

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

# Políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional y gobernanza multinivel

Experiencias comparadas en la Argentina,  
el Brasil y México

Matías Kulfas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

---

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



Documentos de Proyectos

**Políticas de desarrollo productivo en el ámbito  
subnacional y gobernanza multinivel**

**Experiencias comparadas en la Argentina, el Brasil y México**

**Matías Kulfas**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

Este documento fue preparado por Matías Kulfas, Consultor, bajo la supervisión de Nahuel Oddone, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional y Desarrollo Productivo de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México. Se agradece la colaboración de Martín Schapiro y los comentarios de Carlos Cabrera, Verena Hitner, Nahuel Oddone, Ramón Padilla, Julio Rosado y Romain Zivy, así como la participación de las personas que asistieron a las mesas en las que se presentó y debatió sobre este documento en la Ciudad de México, el 22 de agosto de 2025, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 11 de septiembre de 2025.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2026/23  
LC/MEX/TS.2026/5  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2026  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S. 2600181[S]

Esta publicación debe citarse como: Kulfas, M. (2026). Políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional y gobernanza multinivel: experiencias comparadas en la Argentina, el Brasil y México. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2026/23-LC/MEX/TS.2026/5). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	7
Introducción .....	9
<b>I. Características de la reciente implementación de políticas de desarrollo productivo subnacionales.....</b>	<b>11</b>
A. Los gobiernos federales y los desafíos productivos.....	11
1. Enfoques y desafíos de política productiva en el siglo XXI .....	11
2. Tendencias recientes en la Argentina, el Brasil y México.....	13
B. Características de la reciente implementación de políticas de desarrollo productivo por gobiernos subnacionales intermedios.....	16
1. Políticas de desarrollo productivo subnacionales en jurisdicciones de mayor desarrollo relativo .....	18
2. Políticas de desarrollo productivo subnacionales en jurisdicciones de menor desarrollo relativo .....	20
3. Políticas de desarrollo productivo subnacionales en jurisdicciones emergentes.....	23
C. Esfuerzos presupuestarios en las políticas de desarrollo productivo subnacionales.....	31
<b>II. Doce casos de políticas de desarrollo productivo subnacionales en la Argentina, el Brasil y México: reseña y análisis de experiencias.....</b>	<b>35</b>
A. Estudio de 12 experiencias subnacionales.....	35
1. Políticas de desarrollo productivo en la provincia de Córdoba: instituciones, programas y gobernanza .....	35
2. El desarrollo de la biotecnología en la provincia de Santa Fe.....	37
3. Diversificación y gestión del auge energético: las políticas de desarrollo productivo en Neuquén .....	39
4. Recursos naturales y captación de rentas: políticas de desarrollo productivo en la provincia de Santa Cruz .....	40

5.	Políticas de desarrollo productivo en el estado de Pernambuco: el Complejo Industrial-Portuario de Suape .....	42
6.	Políticas de desarrollo productivo en industrias de la salud en São Paulo: instituciones y programas.....	46
7.	Políticas de desarrollo productivo en Ceará: el <i>hub</i> de hidrógeno verde de Pecém y su articulación multinivel.....	49
8.	Políticas de desarrollo productivo en el estado de Amazonas: instituciones y gobernanza multinivel .....	50
9.	Jalisco: empleabilidad y alta tecnología .....	53
10.	Políticas de desarrollo productivo en Veracruz: energía y logística en el istmo de Tehuantepec.....	55
11.	Políticas de desarrollo productivo en Chihuahua: gobernanza multinivel y protagonismo del sector privado.....	56
12.	Logística y movilidad en Nuevo León: infraestructura y dinámica productiva .....	58
B.	Análisis de capacidades TOPP y abordaje modular del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo .....	59
C.	Análisis DAFO y aprendizaje sobre gobernanza multinivel de las políticas de desarrollo productivo.....	62
1.	Debilidades: asimetrías estructurales y falta de institucionalización .....	62
2.	Amenazas: discontinuidades, fragmentación y tensiones políticas .....	63
3.	Fortalezas: capacidades institucionales, tradición y alianzas territoriales .....	63
4.	Oportunidades: agendas emergentes.....	63
5.	Aprendizajes y factores de éxito en la gobernanza multinivel .....	64
<b>III.</b>	<b>Reflexiones sobre el estudio de las políticas de desarrollo productivo y su implementación subnacional .....</b>	<b>67</b>
<b>IV.</b>	<b>Conclusiones y lineamientos de política .....</b>	<b>71</b>
A.	Fortalecer la cooperación interjurisdiccional .....	73
B.	Poner en valor los ámbitos subnacionales de gestión de las políticas de desarrollo productivo.....	73
C.	Fortalecer y homogenizar las estadísticas subnacionales y vinculadas a la gestión de las políticas de desarrollo productivo .....	74
D.	Mejorar el conocimiento de actores territoriales con capacidad de operación en las políticas de desarrollo productivo .....	74
E.	Promover las iniciativas clúster como modelo de eficiencia colectiva en el desarrollo territorial y la gestión de las políticas de desarrollo productivo .....	75
F.	Estimular nuevos esquemas de gobernanza multinivel fortaleciendo sus diferentes niveles e interrelación .....	76
G.	Integrar los objetivos de desarrollo productivo con las agendas de sostenibilidad ambiental y transición tecnológica.....	76
H.	Impulsar una agenda federal de innovación y transferencia tecnológica con anclaje territorial.....	77
I.	Impulsar una agenda de diversificación productiva en regiones beneficiadas por auge de recursos naturales.....	77
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>79</b>
	<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Argentina, Brasil y México: políticas de desarrollo productivo nacionales en el siglo XXI .....	12

Cuadro 2	Argentina, Brasil y México: tipología de jurisdicciones subnacionales intermedias, indicadores seleccionados.....	18
Cuadro 3	Acciones de prospectiva para fortalecer sectores tradicionales y diversificar la estructura productiva en nueve provincias argentinas.....	21
Cuadro 4	Provincia de Córdoba (Argentina): iniciativas clúster.....	36
Cuadro 5	Instrumentos de política y de fomento en Amazonas.....	52
Cuadro 6	Características generales, capacidades TOPP y evaluación del grado de implementación de los nueve módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo en los 12 casos de estudio.....	61
Cuadro 7	Argentina, Brasil y México: análisis DAFO sobre la gobernanza multinivel de las políticas de desarrollo productivo.....	64

### Gráfico

Gráfico 1	Argentina: gasto público en servicios económicos de las actividades primarias, industriales y otros del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, 1980-2023.....	32
-----------	---	----

### Recuadros

Recuadro 1	Tipología de jurisdicciones subnacionales.....	17
Recuadro 2	Argentina: nuevas leyes de promoción económica en Río Negro y Neuquén. Un impulso a la diversificación en provincias energéticas.....	24
Recuadro 3	Brasil: fondos soberanos subnacionales.....	27
Recuadro 4	Las capacidades TOPP y los nueve módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo subnacionales.....	59



## Resumen

En el presente documento se analiza el papel de los gobiernos subnacionales intermedios (provincias y estados) en la implementación de políticas de desarrollo productivo y su articulación con las estrategias nacionales en la Argentina, el Brasil y México. Con este estudio se complementan aspectos tratados en Kulfas (2026), en el que se presentó un marco conceptual para estudiar políticas de desarrollo productivo subnacionales de entidades intermedias.

Se parte de los conceptos de heterogeneidad territorial, con base en una tipología de jurisdicciones (tipo A, B y C) según su grado de diversificación, capacidades tecnológicas y nivel de desarrollo (Kulfas, 2026). Las jurisdicciones tipo A poseen instituciones más avanzadas, ecosistemas innovadores y clústeres productivos de mayor complejidad; las de tipo B poseen estructuras productivas menos desarrolladas, políticas de desarrollo productivo incipientes y fuerte dependencia del gobierno central; y las de tipo C están experimentando auges recientes por recursos naturales (fundamentalmente en la Argentina y el Brasil) o sectores estratégicos (*nearshoring* en México).

En el documento se describen 12 casos subnacionales (cuatro por país) y se analizan las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) que condicionan y alimentan el ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo, junto a un análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (análisis DAFO). Se destaca que la gobernanza multinivel exitosa combina continuidad institucional, coordinación entre niveles de gobierno y alianzas público-privadas con universidades, sindicatos y cámaras empresarias.

En este trabajo se encuentra la necesidad de articular las estrategias nacionales con las capacidades subnacionales para el desarrollo productivo sostenible, superando las asimetrías institucionales. Asimismo, se plantean algunos desafíos para fortalecer el estudio y la cuantificación de las políticas de desarrollo productivo subnacionales, así como la construcción de sistemas de información estadística consistentes que midan gastos, incentivos y financiamiento. También se presentan lineamientos y recomendaciones de políticas públicas para avanzar hacia un fortalecimiento de las capacidades estatales y los sistemas de gobernanza multinivel que faciliten y consoliden las transformaciones productivas desde los territorios.



## Introducción

Muchos países de América Latina y el Caribe tienen largas tradiciones en materia de formulación e implementación de políticas de desarrollo productivo. Ese proceso atravesó ciclos de auge y declinación en los que, en algunas instancias, perdieron densidad o se limitaron a intervenciones de tipo horizontal. De manera más reciente, las políticas de desarrollo productivo han sido puestas en valor en muchos países de la región, tal como ha quedado documentado en el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024a).

Un aspecto menos explorado es el papel de los gobiernos subnacionales en la formulación, implementación, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo productivo. Ello incumbe tanto a sus propias políticas y programas como a la manera en que se articulan y ejecutan dichas iniciativas con las políticas de desarrollo productivo de los Estados nacionales.

En un estudio reciente (Kulfas, 2026), se presentó una primera aproximación a esta temática, planteando el problema de la heterogeneidad territorial como uno de los reflejos del subdesarrollo productivo y la heterogeneidad estructural, proponiendo un marco conceptual-analítico sobre el ciclo de vida de la formulación, implementación, coordinación, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo productivo subnacionales, su vínculo con las políticas de desarrollo productivo nacionales y un primer análisis sobre competencias y capacidades en tres países federales de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil y México.

Asimismo, allí se introdujo una clasificación de jurisdicciones subnacionales intermedias (estados y provincias) según su grado de desarrollo relativo, diferenciando entre tipo A (de mayor desarrollo relativo, con presencia de instituciones científico tecnológicas, mayor diversificación y participación en clústeres manufactureros o de servicios especializados); tipo B (economías primarizadas y de menor desarrollo); y tipo C (de auge reciente debido a explotación en escala de recursos naturales o clúster industrial emergente). Este estudio complementa al anterior y se propone avanzar en el análisis sobre la implementación de las políticas de desarrollo productivo subnacionales en dichos países, analizando su trayectoria y un conjunto de casos específicos.

La metodología de trabajo se basa en la elaboración de un marco conceptual, estructurado a partir del relevamiento de fuentes secundarias, que fue enriquecido y validado a partir de un trabajo de campo realizado mediante entrevistas con formuladores de políticas públicas (*policy makers*) de gobiernos subnacionales de la Argentina, el Brasil y México, utilizando un cuestionario semiestructurado y abierto que permitió acceder a información cualitativa.

Este documento ha sido estructurado en seis capítulos. Tras esta introducción, en el capítulo I se analizan algunas características generales de las políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional en los tres países bajo estudio: Argentina, Brasil y México. Para ello, se abordan tendencias recientes, las capacidades institucionales para implementar las políticas de desarrollo productivo, el rol de los gobiernos subnacionales y las estrategias de complementación de las políticas de desarrollo productivo con los gobiernos nacionales.

En el capítulo II se presenta un análisis de 12 experiencias de políticas de desarrollo productivo en ámbitos subnacionales. No se trata de estudios exhaustivos sobre cada uno de esos estados subnacionales, sino de extraer experiencias relevantes a los fines de aproximarse a los alcances, limitaciones y desafíos que presentan las políticas de desarrollo productivo subnacionales intermedias en los países estudiados y examinar su vínculo y validez con relación al marco conceptual elaborado. En la selección se procuró incorporar tanto jurisdicciones maduras con trayectorias más extensas en implementación de políticas de desarrollo productivo subnacionales como en casos emergentes basados en recursos naturales o clústeres industriales.

Para la Argentina se seleccionaron las políticas de clústeres en la provincia de Córdoba, el desarrollo de la biotecnología en Santa Fe y las estrategias de diversificación y captación de rentas en las provincias hidrocarburíferas de Neuquén y Santa Cruz. En el caso del Brasil, se estudian las experiencias del complejo industrial-portuario en Pernambuco, las políticas de desarrollo productivo del estado de São Paulo —centradas en las industrias de la salud—, el *hub* de hidrógeno verde en Ceará y las políticas de desarrollo productivo del estado de Amazonas. Finalmente, en el caso de México se seleccionaron los programas de empleabilidad y desarrollo en alta tecnología de Jalisco; el programa de energía y logística en el istmo de Tehuantepec, en Veracruz; los programas industriales del gobierno de Chihuahua y las recientes políticas de movilidad y logística de Nuevo León. El capítulo finaliza con un análisis de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP), de los módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo y un análisis DAFO.

En el capítulo III se analizan los desafíos subnacionales de dos políticas de desarrollo productivo nacionales: Nova Indústria Brasil, la política de desarrollo productivo del gobierno brasileño y el Plan México. En el capítulo IV se presenta un conjunto de reflexiones y recomendaciones para continuar estudiando las políticas de desarrollo productivo subnacionales en América Latina y el Caribe. Finalmente, en el capítulo V se presentan las conclusiones y recomendaciones de política.

# I. Características de la reciente implementación de políticas de desarrollo productivo subnacionales

## A. Los gobiernos federales y los desafíos productivos

### 1. Enfoques y desafíos de política productiva en el siglo XXI

La Argentina, el Brasil y México poseen un rico historial en materia de formulación e implementación de políticas de desarrollo productivo desde los gobiernos federales, particularmente durante las fases de industrialización sustitutiva de importaciones e industrialización dirigida por el Estado (Bértola y Ocampo, 2013). Tras las reformas promercado, entre las décadas de 1980 y 1990, los senderos comenzaron a bifurcarse, alternando fases de menor injerencia estatal en el desarrollo productivo, e incluso una supresión casi total en el caso de México y, en menor medida, de la Argentina.

Ingresando al siglo XXI, la Argentina, el Brasil y México se enfrentaron a nuevos desafíos que reabrieron el debate sobre el papel del Estado en el desarrollo productivo. Entre ellos destacan la creciente competencia de economías asiáticas (especialmente la irrupción de China como potencia industrial y comercial), la necesidad de diversificar y sofisticar las estructuras productivas para escapar a la trampa del ingreso medio<sup>1</sup> y a las trampas del desarrollo (CEPAL, 2024a), la necesidad de reducir desigualdades y, más recientemente, la adaptación a cambios tecnológicos acelerados (revolución digital, Industria 4.0) y las preocupaciones por la sostenibilidad. A la par, a nivel político, América Latina vivió el ascenso de

---

<sup>1</sup> La trampa del ingreso medio es un concepto discutido en la literatura sobre desarrollo económico que describe la dificultad que enfrentan muchos países al intentar pasar de un nivel de ingresos intermedio a uno alto. El término fue discutido en América Latina para describir casos como los de Argentina, Brasil y Chile. En otras regiones, fue introducido por Gill y Kharas (2007) en un informe Asia oriental, donde mostraban que varias economías habían dejado de converger con los países desarrollados tras agotar sus ventajas iniciales derivada de la acumulación de factores y no haber logrado construir sectores intensivos en conocimiento y tecnología. En esta situación, el crecimiento se desacelera porque la estructura productiva permanece concentrada en actividades de bajo o medio valor agregado, mientras los salarios y las expectativas sociales aumentan. Según diversos estudios, países como Brasil, México, Sudáfrica o Tailandia constituyen ejemplos de economías atrapadas en esta trampa, mientras que casos como Corea del Sur, Taiwán o Singapur lograron superarla gracias a políticas sostenidas de industrialización avanzada, innovación y educación.

gobiernos de centroizquierda en muchos países (la “marea rosa” de la primera década del siglo XXI), varios de los cuales propugnaron un retorno del Estado como agente activo de desarrollo tras el desencanto con algunos resultados productivos y sociales de las políticas neoliberales (Kulfas, 2023).

Si el aspecto dominante de la transición entre la etapa de industrialización dirigida por el Estado y el giro promercado fue la reducción del peso del Estado en la economía y la reestructuración de la política pública —desde una mirada más vertical y prodesarrollo a otra más horizontal y orientada a condiciones de entorno— en las primeras década del siglo XXI se observará cierta recuperación, gradual y con matices, de una mirada más orientada hacia los motores sectoriales y tecnológicos del desarrollo. No obstante, no estuvo exenta de limitaciones y contradicciones.

Durante las primeras dos décadas del siglo XXI, la Argentina y el Brasil reintrodujeron —cada uno a su modo— políticas de desarrollo productivo más activas, combinando elementos de mercado con una mayor intervención estatal. México, por su parte, mantuvo en gran medida la continuidad liberal hasta fines de la década de 2010, aunque con algunas iniciativas focalizadas de política industrial y, más recientemente, señales de cambio con una orientación diferente (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Argentina, Brasil y México: políticas de desarrollo productivo nacionales en el siglo XXI**

<b>País</b>	<b>Enfoque principal</b>	<b>Instrumentos/ políticas destacadas</b>	<b>Resultados</b>	<b>Limitaciones/desafíos</b>
Argentina	Viraje tras la crisis 2001-2002; recuperación con tipo de cambio competitivo y algunas políticas sectoriales y política de pequeñas y medianas empresas (pymes). Oscilaciones entre etapas de mayor intervención y apertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos de exportación con alícuotas diferenciadas</li> <li>- Ministerios de ciencia y tecnología y programas sectoriales (nuclear, satelital)</li> <li>- Créditos productivos Banco Nación, Banco de Inversión y Comercio Exterior y fondos de pensiones reestatizados</li> <li>- Plan Argentina Productiva 2030, electromovilidad, verde y economía del conocimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rápida recuperación industrial 2003-2011 (producto interno bruto (PIB) industrial +6,2% anual)</li> <li>- Creación de empleo y reducción de pobreza hasta 2011</li> <li>- Mayor integración automotriz con el Brasil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inflación crónica y restricción externa</li> <li>- Sobreapreciación cambiaria desde 2011 y “cepo” cambiario</li> <li>- Crisis recurrentes y falta de consensos (pendularidad política que desarticula políticas de desarrollo productivo)</li> </ul>
Brasil	Retorno a políticas industriales activas con Lula (2003-2010) con estabilidad macro; Estado financiador y coordinador. Retroceso en la década de 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política industrial, tecnológica e de comercio exterior (PITCE) (2004), políticas de desarrollo productivo (2008-2010), Plano Brasil Maior (2011-2014)</li> <li>- Incentivos fiscales, subsidios, contenido nacional en compras públicas</li> <li>- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como eje central de financiamiento</li> <li>- Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) y programas de innovación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento del 4,5% anual en 2003-2010</li> <li>- Reducción de pobreza y desigualdad</li> <li>- Internacionalización de empresas (Embraer, JBS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desindustrialización relativa y enfermedad holandesa</li> <li>- Déficit fiscal y recesión 2015-2016</li> <li>- Viraje a la austeridad con Temer; parálisis con Bolsonaro</li> <li>- Relanzamiento de políticas de desarrollo productivo con Lula en 2023</li> </ul>

País	Enfoque principal	Instrumentos/ políticas destacadas	Resultados	Limitaciones/desafíos
México	Continuidad liberal (2000-2018), integración a cadenas de los Estados Unidos; políticas de desarrollo productivo fragmentadas y limitadas. Cambio incipiente con López Obrador. Plan México (2024)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PROSOFT (2002) para clústeres de <i>software</i>.</li> <li>- Clúster aeroespacial en Querétaro</li> <li>- Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) (2013)</li> <li>- Proyectos regionales durante el período de López Obrador: Tren Maya, Dos Bocas, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad</li> <li>- Plan México (2024) con mayor presencia estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad macro y sin crisis pos-1995.</li> <li>- Integración en autopartes, aeroespacial</li> <li>- Expansión de clústeres regionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento bajo y trampa de ingreso medio</li> <li>- Baja articulación local de cadenas y poca inversión en innovación</li> <li>- Dependencia de los Estados Unidos y manufacturas maduras</li> <li>- Políticas de desarrollo productivo integrales emergen con el Plan México (2025)</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Tendencias recientes en la Argentina, el Brasil y México

### a) Argentina

Tras la crisis financiera de 2001-2002, en la Argentina se experimentó un cambio político importante durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). En la primera etapa, la política económica se basó en el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo, estímulo a la demanda interna y reconstitución de ciertas capacidades estatales. La Argentina aplicó políticas industriales implícitas a través del marco macroeconómico general: mantuvo el peso devaluado y empleó derechos de exportación diferenciados por sector para mejorar la posición competitiva de la manufactura frente al *boom* de *commodities*, actuando como un tipo de cambio diferencial (Porta, 2015; Kulfas, 2016).

Con posterioridad —particularmente cuando la competitividad cambiaria comenzó a disminuir— se recreó y formalizó un cierto andamiaje institucional para el desarrollo productivo. La política pyme implementó programas orientados a expandir el crédito mediante subsidios de tasa y esquemas de garantías. En 2007, la Secretaría de Ciencia

y Tecnología fue elevada al rango de ministerio y se lanzaron programas sectoriales estratégicos, como el Plan Nuclear y el de industria satelital, entre otros. En 2011, el gobierno presentó el Plan Estratégico Industrial 2020, que identificaba cadenas productivas estratégicas (automotriz, química, farmacéutica, maquinaria agrícola, *software*, entre otras) (Lavarello y Mancini, 2017). También se reforzaron las instituciones financieras de fomento: el Banco Nación y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) incrementaron los créditos dirigidos a la producción y en 2012 se volvió a estatizar la administradora de pensiones; parte de sus fondos se orientaron hacia créditos productivos y de infraestructura.

En términos de resultados, en la primera década del siglo XXI se vio una rápida recuperación industrial en la Argentina. Entre 2003 y 2011 el PIB industrial creció a tasas altas (con un promedio del 6,2% anual), recobrando el anterior pico histórico de 1975 en la medición del PIB industrial per cápita. Algunos sectores como la industria automotriz tuvieron un *boom* integrado con el Brasil (la producción de automóviles pasó de 170.000 unidades en 2003 a más de 800.000 en 2011) y hubo una creación significativa de empleo manufacturero hasta 2011. También hubo una importante expansión del complejo agrícola y un muy buen desempeño en actividades de servicios como el *software*.

La pobreza y el desempleo cayeron drásticamente desde los picos de 2002, gracias al crecimiento general y a las políticas sociales expansivas. Sin embargo, reaparecieron desequilibrios macroeconómicos: creciente inflación desde 2007 (en torno al 25% anual), sobreapreciación cambiaria hacia 2011 y escasez de divisas recurrente, lo que llevó a implementar controles cambiarios y comerciales (el llamado “cepo cambiario” desde 2012). Estos factores frenaron el impulso; entre 2012 y 2015 la economía ingresó en una fase de estancamiento, alternando años de crecimiento con otros de caída.

La presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), de mayor orientación promercado, significó un paréntesis: se eliminaron derechos de exportación (aunque no para la soja), se eliminaron los controles de capitales y se confió en atraer inversión extranjera directa (IED). Las políticas de desarrollo productivo perdieron contenido sectorial (salvo la Ley de autopartes que permitió fortalecer el contenido nacional de esa cadena) y se focalizaron más en condiciones de entorno (apertura, desregulación y nueva Ley Pyme). La recesión en 2018-2019 (crisis cambiaria y de deuda) empeoró la situación y la producción manufacturera estaba nuevamente en retroceso.

En 2020-2021, con el gobierno de Alberto Fernández y la pandemia por COVID-19, el Estado retomó roles de apoyo a la producción (créditos subsidiados, política comercial externa selectiva en línea con los problemas de sector externo), pero la compleja situación macroeconómica limitó los resultados. En ese difícil contexto se anunciaron nuevos programas como el Plan Argentina Productiva 2030, electromovilidad, desarrollo productivo verde, industria 4.0, cannabis medicinal, bienes de capital, biotecnología y economía del conocimiento, entre otros (Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina, 2021a y 2021b; Kulfas, 2021). De manera reciente, un nuevo cambio de gobierno en 2023 volvió a cambiar el enfoque desarticulando las políticas de desarrollo productivo y proponiendo un nuevo giro promercado, desregulación y menor injerencia estatal.

El principal desafío de la Argentina en el siglo XXI ha pasado por lograr una mayor estabilidad macroeconómica (especialmente controlar la inflación y las tensiones en el mercado de cambios) que impulse la diversificación productiva, en un contexto que pueda generar mayor consenso productivo y evite la pendularidad (virajes de posiciones más vinculadas al liberalismo económico a otras con mucha mayor injerencia estatal). Los sectores potenciales como la energía (la reserva de Vaca Muerta en hidrocarburos no convencionales, energías renovables), minerales (cobre, litio), la agroindustria de mayor valor agregado, la economía del conocimiento (*software*, servicios profesionales) y la industria automotriz y de maquinaria, entre otros, podrían ser ejes de un desarrollo sostenible si se articulan políticas de Estado.

En resumen, la Argentina mostró en la década del 2000 una vuelta parcial del Estado al timón del desarrollo, pero con resultados mixtos: avances limitados en la transformación de la estructura productiva, falta de continuidad de políticas y el resurgimiento de problemas macroeconómicos. La economía logró recuperarse de la debacle de 2001-2002 y recomponer empleo industrial, pero no pudo consolidar un nuevo modelo estable de largo plazo, como lo evidencian nuevas crisis recientes.

## **b) Brasil**

Con la presidencia de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010), el Brasil combinó la continuidad de la estabilidad macroeconómica con una renovada política estatal para impulsar la producción y la inclusión social. Si bien Lula sostuvo la disciplina fiscal y monetaria heredada, lanzó nuevas políticas industriales por primera vez desde la década de 1980 (Kupfer, Ferraz y Carvalho, 2009). En 2004 se implementó la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) orientada a fomentar la innovación y la competitividad en sectores seleccionados (fármacos, *software*, semiconductores, bienes de capital), aunque con recursos limitados (Ferraz, 2017; Laplane y Laplane, 2017).

Posteriormente, el gobierno lanzó en 2008 una política de desarrollo productivo más amplia y con metas cuantitativas destinadas a elevar la inversión y las exportaciones industriales, ofreciendo incentivos fiscales, créditos subsidiados del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES), apoyando a exportaciones e innovación y coordinando acciones público-privadas (Laplane y Laplane, 2017). En 2011, con la Presidencia de Dilma Rousseff (2011-2016), esta política se sustituyó por el Plano Brasil Maior, que continuó con incentivos a la industria, incluyendo desgravaciones de la nómina salarial en sectores intensivos en mano de obra, aumento de contenido nacional en compras gubernamentales y programas de innovación (Laplane y Laplane, 2017). Un instrumento central en toda esta etapa fue el BNDES, que durante 2005-2014 expandió sus préstamos para financiar desde la construcción de astilleros y fábricas hasta la internacionalización de empresas brasileñas. También se fortalecieron agencias de innovación como la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) y los bancos regionales (Laplane y Laplane, 2017).

Los resultados en el Brasil durante la primera década del siglo XXI fueron prometedores: la combinación de inclusión social y apoyo productivo generó un crecimiento económico más robusto (el PIB creció el 4,5% anual 2003-2010, casi el doble que en los noventa, y la pobreza y la desigualdad disminuyeron sustancialmente). Hacia 2010 el Brasil aparecía como una potencia emergente, habiendo incluso diversificado exportaciones hacia China.

Sin embargo, en la década de 2010, surgieron nuevas dificultades. La apreciación cambiaria derivada del *boom* de productos básicos y de la entrada de capitales minó la competitividad industrial recreando un problema de enfermedad holandesa (Bresser-Pereira y Gala, 2010); la participación de manufacturas en exportaciones bajó sustancialmente y China pasó a ser un competidor relevante de la industria doméstica. A pesar de los planes industriales, el Brasil continuó su tendencia a la desindustrialización relativa. Para 2014, la industria representaba solo el 9% del PIB (desde un 16% en 1995), la productividad industrial se estancó y las inversiones se focalizaron más en *commodities* e infraestructura que en capacidad manufacturera nueva (Laplane y Laplane, 2017).

En 2015, el Brasil entró en una recesión combinada con una crisis política (proceso de destitución de Dilma Rousseff en 2016). El gobierno de Michel Temer (2016-2018) viró a políticas de austeridad y congeló el gasto público, reduciendo también el rol del BNDES. La industria brasileña sufrió un fuerte retroceso en 2015-16 con una caída acumulada del 10% (Laplane y Laplane, 2017). En el período 2018-2022, con Jair Bolsonaro, no hubo estrategias productivas destacables, antes bien una agenda liberal de desregulación y apertura, y medidas signadas por las urgencias del COVID-19. Con el regreso de Lula, nuevamente electo en 2023, se produjo un reimpulso de las políticas de desarrollo productivo, con el lanzamiento del programa Nova Indústria Brasil.

A diferencia de la década de 1990, en la primera década del siglo XXI se vio al Estado brasileño nuevamente orientando la inversión y apoyando sectores (un ejemplo exitoso fue la consolidación de Embraer como líder global en aviones regionales, gracias a compras estatales de aviones e incentivos; otro, el impulso a grandes empresas alimenticias financiados por el BNDES). Ello generó avances en empleo e ingresos, pero no logró revertir la tendencia hacia la primarización. En los inicios de la década de 2020, el PIB industrial por habitante brasileño era un 25% más bajo que en 1980<sup>2</sup> y la canasta exportadora más vinculada a productos básicos que en aquel período.

### c) México

En México, el cambio de siglo trajo alternancia política, pero sin modificar significativamente el esquema de política económica. Durante los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) —ambos de orientación promercado— se continuó la estrategia de inserción en cadenas globales de valor sin una política industrial activa (Moreno-Brid y Sánchez, 2022). México siguió profundizando su integración en la manufactura norteamericana, diversificó sus exportaciones (por ejemplo, con un mayor peso de autopartes, electrónica automotriz y sector aeroespacial emergente en Querétaro), y firmó acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y el Japón. Sin embargo, el

---

<sup>2</sup> Dato elaborado a partir de los indicadores del desarrollo mundial (Banco Mundial).

crecimiento del PIB y la productividad fue moderado, con una dependencia de manufacturas de bajo valor y escasa articulación local (Moreno-Brid y Sánchez, 2022).

Algunas iniciativas de este período fueron la implementación de programas en tecnologías de la información (PROSOFT, 2002), creando un modelo de apoyo público-privado a clústeres de *software* en estados como Jalisco. También se fomentó el clúster aeroespacial en Querétaro con inversión extranjera y coordinación entre el gobierno federal y estatal, que permitió establecer más de 300 empresas aeroespaciales en México y comenzar a exportar partes de aviones (Moreno-Brid y Dutrénit, 2018; Tijerina, 2018). No obstante, estos esfuerzos fueron fragmentados y con recursos limitados. Hasta finales de la década de 2010 México mantuvo un Estado facilitador, más que un Estado conductor del desarrollo (Moreno-Brid y Dutrénit, 2018; Alvarado y Padilla, 2017).

