incentivos y el diseño de políticas adecuados. En Australia, Estados Unidos y Canadá, donde se originan la mayoría de las empresas proveedoras exitosas, existe un amplio ecosistema de innovación. Hay agencias de coordinación, centros de investigación y organizaciones industriales que apoyan la innovación creando espacios para la comunicación, abordando problemas comunes y compartiendo el riesgo y el costo para los innovadores (Bryant, 2015; Deloitte, 2016).

A la hora de diseñar instituciones y políticas para incentivar la innovación, se deben tener en cuenta dos lecciones importantes (Cirera y Maloney, 2017). En primer lugar, los centros de extensión tecnológica y las asociaciones empresariales son más eficaces cuando son el resultado de asociaciones público-privadas. Esto garantiza la comunicación y ayuda a abordar los problemas de coordinación, al tiempo que mantiene los servicios alineados con las necesidades comerciales. En segundo lugar, las instituciones exitosas tienden a ser subnacionales y estar cerca de conglomerados sectoriales específicos. El conocimiento local y la proximidad facilitan la interacción eficaz y frecuente con las empresas locales.

## Referencias

- Acemoglu, D., U. Akcigit, and S. Johnson. 2026. "Technology and Economic Development." NBER Working Paper 34730, National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, D., and J. A. Robinson. 2013. "Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice." *Journal of Economic Perspectives* 27 (2): 173–92.
- Aghion, P., N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith, and P. Howitt. 2005. "Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship." *Quarterly Journal of Economics* 120 (2): 701–728.
- Aghion, P., R. Blundell, R. Griffith, P. Howitt, and S. Prantl. 2009. "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity." *The Review of Economics and Statistics* 91 (1): 20–32.
- Akerlof, G. A. 1970. "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism." *The Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488–500.
- Akerman, A., J. Moscona, H. S. Heitor Pellegrina, and K. Sastry. 2025. "Public R&D Meets Economic Development: Embrapa and Brazil's Agricultural Revolution." NBER Working Paper 34213, National Bureau of Economic Research.
- Alves, A. C., N. S. Vonortas, and P. A. Zawislak. 2021. "Mission-Oriented Policy for Innovation and the Fuzzy Boundary of Market Creation: The Brazilian Shipbuilding Case." *Science and Public Policy* 48 (1): 80–92.
- Arrow, K. J. 1962. "The Economic Implications of Learning by Doing." *Review of Economic Studies* 29 (3): 155–73.
- Balassa, B. A. 1971. *The Structure of Protection in Developing Countries*. Published for the International Bank for Reconstruction and Development and the Inter-American Development Bank by Johns Hopkins Press.
- Bamber, P., and G. Gereffi. 2013. "Costa Rica in the Medical Devices Global Value Chain: Opportunities for Upgrading." Technical Report Commissioned by the Ministry of Trade, Costa Rica.
- Bartelme, D., A. Costinot, D. Donaldson, and A. Rodríguez-Clare. 2025. "The Textbook Case for Industrial Policy: Theory Meets Data." *Journal of Political Economy* 133 (5). <https://doi.org/10.1086/734129>.
- Beatty, E. 2015. *Technology and the Search for Progress in Modern Mexico*. University of California Press.
- Besley, T., I. Bucelli, and A. Velasco, eds. 2025. *The London Consensus: Economic Principles for the 21st Century*. LSE Press.
- Beylis, G., and N. Lozano. 2025. *From Resource-Rich to Resource-Smart: Opportunities for Latin America and the Caribbean for the Energy Transition*. World Bank.
- Birchal, S. 1999. *Entrepreneurship in Nineteenth-Century Brazil: The Formation of a Business Environment*. Springer.
- Bloom, N., R. Lemos, R. Sadun, D. Scur, and J. Van Reenen. 2014. "JEEA-FBBVA Lecture 2013: The New Empirical Economics of Management." *Journal of the European Economic Association* 12 (4): 835–76. <https://www.jstor.org/stable/90023398>.
- Bloom N., and J. Van Reenen. 2007. "Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries." *Quarterly Journal of Economics* 122 (4): 1351–1408.
- Braguinsky, S., A. Ohyama, T. Okazaki, and C. Syverson. 2015. "Acquisitions, Productivity, and Profitability: Evidence from the Japanese Cotton Spinning Industry." *American Economic Review* 105 (7): 2086–119.
- Bryant, Peter. 2015. "The Case for Innovation in the Mining Industry." White paper, Clareo, Fort Lauderdale, FL. <https://clareo.com/wp-content/uploads/2020/05/Clareo-Case-for-Innovation-in-Mining-0615.pdf>
- Bulmer-Thomas, V. 2017. *La historia económica de América Latina desde la independencia*, 3rd ed. Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2025. "*Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe; cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer?*" CEPAL.

