

Políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional

Fundamentos, instituciones y gobernanza
comparada 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>



Políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional

Fundamentos, instituciones y gobernanza
comparada 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 las aportaciones de Carlos Cabrera, Verena Hitner, Nahuel Oddone, Julio Rosado, Ramón Padilla, Romain Zivy y las personas que participaron en las mesas de socialización de este documento en la Ciudad de México y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

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.

Notas explicativas:

Los tres puntos indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

La palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2024/2025) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos y los porcentajes presentados en los elementos gráficos no siempre suman el total correspondiente.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2026/2

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2026

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

Esta publicación debe citarse como: Kulfas, M. (2026). *Políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional: fundamentos, instituciones y gobernanza comparada en la Argentina, el Brasil y México* (LC/MEX/TS.2026/2). 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
I. Heterogeneidad estructural y territorial: marco conceptual y evidencias en la Argentina, el Brasil y México	13
A. La heterogeneidad estructural y su proyección territorial	13
1. Las trampas del desarrollo	13
2. La heterogeneidad territorial en cifras: Argentina, Brasil y México	16
3. Una tipología de territorios subnacionales	21
II. La revalorización de las políticas de desarrollo productivo	27
A. Auge y revalorización de las políticas de desarrollo productivo: definiciones conceptuales y tendencias recientes	27
B. Las políticas de desarrollo productivo territoriales y la gobernanza multinivel	29
C. La implementación de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe	31
III. El ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo subnacionales	35
A. Los nueve módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo subnacionales	35
1. Diferenciación de tipos de jurisdicción intermedia (A, B, C)	36
2. Objetivos, sectores estratégicos y acciones transversales	36
3. El inventario de recursos públicos y privados, y las herramientas para el mapeo	38
4. Estrategias para convocar actores privados y al sistema de ciencia y tecnología	40
5. Modalidades de cooperación con el nivel nacional	41
6. Inventario, mejora y evaluación de instrumentos disponibles	44
7. Criterios de éxito y fracaso, hoja de ruta e instancias de evaluación	47
8. Estrategias de implementación y comunicación pública	49
9. Monitoreo y evaluación continua	52
IV. Articulación, cooperación y tensiones entre gobiernos nacionales y subnacionales intermedios	57
A. Capacidades fiscales y tensiones estructurales	57

1.	Capacidades fiscales y presupuestarias: una asimetría estructural.....	57
2.	Tensiones estructurales y condiciones para una articulación virtuosa.....	58
B.	Tipologías de políticas de desarrollo productivo subnacionales.....	58
1.	Según el propósito de la intervención.....	59
2.	Según la modalidad de intervención.....	60
C.	Clústeres y cadenas de valor en la gobernanza multinivel.....	61
1.	Interacciones entre la mirada nacional y subnacional.....	61
2.	Iniciativas clúster como eje de las políticas de desarrollo productivo subnacionales.....	64
V.	Aspectos institucionales, jurídicos y políticos en la vinculación entre gobiernos nacionales y subnacionales intermedios en la Argentina, el Brasil y México.....	67
A.	Aspectos jurídicos, división de competencias y asignación de recursos presupuestarios.....	67
1.	Distribución de competencias: marco constitucional.....	68
2.	Sistemas de financiamiento y recaudación impositiva de las entidades subnacionales.....	71
3.	Competencias y capacidades para políticas de fomento y desarrollo productivo.....	74
B.	Rasgos generales sobre la implementación de las políticas de desarrollo productivo subnacionales en la Argentina, el Brasil y México.....	75
VI.	Conclusiones.....	79
	Bibliografía.....	83

Cuadros

Cuadro 1	Argentina: heterogeneidad territorial. Indicadores seleccionados sobre producto, desarrollo humano, empresariedad, empleo y remuneraciones, 2021.....	16
Cuadro 2	Brasil: heterogeneidad territorial. Indicadores seleccionados sobre producto, desarrollo humano, empresariedad, empleo y salarios, 2021.....	19
Cuadro 3	México: heterogeneidad territorial. Indicadores seleccionados sobre producto, desarrollo humano, empresariedad, empleo y salarios, 2023.....	20
Cuadro 4	Argentina, Brasil y México: heterogeneidad estructural. Índice de desarrollo humano, PIB per cápita y brechas entre jurisdicciones subnacionales, 2021 y 2023.....	21
Cuadro 5	Tipología de jurisdicciones subnacionales intermedias: características más relevantes.....	23
Cuadro 6	Argentina, Brasil y México: tipología de jurisdicciones subnacionales intermedias, indicadores seleccionados.....	24
Cuadro 7	Argentina, Brasil y México: características de la inversión extranjera directa en jurisdicciones subnacionales intermedias.....	25
Cuadro 8	Políticas de desarrollo productivo: dimensiones del mapeo de recursos públicos y privados.....	38
Cuadro 9	Políticas de desarrollo productivo: herramientas de mapeo para la formulación y seguimiento.....	39
Cuadro 10	Políticas de desarrollo productivo subnacionales: tres modalidades de cooperación en el diseño e implementación.....	42
Cuadro 11	Políticas de desarrollo productivo subnacionales: resumen del ciclo de formulación e implementación.....	54
Cuadro 12	Tipología de políticas de desarrollo productivo subnacionales según propósito de la intervención.....	58
Cuadro 13	Tipología de políticas de desarrollo productivo subnacionales según modalidad de la intervención.....	60
Cuadro 14	Iniciativas clústeres e iniciativas de cadenas de valor: una comparación conceptual.....	62
Cuadro 15	Argentina, Brasil y México: comparación entre las competencias federales y subnacionales.....	69
Cuadro 16	Argentina, Brasil y México: comparación entre los sistemas de financiamiento y dependencia fiscal subnacional.....	73

Cuadro 17	Argentina y México: proporción de gobiernos subnacionales que ofrecen instrumentos propios de políticas de desarrollo productivo, 2024.....	76
-----------	---	----

Gráficos

Gráfico 1	América Latina (3 países) y Estados Unidos: PIB por trabajador, 1950-2019.....	14
Gráfico 2	Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Neuquén y Formosa: PIB per cápita, 1895-2022.....	18

Recuadro

Recuadro 1	Argentina: el clúster de maquinaria agrícola de la zona centro, una historia de encuentros entre instituciones nacionales y subnacionales y el sector privado.....	77
------------	--	----

Diagramas

Diagrama 1	Políticas de desarrollo productivo: instrumentos, selectividad y condicionalidad.....	29
Diagrama 2	Políticas territoriales para mejorar la competitividad en ámbitos subnacionales.....	30
Diagrama 3	Estructura de gobernanza multinivel efectiva.....	31

Resumen

En este documento se analizan las políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional de la Argentina, el Brasil y México, con énfasis en los desafíos de gobernanza multinivel, las asimetrías territoriales y las capacidades institucionales de los gobiernos intermedios. Las políticas de desarrollo productivo, entendidas como un conjunto de instrumentos públicos orientados a la transformación productiva, han adquirido renovada relevancia en un contexto global marcado por la reconfiguración de cadenas de valor, la transición energética y la digitalización. La experiencia latinoamericana muestra que estas políticas, si bien presentes en diferentes formas desde hace décadas, enfrentan limitaciones en términos de continuidad, escala y articulación.

Se subraya la fuerte heterogeneidad estructural y territorial existente en los tres países federales. Conviven jurisdicciones con estructuras productivas diversificadas, elevada densidad empresarial y capacidades científico-tecnológicas (tipo A, de mayor desarrollo relativo), con regiones rezagadas y con poco crecimiento (tipo B, primarizadas y de menor desarrollo relativo) y otras que experimentan avances recientes vinculados a recursos naturales estratégicos o sectores emergentes como la electromovilidad (tipo C, en transición por auge en recursos naturales o clúster industrial emergente). Esta diversidad condiciona tanto las estrategias como los resultados de las políticas de desarrollo productivo subnacionales.

A partir de este diagnóstico, se propone un marco analítico para abordar el ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo en nueve módulos, que abarcan desde la identificación de objetivos estratégicos y recursos disponibles hasta los mecanismos de monitoreo y evaluación continua. Se enfatiza la necesidad de articular políticas nacionales y subnacionales mediante esquemas de cooperación y gobernanza compartida, superando las tensiones fiscales e institucionales que caracterizan a los sistemas federales.

Finalmente, se plantea que el fortalecimiento de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) constituye una condición esencial para la eficacia y sostenibilidad de las políticas de desarrollo productivo. Asimismo, se destacan experiencias de articulación productiva territorial que pueden convertirse en motores de diversificación y cohesión social si se acompañan de planificación estratégica y coordinación multinivel. En síntesis, se ofrece un marco conceptual y comparado que permite comprender la dinámica de las políticas de desarrollo productivo subnacionales en América Latina y extraer lecciones útiles para avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

Introducción

Muchos países de América Latina y el Caribe tienen largas trayectorias en materia de formulación e implementación de políticas de desarrollo productivo, entendidas como los diferentes esfuerzos de política pública destinados a estimular, fortalecer y diversificar las prácticas productivas en múltiples ramas de la actividad económica, promoviendo la inversión, el incremento de la productividad y la incorporación de conocimiento humano en diferentes ramas de la producción de bienes y servicios.

Las políticas de desarrollo productivo son una herramienta fundamental para promover transformaciones productivas y tecnológicas que se conviertan en mejoras tangibles en el bienestar de las sociedades, mediante la creación de empleos de calidad, entornos más favorables para la innovación, mayores ingresos y movilidad social ascendente. En los últimos años, las políticas de desarrollo productivo han sido revalorizadas a partir del reconocimiento de que los desafíos del siglo XXI —como la neointustrialización¹, la digitalización, la transición energética y la seguridad de los suministros en las cadenas productivas— implican transformaciones mucho más profundas que la mera búsqueda de estabilidad en los entornos macroeconómicos.

Este tipo de estrategias solían categorizarse en la región como política industrial, pero dicho término podía prestarse a confusión en tanto se asocia de manera exclusiva con un solo sector (la industria manufacturera). El sector manufacturero ocupa un papel central en el desarrollo productivo y

¹ A diferencia del concepto de reindustrialización —que muchas veces se centra en recuperar capacidades perdidas o en proteger sectores tradicionales— la neointustrialización parte de una idea de renovación estructural, orientada hacia una nueva matriz productiva y tecnológica. Algunos de sus pilares clave son: i) transición verde y digital: promueve industrias sostenibles, limpias y con fuerte contenido tecnológico (energías renovables, movilidad eléctrica, inteligencia artificial, biotecnología, economía circular); ii) innovación: va más allá de sustituir importaciones o la manufactura tradicional para integrar capacidades científicas, tecnológicas y de diseño industrial; iii) nuevos sectores estratégicos: apuesta por sectores emergentes (como semiconductores, baterías o servicios intensivos en conocimiento) y por escalar aquellos con potencial exportador y de escalamiento; iv) nuevos criterios de desarrollo territorial: promueve una industrialización desconcentrada, no solo por eficiencia, sino por equidad territorial y gobernanza compartida; v) nuevos instrumentos: combina política industrial activa, financiamiento paciente, desarrollo de proveedores, y regulación inteligente para escalar capacidades locales y atraer inversión estratégica; y vi) ciudadanía industrial: busca vincular el proceso de industrialización con buen empleo, formación técnica, equidad de género y condiciones laborales dignas, no solo con crecimiento macroeconómico. En el Brasil es habitual encontrar estas referencias con relación al Plan Nova Industria. Véase <https://brasil61.com/n/o-que-e-neointustrializacao-entenda-o-que-significa-termo-citado-por-novo-presidente-da-cni-pind234328>.

de allí provienen muchas de las innovaciones más relevantes que se producen en los sistemas productivos, pero las políticas destinadas a mejorar la productividad y la innovación trascienden la esfera manufacturera y abarcan múltiples ramas productivas, desde las actividades primarias hasta los servicios especializados y, más importante aún, comprenden cadenas productivas que incluyen una multiplicidad de sectores. No obstante, los objetivos y contenidos de las políticas de desarrollo productivo y la política industrial son similares. En la actualidad, se discute menos acerca de la necesidad de este tipo de políticas y mucho más sobre cómo hacerlo, de qué manera priorizar sectores y estrategias, a lo que se suma el fortalecimiento del enfoque territorial (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a).

Un aspecto menos explorado es el papel de los gobiernos subnacionales intermedios (provincias y estados) en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo productivo, lo que incumbe tanto sus propias políticas y programas como la manera en que se articulan y ejecutan dichas iniciativas con las políticas de desarrollo productivo de los Estados nacionales. Se trata de un tema sumamente relevante en tanto las políticas de desarrollo productivo tienen un vínculo territorial muy significativo y su implementación y monitoreo efectivo es algo que suele quedar lejos de las posibilidades de un gobierno central. En este aspecto, resulta de particular importancia conocer las maneras en que los gobiernos subnacionales deciden, formulan, implementan y monitorean sus políticas de desarrollo productivo, y sobre todo, la forma en que articulan dichas políticas con sus respectivos gobiernos nacionales y otras áreas de política subnacional.

Este énfasis en la importancia de poner en valor y fortalecer las políticas de desarrollo productivo subnacionales no significa relegar o devaluar el papel de las políticas nacionales. Por el contrario, su papel es insustituible, tanto por el alto impacto que tienen las políticas macroeconómicas y sectoriales en las condiciones de entorno como su papel en la mejora sistémica de la productividad (acceso al crédito, logística, costo de la energía, condiciones laborales, carga tributaria, incentivos sectoriales, entre otros). Se trata de encontrar los puntos de complementariedad y articulación donde también la política subnacional juega un papel central en la mejora de la productividad y de los entornos para la innovación y el uso eficiente del suelo urbano y rural, entre otros. Esta cuestión implica analizar los diferentes formatos en la relación entre gobiernos nacionales y subnacionales, particularmente las competencias que poseen los diferentes niveles de gestión, sus capacidades efectivas y su autonomía presupuestaria. La Argentina, el Brasil y México, como países federales, poseen puntos en común, pero también áreas de divergencia, en especial en autonomía presupuestaria.