El cambio político ocurrió con la elección de Andrés Manuel López Obrador. El nuevo gobierno promovió un mayor peso de las empresas estatales en energía (Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad) e impulsó proyectos de infraestructura regional (Tren Maya, refinería Dos Bocas) con el foco en el sur del país. En cuanto al sector industrial, se fomentó la fabricación de fertilizantes, fortaleciendo la industria petrolera nacional e incentivando compras gubernamentales a proveedores locales. Sin embargo, hasta 2022 no se observaba una estrategia integral de nueva generación. Este giro comenzó a darse con la asunción de Claudia Scheinbaum en 2024 y el lanzamiento del Plan México a comienzos de 2025.

De manera reciente, las tensiones geopolíticas entre los Estados Unidos y China imponen a México el desafío de sustituir contenido chino importado en las exportaciones manufactureras hacia los Estados Unidos, tema que será crucial en las futuras negociaciones del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). Los desafíos para México consisten en aumentar el contenido tecnológico y el valor agregado doméstico de sus exportaciones, integrar mejor a las pymes locales en las cadenas de suministro de las multinacionales a través de nuevos esquemas de financiamiento (Oddone y Stola, 2025), y diversificar mercados y sectores (para no depender tanto de los Estados Unidos ni de industrias maduras). Existen oportunidades en la digitalización, la manufactura avanzada (Industria 4.0) y sectores como energías renovables y automóviles eléctricos, especialmente ante tendencias como el *nearshoring* (empresas globales que buscan reubicar la producción de Asia a América del Norte, lo que México podría capitalizar).

En síntesis, México tendió a profundizar su modelo exportador con ajustes menores, aspecto que se ha modificado de manera reciente con el lanzamiento del Plan México, que pone fin a una larga etapa de prescindencia estatal federal en materia productiva. México muestra estabilidad macroeconómica y ausencia de crisis después de 1995, pero su economía ha exhibido una trayectoria de bajo dinamismo, limitada creación de empleo formal y de calidad, y escaso crecimiento de la productividad.

## **B. Características de la reciente implementación de políticas de desarrollo productivo por gobiernos subnacionales intermedios**

Los estudios sistematizados sobre políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional son escasos y limitados. Una excepción es el informe sobre políticas de desarrollo productivo de la CEPAL (2024a), que ofreció una primera aproximación al tema. En esta sección se realiza una reseña general basada en fuentes secundarias y entrevistas con hacedores de política, diferenciando entre jurisdicciones de mayor desarrollo relativo (tipo A), las de menor desarrollo (tipo B) y las emergentes (tipo C), de acuerdo con el marco conceptual presentado en Kulfas (2026) y sintetizado en el recuadro 1<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Se trata de una tipología que busca encontrar patrones en común y simplifica una realidad por demás compleja.

**Recuadro 1****Tipología de jurisdicciones subnacionales**

La heterogeneidad territorial se expresa en significativas brechas de desarrollo dentro de un mismo país. En la Argentina, el Brasil y México es habitual encontrar diferencias notables en términos del PIB por habitante, empresariedad, empleos industriales y presencia de instituciones avanzadas de ciencia y tecnología, entre otras variables. Tales diferencias implican que los desafíos de política pública sean muy diferentes: una provincia o estado de mayor desarrollo relativo tendrá probablemente intenciones de integrarse en cadenas de valor más sofisticadas o sumarse a desafíos tecnológicos en industrias verdes, mientras que una menos avanzada tal vez necesite focalizar sus esfuerzos en su sistema educativo o en la infraestructura básica. Del mismo modo, la presencia de jurisdicciones emergentes originadas en el auge basado en nuevas explotaciones de recursos naturales, o un clúster industrial nuevo, introduce desafíos de diversificación sectorial para gestionar dicho auge con una mirada de largo plazo. Buscando incorporar esa heterogeneidad, en Kulfas (2026) se elaboró una tipología de jurisdicciones subnacionales de acuerdo con los siguientes elementos:

- Tipo A. Son jurisdicciones de mayor desarrollo económico relativo, con una estructura productiva más diversificada y mayor PIB per cápita. Suelen contar con bases industriales y de servicios más robustas, mejor infraestructura y recursos humanos calificados. Asimismo, cuentan con mayor presencia y diversidad de instituciones educativas y de ciencia y tecnología. El estado de São Paulo y estados como Nuevo León en México o las provincias de Córdoba, Buenos Aires o Santa Fe en Argentina muestran este perfil.
- Tipo B. Economías primarizadas y de menor desarrollo relativo. Corresponde a territorios históricamente rezagados, con economías basadas en actividades primarias (agricultura tradicional, minería extractiva básica) y escaso desarrollo industrial. Su crecimiento económico de largo plazo ha sido, reflejándose en altos niveles de pobreza y falta de oportunidades. Ejemplos son algunas provincias del norte argentino, estados del sur de México o estados del nordeste brasileño. Estas regiones dependen de unos pocos productos (agrícolas, minerales) de bajo valor agregado, con poco encadenamiento productivo local, lo que limita la generación de empleo de calidad. Suelen registrar indicadores sociales rezagados (alta emigración, informalidad laboral y servicios públicos deficitarios).
- Tipo C. Regiones de auge reciente y en la búsqueda de diversificación. Se trata de territorios que experimentaron un auge económico reciente impulsado por la explotación de recursos naturales (materias primas agrícolas, petróleo, gas, minería, litio, entre otros), partiendo de una base menos desarrollada o bien de un proceso de industrialización incipiente, en muchos casos sustentado en regímenes específicos o la llegada de una nueva inversión importante. El desafío principal de estas regiones es convertir la bonanza en desarrollo sostenible, invirtiendo en diversificación productiva. La provincia de Neuquén en la Argentina, el estado de Ceará en el Brasil y algunos estados mexicanos favorecidos por el *nearshoring* son ejemplos de esta situación.

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 2 se resumen las características estructurales de los tres tipos de provincias y estados en los tres países analizados, de acuerdo con la clasificación establecida en Kulfas (2026). En los tres países, el PIB se desagrega territorialmente de una manera similar, observándose un mejor posicionamiento en las jurisdicciones C con respecto a las B. El PIB per cápita de las jurisdicciones B es aproximadamente la mitad de las A, pero las C superan a las B (y en la Argentina están cerca de las A, sobre todo por tratarse de provincias de baja población). También resalta la diferente distribución de la recepción de IED, donde la mayor parte (entre el 66% y el 72%) se concentra en jurisdicciones tipo A, pero una parte considerable (entre el 20% y el 30%) se destina a jurisdicciones C. Estos datos replican el clásico enfoque que orienta la IED en búsqueda de activos estratégicos (típicos de jurisdicciones A) con la búsqueda de recursos naturales (de mayor presencia en jurisdicciones C).

**Cuadro 2**  
**Argentina, Brasil y México: tipología de jurisdicciones subnacionales intermedias, indicadores seleccionados**

	Tipo de jurisdicción		
	A	B	C
<b>Argentina</b>			
Producto interno bruto (A=100)	100	12	18
Producto interno bruto ( <i>distribución en porcentajes</i> )	77	9	14
Población ( <i>distribución en porcentajes</i> )	71	16	13
Producto interno bruto per cápita (A=100)	100	53	97
Inversión extranjera directa ( <i>distribución en porcentajes</i> )	66	4	30
<b>Brasil</b>			
Producto interno bruto (A=100)	100	13	26
Producto interno bruto ( <i>distribución en porcentajes</i> )	72	9	19
Población ( <i>distribución en porcentajes</i> )	58	18	25
Producto interno bruto per cápita (A=100)	100	42	61
Inversión extranjera directa ( <i>distribución en porcentajes</i> )	72	8	20
<b>México</b>			
Producto interno bruto (A=100)	100	20	33
Producto interno bruto ( <i>distribución en porcentajes</i> )	65	13	22
Población ( <i>distribución en porcentajes</i> )	54	21	25
Producto interno bruto per cápita (A=100)	100	53	74
Inversión extranjera directa ( <i>distribución en porcentajes</i> )	67	6	27

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Kulfas, M. (2026). Políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional: fundamentos, instituciones y gobernanza comparada en la Argentina, el Brasil y México (2026-SP11-PUB-9). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/CEPALMEX-2026-25>.

## 1. Políticas de desarrollo productivo subnacionales en jurisdicciones de mayor desarrollo relativo

Las jurisdicciones tipo A suelen contar con mayores instrumentos e instituciones dedicadas a la implementación de políticas de desarrollo productivo, así como una mayor articulación público-privada. En la Argentina, provincias como Córdoba y Mendoza han impulsado iniciativas clúster en sectores como maquinaria agrícola, vitivinicultura o *software*, facilitando la colaboración entre gobiernos, empresas y universidades (Gobierno de Córdoba, 2020, 2023 y 2024; Agencia Competitividad Mendoza, 2025<sup>4</sup>).

También es posible encontrar iniciativas para promover una mayor presencia internacional de empresas cordobesas y mendocinas, estimulando una participación conjunta en ferias internacionales y encuentros de negocio y participar de una marca común. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha tenido políticas específicas en el desarrollo de servicios especializados e industrias culturales. La creación del Centro Metropolitano de Diseño en los primeros años de este siglo permitió conformar un polo tecnológico para el sistema productivo local, al tiempo que la política de distritos tecnológicos contribuyó al desarrollo de *software* y la industria audiovisual. Otro caso destacable es la provincia de Santa Fe con sus políticas en maquinaria agrícola y biotecnología con aplicaciones en salud humana y animal.

En el Brasil, destaca São Paulo como caso emblemático; es el estado más industrializado de América Latina, con instituciones económicas consolidadas (bancos de desarrollo estatales, agencias de promoción de inversiones, instituciones de apoyo a la innovación como la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo y participación privada en la formulación de políticas (Ministério da

<sup>4</sup> Véase más información en <https://competitividadmendoza.com.ar/indicador/mendoza-hub-de-innovacion/>.

Ciencia, Tecnología, Inovações e Comunicações de Brasil, 2016). Investe São Paulo (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico) ha sido un modelo de agencia estadual para atraer proyectos industriales y tecnológicos<sup>5</sup>, tiene programas como Pró-Veículo (industria automotriz) y Pró-Informática (electrónica y TI), que permiten usar créditos de impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) para la modernización de plantas o nueva producción en São Paulo. Estos programas están diseñados para incentivar inversiones en alta tecnología y manufactura avanzada. Por su parte, el programa Pró-Parques facilita la inversión de compañías tecnológicas dentro de los parques del sistema SPTec.

Estados del Sudeste y Sur, como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul o Santa Catarina, cuentan con Secretarías de Desarrollo Económico activas, agencias de innovación y esquemas de incentivos fiscales estaduais, en tanto el Brasil permite a los estados conceder reducciones del ICMS para atraer industrias, lo que ha generado una suerte de competencia fiscal entre los diferentes estados en algunos períodos. En estos estados, las capacidades tecnológicas se reflejan en la presencia de universidades de alto nivel (Universidad de São Paulo y Universidad Federal de Paraná, entre otras), centros tecnológicos (por ejemplo, São Paulo alberga el Instituto Butantan, la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária [EMBRAPA] y un ecosistema de *startups* en Campinas y São José dos Campos). A nivel fiscal y administrativo, estas universidades y *startups* suelen tener mayor autonomía financiera y mejores índices de gestión pública.

Durante la primera década del siglo XXI, en el Brasil surgieron varias iniciativas de clústeres o *arranjos produtivos locais* (APL) impulsados por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) en estados del Sudeste y Sur, aprovechando concentraciones sectoriales (por ejemplo, el polo aeroespacial de São José dos Campos en São Paulo, el clúster de tecnología en Campinas, o el APL de muebles en Bento Gonçalves, Río Grande del Sur (SEBRAE, 2014). Incluso, la propuesta de los APL tuvo una dimensión regional con la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay que buscaba fortalecer cadenas de valor transfronterizas.

En México destaca el caso de Querétaro, que se convirtió en un *hub* aeroespacial aprovechando su ubicación céntrica y recursos humanos calificados para atraer una ola de IED en aeropartes y centros de mantenimiento aeronáutico (Bombardier y Airbus, entre otros) (Tijerina, 2018; Dutrénit et al., 2018). La creación de la Universidad Aeronáutica en Querétaro (UNAQ) en 2007 y un clúster aeroespacial con apoyo estatal fueron clave, conformando un ecosistema aeroespacial robusto apoyado por el gobierno estatal y políticas de atracción de IED de base tecnológica (Tijerina, 2018; Dutrénit et al., 2018).

Por su parte, Jalisco ha desarrollado un clúster de tecnología en Guadalajara (el llamado Silicon Valley mexicano) con apoyo gubernamental local en capacitación de talento y vinculación con multinacionales de electrónica (Ferraro y Rojo, 2018; Dutrénit et al., 2018). En el caso de Nuevo León, desde la década de 2000 el estado consolidó una red de clústeres industriales que integran empresas líderes, universidades y centros tecnológicos bajo el modelo de la triple hélice. El Parque de Investigación e Innovación Tecnológica (PIIT) se erigió como eje de esta estrategia, articulando a instituciones como el Tecnológico de Monterrey, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad de Monterrey, junto con empresas como Cemex, Alfa o Schneider Electric. El financiamiento público-privado, la continuidad institucional y la creación de la Ley para Fomentar la Inversión y el Empleo permitieron al estado mantener el mayor porcentaje de inversión productiva sobre su presupuesto y una de las tasas más altas de crecimiento exportador del país (Tijerina, 2018). En términos de gobernanza, Nuevo León se presenta como pionero en institucionalizar la cooperación público-privada y los agrupamientos productivos como instrumentos de política industrial territorial.

---

<sup>5</sup> Véase más información en <https://www.en.investe.sp.gov.br/why-sao-paulo/incentive-policies/>.

Estas jurisdicciones tipo A mexicanas muestran mayor colaboración pública-privada a través de consejos estatales de desarrollo económico, participación de cámaras industriales en el diseño de estrategias y esquemas de parques industriales bien dotados de infraestructura para atraer IED. Los gobiernos de estos estados tienen secretarías de desarrollo económico activas que implementan incentivos a la inversión, apoyos a pymes industriales y capacitación (por ejemplo, Chihuahua y Coahuila entrenan técnicos para la industria automotriz). Además, han aprovechado instrumentos federales como las zonas francas o parques industriales (en Baja California y Chihuahua, las maquiladoras han sido base de un ecosistema manufacturero exportador). En suma, las jurisdicciones señaladas muestran una mayor proactividad en sus políticas de desarrollo productivo y son los territorios de mayor diversificación productiva y tecnológica.

## 2. Políticas de desarrollo productivo subnacionales en jurisdicciones de menor desarrollo relativo

El análisis de las jurisdicciones intermedias tipo B muestra políticas de desarrollo productivo subnacionales incipientes o de menor alcance. Estas jurisdicciones, en general, han enfrentado rezagos en desarrollo industrial y tecnológico, con alta dependencia de transferencias federales. Institucionalmente, cuentan con algunas herramientas (como alguna agencia de desarrollo, escuelas técnicas, centros de formación, entre otras), pero la escala y continuidad de sus políticas de desarrollo productivo es limitada. Suelen carecer de bancos de desarrollo propios (salvo casos como el Nuevo Banco del Chaco o Nuevo Banco de la Rioja en la Argentina) y dependen de programas nacionales para inversiones mayores.

Aun así, hay esfuerzos destacables. Por ejemplo, Santiago del Estero creó un sistema de promoción industrial (Ley 6.750/2004), orientado a atraer industrias manufactureras, y ofrece exenciones impositivas provinciales por hasta diez años (ingresos brutos, inmobiliario, automotores, sellos, entre otros)<sup>6</sup>; La Rioja y Catamarca implementaron programas para fortalecer sus polos industriales textiles<sup>7</sup>. No obstante, muchas veces las iniciativas se diluyen al agotarse los fondos nacionales o cambiar las autoridades, lo que evidencia una escasa institucionalización.

Los obstáculos institucionales son múltiples. Los gobiernos subnacionales de menor desarrollo afrontan escasez de personal calificado, alta rotación y dificultades para diseñar proyectos (Oddone, 2016). La CEPAL (2024a) resalta que la heterogeneidad entre las instituciones, sobre todo las subnacionales y sus capacidades operativas, se traduce en dificultades para coordinar esfuerzos, incluso cuando hay recursos disponibles.

En el cuadro 3 se resumen los esfuerzos prospectivos realizados por nueve provincias argentinas en un proyecto encarado por la CEPAL junto al Ministerio de Desarrollo Productivo nacional y los ministerios productivos provinciales entre 2021 y 2023. En dicho proyecto, las provincias hicieron un análisis multinivel, incorporando funcionarios nacionales y provinciales, equipos técnicos de la CEPAL y de ambos niveles de gobierno, y diálogo con el sector privado en tres direcciones: i) fortalecer y mejorar la competitividad de sus producciones tradicionales; ii) evaluar estrategias de diversificación en torno a sectores emergentes o actividades encadenadas a sus productos tradicionales; y iii) diseñar planes para nuevos sectores.

---

<sup>6</sup> Decreto 1133/05. Véase [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/producciones\\_sostenibles/legislacion/provincial/\\_archivos//000004-Lecher%C3%ADa/000022-Santiago%20del%20Estero/113305-dec%201133-05%20reglam%20ley%206750.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/producciones_sostenibles/legislacion/provincial/_archivos//000004-Lecher%C3%ADa/000022-Santiago%20del%20Estero/113305-dec%201133-05%20reglam%20ley%206750.pdf).

<sup>7</sup> Entre 2020 y 2023, La Rioja y Catamarca implementaron junto al gobierno nacional un programa para revitalizar su polo textil e indumentaria, enfocándose en la formalización del empleo y la mejora tecnológica. En julio de 2021, el Ministerio de Desarrollo Productivo creó el Programa de Fomento para los Sectores de Fabricación de Indumentaria y Calzado en ambas provincias. Este incentivo otorgaba asistencia no reintegrable mensual por hasta 36 meses por cada nuevo puesto asalariado formal, con montos equivalentes a una proporción del costo laboral (con mayor beneficio a puestos de trabajo ocupados por mujeres). Entre junio de 2021 y noviembre de 2023 se registraron 454 nuevos empleos formales en La Rioja y 623 en Catamarca (Scheingart et al., 2024). Asimismo, La Rioja sumó una estrategia provincial con el impulso del Polo Textil Cooperativo, aprobado por su Cámara de Diputados en junio de 2025, estructurado como una red de cooperativas textiles destinada a fortalecer la producción y acceso a mercados mineros.

**Cuadro 3**  
**Acciones de prospectiva para fortalecer sectores tradicionales y diversificar la estructura productiva en nueve provincias argentinas**

Provincia	Sectores tradicionales	Acciones para mejorar productividad	Sectores en diversificación	Acciones para diversificar	Sectores emergentes	Acciones en sectores nuevos
Corrientes	Forestal, arroz, yerba mate, ganadería bovina, cítricos, horticultura	Infraestructura, certificación, mecanización, genética, coordinación institucional	Celulosa, biomasa, viviendas de madera, resina, apicultura	Atracción de inversiones, formación técnica, promoción de usos múltiples de la madera	Logística, turismo, cannabis medicinal, economía del conocimiento	Planes estratégicos, parques industriales, formación y habilitación normativa
Catamarca	Olivícola, nogalera, vitivinícola	Riego eficiente, infraestructura vial y logística, asistencia técnica	Textil, industria de alimentos, turismo	Empresas públicas productivas, cadenas de valor regionales	Litio, energía renovable, economía del conocimiento	Vínculo minería-desarrollo local, infraestructura energética
San Juan	Vitivinícola, olivícola, hortícola	Tecnificación, mejoramiento genético, apoyo a cooperativas	Minería y proveedores, renovables	Encadenamientos locales, incentivos fiscales	Turismo, software, cannabis medicinal	Inversiones mixtas, promoción sectorial
Salta	Legumbres, cereales, tabaco, turismo	Innovación organizacional, acceso a mercados	Vitivinicultura, litio y boratos, agroespecialidad	Infraestructura logística, formación técnica	Energías renovables, economía del conocimiento	Iniciativas embrionarias, articulación público-privada
Jujuy	Tabaco, azúcar, minería, turismo, cultivos andinos	Fortalecimiento institucional, modernización de infraestructura	Litio, bioetanol, vitivinicultura, fruticultura	Encadenamientos productivos, programas de inversión pública	Cannabis, audiovisual, software	Ley provincial, parques tecnológicos
Tierra del Fuego	Electrónica, pesca, turismo	Revisión de regímenes fiscales, logística integrada	Industria naval, biotecnología, logística antártica	Incentivos sectoriales, programas de capacitación	Farmacéutica, economía del conocimiento	Fondos públicos de inversión, clústeres estratégicos
Chaco	Forestal, ganadería bovina y caprina, algodón, arroz	Transferencia tecnológica, mejora genética y sanitaria	Metalmecánica, carne porcina y aviar, foresto-industria	Apoyo a pymes, parques industriales	Software, logística, energías alternativas	Promoción TIC, desarrollo de nodos logísticos
Misiones	Yerba mate, té, tabaco, forestal, turismo	Agregado de valor, calidad, trazabilidad	Muebles, biomasa, alimentos artesanales	Silicon Misiones, apoyo a microemprendimientos	Economía del conocimiento, biorrefinerías	Escuela de Robótica, parque tecnológico
La Rioja	Olivícola, vitivinícola, nogalera, ganadería	Tecnificación agrícola, uso eficiente del agua	Textil, alimentos, energía renovable	Empresas públicas provinciales, polos industriales	Cannabis, software, minería	Agrogenética riojana, parques industriales temáticos

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina y Ministerio de Producción, Industria y Empleo del gobierno del Chaco. (2022). Desarrollo productivo en la provincia del Chaco: capacidades, recursos y potencialidades. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/178-LC/BUE/TS.2022/19). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48562-desarrollo-productivo-la-provincia-chaco-capacidades-recursos-potencialidades>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina y Ministerio de Desarrollo Económico y Producción de la provincia de Jujuy. (2023). Lineamientos para el fortalecimiento productivo en la provincia de Jujuy. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/46-LC/BUE/TS.2023/3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68727-lineamientos-fortalecimiento-productivo-la-provincia-jujuy>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Argentina, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina y el Ministerio de Producción y Desarrollo Sustentable de la provincia de Salta. (2023). Senderos de desarrollo económico para el siglo XXI en la provincia de Salta: desafíos y oportunidades de fortalecimiento productivo. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/160-LC/BUE/TS.2023/10). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68733-senderos-desarrollo-economico-siglo-xxi-la-provincia-salta-desafios>; Cassini, L. (2024). Análisis del gasto nacional y provincial en políticas de desarrollo productivo en la Argentina y de los mecanismos de gobernanza multinivel, 2016-2022. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/128). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81147-analisis-gasto-nacional-provincial-politicas-desarrollo-productivo-la-argentina>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). La Rioja en el siglo XXI: desafíos y oportunidades para su transformación productiva. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/164-LC/BUE/TS.2021/5). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47561-la-rioja-siglo-xxi-desafios-oportunidades-su-transformacion-productiva>;

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina y Ministerio de Producción y Ambiente de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. (2022). Oportunidades y desafíos para la transformación productiva fueguina. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/195-LC/BUE/TS.2022/20). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48635-opportunidades-desafios-la-transformacion-productiva-fueguina>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Argentina, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina y Ministerio de Producción y Desarrollo Económico de la provincia de San Juan (2023). Oportunidades y desafíos de especialización y diversificación productiva en la provincia de San Juan. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/165-LC/BUE/TS.2023/11). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68755-opportunidades-desafios-especializacion-diversificacion-productiva-la-provincia>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina y Ministerio del Agro y la Producción del gobierno de Misiones. (2022). Lineamientos para el desarrollo productivo basado en el conocimiento, la biodiversidad y el valor agregado agroindustrial en la provincia de Misiones. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/147-LC/BUE/TS.2022/12). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48194-lineamientos-desarrollo-productivo-basado-conocimiento-la-biodiversidad-valor>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina y Ministerio de Industria, Comercio y Empleo de la provincia de Catamarca. (2023). Lineamientos para una especialización y diversificación productiva sostenible y equilibrada en la provincia de Catamarca. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/141-LC/BUE/TS.2023/7). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68998-lineamientos-especializacion-diversificacion-productiva-sostenible-equilibrada>.

Se observan dinámicas emergentes relevantes. La llegada de inversiones en energías renovables a zonas áridas (parques solares en Jujuy o eólicos en La Rioja) ha impulsado a estos gobiernos a negociar con empresas internacionales y desarrollar normativa local.

En la provincia de Misiones se puso en marcha el proyecto Silicon Misiones con un parque tecnológico y formación de programadores. Silicon Misiones es un ecosistema de innovación y economía del conocimiento impulsado por la provincia de Misiones, que articula al sector público, privado y académico para fortalecer la transformación tecnológica local<sup>8</sup>. Tiene como misión formar talento (a través de programas de formación en tecnología de la información), incubar *startups*, potenciar industrias tecnológicas y gestionar espacios como *coworkings* y un parque tecnológico con infraestructura verde (incluyendo un parque fotovoltaico en Posadas).

Otro programa implementado por dicha provincia ha sido Biofábrica Misiones S.A., una empresa biotecnológica estatal especializada en la micropropagación masiva de plantas mediante técnicas de cultivo *in vitro*, con capacidades avanzadas incluidas cámaras de crecimiento e infraestructura certificada ISO 9001<sup>9</sup>. Produce plantines de especies frutales, forestales, medicinales y bioinsumos agrícolas, y ofrece servicios de asesoría, certificación sanitaria y transferencia tecnológica al sector privado. Además, distribuye plantines a otras provincias (por ejemplo, 300.000 plantines de banano a Salta)<sup>10</sup> y recientemente presentó insumos como Mihoba, un biofertilizante registrado en el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

Los estados tipo B brasileños suelen contar con Secretarías estatales de desarrollo o planeamiento, pero muchos planes de desarrollo regional de estas zonas han dependido de instancias federales; en el nordeste la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, que articulaba inversiones federales; y en la Amazonía, la Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia y el banco de fomento Banco da Amazônia S.A. cumplen roles similares (Gumiero, 2014).

Los gobiernos estatales han implementado diversas estrategias, a veces creando zonas francas o incentivos fiscales para atraer inversiones. En estados como Piauí o Maranhão, los instrumentos de políticas de desarrollo productivo suelen restringirse a programas de microcrédito rural, capacitación básica en oficios o incentivos tributarios para cualquier inversión que llegue. La planificación estratégica es incipiente; no obstante, recientemente algunos gobiernos han elaborado planes con ayuda de organismos internacionales para diversificarse (por ejemplo, energías renovables en Piauí/Ceará, agronegocio sostenible en Mato Grosso).

<sup>8</sup> Véase más información en <https://siliconmisiones.gob.ar/>.

<sup>9</sup> Véase más información en <https://biofabrica.misiones.gob.ar/>.

<sup>10</sup> Véase más información en <https://agronoa.com.ar/misiones-enviara-300-000-vitroplantas-de-banano-a-salta/>.

En México, las instituciones públicas de los estados de menor desarrollo relativo funcionan con presupuesto y alcance bajos. Por ejemplo, Chiapas tiene una Secretaría de Economía estatal y programas para mipymes<sup>11</sup>, pero su capacidad para atraer grandes inversiones o desarrollar un clúster es limitada. Históricamente, el gobierno federal intentó impulsar esas regiones con planes especiales. Se crearon las Zonas Económicas Especiales (ZEE) en Lázaro Cárdenas (Michoacán-Guerrero), Salina Cruz (Oaxaca) y Puerto Chiapas, ofreciendo exenciones fiscales extraordinarias a inversionistas. Sin embargo, dicho programa fue cancelado en 2019 antes de consolidarse, por lo que no llegó a materializar inversiones significativas<sup>12</sup>. Actualmente, se promueve el Programa del Istmo de Tehuantepec (Corredor Interoceánico) que busca desarrollar un corredor industrial entre Oaxaca y Veracruz, con diversos incentivos orientados a beneficiar a esos estados<sup>13</sup>. Las administraciones subnacionales participan bajo el liderazgo federal.

En México, la alta centralización presupuestaria —particularmente en lo que respecta a los estados de menor desarrollo relativo—, junto con las oscilaciones en la orientación nacional respecto de las políticas de desarrollo productivo, ha limitado la presencia de iniciativas sostenidas en las jurisdicciones más rezagadas. Estas regiones no han logrado beneficiarse plenamente de los enfoques desarrollistas impulsados en los estados más avanzados, especialmente en los períodos de retracción o discontinuidad de las políticas nacionales. Actualmente, el país atraviesa un proceso de recuperación y reformulación de las políticas de desarrollo productivo a nivel nacional, con un marcado énfasis en la asignación de recursos públicos hacia las regiones de menor avance relativo.

En términos más amplios, la visión mexicana de las políticas de desarrollo productivo ha transitado, en las últimas décadas, desde esquemas centrados en el fomento sectorial y la atracción de inversión extranjera hacia una perspectiva más territorial orientada a lograr una mayor articulación regional. A diferencia de los enfoques previos basados principalmente en incentivos fiscales y zonas francas, las nuevas iniciativas (como el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec y los polos de desarrollo en el sur-sureste) buscan integrar infraestructura, logística y cadenas productivas con las capacidades y necesidades del entorno local, con el propósito de reducir las históricas brechas internas entre el norte y el sur del país.

No obstante, el enfoque continúa siendo predominantemente federal y persiste el desafío de articular de manera efectiva la participación de los gobiernos estatales en la planificación estratégica. Esta limitación restringe su capacidad para definir prioridades productivas y coordinar políticas empresariales y laborales acordes con sus realidades territoriales. En este sentido, fortalecer la articulación entre los distintos niveles de gobierno y dotar a los estados de mayores instrumentos técnicos y financieros resulta fundamental para avanzar hacia una política de desarrollo productivo verdaderamente multinivel, que combine inversión nacional y extranjera con estrategias de diversificación productiva y fortalecimiento de capacidades locales. En resumen, es probable que los estados tipo B de México sigan necesitando del liderazgo y financiamiento federal para proyectos tractores.

### 3. Políticas de desarrollo productivo subnacionales en jurisdicciones emergentes

En cuanto a dinámicas emergentes, en la Argentina destaca el caso de Neuquén, que pasó de ser una provincia patagónica mediana, a recibir enorme atención por el desarrollo en Vaca Muerta, una de las

---

<sup>11</sup> Véase más información en <https://economiytrabajo.chiapas.gob.mx/sexenio-2024/las-mipymes-motor-de-la-economia-en-chiapas-carlos-salazar/>.

<sup>12</sup> Véase más información en <https://www.eleconomista.com.mx/estados/El-fin-de-las-Zonas-Economicas-Especiales-del-pais-oficial-20191119-0132.html>.

<sup>13</sup> Véase más información en <https://www.bakerinstitute.org/research/interoceanic-corridor-mexicos-isthmus-tehuantepec-and-north-south-development-gap> y <https://sidof.segob.gob.mx/notas/5694112>.

mayores reservas de *shale* (petróleo y gas no convencional) del mundo<sup>14</sup>. La llegada de grandes petroleras extranjeras y nacionales a partir de 2013 trajo un auge de inversiones en hidrocarburos. Neuquén vio multiplicar su producción, pero esto planteó desafíos de capacidad institucional para manejar cuestiones ambientales, negociar con empresas y maximizar efectos locales.

El gobierno neuquino creó empresas públicas (Gas y Petróleo del Neuquén) para asociarse con inversores) e invirtió en capacitación de mano de obra local para la industria petrolera. Neuquén hoy aplica políticas de desarrollo productivo orientadas a ese sector (tales como programas para desarrollo de proveedores locales). Neuquén acumuló el 6,5% de la IED nacional 2005-2021 (CEPAL, 2024b) y el 78% de la IED atraída fue en el sector de hidrocarburos, mostrando una altísima especialización relativa (véase el recuadro 2).