- Cherif, R., and F. Hasanov. 2020. “*A TIP against the COVID-19 Pandemic.*” *IMF Working Papers* 2020/114, International Monetary Fund.
- Choi, J., and A. A. Levchenko. 2022. “The Long-Term Effects of Industrial Policy.” NBER Working Paper 29263, National Bureau of Economic Research.
- Cirera, X., D. Comin, and M. Cruz. Forthcoming. “Technology Sophistication across Establishments.” *Quarterly Journal of Economics*.
- Cirera, X., and W. F. Maloney. 2017. *The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up*. Washington, DC: World Bank.
- Coase, R. H. 1960. “The Problem of Social Cost.” *Journal of Law and Economics* 3 (October): 1–44.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias, and E. Stein. 2014. “Rethinking Productive Development.” Chapter 1 in *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*, 3–31. Development in the Americas. Palgrave Macmillan US for the Inter-American Development Bank.
- Cusolito, A. P., A. Garcia-Marin, and W. F. Maloney. 2023. “Proximity to the Frontier, Markups, and the Response of Innovation to Foreign Competition: Evidence from Matched Production-Innovation Surveys in Chile.” *American Economic Review: Insights* 5 (1): 35–54.
- Deloitte. 2016. “Business Ecosystems in Exploration.” <https://www.deloitte.com/cal/en/Industries/mining-metals/research/business-ecosystem-in-exploration.html>
- Deloitte. 2020. “Save-to-Transform as a Catalyst for Embracing Digital Disruption.” Deloitte’s Second Biennial Global Cost Survey: Cost Management Practices and Trends in Latin America. Deloitte. <https://www.deloitte.com/zal/en/services/consulting/perspectives/save-to-transform-as-a-catalyst-for-embracing-digital-disruption.html>
- Di Tella, G. 1985. “Rents, Quasi-Rents, Normal Profits and Growth: Argentina and the Areas of Recent Settlement.” In *Argentina, Australia and Canada: Studies in Comparative Development 1870–1965*, edited by D. C. M. Platt and G. Tella, 37–52. Palgrave Macmillan UK.
- Dixit, A. 2009. “Governance Institutions and Economic Activity.” *American Economic Review* 99 (1): 5–24.
- Doraszelski, U., and J. Jaumandreu. 2013. “R&D and Productivity: Estimating Endogenous Productivity.” *Review of Economic Studies* 80 (4): 1338–83.
- Easterly, W. 2019. “In Search of Reforms for Growth: New Stylized Facts on Policy and Growth Outcomes.” NBER Working Paper 26318, National Bureau of Economic Research.
- Fernandes A., and T. Reed. 2026. *Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century*. Policy Research Report. World Bank.
- Fernandez, J., L. Iacovone, and W. Maloney. 2026. “Management Quality, Innovation, and Export Performance: Evidence from a Matched-Production-Innovation-Export Transactions Data Set in Colombia.” Unpublished.
- Figueiredo, P. N., and Janaina Piana. 2018. “Innovative Capability Building and Learning Linkages in Knowledge-Intensive Service SMEs in Brazil’s Mining Industry.” *Resources Policy* 58: 21–33.
- Foster, A. D., and M. R. Rosenzweig. 2010. “Microeconomics of Technology Adoption.” *Annual Review Economics* 2: 395–424.
- Francelino, J. de Araújo, L. M. S. Urbina, A. T. Furtado, and M. de F. Chagas. 2019. “How Public Policies Have Shaped the Technological Progress in the Brazilian Aeronautics Industry: Embraer Case.” *Science and Public Policy* 46 (6, December): 787–804.
- Frischtak, C. R. 1992. “Learning, Technical Progress and Competitiveness in the Commuter Aircraft Industry: An Analysis of Embraer.” Industry and Energy Department Working Paper, Industry Series Paper No. 58, World Bank Group.