Un aspecto común entre estos tres países es su heterogeneidad territorial, donde coexisten provincias o estados de bajo grado de desarrollo relativo y elevada primarización con otros que presentan importantes niveles de industrialización y una presencia considerable de instituciones de ciencia y tecnología que favorecen una mayor sofisticación tecnológica y diversificación de la estructura productiva. Los desafíos de las políticas de desarrollo productivo, la disponibilidad de recursos y capacidades son entonces muy diferentes dentro de un mismo país, por lo que es necesario tener en cuenta esta heterogeneidad al pensar el marco conceptual de las políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional.

En algunos casos es posible observar rasgos de autonomía relativa considerables en cuanto a la formulación e implementación de las políticas de desarrollo productivo, mientras que en otros se acentúa la dependencia de recursos y capacidades del gobierno federal. Esta heterogeneidad estructural y su correlato político plantea tensiones en la implementación de las políticas de desarrollo productivo subnacionales, lo que amerita un análisis conceptual de los desafíos que conlleva este proceso.

El objetivo de este trabajo es elaborar un marco conceptual y analítico para analizar las diferentes dimensiones relativas al proceso de formulación, elaboración, implementación y monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo productivo en ámbitos subnacionales. El marco permite también estudiar las fortalezas y las debilidades de los gobiernos subnacionales y los grados de tensión en la articulación y cooperación (tanto la que se establece en los marcos legales como la que surge de la propia dinámica de la gestión) entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales². Para ello, el trabajo se basa en

² Se analiza el vínculo con los gobiernos subnacionales intermedios, es decir, provincias en la Argentina y estados en el Brasil y México. El vínculo de estados nacionales y subnacionales con los municipios no forma parte de este estudio.

las experiencias de la Argentina, el Brasil y México con el objetivo de extraer enseñanzas que enriquezcan el modelo analítico, lo pongan a prueba y aporten casos exitosos de las políticas de desarrollo productivo implementadas en dichos países, así como también experiencias negativas y limitaciones que permitan extraer lecciones y recomendaciones. Los tres casos elegidos responden a una forma de organización federal, lo que supone una manera específica de vinculación entre los diferentes niveles de gobierno, aunque también hay diferencias relevantes entre estos tres casos.

Las modalidades de interacción entre el gobierno nacional y los subnacionales intermedios pueden ir desde esquemas simples de relacionamiento vertical (en las que el gobierno nacional ejecuta políticas en los territorios con algún grado de cooperación e involucramiento por parte del gobierno subnacional), formatos de cooperación más sofisticados (ambos tipos de gobierno cofinancian programas y realizan algún tipo de planeamiento conjunto) hasta un sistema más complejo de gobernanza multinivel, en el que hay un sistema de planificación conjunto entre el gobierno nacional y subnacional y diferentes grados de interacción y coordinación.

El documento se estructura en seis capítulos. Tras esta introducción, en el capítulo I se presenta un marco conceptual general y se introducen los conceptos de heterogeneidad estructural particularmente aplicados a los aspectos territoriales. Asimismo, se presenta una tipología para diferenciar entre distintos tipos de estados o provincias con el fin de aproximarse a los diferentes desafíos que deben ser abordados desde las políticas de desarrollo productivo. En el capítulo II se plantean los dilemas y desafíos conceptuales y prácticos de la gobernanza multinivel y la articulación y tensiones entre gobiernos nacionales y gobiernos subnacionales intermedios (provincias y estados). Asimismo, se presenta una primera aproximación a los esfuerzos que se realizan desde las políticas públicas para reducir las desigualdades territoriales y promover estrategias de desarrollo productivo desde diferentes territorios de un país.

En el capítulo III se presenta un marco analítico desagregado para estructurar el ciclo de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo productivo subnacionales. Para ello, se presenta un esquema de nueve módulos en el ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo. En el capítulo IV se analizan las tensiones y los formatos de articulación entre entidades nacionales y subnacionales, una tipología de formatos de interacción y políticas de desarrollo productivo y su articulación con las iniciativas clúster y de cadenas de valor. En el capítulo V se analiza cómo se implementan las políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional en los tres países de estudio, para lo que se abordan dos dimensiones centrales: i) los aspectos legales con respecto a las competencias y el financiamiento de dichas iniciativas en tres países federales, pero con algunas diferencias estructurales relevantes, y ii) 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. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

I. Heterogeneidad estructural y territorial: marco conceptual y evidencias en la Argentina, el Brasil y México

A. La heterogeneidad estructural y su proyección territorial

1. Las trampas del desarrollo

Los países en desarrollo, y los de América Latina y el Caribe en particular, están expuestos a diferentes trampas del desarrollo, definidas por la CEPAL (2024a) como un conjunto de bloqueos estructurales que impiden avanzar hacia un desarrollo inclusivo, sostenible y con mayor bienestar. Estas trampas no son problemas coyunturales sino obstáculos persistentes que se refuerzan mutuamente y tienden a consolidar una situación de relativo estancamiento productivo y social.

De manera notable, la región vuelve a vivir una década perdida de muy bajo crecimiento: entre 2014 y 2023, América Latina y el Caribe experimentó un crecimiento de solo el 0,9% anual promedio, por debajo incluso del crecimiento medio de la década de 1980 que, a un ritmo del 2% anual, fuera denominada como década perdida (CEPAL, 2024a). Tras cierto impulso que tuvieron muchos países, en ocasiones sustentados en fases de altos precios de los *commodities* entre mediados de la década de 2000 y el año 2014, se observa un menor crecimiento y se concluye no haber aprovechado esa bonanza para diversificar la estructura productiva y las fuentes de crecimiento económico. Esta visión refuerza una visión sistémica del subdesarrollo, que supera explicaciones centradas exclusivamente en errores circunstanciales de políticas públicas o en fallas de mercado, por mencionar dos causas frecuentemente señaladas.

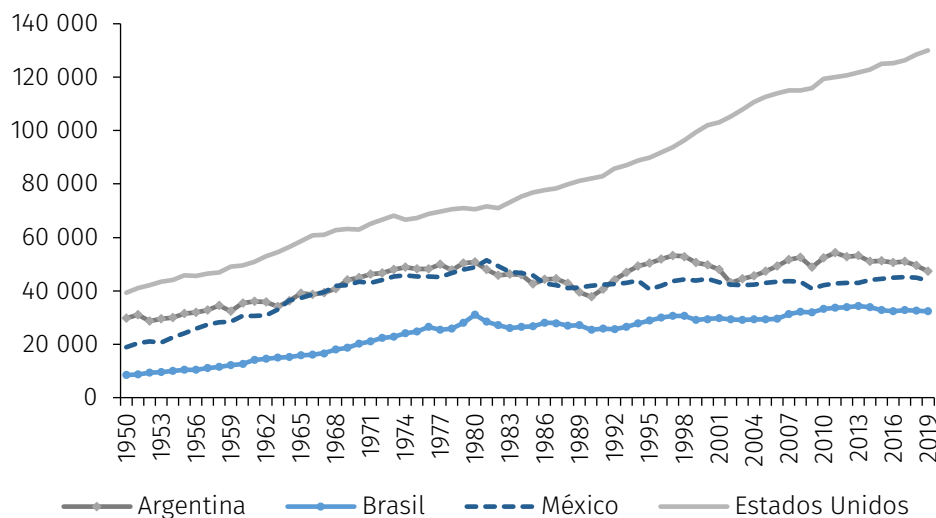
La CEPAL (2024a) identifica tres trampas principales: i) la trampa de la baja capacidad para crecer y la baja productividad; ii) la trampa de elevada desigualdad y bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, y iii) la trampa de bajas capacidades institucionales débiles y gobernanza poco efectiva. Estas trampas interactúan entre sí, construyendo una senda de bajo dinamismo económico y alta exclusión social. Por ejemplo, la baja productividad limita el crecimiento, lo que restringe los ingresos fiscales, lo que a su vez impide mejorar los servicios públicos de salud y educación y acentúa la desigualdad, generando desconfianza en las instituciones y debilitando la inversión a largo plazo. Estas trampas se manifiestan en una estructura productiva altamente concentrada en actividades de bajo valor agregado y escasa innovación, con sectores primarios o maquiladores dominantes y pocos vínculos con el resto de la economía. A esto se suma una alta informalidad laboral, problemas en la calidad

educativa, sistemas tributarios regresivos y marcos regulatorios débiles. Además, el financiamiento al desarrollo es limitado, tanto por la baja recaudación fiscal como por los sistemas financieros de baja orientación al crédito productivo.

Los países de la región padecen diversas desigualdades estructurales. A continuación, se destacan tres que son centrales en el ámbito económico y productivo. La primera está vinculada con la heterogeneidad en el ámbito productivo y puede expresarse en brechas de productividad, donde conviven (dentro de un mismo país) algunas empresas y sectores que operan con niveles de productividad cercanas a las mejores prácticas internacionales (en ocasiones por encima) pero en la que también es posible encontrar una amplia cantidad y variedad de empresas y sectores de muy baja productividad³. Esta conjunción genera una economía con una productividad media por debajo de las mejores prácticas internacionales y una dispersión que genera una estructura productiva muy desigual⁴.

Los países de la región pueden tener enclaves de alta productividad en actividades primarias como la agricultura, la minería metalífera o los hidrocarburos e incluso en algunas ramas industriales como la siderurgia, el aluminio o segmentos de la industria automotriz, pero también enormes brechas de productividad con respecto a lo que ocurre fuera de esas plantas o entramados productivos. En términos agregados, la tendencia de largo plazo marca cambios muy relevantes en la evolución de la productividad y sus brechas. Considerando el producto interno bruto (PIB) por trabajador como *proxy* de la productividad, se observa que la productividad de la Argentina, el Brasil y México evolucionó de manera similar a la de los Estados Unidos entre 1950 y 1980 (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina (3 países) y Estados Unidos: PIB por trabajador, 1950-2019
(En millones de dólares de 2017)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de PWT 10.01, Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen, <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/pwt-releases/pwt1001>.

³ Por ejemplo, Correa et al. (2018) estimaron que las brechas de productividad desagregadas por tamaño de empresa exhibían una tendencia creciente de manera inversamente proporcional al tamaño de las firmas. Por ejemplo, la productividad media de las grandes empresas latinoamericanas en 2016 era 17 veces más alta que las microempresas, 4,3 veces más alta que las empresas pequeñas y 2,2 veces más elevada que las firmas medianas. En la Unión Europea, en ese mismo año, las diferencias eran mucho menores: la productividad de sus grandes empresas era 2,4 veces más alta que las microempresas, 1,7 veces más grandes que las firmas pequeñas y 1,3 en el caso de las empresas medianas. Estos datos reflejan una mayor heterogeneidad productiva dentro del sistema económico de los países de América Latina y el Caribe.

⁴ Correa et al. (2018) estiman que la productividad media de América Latina se ubica entre el 21% y el 22% de la productividad media de los Estados Unidos.

En los casos de México y el Brasil hubo incluso períodos de clara reducción de la brecha con respecto a la gran potencia mundial. La historia posterior fue muy diferente, de manera que la brecha de productividad con los Estados Unidos se ensanchó notablemente debido al estancamiento de la productividad en México, el Brasil y la Argentina. El promedio de América Latina y el Caribe mostró un contraste notable; la productividad crecía al 2,8% anual entre 1950 y 1980 pero se redujo a solo el 0,1% anual entre 1980 y 2019. Debido a este funcionamiento en la esfera productiva es posible encontrar una segunda fuente de desigualdad que se expresa en las inequidades de ingresos. La coexistencia de islas de prosperidad en un mar de sectores productivos de baja productividad genera desigualdades salariales y ámbitos de empleo informal que se expresan en condiciones de vida muy desiguales dentro de una misma nación⁵.

Por último, la tercera desigualdad se expresa en el territorio, donde coexisten provincias y estados que concentran una mayor acumulación de capital, redes productivas y de innovación, mientras que otras se constituyen en territorios rezagados, muy acotados a actividades primarias o de bajo dinamismo productivo. De esta manera, la configuración productiva, las brechas de productividad y la concentración de recursos productivos e instituciones científico-tecnológicas conlleva desigualdades dentro de un mismo país que se manifiestan en asimetrías territoriales: diferentes grados de desarrollo, empresarialidad, sofisticación productiva y niveles de ingreso y bienestar.

El estudio de las desigualdades territoriales y la heterogeneidad en el desarrollo productivo en América Latina y el Caribe tiene largas tradiciones. Por ejemplo, un estudio de la CEPAL (2009) lo abordó desde las disparidades territoriales a comienzos de este siglo para un conjunto de economías de la región y los esquemas de política en diferentes niveles de gobierno. Entre sus principales hallazgos fue posible constatar que las disparidades territoriales en términos del PIB per cápita se mantuvieron estables o con cambios marginales en la mayoría de los países a lo largo del tiempo, destacando dos tipos de estructuras territoriales: i) primacial, en la que un territorio concentra gran parte del PIB nacional (por ejemplo, Lima, Caracas y Santiago), y ii) multipolar, con una distribución más equilibrada entre varios polos regionales (por ejemplo, el Brasil y México).

La apertura económica y la liberalización comercial de las décadas de 1980 y 1990 fragmentaron las dinámicas territoriales y las trayectorias de desarrollo (CEPAL, 2009). En tal sentido, se identificó un desacople entre sectores productivos y territorios, con procesos de especialización que no siempre generaron desarrollo local. Las regiones más beneficiadas fueron aquellas que contaron con una mejor infraestructura, recursos humanos calificados y una mejor inserción exportadora (CEPAL, 2009). Por su parte, las regiones tradicionales o monoestructuradas tendieron a estancarse o declinar. También se identificó una segmentación territorial del crecimiento, con algunos enclaves dinámicos y zonas de bajo dinamismo. El resultado general fue un mapa fragmentado en el que conviven territorios ganadores, convergentes, estancados y declinantes.