#### Recuadro 2

##### Argentina: nuevas leyes de promoción económica en Río Negro y Neuquén. Un impulso a la diversificación en provincias energéticas

Las provincias de Río Negro y Neuquén han sancionado recientemente leyes de promoción económica e industrial con el objetivo de dinamizar sus economías, fomentar la inversión productiva y generar empleo genuino más allá del desarrollo centrado en los hidrocarburos. Estas normas buscan fortalecer sectores estratégicos, apoyar a las mipymes e impulsar la radicación empresarial con herramientas fiscales, crediticias y de infraestructura.

En Río Negro, la Ley 5766 (reglamentada por el Decreto 272/2025) establece un régimen que prioriza la radicación y expansión de industrias locales. La norma incluye exenciones impositivas por hasta 15 años, bonos fiscales de hasta el 20% (o del 40% si se trata de empresas lideradas por mujeres), acceso a tierras fiscales en condiciones preferenciales y prioridad en contrataciones estatales. Además, promueve la relocalización en parques industriales, la formación de conglomerados empresariales y la capacitación laboral, apuntando a un desarrollo territorial equilibrado.

Los incentivos se aplican a nuevos proyectos, ampliaciones productivas significativas y a empresas que se instalen en zonas estratégicas, definidas por el ejecutivo provincial. También se incluyen desarrolladores de parques industriales como beneficiarios. Se otorga estabilidad fiscal por diez años y se establece un gabinete técnico que evalúa los proyectos y su impacto fiscal.

En Neuquén, la Ley 3502 promueve inversiones en sectores diversos como turismo, salud, agroindustria, energías, economía del conocimiento, servicios logísticos y actividades conexas al desarrollo hidrocarburífero. La ley contempla exenciones impositivas provinciales y subsidios a servicios públicos por hasta 10 años, acceso a tierras públicas, apoyo en certificaciones de calidad, financiamiento a tasa subsidiada y avales mediante el Foganeu.

Asimismo, la ley crea el Fondo Permanente de Promoción al Desarrollo Neuquino, con asignación específica de recursos, y un Comité Provincial de Inversión que define el Plan de Desarrollo Industrial y Productivo. Este comité establece criterios como territorialidad, innovación, impacto ambiental y potencial exportador para priorizar proyectos. La norma garantiza estabilidad fiscal por 10 años y prevé una adhesión inicial de dos años, prorrogable.

Ambas leyes representan un renovado esfuerzo provincial por diversificar sus economías, facilitar la radicación de inversiones, fomentar el empleo de calidad y estimular la innovación productiva.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Legislatura de la Provincia de Río Negro. (2024). Ley N° 5766. [web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=10959](http://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=10959).

<sup>14</sup> Vaca Muerta es una formación geológica ubicada en la cuenca neuquina, al suroeste de la Argentina, que contiene vastas reservas de hidrocarburos no convencionales —principalmente *shale oil* y *shale gas*—, lo que la posiciona como la segunda reserva mundial de gas no convencional y la cuarta de petróleo de este tipo. Su desarrollo se volvió tecnológicamente viable a partir de la incorporación de técnicas avanzadas de fractura hidráulica (*fracking*) y perforación horizontal, que permitieron extraer recursos atrapados en rocas de muy baja permeabilidad. A partir de 2013, con la reactivación de inversiones lideradas por Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. y la entrada de compañías internacionales, Vaca Muerta pasó de ser una promesa a un polo productivo en expansión. Esto transformó el perfil económico de Neuquén y redefinió el horizonte energético argentino al abrir la posibilidad de autosuficiencia e incremento de la exportación de hidrocarburos.

Por su parte, Jujuy, una provincia del noroeste argentino que alberga parte del Triángulo del Litio<sup>15</sup>, atrajo IED para explotar salares e incursionó en energía solar (planta fotovoltaica Cauchari con inversión china). Institucionalmente, Jujuy innovó creando la empresa pública Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) que participa de manera minoritaria en los proyectos mineros para asegurar beneficios locales y también lanzó una agencia de innovación y tecnología para intentar que el litio impulse la fabricación de baterías (anunció una planta piloto de baterías de litio).

Santa Cruz es una provincia patagónica con baja población y rica en minería (oro y plata) e hidrocarburos convencionales, cuya IED minera ha crecido sustancialmente en la última década, junto con inversiones en hidrocarburos y energías eólicas. El gobierno santacruceño creó una empresa provincial minera (FOMICRUZ) destinada a capturar parte de la renta de los recursos naturales y generar proyectos de diversificación.

En este tipo de provincias es fundamental intentar la diversificación productiva y profundizar sus cadenas. En tal sentido, destaca el desarrollo de proveedores de la cadena del litio que está realizando Jujuy, por ejemplo, con la atracción de una inversión *greenfield* por 120 millones de dólares para elaborar soda cáustica y otros insumos para producir carbonato de litio a cargo de la empresa china Tsingshan<sup>16</sup>.

En resumen, las provincias emergentes de la Argentina muestran un mayor crecimiento vinculado a recursos estratégicos, lo que confirma su atractivo para la IED, pero también subraya su vulnerabilidad. Las políticas de desarrollo productivo subnacionales en tipo C argentino están en evolución, construyendo instituciones, aprendiendo a regular y promoviendo encadenamientos para un desarrollo sostenible.

Por su parte, el Brasil tiene varias regiones emergentes impulsadas por recursos estratégicos recientes. Destaca la llegada de energías renovables a estados como Piauí o Bahia, que han recibido proyectos de parques solares y eólicos de empresas europeas, lo que llevó a sus gobiernos estatales a delinear políticas de ordenamiento territorial, facilidades para conexión a red y otras. Otro fenómeno es la digitalización; algunos estados rezagados están adoptando iniciativas de economía digital (Fioramonte, 2024) como, por ejemplo, polos de *call centers* y servicios de *backoffice* en ciudades medianas del nordeste, atraídos por menores costos<sup>17</sup>. Los gobiernos estatales promueven estos proyectos ofreciendo capacitación laboral e incentivos salariales.

Dentro de la región nordeste, Ceará y Paraíba también sobresalen por sus políticas educativas e industriales innovadoras que permitieron mejorar sus capacidades organizativas. Ceará, por ejemplo, implementó cambios educativos en escuelas públicas y desarrolló polos de calzado y energías renovables (eólica) (Instituto de pesquisa e estratégia econômica do Ceará [IPECE], 2022). Bahia tiene el polo petroquímico de Camaçari<sup>18</sup> y cierta base industrial, pero convive con vastas áreas pobres rurales y urbanas.

Las capacidades tecnológicas en estos estados brasileños suelen circunscribirse a sectores puntuales. Por ejemplo, la Zona Franca de Manaus transfiere *know-how* en electrónica de consumo, pero no ha generado un ecosistema innovador más amplio en Amazonas. En Goiás y Mato Grosso, la innovación se da sobre todo en agronomía (embriones y mejora de semillas vía EMBRAPA), pero hay poca diversificación hacia tecnología industrial. Destacan dos casos ilustrativos:

---

<sup>15</sup> El denominado Triángulo del litio es una región andina que incluye zonas de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile caracterizada por la abundancia de salares de litio de alta concentración y bajo costo relativo de extracción, generando un enorme atractivo para las empresas internacionales dedicadas a la explotación de dicho mineral. De acuerdo con datos de la US Geological Service, dicha región representa el 50% de los recursos mundiales de litio y en 2024 explicaron el 27% de la producción mundial por el aporte de la Argentina y Chile (el Estado Plurinacional de Bolivia aún no produce).

<sup>16</sup> Véase <https://regionnortegrande.com.ar/ujuy-comenzo-la-construccion-de-una-planta-generadora-de-insumos-para-fabricacion-de-carbonato-de-litio>.

<sup>17</sup> Véase <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colaboradores/o-potencial-do-nordeste-para-se-transformar-em-um-hub-de-dados-1.3582240>.

<sup>18</sup> Véase <https://www.coficpolo.com.br/pagina.php>.

- i) Pará: estado amazónico tradicionalmente rezagado en términos sociales, pero con enormes recursos mineros (hierro y bauxita, pero ahora también cobre y oro) y energéticos (represas hidroeléctricas). En las últimas décadas Pará experimentó un auge gracias a la expansión de la mina de hierro en Carajás (operada por Vale con socios extranjeros)<sup>19</sup> y proyectos de aluminio (Alcoa e Hydro)<sup>20</sup>, lo que hizo que su PIB creciera rápidamente debido a las exportaciones mineras. Pará ahora aporta una proporción significativa de las exportaciones brasileñas, pero su economía está altamente concentrada y la minería representa el 85% de sus exportaciones y gran parte de la IED se destinó a ese rubro. Institucionalmente, Pará ha tratado de industrializar parte de sus recursos; así, logró establecer una planta de aluminio (Albrás) y una refinería de alúmina, e impulsa el distrito industrial de Marabá para siderurgia. El gobierno estatal creó incentivos fiscales especiales para empresas que instalen industrias de transformación (Programa Começar). También participa en consorcios para mejorar logística (hidrovías y puerto de Barcarena) aprovechando las regalías mineras. La dependencia de pocas empresas es alta y problemas como la deforestación y los impactos sociales en comunidades rurales plantean nuevos desafíos para la capacidad estatal.
- ii) Mato Grosso: es un estado del centro-oeste que despegó con la expansión de la frontera agrícola. Hoy es líder en producción de soja, algodón y carne. Este crecimiento se apalancó en capital nacional e IED en acopio, procesamiento y logística. Mato Grosso no tenía perfil industrial, pero en años recientes comenzó a desarrollar plantas de biodiésel, fábricas de aceite y etanol de maíz con participación transnacional (por ejemplo, ADM y Cargill)<sup>21</sup>. La expansión agrícola incrementó la recaudación estatal, permitiendo mejoras de infraestructura; por ejemplo, el estado invirtió en la pavimentación de rutas y en un programa de ferrocarril bioceánico en colaboración con el gobierno federal. Las políticas de desarrollo productivo de Mato Grosso se han enfocado en agrotecnología, donde el estado financia la investigación aplicada al agro (en conjunto con la agencia nacional EMBRAPA) y apoya a productores locales para incorporar tecnología<sup>22</sup>.

También Rio Grande do Norte y Bahia forman parte del auge de energías renovables (Rio Grande do Norte pasó a ser líder en generación eólica, con afluencia de IED de empresas europeas) (Gomes Ferreira et al., 2024); en Sergipe y Alagoas se descubrieron campos de petróleo y gas; en Amazonas, la Zona Franca de Manaus (aunque es un régimen especial desde la década de 1970) ha hecho de Manaus un polo industrial electrónico emergente en medio de la Amazonía. Cada uno con sus matices, comparten la característica de un factor de crecimiento relativamente reciente que conlleva tensiones institucionales.

Las políticas de desarrollo productivo subnacionales en estados tipo C tienden a centrarse en gestionar ese recurso o sector pujante. Por ejemplo, en Rio Grande do Norte se creó una consultoría estadual de energía para facilitar trámites a los parques eólicos y formar técnicos en mantenimiento eólico<sup>23</sup>. En Mato Grosso se potenció la investigación agropecuaria local. Sin embargo, en la mayoría de los casos todavía no se ha logrado un efecto multiplicador amplio.

---

<sup>19</sup> Véase <https://vale.com/pt/em-solenidade-com-o-presidente-lula-vale-anuncia-70-bi-reais-em-investimentos-no-programa-nova-carajas-no-para-ate-2030>.

<sup>20</sup> Véanse <https://www.alcoa.com/global/en/stories/releases?id=2025%2F05%2Falcoa-marks-60-years-of-responsible-operations-in-brazil> y <https://www.hydro.com/en/global/about-hydro/hydro-worldwide/americas/brazil/>.

<sup>21</sup> Archer Daniels Midland construyó en 2006 una planta de biodiésel en Rondonópolis, Mato Grosso, con una capacidad de 180.000 toneladas anuales, complementándose con su planta de procesamiento de soja contigua. En 2025 Cargill anunció su expansión en energías renovables, concretando la adquisición del 100% de SJC Bioenergía, compañía que cuenta con dos unidades más información en agroindustriales en Goiás especializadas en etanol, aceite de maíz y cogeneración de energía. Véase <https://www.cargill.com/2025/cargill-moves-to-take-full-control-of-sjc-bionergia>.

<sup>22</sup> Véanse <https://revistapesquisa.fapesp.br/es/agricultura-4-0/> y <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/em-mato-grosso-favaro-anuncia-unidade-da-embrapa-na-baixada-cuiabana>.

<sup>23</sup> Véase más información en <https://abeeolica.org.br/projetos/curso-de-capacitacao-tecnica-em-manutencao-e-operacao-de-parques-eolicos/>.

La CEPAL (2024a) advierte que en sectores intensivos en recursos naturales la IED suele quedar encapsulada en la extracción sin derramar mucho conocimiento ni diversificación local. Un acierto en algunas regiones ha sido usar parte de las rentas para educación; estados como Pará y Amazonas están destinando ingresos de sus recursos a fundaciones de apoyo universitario o formación técnica<sup>24</sup>. Algunos estados comenzaron a estructurar fondos soberanos con las rentas de recursos naturales para promover diversificación productiva o mejorar la gestión de las finanzas públicas y sostenibilidad (véase el recuadro 3).

### Recuadro 3

#### Brasil: fondos soberanos subnacionales

En la última década, el Brasil ha experimentado la aparición de fondos soberanos subnacionales, tanto a nivel estadual como municipal, concebidos como mecanismos de gestión de las rentas generada por los recursos naturales. Estos fondos buscan transformar recursos provenientes de la explotación energética y minera en instrumentos de ahorro, estabilidad fiscal y desarrollo sostenible.

Los fondos se nutren esencialmente de regalías y participaciones especiales del petróleo y el gas natural, así como de la *Compensação Financeira pela Exploração Mineral* que grava la producción de minerales metálicos (Peres Ortiz et al., 2025). Algunos de los fondos más recientes están directamente vinculados a la minería del hierro, una actividad central en varios municipios del estado de Minas Gerais. Tal es el caso de los fondos soberanos creados por *Conceição do Mato Dentro*, *Itabira* y *Congonhas*, donde la minería de hierro —liderada por empresas como Vale S.A.— genera importantes excedentes fiscales que se canalizan hacia reservas financieras de largo plazo. A nivel estadual, destacan dos experiencias:

- i) **Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo:** creado en 2019, se financia principalmente con regalías petroleras y del gas natural. Su diseño combina un fondo de estabilización fiscal con un subfondo de desarrollo, destinado a financiar proyectos de diversificación productiva y transición energética (como el Fondo de *Descarbonização do Espírito Santo*). Su gobernanza está a cargo de un consejo gestor que integra secretarios de Estado, el Banco de *Desenvolvimento do Espírito Santo* y el banco público *Banco do Estado do Espírito Santo*.
- ii) **Fundo Soberano do Estado do Rio de Janeiro:** creado en 2021 con recursos del petróleo del PRESAL (formación geológica ubicada en la plataforma continental), se enfoca más a la estabilización de las cuentas públicas y a la gestión de la volatilidad de los ingresos petroleros.

En el plano municipal se consolidaron varios fondos:

- **Fundo Soberano de Maricá y Fundo Soberano de Niterói,** en el estado de Rio de Janeiro, alimentados por regalías del petróleo. Este fondo, administrado por el Instituto de *Pesquisa Econômica Aplicada* como asesor técnico, se destaca por sus reglas de ahorro intergeneracional, asignando parte de los rendimientos a programas sociales y de innovación local. Maricá ha sido el municipio que más se benefició del desarrollo hidrocarbúrico brasileño, quintuplicando su PIB per cápita entre 2016 y 2020 (Peres Ortiz et al., 2025).
- **Fondos de Conceição do Mato Dentro, Congonhas e Itabira (Minas Gerais),** financiados por regalías de la minería del hierro, orientados a diversificar la estructura productiva local y mitigar la dependencia del ciclo minero.
- **Fundo Soberano de Ilhabela (São Paulo),** alimentado por regalías del petróleo ubicado en la plataforma marítima, con fines de ahorro y sostenibilidad fiscal.

<sup>24</sup> El Programa Bolsa Floresta (Forest Assistance Programme), implementado en 2007 por la Fundación Amazonas Sustentável con recursos del estado y del Fondo Amazônia, incluye inversión en educación y formación de organizaciones comunitarias rurales a través de apoyo a escuelas y capacitación artesanal como parte de su componente Education and Association. El Centro de Educación Tecnológica do Amazonas, una entidad estatal presente en los 62 municipios del estado, ha capacitado a más de 1 millón de personas en niveles básico, técnico y tecnológico, recibiendo reconocimiento por su rendimiento en educación técnica. La Universidad del Estado de Amazonas, financiada por fondos estatales, inaugura programas en múltiples municipios desde 2001, mostrando cómo los ingresos del estado han sido empleados para expandir la educación superior regional. Véase más información en <https://www.amazonfund.gov.br/en/projeto/Forest-Assistance-Program/>.

En Pará, el estado ha destinado recursos de iniciativas como el Fondo Amazônia y asociaciones público-privadas para crear cadenas productivas sostenibles que implican capacitación técnica, investigación y desarrollo local. Véase más información en [https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/projeto\\_amazonia\\_bioeconomia.pdf](https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/projeto_amazonia_bioeconomia.pdf).

En conjunto, los fondos soberanos subnacionales brasileños administran activos por aproximadamente 10.000 millones de reales (Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Rio de Janeiro, 2025)<sup>a</sup>, equivalentes a 1.850 millones de dólares. Aunque modestos en comparación con grandes fondos internacionales, constituyen una innovación institucional relevante en la gestión de las rentas a nivel local.

Los objetivos varían según la jurisdicción. En algunos se prioriza el ahorro intergeneracional y la estabilidad fiscal, predominante en Maricá, Ilhabela y Rio de Janeiro mientras que, en otros, se enfocan los objetivos de desarrollo productivo y diversificación económica, como en Espírito Santo y los municipios mineros de Minas Gerais. Finalmente, el Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo tiene un fondo descarbonización con objetivos de transición energética y sostenibilidad ambiental.

Los fondos se rigen por leyes y decretos específicos que establecen consejos gestores colegiados, responsables de las políticas de inversión, límites de riesgo y publicación de informes semestrales. En muchos casos, la gestión financiera recae en bancos públicos regionales (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, Banco do Estado do Espírito Santo y Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais), bajo esquemas de auditoría independiente y transparencia pública.

En síntesis, en los fondos soberanos subnacionales en el Brasil se combinan ahorro, estabilización y desarrollo en contextos de alta dependencia de recursos naturales. En los estados hidrocarburíferos, con estos fondos se busca amortiguar la volatilidad y financiar la transición energética, mientras que en los municipios mineros se procura evitar la maldición de los recursos naturales, promoviendo inversión en capacitación, innovación y diversificación productiva. Estos fondos representan un modelo emergente de gobernanza territorial de la renta extractiva, con potencial para consolidarse como un pilar de las políticas de desarrollo subnacional en el país.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Teixeira, F. A. (2025). Aligning sovereignty and sustainability: the role of BRICS+ Public Financial Institutions. *Policy Brief - Sovereign Wealth Fund Studies Series*. Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros. <https://drive.google.com/file/d/1mA1xaLOyGPACJRnxbVKfrR8t3WtWDDc/view>; Macedo, P. M., Vinagre Neto, G. M., Andrade, A. M. de y Azevedo, M. S. (2024). Fundo soberano: um instrumento para estabilidade e crescimento econômico. Uma análise da rentabilidade do fundo soberano de Maricá. *Revista Foco*. <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/5339>; Maia, N. (2025). Fundos soberanos brasileiros: diálogos para a construção de um ecossistema cooperativo e sustentável. *Série de Estudos sobre Fundos Soberanos*. Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros. <https://drive.google.com/file/d/1Tpl-ioXCsaaoNh5JYDEz1MFEWYNyxVgv/view> y Maia, N., Ferreira, L. y Vichi, G. (2025). Fundos soberanos como instrumento para transição energética: o caso de Fundo de Descarbonização do Espírito Santo. *Policy Brief- Série de Estudos sobre Fundos Soberanos*. Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros. <https://drive.google.com/file/d/1gBscsQHFl9oC2XIMwABRpXoD-PU5lsjW/view>.

<sup>a</sup> Véase <https://sinfrerj.com.br/conteudo/9847/fundos-soberanos-de-estados-e-municipios-ja-somam-quase-r-10-bilhoes-em-ativos>.

Un obstáculo compartido es que el marco regulatorio y de coordinación suele quedar desacompañado respecto al período de auge. Cuando varias regiones comparten un recurso, puede haber competencia. En el Brasil, muchos estados compiten por fábricas de procesamiento de la soja o etanol, ofreciendo incentivos que al final fragmentan la cadena. En sectores emergentes, la falta de una regulación clara nacional-provincial puede crear incertidumbre, lo que frena el aprovechamiento óptimo. No obstante, a diferencia del tipo B, las jurisdicciones tipo C suelen tener apoyo político para desarrollar su recurso (por su potencial), lo que puede facilitar obtener ayuda federal o alianzas con privados. Otro problema, que se ha visualizado en la Argentina, es el auge de los programas de compra local, que terminan generando una competencia no siempre eficiente en la radicación de inversiones en sectores encadenados con los recursos naturales, por lo que es necesaria una coordinación desde el gobierno federal.

En México, Sonora destaca entre los estados tipo C. Tradicionalmente un estado minero-ganadero del norte, de desarrollo medio, Sonora ha cobrado relevancia reciente por dos razones: se descubrió allí el mayor yacimiento de litio de México y, por otra parte, la estrategia federal para energías renovables y producción de baterías. Aunque el proyecto de litio aún está en fase inicial, Sonora está posicionándose para una posible afluencia minero-industrial. Además, Sonora ha recibido IED en plantas solares en su desierto para exportar a California.

El gobierno sonorense busca crear un clúster de vehículos eléctricos aprovechando su cercanía a los Estados Unidos y la disponibilidad de litio<sup>25</sup>. Pese a carecer de industria automotriz, Tesla y otros han mostrado interés en la región<sup>26</sup>. El desafío será obtener una dotación de mano de obra calificada y de infraestructura. Hoy, Sonora atrae el 2,5% del total de IED, principalmente minería y manufactura maquiladora (CEPAL, 2024b). Institucionalmente, Sonora ha fortalecido su Secretaría de Economía y organismos vinculados al Plan Sonora de Energías Sostenibles, promoviendo convenios con Foxconn y la Comisión Federal de Electricidad para capacitar ingenieros en electromovilidad, y firmando acuerdos con instituciones como el Instituto Tecnológico Superior de Cajeme y la Universidad Tecnológica del Sur de Sonora<sup>27</sup>.

Por su parte, Tabasco, estado sureño que dependió fuertemente del petróleo estatal (Petróleos Mexicanos) por décadas, está abocado al proyecto de la nueva refinería Dos Bocas y la posibilidad de generar inversión privada en energía, lo que la llevó a un auge de inversión e infraestructura<sup>28</sup>. Si bien la mayoría es inversión pública nacional, la presencia de constructores internacionales y la posibilidad de *downstream* petroquímico pueden dinamizarlo.

En Durango se impulsa una estrategia de industrialización y *nearshoring*. El gobierno estatal impulsa un polo de desarrollo industrial anclado en el Centro Logístico e Industrial Durango, un parque de 550 hectáreas contiguo al aeropuerto internacional, con conexión ferroviaria y carretera hacia los principales corredores de exportación a los Estados Unidos y el Canadá. La política combina provisión de suelo industrial, infraestructura logística y paquetes de incentivos para manufacturas de autopartes, dispositivos médicos, agroindustria y electrónica ligera, buscando transformar a Durango en una plataforma para inversiones relocalizadas y encadenamientos productivos regionales. Este ejercicio es un ejemplo de colaboración con el gobierno federal en el marco del Plan México.

Por su parte, Veracruz avanza con sus políticas de desarrollo productivo en torno a energía, petroquímica y logística. La Ley de Fomento Económico de Veracruz faculta al Consejo Estatal de Economía para declarar sectores prioritarios y, desde 2023, ha privilegiado petroquímica, energía, logística portuaria y metalmecánica vinculada al petróleo. Sobre esa base, la política estatal articula incentivos fiscales (exención temporal del impuesto sobre nóminas, cesión o arrendamiento preferencial de predios, subsidios de tasas vía fideicomisos mixtos) negociados caso por caso. El corredor Coatzacoalcos-Minatitlán-Istmo funciona como clúster petroquímico y logístico y se integra con el Corredor Interoceánico del istmo de Tehuantepec. Para los polos de desarrollo del bienestar en el sur de Veracruz se combinan incentivos estatales con beneficios federales (deducción acelerada, exención del impuesto sobre el valor agregado [IVA]), apoyados por una ventanilla única en Coatzacoalcos para aprobar trámites en plazos acotados.

En Quintana Roo, tradicionalmente asociado al turismo de sol y playa, las políticas de desarrollo productivo subnacionales recientes apuntan a la diversificación productiva. El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 planteó como eje rector el "Desarrollo y diversificación económica con oportunidades para todos", con énfasis en un crecimiento más sustentable y regionalmente equilibrado. Sobre esa base, la Ley de Desarrollo Económico y Competitividad para el Estado de Quintana Roo (bajo la reforma de 2024) establece el marco para promover sectores distintos del turismo masivo mediante instrumentos de atracción de inversiones, apoyo a mipymes y promoción de cadenas de valor industriales y logísticas.

---

<sup>25</sup> Véase más información en <https://tribunodelpueblo.org/what-is-plan-sonora/>.

<sup>26</sup> Véase más información en <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/teslas-new-mexico-plant-could-create-up-6000-jobs-foreign-ministry-official-2023-03-01/>.

<sup>27</sup> Con estos acuerdos los esfuerzos se enfocaron en proyectos de electromovilidad y semiconductores, instalaciones de infraestructura (como la primera electrolínea pública) y el desarrollo de programas académicos y técnicos en mantenimiento y operación de sistemas eléctricos. Véase más información en <https://codeso.mx/gobierno-de-sonora-y-foxconn-fortalecen-cooperacion-en-electromovilidad-y-automatizacion/>.

<sup>28</sup> Véase más información en [https://www.pemex.com/en/press\\_room/press\\_releases/Paginas/2024\\_16-national.aspx](https://www.pemex.com/en/press_room/press_releases/Paginas/2024_16-national.aspx).

Los programas como Fomento a la Infraestructura Económica e Impulso al Desarrollo Industrial y Comercial refuerzan esta agenda, posicionando al estado como polo emergente de desarrollo industrial y comercial y apostando por parques industriales, logística vinculada al Caribe y encadenamientos con turismo, agroindustria y servicios.

Otras dinámicas emergentes relevantes son los incipientes esfuerzos de algunos estados sureños por insertarse en nuevas cadenas de valor. Oaxaca y Yucatán han atraído parques eólicos y plantas fotovoltaicas<sup>29</sup>. Yucatán ha desarrollado un clúster de tecnologías de la información para servicios tercerizados en Mérida, apoyado por universidades locales<sup>30</sup>, y Oaxaca busca consolidarse como un polo para la transformación agroindustrial.

Finalmente, se formula una reflexión en torno a la creciente presencia de grandes corporaciones en territorios subnacionales y los desafíos complejos que ello plantea para los gobiernos intermedios, especialmente en jurisdicciones con capacidades institucionales limitadas. En muchos casos, la llegada de grandes inversiones en minería, energía o manufacturas de exportación ocurre en contextos donde los gobiernos locales carecen de herramientas técnicas, regulatorias y financieras para negociar en condiciones equilibradas. Esto genera riesgos recurrentes como asimetrías de información, que colocan a los gobiernos subnacionales en desventaja frente a empresas con recursos técnicos y jurídicos muy superiores, e incluso puede haber una captura institucional (cuando la dependencia económica de una gran firma condiciona la agenda pública) y fragmentación territorial, que sucede cuando las inversiones refuerzan desigualdades intra e interregionales sin generar efectos de derrame sobre el entramado productivo local.

Frente a este desafío vale rescatar algunas experiencias recientes de cooperación interestatal que pueden contribuir a repensar la gobernanza de las inversiones y mitigar las asimetrías entre gobiernos subnacionales y las grandes corporaciones globales. En la Argentina, los gobiernos de Jujuy, Catamarca y Salta crearon la Mesa del Lito en 2021 con el objetivo de coordinar políticas regulatorias, ambientales y de desarrollo de proveedores locales en torno a la explotación de litio, un recurso de creciente interés estratégico mundial. Su agenda incluye la armonización de marcos normativos, la promoción de encadenamientos locales y el intercambio de información técnica entre provincias, con apoyo del gobierno nacional y del Consejo Federal de Minería.

En el Brasil, el Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, establecido en 2019, agrupa a los nueve estados amazónicos (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins). Su propósito es coordinar políticas de desarrollo sostenible, infraestructura y control ambiental frente a las crecientes presiones de inversión extractiva y agroindustrial, al tiempo que busca fortalecer las capacidades de negociación colectiva ante el gobierno federal y organismos internacionales.

En México, si bien es una experiencia que no está conformada por jurisdicciones emergentes, la Alianza Centro-Bajío-Occidente, constituida en 2018 por Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro y San Luis Potosí, surgió con la meta explícita de consolidar a la región como el principal polo manufacturero del país, articulando políticas industriales, de innovación y formación de proveedores en torno a sectores dominados por grandes corporaciones transnacionales, especialmente automotrices y aeroespaciales.

---

<sup>29</sup> Véase más información en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/yucatan-y-china-power-acuerdan-cooperacion-en-proyectos-de-energias-verdes/1598645> y <https://www.oaxaca.gob.mx/medioambiente/anuncian-inversion-de-1200-mdd-para-energia-eolica-en-oaxaca/>.

<sup>30</sup> Véase más información en <https://sinai.secihti.mx/bitnami/wordpress/wp-content/uploads/Normatividad/Agendas%20Estatales/Yucat%C3%A1n%20Agenda%20De%20Innovaci%C3%B3n.pdf>.

Todos estos ejercicios de gobernanza buscan consolidar las capacidades de negociación frente a terceros de las unidades que los componen. Estas experiencias, aunque diversas en su origen y naturaleza, comparten una misma lógica: superar la atomización de los gobiernos subnacionales mediante estructuras de cooperación horizontal que aumenten su escala de acción y capacidad de negociación. Al actuar colectivamente, los estados o provincias pueden compartir información técnica, coordinar regulaciones, desarrollar estándares comunes en materia ambiental o laboral, y establecer mecanismos de gobernanza conjunta frente a grandes proyectos de inversión.

Si además se articulan con el nivel federal como una pieza estratégica de la gobernanza multinivel —mediante fondos de fortalecimiento institucional, programas de capacitación técnica o instancias de planificación compartida— pueden transformarse en instrumentos eficaces para corregir los desequilibrios estructurales entre capital global y Estado subnacional, promoviendo una inserción más equitativa y sostenible de los territorios en las cadenas de valor.