- Gorodnichenko, Y., and M. Schnitzer. 2013. "Financial Constraints and Innovation: Why Poor Countries Don't Catch Up." *Journal of the European Economic Association* 11(5): 1115–52. <https://doi.org/10.1111/jeea.12033>.
- Hallak, J. C., L. Park, and B. Bentivegna. 2024. "The Tierra del Fuego Industrial Sub-Regime: A Reformulation Proposal for a Failed Industrial Policy." *Revista Economica La Plata*, Vol. 70. <https://doi.org/10.24215/18521649e038>.
- Hallak, J. C., and P. K. Schott. 2011. "Estimating Cross-Country Differences in Product Quality." *Quarterly Journal of Economics* 126 (1): 417–74.
- Harrison, A. 2024. "What Makes Industrial Policy Work?" CEPR Discussion Paper No. 19693, Centre for Economic Policy Research. <https://cepr.org/publications/dp19693>.
- Howitt, P. 2000. "Endogenous Growth and Cross-Country Income Differences." *American Economic Review* 90 (4): 829–46.
- Iacovone, L., D. McKenzie, and W. F. Maloney. 2026. "Group Consulting Continues to Benefit Firms after a Decade: Experimental Evidence from Colombian Auto Parts Firms." Policy Research Working Paper 11278, World Bank.
- Juhász, R., and N. Lane. 2024. "The Political Economy of Industrial Policy." *Journal of Economic Perspectives* 38 (4): 27–54.
- Juhász, R., N. Lane, and D. Rodrik. 2024. "The New Economics of Industrial Policy." *Annual Review of Economics* 16 (1): 213–42.
- Kee, L. H., A. Nicita, and M. Olarreaga. 2009. "Estimating Trade Restrictiveness Indices." *Economic Journal* 119 (534): 172–99.
- Khandelwal, A. 2010. "The Long and Short (of) Quality Ladders." *Review of Economic Studies* 77 (4): 1450–76.
- Krishna, P., A. A. Levchenko, L. Ma, and W. F. Maloney. 2023. "Growth and Risk: A View from International Trade." *Journal of International Economics* 142 (May): 103755.
- Lane, N. 2025. "Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea." *Quarterly Journal of Economics* 140 (3): 1683–1741.
- Lederman, D., and W. F. Maloney. 2012. Does What You Export Matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies. Latin American Development Forum. World Bank.
- Lee, J. 1996. "Government Interventions and Productivity Growth." *Journal of Economic Growth* 1 (3): 391–414.
- Lee, M. 2022. "Government Purchases and Firm Growth." Working Paper (SSRN Working Paper No. 3823255, first posted 2021).
- Liu, E. 2019. "Industrial Policies in Production Networks." *Quarterly Journal of Economics* 134 (4): 1883–1948.
- Lourencao, P., O. Souza Neto, F. Bussamra, and R. Gil Silva. 2019. "Analysis of the Impact of the Conclusion of the Collaborative Professional Master's Program on Embraer and ITA." In Linköping Electronic Conference Proceedings, vol. 162, 263–71. Linköping University Electronic Press. 10th Aerospace Technology Congress, October 8–9, Stockholm. <https://ep.liu.se/ecp/162/031/ecp19162031.pdf>.
- Maloney, W., X. Cirera, and M. Ferreyra. 2025. Reclaiming the Lost Century of Growth: Building Learning Economies in Latin America and the Caribbean. Latin American and Caribbean Studies. World Bank.
- Maloney, W., G. Vuletin, P. Garriga, and R. Morales. 2025. Transformational Entrepreneurship for Jobs and Growth. World Bank.
- Maloney, W. F., and Nayyar, G. 2018. "Industrial Policy, Information, and Government Capacity." *World Bank Research Observer* 33 (2): 189–217. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx006>.
- Maloney, W. F., and F. Valencia Caicedo. 2022. "Engineering Growth." *Journal of the European Economic Association* 20 (4): 1554–94.