Asimismo, se encontraron trayectorias regionales diferenciadas en los países analizados, lo que confirma la creciente segmentación territorial del desarrollo. Los territorios ganadores fueron sobre todo los asociados a enclaves primario-exportadores o polos industriales integrados al comercio exterior, por ejemplo, Neuquén y otras provincias de la Patagonia en la Argentina (asociados a la explotación de hidrocarburos), Mato Grosso en el Brasil (agronegocios) y estados del norte de México vinculados al otrora NAFTA (CEPAL, 2009).

⁵ Cabe preguntarse si el problema en cuestión es la heterogeneidad estructural o, antes bien, la baja productividad media y su lento crecimiento. En un taller de presentación previa de este documento Daniel Scheingart, uno de los asistentes, formuló esta pregunta. Desde esta perspectiva, el verdadero problema de América Latina no radicaría tanto en la heterogeneidad estructural, noción clásica de la tradición cepalina que describe la coexistencia de sectores de muy alta productividad junto a vastos segmentos de baja productividad, sino más bien en la baja productividad media y su débil crecimiento de largo plazo. Desde esta perspectiva, lo relevante no es la dispersión interna en sí misma —pues países desarrollados también conviven con regiones rezagadas o sectores atrasados— sino el hecho de que, en América Latina, los sectores de frontera tecnológica tienen un peso relativo demasiado reducido como para incidir en el promedio. Las tradiciones cepalinas, particularmente los planteamientos de Furtado en la década de 1960 señalaron que justamente esa disparidad estructural limita la difusión de capacidades y bloquea los encadenamientos productivos, impidiendo que los avances en los enclaves dinámicos se transmitan al resto de la economía. En este sentido, puede afirmarse que la baja productividad media es el síntoma, mientras que la heterogeneidad estructural constituye uno de los mecanismos causales que lo explican.

Los territorios convergentes fueron regiones que partieron de niveles de desarrollo más bajos, pero lograron mejorar su desempeño gracias a inversiones públicas o privadas, mejor infraestructura o dinámicas sectoriales favorables y muestran procesos de transformación productiva incipientes. En el caso de México, algunos estados han tenido un proceso de industrialización significativo, aunque limitado en sus capacidades endógenas de desarrollo debido a la preeminencia de un modelo maquilador. Por otra parte, se identificaron territorios estancados, que se corresponden con zonas que no han empeorado, pero tampoco han logrado integrarse a los procesos dinámicos de crecimiento. En general, tienen estructuras productivas poco diversificadas o baja conectividad.

Finalmente, los territorios declinantes fueron zonas afectadas por procesos de desindustrialización o agotamiento de sectores tradicionales (por ejemplo, textiles, manufactura liviana o minería tradicional), entre los que destacan áreas industriales tradicionales sin renovación tecnológica o regiones nanoestructuradas que no lograron adaptarse a los cambios del modelo económico.

2. La heterogeneidad territorial en cifras: Argentina, Brasil y México

a) Argentina

La Argentina es el octavo país de mayor extensión geográfica del planeta y muestra una importante desigualdad en el desarrollo dentro de su territorio. Entre las jurisdicciones es posible encontrar casos como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) con un PIB per cápita casi tres veces más alto que la media nacional y casi seis veces más elevado que la provincia más pobre del país—, junto a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (territorios más diversificados que combinan agroindustria, manufacturas y servicios especializados), pero también jurisdicciones beneficiadas por el auge de recursos naturales, como Neuquén, Santa Cruz y Chubut, y otra como Tierra del Fuego, que se beneficia de un régimen de promoción industrial especial.

El correlato con el índice de desarrollo humano (IDH) no es lineal: muchas jurisdicciones de alto PIB per cápita no están entre las de mayor IDH y viceversa. A modo de ejemplo, a pesar de que Neuquén es la tercera provincia de mayor PIB per cápita, se ubica entre las últimas en IDH⁶, mientras que provincias como Misiones, a pesar de estar entre las últimas en PIB per cápita, se ubica en la mitad de la clasificación del IDH (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Argentina: heterogeneidad territorial. Indicadores seleccionados sobre producto, desarrollo humano, empresariedad, empleo y remuneraciones, 2021

	PIB per cápita (promedio nacional = 100)	IDH	Empresas privadas por cada 1.000 habitantes	Empleos industriales por cada 1.000 habitantes	Empleos en el sector privado por cada 1.000 habitantes	Remuneraciones (CABA=100)
Buenos aires	84,8	0,842	11,0	30,2	121,8	81
CABA	288,4	0,882	44,5	58,6	531,6	100
Catamarca	63,2	0,844	8,4	16,1	98,4	62
Córdoba	103,9	0,841	14,8	30,4	146,7	70
Corrientes	49,9	0,839	8,8	11,6	73,8	60
Chaco	64,5	0,808	7,9	6,3	67,1	59
Chubut	153,8	0,858	14,3	21,1	162,1	130
Entre Ríos	89,2	0,836	13,0	22,5	105,7	66
Formosa	47,5	0,822	4,8	3,0	42,2	62
Jujuy	58,0	0,840	6,8	14,7	83,7	66

⁶ El IDH es un indicador desarrollado por las Naciones Unidas que busca captar componentes socioeconómicos que permitan describir con mayor precisión el grado de desarrollo de diferentes países. Además del PIB per cápita, dicho indicador incorpora variables vinculadas a la salud (esperanza de vida al nacer) y la educación (cantidad de años de escolarización y tasa de alfabetización). Otras estimaciones también incorporan variables asociadas a desigualdad.

	PIB per cápita (promedio nacional = 100)	IDH	Empresas privadas por cada 1.000 habitantes	Empleos industriales por cada 1.000 habitantes	Empleos en el sector privado por cada 1.000 habitantes	Remuneraciones (CABA=100)
La Pampa	129,2	0,861	19,6	15,4	118,4	70
La Rioja	66,6	0,840	7,4	22,2	81,1	59
Mendoza	74,6	0,848	13,2	22,9	130,9	64
Misiones	48,5	0,842	8,2	17,1	86,6	56
Neuquén	199,6	0,832	14,9	17,8	217,4	133
Río Negro	87,5	0,844	14,8	17,8	156,5	79
Salta	59,8	0,844	7,1	12,6	93,8	65
San Juan	71,4	0,838	9,5	17,3	109,8	69
San Luis	88,3	0,843	10,9	32,8	110,3	75
Santa Cruz	197,2	0,854	11,8	8,1	166,0	152
Santa Fe	104,5	0,841	15,2	38,8	155,4	77
Santiago del Estero	77,4	0,833	6,6	5,9	57,6	53
Tucumán	54,8	0,841	7,1	15,2	102,0	59
Tierra del Fuego	237,7	0,856	15,6	71,3	225,4	110
Promedio nacional	100,0	0,847	13,5	27,5	147,7	83

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Secretaría de Trabajo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Gatto (2007) señalaba que en el largo plazo se tendían a consolidar e incluso ampliar las brechas entre las jurisdicciones más ricas y las más pobres de la Argentina, tendencia de la que solo podían escapar aquellas provincias en las que se producía un proceso de bonanza basado en el auge de un recurso natural, generalmente hidrocarburos o de minería metalífera. El gráfico 2 parece confirmar esta tendencia, ya que permite observar la evolución a largo plazo del PIB per cápita de la CABA, Neuquén (una provincia beneficiada por el auge hidrocarburífero) y una provincia de menor desarrollo como Formosa⁷.

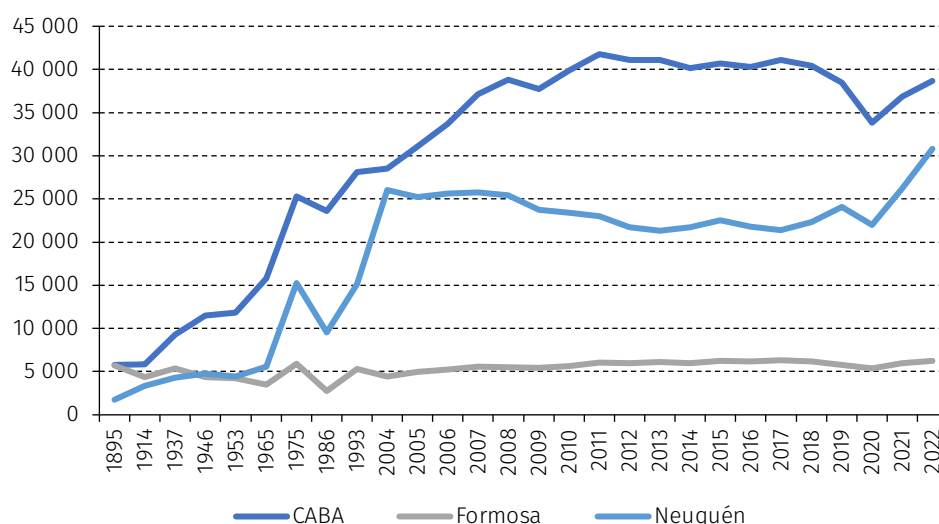
La Argentina posee un promedio de 13,2 empresas privadas por cada 1.000 habitantes⁸, pero la heterogeneidad territorial es significativa. Mientras que la CABA posee 44,5 empresas por cada 1.000 habitantes, las jurisdicciones más rezagadas del norte del país, como La Rioja, Formosa, Chaco, Jujuy, Salta, Tucumán o Santiago del Estero, tienen menos de 8 empresas, 5 veces menos que la CABA y en algunos casos la mitad del promedio del país. Entre las jurisdicciones que están por encima de la media nacional se puede encontrar provincias de mayor diversificación productiva como Córdoba y Santa Fe, otras que tuvieron o tienen regímenes de promoción industrial como Tierra del Fuego y algunas provincias hidrocarburíferas como Neuquén, Río Negro y Chubut.

Esta heterogeneidad se expresa también en el empleo formal en el sector privado, donde la media nacional es de 148 personas por cada 1.000 habitantes, pero solo 3 provincias están claramente por encima de ese promedio: la CABA (532), Neuquén (217) y Tierra del Fuego (225). En cuando al empleo industrial, se observa que la media nacional se ubica en 27,5 ocupados por cada 1.000 habitantes; algunas jurisdicciones del norte del país tienen solo entre 3 y 6 ocupados industriales, mientras que Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba están arriba de 30, la CABA casi 60 y Tierra del Fuego, 71.

⁷ Lo que no significa que las jurisdicciones más rezagadas no crezcan; de hecho, Formosa fue una de las provincias con mayor crecimiento en varios años durante el siglo XXI, creciendo por encima de la media nacional. Pero es tan grande la brecha que para reducirla debería crecer varias veces por encima del promedio nacional por un tiempo prolongado.

⁸ Los datos sobre demografía empresarial argentina se obtuvieron de las bases del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), perteneciente a la Secretaría de Trabajo. Allí se compila información correspondiente a los aportes a la seguridad social, de modo que solo se incluyen las empresas que tienen al menos una persona asalariada registrada con aportes a la seguridad social. Esto significa que no se incorporan los emprendimientos unipersonales ni aquellos con trabajadores no registrados.

Gráfico 2
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Neuquén y Formosa: PIB per cápita, 1895-2022
 (En pesos constantes de 2004)



Fuente: Argendata. Fundar. <https://argendata.fund.ar/topico/crecimiento/>.

Esta heterogeneidad estructural implica diferencias sustanciales en términos de las remuneraciones percibidas por los trabajadores del sector privado. Considerando un valor de 100 para los salarios percibidos por un trabajador formal del sector privado en la CABA, en las provincias del norte se perciben niveles entre 59 y 62; en Santa Fe y Buenos Aires entre 77 y 81, y las provincias petroleras logran superar a la CABA: Santa Cruz (152), Chubut (130) y Neuquén (133). Se consideran las remuneraciones del sector privado formal, por lo que las brechas entre las provincias del norte —que pueden ser entre 5 y 6 veces cuando se habla del ingreso medio total— son en este caso de aproximadamente 2.

b) Brasil

El Brasil es el quinto país más extenso del mundo y también presenta un cuadro de desigualdades territoriales muy marcadas. El PIB per cápita del Distrito Federal es un 83% más elevado que la media nacional, al tiempo que São Paulo, Río Grande del Sur, Río de Janeiro y Santa Catarina se ubican entre el 25% y el 34% por encima del promedio brasileño, por lo que son los estados con mayor IDH del Brasil (véase el cuadro 2). En el otro extremo, Maranhao y Alagoas tienen un PIB per cápita aproximadamente un 50% más bajo con respecto al promedio nacional. La distancia entre la renta media por habitante del distrito más rico y el más pobre del Brasil es de casi 4 veces, menor que en la Argentina (6 veces) y México (6,6 veces).

La heterogeneidad territorial también se manifiesta en los niveles de empresariedad y densidad productiva. Mientras que São Paulo, Santa Catarina, Río Grande del Sur, Paraná y Brasilia tienen más de 30 empresas por cada 1.000 habitantes, frente a un promedio nacional de 27, en Acre, Pará, Amazonas, Amapá y Maranhao hay menos de 10 firmas por cada 1.000 habitantes⁹ (véase el cuadro 2). Del mismo modo, mientras que jurisdicciones como São Paulo tienen unos 63 empleos industriales y 365 empleos cada 1.000 habitantes, hay estados del norte como Roraima que no llegan ni a 5 ocupados en el sector industrial y sus personas ocupadas en el sector privado son casi la tercera parte (cada 1.000 habitantes) con respecto a lo que es posible encontrar en algunos otros estados del norte.

⁹ El IBGE elabora los datos de empresariedad brasileña y difieren ligeramente respecto a los de la Argentina, en tanto pueden incluir a empresas sin personal ocupado en relación de dependencia.

Asimismo, se puede encontrar heterogeneidad en los niveles salariales, particularmente cuando se compara con Brasilia. En algunos estados del norte del Brasil, los salarios promedio pueden alcanzar la tercera parte de los de Brasilia e incluso es posible ver una distancia importante entre São Paulo y Río de Janeiro con respecto al Distrito Federal.