### **C. Esfuerzos presupuestarios en las políticas de desarrollo productivo subnacionales**

El conocimiento sobre las políticas de desarrollo productivo en ámbitos subnacionales en la Argentina, el Brasil y México es incipiente y fragmentario, problema que se extiende al momento de cuantificar los esfuerzos económicos que realizan dichos gobiernos. Como se ha podido apreciar, existen tres modalidades económicas que utilizan los gobiernos subnacionales para implementar las políticas de desarrollo productivo:

- i) La realización de gastos estatales a través de diferentes programas y estructuras operativas destinadas a implementar las políticas de desarrollo productivo, lo que implica desembolsos directos en transferencias al sector privado para proyectos productivos, subsidios de tasa de interés, aportes a fondos de garantía, subsidios directos para innovación y gastos administrativos asociados a tales ejecuciones o asistencias técnicas realizadas con personal estatal.
- ii) Las exenciones tributarias que disponen los gobiernos subnacionales intermedios destinadas a promover inversiones, contratación de personal o financiar gastos en innovación a cambio de reducciones parciales o totales de tributos provinciales o estatales. Desde la técnica presupuestaria, tales programas no quedan registrados como gastos presupuestarios sino como gastos tributarios; se trata de estimaciones de los recursos que dichos estados dejan de recaudar por tales conceptos.
- iii) Una tercera fuente son los gastos extrapresupuestarios, fideicomisos públicos, fondos de garantías estatales y programas a cargo de empresas estatales o bancos públicos cuya contabilidad está completamente escindida de los presupuestos estatales.

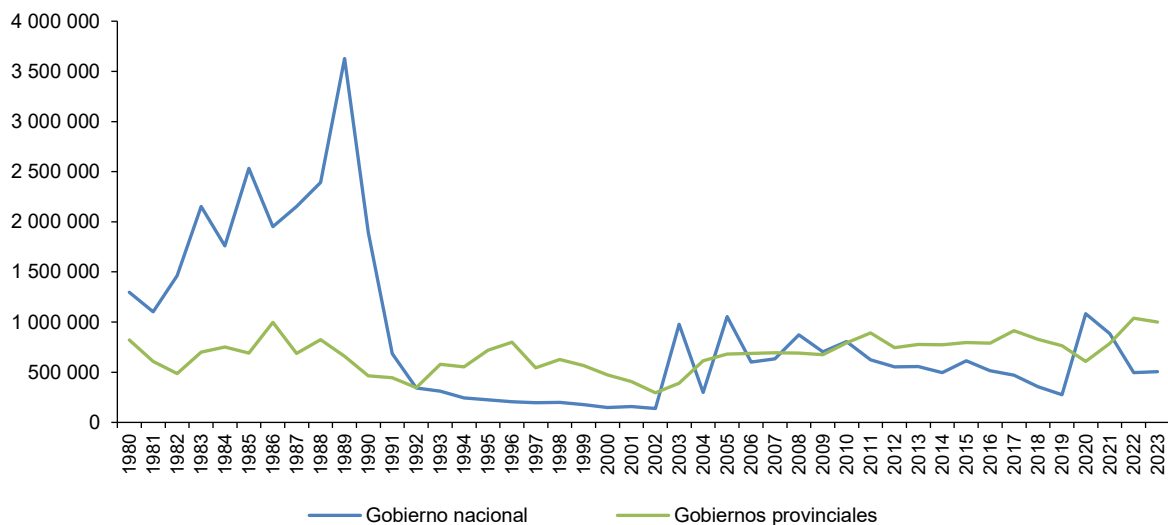
Desafortunadamente, la información es parcial en el primer caso y prácticamente inexistente en la segunda y tercera fuente. Un desafío pendiente para el estudio sistemático y más profundo de las políticas de desarrollo productivo subnacionales es poder contar con estadísticas estandarizadas y comparables sobre las tres fuentes económicas de las políticas de desarrollo productivo subnacionales intermedias.

Con respecto al gasto público de las entidades subnacionales intermedias por finalidad y función, los tres países analizados cuentan con estadísticas, lo cual permite tener una idea aproximada, pero no siempre están disponibles y abiertas para poder ajustar los análisis. A modo de ejemplo, la Argentina presenta sus datos por finalidad/función en una partida titulada servicios económicos. Si bien ello incorpora gasto asociado a las políticas de desarrollo productivo, también incluye, por ejemplo,

subsidios a hogares en materia o infraestructura energéticas cuyo objetivo no es el sector productivo. Del mismo modo, la función ciencia y técnica se encuentra detallada en gasto social. Cassini (2024) presenta un análisis de la evolución del gasto subnacional en políticas de desarrollo productivo señalando los diferentes problemas metodológicos.

Si se analizan las partidas de gasto en servicios económicos destinados a la actividad primaria, industria y otros en la Argentina, se puede concluir que la recuperación del presupuesto en políticas de desarrollo productivo en la primera década del siglo XXI fue tenue y comenzó a declinar a nivel nacional después de 2010, mientras que se sostuvo al alza (leve) a nivel provincial (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1**  
Argentina: gasto público en servicios económicos de las actividades primarias, industriales y otros del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, 1980-2023  
(En millones de pesos constantes a precios de 2023)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos, Ministerio de Economía de la Argentina.

En 2020, hubo una gran alza del gasto nacional asociado a las políticas frente al COVID-19. Estos datos indican que el gasto público en políticas de desarrollo productivo provincial estaría mostrando mayor cuantía que el nacional. Sin embargo, hay aspectos que relativizan esta conclusión. Por un lado, una parte de las políticas de desarrollo productivo nacionales se efectivizan como exenciones impositivas, de modo que no se contabilizan como gasto público, sino que entran en la cuenta de gastos tributarios. El último reporte existente indica que, en 2023, se destinaron 995.057 millones de pesos comprendidos dentro de la categoría gastos tributarios, equivalente al 0,68% del PIB<sup>31</sup>. Esa cifra es casi el doble del gasto público directo que se muestra en el gráfico 1 e incluye regímenes como promoción de la electrónica en Tierra del Fuego, Ley de Economía del Conocimiento, Promoción Minera, autopartismo y sociedades de garantías.

<sup>31</sup> Véase Ministerio de Economía de la Argentina (2022), Informe sobre gastos tributarios, estimación para los años 2021-2023. Allí se informó una estimación de gastos tributarios originados en regímenes de promoción económica equivalentes al 0,72% del PIB para 2021, el 0,75% del PIB en 2022 y el 0,68% del PIB en 2023. Tomando en cuenta los datos de 2023, los principales regímenes fueron i) la promoción económica de Tierra del Fuego (0,35% del PIB), fundamentalmente destinada a la industria electrónica; ii) pago a cuenta de ganancias del impuesto a los débitos y créditos (0,15% del PIB); iii) Ley de economía del conocimiento (0,04% del PIB); iv) exención de aranceles de importación para inversiones mineras (0,03% del PIB); y v) biocombustibles (0,03% del PIB). Los otros 12 regímenes no llegaban a superar el 0,01% del PIB cada uno de ellos.

El gasto público de las provincias en servicios económicos de las actividades primarias, industriales y otros ascendió al 0,52% del PIB en 2023, promediando el 0,45% del PIB en el período 2004-2023. Asimismo, el gasto de la nación más las provincias por los conceptos señalados ascendió al 0,26% del PIB en 2023 y promedió del 0,36% del PIB en el período 2004-2023. El gasto en ciencia y técnica se ubicó en el 0,24% del PIB, tanto para 2023 como para el promedio 2004-2023.

En el caso de México, se ha estimado el gasto en políticas de desarrollo productivo realizado por las entidades federativas intermedias, que ascendió en 2022 a 6.047 millones de pesos mexicanos, equivalentes a 356 millones de dólares. Dicha cifra representó el 0,23% del gasto provincial total y solo el 0,02% del PIB de ese año (Peredo, 2024). No obstante, al igual que en el caso argentino, los datos deben ser tomados con cautela y de manera provisoria. El estudio señala que el gasto en políticas de desarrollo productivo de los gobiernos subnacionales ascendió al 1,62% del total entre 2003 y 2012 y al 0,34% en la última década, indicando una tendencia descendente.

Sin embargo, a pesar de que se identificaron algunos rubros que pudieran considerarse como gasto en políticas de desarrollo productivo, el trabajo admite la posibilidad de que algunas partidas pudieran no ser estrictamente gasto en políticas de desarrollo productivo, al tiempo que podría haber otras partidas no consideradas que pudieran tener gasto en tales políticas.

Por otra parte, se observan algunos vacíos estadísticos en estados relevantes. A modo de ejemplo, sobre 20 años compilados, la Ciudad de México carece de datos en ocho años, Guanajuato no tiene información de los últimos ocho años (a pesar de que, como se muestra en el capítulo II, posee una amplia diversidad de programas de políticas de desarrollo productivo) y Nuevo León carece de información correspondiente a los últimos diez años.

En definitiva, la aproximación al esfuerzo presupuestario que hacen los gobiernos subnacionales en políticas de desarrollo productivo es fragmentaria, limitada y sujeta a numerosos desafíos metodológicos y de captación estadística. Sumado a ello, no se han encontrado trabajos similares a los reseñados sobre la Argentina y México para el caso del Brasil. Se trata de un tema muy relevante para seguir profundizando en el estudio de las políticas de desarrollo productivo subnacionales, por lo que será retomado en el capítulo IV.



## **II. Doce casos de políticas de desarrollo productivo subnacionales en la Argentina, el Brasil y México: reseña y análisis de experiencias**

### **A. Estudio de 12 experiencias subnacionales**

A continuación, se presenta una síntesis sobre 12 experiencias de políticas de desarrollo productivo implementados por gobiernos subnacionales de los tres países bajo estudio. No se trata de estudios exhaustivos sino de una selección de programas y experiencias específicas, de las fortalezas y limitaciones que presentan en cuanto a las capacidades TOPP y las herramientas con las que encarar los diferentes módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo. En la selección se procuró incluir experiencias de entidades subnacionales de mayor madurez y trayectoria en materia de políticas de desarrollo productivo, así como entidades emergentes en virtud de un auge basado en recursos naturales o clústeres industriales recientes. Los estudios se basaron en fuentes secundarias y entrevistas realizadas con funcionarios y exfuncionarios de las jurisdicciones. Se indagó acerca de las capacidades construidas, el vínculo con el sector privado, académico y científico-tecnológico, los logros y limitaciones, los desafíos pendientes y los aciertos y errores de implementación.

#### **1. Políticas de desarrollo productivo en la provincia de Córdoba: instituciones, programas y gobernanza**

La provincia de Córdoba es una de las jurisdicciones de mayor desarrollo relativo de la Argentina. En su historia es posible encontrar logros en materia industrial, destacando haber sido una de las cunas de la industria automotriz y aeronáutica del país, además de su papel en la producción de maquinaria agrícola, bienes de capital y la presencia de empresas alimenticias internacionalizadas, como Arcor. También ha destacado más recientemente por sus inversiones en la industria del *software* y por ser un polo de economía del conocimiento.

En las últimas décadas, la provincia de Córdoba se destacó por la continuidad institucional, un compromiso público-privado, un enfoque multisectorial basado en clústeres y un modelo de gobernanza articulado en múltiples niveles. Córdoba cuenta con una arquitectura institucional sólida, con algunas agencias orientadas al desarrollo productivo. Asimismo, sus políticas de desarrollo productivo articulan regímenes de promoción industrial, programas de asistencia técnica y formación, y tres agencias dedicadas a generar capacidades para los sistemas productivos: ProCórdoba, Innovar y Emprender y la Agencia para la Competitividad, que operan con participación privada y articulación con el sector académico. Desde 2006, ProCórdoba es presidida por el sector privado, lo que marca un hito en la cesión de liderazgo a actores no estatales.

Entre los objetivos estratégicos de la política productiva cordobesa se destacan: i) incrementar la competitividad sistémica de las empresas; ii) promover la innovación y la digitalización; iii) fomentar el empleo calificado; y iv) expandir la inserción internacional. Estos objetivos se operacionalizan a través de un conjunto de programas e iniciativas entre los que resaltan:

- Ley 10.792 de Promoción Industrial: otorga exenciones fiscales, subsidios al empleo y consumo energético.
- Desarrollo de clústeres: apoyo técnico y financiero a agrupamientos con potencial exportador o de encadenamientos.
- Córdoba 4.0: asistencia técnica para transformación digital de pymes.
- Programas de inserción laboral con foco sectorial.
- Córdoba Exporta: reintegros a pymes por incremento de exportaciones.
- Emprede INNdustría: apoyo a *startups* industriales innovadoras en alianza con empresas madrinadas.
- Radar de Microcompetitividad: diagnóstico de capacidades empresariales.
- Red MIIEC: red de municipios industriales con gestores locales y formación técnica en política productiva.

El enfoque de clústeres ha sido uno de los componentes más importantes de la estrategia cordobesa (véase el cuadro 4). Desde 2019 se ha profundizado un proceso de mapeo productivo con metodología Harvard-MOC y cooperación con Orkestra (País Vasco). Se identificaron más de 50 clústeres, entre los que destacan el automotriz, tecnológico, médico, bienes de capital y alimentario, desarrollando indicadores de competitividad local y promoviendo su formalización institucional.

**Cuadro 4**  
**Provincia de Córdoba (Argentina): iniciativas clúster**

Consolidados	En desarrollo	Emergentes	En gestión
- Córdoba Cluster Technology	- Automotriz y movilidad sustentable - Alfalfa - Garbanzo - Servicios empresariales - Maní - Petróleo, gas y minería	- Biotecnología - Reciclado - Construcción - Foresto - industrial	- Industrias culturales - Aeroespacial - Deporte - Alimentos - Turismo

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de Córdoba. (2024). *Programa Córdoba Cluster*. Agencia Competitividad Córdoba. <https://competitividadcba.org/que-hacemos/desarrollo-productivo-y-cluster/cordoba-cluster/#:~:text=C%C3%B3rdoba%20Cl%C3%BAster%20tiene%20como%20objetivo,etapas%20m%C3%A1s%20avanzadas%20de%20desarrollo.>

El gobierno provincial hizo hincapié en el desarrollo de la actividad de *software* y servicios informáticos. Para ello, estableció —a comienzos de este siglo— un régimen de promoción para radicar grandes empresas tecnológicas a partir de incentivos fiscales y acceso a tierra e infraestructura. En la radicación de grandes empresas impulsó el agrupamiento del entramado de pymes que existía incipientemente. Desde el sector público se generaron programas para pymes, incluyendo becas para carreras tecnológicas, programas de formación profesional codiseñados con las empresas (orientados a la inserción laboral rápida) y se rediseñaron carreras en las universidades. A partir de ello, se generó el clúster de economía del conocimiento que explica cerca del 10% del producto bruto provincial (Ministerio de Ciencia y Tecnología de Córdoba, 2021).

La política de desarrollo productivo cordobesa exhibe un esquema de gobernanza caracterizado por la articulación entre gobiernos subnacionales, empresas, cámaras empresarias y universidades. Participan 12 universidades reunidas en el Foro de Rectores y las cámaras empresarias tienen roles protagónicos en las agencias. La red de Municipio (Red MIIEC) promueve la institucionalización de áreas productivas en municipios, la designación de gestores industriales y la transferencia de buenas prácticas. La relación con el gobierno nacional ha sido discontinua, con escasa coordinación estructural en temas como financiamiento productivo, logística e infraestructura. En tal sentido, la consolidación de un esquema más sofisticado de gobernanza multinivel aparece como un desafío pendiente.

Entre las limitaciones de las políticas de desarrollo productivo cordobesas, algunos actores entrevistados señalaron la ausencia de una banca de desarrollo provincial activa (el estado provincial cuenta con un banco público, pero su volumen es insuficiente para dinamizar el crédito). También destacan algunos problemas de logística productiva todavía ineficiente y algunas herramientas con bajo impacto (por ejemplo, Mi Primera Certificación). Finalmente, el problema más relevante ha sido la débil articulación sistemática con los diferentes gobiernos nacionales para apalancar programas de escala. Por otra parte, si bien existen logros tangibles, no se ha observado un crecimiento provincial que marque diferencias claras con respecto a la media nacional<sup>32</sup>.

En síntesis, Córdoba ha logrado consolidar un modelo de desarrollo productivo con enfoque territorial, multisectorial y orientado al largo plazo. El protagonismo del sector privado, el rol articulador de las universidades y la capacidad de adaptación institucional son fortalezas destacables. Los desafíos futuros incluyen mejorar la articulación nacional, profundizar el financiamiento productivo, y ampliar la efectividad de instrumentos en segmentos pyme con menor capacidad organizativa.

## 2. El desarrollo de la biotecnología en la provincia de Santa Fe

Santa Fe es, al igual que Córdoba, una provincia diversificada, de las de mayor desarrollo de la Argentina. En su historia productiva destaca, además de un importante desarrollo agrícola-ganadero innovador, una estructura industrial diversificada con presencia de firmas de maquinaria agrícola (algunas de ellas internacionalizadas), metalmecánica, automotriz y autopartes y, de manera más reciente, desarrollos en *software* y economía del conocimiento. La presencia de importantes universidades nacionales, como la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de Rosario, sumado a la trayectoria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas e instituciones nacionales de ciencia y tecnología dotaron a la provincia de un ecosistema innovador, que pudo aprovecharse para el desarrollo productivo. El caso de la biotecnología, con aplicaciones en salud humana y animal y desarrollo agropecuario, tiene en Santa Fe un ámbito subnacional muy destacado.

---

<sup>32</sup> De acuerdo con las estimaciones del producto bruto geográfico (PBG) realizadas por la CEPAL junto con el Ministerio de Economía de la Argentina, el PIB creció a una tasa media anual del 2% entre 2004 y 2023, mientras que el crecimiento de Córdoba fue del 2,1% en ese período. Esa fase de casi dos décadas tuvo diferentes momentos: hasta 2011 hubo un fuerte crecimiento, a una tasa media nacional del 5,3% anual, mientras que entre 2012 y 2023 el crecimiento fue solo del 0,2% anual. La provincia de Córdoba tuvo un mejor desempeño en la fase de fuerte crecimiento, expandiéndose al 6,3% anual, pero en la siguiente creció al 0,1% anual levemente por debajo de la media nacional.

El gobierno de Santa Fe ha desarrollado políticas de desarrollo productivo innovadoras en el campo de la biotecnología, combinando una visión estratégica a largo plazo con una fuerte articulación público-privada que permitió a la provincia posicionarse como un ecosistema líder en ciencias de la vida. La política se enmarcó en el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación Santa Fe 2030, que definió como ejes: i) ecosistema y gobernanza, ii) financiamiento, iii) equipamiento e infraestructura, iv) talento, v) marco normativo, vi) vinculación tecnológica, y vii) información y áreas de vacancia. Santa Fe ha apostado a consolidar su liderazgo en biotecnología como plataforma exportadora de conocimiento, infraestructura y talento con inserción internacional.

El modelo de gobernanza se basó en una red de consejos y agencias formada por el Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Consejo de Economía del Conocimiento y la Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología e Innovación. Estos organismos diseñan e implementan instrumentos de política en articulación con universidades, empresas, municipios y actores internacionales. La Red Territorial de Innovación opera en cinco regiones provinciales y facilita la implementación del Plan 2030 en el territorio.

El HubBIO es el foco organizador de la política biotecnológica de Santa Fe e involucra a las principales universidades, cámaras empresarias, *startups*, aceleradoras y gobiernos locales. Su objetivo es consolidar a Santa Fe como un clúster global de biotecnología. Funciona como espacio articulador de proyectos, inteligencia sectorial, *networking* y posicionamiento estratégico del ecosistema. Entre los instrumentos más destacados están:

- SF500: es un fondo de inversión para *startups* en etapas tempranas, con presencia pública y privada en una proporción 70-30.
- CEDAT: centro de desarrollo y aceleración tecnológica para escalar prototipos y tecnologías.
- Becas del Conocimiento, escuela de biofábricas y movilidad internacional.
- Registro para empresas de economía del conocimiento con exenciones impositivas por diez años.
- Misiones internacionales y ferias (Italia, los Estados Unidos, el Brasil, BioUSA).
- Biohackatones, cumbres de bioeconomía, foros de inversión e innovación.

Santa Fe logró posicionarse como el mayor clúster biotecnológico del país. Más de 70 empresas y *startups* exportan a 84 destinos, al tiempo que generaron más de 50 proyectos de alto impacto, espacios físicos e incubadoras como Terragene, y se consolidó el corredor territorial Santa Fe-Rosario-Rafaela-Sunchales. La provincia lidera la generación de patentes biotecnológicas y produce más de 54 millones de dólares anuales en exportaciones *biotech*.

Entre las limitaciones de esta política, en las entrevistas realizadas con actores relevantes se señaló la falta de institucionalización jurídica del *hub*, lo que lo tornó más vulnerable ante cambios de gestión y orientación política. En este sentido, se ha observado cierta discontinuidad y debilitamiento del liderazgo estatal en el nuevo ciclo de gobierno. No obstante, la presencia del ecosistema, con fuerte participación del sector privado e instituciones de ciencia y tecnología, augura su continuidad más allá de los ajustes que genera la alternancia política.

Santa Fe implementó una política de desarrollo biotecnológico que destaca por su visión, articulación público-privada y enfoque estratégico. Ha sentado las bases para un ecosistema sólido y con proyección internacional, pero enfrenta el desafío de consolidarse institucionalmente como política de Estado.

### 3. Diversificación y gestión del auge energético: las políticas de desarrollo productivo en Neuquén

Neuquén se consolidó como una provincia energética a través de la construcción de represas hidroeléctricas y el desarrollo de la actividad hidrocarburífera. La explotación de Loma de la Lata fue un hito fundamental, acompañado por más de 100 años de historia petrolera. Esta trayectoria consolidó una fuerte licencia social para la industria hidrocarburífera. De manera más reciente, el desarrollo de nuevas técnicas extractivas facilitó la producción de hidrocarburos no convencionales presentes en las reservas de Vaca Muerta, estableciendo un nuevo ciclo inversor que comenzó a escalar en la década de 2010 con el liderazgo de la empresa mixta Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A. (privatizada en la década de 1990 y parcialmente estatizada en 2012) y el acompañamiento de empresas privadas.

En torno a este sector energético se estructuró un esquema de financiamiento, apuntalado más recientemente por el desarrollo de hidrocarburos no convencionales. A partir de la renegociación de contratos petroleros, Neuquén asignó recursos estratégicos para diversificación productiva, destacando los siguientes ejemplos:

- Planta de procesamiento de pescado: construida por el Estado provincial, atrajo a empresas chilenas y argentinas.
- Acuicultura: nueva actividad en crecimiento desarrollada sobre embalses artificiales como Piedra del Águila, con concesiones a empresas privadas.
- Fruticultura: sigue activa en manzanas y peras y el segmento de cerezas muestra crecimiento, aunque representa un volumen inferior.
- Producción de frutos secos y olivos: estrategia de diversificación agrícola.
- Turismo: es la segunda actividad económica de la provincia, pero afectada por déficits de infraestructura.
- Vitivinicultura: Neuquén cuenta con 10 bodegas y ha trabajado en el posicionamiento de la marca Vinos de la Patagonia.

Neuquén ha priorizado el apoyo a empresarios con capacidad de inversión y escalabilidad comercial. El objetivo es fomentar actividades que generen excedentes comerciales significativos, más allá de la mera subsistencia. Entre sus instituciones, destaca el Centro PyME-ADENeu (Agencia de Desarrollo Neuquén), fundado en 1998 y jerarquizado en 2008 como Agencia de Desarrollo Económico. Ofrece capacitación y asistencia técnica a nivel individual, sectorial y grupal. El directorio público-privado, con 11 miembros de cámaras empresarias sectoriales y territoriales, es presidido por el Ministro de Producción e Industria, garantizando la retroalimentación entre el Ministerio y la Agencia. Entre sus programas destacan: i) asistencias técnicas cofinanciadas con consultores externos; ii) diagnóstico inicial, elaboración de plan de acción, implementación de mejoras y acceso a financiamiento; y iii) participación en eventos estratégicos como la Offshore Technology Conference (OTC) en Houston para facilitar la incorporación de tecnología aplicada a hidrocarburos no convencionales.

El formato institucional permite mantener programas adaptados a distintos sectores. Neuquén combina diversas fuentes de financiamiento:

- Fondos propios: 10 millones de dólares anuales destinados a políticas de desarrollo productivo.
- IADEP: fondo para emprendimientos de subsistencia (5 millones de dólares).
- Programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): 50 millones de dólares dirigidos a proyectos de inversión.

- Convenios con operadoras petroleras: cofinanciamiento de acciones específicas como la medición de huella de carbono en pymes vinculadas a Vaca Muerta (aproximadamente 3 millones de dólares anuales, en general, de carácter voluntario).
- Programas nacionales (en el pasado reciente): Neuquén aprovechó financiamientos de los ministerios de agricultura, desarrollo productivo y ciencia y tecnología.
- Ley de Fomento de Inversiones: ofrece incentivos no sectoriales (exenciones impositivas, subsidios de tasas, acceso a tierras).

Algunas de las personas entrevistadas señalaron que en el pasado hubo una adecuada articulación con programas nacionales, en particular con organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ciencia y Tecnología que facilitaban el acceso a tecnología, financiamiento y asistencia técnica a empresas, universidades y emprendedores locales.

Neuquén promueve la participación del sector privado mediante la inclusión en directorios y la búsqueda de inversores para nuevos sectores productivos. Entre los casos de éxito, destacan el caso de la acuicultura, para lo cual han desarrollado infraestructura productiva pública (planta de procesamiento de propiedad estatal concesionada a privados), y la identificación de empresas con capital y volumen. Con relación al turismo, el foco ha estado puesto en resolver la carencia de infraestructura básica y falta de una masa crítica de empresarios capaces de ampliar la oferta de servicios turísticos de calidad. Finalmente, algunos funcionarios entrevistados señalaron limitaciones presupuestarias. El gran crecimiento poblacional ha generado demandas de infraestructura que dificultan la canalización de recursos hacia políticas de desarrollo productivo.

#### **4. Recursos naturales y captación de rentas: políticas de desarrollo productivo en la provincia de Santa Cruz**

La provincia de Santa Cruz, ubicada en el sur de la Argentina, se caracteriza por su extenso territorio, baja densidad poblacional y clima predominantemente frío, con extensas zonas áridas y semiáridas. Su geografía y condiciones naturales han moldeado una economía especializada en la explotación de recursos naturales, en particular hidrocarburos y minería metálica, dos sectores que concentran el grueso de la actividad económica.

El desarrollo de ambas actividades tuvo un salto importante en las últimas tres décadas, para lo que convergieron dos aspectos. Primero, la desregulación de la década de 1990 facilitó el acceso del capital privado a energía y minería metálica, dos sectores que habían tenido históricamente ciertas restricciones para el ingreso de capital privado (Kulfas et al., 2002). Segundo, con la reforma constitucional de 1994 se estableció la descentralización de los recursos naturales hacia las provincias, con ellas como responsables de definir las concesiones de exploración y explotación.

Santa Cruz se convirtió en un importante productor de oro y plata y en la principal provincia exportadora de minerales metálicos de la Argentina, lo que generó dos tipos de desafíos: mejorar la captación de rentas de los recursos para aprovechamiento local y diversificar la producción y el desarrollo de proveedores y empleo local. Pese a sus recursos, la provincia ha enfrentado históricamente desafíos en términos de desarrollo territorial equilibrado, integración de la población al circuito económico y diversificación productiva. En este contexto, surgieron iniciativas institucionales para capturar mayor valor de las actividades extractivas y reinvertirlo en el desarrollo provincial, entre las que destaca el papel de Fomento Minero de Santa Cruz Sociedad del Estado (Fomicruz), la empresa estatal minera y energética de Santa Cruz.

Fomicruz se creó a principios de la década de 1990, durante la gobernación de Néstor Kirchner, con el objetivo de dotar a la provincia de una herramienta que le permitiera participar en el desarrollo minero, capturar parte de la renta generada por la actividad y promover otras actividades productivas. Desde sus inicios, Fomicruz se constituyó como una empresa estatal con participación minoritaria en distintos proyectos mineros, especialmente en Cerro Vanguardia, Yamana Gold, Patagonia Gold y Pan American Silver, con participaciones que varían entre el 5% y el 7%. A través de esta participación accionaria, la empresa recibe dividendos que ha utilizado para sostener tanto su operativa como otras actividades vinculadas al desarrollo provincial.

Uno de los hitos más relevantes fue la incorporación de nuevos objetos productivos, ampliando su estatuto para abarcar otras áreas como petróleo y energías renovables, además de incursionar en agricultura con el cultivo de ajo violeta, aunque este experimento no prosperó. También asumió la operación del yacimiento El Mosquito, un activo maduro de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, reconvertido en yacimiento escuela para prácticas educativas y formación técnica en conjunto con el Consejo Provincial de Educación. Esta experiencia fue valorada positivamente por su función pedagógica, aunque tuvo limitaciones en términos productivos.

Fomicruz ha mantenido una estructura administrativa pequeña, pero con una función importante como fuente de recursos fiscales indirectos. Los fondos provenientes de los dividendos de Fomicruz y otros fideicomisos ligados a la minería fueron decisivos para sostener servicios sociales y de salud en la provincia. Esto convirtió a la empresa en una suerte de caja anticrisis para emergencias provinciales. Entre las principales limitaciones señaladas en las entrevistas se encontraron la carencia de planificación estratégica y la limitada información geológica sobre muchas de las áreas que posee, lo cual dificulta encarar nuevos proyectos.

Uno de los pilares más importantes de la política minera en Santa Cruz ha sido la promoción del empleo local y el desarrollo de proveedores santacruceños, impulsado por normas provinciales, acuerdos institucionales y presión social. Al observar el impacto que iba a producirse por la llegada de nuevas inversiones<sup>33</sup>, el gobierno provincial estableció tres iniciativas:

- i) Ley de Proveedores Locales: establece que al menos el 50% de las compras de las empresas mineras sean de origen local. Si bien es una meta ambiciosa y difícil de cumplir en el corto plazo, la ley busca construir capacidades empresariales en el territorio. Antes de su aprobación, se habían impulsado resoluciones ministeriales que crearon un registro y clasificación de proveedores, un paso clave para organizar el entramado productivo local.
- ii) Ley 70/30 de empleo local: obliga a que el 70% de los trabajadores contratados en la minería y los hidrocarburos residan en Santa Cruz. Aunque su cumplimiento ha sido parcial, la norma ha servido como base para capacitaciones laborales y sustitución progresiva de personal externo, especialmente a partir de la pandemia por COVID-19, cuando se accedió a datos más precisos sobre el origen geográfico de los trabajadores.
- iii) Fideicomiso UNIRSE (Unidos por Santa Cruz): creado en 2016, es un fondo de responsabilidad social empresaria al que las compañías mineras aportan entre el 1,5% y el 2,0% del valor de la producción, especialmente cuando el precio del oro supera los

---

<sup>33</sup> Durante los últimos años, Santa Cruz ha experimentado un considerable auge minero: i) Newmont (Cerro Negro); ii) Minera Santa Cruz (San José); iii) Pan American Silver (Cerro Moro), antes operado por Yamana Gold; iv) Minera Don Nicolás, en las cercanías de Puerto Deseado; v) Pan American Silver (Joaquín), que ha llegado a su límite y está cerrado desde 2023/24, vi) Patagonia Gold, con pequeñas propiedades en el centro provincial; vii) Cerro Vanguardia, uno de los más antiguos y rentables, cerca de Puerto San Julián, ya casi al final de su vida útil. No obstante, existen importantes desafíos hacia el futuro, dado que muchos yacimientos están en etapa de maduración o cierre. Cada uno de estos proyectos ha tenido vínculos diversos con los municipios cercanos, ya sea mediante fideicomisos específicos, agencias de desarrollo o acuerdos institucionales. El caso más emblemático es Cerro Vanguardia, donde Fomicruz mantiene una de sus principales participaciones y recibe dividendos.

2.000 dólares por onza. Estos recursos se utilizan con efecto estabilizador. Durante períodos de crisis fiscal, este fondo financió salud, asistencia social e incluso obras de infraestructura como el interconectado eléctrico entre El Pluma, Perito Moreno y Los Antiguos.