- Maloney, W. F., and A. Zambrano. 2021. "Learning to Learn: Experimentation, Entrepreneurial Capital, and Development." Policy Research Working Paper 9890. World Bank, Washington, DC.
- Mazzucato, M. 2013. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press.
- Molina, O. 2018. "Innovation in an Unfavorable Context: Local Mining Suppliers in Peru." *Resources Policy* 58: 34–48.
- Nayyar, G., M. Hallward-Driemeier, and E. Davies. 2021. *At Your Service?: The Promise of Services-Led Development*. World Bank.
- Navarro, L. 2017. "The World Class Supplier Program for Mining in Chile: Assessment and Perspectives." *Resources Policy* 58: 49–61.
- Ocampo, J. A. 2012. "La historia y los retos del desarrollo latinoamericano." CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Naciones Unidas.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2012. "Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica: Challenges and Policy Options." OECD Publishing.
- Pietrobelli, C., A. Marin, and J. Olivari. 2018. "Innovation in Mining Value Chains: New Evidence from Latin America." *Resources Policy* 58: 1–10.
- Pigou, A. 1920. *The Economics of Welfare*. Palgrave Macmillan London.
- Reed, T. 2024. "Export-led Industrial Policy for Developing Countries: Is There a Way to Pick Winners?" *Journal of Economic Perspectives* 38 (4): 3–26.
- Rocha, N., and M. Ruta. 2022. *Deep Trade Agreements: Anchoring Global Value Chains in Latin America and the Caribbean*. World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1824-0.
- Rodríguez-Clare, A. 2001. "Costa Rica's Development Strategy Based on Human Capital and Technology: How It Got There, the Impact of Intel, and Lessons for Other Countries." *Journal of Human Development* 2 (2): 311–24.
- Rodrik, D. 2004. "Industrial Policy for the Twenty-First Century." CEPR Discussion Paper No. 4767, Centre for Economic Policy Research.
- Rodrik, D. 2008. "Second-Best Institutions." *American Economic Review: Papers & Proceedings* 98 (2): 100–04.
- Samuelson, P. A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387–89. <https://doi.org/10.2307/1925895>.
- Santini, J. F., F. Sacco Capurro, D. Rogger, T. Lundy, G. Kim, J. de León Miranda, S. Cocciolo, and C. Casanova. 2024. *Data for Better Governance: Building Government Analytics Ecosystems in Latin America and the Caribbean*. World Bank.
- Stiglitz, J. E., and B. C. Greenwald. 2014. *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*. Columbia University Press.
- Stubrin, L. 2017. "Innovation, Learning and Competence Building in the Mining Industry. The Case of Knowledge Intensive Mining Suppliers (KIMS) in Chile." *Resources Policy* 54: 167–75.
- Upstill, G., and P. Hall. 2006. "Innovation in the Minerals Industry: Australia in a Global Context." *Resources Policy* 31 (3): 137–45.
- Vostroknutova, E., J. Sampi, C. Jooste, and J. Thompson Araujo. 2025. *Competition and Productivity Growth in Latin America and the Caribbean*. World Bank.
- World Bank. 2006. *The Impact of Intel in Costa Rica: Nine Years after the Decision to Invest*. Investing in Development Series. Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).
- World Bank. 2023. *The Latin American Growth Shortfall: Productivity and Inequality*. World Bank.
- World Bank. 2025a. *Investment Facilitation: Implementation Handbook for Latin America and the Caribbean*. World Bank Group.
- World Bank. 2025b. *Global Economic Prospects (January 2025)*. World Bank Group.
- World Bank. 2026. *Public Workforce Performance and Prosperity*. World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1807-3.
- Yoo, J. 1997. "The Industrial Policy of the 1970s and the Evolution of the Manufacturing Sector in Korea." Korea Development Institute Working Paper.





**E**l crecimiento y la creación de empleo de calidad en América Latina y el Caribe (ALC) siguen siendo moderados en un entorno global desafiante. La inflación sigue disminuyendo, pero la relajación de la política monetaria ha avanzado más lentamente de lo previsto, los precios de las materias primas no vinculadas a la energía se están moderando, y los persistentes déficits fiscales siguen limitando la inversión necesaria. Además, la rápida evolución del régimen comercial global, junto con la mayor volatilidad en los mercados energéticos vinculada al reciente conflicto en Medio Oriente, genera altos niveles de incertidumbre en torno a la inversión, la inflación y la política monetaria, lo que debilita las perspectivas de crecimiento a mediano plazo. La frustración por la falta de avances en la agenda de crecimiento y empleo a largo plazo, combinada con la aparición de nuevos estudios académicos sobre los Milagros Asiáticos, ha devuelto la política industrial al centro del debate político en gran parte del mundo en desarrollo. Aunque los hacedores de políticas deben mantenerse abiertos a las lecciones emergentes, la experiencia histórica de ALC —desde la industrialización por sustitución de importaciones, pasando por reformas orientadas al mercado, hasta el reciente regreso de la política industrial— muestra que en todos los sectores y regímenes de políticas, persistió un débil crecimiento de la productividad, especialmente porque la región carecía de la capacidad para identificar y explotar nuevas tecnologías, procesos, productos y mercados. Por tanto, la política industrial debe considerarse principalmente como “política de aprendizaje”, con cuatro agendas: desarrollar capacidades en todo el espectro del capital humano; facilitar la experimentación y la asunción de riesgos; explotar la apertura de forma productiva; y, para corregir las fallas de mercado asociadas a cada agenda, fortalecer al estado.