Cuadro 2
Brasil: heterogeneidad territorial. Indicadores seleccionados sobre producto, desarrollo humano, empresarialidad, empleo y salarios, 2021

	PIB per cápita (promedio nacional = 100)	IDH	Empresas privadas por cada 1.000 habitantes	Empleos industriales por cada 1.000 habitantes	Empleos en el sector privado por cada 1.000 habitantes	Salario medio (Brasilia=100)
Acre	65	0,710	9,9	6,9	151,4	47
Alagoas	56	0,684	12,2	20,9	156,5	33
Amapá	62	0,688	8,4	4,6	141,7	56
Amazonas	60	0,700	8,5	26,2	155,9	45
Bahia	62	0,691	16,2	14,7	160,2	36
Ceará	66	0,734	15,1	31,3	189,7	34
Distrito Federal ^a	183	0,814	33,3	...	613,3	100
Espírito Santo	95	0,771	28,0	32,0	246,2	36
Goiás	94	0,737	27,7	29,9	221,3	38
Maranhão	47	0,676	9,8	5,1	116,5	36
Mato Grosso do Sul	106	0,742	30,7	23,5	247,4	43
Mato Grosso	98	0,736	26,3	...	223,7	42
Minas Gerais	97	0,774	28,3	39,1	262,7	37
Paraíba	64	0,698	9,4	9,9	130,8	40
Paraná	113	0,769	15,6	14,6	169,5	33
Pará	61	0,690	41,9	59,4	314,0	39
Pernambuco	62	0,719	14,1	20,2	177,7	35
Piauí	63	0,690	15,2	8,6	147,7	34
Río de Janeiro	125	0,762	23,6	20,5	247,4	52
Río Grande del Norte	82	0,728	17,0	16,7	179,9	35
Río Grande del Sur	130	0,771	39,6	62,0	296,4	41
Rondônia	75	0,700	19,5	13,9	189,2	37
Roraima	76	0,699	10,7	4,7	160,6	45
Santa Catarina	125	0,792	48,8	116,5	403,1	40
São Paulo	134	0,806	38,2	63,2	365,4	50
Sergipe	68	0,702	14,3	16,1	177,1	37
Tocantins	78	0,731	19,6	9,2	185,8	42
Promedio nacional	100	0,766	26,9	38,3	259,2	45

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Instituto Brasileño de Geografía y Estadística y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

^a Corresponde a Brasilia, tal como lo consigna el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

c) México

México es el país número 12 del mundo medido por su extensión territorial. Al igual que en los casos anteriores, las disparidades territoriales son muy significativas. El PIB per cápita de la Ciudad de México y Campeche es más del doble que la media nacional, al tiempo que Nuevo León, Coahuila y Sonora se ubican entre un 40% y un 60% por encima del promedio mexicano. Otros estados que destacan por encima de la media son Baja California, Tabasco y Querétaro. Se trata, en todos estos casos, de estados que poseen los

niveles más elevados del IDH (véase el cuadro 3). En el otro extremo, Oaxaca y Guerrero están aproximadamente un 50% por debajo del promedio nacional, mientras que en el caso de Chiapas la brecha es mucho más elevada y su PIB per cápita es apenas un 34% del nivel del PIB per cápita mexicano.

Cuadro 3
México: heterogeneidad territorial. Indicadores seleccionados sobre producto, desarrollo humano, empresarialidad, empleo y salarios, 2023

	PIB per cápita (promedio nacional = 100)	IDH	Empresas privadas por cada 1.000 habitantes	Empleos industriales por cada 1.000 habitantes	Empleos en el sector privado por cada 1.000 habitantes	Salario medio (Ciudad de México = 100)
Aguascalientes	112	0,810	45,1	109,0	291,5	65
Baja California	135	0,819	32,0	134,6	305,6	89
Baja California Sur	110	0,807	45,1	17,8	282,2	57
Campeche	227	0,807	44,4	23,3	210,1	62
Coahuila de Zaragoza	152	0,821	34,5	144,5	304,6	83
Colima	108	0,784	50,1	25,7	240,7	54
Chiapas	34	0,685	37,6	12,7	106,2	31
Chihuahua	129	0,808	32,5	149,1	296,7	83
Ciudad de México	204	0,891	46,0	33,7	389,1	100
Durango	87	0,779	35,3	58,6	191,8	54
Guanajuato	95	0,768	43,6	88,2	235,4	63
Guerrero	44	0,705	47,1	19,6	131,8	26
Hidalgo	71	0,765	46,2	40,2	162,6	47
Jalisco	113	0,800	43,7	66,3	252,4	63
Estado de México	66	0,766	44,0	40,6	163,3	52
Michoacán de Ocampo	70	0,739	54,8	30,7	176,4	39
Morelos	69	0,762	51,4	33,1	189,7	47
Nayarit	69	0,760	52,4	23,1	202,1	40
Nuevo León	169	0,844	31,0	110,0	321,1	90
Oaxaca	53	0,713	60,9	26,2	147,5	27
Puebla	67	0,759	55,8	50,6	190,3	41
Querétaro	126	0,821	41,1	109,3	307,7	79
Quintana Roo	105	0,803	31,5	10,5	230,0	60
San Luis Potosí	109	0,787	40,1	75,2	210,3	69
Sinaloa	94	0,800	40,4	28,1	209,0	52
Sonora	149	0,817	37,4	79,2	258,7	70
Tabasco	132	0,794	34,8	13,0	142,9	58
Tamaulipas	107	0,796	36,6	93,8	244,3	81
Tlaxcala	54	0,751	64,9	70,9	200,2	37
Veracruz	67	0,730	38,9	19,7	137,2	47
Yucatán	87	0,790	56,0	52,2	241,9	46
Zacatecas	75	0,762	40,3	34,6	160,4	48
Promedio nacional	100	0,789	43,3	56,5	220,5	66

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las estadísticas mexicanas reflejan una menor dispersión territorial en la cantidad de empresas, pero mayor heterogeneidad en el empleo¹⁰. Nuevo León, Querétaro y la Ciudad de México tienen más de 300 ocupados por cada 1.000 habitantes en el sector privado, mientras que Chiapas apenas supera los 100. La brecha es más profunda al realizar tales comparaciones en el sector industrial. Nuevo León y Querétaro tienen 110 trabajadores industriales por cada 1.000 habitantes, en tanto la media nacional es la mitad (56) y Tabasco, Chiapas y Quintana Roo apenas superan los 10 (véase el cuadro 3).

También es relevante la brecha territorial en materia salarial. El salario medio en Chiapas, Guerrero y Oaxaca equivale a la tercera parte del percibido por el promedio de los trabajadores en la Ciudad de México. Asimismo, los estados industriales de Nuevo León y Querétaro se ubican por debajo de la Ciudad de México y el salario medio nacional de México es un 33% más bajo que el de su ciudad capital.

3. Una tipología de territorios subnacionales

La heterogeneidad territorial es una característica que, con diferentes matices, se expresa en los tres países bajo análisis. La Argentina es el país con mayor IDH, al punto de que el IDH de Chaco (su provincia con el IDH más bajo) no se ubica muy lejos del IDH de São Paulo, la segunda jurisdicción de mayor IDH en el Brasil. Pero, por otra parte, el IDH de la Ciudad de México supera al de la CABA, mostrando las importantes desigualdades que existen tanto dentro de cada país como en las comparaciones entre países.

La Argentina presenta las mayores desigualdades en cuanto al PIB per cápita: su jurisdicción subnacional más rica tiene un ingreso por habitante 6,1 veces más alto que la más pobre, mientras que México se ubica en segundo lugar con un coeficiente de 5,9 y el Brasil en tercero con un 3,9. El mayor desvío estándar del PIB per cápita provincial/estadual es el de Argentina (64,9), seguida por México (44,2) y el Brasil (31,7). Pero en materia de desarrollo humano, la mayor varianza está en México seguida por el Brasil y la Argentina (véase el cuadro 4). Estos datos contribuyen a corroborar que las desigualdades en el desarrollo productivo tienen su correlato territorial.

Cuadro 4
Argentina, Brasil y México: heterogeneidad estructural. Índice de desarrollo humano, PIB per cápita y brechas entre jurisdicciones subnacionales, 2021 y 2023

	Argentina (2021)	Brasil (2021)	México (2023)
IDH nacional	0,847	0,766	0,789
Mayor IDH provincial/estadual	0,882	0,814	0,891
Menor IDH provincial/estadual	0,808	0,676	0,685
PIB per cápita jurisdicción más rica/más pobre	6,1	3,9	5,9
Desvío estándar del PIB per cápita	64,9	31,7	44,2
Desvío estándar del IDH	0,0138	0,0399	0,0416
Empresas por cada 1.000 habitantes en la provincia/ estado de mayor PIB per cápita	44,5	33,3	44,4
Empresas por cada 1.000 habitantes en la provincia/ estado de menor PIB per cápita	4,8	9,8	37,6

¹⁰ En el caso de México, los datos sobre empresarialidad son estimados por el INEGI e incluyen un mayor universo que la Argentina y el Brasil. En particular, incorpora un mayor número de emprendimientos pequeños unipersonales. Si bien no resulta factible desagregar la información acerca de los establecimientos sin empleados, algunos indicios permiten aproximarse a las posibles diferencias. A modo de ejemplo, Chiapas —el estado más pobre de México— tiene una densidad empresarial de 38 empresas cada 1.000 habitantes, no muy lejos de la Ciudad de México (44). Ello contrasta con el caso argentino, donde Formosa tiene solo 5 empresas por cada 1.000 habitantes, muy lejos de la Ciudad de Buenos Aires (44). Pero cuando se analizan los datos de Chiapas se puede comprobar que: i) la cantidad de establecimiento que poseen entre 0 y 10 ocupados es del 98%, superior a la media nacional (92%) y a la Ciudad de México (94%); ii) al mismo tiempo, la cantidad promedio de personas ocupadas en unidades pequeñas de menos de 10 empleados por cada establecimiento es de 2 en Chiapas, también por debajo de la media nacional (2,6) y de la Ciudad de México (2,3). Estos datos indican que Chiapas posee una mayor incidencia de empresas muy pequeñas y que su menor tamaño relativo podría estar fuertemente influenciado por la existencia de muchas empresas sin personal ocupado.

	Argentina (2021)	Brasil (2021)	México (2023)
Empleos industriales por cada 1.000 habitantes en la provincia/estado más industrializado	30,2	63,2	110,0
Brecha salarial entre la provincia/estado de mayores/menores salarios	2,1	3,0	3,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística e Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Nota: Los datos sobre cantidad de empresas no son estrictamente comparables entre los tres países dado que las metodologías de elaboración son diferentes. Las principales diferencias radican en la captación de emprendimientos sin personal ocupado, personal no registrado y emprendimientos unipersonales.

Con base en este marco de heterogeneidad territorial se puede construir una tipología que permita estudiar los tipos de jurisdicciones subnacionales¹¹:

- 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. Cuentan con mayor presencia y diversidad de instituciones educativas y de ciencia y tecnología. Asimismo, suelen presentar menores niveles de pobreza estructural y mayor urbanización que el promedio nacional. Por ejemplo, el estado de São Paulo en el Brasil concentra cerca de un tercio del PIB nacional con una economía altamente diversificada, y estados como Nuevo León en México o las provincias de Córdoba, Buenos Aires o Santa Fe en la Argentina muestran este perfil.
- Tipo B. Son jurisdicciones con economías primarizadas y de menor desarrollo económico relativo. Corresponden 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 bajo o incluso ha permanecido estancado en décadas recientes, reflejándose en altos niveles de pobreza y falta de oportunidades. Por ejemplo, algunas provincias del norte argentino, estados del sur de México o estados del nordeste brasileño. Estas regiones dependen de unos pocos productos (agrícolas o 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. Son jurisdicciones de auge reciente y en búsqueda de diversificación, ya sea por la presencia de recursos naturales estratégicos o por un clúster industrial emergente. Se trata de territorios subnacionales intermedios que experimentaron un auge económico reciente impulsado por la explotación de recursos naturales (materias primas agrícolas, petróleo, gas, minería y litio, entre otras), 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. Este crecimiento acelerado les ha dado un impulso en actividad e ingresos, pero su economía sigue poco diversificada, con riesgos de dependencia de la materia prima.

El desafío principal de estas regiones es convertir la bonanza en desarrollo sostenible, invirtiendo en diversificación productiva. Un ejemplo emblemático es la provincia de Neuquén en la Argentina, cuyo PIB creció por la explotación de hidrocarburos e impulsa políticas para extender el crecimiento más allá del petróleo y el gas. Otro caso es el estado de Pará en el Brasil, que tras el auge minero (bauxita, mineral de hierro) procura desarrollar

¹¹ Esta tipología se presenta con un propósito estrictamente metodológico y orientativo. No pretende simplificar la complejidad territorial ni reducir la diversidad de realidades subnacionales, sino ofrecer una herramienta analítica que facilite la comprensión y comparabilidad de las jurisdicciones. Su uso busca únicamente ordenar la información y apoyar el análisis, reconociendo que cada territorio posee matices propios que pueden no ajustarse plenamente a una única categoría.

industrias de procesamiento local. En México, el estado de Campeche ilustró los riesgos: durante el auge petrolero aportó cerca del 80% de la producción nacional, logrando el PIB per cápita más alto del país, pero sin diversificación; hoy enfrenta alta pobreza e informalidad al declinar la extracción, acercándose actualmente a las jurisdicciones de tipo B. Estos casos evidencian la importancia de aprovechar la renta de recursos para construir tejido productivo competitivo antes de que se agoten las bonanzas.

En el cuadro 5 se sintetizan los aspectos más relevantes de esta clasificación. ¿Por qué se considera necesario establecer este tipo de calificaciones? Fundamentalmente porque, como se verá en los capítulos subsiguientes, los desafíos y obstáculos de una política pública son muy diferentes en un estado o provincia tipo A, donde existe una base productiva más diversificada, infraestructura e instituciones de ciencia y tecnología que en una tipo B, donde probablemente el desafío central sea construir parte de esa nueva base productiva, institucional e infraestructuras. Del mismo modo, una provincia o estado tipo C, que probablemente esté viviendo un auge basado en la expansión productiva basada en un recurso natural que ha comenzado a ser explotado en gran escala, buscará consolidar su situación y tendrá el desafío de aprovechar esa bonanza para fortalecer sus instituciones, expandir su infraestructura y financiar la diversificación de su estructura productiva, más aún si se trata de un recurso natural no renovable.