En cuanto a los espacios geográficos donde se ha logrado mayor encadenamiento local, sobresalen Puerto San Julián y Perito Moreno, que han desarrollado incipientes parques industriales alrededor de los yacimientos más importantes. En el caso de San Julián, el desarrollo de proveedores comenzó en la década de 1990, cuando se instalaron los directivos de Fomicruz y sus socios mineros en la localidad, promoviendo la radicación de empresas de servicios en un contexto de escasa conectividad y limitada logística provincial. En Perito Moreno, la cercanía con Cerro Negro y Minera Santa Cruz ha permitido una evolución más reciente del ecosistema de proveedores. No obstante, la política de desarrollo de proveedores enfrenta dificultades por falta de continuidad política, escaso seguimiento de los registros y cambios institucionales que han debilitado la implementación de la ley.

Un aspecto distintivo de Santa Cruz en comparación con otras provincias como Chubut ha sido la menor conflictividad ambiental en torno a la minería. De acuerdo con entrevistas realizadas, la sociedad santacruceña históricamente no ha tenido una alta valorización de la cuestión ambiental, especialmente en las ciudades del norte impactadas por la actividad petrolera. Esto responde, en parte, a la lógica del trabajo transitorio y el bajo arraigo de parte de la población. Sin embargo, las nuevas generaciones muestran una mayor sensibilidad ambiental, potenciada por la creciente conciencia sobre el cambio climático. El gobierno provincial ha trabajado en garantizar la licencia social, mostrando los beneficios que genera la actividad minera sobre el empleo y el entramado local.

Fomicruz ha fungido como una herramienta de apropiación de rentas, aunque algo más limitada en cuanto a la visión estratégica. Los fideicomisos sociales han demostrado utilidad para enfrentar crisis y el desarrollo de proveedores ha avanzado en algunos núcleos mineros, aunque sin alcanzar aún un umbral de consolidación territorial. La provincia enfrenta el desafío de diversificar su matriz productiva en un contexto de yacimientos maduros y necesidad de mayor equidad territorial, con la oportunidad de fortalecer sus capacidades institucionales y empresariales, consolidando lo avanzado y corrigiendo las debilidades.

## **5. Políticas de desarrollo productivo en el estado de Pernambuco: el Complejo Industrial-Portuario de Suape**

Algunas regiones del nordeste brasileño han experimentado, en los últimos años, un proceso sostenido de crecimiento en el que Pernambuco se destaca por un desempeño industrial superior a la media nacional (4,6 % de crecimiento industrial en 2024, contra el 3,1% del país). Esa trayectoria obedece a una estrategia pública que combina infraestructura logística con una batería de incentivos fiscales escalonados territorialmente, una gobernanza público-privada y la búsqueda activa de convergencia con las políticas federales de neindustrialización. El corazón de esta apuesta es el Complejo Industrial-Portuario de Suape, concebido desde 1978 como puerto-industria, esto es, un puerto integrado a un distrito industrial planificado y administrado por la empresa estatal SUAPE, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Pernambuco (SDEC-PE).

Ubicada a 40 kilómetros de Recife, Suape<sup>34</sup> conecta hoy con más de 250 puertos en todo el mundo y opera como puerta de entrada y de salida para las cadenas productivas del nordeste y el norte del Brasil. El complejo puerto-industrial de Suape se ha convertido en la columna vertebral logística para el desarrollo del polo automotriz de Goiana, instalado hace una década, donde Stellantis ensambla los modelos Jeep Renegade, Compass y Commander. El calado del puerto y su zona aduanera simplificada

---

<sup>34</sup> Nombre de origen indígena que significa "camino", término utilizado para denominar al complejo industrial portuario.

permiten la llegada de insumos sin transbordo desde América del Norte y Europa, mientras los vehículos terminados parten hacia el Cono Sur y el Mediterráneo en la misma rotación.

Ese corredor de doble sentido —ingreso de partes bajo régimen de admisión temporaria y salida inmediata de unidades— reduce el costo logístico, aumentando la eficiencia de la operación, y ha sido clave para atraer proveedores de primer y segundo nivel que se instalaron entre la franja de influencia portuaria y el perímetro de la planta de Goiana. La plataforma portuaria se complementa con los incentivos fiscales existentes. Suape asegura flujo *just-in-time* y economías de escala, y el crédito presumido de ICMS sostiene márgenes competitivos. De manera conjunta, el puerto y los incentivos permitieron convertir a Pernambuco en el principal exportador brasileño de utilitarios deportivos en 2024 y consolidaron un clúster avanzado.

Las políticas de desarrollo productivo pernambucanas se apoyan en una red de organismos públicos y privados que, en conjunto, diseñan, financian, implementan y monitorean los instrumentos de promoción industrial:

- La Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Pernambuco (SDEC-PE) actúa como órgano rector, definiendo prioridades estratégicas y coordinando la relación con los ministerios federales y los municipios.
- La Agencia de Desarrollo Económico de Pernambuco (ADEPE) es una sociedad de economía mixta vinculada a la SDEC-PE que cumple funciones de agencia de desarrollo mediante la captación de inversiones, gestiona bancos de tierras, facilita la obtención de incentivos, promueve clústeres y opera programas de descentralización dentro del Estado.
- La SUAPE es el Complejo Industrial-Portuario Gobernador Eraldo Gueiros que administra la zona portuaria e industrial, realiza el planeamiento de largo plazo, licita obras estratégicas (dragado, ampliación de calado y muelles) y, de modo innovador, lanza contratos públicos para solución innovadora que invitan a *start-ups* y empresas tecnológicas a cocrear soluciones logísticas, energéticas y ambientales.
- El Consejo Estadual de Políticas Industrial, Comercial y de Servicios integra a secretarías, la ADEPE, Federación de Industrias del Estado de Pernambuco (FIEPE) y representantes empresariales; evalúa proyectos y aprueba el acceso a incentivos. El sistema vinculado a la FIEPE (FIEPE-SESI-SENAI-IEL-CIEPE) y el Centro Internacional de Negocios de Pernambuco articula representación gremial, formación profesional, I+D+i y servicios de internacionalización desde el sector privado.
- La asistencia de agencias nacionales, incluyendo el SEBRAE-PE y ApexBrasil/Programa de Qualificação para Exportação, complementan la oferta de asistencia para pymes, especialmente en materia de exportaciones.

Este entramado constituye un modelo de gobernanza multinivel en el que las decisiones estratégicas se validan con participación privada y se articulan con iniciativas federales, incluyendo el programa Nova Indústria Brasil.

Las prioridades estratégicas del estado son las siguientes:

- Consolidar a la SUAPE como plataforma logística-industrial de alcance global capaz de recibir buques de gran calado y atraer inversiones en sectores de gran escala (refinería, naval, petroquímica y energías renovables).
- Profundizar clústeres existentes —automotriz en Goiana con Stellantis como ensambladora central, alimentos y bebidas, fertilizantes— elevando el contenido local y sofisticando los encadenamientos.

- Diversificarse hacia industrias de alto valor agregado: fármaco-química y química fina (polo de Goiana), energías verdes (hidrógeno), vidrio y laminados de aluminio.
- Reducir asimetrías intrarregionales mediante incentivos diferenciados que favorezcan inversiones en regiones históricamente postergadas.
- Fortalecer la inserción de grandes firmas y pymes, promoviendo la capacidad exportadora y la participación en cadenas globales.

El pilar de la política de incentivos es el Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE) (Ley 11.288/1995 y Ley 11.675/1999), que otorga créditos presumidos de ICMS escalonados por territorio y tipo de emprendimiento. Se distinguen tres categorías:

- i) Industrial prioritario: hasta el 95% de crédito fuera del área metropolitana de Recife y hasta el 75% en el área metropolitana de Recife, para cadenas agroindustriales, metalmecánica, bebidas, textiles, plásticos e industrias de la defensa.
- ii) Industrial relevante: hasta el 75% fuera del área metropolitana de Recife para la producción manufacturera.
- iii) Industrial especial: hasta el 95% en todo el estado (12 años) para sectores estratégicos —automovilístico, fármaco-química, química fina, siderurgia, vidrio plano— con foco en el Polo de Goiana.

El beneficio se establece según proyecto por línea de producto, mediante un procedimiento en el que el Consejo Estadual de Políticas Industrial, Comercial y de Servicios dictamina y, de ser positivo, la SDEC-PE define el beneficio.

A PRODEPE se suman:

- El Programa de Estímulo a la Industria del Estado de Pernambuco (PROIND, Decreto 44.766/2017): otorga un crédito ICMS del 75 al 95% a la empresa en su conjunto, con requisitos menores y posibilidad de migrar desde PRODEPE; excluye combustibles, electricidad, azúcar, alcohol, agua mineral, cerámica roja y piedra triturada.
- PRODINPE (industria naval y plataformas off-shore), PRÓ-VINHO (vitivinícola) y PRÓ-CALÇADOS (cuero y calzado).
- Programa PE na Estrada: fondos para obras viales y portuarias que mejoran el acceso a la SUAPA y a los corredores de exportación.

Recife ha implementado el programa Porto Digital —parque tecnológico emplazado en el casco histórico de la ciudad— enfocado en las exportaciones. Funciona bajo un régimen fiscal propio que combina incentivos estatales sobre ICMS y rebajas municipales; el conjunto se ha convertido en la principal palanca para atraer empresas de *software*, videojuegos, diseño creativo y turismo digital.

El beneficio central consiste en la exención plena de ICMS sobre todos los bienes y servicios —*hardware*, licencias, bibliotecas, componentes— que se incorporen a productos o soluciones exportadas. La no incidencia se ampara en el artículo 155 de la Constitución y se operativiza a través del Reglamento ICMS-PE (Decreto 44.650/2017) según el cual la empresa debe demostrar ante la Secretaría de Hacienda estadual que al menos el 90% de los insumos beneficiados se destinaron a contratos internacionales.

El espectro sectorial está delimitado por la normativa: tecnologías de la información y la comunicación, diseño digital, videojuegos, realidad extendida (XR) y economía creativa en sentido amplio; una reforma de 2023 añadió *ag-tech*, *health-tech* y *mar-tech*, así como servicios de turismo y eventos que incorporen plataformas digitales. A ese incentivo estadual se suma la reducción del ISS-QN

municipal, que baja de la alícuota estándar del 5% a un 2% durante cinco años (renovable tras evaluación de empleo y facturación).

La gobernanza corre por cuenta del Comité de Incentivo al Puerto Digital, órgano integrado por la Prefectura, la Secretaría estadual de Desarrollo Económico y la sociedad de propósito específico Porto Digital, S.A. El comité concede la habilitación, exige un plan de inversión —con metas de innovación y número de empleos— y verifica, vía portal electrónico, que las empresas reinviertan al menos el 1% del ahorro fiscal anual en becas de la Escola de Inovação o en la aceleradora Porto + LAB, condiciones sin las cuales el régimen no se renueva. Este esquema es compatible con el PRODEPE-Industrial Especial para los casos en que la firma del Puerto Digital fabrique *hardware* embebido o dispositivos de internet de los objetos. El régimen permite a Recife competir con polos consolidados como Campinas o Florianópolis, favoreciendo la instalación de estudios de animación, *fintechs*, *start-ups* de juegos y la radicación de plataformas turísticas interesadas en el corredor Recife-Lisboa.

La política industrial de Pernambuco se nutre de la interacción con actores privados y nacionales del ecosistema productivo. La ADEPE, sociedad de economía mixta vinculada a la Secretaría de Desarrollo Económico, dirige la atracción de emprendimientos estructuradores, administra lotes industriales y coordina las cámaras sectoriales en mesas donde empresas, universidades y sector público acuerdan agendas de competitividad y transición energética.

Asimismo, se articula con la FIEPE. Su Centro Internacional de Negocios, miembro de la red CIN de la Confederação Nacional da Indústria, organiza misiones comerciales a Europa y países de América del Sur, recibe delegaciones inversoras y ofrece estudios de mercados y servicios de certificación de origen a las pymes que planean exportar. El ecosistema también contiene la oficina regional de ApexBrasil, ejecuta el Programa de Qualificação para Exportação (tutoría gratuita en logística, normas sanitarias y uso de *marketplaces* B2B). En paralelo, el SEBRAE cubre la ventanilla del emprendedor (formalización de microempresas, capacitación en gestión y acceso a microcrédito).

El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial de Pernambuco provee la formación técnica centralmente. Con 9 unidades operativas y 4 centros de tecnología, inauguró un clúster de innovación industrial en el puerto-industria de la SUAPE que reúne investigadores, ingenieros de planta piloto y estructura empresarial para desarrollar proyectos de Industria 4.0, materiales compuestos y eficiencia energética. Además, presta servicios de metrología y consultoría tecnológica.

El sector académico reúne a la Universidad Federal de Pernambuco, la Universidad Federal Rural de Pernambuco y el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Pernambuco, que mantienen campus avanzados dentro de la SUAPE; ofrecen ingenierías navales, biotecnología industrial, gestión ambiental y maestrías en sustentabilidad que articulan prácticas con los consorcios instalados en el complejo. La Capitania dos Portos de Pernambuco, brazo de la Marina de Brasil, y el Órgão Gestor de Mão-de-Obra de Recife (OGMO/Recife) certifican a estibadores, amarradores y operadores de grúas; los cursos incluyen seguridad en cubierta, lucha contra incendios y manejo de cargas peligrosas, garantizando mano de obra especializada acorde al crecimiento del polo naval y de energías renovables.

La estrategia industrial de Pernambuco se alinea con el programa Nova Indústria Brasil, plan del gobierno federal, a partir de los focos de infraestructura y descarbonización, particularmente en el sector portuario y el polo automotriz. Entre las iniciativas más relevantes destacan:

- El Banco do Nordeste aprobó 558 millones de reales brasileños en créditos vinculados al programa Nova Indústria Brasil en 2024 para proyectos radicados en el estado; 363 millones de reales brasileños (65%) se dirigieron a bioeconomía, hidrógeno verde y transición energética, convergentes con la estrategia local.

- Stellantis anunció inversiones por 13.000 millones de reales brasileños en la planta de Goiania para producir vehículos híbridos y eléctricos mediante incentivos federales.
- La convocatoria “Chamada Pública Nordeste” del MCTI/Finep/BNDES canaliza hasta 10.000 millones de reales brasileños a energías renovables y automotriz agrícola, líneas prioritarias para la SUAPE y el Sertão.

Si bien ha tenido éxitos mensurables, la estrategia pernambucana enfrenta desafíos. En primer lugar, la coordinación con el gobierno federal sigue siendo incipiente en la financiación de obras de gran escala o infraestructura logística de alto costo. Algunos proyectos como la ferrovía Oeste-Suape avanzan con lentitud y la obra del arco metropolitano, encarada por el estado, que debería ligar de manera directa Suape y el polo de Goiana, enfrenta problemas de plazos de ejecución. En segundo lugar, la competitividad del modelo descansa en gran medida en los esquemas de incentivos; cualquier deterioro —mayor costo del crédito o ajustes en la política tributaria— podría erosionar el atractivo que hoy exhibe Pernambuco.

A pesar de ser uno de los estados históricamente rezagados del nordeste, Pernambuco ha logrado avanzar en la consolidación de algunas capacidades industriales robustas, vinculadas a complejos particulares. La articulación multinivel en la cogestión del complejo portuario, con un modelo de puerto-industria en el que el estado administra las instalaciones industriales y el gobierno federal las portuarias, con presencia de instituciones académicas y de investigación, da cuenta de las posibilidades de la articulación como *driver* de desarrollo industrial, constituyendo una infraestructura de comercio exterior globalmente competitiva. A ello se suma un sistema consolidado de incentivos fiscales con resultados tangibles (automotriz y economía digital) e instancias de articulación público-privada. Junto a la sincronía con la política industrial federal, la política subnacional muestra a Pernambuco como un posible caso de desarrollo de cadenas de valor locales en territorios de menor desarrollo.

## **6. Políticas de desarrollo productivo en industrias de la salud en São Paulo: instituciones y programas**

São Paulo es la columna vertebral del complejo económico industrial de la salud brasileño. En 2023, el estado concentró el 78% de las ventas nacionales de medicamentos (Anvisa, 2024), y una proporción significativa de las plantas brasileñas de dispositivos médicos. El liderazgo sectorial se asienta en la logística, la formación de recursos humanos y una infraestructura de investigación y desarrollo sin parangón en América Latina, que incluye institutos públicos estaduais y nacionales de vanguardia, un ecosistema universitario robusto con centros diversos y el entramado industrial más avanzado de América del Sur.

La conducción económica recae en la Secretaría de Desarrollo Económico, dependencia del gobierno estadual que fija prioridades industriales y oficia de contraparte ante los ministerios federales de industria y de salud. Esta Secretaría rige a Desenvolve SP, banco de desarrollo paulista que otorga créditos de hasta diez años a municipios y mipymes. Pese a su naturaleza societaria mixta, depende presupuestariamente del erario estadual. InvestSP, también ligada a la Secretaría de Desarrollo Económico, funciona como ventanilla única para la atracción de inversiones y administra el programa SP Export/Exporta SP, que ofrece mentorías y misiones comerciales a pymes.

Desde la sociedad civil organizada, la Agência de Desenvolvimento Econômico-Social articula proyectos de innovación social inspirados en la lógica triple hélice (gobierno-universidad-empresa), mientras que la Coordenadoria de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde —órgano técnico de la Secretaría de Salud de São Paulo— diseña la política de Ciencia Tecnología e Innovación y gestiona, a través de su Núcleo de Innovación Tecnológica, patentes y *spin-offs* sanitarios.

La gobernanza incorpora voz y voto de la ciudadanía a través del Consejo Estadual de Salud y de su par municipal para la ciudad de São Paulo. Ambos son cuerpos deliberativos del Sistema Único de Salud—dependientes del poder ejecutivo estadual y del gobierno municipal, respectivamente— donde participan universidades públicas (Universidad de São Paulo, Universidad Estadual de Campinas y Universidad Estadual Paulista) y la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP). La propia FIESP, federación gremial privada, alberga la Cámara del Desarrollo de la Industria de la Salud y las instancias ComSaúde - FeSaúde, que elaboran propuestas sectoriales de política industrial.

En el sector farmacéutico paulista, la pieza central del esquema tributario es el Convenio ICMS 87/02. Incorporado al derecho local mediante el Decreto 67.965/2023, el convenio suprime la alícuota estadual del 18% para los medicamentos listados siempre que el comprador sea un organismo público (federal, estadual o municipal) y sus fundaciones. El Programa estadual de Parcerias público-privadas (Ley 11.688/2004) permite licitar plantas biofarmacéuticas, centros logísticos y laboratorios públicos con contratos de hasta 25 años, sujetos a métricas de desempeño sanitario.

En equipamiento médico, el principal incentivo vigente es el Convenio ICMS 01/99, que exime del gravamen estadual del 18% a los dispositivos médicos, aunque su continuidad está en revisión legislativa. En paralelo, el Decreto 65.254/2020 restringe la exención a ventas destinadas a hospitales públicos y santas casas (hospitales administrados por entidades religiosas), apuntalando la red asistencial sin renunciar a recaudación. El marco de asociaciones público-privadas queda definido por la Ley estadual 11.688/2004 y su reglamento (Decreto 50.991/2006), complementarios de la Ley federal 11.079/2004; este paquete legal, que exige estudios de viabilidad y aval legislativo, habilita contratos de hasta 25 años para infraestructura sanitaria bajo estrictas cláusulas de desempeño.

La promoción comercial cumple un rol relevante en las exportaciones del sector de insumos médicos. InvestSP organiza misiones en el exterior, facilita trámites ambientales y divulga las ventajas logísticas del estado. A la vez, el programa Exporta SP capacita sin costo a emprendedores en inteligencia de mercados, fijación de precios y mercadotecnia global. Estas articulaciones operan en tándem con el proyecto Brazilian Health Devices, una alianza de la asociación industrial ABIMO con la agencia federal ApexBrasil. Las exportaciones de dispositivos médicos alcanzaron 1.170 millones de dólares en 2024. Desde el lado de la demanda interna, la llamada Tabela SUS Paulista complementa los aranceles que paga el Ministerio de Salud, de modo que mejora su flujo de caja y genera tracción para la producción local de insumos.

La red estatal de educación técnica—gestionada por el Centro Paula Souza— opera en 360 municipios. Allí se imparten cursos de biotecnología, equipos biomédicos, farmacia, órtesis y prótesis, prótesis dental, enfermería y programas de salud comunitaria, lo que garantiza un flujo continuo de técnicos especializados. En la franja universitaria, la Universidad de São Paulo aloja en su Instituto de Química una unidad Embrapii dedicada a insumos químicos y bioquímicos; la Universidad Estadual de Campinas, a través de su agencia Inova, administra más de 1.500 tecnologías licenciables, muchas de ellas en inteligencia artificial aplicada a la salud; y la Universidad Estadual Paulista, mediante la AUIN (Agencia UNESP de Innovación), prioriza biomateriales y órganos artificiales. Además, el Sistema Único de Salud y la Escuela Nacional de Salud Pública Sergio Arouca—esta última dependiente del Ministerio de Salud— ofrecen formación continua gratuita a sus profesionales.

El Instituto Butantan, un instituto científico autárquico bajo la órbita de la Secretaría de Salud paulista, cumple un rol central en el desarrollo del sector farmacéutico en São Paulo. Opera tres nodos: el Centro de Desarrollo Científico, que investiga áreas como la esquistosomiasis; el Centro de Desarrollo e Innovación Industrial, encargado de escalar lotes pilotos y gestionar transferencias tecnológicas; y el Centro Bioindustrial, dedicado a la producción de vacunas y sueros que superan los 65 millones de dosis anuales para el Sistema Único de Salud.

En 2023, Butantan firmó con la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz) —fundación pública federal vinculada al Ministerio de Salud, también sita en São Paulo— un convenio de investigación, desarrollo e innovación que armoniza sus plataformas de vectores virales, permite el uso cruzado de laboratorios de bioseguridad de tipo P3 y orienta la creación de vacunas de próxima generación. El ecosistema se completa con el SUPERA, Parque de Inovação e Tecnologia, enclavado en Ribeirão Preto, que reúne más de noventa *start-ups* de salud digital, biofármacos y dispositivos y funciona como dispositivo de transferencia desde la academia hacia el mercado.

El gobierno federal ha dado prioridad al desarrollo de las industrias de la salud. El programa Inova Saúde articula el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Agencia Brasileña de Financiamiento de Estudios y Proyectos (Finep), el BNDES y El propio Ministerio de Salud mediante un fondo de 3.600 millones de reales brasileños para 2023-2026 que concede subsidios, créditos reembolsables con subsidios de tasa de interés y coinversiones de capital de riesgo. Sus líneas temáticas son InovaBiofármacos, InovaDispositivos e InovaDigital, mediante convocatorias públicas, apoyo técnico de la Finep, cofinanciamiento del BNDES y acompañamiento hasta el nivel de madurez tecnológica.

Asimismo, algunos medicamentos gozan de alícuota cero en los impuestos PIS y Cofins conforme a la Ley 10.147/2000, lo que reduce los costos fabriles y facilita la participación en compras públicas. En materia de financiación, el BNDES-Profarma aporta hasta el 80% del CAPEX (que se eleva al 100% para mipymes) con plazos que pueden llegar a 20 años y programas de subvenciones para I+D y modernización de plantas. El andamiaje se completa con la Ley 11.079/2004, que establece normas generales para PPP (Parcería Público-Privada, modalidad de asociación) y se aplica de forma complementaria al régimen paulista, y con la regulación de precios, cuya tabla semestral sirve de referencia, tanto para licitaciones públicas como para la base de sustitución tributaria. En conjunto, estos instrumentos ofrecen un marco de política industrial y sanitaria articulado con énfasis en la trazabilidad fiscal y la producción de biofármacos estratégicos.

La Misión 2 del programa Nova Indústria Brasil asignó 42.000 millones de reales brasileños al complejo de la salud hasta 2026 y fijó la meta de cubrir con producción nacional el 70% de la demanda nacional de medicamentos, vacunas y dispositivos en 2033, con un umbral intermedio del 50% en 2026. São Paulo, gracias a Butantan y a la sede paulista de Fiocruz, es el eje operativo de dicho objetivo; ambos institutos figuran en el portafolio prioritario de inversiones públicas y privadas. Buena parte de los proyectos financiados por Inova Saúde —las líneas biofármacos, dispositivos y digital— se radica en universidades y parques tecnológicos paulistas. No obstante, la eventual eliminación de la exención ICMS se perfila como punto de fricción con la isonomía tributaria que el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio pretende para las compras públicas, pues un incremento de costos podría desincentivar la producción local y dañar la competitividad.

São Paulo combina una infraestructura de investigación pública incomparable a nivel nacional y latinoamericano (Butantan y Fiocruz-SP producen inmunobiológicos estratégicos; la Universidad de São Paulo, la Universidad Estadual de Campinas y la Universidad Estadual Paulista licencian tecnologías de frontera) con un tejido empresarial sofisticado y esquemas de demanda pública que estimulan la producción local. Sin embargo, enfrenta tensiones entre los objetivos de disciplina fiscal y política industrial. Si bien se verifican instancias de cooperación muy claras y exitosas, como las existentes entre los institutos públicos Fiocruz y Butantan, quedan desafíos de coordinación entre las políticas federales, a partir de los recursos del BNDES y la Finep con las prioridades estatales. El sector de la salud paulista ha consolidado un fuerte liderazgo sobre la producción nacional, con un ecosistema industrial maduro. Hacia adelante, el desafío consiste en aprovechar esas condiciones para desarrollar una mayor competitividad que permita colocar al sector a la vanguardia de los objetivos federales de participación de la industria nacional de la salud en la demanda.

## 7. Políticas de desarrollo productivo en Ceará: el *hub* de hidrógeno verde de Pecém y su articulación multinivel

Ceará fue el primer estado brasileño en anunciar, en febrero de 2021, una estrategia integral para convertir su recurso eólico-solar en un polo de producción de hidrógeno verde. El proyecto —presentado de manera conjunta por el Complejo Industrial-Portuario de Pecém (CIPP S/A), la Federación de Industrias del Estado de Ceará (FIEC) y la Universidad Federal de Ceará (UFC)— persigue una meta clara: insertar a la economía cearense en la descarbonización global y, al mismo tiempo, generar empleo e ingresos suficientes para elevar sustancialmente el PIB estatal. Su temprano lanzamiento revela una apuesta por ganar la condición de adoptante temprano, reducir la curva de riesgo para los inversores y asegurarse colocaciones preferenciales en los futuros mercados de amoníaco y derivados energéticos del hidrógeno verde.

El CIPP —sociedad mixta en la que el Gobierno de Ceará mantiene la mayoría accionaria y el Puerto de Rotterdam posee el 30%— fue designado epicentro físico del *hub* por su geografía (embarque directo a la costa atlántica de Europa y a puertos del Golfo de México) y por una infraestructura que combina muelles de gran calado, red eléctrica robusta y gasoductos internos. El puerto se beneficia además de un acuerdo estratégico con Rotterdam que abrió un corredor “Pecém-Rotterdam” dedicado a cargas de Hidrógeno y derivados y aportó asistencia técnica en “procesos aduaneros *green-lane*” (despacho rápido y simplificado de mercancías). Complementariamente, la Zona de Procesamiento de Exportación de Ceará (ZPE-CE) —primera zona franca de exportación operativa del país— ofrece suspensiones y exenciones de ICMS, impuesto sobre productos industrializados (IPI), PIS/Pasep y Cofins.

El marco normativo quedó establecido en septiembre de 2023 con la Ley estadual 18.459/2023, que instituyó la Política de Hidrógeno Verde y Sostenible (PEHV). La norma fija objetivos de participación creciente del hidrógeno en la matriz energética, impulsa la I+D, incentiva la neoindustrialización verde y, de modo explícito, asocia la nueva economía a la reducción de la pobreza energética. Entre los incentivos subnacionales figuran:

- Exenciones eléctricas en el área CPE-2 —tarifa cero para energía renovable consumida internamente en procesos de electrólisis.
- Créditos fiscales reembolsables administrados por el histórico Fondo de Desenvolvimento Industrial (FDI), que se acumulan a las ventajas de la zona franca.
- *Fast-track* ambiental y licenciamientos simplificados para proyectos elegibles bajo la PEHV.

En el plano federal, la Ley 14.990/2024 puso en marcha el Programa de Hidrógeno Bajo en Carbono y el régimen fiscal Rehidro, que prevé 18.300 millones de reales brasileños en incentivos (2028-2032). Además, el Consejo Nacional de Zonas Francas avaló la instalación de la planta de Fortescue en Pecém, decisión que confirmó la alineación entre la estrategia estadual y la Misión 5 (Bioeconomía, descarbonización y transición energética) del programa Nova Indústria Brasil.

La política ya se tradujo en 40 memorandos de entendimiento con grupos internacionales, seis de los cuales derivaron en precontratos que suman compromisos potenciales por más de 8.000 millones de dólares. Fortescue Metals Group planea invertir 5.000 millones de dólares, iniciar operaciones en agosto de 2028 y generar más de 9.000 empleos directos e indirectos con cláusulas de contenido local e I+D+i. Otros acuerdos avanzados corresponden a AES Brasil, Casa dos Ventos/Comerc Eficiência y BP.

De acuerdo con la información que surge de las entrevistas, la diplomacia económica del estado combina misiones de prospección, presencia en ferias europeas de energía y un círculo virtuoso con las embajadas del Reino de los Países Bajos, Alemania y el Reino Unido, este último financiador del proyecto Pecém Verde (35 millones de dólares a través de Climate Investment Funds).

La formación profesional constituye —en la voluntad del gobierno subnacional— el pilar estratégico que atrae a los inversores<sup>35</sup>. El Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial Ceará inauguró el Centro de Excelência Prof. Jurandir Picanço y desplegó cinco trayectos de capacitación sobre instalación, operación y mantenimiento de electrolizadores, además de un posgrado en H<sub>2</sub> y PtX. Once mil estudiantes pasaron por cursos vinculados a energías renovables, previéndose la especialización en línea en electrólisis que el IFCE-Pecém lanzó en 2025. La Universidad Federal de Ceará incorporó un posgrado en energías renovables y su Parque Tecnológico organiza un laboratorio abierto para ensayos de electrolizadores, mientras la UNIFOR forma gestores de proyectos de hidrógeno.

La Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará —empresa pública vinculada a la Secretaría de Desenvolvimento Econômico— lidera la atracción de inversiones. El Consejo Estadual de Gobernanza y Desarrollo del Hidrógeno Verde, creado por la Ley 18.459, coordina directrices y evalúa políticas, integrando instancias clave de gobierno y, de forma consultiva, a la Federación de Industrias del Estado de Ceará y entidades empresarias.

La secretaría no dispone de presupuesto adicional para políticas de incentivos; su función es diseñar, articular y monitorear instrumentos. La inversión corresponde a actores federales, multilaterales y privados. Esa gobernanza se apoya en mesas de diálogo con cámaras sectoriales, sindicatos y universidades, donde se ajustan métricas de contenido local y se definen nuevos incentivos.

El alineamiento multinivel quedó reflejado en algunos logros concretos: la planta de Fortescue obtuvo la primera autorización federal para operar en una zona franca y Ceará es el único estado brasileño seleccionado en H<sub>4</sub>D: Hydrogen for Development del Banco Mundial (4.000 millones de dólares para pilotos). El *hub* ingresó en la Plataforma Brasileña de Inversiones Climáticas y Transformación Ecológica, diseñada para articular financiamiento verde y acelerar permisos.

No obstante, en entrevistas se enfatiza que el cuello de botella es la transmisión: los parques eólico-solares cearenses ya producen electricidad a costos competitivos, pero requieren nuevas líneas de 500 kilovoltios para evacuar gigavatios adicionales. El gobierno estadual presiona ante el Ministerio de Minas y Energía para priorizar licitaciones, consciente de que la competitividad del *hub* depende de conectar generación con electrólisis y puertos sin cuellos de botella.