Cuadro 5
Tipología de jurisdicciones subnacionales intermedias: características más relevantes

Tipo de región	Características económicas	Nivel de desarrollo	Ejemplos
A. Mayor desarrollo relativo	<ul style="list-style-type: none"> • Base industrial o de servicios diversificada • Mayor productividad relativa y complejidad económica • Mayor infraestructura y capital humano 	Alto desarrollo relativo: PIB per cápita elevado, menor pobreza, indicadores sociales altos	São Paulo (BR); Nuevo León (MX); Córdoba, Santa Fe (AR)
B. Primarizadas y de menor desarrollo relativo	<ul style="list-style-type: none"> • Especialización en primarios (agro, minerales sin procesar) • Escasa industrialización local • Bajo dinamismo inversor privado 	Bajo desarrollo: crecimiento históricamente lento, alta pobreza y emigración, dependencia de transferencias públicas	Maranhão, Piauí (BR); Chiapas, Oaxaca (MX); Formosa, Santiago del Estero (AR)
C. En transición por auge en recursos naturales o clúster industrial emergente	<ul style="list-style-type: none"> • Auge reciente por explotación de recursos naturales o clúster industrial emergente • Flujo de inversión exógena (extractiva) y mejora de ingresos fiscales • Tejido productivo local aún poco diversificado 	Medio en transición: rápido crecimiento reciente mejora indicadores económicos, pero riesgo de volatilidad; oportunidad de dar un salto al desarrollo si diversifica a tiempo	Pará (BR); Neuquén, San Juan (AR); Durango (MX)

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 6 se sintetizan las características estructurales de los tres tipos de provincias y estados en los tres países analizados, de acuerdo con una clasificación provisoria¹². Se puede comprobar

¹² El objetivo de este documento excede la realización de un minucioso estudio de clasificación de cada una de las jurisdicciones subnacionales intermedias de los tres países, para lo que es necesario recurrir a datos económicos estructurales, evolución de largo plazo, niveles de empresariedad, empleo, industrialización, infraestructura y presencia de instituciones públicas y privadas de ciencia y tecnología, junto al estudio de sus capacidades efectivas. Algunos de esos datos han sido expuestos en este trabajo, otros requieren un trabajo de compilación y estudio adicional. Por tales motivos, a los efectos de mostrar este tipo de clasificación, se procedió a realizar una clasificación estimativa y provisoria.

que, 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 notablemente inferior a las A (aproximadamente la mitad), pero las C superan a las B (y en la Argentina están cerca de las A, fundamentalmente por tratarse de provincias de baja población).

También es interesante notar la diferente distribución de la inversión extranjera directa (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)¹³.

Cuadro 6
Argentina, Brasil y México: tipología de jurisdicciones subnacionales intermedias,
indicadores seleccionados
(En porcentajes)

	Tipo de jurisdicción		
	A	B	C
Argentina			
PIB (A=100)	100	12	18
PIB (distribución en porcentajes)	77	9	14
Población (distribución en porcentajes)	71	16	13
PIB per cápita (A=100)	100	53	97
IED (distribución en porcentajes)	66	4	30
Brasil			
PIB (A=100)	100	13	26
PIB (distribución en porcentajes)	72	9	19
Población (distribución en porcentajes)	58	18	25
PIB per cápita (A=100)	100	42	61
IED (distribución en porcentajes)	72	8	20
México			
PIB (A=100)	100	20	33
PIB (distribución en porcentajes)	65	13	22
Población (distribución en porcentajes)	54	21	25
PIB per cápita (A=100)	100	53	74
IED (distribución en porcentajes)	67	6	27

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2024*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80564-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2024>.

¹³ Dunning (1993) desarrolló un influyente marco teórico para explicar por qué las empresas multinacionales deciden internacionalizarse y radicarse en otros países. En su enfoque, identifica cuatro principales motivaciones: *market seeking* (búsqueda de mercados), donde las firmas se expanden para acceder a nuevos consumidores o mantener presencia junto a sus competidores; *resource seeking* (búsqueda de recursos), cuando las empresas se instalan en países que ofrecen materias primas, mano de obra barata u otros insumos estratégicos; *efficiency seeking* (búsqueda de eficiencia), que implica localizar actividades en países que permitan optimizar costos mediante economías de escala o especialización; y *strategic asset seeking* (búsqueda de activos estratégicos), donde el objetivo es adquirir capacidades tecnológicas, marcas o redes que fortalezcan la competitividad global. El denominado paradigma ecléctico de Dunning sostiene que la IED se produce cuando una firma posee ventajas específicas (*ownership*), encuentra condiciones favorables en el país receptor (*location*) y decide internalizar la operación en lugar de contratar con terceros (*internalization*). Así, las motivaciones *market seeking* o *resource seeking* no son excluyentes, sino que se combinan con ventajas propietarias y de localización para explicar el comportamiento de las multinacionales.

En la Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la Provincia de Buenos Aires captaron el 31% del monto de proyectos de IED anunciados entre 2005-2021 y cerca de la mitad del total de proyectos en número (CEPAL, 2024b). La CABA por sí sola concentró anuncios en 26 sectores distintos, evidenciando una oferta productiva muy diversificada, mientras que la provincia de Buenos Aires tuvo proyectos en 23 sectores. Esta diversificación va acompañada de un alto volumen de capital: por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires atrajo unos 16.226 millones de dólares en proyectos (16,9% del total nacional), con especial fortaleza en alimentos y bebidas como sector principal. La CABA recibió unos 13.342 millones (13,9% del capital), con predominio de proyectos de telecomunicaciones y servicios.

En el caso del Brasil, los estados de São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais —los más industrializados y poblados— recibieron conjuntamente cerca del 45 del total de IED (CEPAL, 2024b). São Paulo sobresale como el principal receptor individual: atrajo alrededor del 27% del monto de IED (más de 104.000 millones de dólares) y el 44% de los proyectos por número, reflejando su enorme peso económico y los estados A explican el 72% de la IED total (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
Argentina, Brasil y México: características de la inversión extranjera directa en jurisdicciones subnacionales intermedias

Tipología de jurisdicción	Argentina	Brasil	México
Tipo A De mayor desarrollo relativo	El 66% de la IED total Ejemplos: Área Metropolitana de Buenos Aires (industrias, finanzas, servicios basados en conocimiento); Córdoba (automotriz, <i>software</i>); Santa Fe (agroindustria, maquinaria agrícola)	El 72% de la IED total Ejemplos: São Paulo (mayor <i>hub</i> industrial-financiero de América Latina); Río de Janeiro (petróleo, servicios); Paraná (agronegocio y automotriz)	El 67% de la IED total Ejemplos: Nuevo León (industria pesada, autos, electrodomésticos); Jalisco (tecnología, electrónica); Zona Metropolitana del Valle de México (servicios corporativos, consumo)
Tipo B Primarizadas y de menor desarrollo relativo	El 4% de la IED	El 8% de la IED	6% de la IED
Tipo C En transición por auge en recursos naturales o clúster industrial emergente	El 30% de la IED total Ejemplos: Neuquén (<i>boom</i> Vaca Muerta – petróleo/gas); Jujuy (litio – químicos); Santa Cruz (hidrocarburos + minería); San Juan (minería metalífera) Crecimientos impulsados por inversiones extractivas o polos industriales focalizados	El 20% de la IED total Ejemplos: Pará (hierro/aluminio – metales); Pernambuco (polo automotriz); Ceará (siderurgia y eólico – metales); Goiás (agroindustria y autos); Mato Grosso do Sul (celulosa/minería); estados fuera del eje tradicional, pero con crecimiento sectorial marcado	El 27% de la IED total Ejemplos: Veracruz (energía y logística, transporte); Quintana Roo (turismo – hoteles); Tabasco (petróleo y gas); estados que emergieron con un sector dominante reciente (industria exportadora, energías renovables, turismo, hidrocarburos privados)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2024*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80564-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2024>.

Por su parte, en México, a diferencia de la Argentina y el Brasil, la IED está algo más distribuida entre diferentes polos regionales, aunque la Ciudad de México (CDMX) y ciertos estados industrializados acumulan los mayores flujos. En este contexto, la CDMX concentró aproximadamente el 6% de la IED, pero el principal receptor ha sido el estado de Nuevo León —especialmente en Monterrey— con cerca del 9,4% del total. Nuevo León registró anuncios de IED en 27 sectores distintos (el mayor número en México).

Otros estados industrializados relevantes en IED son Coahuila (el 5,3% de la IED mexicana) y Chihuahua (el 4% del total) —ambos con industrias automotrices, manufactureras y energéticas significativas—, así como Baja California (el 5%, electrónica y maquilas) y Jalisco (el 4%, tecnología y manufactura). El Estado de México con el 4,5% también entra por su base industrial y urbana. Sumando estos siete territorios más avanzados (Ciudad de México, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Baja California, Jalisco y Estado de México) se alcanza aproximadamente el 40% de la IED total del país (véase el cuadro 7). Un rasgo común es que todos tienen clústeres productivos consolidados (por ejemplo, automotriz en el norte y centro, electrónico en el Bajío y la frontera, tecnología de la información y las comunicaciones en Jalisco) y mejor infraestructura (puertos, parques industriales y conexiones a los Estados Unidos) que facilitan proyectos. Asimismo, cuentan con instituciones locales que promueven inversiones (por ejemplo, Nuevo León y Jalisco tienen agencias estatales de atracción de IED) y entornos de negocios dinámicos.

En los tres países, las regiones tipo B representan una fracción muy acotada de la IED total, pero las jurisdicciones tipo C han captado una porción significativa. Un rasgo común es la especialización; la IED en estas regiones emergentes suele estar dominada por la búsqueda de recursos naturales o nuevos clústeres industriales. Por ejemplo, las provincias con petróleo o minería muestran porcentajes muy elevados de su IED en ese rubro, mientras que los estados con alta relevancia en maquiladoras mexicanas juegan un papel importante.

II. La revalorización de las políticas de desarrollo productivo

A. Auge y revalorización de las políticas de desarrollo productivo: definiciones conceptuales y tendencias recientes

En los últimos años, las políticas de desarrollo productivo han vuelto a cobrar protagonismo, tanto en países desarrollados como en muchos países en desarrollo. Algunos autores han señalado que, en realidad, las políticas de desarrollo productivo no habían desaparecido, sino que fueron menos explícitas que en el pasado (Rodrik, 2004) o bien tuvieron una presencia mayor fuera del mundo occidental, particularmente en países del este asiático (Chang, 2003; Amsden, 2001).

Tras la crisis de las hipotecas subprime en 2008/2009, la globalización alcanzó un límite y se expresó en mayores tensiones geopolíticas¹⁴. La pandemia por COVID-19 introdujo nuevas tensiones debido a la crisis en las cadenas de suministros, a lo que se sumaron nuevos desafíos en torno a las industrias verdes, las nuevas energías, la digitalización y el auge de la robotización y la inteligencia artificial. Ante este panorama, reaparecieron políticas de desarrollo productivo explícitas como las medidas de estímulo contenidas en la *Inflation Reduction Act* (2022) de los Estados Unidos, junto a programas de desarrollo de semiconductores en este mismo país y programas de desarrollo verde en Europa. Naturalmente, su presencia en países desarrollados tiene objetivos estratégicos que van más allá de aspectos productivos, incorporando cuestiones de seguridad nacional y fortalecimiento geopolítico. En los países en desarrollo, la revalorización de las políticas de desarrollo productivo ha estado orientada a fortalecer y modernizar los sectores productivos, mejorar la productividad e incorporar capítulos relacionados con los nuevos desafíos del siglo XXI: las industrias verdes, la digitalización y la neoindustrialización.

¹⁴ Hasta ese momento se había observado un creciente peso de las cadenas globales de valor en el comercio internacional, que había pasado del 30% al 50% entre la década de 1970 y fines de la primera década del siglo XXI de acuerdo con datos del Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Luego se produjo una leve retracción, de modo tal que el comercio vinculado a las cadenas globales de valor explica algo menos del 50% del comercio mundial, un nivel muy elevado pero que marcó el fin de una era de auge de la globalización (Banco Mundial, 2020).

Salazar-Xirinachs y Llinás (2023) definen las políticas de desarrollo productivo de nueva generación como un conjunto de intervenciones tanto horizontales (que abarcan a toda la economía) como verticales (focalizadas en sectores o áreas estratégicas), cuyo objetivo es elevar la productividad a través de procesos de sofisticación, diversificación y cambio estructural virtuoso. Estas políticas buscan generar capacidades productivas, acelerar el aprendizaje, impulsar nuevas industrias, mejorar la inserción en cadenas de valor, crear empleos de calidad y fomentar un crecimiento inclusivo, sostenible y tecnológicamente dinámico. Un elemento central es su carácter colaborativo, basado en esquemas de gobernanza que integran al sector público, privado, académico y la sociedad civil.

Las políticas de desarrollo productivo de nueva generación incluyen no solo las manufacturas sino también las actividades primarias y los servicios, teniendo en cuenta el peso decisivo de los servicios informáticos y la digitalización y su enfoque en la gobernanza multinivel. Se orientan al aprendizaje continuo, la articulación territorial y la innovación institucional. Además, buscan superar el viejo debate Estado versus mercado, enfocándose en cómo construir capacidades a través de la articulación de actores y la mutua interdependencia en la construcción de entornos productivos que mejoren la productividad. El éxito de las políticas de desarrollo productivo, según Salazar-Xirinachs y Llinás (2023), depende no solo de los instrumentos utilizados, sino del cómo se implementan: con escala, continuidad temporal, enfoque territorial y articulación entre niveles de gobierno y actores sociales.

Un elemento clave, fundamental para no reproducir errores atribuidos a las políticas de desarrollo productivo en el pasado, es la condicionalidad de las herramientas de apoyo con el objetivo de evitar que se conviertan en meras transferencias de recursos o estímulos públicos sin contrapartidas claras y mensurables. La condicionalidad busca que las políticas de desarrollo productivo queden asociadas a objetivos de política pública que puedan monitorearse y evaluarse como, por ejemplo, la realización de inversiones para mejorar la productividad y la competitividad, la formación de recursos humanos, la exportación de nuevos productos a nuevos mercados, la innovación o el desarrollo en nuevos productos o servicios diferenciados.