En menos de cuatro años Ceará diseñó una política industrial para el hidrógeno verde: ancló el proyecto en un puerto con régimen de zona franca, aprobó una ley específica, alineó incentivos fiscales estatales y federales, firmó acuerdos privados multimillonarios y puso en marcha una estrategia de formación que ya capacitó a más de 11.000 personas. Ese entramado institucional le otorgó ventaja de primer movimiento frente a otros estados brasileños.

Entre los desafíos se destacan la ampliación de la red de transmisión para integrar gigawatts adicionales de eólica-solar, la coordinación de calendarios de obras portuarias con el desarrollo de la industria, los requisitos de contenido local ante las demandas de competitividad exportadora y la regulación federal que homologue estándares de certificación de hidrógeno bajo en carbono. A pesar de estos desafíos, Ceará ofrece la perspectiva más dinámica de proyección de desarrollo de su sector renovable para la transición energética brasileña.

## **8. Políticas de desarrollo productivo en el estado de Amazonas: instituciones y gobernanza multinivel**

Durante medio siglo la Zona Franca de Manaus ha sido un programa de enclave industrial intensivo en insumos importados. De manera reciente, han emergido nuevas políticas que propugnan un viraje hacia

---

<sup>35</sup> Véase más información en <https://www.ceara.gov.br/2023/12/05/cadeia-do-hidrogenio-verde-preve-serie-de-aco-es-para-garantir-qualificacao-profissional-no-ceara/>.

la bioeconomía, cimentada en tres leyes que refunden la política productiva alrededor del bosque. Por un lado, la Ley 4419/2016 – Matriz Económico-Ambiental y de Bioeconomía, promulgada cuando la discusión sobre nuevas economías forestales apenas comenzaba, definió por primera vez la bioeconomía amazónica como el conjunto de actividades de producción, fomento, distribución y consumo de bienes y servicios derivados de la socio-biodiversidad. Entre sus principios rectores destaca la valoración de la diversidad biológica como capital natural, el reparto justo de beneficios con pueblos indígenas y comunidades tradicionales y el respeto al conocimiento tradicional asociado junto a la obligatoriedad de licenciamiento ambiental y trazabilidad.

La matriz bioeconómica identificó 25 productos (açai, castaña, pirarucu, aceites esenciales, fitomedicamentos, resinas, madera, entre otros) y dispuso que la Secretaría de Desarrollo Económico elabore planes de negocio para cada una. Para ello, habilitó la creación de líneas fiscales, crediticias y de compras públicas verdes; ordenó reservar hasta un 5% de la recaudación del Fondo de Fomento Turístico-Industrial para innovación biobasada; estableció la exigencia de I+D local en proyectos que usen recursos forestales. Su gobernanza recayó en el Consejo Estratégico de la Matriz Económica-Ambiental, con participación de 10 secretarías, la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (agencia estadual de fomento a la investigación científica y tecnológica), la Superintendência da Zona Franca de Manaus (entidad federal que administra la zona franca), universidades y dos sillas rotativas para organizaciones indígenas y empresarias.

El segundo instrumento jurídico ha sido la Ley 7.302/2025, que giró en torno a cuatro grandes ejes:

- i) Economía circular y complejo bioindustrial: incorpora el concepto de ciclo cerrado de materiales, fija meta de elevar del 2% al 20% la participación de la sociobiodiversidad en el valor agregado del Polo Industrial Manaus para 2032 y crea la figura del Complejo Bioindustrial de Manaus como paraguas de los nuevos clústeres.
- ii) Introdujo nuevos instrumentos de estímulo tales como bonos de innovación para pymes forestales; un mecanismo de compras públicas con margen de preferencia del 25% para bioproductos; conformó un fondo de inversiones con capital semilla público-privado y una certificación “Made in Floresta” con puntaje extra en licitaciones.
- iii) Estableció que los incentivos fiscales se amplíen a cooperativas, asociaciones y microempresas comunitarias, reconociendo la copropiedad intelectual de variedades cultivadas por pueblos tradicionales.
- iv) Generó nuevos esquemas de monitoreo y transparencia mediante la creación de un tablero de indicadores (deforestación evitada, carbono acumulado, empleo verde, reparto de beneficios) actualizado en portal de datos abiertos y auditado por una cámara técnica de la Universidade do Estado do Amazonas y la Universidade Federal do Amazonas.

Finalmente, la Ley 7.526/2025 – Estrategia Estadual de Bioeconomía ha funcionado como paraguas programático estableciendo diez objetivos (uso regenerativo de la biodiversidad, agregación local de valor, reducción de desigualdades territoriales, neutralidad de carbono, equidad de género y étnica, innovación 4.0, entre otros), ordenando revisiones cuatrienales y creando el Consejo Estadual de Bioeconomía, un ente más amplio que el consejo de la Matriz (incluyendo municipios, bancos públicos, el BID-Lab, el Centro de Biotecnologia da Amazônia y sedes de cooperativas). Asimismo, estableció dos herramientas clave: i) el Plan Estadual de Bioeconomía, documento operativo con metas, cronograma y fuentes de recursos; la versión preliminar (2024-2030) mapeó 44 cadenas, priorizando 14; ii) el mecanismo de Colaboración Ciencia-Industria – ventanilla única que vincula PPBioeconomía (obligación de I+D del Polo Industrial Manaus) con proyectos de universidades e institutos como el Centro de Biotecnologia da Amazônia.

Con este trípode legal, Amazonas busca diversificarse de un régimen de manufactura basado en beneficios fiscales nacionales a una estrategia de desarrollo endógeno conservando bosque, promoviendo ciencia local y movilizando la potencia de la Zona Franca para financiar innovación bioindustrial. La legislación articula conservación, conocimiento tradicional y generación de renta local. La Estrategia Estadual fija principios —uso sostenido, respeto a saberes indígenas, innovación abierta— y habilita incentivos fiscales, crediticios y administrativos para empresas, cooperativas y asociaciones comunitarias que se inserten en cadenas de valor forestales sostenibles.

Estos instrumentos operan de forma complementaria: la empresa del Polo Industrial de Manaus invierte su cuota fiscal vía PPBioeconomía, la universidad recibe fondos BIO CT&I para probar bioprocesos, la cooperativa obtiene microcrédito AMABIO y el proyecto pasa por Sinapse antes de llegar al mercado (véase el cuadro 5). La estrategia recurre a un esquema multinivel de recursos: a nivel estadual, el FDI nutre a proyectos piloto; a escala nacional, el BNDES-Verde ofrece líneas ligadas a la Misión 4 (transformación digital y productividad) del programa Nova Indústria Brasil; y a escala global, AMABIO incorpora capital europeo y *know-how* de AFD, y Sinapse, del BID. Ese diseño refleja el interés en las cadenas amazónicas que excede el presupuesto estadual y requiere apoyo internacional para atraer inversión privada.

**Cuadro 5**  
**Instrumentos de política y de fomento en Amazonas**

<b>Instrumento</b>	<b>Naturaleza</b>	<b>Entidad responsable</b>	<b>Finalidad/público objetivo</b>
Programa Prioritário de Bioeconomía (PPBioeconomía)	Canalización de I+D+i obligatorio del PIM	Superintendência da Zona Franca de Manaus /Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (gestor)	Redirige las inversiones que exige la Ley de Informática hacia proyectos biobasados desarrollados por ICT, incubadoras y <i>start-ups</i>
BIO CT&I – FAPEAM	Subvención a investigación	Fundación de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas	Financia hasta diez proyectos (1,7 millones de reales brasileños) en biorremediación, biología sintética y sistemas productivos sostenibles
Fondo de Desenvolvimento Industrial (FDI) + PROVIN / PIER / PROADE	Incentivos fiscales y crediticios	Agência de Desenvolvimento do Amazonas (Adece)	Postergación de ICMS y créditos blandos para industrias que incorporen insumos forestales o procesos circulares
AMABIO (Banco da Amazônia + AFD)	Línea de crédito y asistencia técnica internacional	Banco da Amazônia	80 millones de euros para cadenas de valor bioeconómicas en Amazonía Legal; incluye cooperativas y mipymes
Sinapse da Bioeconomía – BID Lab	Capital semilla y preincubación	BID Lab/Instituto Dados	50.000 reales brasileños no reembolsables a ideas de negocio que preserven el bosque y escalen el mercado

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Gobierno de Amazonas.

El Plan Estadual de Bioeconomía mapeó 44 cadenas; las autoridades estaduais priorizaron 14 de ellas para la atracción de inversiones vinculadas a alimentos, cosméticos y madera. El cuello de botella histórico, la escala y capacidad de comercialización, se aborda con la plataforma Amazônia Agroflorestral del Instituto Dados y con el apoyo de BID Lab a mipymes y emprendimientos comunitarios. Se han presentado algunos casos de éxito como la Pimienta Baniwa, producida y embotellada por asociaciones indígenas de mujeres y demandada por chefs de alta cocina, que muestran el potencial de marcas con narrativa socioambiental. La política estadual toma como hoja de

ruta el diagnóstico del Ministerio de Industria del Brasil, cuyo mapeo sugiere adoptar herramientas de logística y certificación, para convertir a Amazonas en líder de la oferta mundial en productos como castaña y cacao premium.

El gobierno estadual articula con la Fundación FAPEAM, que financia posgrados y redes de laboratorio; el Centro de Biotecnología da Amazônia actúa como punto de encuentro entre industria y moléculas amazónicas y los campus de la Universidad do Amazonas multiplican líneas de investigación en bioinsumos, envases biodegradables y nutraceuticos. De manera simultánea, instituciones nacionales como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial Amazonas actualizan el currículo para operarios de biofábricas y el SEBRAE capacita a cooperativas sobre trazabilidad y normas sanitarias de la Unión Europea.

El Consejo Estratégico de la Matriz Económica-Ambiental y de Bioeconomía —con representación estadual, empresarial y municipal— define prioridades y monitorea metas. Los grupos de trabajo *ad-hoc* elaboran planes por bioma y por unidad de conservación; el Grupo de Trabajo coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente y financiado por el banco alemán KfW mediante el programa Floresta em Pé es el primero en articular capacitación, logística y monitoreo para negocios comunitarios dentro de áreas protegidas.

La bioeconomía es una de las seis misiones del programa Nova Indústria Brasil, cuyo enfoque es la articulación entre los objetivos de desarrollo económico y el combate a la deforestación. Sus metas —reducir al 30% las emisiones de CO<sub>2</sub> industriales por valor agregado y cuadruplicar el uso sostenible de la biodiversidad en la industria para 2033— convierten a Amazonas en un territorio prioritario de la planificación federal. El Ministerio de Industria eligió Manaus para lanzar el mapeo federal de bionegocios, el BNDES centralizó la ventanilla de líneas verdes y el BNDES-Verde ya financia pilotos de envases biodegradables en el PIM.

Esa convergencia crea una sinergia explícita entre combate a la deforestación (política climática) y desarrollo de la bioeconomía que podría potenciarse a partir de la política productiva local. La legislación reciente podría convertirse en un atractivo para generar complementariedades de política productiva multinivel, algo que parece reflejar las intenciones de las autoridades a nivel local. Sin embargo, hasta el momento, el gobierno federal ha priorizado la intervención directa de sus propias agencias y programas, con un enfoque *top-down* que ha privilegiado sobre otros de tintes más cooperativos.

Amazonas combina normas actualizadas, incentivos fiscales redirigidos, fondos federales y multilaterales, centros de I+D y un ecosistema de emprendimientos. El desafío inmediato es integrar la ingeniería del PIM con la diversidad de cadenas forestales, garantizar trazabilidad para mercados exigentes y escalar las capacidades productivas ligadas al patrimonio natural amazónico. El recorrido es, hasta el momento, incipiente, si bien se verifica un salto en la sofisticación de las herramientas de intervención y en el aprovechamiento de programas y prioridades existentes a nivel nacional e internacional.

## 9. Jalisco: empleabilidad y alta tecnología

El estado de Jalisco ha emergido como una referencia en la planificación e implementación de políticas de desarrollo productivo en México, consolidando un enfoque integral basado en el impulso a la innovación, la empleabilidad, el desarrollo de talento y la transición energética. Jalisco articula sus políticas productivas mediante un Gabinete Económico compuesto por seis secretarías estatales (economía, innovación, trabajo, energía, educación superior, entre otras) y una dirección de planeación que coordina el diseño, monitoreo y evaluación de las iniciativas. El modelo se apoya en la cuádruple hélice (gobierno, sector privado, academia y sociedad civil) y se institucionaliza a través de consejos consultivos que deliberan sobre prioridades sectoriales, seguimiento presupuestario y diagnósticos compartidos.

Entre las políticas que referentes gubernamentales de Jalisco destacan como exitosas cabe señalar particularmente dos:

- i) Jalisco Tech Hub: lanzada en 2022 en el contexto de inicio de las estrategias *nearshoring* y de baja coordinación federal, esta política se constituyó como un fuerte posicionamiento de Jalisco ante el ecosistema global de alta tecnología. Apunta a consolidar un ecosistema que lleva más de 65 años de trayectoria, con énfasis reciente en semiconductores. La política integró infraestructura, desarrollo de talento, incentivos a la inversión y centros de investigación en alianza con universidades y centros nacionales (como el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, Unidad Guadalajara (Cinestav), la Universidad de Guadalajara (UDG), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (TEC de Monterrey).
- ii) Empleabilidad y desarrollo de talento. Esta segunda línea política aborda la formación con una visión sistémica, incorporando la revisión de planes de estudio, el impulso a la educación dual, la estructuración de mesas de vinculación con el sector privado y programas de incentivos a la contratación de aprendices. Se ejecuta en coordinación con sindicatos, empresas, universidades y autoridades educativas. La iniciativa fue tan significativa que dio lugar a una reforma de la Ley Estatal de Emprendimiento.

En los últimos tres años, el estado ha movilizado más de 4.000 millones de pesos (aproximadamente 200 millones de dólares) para las seis secretarías del Gabinete Económico, de los cuales 1.500 millones están dirigidos a programas públicos (incentivos y capacitación). La definición de prioridades surge del tamizaje que hacen los consejos consultivos al identificar proyectos y orientaciones sectoriales. Estas decisiones tienen una incidencia del 5% del presupuesto estatal total.

Durante los primeros tres años de implementación de la política de alta tecnología no existió apoyo federal directo. Sin embargo, con el lanzamiento del Plan México se logró incluir a Jalisco como sede de centros de investigación federalizados en semiconductores. El estado concentra el 70% de las empresas de este rubro en México y ha comenzado a recibir inversiones de empresas como Foxconn, Nvidia (a través de socios locales) y ACE Group (Provincia China de Taiwán).

La agenda de crecimiento 2024-2030 (conocida como Plan Jalisco) integra 11 políticas sectoriales: alta tecnología, empleabilidad, energía, paz laboral, entretenimiento, escuela regulatoria, campo sustentable, entre otras. Cada una cuenta con diagnósticos basados en datos empíricos, líneas de acción consensuadas, metas y métricas cuantificadas hasta 2030 y consejos de gobernanza para seguimiento.

Una de las debilidades reconocidas fue la falta de focalización e intencionalidad en programas anteriores de encadenamiento productivo. Hoy, con apoyo federal, se alinea la estrategia para sustituir importaciones desde Asia en sectores como electrónica, semiconductores y agroindustria, para integrarlas en las cadenas de valor de América del Norte. Jalisco aparece como un nodo estratégico por su especialización, infraestructura y logística (proximidad al puerto de Manzanillo).

Jalisco se presenta como una “nueva California mexicana”, combinando: i) innovación y tecnología; ii) liderazgo nacional en agroindustria; iii) turismo diversificado (ciudad, cultura, gastronomía); iv) logística regional (nodo centro-Bajío-Occidente); e) industria del entretenimiento (segunda del país después de la Ciudad de México).

Los programas de política cuentan con planes de trabajo y métricas integradas al Plan Estatal de Desarrollo. La institucionalidad se ve fortalecida por la Ley Estatal de Planeación, que vincula prioridades políticas con asignaciones presupuestarias anuales. A partir de este marco analítico se mide la efectividad de los programas, se construyen estadísticas propias, se sistematiza el seguimiento y se ajustan acciones en función de la receptividad de los sectores.

Entre las fortalezas destacan un esquema de gobernanza con cuádruple hélice, la coordinación intersecretarial e intergubernamental, una visión de largo plazo con instrumentos normativos y una participación efectiva del sector privado. Entre los desafíos se reconoce la necesidad de alinear programas de encadenamiento a cadenas globales, expandir capacidades energéticas ante el crecimiento y continuar profesionalizando la gestión pública.

En síntesis, Jalisco constituye un caso relevante de planificación subnacional proactiva, con una estrategia que conjuga talento, tecnología y gobernanza territorial. El abordaje multinivel que articula políticas locales con la estrategia nacional abre nuevas oportunidades para replicar y escalar este modelo en otras entidades federativas de México y otros países de América Latina.

## **10. Políticas de desarrollo productivo en Veracruz: energía y logística en el istmo de Tehuantepec**

Si bien es uno de los estados de menor desarrollo relativo, Veracruz destaca por la diversidad de actividades productivas que incluyen agricultura tropical (café de altura, vainilla y piña), ganadería y pesca ribereña, turismo, un corredor petroquímico-energético que se extiende desde Coatzacoalcos hasta Minatitlán y un desarrollo logístico sumamente dinámico concentrado en el puerto de Veracruz.

Con esas características productivas, el gobierno estatal puso en marcha la Ley de Fomento Económico de Veracruz, que faculta al Consejo Estatal de Economía para declarar sectores prioritarios y, desde 2023, mantuvo en primera línea a la petroquímica, la energía, la logística portuaria y la metalmecánica ligada al petróleo. El corredor Coatzacoalcos-Istmo, definido por Pemex como el clúster petroquímico más importante de América Latina, figura desde entonces como ancla de la política industrial estatal.

La ley de fomento contiene un menú amplio de instrumentos como exenciones temporales del impuesto sobre nómina y de los derechos de uso de bienes públicos, cesión o arrendamiento preferencial de predios estatales y subsidio parcial de tasas de interés a través de fideicomisos mixtos. Cada apoyo se negocia mediante un convenio específico, condicionado a metas de empleo, sustitución de importaciones y encadenamiento con pymes veracruzanas.

Este paquete de beneficios se articuló con el lanzamiento por parte del gobierno federal del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec que Veracruz comparte con el estado de Oaxaca. Para los polos de desarrollo del bienestar asentados en el sur de Veracruz, el estado ofrece una exención total de impuestos propios durante los primeros tres ejercicios fiscales y una reducción del 50% para los tres siguientes; renuncia, además, a los cobros por licencias ambientales, sanitarias y de protección civil asociados a la instalación industrial, y creó la Comisión de Fomento a la Inversión, una ventanilla única con sede en Coatzacoalcos que articula trámites municipales, estatales y federales en plazos acotados. El paquete complementa los estímulos federales como la deducción acelerada de activos en seis años, crédito del 100% del impuesto sobre la renta los tres primeros ejercicios (50% los tres siguientes) y exención del IVA en la región.

Más allá del istmo, la Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario (SEDECOP) emplea incentivos *ad hoc* para plantas que acrediten impacto estatal como generación de empleo local, instalación de centros de I+D, integración de proveedores veracruzanos o apertura de mercado externo vía los puertos del golfo. En cada convenio se detallan cláusulas de permanencia mínima y preferencia por bienes y servicios locales para evitar fugas de valor.

La estrategia de promoción se apoya en dos frentes. Por un lado, se busca la construcción de la marca del estado como centro logístico y para su producción a nivel nacional, mientras que se adoptó una estrategia de promoción internacional. Así, en 2025 Veracruz desembarcó por primera vez en la Hannover Messe con un pabellón de metalmecánica y petroquímica. Al mismo tiempo, la Subsecretaría

de Comercio Exterior de la SEDECOP despliega talleres de exportación y productos con denominación de origen. La vainilla de Papantla y el café de altura encabezan una canasta de productos diferenciados que el estado promueve.

En materia de formación, en el terreno técnico opera el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Veracruz con 20 unidades regionales que ofrecen soldadura, mecánica industrial, electrónica, logística portuaria y cursos a la medida en convenios con empresas; desde 2024 el Instituto beca hasta con el 100% a mujeres jefas de hogar y a jóvenes sin empleo. En la franja universitaria la Universidad Veracruzana —con cinco campus— cubre ingeniería petrolera, química, industrial y alimentos; junto con los tecnológicos federales de Veracruz, Orizaba y Poza Rica, participa en programas de educación dual y en el Clúster de Energía e Innovación, donde Petróleos Mexicanos y el Instituto Tecnológico de Boca del Río capacitan talento en *software* para yacimientos inteligentes.

En ciencia y tecnología destacan el Instituto de Ecología, centro CONACYT<sup>36</sup> especializado en biotecnología y servicios ecosistémicos, y el Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, que canaliza fondos estatales y federales hacia proyectos de agroindustria, materiales poliméricos y logística verde.

La SEDECOP actúa como órgano rector; el Consejo Estatal de Economía está integrado por el gobierno, cámaras empresariales, academia y sociedad civil, define sectores y prioriza incentivos. Para dar capilaridad, se han creado Consejos Regionales de Economía donde municipios y representantes empresariales afinan agendas locales. La Ventanilla Única de Gestión Empresarial—interconectada con plataformas federales—busca reducir los tiempos de apertura de negocios.

La política veracruzana se enlaza con la estrategia federal de neoindustrialización. El corredor Istmo aún incentivos estatales y federales; la rehabilitación de la refinería Lázaro Cárdenas y los proyectos eólicos del sur son una parte relevante de la meta nacional de soberanía energética y de incremento de renovables con participación estatal del 54%; la ampliación del puerto de Veracruz y el tren interoceánico corredor Golfo-Pacífico, incluidos en el paquete de infraestructura del Plan México, anclan la logística que el estado ofrece a potenciales armadoras y fabricantes de autopartes. La banca de desarrollo (Bancomext, Banobras y Nacional Financiera)— se ha comprometido a cofinanciar parques industriales y terminales especializadas.

Veracruz dispone de un marco legal que permite combinar estímulos fiscales locales con un paquete más amplio de incentivos federales. Cuenta con una importante infraestructura portuaria y un importante clúster energético y petroquímico que pueden servir como vector para escalar capacidades productivas incipientes, sobre todo en petroquímica y manufactura metalmecánica. Si se logra sincronizar obra pública federal, incentivos federales y locales y capital humano, Veracruz puede consolidarse como un polo productivo relevante a nivel regional en las actividades mencionadas.

## **11. Políticas de desarrollo productivo en Chihuahua: gobernanza multinivel y protagonismo del sector privado**

Desde la década de 1980, Chihuahua consolidó una plataforma de manufactura de exportación que se apoya en cinco grandes sectores: automotriz-autopartes, aeroespacial, electrónicos y dispositivos médicos, metalmecánica y agroindustria. Esa matriz fue reconocida como prioritaria por el Decreto 57/2010 y ratificada por la Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico (SIDE), órgano rector de la política industrial estatal.

---

<sup>36</sup> Los centros CONACYT ahora forman parte del Sistema de Centros Públicos de Investigación (CPI) y están bajo la coordinación de la recién creada Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), que sustituyó al CONACYT.

Entre los principales instrumentos de políticas de desarrollo productivo destaca el Decreto 57/2010, que autoriza al ejecutivo a conceder, caso por caso, reducciones de hasta un 100% en el impuesto sobre nóminas y condonaciones equivalentes en derechos del Registro Público de la Propiedad. Los beneficios se reservan a proyectos de alto valor tecnológico que generen empleo, desarrollen proveedores locales e incluyan en su plantilla personas con discapacidad, mayores de 40 años o pensionados. La SIDE y la Secretaría de Hacienda evalúan el impacto y formalizan convenios bianuales de seguimiento.

Asimismo, la SIDE, a través de su Dirección General de Industria, coordina el monitoreo de plantas, ampliaciones y nuevas instalaciones; gestiona programas de fomento al empleo y dirige esquemas de desarrollo de proveedores que enlazan grandes empresas con pymes locales mediante encuentros de negocios y asistencia técnica para certificaciones. La Promotora para el Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua (PRODECH) funge como agencia de atracción de inversiones y administra parques públicos. Entre 2023-2024 encabezó misiones en París (Paris Air Show) y Detroit, posicionando al estado en cadenas aeroespaciales y automotrices. En el frente exportador, la SIDE trabaja con Bancomext y la Secretaría de Economía federal para que las empresas chihuahuenses participen en ferias y reciban asesoría en requisitos técnicos. Algunos organismos como INDEX Chihuahua respaldan la estrategia.

La oferta educativa de Chihuahua suma más de 3.100 personas egresadas anuales en carreras afines al sector aeroespacial y 3.500 en disciplinas automotrices; el sector de Tecnologías de Información aporta unos 800 ingenieros informáticos cada año. El Centro de Entrenamiento en Alta Tecnología, organismo estatal con sedes en Chihuahua, Juárez y Cuauhtémoc, diseña cursos junto con la industria y opera con el modelo de educación dual. Universidades como la Universidad Autónoma de Chihuahua, el Tecnológico de Chihuahua y la Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez articulan prácticas, estancias y proyectos de I+D con empresas.

En materia de investigación, destaca el Centro de Investigación en Materiales Avanzados, que transfiere desarrollos a los sectores automotriz, aeroespacial y minero. El Instituto de Innovación y Competitividad coordina el Fondo Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Consejo General de Ciencia, Tecnología e Innovación para alinear proyectos con la estrategia sectorial.

Chihuahua se caracteriza por su tradición de participación del sector privado en las políticas de desarrollo productivo, a través de la asociación civil Desarrollo Económico del Estado de Chihuahua, A.C. (DESEC). Fundada en 1973, hoy impulsa la agenda Chihuahua Futura (economía del conocimiento, resiliencia y sustentabilidad). La DESEC diseñó los primeros parques industriales y alberga la iniciativa Chihuahua Cluster City, que consiste en ocho clústeres formales (aeroespacial, automotriz, agroindustrial, tecnologías de información, metalmecánico, construcción, minero y vitivinícola) que reúnen más de 700 empresas, centros académicos y dependencias estatales. Cada clúster cuenta con un gerente profesional, un plan estratégico y mesas técnicas donde se detectan brechas en materias de proveedores, se coordinan capacitaciones y se diseñan proyectos de innovación colaborativa.

El estado articula sus incentivos con el Decreto Federal de Estímulos a la Relocalización (enero de 2025); la depreciación acelerada de activo fijo y la ventanilla digital nacional convergen con la exención estatal de nómina, ofreciendo un doble beneficio a nuevas plantas. Chihuahua participa, además, en la mesa federal para la creación de cien parques industriales y se han propuesto ampliaciones en Juárez, Chihuahua capital y Cuauhtémoc. En innovación, la iniciativa Chihuahua Futura se alinea con los proyectos nacionales de drones y semiconductores coordinados por la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación.

La política de desarrollo productivo de Chihuahua se apoya en un paquete fiscal competitivo, una agencia de promoción (PRODECH) y una organización empresarial (DESEC) que articula ocho clústeres sectoriales. Esa doble gobernanza público-privada ha permitido sostener la llegada de nuevas

manufacturas y centros de I+D en la última década. Los desafíos inmediatos pasan por profundizar la proveeduría local en cadenas globales, acelerar la digitalización de pymes y mantener la coordinación con la agenda federal de relocalización.

## 12. Logística y movilidad en Nuevo León: infraestructura y dinámica productiva

Nuevo León redefinió sus políticas de desarrollo productivo al colocar la infraestructura y la movilidad en el centro de la estrategia. En su plan 2021-24, el estado concibió las obras como palancas para la relocalización industrial, la integración logística y la cohesión territorial. La estrategia quedó anclada en el Programa Sectorial de Movilidad y Planeación Urbana 2022-2027 y en la nueva Constitución estatal, que reconoce la movilidad y la equidad territorial como derechos fundamentales.

En la mirada de las autoridades, cuatro grandes intervenciones concentran el esfuerzo inversor:

- Líneas 4, 5 y 6 del Metro de Monterrey, diseñadas para duplicar la cobertura del sistema masivo y reducir los tiempos de traslado en el corredor Apodaca-Santa Catarina. Tren Suburbano: 78,5 km de vía férrea que enlazarán Santa Catarina con el aeropuerto, con capacidad para 250.000 pasajeros diarios y beneficios ambientales directos.
- Carretera Interserrana: autopista A4 de 81 km y cuatro carriles que conecta el centro del país con los cruces de Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, reduciendo costos logísticos y abriendo la región sur —históricamente rezagada— al *nearshoring*.
- Carretera La Gloria-Colombia: 107,7 km ya operativos que enlazan la MEX-085 y la MEX-002, mejoran el acceso al Puente Colombia y recortan los tiempos de exportación hacia Texas.

A esto se suman obras complementarias como la modernización del Sistema Integral de Tránsito Metropolitano, por la que se ha promovido el uso intensivo de herramientas digitales y sistemas de información georreferenciada, que permiten observar en tiempo real el comportamiento de rutas, frecuencias y flujos vehiculares facilitando la toma de decisiones basadas en evidencia.

El programa se financia con un conjunto de recursos estatales, fondos federales y capital privado: i) el presupuesto estatal prioriza proyectos con mayor rentabilidad logística y social; ii) convenios con instituciones nacionales como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) y la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes amplían la capacidad fiscal y generan alineamientos con las agendas federales; iii) licitaciones internacionales con financiamiento mixto y esquemas respaldados en ingresos futuros (peajes y tarifas) permiten acelerar la ejecución sin comprometer la sostenibilidad financiera a mediano plazo. La ejecución recae en organismos técnicos. La Secretaría de Movilidad y Planeación Urbana e Instituto de Movilidad y Accesibilidad utilizan tableros de control, auditorías externas y evaluación de desempeño para monitorear la calidad.

A nivel federal, los proyectos se articulan con la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, FONADIN, BANOBRAS y la Agencia Nacional de Aduanas; este es un esfuerzo que ha consolidado a Nuevo León como nodo logístico binacional en los flujos de comercio exterior. El gobierno articula los proyectos también con los 51 municipios en mesas técnicas y convenios de coejecución que han permitido extender las rutas transmetro y llevar obras viales a zonas suburbanas y rurales.

El gobierno estatal ha construido vínculos activos con cámaras empresariales como la Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga, así como con universidades como la Universidad Autónoma de Nuevo León, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad de Monterrey en la definición de prioridades de inversión, programas de educación dual y diagnósticos de infraestructura ante el

*nearshoring*. Asimismo, los procesos de consulta con la sociedad civil aportan legitimidad y conocimiento a los diseños de ruta y a los indicadores de impacto.

Se resalta la importancia de la visión de largo plazo, con planes maestros multianuales y el marco jurídico de la nueva Constitución Política del Estado. Esta base normativa ha permitido dar continuidad institucional a proyectos complejos y garantizar su ejecución más allá de ciclos políticos. Otro hallazgo clave ha sido el valor de los mecanismos de participación, diálogo intersectorial y colaboración público-privada, que han enriquecido la resiliencia del diseño institucional y favorecido la apropiación social de las políticas, así como el uso de esquemas financieros flexibles para superar restricciones presupuestarias. Nuevo León es uno de los distritos con mayor captación de inversión extranjera directa, y uno de los destinos más favorecidos por la relocalización de inversiones en América del Norte. El desarrollo de infraestructuras críticas ha contribuido con la competitividad logística del estado, incluyendo las conexiones terrestres con los Estados Unidos, principal mercado de exportación.