En esta dirección, las políticas de desarrollo productivo deben seguir tres tipos de lineamientos: temporalidad, transparencia y revocabilidad (Foray, 2019). Una política de desarrollo productivo no puede ser ni letra muerta ni letra sagrada, sino que requiere una revisión permanente y un tiempo acotado de duración. En el diagrama 1 se sintetizan los elementos clave de una política de desarrollo productivo: instrumentos, selectividad sectorial y condicionalidad de la política.

Por otra parte, las limitaciones presupuestarias y la búsqueda de un uso más eficiente y focalizado de los recursos públicos incorporan también la noción de selectividad sectorial. Como muestra el trabajo de Esquivel y Silva (2025), dicho enfoque presenta al menos siete beneficios relevantes: i) evita el despilgamo de recursos públicos, priorizando su uso en aquellos que ofrecen mayores beneficios para la sociedad en su conjunto; ii) maximiza el impacto de la inversión pública; iii) facilita la detección de sectores que motoricen el empleo y la innovación; iv) reduce el costo de descubrimiento¹⁵, favoreciendo el tejido productivo en su conjunto; v) desarrolla ventajas competitivas potenciales; vi) promueve la transformación estructural, incorporando mayor valor agregado; vii) impulsa objetivos de seguridad nacional en diferentes órdenes (defensa, seguridad energética y alimentaria, entre otros).

La selección de sectores ha ido mutando desde enfoques tradicionales basados en ramas de alta tracción sobre el desarrollo, debido a sus impactos en la inversión y la productividad, hacia enfoques de clústeres o cadenas productivas. En este aspecto juegan un papel central las economías de aglomeración, la posibilidad de escalar dentro de la cadena hacia eslabones de mayor valor agregado y contenido tecnológico endógeno y la conformación de ámbito institucionales de cooperación público-privada para mejorar la innovación y la agregación de valor.

¹⁵ El costo de descubrimiento se refiere al esfuerzo y al riesgo que implica identificar nuevas actividades o sectores con potencial competitivo en un país o región. Estos costos se originan en la incertidumbre sobre qué sectores podrían tener éxito y en el hecho de que, una vez descubierto un sector prometedor, ese conocimiento puede ser fácilmente imitado por otros actores, sin que el pionero recupere por completo su inversión inicial. Esto genera un problema de incentivos: el sector privado puede subinvertir en explorar nuevas oportunidades productivas debido a que los beneficios de sus descubrimientos no son completamente apropiables. En tal sentido, las políticas de desarrollo productivo pueden jugar un papel compartiendo o reduciendo estos costos, facilitando el aprendizaje colectivo, la investigación aplicada, la exploración de mercados y el desarrollo de capacidades, para compartir los beneficios del descubrimiento (Esquivel y Silva, 2025).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Salazar-Xirinachs, J. M. y Llinás, M. (2023). Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (141). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69114-la-transformacion-la-estrategia-crecimiento-desarrollo-america-latina-caribe>; Cabrera Espinosa, C.; Martínez Piva, J. M., Máttar Márquez, J., Padilla Pérez, R., Peralta Quesada, L. y Schatan Pérez, C. (2024). Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Friedrich Ebert Stiftung; Foray, D. (2019). In response to 'Six critical questions about smart specialisation'. *European Planning Studies*, 27(10), 2066-2078. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1664037>; y Esquivel, G. y Silva, S. (2025). *Hacia un desarrollo productivo sostenible en América Latina: métodos y estrategias para priorizar sectores clave*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81253-un-desarrollo-productivo-sostenible-america-latina-metodos-estrategias-priorizar>.

B. Las políticas de desarrollo productivo territoriales y la gobernanza multinivel

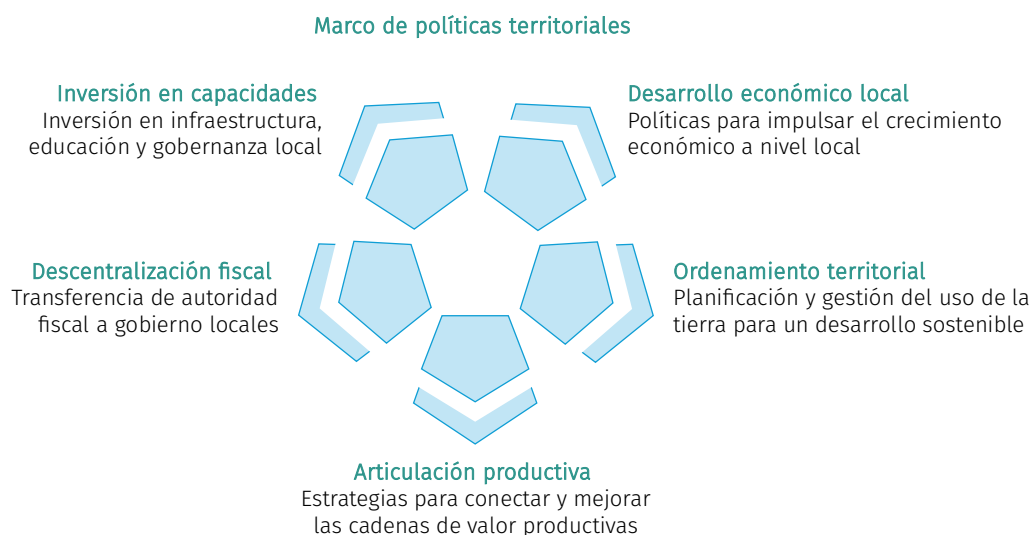
En este marco de heterogeneidad productiva y territorial, las políticas de desarrollo productivo nacionales pueden tener un impacto limitado si no se articulan con estrategias territoriales consistentes y orientadas a fortalecer capacidades endógenas. La descentralización avanzó significativamente en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas, en muchos casos como resultado de reformas constitucionales y legales que otorgaron nuevas competencias a gobiernos provinciales, regionales y municipales. Sin embargo, este proceso no siempre se acompañó de un correlato efectivo en términos de fortalecimiento institucional local. En numerosos territorios, la transferencia de responsabilidades no siempre ha estado acompañada de la transferencia proporcional de recursos financieros y técnicos, lo que ha limitado la capacidad de los gobiernos subnacionales para formular, coordinar e implementar políticas productivas integrales y sostenibles.

Esta debilidad estructural se traduce en brechas significativas entre territorios con mayor desarrollo acumulado —que pueden aprovechar mejor las oportunidades de inversión, innovación y articulación con actores privados— y aquellos con capacidades estatales incipientes, que dependen casi exclusivamente del impulso nacional o de la cooperación externa para avanzar en estrategias de

desarrollo económico (Oddone, 2008; Gasol Varela, 2020). En ausencia de sistemas robustos de gobernanza multinivel, planificación estratégica y mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental, el proceso de descentralización puede derivar en fragmentación de esfuerzos, desigualdad territorial y dispersión de políticas públicas clave para el desarrollo productivo.

La CEPAL (2009) propone el concepto de “familia de políticas territoriales”, que debe incluir: i) políticas de desarrollo económico local; ii) ordenamiento territorial; iii) estrategias de articulación productiva; iv) descentralización fiscal y administrativa; v) inversión en capacidades locales (infraestructura, formación, institucionalidad). En este mismo estudio se identifican cuatro ejes centrales para mejorar las políticas de desarrollo territorial: i) la construcción de capacidades institucionales a nivel subnacional; ii) la articulación entre niveles de gobierno (nacional, regional, local); iii) la coherencia entre políticas sectoriales y territoriales; y iv) la participación de actores locales (empresarios, universidades, sociedad civil) (véase el diagrama 2).

Diagrama 2
Políticas territoriales para mejorar la competitividad en ámbitos subnacionales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas* (LC/G.2385-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2539-economia-territorio-america-latina-caribe-desigualdades-politicas>.

En la mayoría de los países, las agencias de desarrollo territorial presentan debilidades, están poco institucionalizadas y carecen de sistemas de información territorial confiables y actualizados que faciliten la formulación de diagnósticos precisos. No obstante, destaca la falta de experiencias exitosas puntuales, pero muy poco escaladas o replicadas.

Finalmente, la CEPAL (2009) subraya la importancia de la articulación entre niveles de gobierno (nacional, intermedio, local) como un requisito central para la eficacia de las políticas territoriales. Muchas iniciativas fallan o se diluyen porque no hay un entramado institucional que permita coordinar políticas entre distintos niveles del Estado. En su lugar, predominan superposiciones de funciones, ausencia de competencias claras y debilidad de los gobiernos subnacionales en capacidades y recursos.

Frente a estas debilidades, las políticas de desarrollo territorial deben diseñarse e implementarse a través de esquemas de gobernanza multinivel, donde el nivel nacional defina marcos estratégicos generales y transversales; los niveles subnacionales apliquen y adapten las estrategias a sus realidades concretas y se fomente la coconstrucción de políticas con participación de actores locales (empresas, universidades y sociedad civil). Esta lógica implicaría superar tanto la centralización excesiva como el localismo disperso sin visión sistémica.

Las condiciones necesarias para una gobernanza multinivel efectiva serían: i) la claridad en las competencias entre niveles de gobierno; ii) un sistema de financiamiento territorial estable y previsible; iii) la consolidación de capacidades técnicas e institucionales locales para formular e implementar políticas; iv) la existencia de mecanismos de coordinación vertical y horizontal, formales y estables; v) la participación activa de actores locales en procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas (véase el diagrama 3).



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas* (LC/G.2385-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2539-economia-territorio-america-latina-caribe-desigualdades-politicas>.

Ahora bien, las políticas de desarrollo productivo no pueden ser una fábrica fordista. El desarrollo no se produce en serie, sino que requiere artesanía política, diseño institucional, calibración territorial y una lectura fina de los ecosistemas productivos locales. El desarrollo territorial exige un enfoque diferenciado, calibrado y sensible al contexto.

Este diagnóstico conduce a la necesidad de incorporar un enfoque de las políticas de desarrollo productivo centrado en la transformación estructural y no simplificada en la corrección de fallas de mercado. Ello involucra una multiplicidad de instrumentos, pero también una mirada vinculada a lo que ocurre en los territorios y a su interacción entre diferentes niveles de gobierno y de vinculación con el sector privado. En tal sentido, las políticas de desarrollo productivo de nueva generación requieren gobernanza multiactor y multinivel, lo que conlleva la necesidad de fortalecer el nivel subnacional y adaptar los instrumentos a las capacidades locales.

C. La implementación de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

En los últimos años, ha crecido el interés y la relevancia de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe. Fruto de esa tendencia, la CEPAL lanzó el *Panorama de las Políticas Públicas de Desarrollo Productivo* (2024a). Desde el punto de vista institucional, en el estudio se identificaron 197 instituciones que implementan políticas de desarrollo productivo en 33 países, con 74 instancias de coordinación, sobre todo nacionales. Sin embargo, el alcance, impacto y sostenibilidad de las políticas de desarrollo productivo aún enfrenta importantes restricciones. En primer lugar, los recursos presupuestarios destinados a dichas políticas son limitados y representan, en la mayoría de los países, una fracción muy pequeña del presupuesto público y del PIB. Por ejemplo, los presupuestos anuales de ministerios encargados de la producción suelen ubicarse por debajo del 1% del PIB (CEPAL, 2024a).

En cuanto a los tipos de herramientas más elegidos, predominan los instrumentos horizontales como programas de financiamiento para mipymes, incentivos a la innovación, esquemas de formación de recursos humanos y apoyo a la internacionalización. El 86% de los programas identificados por la CEPAL (2024a) están dirigidos al conjunto del aparato productivo o a grupos amplios de empresas, mientras que solo el 14% son verticales o sectoriales. Aun así, hay una tendencia creciente a utilizar esquemas más sofisticados, como los programas de clústeres, políticas orientadas por misiones, estímulos a cadenas de valor estratégicas y apoyo a sectores con potencial de transformación estructural. Estos enfoques se combinan con nuevas prioridades como la digitalización, la transición ecológica y la inclusión social.

Con respecto a los sistemas de implementación, la región muestra una institucionalidad fragmentada y poco articulada. En muchos países coexisten múltiples agencias y programas sin una coordinación efectiva ni una visión estratégica común. La falta de gobernanza multinivel dificulta la implementación territorializada y limita la posibilidad de alinear los esfuerzos del gobierno central con los de los gobiernos subnacionales. La participación del sector privado y del mundo académico es en general débil o esporádica, y no se cuenta con mecanismos sólidos de articulación público-privada que permitan procesos de descubrimiento y aprendizaje compartido (CEPAL, 2024a).

Un punto crítico destacado por la CEPAL (2024a) es la ausencia o debilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación. Así, menos del 25% de los programas analizados cuenta con evaluaciones rigurosas de impacto o mecanismos de seguimiento sistemático, lo que limita la capacidad de aprendizaje institucional y la posibilidad de corregir rumbos o escalar intervenciones exitosas. Además, las políticas de desarrollo productivo suelen carecer de metas claras, indicadores precisos y presupuestos plurianuales, lo que las hace más vulnerables a cambios políticos.

En cuanto a los resultados obtenidos, las evidencias muestran logros parciales y localizados. Si bien se han fortalecido capacidades institucionales y existen experiencias destacadas, en términos agregados la región no ha logrado avances significativos en diversificación productiva, incremento de la productividad o reducción de brechas tecnológicas. En síntesis, las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe muestran algunos progresos en diseño y alcance, pero requieren mayor escala, continuidad, institucionalidad robusta y orientación estratégica para contribuir de manera efectiva a la transformación productiva de la región.

Asimismo, se señala la falta de continuidad, coordinación, evaluación y descentralización como los principales déficits. Ante ello, la CEPAL propone avanzar hacia esquemas de gobernanza más sólidos, con capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas, así como espacios de deliberación, evaluación y experimentación iterativa. Las capacidades TOPP se refieren a un acrónimo utilizado por la CEPAL para representar cuatro ejes de capacidades que las instituciones públicas deben desarrollar (Williner y Martínez, 2025):

- i) Técnicas: se refiere a la capacidad analítica, sistematización de datos y diseño de políticas basadas en evidencia.
- ii) Operativas (organizacionales): habilidades para implementar iniciativas como agilidad de gestión, coordinación interinstitucional, estructura funcional para programas y proyectos (por ejemplo, las iniciativas clúster).
- iii) Políticas: capacidad de movilizar legitimidad política, construir consensos y coaliciones, liderazgo público para sostener estrategias intersectoriales y multinivel.
- iv) Prospectivas: es la capacidad para anticiparse al cambio, relevando nuevas tendencias nacionales e internacionales, la adaptabilidad, la planificación prospectiva y el alineamiento con escenarios internacionales.

Los gobiernos subnacionales intermedios necesitan fortalecer sus capacidades TOPP en diferentes dimensiones. En ocasiones, se observan debilidades técnicas para formular y monitorear políticas de desarrollo productivo, así como en sistematizar datos y basar sus políticas en evidencia empírica antes que en intuiciones o buenas intenciones. Ello implica fortalecer los equipos técnicos tanto en materia de recursos humanos y sistemas de incentivos contruidos *ad hoc* como también en habilidades técnicas y equipamiento. La misma reflexión cabe para las capacidades operativas y organizativas, sobre todo

debido a la necesaria coordinación entre diferentes ámbitos institucionales de incumbencia en que suele desagregarse la política pública que posee interés para las políticas de desarrollo productivo (desde las áreas específicamente productivas hasta educación, ciencia y tecnología, espacio público, uso del suelo e incluso seguridad pública, entre otros).

En materia de capacidades políticas, más allá de las habilidades carismáticas circunstanciales de los liderazgos, se impone una gestión de las políticas de desarrollo productivo que implique construir diálogos, consensos y una articulación amplia que permita sostener las políticas en el tiempo más allá de la alternancia de la que dispone el sistema electoral. Y, por último, para las capacidades prospectivas valen los argumentos para las técnicas y operativas, pero también implican un tipo de relacionamiento con el sistema científico y tecnológico y redes de cooperación que exceden lo local para poder contar con una actualización de las nuevas tendencias políticas, económicas y tecnológicas que pueden tener impacto sobre el territorio y los sectores productivos.

En este sentido, aun en los casos en los que es posible encontrar un diseño institucional favorable al trabajo conjunto, la articulación entre los distintos niveles de gobierno sigue siendo un desafío. La CEPAL destaca la importancia de avanzar hacia un modelo coordinado de gobernanza multinivel que permita sinergias y evite superposiciones y conflictos. Asimismo, a pesar de una retórica generalizada a favor de la descentralización, los gobiernos nacionales continúan desempeñando un rol central en las estrategias de desarrollo territorial. Esta centralidad no solo se explica por la cantidad de competencias que acumulan, sino también por la densidad institucional de sus estructuras, que les permite incidir de manera determinante en las decisiones estratégicas sobre infraestructura, financiamiento, innovación y comercio.

En muchos países, entre 10 y 12 ministerios o agencias nacionales participan directa o indirectamente en políticas de desarrollo económico local, lo que genera una superposición de competencias que no siempre se articula eficazmente con los niveles subnacionales (Oddone, 2008; Gasol Varela, 2020). Además, se ha observado que la descentralización política y fiscal por sí sola no garantiza la equidad territorial: los territorios con trayectorias previas de desarrollo, dotados de capacidades institucionales, tejido productivo diversificado y conocimiento situado, han podido aprovechar mejor las oportunidades disponibles, reproduciendo o incluso ampliando las asimetrías preexistentes (Oddone, 2008). Sin mecanismos redistributivos y políticas compensatorias desde los niveles superiores del Estado, la descentralización corre el riesgo de consolidar un federalismo desigual, donde los gobiernos locales o regionales con menos recursos quedan rezagados en su capacidad de inserción internacional y atracción de inversiones (Gasol Varela, 2020).

III. El ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo subnacionales

A. Los nueve módulos del ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo subnacionales

El diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional requiere un enfoque diferenciado según las características de cada territorio. No hay una única fórmula válida dado que las estructuras productivas, los contextos institucionales, las trayectorias históricas y la economía política de cada territorio varían ampliamente. Al mismo tiempo, algunas experiencias muestran la necesidad de implementar enfoques integrados en el ciclo de vida de políticas de desarrollo productivo. Ello es así dado que se han observado políticas de desarrollo productivo que partieron de diagnósticos e instrumentos adecuados, pero carecieron de herramientas objetivas de monitoreo y evaluación, lo que limitó el impacto de las políticas e impidió realizar correcciones y ajustes sobre el camino trazado. Peor aún, en muchos casos no se define de antemano cuáles son los criterios de éxito y fracaso de las políticas de desarrollo productivo, con lo que resulta imposible evaluar de manera adecuada sus alcances y limitaciones.

A continuación, se presenta un esquema práctico elaborado en nueve módulos para la planificación y ejecución de políticas subnacionales, incorporando criterios técnicos y ejemplos de la Argentina, el Brasil y México, elaborado como una suerte de ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo subnacionales. El objetivo es analizar de manera detallada cada uno de estos módulos de manera tal que contribuya a identificar falencias, cuellos de botella y nuevos desafíos que permitan fortalecer y mejorar las capacidades TOPP en los gobiernos subnacionales intermedios. Los módulos elegidos no responden a una secuencia lineal en tanto, en muchos casos, pueden superponerse temporalmente. A modo de ejemplo, las evaluaciones no deben realizarse solamente al final de una política de desarrollo productivo sino también en instancias intermedias que permitan realizar correcciones y mejoras, del mismo modo que una etapa de diagnóstico debe incorporar también una convocatoria de actores territoriales.

1. Diferenciación de tipos de jurisdicción intermedia (A, B, C)

El primer paso en el ciclo de vida de políticas de desarrollo productivo consiste en clasificar las jurisdicciones subnacionales intermedias en tipos homogéneos, según su nivel de desarrollo relativo y su estructura productiva. Los desafíos de políticas de desarrollo productivo son muy diferentes de acuerdo con este diagnóstico. En jurisdicciones caracterizadas por producciones primarias y menor desarrollo relativo, el desafío central pasa por una mejora estructural en la infraestructura, la educación, el fomento de la cultura emprendedora, las mejoras en la productividad y la promoción de la diversificación productiva.

Por el contrario, en una jurisdicción de mayor desarrollo, con presencia de un historial manufacturero e instituciones científico-tecnológicas, los desafíos pueden focalizarse en una mayor internacionalización o nuevos proyectos tendientes a profundizar el contenido tecnológico, la diversificación de productos y nuevas prácticas productivas. En el caso de las jurisdicciones especializadas en recursos naturales, el desafío suele pasar por utilizar sus rentas para diversificarse, desarrollar redes de proveedores y generar estrategias pensando en la volatilidad del precio de los *commodities* y el agotamiento de los recursos cuando se trata de no renovables.

Como se mencionó en el capítulo I.A.3, en este documento se proponen tres categorías generales: tipo A (jurisdicciones de mayor desarrollo relativo); tipo B (jurisdicciones primarizadas y de menor desarrollo relativo); tipo C (jurisdicciones en transición por auge en recursos naturales o clúster industrial emergente). Este tipo de clasificación es orientativo y puede ampliarse o complejizarse. El aspecto para destacar es la necesidad de tener un punto de partida claro respecto al territorio en cuestión para poder generar desafíos acordes y razonables.

2. Objetivos, sectores estratégicos y acciones transversales

A continuación, se detallan los objetivos, criterios para seleccionar sectores estratégicos y acciones transversales prioritarias según el tipo de jurisdicción.

a) Tipo A. De mayor desarrollo relativo

- **Objetivos.** Impulsar un crecimiento económico sostenido con mayor sofisticación productiva, fortaleciendo el sistema de innovación, la agregación de valor y la reducción de las brechas internas (por ejemplo, desigualdad territorial intrarregional, desigualdades de género y de ingresos) y su internacionalización. Estas regiones buscan consolidarse como polos competitivos a nivel nacional e internacional, incorporando tecnologías avanzadas y moviéndose hacia la frontera del conocimiento en diferentes nichos productivos.
- **Sectores estratégicos.** En estas jurisdicciones cobra importancia la selección estratégica de sectores, priorizando aquellos de alta productividad y potencial innovador, aprovechando la base existente. Los criterios incluyen presencia de clústeres maduros o cadenas de valor establecidas (automotriz, electrónica, química, entre otros), ventajas comparativas dinámicas, capacidad exportadora y generación de empleo calificado. Por ejemplo, Nuevo León prioriza sectores como la manufactura avanzada, automotriz y tecnología (apoyándose en su clúster automotriz y el *hub* de *software* en Monterrey), mientras que São Paulo fomenta biotecnología, aeroespacial y economía creativa sobre su amplia base industrial, y Santa Fe desarrolla un clúster biotecnológico sofisticado e internacionalizado.
- **Acciones transversales.** Enfatizan la innovación, internacionalización y talento humano. Incluye programas de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) en alianza con universidades, incentivos a *startups* y emprendedores tecnológicos, promoción de exportaciones y atracción selectiva de inversión extranjera directa (IED) de alta calidad. También se fortalecen políticas transversales de mejora de infraestructura logística, capacitación laboral especializada, simplificación regulatoria y servicios avanzados (por ejemplo, centros de excelencia, parques tecnológicos). Estas acciones refuerzan las ventajas competitivas avanzadas y estimulan la diversificación hacia sectores de mayor complejidad económica.

b) Tipo B. Primarizadas y de menor desarrollo relativo

- Objetivos. Fortalecer sus sectores productivos mediante saltos de productividad y acciones de diversificación básica. Se busca dinamizar economías estancadas, agregando valor a las actividades primarias tradicionales e iniciando un proceso de industrialización liviana o desarrollo de servicios locales.
- Sectores estratégicos. Se eligen sectores que puedan aprovechar recursos naturales existentes de forma más productiva o introducir nuevas actividades apropiadas al contexto local. Los criterios incluyen la disponibilidad de materias primas subutilizadas, la demanda insatisfecha de bienes básicos, las oportunidades de sustitución de importaciones a nivel regional y el potencial de empleo. Por ejemplo, en una provincia agrícola atrasada, los sectores estratégicos podrían ser agroindustrias (molienda, alimentos procesados) para agregar valor en origen a la producción primaria; textil-confecciones si existe producción de fibras naturales; foresto-industrial, mejorando el tratamiento de la materia prima para generar mayor calidad y diseño al producto industrial, o turismo rural y cultural si hay patrimonio aprovechable. La prioridad es desarrollar industrias de transformación primaria (aceites, lácteos y madereras, entre otros) y servicios esenciales (logística, comercio) para ampliar la base económica.
- Acciones transversales. Se enfocan en mejorar condiciones básicas y atraer inversiones. Incluye programas de infraestructura productiva (caminos rurales, riego, electrificación), capacitación técnica a pequeños productores y pymes, fomento de la cultura emprendedora, asistencia técnica/extensionismo para adoptar mejoras productivas (por ej., modernizar prácticas agrícolas). También incentivos fiscales selectivos o créditos blandos para industrias incipientes, fomentando la instalación de plantas procesadoras en la región. Otra clave es fortalecer las instituciones locales (agencias de desarrollo, cooperativas) y mejorar la articulación con programas nacionales de apoyo para canalizar recursos. En síntesis, se crea un entorno propicio para la inversión productiva, elevando la productividad agraria y fomentando primeras industrias locales que generen empleo.

c) Tipo C. En transición por auge en recursos naturales o clúster industrial emergente

- Objetivos. Convertir el auge en desarrollo sostenible mediante la diversificación de la matriz productiva utilizando la renta extraordinaria del recurso explotado para sentar las bases de nuevas actividades económicas, generando anticuerpos contra la denominada maldición de los recursos naturales¹⁶. Los objetivos incluyen desarrollar sectores alternativos que reduzcan la dependencia de la materia prima principal, encadenar localmente la producción del recurso (por ejemplo, su ramificación hacia la industria petroquímica, inversiones en metalmecánica ligada a la minería y los bienes de capital y servicios de ingeniería que

¹⁶ En las últimas décadas, la investigación económica generó aportes relevantes sobre las implicancias de las inversiones en recursos naturales en el desarrollo económico. Tras algún tiempo en que predominó la visión de los recursos naturales como una maldición, como en el influyente artículo de Sachs y Warner (2001), o los problemas de la enfermedad holandesa (Ramírez Cendrero y Wirth, 2014; Red Sur, 2014), diferentes estudios mostraron que una adecuada gestión macroeconómica y sectorial es crucial para aprovecharlos eficazmente para el desarrollo. Sachs y Warner (2001) encontraron, con base en información de numerosos países, que los que tenían una canasta exportadora especializada en recursos naturales tenían tasas de crecimiento de largo plazo inferiores a los países con baja presencia de dichos recursos en sus exportaciones. Por su parte, los problemas de la enfermedad holandesa remiten al problema que se suscitó en la década de 1960 cuando los Países Bajos descubrieron reservas de gas natural en el Mar del Norte. Aquello que fue recibido con algarabía generó tiempo después cierta frustración: el aumento de las exportaciones de gas apreció el florín holandés y le restó competitividad a su industria, afectando entramados productivos y empleos de calidad. El camino alternativo lo marcó Noruega, país que tuvo el mismo descubrimiento que los Países Bajos, pero evitó sus males combinando políticas macroeconómicas con proyectos sectoriales (Ramírez Cendrero y Wirth, 2013). Por una parte, creó un fondo soberano donde se invirtieron buena parte de las divisas de exportación para evitar la sobre apreciación de su moneda. En segundo lugar, desarrolló una política de proveedores para generar tecnología propia para la explotación *off-shore*. Los países nórdicos, Australia y el Canadá son algunos ejemplos de países desarrollados que utilizan intensivamente sus recursos naturales como palancas para el desarrollo. En ello es central el desarrollo de proveedores de equipamiento, insumos, ingeniería, servicios y tecnologías, lo que permite no solo exportar productos basados en recursos naturales sino también esos insumos, servicios y tecnologías de producción, ampliando el impacto de los proyectos mineros y energéticos y generando más y mejores puestos de trabajo y favoreciendo el desarrollo de los territorios donde se insertan.

resultan necesarios para la explotación del recurso) y fortalecer capacidades locales (capacitación de recursos humano, infraestructura) para el largo plazo.