Entre los desafíos identificados persisten las brechas territoriales entre la zona metropolitana de Monterrey y las regiones norte y sur del estado, que requiere una política más activa de redistribución de infraestructura y servicios; la integración de criterios ambientales ante las presiones derivadas de la expansión industrial; y la consolidación de las capacidades técnicas municipales, la profesionalización del servicio público y la aplicación de prácticas de evaluación, así como la responsabilidad fiscal para sostener los esquemas de inversión en el largo plazo ante las restricciones presupuestarias. Nuevo León muestra un modelo de intervención subnacional que integra planeamiento territorial, movilidad e infraestructura como vectores productivos, combinando esquemas de financiamiento y gobernanza colaborativos dirigido a reforzar su protagonismo en la geografía industrial de América del Norte.

## **B. Análisis de capacidades TOPP y abordaje modular del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo**

El examen de los 12 casos de políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional permite extraer aprendizajes relevantes a partir de dos dimensiones analíticas: las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) y los nueve módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo (véase el recuadro 4). Mientras que en los apartados anteriores se ofreció un análisis individual de cada experiencia, en este se presenta una síntesis que busca resaltar las principales convergencias y divergencias, así como el grado de maduración institucional de los distintos procesos.

### **Recuadro 4**

#### **Las capacidades TOPP y los nueve módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo subnacionales**

Las capacidades TOPP y los nueve módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo subnacionales conforman un marco analítico integrado para evaluar y fortalecer la acción pública a escala provincial, estatal o municipal. El enfoque TOPP se refiere a una conceptualización elaborada por la CEPAL que identifica cuatro dimensiones interdependientes de las capacidades institucionales locales (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014; Williner y Martínez, 2025): i) técnicas: competencias analíticas y de gestión para formular diagnósticos, diseñar instrumentos y evaluar resultados; ii) operativas: capacidad de ejecución, articulación institucional y gestión cotidiana de proyectos y programas; iii) políticas: habilidad para construir consensos, coordinar actores públicos y privados y asegurar continuidad de las políticas a partir del liderazgo público en estrategias intersectoriales y multinivel; iv) prospectivas: visión estratégica de largo plazo, anticipación de tendencias tecnológicas, productivas y ambientales en el ámbito local, nacional e internacional, adaptabilidad, planificación prospectiva y alineamiento con escenarios internacionales.

Estas capacidades permiten explicar por qué algunos territorios logran consolidar ecosistemas productivos dinámicos mientras otros permanecen rezagados, al tiempo que se ofrece una guía para reducir asimetrías. El modelo de nueve módulos, por su parte, describe las fases por las que atraviesan las políticas de desarrollo productivo, desde su gestación hasta su evaluación y reformulación (Kulfas, 2026):

- i) Tipificación y diagnóstico de la jurisdicción
- ii) Definición de objetivos, sectores y acciones transversales
- iii) Inventario de recursos
- iv) Convocatoria y gobernanza multiactor
- v) Articulación con el nivel nacional
- vi) Instrumentos y mejora de la caja de herramientas
- vii) Criterios de éxito, indicadores y hoja de ruta
- viii) Implementación, lanzamiento y comunicación
- ix) Monitoreo, evaluación y aprendizaje

La interacción entre las capacidades TOPP y estos nueve módulos permite evaluar de forma integral la madurez de las políticas subnacionales, detectar cuellos de botella institucionales y orientar estrategias de fortalecimiento para un desarrollo productivo más equilibrado y sostenible.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Kulfas, M. (2026). *Políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional: fundamentos, instituciones y gobernanza comparada en la Argentina, el Brasil y México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/CEPALMEX-2026-2S>; Dini, M., Oddone, O. y Rodríguez Vázquez, H. (2024). Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/7). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68859-guia-diseno-programas-proyectos-subnacionales-desarrollo-productivo>; Williner, A. y Martínez, M. F. (Coord.) (2025). Enfoques y herramientas para la creación de políticas de desarrollo territorial: capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) y perspectivas transversales. *Serie Desarrollo Territorial* (24) (LC/TS.2025/2). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81351-enfoques-herramientas-la-creacion-politicas-desarrollo-territorial-capacidades>.

Las capacidades técnicas exhiben una heterogeneidad significativa. Los casos como los de São Paulo, Córdoba y Jalisco exhiben capacidades técnicas altas, con ecosistemas de innovación, capital humano calificado y articulación universidad-empresa-Estado. En cambio, experiencias basadas en recursos naturales muestran capacidades técnicas medias o dependientes de transferencia tecnológica externa, lo que restringe la diversificación y el aprendizaje local. Las capacidades operativas tienden a ser sólidas en los territorios con estructuras institucionales consolidadas y gestión pública profesionalizada. Córdoba, Pernambuco, Jalisco y Nuevo León son ejemplos de buena ejecución, continuidad de programas y coordinación interinstitucional. En contraste, las provincias o los estados con políticas de desarrollo productivo ancladas en recursos naturales presentan limitaciones operativas por dependencia fiscal, falta de cuadros técnicos estables o rotación de equipos.

Las capacidades políticas aparecen más sólidas en aquellas jurisdicciones donde se han institucionalizado mecanismos de gobernanza multinivel y espacios de articulación público-privada. Córdoba, Pernambuco y Nuevo León son ejemplos de esquemas que han logrado construir arreglos relativamente estables de coordinación entre actores, mientras que Neuquén y Ceará exhiben desafíos organizativos asociados a la elevada dependencia de rentas de los recursos y a la dificultad de sostener políticas más allá de coyunturas favorables.

Finalmente, las capacidades prospectivas son, en general, el componente más débil del conjunto. Algunos casos como Jalisco, San Pablo, Ceará y Nuevo León integran visiones de largo plazo o estrategias de innovación tecnológica y sostenibilidad con una mirada prospectiva y anticipatoria. La mayoría de las jurisdicciones mantiene un horizonte de planeamiento corto o subordinado a la coyuntura política o al ciclo del recurso.

El balance evidencia que las políticas de desarrollo productivo subnacionales más maduras combinan altas capacidades TOPP con una secuencia consolidada del ciclo de vida (diagnóstico-implementación-evaluación-aprendizaje). Cuando las políticas se sustentan en instituciones robustas y visión estratégica, se genera aprendizaje y sostenibilidad; cuando dependen de rentas o incentivos coyunturales, permanecen frágiles y vulnerables a los cambios políticos.

El análisis del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo muestra, asimismo, distintos grados de avance. La mayoría de las experiencias se ubican en fases intermedias, correspondientes a la implementación y consolidación de políticas. Córdoba, Pernambuco y Jalisco han logrado trascender esa etapa, incorporando procesos de evaluación y ajuste que les otorgan capacidad de aprendizaje institucional. En Neuquén y Santa Cruz, en cambio, las iniciativas permanecen en una fase más inicial, centrada en la implementación de políticas vinculadas a sectores estratégicos, pero con limitada proyección de largo plazo.

Finalmente, los casos de Ceará y Nuevo León constituyen ejemplos de renovación de estrategias: en el primero, con la reorientación hacia la agenda del hidrógeno verde, y en el segundo, con la redefinición de la infraestructura logística como plataforma de competitividad regional. Con el fin de sistematizar estas observaciones, en el cuadro 6 se presenta una comparación de los 12 casos en función de sus principales características centrales, sus capacidades TOPP y los módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo.

**Cuadro 6**  
**Características generales, capacidades TOPP y evaluación del grado de implementación de los nueve módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo en los 12 casos de estudio**

Caso	Breve descripción	Aspectos más importantes	Capacidades TOPP	9 fases del ciclo de políticas de desarrollo productivo
Córdoba (Argentina)	Consolidación de clústeres industriales y tecnológicos con fuerte base institucional	Coordinación universidad-empresa-Estado; programas de innovación; atracción de IED	Técnicas y operativas altas; prospectivas medias; políticas fuertes por continuidad institucional	Fases 1-7 consolidadas; desafíos en 8 (evaluación) y 9 (ajustes)
Santa Fe (Argentina)	Desarrollo en biotecnología y agroindustria avanzada	Enfoque en innovación científica; apoyo de centros académicos; alianzas público-privadas	Técnicas y prospectivas altas; políticas estables; operativas fuertes	Fases 1-8 avanzadas; pendiente institucionalizar fase 9
Neuquén (Argentina)	Diversificación frente al auge hidrocarburífero	Gestión de rentas de Vaca Muerta; búsqueda de diversificación productiva	Técnicas medias; políticas y prospectivas limitadas; dependencia de recursos naturales	Fases 1-5 desarrolladas; rezagos en 6-9
Santa Cruz (Argentina)	Uso de recursos naturales con incipiente diversificación	Captación de rentas mineras y petroleras; intentos de valor agregado local	Operativas bajas; prospectivas limitadas; políticas dependientes de coyuntura	Fases 1-4 activas; grandes desafíos en 5-9
Pernambuco (Brasil)	Complejo industrial-portuario de la SUAPE y Puerto Digital	Enfoque en logística e innovación digital; coordinación con el programa Nova Indústria Brasil	Técnicas y políticas fuertes; prospectivas medias	Fases 1-7 implementadas; evaluación (8) incipiente
São Paulo (Brasil)	Centro industrial más avanzado de la región	Políticas sofisticadas en salud, automotriz y tecnología; fuerte articulación universidad-empresa	Altas en las cuatro dimensiones TOPP	Fases 1-9 presentes; modelo de referencia regional
Ceará (Brasil)	Hub de hidrógeno verde en Pecém	Innovación energética; cooperación internacional; articulación público-privada	Técnicas y prospectivas altas; operativas en expansión; políticas consolidadas	Fases 1-6 avanzadas; evaluación (8) en desarrollo
Amazonas (Brasil)	Zona Franca de Manaus y diversificación incipiente	Incentivos fiscales; articulación con Nova Indústria Brasil; foco en sustentabilidad	Técnicas medias; operativas sólidas; prospectivas bajas	Fases 1-5 desarrolladas; rezagos en 6-9
Jalisco (México)	Ecosistema de alta tecnología y empleabilidad	Jalisco Tech Hub; coordinación cuádruple hélice; desarrollo de talento	Técnicas y prospectivas fuertes; políticas sólidas; operativas altas	Fases 1-8 activas; ajuste (9) en marcha

Caso	Breve descripción	Aspectos más importantes	Capacidades TOPP	9 fases del ciclo de políticas de desarrollo productivo
Veracruz (México)	Puerto y logística; diversificación productiva	Expansión portuaria; proyectos energéticos y logísticos; desafíos distributivos	Operativas medias; prospectivas limitadas; políticas inestables	Fases 1-5 cubiertas; rezagos en 6-9
Chihuahua (México)	Políticas de desarrollo productivo lideradas por el sector privado (DESEC)	Gobernanza multinivel con protagonismo empresarial; atracción de IED	Técnicas y operativas altas; políticas condicionadas por privados; prospectivas medias	Fases 1-7 desarrolladas; evaluación parcial (8)
Nuevo León (México)	Logística e infraestructura como motor productivo	Portafolio de proyectos logísticos; integración al T-MEC; foco en <i>nearshoring</i>	Técnicas y políticas fuertes; prospectivas altas; operativas sólidas	Fases 1-8 activas; ajuste (9) pendiente

Fuente: Elaboración propia.

La comparación evidencia que el desarrollo de políticas de desarrollo productivo subnacionales depende tanto de la densidad institucional como de la capacidad de los actores para sostener estrategias más allá de los ciclos económicos y políticos. Allí donde se combinaron capacidades TOPP robustas y una progresión sostenida en las fases del ciclo de vida, se alcanzaron experiencias más estables y con mayor potencial de aprendizaje. Por el contrario, en aquellos donde las políticas se anclaron casi exclusivamente en la explotación de recursos estratégicos sin un correlato institucional sólido, las políticas de desarrollo productivo permanecen frágiles, expuestas a los vaivenes de la coyuntura y con escasa capacidad de proyección hacia el futuro.

## C. Análisis DAFO y aprendizaje sobre gobernanza multinivel de las políticas de desarrollo productivo

La implementación efectiva de las políticas de desarrollo productivo en contextos federales como los de la Argentina, el Brasil y México requiere una articulación institucional compleja entre los distintos niveles de gobierno. El análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) que se presenta para estos tres países permite identificar patrones comunes y divergencias relevantes que condicionan el desempeño y la sostenibilidad de las estrategias productivas en el nivel subnacional. A partir de este diagnóstico se pueden definir algunos factores de éxito, desafíos estructurales y aprendizajes clave que contribuyen a una mejor gobernanza multinivel de las políticas de desarrollo productivo (véase el cuadro 7).

### 1. Debilidades: asimetrías estructurales y falta de institucionalización

Las debilidades identificadas son, en gran medida, de carácter estructural. En la Argentina, la alta dependencia de las transferencias nacionales y las asimetrías institucionales entre provincias limitan la autonomía de acción de muchas jurisdicciones. A ello se suman deficiencias en el monitoreo y evaluación de políticas, y tensiones interjurisdiccionales que suelen tener una impronta político-partidaria. El Brasil enfrenta disparidades regionales profundas, lo que evidencia heterogeneidad en las capacidades estatales para formular e implementar políticas de desarrollo productivo. Aunque hay experiencias exitosas, tienden a quedar aisladas si no existen mecanismos para su escalamiento y articulación con el gobierno federal.

México, a pesar de contar con estados proactivos, enfrenta una implementación incipiente de su estrategia nacional de desarrollo productivo. La debilidad técnica en estados con menor capacidad, así como la duplicación de esfuerzos entre niveles de gobierno, generan tensiones y prácticas ineficaces

que dificultan la convergencia territorial. Estas debilidades ponen de relieve la necesidad de reforzar los marcos institucionales, fortalecer las capacidades estatales subnacionales y construir consensos intergubernamentales estables que permitan alinear objetivos, instrumentos y recursos.

## **2. Amenazas: discontinuidades, fragmentación y tensiones políticas**

Las amenazas identificadas en los tres países comparten un rasgo común: la alta vulnerabilidad de las políticas productivas frente a los ciclos políticos, un problema que apareció de forma persistente en las entrevistas para el presente trabajo y que, a nivel nacional, se refleja en las discontinuidades descritas en las políticas productivas entre diferentes administraciones.

En la Argentina, la alternancia en los gobiernos, tanto a nivel federal como provincial, y la utilización de los recursos federales suelen generar discontinuidades y conflictos entre jurisdicciones. La ausencia de marcos nacionales estables para articular la acción multinivel agrava este escenario.

En el Brasil, la fragmentación de políticas es una amenaza latente en ausencia de mecanismos eficaces de coordinación federal. La excesiva dependencia de instrumentos como los créditos del BNDES también puede generar cuellos de botella si no se diversifica el repertorio de herramientas disponibles, particularmente cuando el nivel de apoyo federal al banco de desarrollo ha sido oscilante a lo largo de las últimas dos décadas.

México, por su parte, enfrenta el riesgo de recentralización sin gobernanza efectiva. Los esfuerzos federales de coordinación para una gobernanza multinivel son muy positivos y requieren evitar que la polarización política pueda afectarla.

## **3. Fortalezas: capacidades institucionales, tradición y alianzas territoriales**

Las fortalezas identificadas remiten a capacidades institucionales previas, marcos normativos habilitantes y alianzas virtuosas entre actores públicos y privados. En la Argentina destaca la existencia de provincias con tradición planificadora (como Córdoba, Santa Fe y Mendoza), que han logrado institucionalizar agencias de desarrollo productivo con trayectoria, aun en ausencia de una estrategia nacional robusta. Estas agencias actúan como anclas territoriales con cierta continuidad, capacidad técnica y vínculos con el entramado productivo local.

En el Brasil, la principal fortaleza es la autonomía estatal, consagrada en la Constitución de 1988, que permite una acción estatal amplia en materia de política económica. Estados como São Paulo y Minas Gerais han desarrollado alta capacidad técnica, y existen instituciones nacionales con presencia territorial (como SEBRAE y BNDES) que refuerzan esta dinámica.

México, por su parte, cuenta con estados con vocación de política pública, como Jalisco, Querétaro y Nuevo León, donde se observa una articulación sólida entre gobiernos subnacionales, universidades y sectores productivos. Esta triple hélice fortalece la gobernanza territorial de las políticas de desarrollo productivo y permite impulsar iniciativas complejas.

## **4. Oportunidades: agendas emergentes**

El bloque de oportunidades revela las ventanas abiertas por transformaciones recientes del entorno institucional, económico y tecnológico. En la Argentina, los avances en mecanismos de federalismo fiscal cooperativo (programas de cofinanciamiento) ofrecen una base para construir acuerdos intergubernamentales más simétricos. Además, la consolidación de clústeres provinciales y la articulación con agendas verdes y tecnológicas brindan anclajes para una diversificación de las matrices productivas locales.

El Brasil presenta un contexto favorable debido a su descentralización, que habilita experimentación y aprendizaje local. El marco federal permite la innovación subnacional en las políticas de desarrollo productivo, reforzado por la creciente digitalización de servicios públicos orientados a empresas y emprendedores.

En el caso mexicano, el potencial relanzamiento de una política federal articulada —en el contexto del Plan México y la agenda industrial de *nearshoring*— abre una oportunidad única para coordinar esfuerzos entre niveles de gobierno. La relocalización de cadenas globales de valor puede ser capitalizada por aquellos estados que logren articular capacidades con visión estratégica. Estas oportunidades requieren marcos de gobernanza flexibles, mecanismos de coordinación multinivel eficaces y capacidades instaladas que puedan adaptarse rápidamente al cambio.

**Cuadro 7**  
**Argentina, Brasil y México: análisis DAFO sobre la gobernanza multinivel de las políticas de desarrollo productivo**

Dimensión	Argentina	Brasil	México
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asimetrías fiscales e institucionales entre provincias</li> <li>- Alta dependencia de transferencias nacionales</li> <li>- Debilidad en monitoreo y evaluación</li> <li>- Tensiones político-partidarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disparidades regionales</li> <li>- Estados más rezagados con baja capacidad institucional</li> <li>- Riesgo de aislamiento de buenas prácticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La estrategia nacional es reciente</li> <li>- Capacidad técnica dispar entre estados</li> <li>- Duplicación de esfuerzos con programas federales</li> </ul>
Amenazas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discontinuidades por cambios de gestión</li> <li>- Carencia de marcos nacionales para articular</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragmentación de políticas si no hay coordinación federal</li> <li>- Dependencia de ciertos instrumentos (BNDES)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Polarización política</li> <li>- Riesgo de recentralización</li> </ul>
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tradición de planificación en algunas provincias (Córdoba, Santa Fe, Mendoza)</li> <li>- Marcos normativos que habilitan acción provincial en las políticas de desarrollo productivo</li> <li>- Existencia de agencias locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuerte autonomía estatal</li> <li>- Alta capacidad técnica en estados líderes (São Paulo, Minas Gerais)</li> <li>- Instituciones como SEBRAE y BNDES con trabajo territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estados con fuerte vocación de política pública (Querétaro, Jalisco, Nuevo León)</li> <li>- Alianzas gobierno-academia-industria</li> </ul>
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avances en federalismo fiscal (ej. programas de cofinanciamiento)</li> <li>- Consolidación de clústeres provinciales</li> <li>- Auge en recursos naturales con posibilidad de diversificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralización permite experimentación local</li> <li>- Marco federal habilita innovación en las políticas de desarrollo productivo</li> <li>- Digitalización de servicios productivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oportunidad de relanzar una política federal coordinada</li> <li>- Potencial de atracción de <i>nearshoring</i> y relocalización industrial</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Estas amenazas refuerzan la necesidad de institucionalizar mecanismos de cooperación, dotar de mayor estabilidad normativa a las políticas de desarrollo productivo y blindar ciertos programas frente a vaivenes electorales.

## 5. Aprendizajes y factores de éxito en la gobernanza multinivel

Más allá del análisis DAFO, el análisis comparado permite identificar una serie de factores que explican las experiencias exitosas y brindan lecciones para los distintos niveles de gobierno:

- Liderazgo político subnacional. Las experiencias más sólidas surgen donde existe un liderazgo comprometido con el desarrollo productivo que logra articular actores públicos y privados en torno a una visión compartida.

- Autonomía institucional con respaldo nacional. Las agencias de desarrollo que operan con cierta autonomía, pero cuentan con respaldo nacional en términos de recursos, instrumentos o marcos normativos, son clave para sostener políticas en el tiempo.
- Vínculos con el sistema de ciencia y tecnología. Las alianzas con universidades y centros tecnológicos fortalecen las capacidades territoriales y permiten incorporar innovación en las estrategias productivas.
- Financiamiento adecuado y sostenido. Sin financiamiento estable y adaptado a las necesidades territoriales, incluso las estrategias más sólidas tienden a diluirse o quedar truncas.
- Coordinación horizontal y vertical. El escalamiento de buenas prácticas exige mecanismos de coordinación tanto entre niveles de gobierno como entre estados y provincias. La cooperación horizontal (entre gobiernos subnacionales) es tan importante como la vertical (con la nación).

En síntesis, la gobernanza multinivel de las políticas de desarrollo productivo en la Argentina, el Brasil y México enfrenta desafíos complejos. La clave está en construir capacidades estatales subnacionales robustas, acompañadas por un Estado nacional que coordine, planifique en forma conjunta y cofinancie proyectos. La institucionalización de instrumentos, la cooperación interjurisdiccional y la apuesta por la innovación territorial son aspectos necesarios en esta construcción.



### III. Reflexiones sobre el estudio de las políticas de desarrollo productivo y su implementación subnacional

El estudio de las políticas de desarrollo productivo ha estado históricamente centrado en el nivel de los gobiernos nacionales. No obstante, en las últimas décadas ha emergido la experiencia de desarrollo productivo desde territorios subnacionales. Provincias, estados y municipios comenzaron a desplegar instrumentos de política orientados al fortalecimiento y diversificación de sus estructuras productivas. No obstante, su estudio está muy poco sistematizado y difundido, lo cual lleva a repensar las formas de estudiar, caracterizar e intervenir sobre estas políticas. A continuación, se presentan algunas reflexiones acerca de los vacíos existentes o espacios donde los avances son limitados y que podrían ser mejorados a partir de nuevas agendas de investigación.

Uno de los primeros aspectos es la escasa sistematización de las políticas de desarrollo productivo subnacionales, de manera que muchas iniciativas son fragmentarias y poco documentadas. Los estudios de la CEPAL (2024a) son una excepción a esta regla. Esta falta de acumulación institucional y de investigación genera un primer obstáculo, que es la dificultad de construir un diagnóstico que permita identificar qué se ha hecho, con qué instrumentos, en qué sectores y con qué resultados. En países como la Argentina, el Brasil o México, donde los gobiernos subnacionales poseen facultades en materia productiva, esta ausencia de sistematización representa un desafío pendiente para la academia, los organismos multilaterales y los propios gobiernos.

Los estudios experiencias de políticas de desarrollo productivo subnacionales son escasos y su seguimiento suele ser superficial. Mejorar y fortalecer las políticas de desarrollo productivo subnacionales requiere mayor conocimiento basado en evidencia, evaluaciones externas, estudios de caso, evaluaciones de impacto de diferentes programas y análisis de opinión pública, entre otros. Estimular que las oficinas públicas, pero también las universidades y espacios académicos, se aboquen a profundizar sobre las políticas de desarrollo productivo subnacionales es una tarea que podría ser

apuntalada por los propios gobiernos nacionales y subnacionales, y el sistema científico-tecnológico de cada país y sus jurisdicciones subnacionales.

A ello se suma el desafío estadístico. Tal como se ha mostrado en el capítulo I, es muy difícil dimensionar el peso presupuestario de las políticas de desarrollo productivo subnacionales, tanto por carencias de información como porque, en muchas ocasiones, no se expresan como gasto directo, sino que se canalizan a través de mecanismos indirectos: exenciones fiscales, fondos fiduciarios, operaciones de crédito desde bancos públicos o apoyo a programas nacionales con implementación local. Ello plantea desafíos metodológicos que deben ser resueltos para contar con diagnósticos más precisos.

Si bien muchos países de la región cuentan con sistemas de seguimiento y control de la ejecución presupuestaria, la disponibilidad pública de esa información, con el nivel de desagregación necesario para identificar los recursos destinados a las políticas de desarrollo productivo es, en la práctica, muy limitada. A menudo, las clasificaciones presupuestarias no permiten distinguir de manera clara los componentes de políticas de desarrollo productivo desagregados en diferentes ministerios o secretarías de gobierno. Además, la variabilidad entre países y jurisdicciones en los criterios de registro y clasificación dificulta las comparaciones sistemáticas, siendo necesario volver a etiquetar diferentes partidas del gasto para homogeneizar criterios.

Esta limitación no solo interpela a especialistas en desarrollo productivo, sino que exige un abordaje interdisciplinario que incorpore a personas expertas en política fiscal y finanzas gubernamentales. En síntesis, la necesidad de avanzar hacia análisis más rigurosos y comprensivos sobre el financiamiento de las políticas de desarrollo productivo exige no solo mejorar los sistemas de información, sino también construir capacidades técnicas para integrar distintas fuentes de datos y metodologías.

Asimismo, el desafío estadístico excede la cuantificación de recursos que se destinan a las políticas de desarrollo productivo nacionales y subnacionales, por lo que es muy importante contar con información robusta y diversificada a lo largo del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo, tanto en su fase de diagnóstico y planificación como en su ejecución, monitoreo y evaluación. La Argentina, el Brasil y México poseen estadísticas robustas sobre la evolución del producto bruto geográfico, población, demografía empresarial y algunas aperturas sectoriales, además de las estimaciones de índice de desarrollo humano (IDH) subnacional que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Kulfas, 2026). No obstante, el seguimiento del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo involucra variables productivas, de empleo, empresarialidad y cadenas de valor no siempre desagregadas territorialmente. Ello implica nuevos desafíos donde es importante la articulación entre organismos estadísticos nacionales y subnacionales, es decir que también constituye una pieza relevante de la gobernanza multinivel.

Otro tema relevante es la calibración de los mapeos de actores y capacidades. Para diseñar políticas de desarrollo productivo efectivas es necesario mejorar los relevamientos de capacidades territoriales; no alcanza con enumerar universidades, centros tecnológicos o cámaras empresarias, sino que también es necesario indagar sobre sus capacidades reales, su equipamiento, su conocimiento acumulado, su experiencia en proyectos colaborativos y su nivel de vinculación con el sector privado. El mapeo debe ir más allá de la presencia institucional y avanzar hacia una evaluación cualitativa y cuantitativa de la capacidad real de ejecución.

En un sentido más amplio, el enfoque de capacidades TOPP ofrece un marco conceptual adecuado para analizar las fortalezas y debilidades del contexto institucional en que se implementan las políticas de desarrollo productivo subnacionales. El fortalecimiento de estas capacidades es crucial para el éxito y continuidad de las políticas de desarrollo productivo. La *Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo* elaborada por Dini, Oddone y Rodríguez Vázquez (2024) es un punto de partida relevante para encarar procesos de diagnóstico y proyectos de mejora y fortalecimiento institucional, así como programas de capacitación para actores públicos y privados que

participen en los procesos de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo productivo.

Por último, para que el estudio y el diseño de políticas de desarrollo productivo subnacionales avance con mayor solidez, es necesario consolidar plataformas compartidas, que permitan sistematizar experiencias, generar indicadores comparables, construir tipologías de intervención y evaluar impactos. La creación de observatorios subnacionales, en articulación con universidades y centros de investigación, puede ser un paso en esa dirección. Asimismo, los organismos multilaterales pueden jugar un rol clave para facilitar el aprendizaje entre pares, promoviendo instancias de diálogo e intercambio entre actores subnacionales de distintos países.



## IV. Conclusiones y lineamientos de política

Las políticas de desarrollo productivo han cobrado un renovado interés en el debate público y en las agendas de política. En América Latina y el Caribe, tras una trayectoria errática, se ha asistido a un resurgimiento de estas políticas, aunque con numerosos desafíos en términos de diseño, implementación, financiamiento, articulación institucional y evaluación de resultados. Si las políticas de desarrollo productivo a nivel nacional enfrentan tensiones y restricciones, estos obstáculos se intensifican cuando se trata de las políticas de alcance subnacional y de los mecanismos de gobernanza multinivel. En estos ámbitos, las limitaciones de recursos, la debilidad en las capacidades TOPP (técnicas, operativas, políticas y prospectivas), así como las asimetrías territoriales, constituyen factores críticos que condicionan la eficacia de las intervenciones.

En este contexto, resulta clave profundizar en el fortalecimiento de las capacidades TOPP de los gobiernos subnacionales. Las capacidades técnicas refieren a la disponibilidad de equipos profesionales calificados para diseñar, implementar y evaluar políticas de desarrollo productivo; las operativas, a la existencia de estructuras institucionales claras, estables y con procedimientos definidos con poder de intervención; las políticas, a la capacidad de construir consensos, liderar procesos multiactor y sostener estrategias más allá de los ciclos electorales; y las prospectivas, a la capacidad de anticiparse a los cambios futuros, identificar tendencias, imaginar escenarios posibles y diseñar estrategias proactivas para incidir en ese futuro de manera deseado (gobernanza anticipatoria). La debilidad simultánea en una o varias de estas dimensiones limita severamente la efectividad de las políticas de desarrollo productivo subnacionales y explica, en buena medida, por qué muchas iniciativas no logran escalar, sostenerse en el tiempo ni generar impactos estructurales en los territorios.

Como se ha planteado a lo largo de este trabajo, los desafíos que enfrentan las jurisdicciones subnacionales están atravesados por trayectorias históricas, estructuras productivas y capacidades institucionales diferenciadas. Por ello, se ha trabajado con una tipología sintética que distingue tres grupos de territorios (A, B y C), lo cual permite una aproximación matizada a las oportunidades y obstáculos que enfrenta cada una de ellas.

Una primera conclusión es que revalorizar las estrategias de desarrollo implica repensar y fortalecer los esquemas de políticas de desarrollo productivo en clave subnacional y bajo un enfoque de gobernanza multinivel. Buena parte de los desafíos de la productividad, innovación y diversificación productiva se juegan en el territorio, donde confluyen las condiciones estructurales, las capacidades institucionales y las dinámicas socioeconómicas concretas. Lejos de tratarse de un mero proceso de bajada de políticas nacionales, el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo efectivas requiere construir entornos cooperativos y articulados en los niveles locales, donde puedan confluír Estado, empresas, universidades, centros tecnológicos, sindicatos y otros actores relevantes. Ello de ninguna manera implica minimizar o reducir la importancia que tienen las políticas de desarrollo productivo nacionales, pero su éxito estará en gran medida asociado a lo que ocurra de manera efectiva en los territorios.

Los casos analizados muestran que detrás de muchas estrategias exitosas hay una constante: la existencia de sistemas territoriales de producción e innovación con niveles relativamente altos de articulación público-privada, vínculos institucionales sólidos y una sinergia virtuosa entre instrumentos nacionales y capacidades locales. Allí donde las políticas nacionales logran articularse con actores subnacionales dinámicos, y donde estos últimos se organizan y movilizan en torno a estrategias de mediano y largo plazo, se construyen condiciones favorables para la transformación productiva. Por el contrario, la ausencia de alguno de estos componentes suele derivar en políticas fragmentadas, desarticuladas o de escaso impacto.

En este trabajo también se identificaron tensiones estructurales que atraviesan el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo productivo en los ámbitos subnacionales. A través del análisis del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo —desde su formulación hasta su implementación, monitoreo y evaluación— se hizo evidente que en la mayoría de los casos hay discontinuidades significativas y déficits marcados en varias de estas etapas clave. Las experiencias en la Argentina, el Brasil y México muestran que no es sencillo hallar esquemas institucionales estables ni modelos de política replicables; antes bien, predominan procesos fragmentados, con escasa sistematicidad en la construcción de políticas integrales y sostenidas en el tiempo.

Esta situación refleja no solo falta de capacidades técnicas e institucionales consolidadas en numerosos gobiernos subnacionales, sino también restricciones presupuestarias recurrentes y marcos de gobernanza poco propicios para sostener estrategias de mediano y largo plazo. A menudo, las políticas se ven interrumpidas por cambios de orientación política o falta de articulación con el nivel nacional. En muchos casos, las fases de diagnóstico y formulación son relativamente sólidas, pero no logran traducirse en procesos efectivos de implementación, monitoreo o evaluación, lo que limita su alcance y potencial transformador. Esta fragilidad institucional se convierte en un cuello de botella para el desarrollo de una política de desarrollo productivo territorial robusta y continua.

Uno de los eslabones más débiles de los casos analizados es el correspondiente a los sistemas de monitoreo y evaluación, lo cual dificulta el aprendizaje institucional, la corrección de desvíos y la acumulación de conocimiento. No obstante, también se han identificado experiencias valiosas que pueden servir como referencia, como la del estado de Jalisco, que ha desarrollado un sistema de tableros de control que permite monitorear la evolución de la actividad económica y de los sectores productivos prioritarios en articulación con el sector privado. Estos tableros incluyen indicadores de desempeño que permiten evaluar las políticas implementadas, identificar desvíos y ajustar estrategias de manera oportuna. Esta buena práctica muestra que es posible construir capacidades técnicas e institucionales eficaces en el ámbito subnacional.

En síntesis, superar las limitaciones en las políticas de desarrollo productivo subnacionales requiere no solo mejorar la calidad técnica y la articulación de las políticas, sino también avanzar hacia reformas más profundas en las capacidades estatales, federalismo fiscal y sistemas de gobernanza territorial para dotar de sentido estratégico, continuidad y escala a las transformaciones productivas desde el territorio. A partir de estas conclusiones, se formulan lineamientos y recomendaciones de política.

## A. Fortalecer la cooperación interjurisdiccional

La falta de articulación entre niveles de gobierno puede generar superposiciones, contradicciones, lagunas en donde ningún nivel de gobierno actúa o incluso conflictos entre políticas, debilitando su impacto y, en ocasiones, provocando efectos contraproducentes como las guerras fiscales. Estas dinámicas, lejos de promover el desarrollo equilibrado, tienden a consolidar desigualdades y erosionar capacidades fiscales sin garantizar beneficios en términos de inversión productiva o creación de empleo. Por ello, es necesario promover esquemas institucionales que favorezcan la cooperación entre gobiernos subnacionales, así como mecanismos de articulación con las instituciones nacionales. La coordinación permite compartir aprendizajes, generar sinergias en sectores estratégicos comunes, formular proyectos conjuntos de infraestructura o clústeres regionales y acordar lineamientos para la atracción de inversiones, evitando así la competencia desleal basada en beneficios fiscales que termina perjudicando al conjunto.

Existen experiencias que pueden servir de referencia. En la Argentina, el Consejo Federal de Inversiones) ha cumplido un papel relevante como instancia de articulación entre provincias, financiando estudios y proyectos conjuntos, y promoviendo agendas de desarrollo productivo con visión regional. Su rol puede crecer como una plataforma institucional para coordinar políticas subnacionales y promover buenas prácticas en políticas de desarrollo productivo y clústeres. En el Brasil, el Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Desenvolvimento Econômico —y el Conselho Nacional de Política Fazendária cuando se trata del ámbito tributario— ha sido un espacio para discutir y acordar normas que regulen las exenciones tributarias en el comercio interestatal, intentando evitar desequilibrios competitivos. Por su parte, en México, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE) es un espacio institucionalizado de intercambio de experiencias y concertación entre estados, que ha contribuido a elevar la profesionalización de las políticas y generar agendas comunes en temas como inversión extranjera, innovación y cadenas de valor.

Estas plataformas pueden fortalecerse y actualizarse amplificando su capacidad técnica con financiamiento estable y mecanismos de seguimiento que les permitan trascender la lógica declarativa o episódica, para convertirse en instrumentos de gestión compartida del desarrollo. Asimismo, sería loable incorporar enfoques de planeamiento estratégico regional, priorización de sectores productivos con base territorial y esquemas de evaluación de impacto.

Finalmente, la cooperación interjurisdiccional no debe limitarse a los niveles subnacionales, sino incluir activamente al gobierno nacional. La formulación de políticas de desarrollo productivo requiere de una estrategia país en la que los niveles inferiores tengan capacidad de cocreación y responsabilidad en la ejecución. El Estado nacional puede jugar un papel clave en alentar esta cooperación mediante incentivos financieros, esquemas de cofinanciamiento, convocatorias federales competitivas y acuerdos programáticos que fomenten la colaboración. Sin esta articulación multiescalar, el desarrollo corre el riesgo de fragmentarse y reproducir las desigualdades estructurales.

## B. Poner en valor los ámbitos subnacionales de gestión de las políticas de desarrollo productivo

Un obstáculo persistente en la región es la subestimación de los ámbitos subnacionales como espacios para la formulación y ejecución de políticas de desarrollo productivo. A pesar de que muchas jurisdicciones acumulan conocimiento localizado, relaciones con el entramado productivo, universidades y actores territoriales, sus estructuras institucionales vinculadas al desarrollo económico suelen estar desvalorizadas, insuficientemente jerarquizadas o directamente desprovistas de recursos. En ocasiones, los ministerios o secretarías de producción tienen menor gravitación en los gabinetes

subnacionales, presupuestos limitados y alta rotación de autoridades, lo que merma su capacidad para implementar y sostener políticas de desarrollo productivo.

Ponerlos en valor no implica únicamente fortalecer el organigrama institucional, sino crear condiciones reales de influencia en la agenda gubernamental. Esto también implica que las áreas productivas tengan participación en el diseño de políticas fiscales, educativas y de infraestructura con impacto sobre el desarrollo económico, además de profesionalizar estos espacios promoviendo la formación técnica de sus equipos, la estabilidad de sus planteles, y el establecimiento de sistemas de información, monitoreo y evaluación de políticas que permitan mejorar el diseño y la rendición de cuentas. Existen casos alentadores, como los de los estados de Querétaro y Jalisco en México, São Paulo y Pernambuco en el Brasil, o Córdoba y Santa Fe en la Argentina, donde las áreas productivas gozan de mayor estatus institucional y han desarrollado estrategias de mediano y largo plazo con resultados visibles en términos de atracción de inversiones, diversificación productiva e innovación.

### **C. Fortalecer y homogenizar las estadísticas subnacionales y vinculadas a la gestión de las políticas de desarrollo productivo**

Un pilar fundamental para el diseño, ejecución y evaluación de políticas de desarrollo productivo eficaces es la disponibilidad de información estadística actualizada y territorialmente desagregada. Por ello, resulta imperativo avanzar en un doble sentido. Por un lado, reforzando y ampliando la producción de estadísticas provinciales o estatales relevantes para las políticas de desarrollo productivo —valor agregado, productividad sectorial, empleo formal e informal, composición empresarial, exportaciones, inversión fija, capacidades científico-tecnológicas, productividad, entre otras—, y, por otro, en la generación y estandarización de información vinculada a la gestión de las propias políticas, lo que incluye tanto el gasto presupuestario como las erogaciones extrapresupuestarias y las exenciones con fines productivos.

El fortalecimiento de las estadísticas debería ir acompañado de mecanismos de transparencia que permitan a actores públicos y privados —y la ciudadanía en general— acceder a información de manera comprensible y oportuna. Ello requiere un esfuerzo coordinado entre los institutos nacionales de estadística, los ministerios de producción, las oficinas subnacionales y, eventualmente, agencias multilaterales o redes académicas para construir sistemas estadísticos federales integrados. Ello implica definir metodologías comunes, asegurar la comparabilidad entre jurisdicciones y construir tableros de control e indicadores clave que permitan monitorear la evolución de las políticas de desarrollo productivo en todo el territorio.

### **D. Mejorar el conocimiento de actores territoriales con capacidad de operación en las políticas de desarrollo productivo**

Una política de desarrollo productivo eficaz requiere el involucramiento de múltiples actores territoriales con capacidad de implementación, articulación y generación de valor. Entre ellos se destacan las cámaras empresarias, asociaciones sectoriales, universidades, centros tecnológicos, agencias de desarrollo, clústeres, cooperativas y gobiernos locales, entre otros. Sin embargo, en muchos contextos, el conocimiento que se tiene sobre estos actores es parcial, superficial o desactualizado, lo que dificulta su incorporación efectiva en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo.

La caracterización de los actores territoriales no debe limitarse a un simple inventario institucional. Es necesario conocer con profundidad sus capacidades efectivas en cuanto a recursos técnicos y humanos, infraestructura disponible, redes de vinculación, áreas de especialización y experiencia en formulación y ejecución de proyectos productivos. Este conocimiento es importante para avanzar hacia esquemas de gobernanza colaborativa, donde el Estado asuma un rol de articulador e impulsor, pero en estrecha coordinación con las capacidades existentes en los territorios.

En muchos territorios existen universidades con carreras tecnológicas que no tienen vínculos sistemáticos con el aparato productivo local; centros tecnológicos que carecen de equipamiento actualizado; y cámaras empresarias que cumplen funciones gremiales básicas, pero no poseen capacidades de formulación de proyectos ni asistencia técnica. Fortalecer estas instituciones mediante programas de inversión, capacitación, convenios de cooperación, misiones tecnológicas y marcos de gobernanza es fundamental para construir un entramado institucional robusto que actúe como soporte real de las políticas de desarrollo productivo.

### **E. Promover las iniciativas clúster como modelo de eficiencia colectiva en el desarrollo territorial y la gestión de las políticas de desarrollo productivo**

Las estrategias de desarrollo productivo que adoptan un enfoque sectorial-territorial tienen mayores probabilidades de éxito cuando se basan en esquemas de articulación entre actores que comparten un entorno productivo común. Las iniciativas clúster representan un modelo de eficiencia colectiva que permite combinar ventajas de proximidad geográfica con dinámicas de colaboración entre empresas, centros tecnológicos y gobiernos locales. Un clúster no es una mera concentración de empresas: es una red organizada que potencia la competitividad mediante la cooperación, el aprendizaje, la articulación con instituciones científico-tecnológicas y la identificación de desafíos comunes. En contextos donde los recursos institucionales y financieros son limitados, las iniciativas clúster permiten aprovechar economías de escala y generar sinergias que mejoran la productividad, la innovación y el acceso a mercados.

Promover este tipo de iniciativas en los territorios requiere una acción deliberada del Estado, tanto nacional como subnacional. No se trata de imponer clústeres artificiales sino de detectar aglomeraciones existentes con potencial de articulación, o impulsar nuevos agrupamientos en torno a sectores estratégicos definidos localmente. Para ello se deben realizar diagnósticos territoriales, identificar cadenas relevantes, convocar a los actores y acompañar la conformación de espacios de gobernanza. También se debe evitar caer en la tentación de lanzar decenas de iniciativas; la idea es precisamente la contraria: concentrar esfuerzos, capacidades y hacer un uso más eficiente de los siempre escasos recursos presupuestarios. El presupuesto público volcado a apoyar iniciativas productivas puede ser una muy buena inversión, pero si se la destina a un entramado productivo en proyectos más ambiciosos, dicha inversión puede arrojar resultados mucho más robustos y multiplicar sus efectos.

Por otra parte, hay jurisdicciones donde las condiciones de formación de clústeres en términos de aglomeraciones territoriales de empresas, capacidades e instituciones de apoyo no existen o son muy débiles. Intentar iniciativas clústeres en esas condiciones pueden resultar frustrante o inconducente, lo cual no significa que no deban implementarse otras estrategias de políticas de desarrollo productivo más orientadas al fomento de habilidades emprendedoras, formación de recursos humanos, fundación de universidades o centros tecnológicos, obras de infraestructura y otras que eleven el piso de capacidades.

Las experiencias muestran que donde las políticas de clúster se han sostenido en el tiempo y han contado con el compromiso de los actores territoriales, se han logrado mejoras en competitividad, incorporación de innovación y diversificación productiva. Ejemplos como el clúster de maquinaria

agrícola en la zona Centro de la Argentina, el clúster tecnológico en Jalisco, o los polos de calzado e industria creativa en Rio Grande do Sul son casos donde la cooperación territorial ha potenciado la acción pública y privada.

Las iniciativas clúster pueden ser complementarias con políticas de desarrollo productivo nacionales tendientes a fortalecer cadenas de valor regionales. Un ejemplo son las estrategias vinculadas a *nearshoring* en México, integrando clústeres subnacionales con estrategias de complementación industrial en el T-MEC (por ejemplo, un clúster de componentes electrónicos en Jalisco puede integrarse con cadenas de la industria tecnológica, siempre que se logre compatibilizar la lógica local con los requerimientos internacionales de calidad, escala y estándares).

## **F. Estimular nuevos esquemas de gobernanza multinivel fortaleciendo sus diferentes niveles e interrelación**

La gobernanza multinivel en América Latina ha mostrado limitaciones debido a superposiciones de competencias, asimetrías de capacidades, débiles espacios de coordinación, y a la tendencia a que las políticas nacionales se implementen de forma unilateral. Esta situación no solo reduce la eficacia de las políticas de desarrollo productivo, sino que debilita la confianza institucional, la eficiencia del gasto público y la posibilidad de construir agendas sostenidas de desarrollo territorial. Por ello, es prioritario diseñar e impulsar esquemas de gobernanza multinivel que no solo coordinen, sino que fortalezcan a cada nivel en sus capacidades propias y en su capacidad de diálogo e interacción con los demás.

Esto implica varios desafíos: i) reforzar los marcos institucionales y legales que regulan la acción conjunta, mediante leyes, convenios o reglamentos que definan marcos de cooperación estables, mecanismos de financiamiento compartido y atribuciones claras; ii) generar espacios de diálogo y planificación (como consejos de política productiva interjurisdiccionales, comités de planificación estratégica regional o mesas de concertación público-privada con representación multiescalar); iii) diseñar instrumentos de política diferenciados pero articulados, que reconozcan las heterogeneidades territoriales y que compartan principios comunes, criterios de elegibilidad, estándares de evaluación y objetivos estratégicos alineados; y iv) establecer sistemas de incentivos para fomentar la cooperación (como fondos concursables, convenios de cofinanciamiento, premios a la innovación institucional y programas piloto con monitoreo conjunto).

Una buena gobernanza multinivel no surge de la mera voluntad política sino del diseño institucional y del fortalecimiento de las capacidades de los actores. Esto requiere inversión en formación, mejora de sistemas de información, fomento del trabajo colaborativo, y compromiso político sostenido. También exige reconocer el valor del territorio como escala estratégica para el desarrollo y no solo como espacio de implementación de políticas concebidas desde el centro.

## **G. Integrar los objetivos de desarrollo productivo con las agendas de sostenibilidad ambiental y transición tecnológica**

Las políticas de desarrollo productivo deben alinearse con los desafíos del siglo XXI, incorporando criterios de sostenibilidad ambiental, eficiencia energética, economía circular y transición hacia tecnologías limpias y agendas productivas que contemplen la digitalización, la incorporación de tecnologías 4.0 y la preparación para los cambios en los perfiles ocupacionales. Los gobiernos subnacionales deben acompañar estas transiciones con incentivos, formación, infraestructura y redes de apoyo. La coordinación nacional-subnacional puede incluir convocatorias conjuntas, mapas tecnológicos, asistencia

técnica y líneas de financiamiento específicas, tal como se observa en algunas líneas de la Nova Indústria Brasil, particularmente en las misiones orientadas al desarrollo productivo verde.

## **H. Impulsar una agenda federal de innovación y transferencia tecnológica con anclaje territorial**

La innovación no debe ser patrimonio exclusivo de las grandes ciudades o sectores de alta tecnología. Es necesario distribuir territorialmente las capacidades de innovación, vinculando los requerimientos de las empresas locales con las capacidades del sistema científico-tecnológico. Para ello, es importante diseñar una agenda federal de innovación que combine acciones desde el nivel nacional con nodos territoriales, aprovechando centros tecnológicos, universidades, institutos de investigación y agencias locales de desarrollo. Esto implica descentralizar recursos, promover agendas de innovación orientadas por misión, facilitar la transferencia tecnológica y articular proyectos que respondan a problemas concretos de las economías regionales.

La adaptación a las realidades geoeconómicas de cada territorio es una forma de diversificar la agenda de innovación. Por ejemplo, la investigación de la biodiversidad en Amazonas o la puesta en marcha de centros tecnológicos para la metalmecánica en Veracruz pueden ser motores donde la investigación genere nuevos proyectos productivos y mejoras en la productividad.

## **I. Impulsar una agenda de diversificación productiva en regiones beneficiadas por auge de recursos naturales**

La literatura ha mostrado que los recursos naturales no son una maldición ni una bendición, sino que de la forma en que sean gestionados dependerá la construcción de un sendero de desarrollo o que la bonanza sea sucedida por una declinación, emigración y problemas sociales. Muchas jurisdicciones subnacionales se están actualmente beneficiando de una creciente explotación de recursos naturales: hidrocarburos, energías renovables, minería y tierras que mejoran su productividad y se tornan aptas para la agricultura en gran escala. Ello conlleva desafíos productivos, ambientales y de gestión de recursos fiscales.

La volatilidad en los precios que suelen tener estos mercados recomienda ahorrar en tiempos de bonanza para afrontar períodos bajistas. Más aún cuando se trata de recursos no renovables, resulta necesario invertir en actividades para diversificar la estructura productiva, aprovechar el momento de auge y prevenir los efectos de la declinación del recurso. Frente a estos desafíos existen numerosas herramientas. La conformación de fondos soberanos es una incipiente modalidad ya existente en algunos territorios brasileños de los cuales se pueden extraer algunos aprendizajes. Esos fondos permiten administrar los ciclos económicos, ecualizan las finanzas subnacionales, y también suelen ser utilizados para invertir en proyectos productivos que amplían la estructura productiva y afrontan desafíos de sostenibilidad ambiental e industrialización.



## Bibliografía

- Agencia Competitividad Córdoba. (2023). *Programa Córdoba Cluster*. Ministerio de Coordinación, Córdoba. <https://competitividadcoba.org/que-hacemos/desarrollo-productivo-y-cluster/cordoba-cluster/>
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária. (2024). *Anuário estatístico do mercado farmacêutico 2023*. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/medicamentos/cmmed/anuario-estatistico-do-mercado-farmacaceutico-2023.pdf/view>
- Alvarado, J. y Padilla, R. (2017). Política industrial y cambio estructural en México. En M. Cimoli y M. Castillo (Eds.), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42363-politicas-industriales-tecnologicas-america-latina>
- Amar, A. y Álvarez, V. (2023). Las brechas estructurales de desarrollo en la provincia del Chaco: actualización y revisión. *Documentos de Proyectos* (LC/T.S.2023/148-LC/BUE/TS.2023/8). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69007-brechas-estructurales-desarrollo-la-provincia-chaco-actualizacion-revision>
- Amaral Jr., J. L. M. do y Guimarães, A. C. (2016). Deficiências democráticas no CONFAZ. *Revista Brasileira de Direito*, 12(2), 193–206. <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1597>
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, L. C. y Gala, P. (2010). Macroeconomía estructuralista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 30(4). <https://bresserpereira.org.br/index.php/academic-papers/8836-3699>
- Cassini, L. (2024). Análisis del gasto nacional y provincial en políticas de desarrollo productivo en la Argentina y de los mecanismos de gobernanza multinivel, 2016-2022. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/128). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81147-analisis-gasto-nacional-provincial-politicas-desarrollo-productivo-la-argentina>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *Panorama de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe, 2024: ¿Cómo promover la gran transformación productiva que requiere la región?* (LC/PUB.2024/15-P/Rev.1). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80641-panorama-politicas-desarrollo-productivo-america-latina-caribe-2024-como>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2024* (LC/PUB.2024/8-P). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80564-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2024>

- Crespi, G., Fernández-Arias, E. y Stein, E. (Eds.) (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/como-repensar-el-desarrollo-productivo-politicas-e-instituciones-solidas-para-la-transformacion>
- Dini, M., Oddone, O. y Rodríguez Vázquez, H. (2024). Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/7). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68859-guia-diseno-programas-proyectos-subnacionales-desarrollo-productivo>
- Dutrénit, G., Moreno-Brid, J. C., Vera-Cruz, A. y Torres, A. (2018). Políticas de desarrollo productivo en el México reciente: la visión de los actores. *OIT Américas, Informes Técnicos* (2018/12). Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms\\_646829.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_646829.pdf)
- Ferraro, C. y Rojo, S. (2018). Políticas de desarrollo productivo en el Estado de Jalisco, México. *OIT Américas, Informes Técnicos* (2018/14). Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms\\_648644.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_648644.pdf)
- Ferraz, J. C. (2017). Uncertainty, investment, and financing: the strategic role of National Development Banks. En A. Noman y J. E. Stiglitz, *Efficiency, finance, and varieties of industrial policy: guiding resources, learning, and technology for sustained growth*. Columbia University Press.
- Fioramonte, D. R. (2024). *Dispersão territorial dos Contact Centers para a região Nordeste: o caso de Alagoas e Sergipe*. Universidade Estadual Paulista. <https://hdl.handle.net/11449/258797>
- Gil, I. y Kharas, H. (2007). An East Asian Renaissance: ideas for economic growth. Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/6798>
- Gobierno de Córdoba. (2020). *Córdoba 4.0 – Nuevas tecnologías para la transformación digital*. <https://www.cba.gov.ar/programa/cordoba-4-0-nuevas-tecnologias-para-la-transformacion-digital/>
- Gobierno de Córdoba. (2023). *Planes, programas y proyectos*. Secretaría de Industria, Ministerio de Industria, Comercio y Minería. Inédito.
- Gobierno de Córdoba. (2024). *Programa Córdoba Cluster*. Agencia Competitividad Córdoba. <https://competitividadcba.org/que-hacemos/desarrollo-productivo-y-cluster/cordoba-cluster/#:~:text=C%C3%B3rdoba%20el%20Baster%20tiene%20como%20objetivo,etapas%20m%C3%A1s%20avanzadas%20de%20desarrollo>
- Gomes Ferreira, J., Barbosa Gomes, M., Figueredo, E. y Rodrigues, M. (2024). A expansão da energia eólica no Rio Grande do Norte, no contexto do Brasil e América Latina. En A. Cuéllar, M. N. Ruiz, N. López, D. G. Zúñiga, C. A. Ascensio y E. Franco, *La (Re) Construcción de lo social en tiempos de pandemias y pospandemias, aportes críticos desde las ciencias sociales latinoamericanas y caribeñas, tomo III. Epistemología y metodología: medio ambiente, trabajo y tareas productivas y la figura del Estado*. Memorias del XXXIII Congreso Latinoamericano de Sociología de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS, 14 al 19 de agosto, México 2022. [https://www.researchgate.net/publication/391566499\\_A\\_expansao\\_da\\_energia\\_eolica\\_no\\_Rio\\_Grande\\_do\\_Norte\\_no\\_contexto\\_do\\_Brasil\\_e\\_America\\_Latina](https://www.researchgate.net/publication/391566499_A_expansao_da_energia_eolica_no_Rio_Grande_do_Norte_no_contexto_do_Brasil_e_America_Latina)
- Gumiero, R. (2014). O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. *Documento de Proyectos* (LC/W.585). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/2411dabd-61b6-4062-9046-4d176f46ad91>
- Instituto de pesquisa e estratégia econômica do Ceará. (2022). *Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as ações do governo do Ceará: ODS 7 – energia limpa e acessível* (07/2022). [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/10/Relatorio\\_de\\_AcoesCeara\\_ODS\\_07\\_2022.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/10/Relatorio_de_AcoesCeara_ODS_07_2022.pdf)
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina 2003-2015*. Siglo XXI Editores.
- Kulfas, M. (2021). *Presentación del Plan de Desarrollo Productivo Verde*. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_desarrollo\\_productivo\\_verde.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_desarrollo_productivo_verde.pdf)
- Kulfas, M. (2023). Proyectos económicos y gestión de la política económica y productiva: experiencias recientes de gobiernos progresistas en América Latina. *Análisis Carolina* (15). Fundación Carolina. Madrid. [https://doi.org/10.33960/AC\\_15.2023](https://doi.org/10.33960/AC_15.2023)

- Kulfas, M. (2026). *Políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional: fundamentos, instituciones y gobernanza comparada en la Argentina, el Brasil y México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/CEPALMEX-2026-25>
- Kulfas, M., Porta, F. y Ramos, A. (2002). Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina. *Serie Estudios y Perspectivas* (10). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4874-inversion-extranjera-empresas-transnacionales-la-economia-argentina>
- Kupfer, D., Ferraz, J. y Carvalho, L. (2009). 50 años en 50: el largo y sinuoso camino industrial de Brasil. *Boletín Informativo Techint* (330). <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GIC/CORPO%2ODOCENTE/DAVID%20SERGIO%20KUPFER/Artigos/2009/Kupfer,%20D;%20Ferraz,%20J.%20C;%20Carvalho,%20L.%202009.%2050%20a%C3%B1os%20en%2050.pdf>
- Laplane, M. y Laplane, A. (2017). Planes industriales y los desafíos del desarrollo sostenible en Brasil. En M. Cimoli y M. Castillo (Eds.), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42363-politicas-industriales-tecnologicas-america-latina>
- Lavarello, P. y Mancini, M. (2017). Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina. En M. Cimoli y M. Castillo (Eds.), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42363-politicas-industriales-tecnologicas-america-latina>
- Legislatura de la Provincia de Río Negro. (2024). *Ley N° 5766*. [web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=10959](http://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=10959)
- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações de Brasil. (2016). *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2016-2022*. <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/handle/123456789/990>
- Ministerio de Ciencia y Tecnología de Córdoba. (2021). *Informe de gestión 2021*. Gobierno de Córdoba. <https://www.cordoba.gov.co/loader.php?Servicio=Tools2&ITipo=descargas&Funcion=visorpdf&id=3229&pdf=1>
- Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina. (2021a). *Plan de Desarrollo Productivo Argentina 4.0: Políticas para impulsar la adaptación de la Industria Nacional al Paradigma 4.0 y promover el desarrollo de Soluciones Tecnológicas 4.0 en el país*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_de\\_desarrollo\\_productivo\\_argentina\\_4.0.vf\\_\\_2.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_desarrollo_productivo_argentina_4.0.vf__2.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina. (2021b). *Estrategia y acciones para el desarrollo productivo 2020-2023*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/estrategia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_productivo\\_-\\_2020-2023\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/estrategia_para_el_desarrollo_productivo_-_2020-2023_0.pdf)
- Ministerio de Economía de la Argentina. (2022). *Informe sobre gastos tributarios: estimación para los años 2021-2023*. Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_sobre\\_gastos\\_tributarios.\\_anos\\_2021-2023.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_gastos_tributarios._anos_2021-2023.pdf)
- Moreno-Brid, J. C. y Sánchez, J. (2022). Giros en la agenda de desarrollo de México 1950-2020: luces y sombras. *Regional and Sectoral Economic Studies*, 22(2). <https://www.ciglob.org/wp-content/uploads/2023/02/68-GIROS-EN-LA-AGENDA-DE-DESARROLLO-DE-MEXICO.pdf>
- Moreno-Brid, J. C. y Dutrénit, G. (Coords.) (2018). Parte I. El panorama de las políticas de desarrollo productivo en México. *Políticas de desarrollo productivo en México*. OIT Américas, Informes Técnicos (2018/12). Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms\\_646829.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_646829.pdf)
- Odone, N. (2016). Política comercial y cadenas de valor en Argentina contemporánea: ¿una nueva etapa? *Revista Puentes*, 17(2). [https://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php/Pol%C3%ADtica\\_comercial\\_y\\_cadenas\\_de\\_valor\\_en\\_Argentina\\_contempor%C3%A1nea:\\_%C2%BFuna\\_nueva\\_etapa%3F](https://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/index.php/Pol%C3%ADtica_comercial_y_cadenas_de_valor_en_Argentina_contempor%C3%A1nea:_%C2%BFuna_nueva_etapa%3F)
- Odone, N. y Stola, I. (2025). *Hacia un financiamiento renovado para las pymes en México: experiencias y lecciones aprendidas para el contexto actual* (LC/MEX/TS.2025/16). Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Open Society Foundations. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/83270-un-financiamiento-renovado-pymes-mexico-experiencias-lecciones-aprendidas>
- Peredo, G. (2024). Gasto en desarrollo productivo en los gobiernos subnacionales de México [manuscrito no publicado].

- Peres Ortiz, M.S., Lopes Figueiredo, J. A. y Puppi, V.A. (2025). Mecanismos anticíclicos e sustentabilidade: Como o desenho institucional dos Fundos de Estabilização Fiscal impacta nas políticas de longo prazo. *Boletim Finde* (6). <https://necat.paginas.ufsc.br/files/2024/05/PDF-1.pdf>
- Porta, F. (2015). Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino. En A. Bárcena y A. Prado (Eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37648-neoestructuralismo-corrientes-heterodoxas-america-latina-caribe-inicios-siglo>
- Schteingart, D., Ludmer, G. y Schuffer, N. (2024). *Plan de acción para la sustentabilidad de la industrial textil-indumentaria argentina*. Documento 7. FUNDAR. <https://fund.ar/publicacion/plan-de-accion-para-la-industria-textil-indumentaria/>
- Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas. (2014). *Arranjo productivo local*. [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/b8126fa768f69929a146f38122da570b/\\$File/5197.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/b8126fa768f69929a146f38122da570b/$File/5197.pdf)
- Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Rio de Janeiro. (2025, 13 de octubre). *Fundos soberanos de Estados e municípios já somam quase R\$ 10 bilhões em ativos*. <https://sinfrerj.com.br/conteudo/9847/fundos-soberanos-de-estados-e-municipios-ja-somam-quase-r-10-bilhoes-em-ativos>
- Tijerina, W. (2018). Desarrollismo subnacional para el nuevo siglo. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 192(49). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2018.192.58827>
- Williner, A. y Martínez, M. F. (Coords.) (2025). Enfoques y herramientas para la creación de políticas de desarrollo territorial: capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) y perspectivas transversales. *Serie Desarrollo Territorial* (24). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81351-enfoques-herramientas-la-creacion-politicas-desarrollo-territorial-capacidades>

En este estudio se analiza el papel de los gobiernos subnacionales intermedios —provincias y estados— en la formulación e implementación de políticas de desarrollo productivo en contextos federales mediante una comparación de las experiencias de la Argentina, el Brasil y México. En un contexto marcado por la revalorización de las políticas productivas, se analiza la heterogeneidad territorial y las capacidades institucionales que condicionan los procesos de transformación productiva en los territorios. Basándose en una tipología de jurisdicciones, se examinan 12 experiencias subnacionales representativas y se estudia cómo las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas inciden en el ciclo de vida de dichas políticas.

Se destaca la importancia de la gobernanza multinivel, la coordinación entre niveles de gobierno y las alianzas público-privadas como factores críticos de éxito. Asimismo, se observan debilidades estructurales, brechas de información y desafíos de institucionalización que limitan la efectividad de las políticas de desarrollo productivo subnacionales y se proponen lineamientos de política orientados a fortalecer las capacidades estatales, mejorar la articulación con las estrategias nacionales y promover un desarrollo productivo más equilibrado y sostenible en América Latina.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Versión digital disponible online



<https://bit.ly/CEPALMEX-2026-5S>