- Sectores estratégicos. La selección combina sectores vinculados al recurso principal para agregar valor local, y sectores nuevos que aprovechen ventajas comparativas latentes. Los criterios centrales giran en torno a la posibilidad de establecer encadenamientos productivos a partir de proveedores locales, demanda futura posexplotación y viabilidad de aprovechar inversiones existentes. Por ejemplo, Neuquén, en la Argentina, promueve sectores asociados a Vaca Muerta como servicios petroleros, a la par de sectores ajenos al petróleo como turismo, agroindustria y energías renovables, identificados como apuestas de diversificación. Campeche y Tabasco en México, después de depender del petróleo, comenzaron a apoyar actividades como la pesca, la agricultura y el turismo para ampliar su economía local.
- Acciones transversales. Una acción central se orienta hacia la gestión estratégica de la renta derivada de los recursos naturales, mediante la creación de fondos de desarrollo e infraestructura financiados con ingresos extraordinarios, destinados a invertir en proyectos productivos diversificados. Asimismo, estos fondos pueden implementar incentivos a la inversión privada en nuevos sectores —como exenciones impositivas temporales, acceso preferencial a terrenos o simplificación de permisos— con el fin de atraer empresas más allá del ámbito extractivo y favorecer la diversificación económica territorial. Por otra parte, es posible conformar instituciones de gobernanza especiales (mesas público-privadas, agencias de desarrollo regional) para planificar el uso de la renta y coordinar acciones en el territorio. La provincia de Neuquén, por ejemplo, creó un Comité Provincial de Inversión que evalúa proyectos multisectoriales bajo criterios de empleo, innovación y sostenibilidad. Otras acciones incluyen capacitación de la fuerza laboral local para nuevos oficios (reconversión laboral), inversión en infraestructura clave (puertos, parques industriales) y en ciencia y tecnología aplicada al desarrollo local (centros de investigación orientados a actividades objetivo). Todas estas medidas transversales buscan aprovechar la ventana de oportunidad del auge para cimentar un ecosistema económico diversificado que perdure más allá del agotamiento del recurso natural principal.

En todos los tipos de regiones, las acciones transversales (como mejoras institucionales, inversión en infraestructura, capacitación, innovación, entre otros) son cruciales para el éxito de las estrategias sectoriales. La diferencia está en el énfasis y la secuencia de dichas acciones de acuerdo con las necesidades: mientras una jurisdicción tipo A priorizará innovación tecnológica y acceso a mercados internacionales, una jurisdicción tipo B enfocará primero infraestructura básica y talento humano elemental y una jurisdicción tipo C pondrá el énfasis en la gobernanza de la renta de los recursos naturales y la reconversión económica. Esta diferenciación estratégica establecida de acuerdo con la morfología territorial permite que cada jurisdicción siga hojas de ruta acordes a su realidad, pero convergentes con un objetivo común de desarrollo productivo sostenible.

3. El inventario de recursos públicos y privados, y las herramientas para el mapeo

Las políticas de desarrollo productivo territoriales deben partir de un conocimiento de los recursos y activos disponibles en la jurisdicción. Esto implica realizar un inventario de recursos públicos y privados que incluya desde infraestructura física hasta capital humano e instituciones, pasando por actores clave y fuentes de financiamiento. Algunas dimensiones para mapear se recogen en el cuadro 8.

Cuadro 8
Políticas de desarrollo productivo: dimensiones del mapeo de recursos públicos y privados

Dimensión	Aspectos para mapear
Actores económicos clave	Empresas líderes o tractoras en la región (industrias, agronegocios, compañías mineras), pymes locales, cooperativas, asociaciones de productores y cámaras empresarias. Resulta relevante mapear tanto el tejido empresarial como sus interrelaciones (proveedores, clientes principales), lo que ayuda a identificar clústeres existentes o potenciales.

Dimensión	Aspectos para mapear
Recursos naturales y productivos	Materias primas (tierras cultivables, minerales, hidrocarburos, bosques), infraestructura económica (parques industriales, puertos, redes de transporte, energía), equipamientos públicos (mercados de abasto, laboratorios, centros logísticos) y activos naturales con potencial (ríos para riego o turismo, paisajes para turismo, entre otros).
Sistema científico-tecnológico y educativo	Universidades, centros de investigación, institutos técnicos, oficinas de extensión rural, entre otros, incluyendo sus áreas de especialización. Representan recursos de conocimiento que pueden apoyar la innovación y capacitación en sectores estratégicos.
Recursos humanos y sociales	Población económicamente activa por nivel de calificación, disponibilidad de mano de obra en distintos oficios, emprendedores locales, así como organizaciones de la sociedad civil relevantes (organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo, cámaras empresarias, sindicatos, asociaciones comunitarias). El capital social —la tradición asociativa, cultura emprendedora, nivel de cooperación local— también es un recurso intangible para relevar.
Recursos fiscales y financieros	Presupuesto público subnacional disponible para desarrollo (fondos provinciales, municipales), transferencias nacionales, bancos de desarrollo u organismos internacionales presentes, fuentes de crédito local (bancos, cooperativas de crédito), así como posibles inversionistas privados. Un mapeo financiero detecta qué programas o fondos pueden movilizarse para cofinanciar proyectos.

Fuente: Elaboración propia.

Para organizar esta gran cantidad de información es posible utilizar herramientas de mapeo, para lo que existen metodologías participativas de diagnóstico territorial que permiten recolectar y visualizar estos recursos. Algunas herramientas útiles se compilan en el cuadro 9.

Cuadro 9
Políticas de desarrollo productivo: herramientas de mapeo para la formulación y seguimiento

Herramienta	Características
Mapas georreferenciados de recursos	Sistemas de información geográfica (SIG) para localizar activos (por ejemplo, mapa de infraestructura económica, de recursos naturales concesionados, de instituciones educativas). Visualizar espacialmente la información ayuda a identificar concentraciones o zonas desatendidas.
Matriz DAFO territorial	Resume en una matriz las fortalezas y debilidades internas de la región (muchas veces derivadas del inventario de recursos) y las oportunidades y amenazas externas. Sintetiza los principales recursos (fortalezas) a potenciar y las carencias (debilidades) a atender con las políticas de desarrollo productivo.
Mapeo de actores	Identifica a los actores relevantes, clasificándolos según su sector (público, privado, académico, social), su nivel (local, regional, nacional) y su grado de influencia e interés en el desarrollo productivo del territorio. Se representa mediante diagramas de red o mapas de influencia que muestran las relaciones entre actores. Por ejemplo, un mapa de actores puede ilustrar las conexiones entre una universidad local, las empresas del sector agroindustrial, las agencias gubernamentales y las ONG rurales, revelando niveles de cooperación o aislamiento. El mapeo de actores facilita el diseño de programas al entender quiénes deben coordinarse.
Mapeo de cadenas de valor y redes productivas	Análisis de las principales cadenas productivas presentes en la región, identificando los eslabones locales (proveedores, productores, distribuidores y redes de comercialización). También se pueden mapear redes de innovación —es decir, cómo interactúan empresas, centros de I+D y otros actores en torno a actividades innovativas— para enfocar mejor los recursos. Ayuda a detectar cuellos de botella donde políticas específicas pueden actuar (por ejemplo, falta de proveedores locales en insumos críticos o débil vinculación entre universidad y empresa en cierto sector).
Inventario de políticas e instrumentos vigentes	Mapeo de programas, políticas o instituciones que están operando en el territorio (por ejemplo, leyes de promoción industrial provincial, programas nacionales de financiamiento a pequeñas y medianas empresas (pymes) que sean utilizadas, incubadoras de empresas, entre otras).

Fuente: Elaboración propia.

El resultado de este inventario debe plasmarse en diagnósticos que faciliten que los formuladores de las políticas de desarrollo productivo y los actores locales compartan una visión común de la realidad del territorio, sus fortalezas y sus debilidades. Diseñar acciones sin considerar la realidad territorial incrementa el riesgo de políticas no pertinentes y descontextualizadas. La elaboración del inventario puede ser participativa, involucrando a actores locales en la identificación de recursos y problemas, lo que aumenta la legitimidad del diagnóstico. En síntesis, conocer el punto de partida mediante un mapeo de recursos es una condición previa para definir objetivos realistas y estrategias eficaces en una política subnacional.

4. Estrategias para convocar actores privados y al sistema de ciencia y tecnología

La participación de actores locales es importante para el éxito y la legitimidad de las políticas subnacionales. Ningún actor por sí solo tiene recursos suficientes para generar respuestas eficaces, por lo que se requiere un enfoque colaborativo basado en la participación, el diálogo y la creación de respuestas colectivas. Por ello, es necesario diseñar estrategias para involucrar al sector privado, la sociedad civil y el sistema de ciencia y tecnología en el proceso de formulación e implementación de la política. A continuación, se presentan algunos lineamientos y mecanismos:

- Creación de mesas de trabajo público-privadas y foros multisectoriales. Es habitual generar mesas de trabajo en torno a los diferentes componentes del plan, buscando incentivar la colaboración intersectorial y multinivel. Estas mesas reúnen regularmente a representantes del gobierno subnacional, empresarios locales, universidades y centros de investigación y desarrollo (I+D), y organizaciones sociales para deliberar y coordinar acciones. Por ejemplo, se pueden establecer mesas sectoriales (una mesa de desarrollo del sector lácteo, con productores, industria, sindicatos obreros y autoridades) o mesas temáticas transversales (una mesa de capacitación laboral, con representantes del Ministerio de trabajo, empresas y miembros de escuelas técnicas). Dichas instancias permiten ayudar a identificar necesidades y orientar el diseño de programas e instrumentos específicos. La ventaja es que generan confianza entre actores, alinean visiones y comprometen a cada sector en la ejecución.
- Consejos consultivos o agencias de desarrollo con participación mixta. Estas instancias permiten institucionalizar la participación mediante la creación de consejos de desarrollo regionales, donde el sector privado y la academia tengan voz en las decisiones estratégicas. Muchos gobiernos intermedios han conformado consejos consultivos económicos o agencias de desarrollo público-privadas. Por ejemplo, en el Brasil existen consejos estatales de desarrollo industrial con miembros empresarios. Estas entidades definen agendas comunes, evalúan avances y aseguran continuidad a largo plazo, más allá de ciclos políticos. La falta de institucionalización de estas instancias puede ser un punto en contra a la hora de garantizar la continuidad de las políticas de desarrollo productivo.
- Convocatoria a cámaras empresarias y asociaciones representativas. Estos actores organizados pueden canalizar la participación de sus miembros, difundir información y facilitar la implementación. Involucrarlos desde la etapa de diagnóstico y planificación genera sentido de pertenencia al plan.
- Talleres participativos y consultas públicas. Además de instancias formales, es de utilidad realizar talleres abiertos en los que se invite a emprendedores, agricultores, docentes, líderes comunitarios, entre otros, a opinar sobre las prioridades y propuestas de la política. Estas consultas alimentan el diseño con conocimiento local y detectan posibles aliados comunitarios que impulsen luego las iniciativas.
- Programas de vinculación tecnológica y extensión. Para involucrar al sistema de ciencia y tecnología es posible implementar programas de vinculación entre ciencia y empresa. Por ejemplo, mediante la convocatoria a universidades locales a desarrollar soluciones a problemas productivos (mediante concursos de innovación abierta, proyectos de investigación aplicada financiados conjuntamente por gobierno y empresas), o programas de extensionismo tecnológico donde expertos técnicos visitan pymes o cooperativas para asesorarlas (modelo exitoso en sectores agropecuarios y que puede extenderse a manufacturas). Estos programas acercan el conocimiento científico y técnico a las necesidades productivas reales.

- Alianzas con universidades y centros de formación. Consiste en invitar a las universidades, institutos técnicos y centros de formación profesional a sumarse mediante convenios. Ellos pueden ofrecer capacitación específica, pasantías para estudiantes en proyectos de la política, o investigación orientada. Por ejemplo, en México el estado de Querétaro colaboró con la Universidad Aeronáutica para formar técnicos que demandaban las nuevas plantas aeroespaciales; en la Argentina, universidades nacionales trabajan con gobiernos provinciales en observatorios industriales o estudios sectoriales. Integrar la oferta educativa con la estrategia productiva garantiza que la formación de capital humano esté alineada a las necesidades de desarrollo territorial.
- Compromisos público-privados y pactos por el desarrollo. Una estrategia más ambiciosa es lograr acuerdos o pactos explícitos entre el gobierno subnacional y actores privados y sociales, donde cada parte asume compromisos. Por ejemplo, un pacto industrial donde el gobierno se compromete a invertir en la construcción de un parque industrial y la industria local se compromete a generar una determinada cantidad de empleos o invertir recursos en ampliaciones e infraestructuras de I+D; o un acuerdo con organizaciones agrícolas donde la provincia financia infraestructura de riego y las cooperativas se comprometen a mejorar productividad y comercialización con metas tangibles y mensurables. Estos pactos, si se efectivizan y comunican adecuadamente, dan legitimidad y sentido de corresponsabilidad, aunque requieren construcción de confianza y seguimiento preciso.
- Creación de fondos provinciales de innovación y desarrollo productivo. Los gobiernos subnacionales intermedios pueden establecer fondos concursables o de cofinanciamiento orientados a proyectos de innovación tecnológica, desarrollo de proveedores y mejora de productividad, gestionados juntamente con cámaras empresariales, universidades y agencias de ciencia y tecnología. Estos fondos pueden nutrirse de recursos fiscales provinciales y aportes del sector privado (esquemas *matching funds*), transferencias federales y cooperación internacional, reasignaciones de regalías o rentas derivadas de recursos naturales con fines de diversificación productiva o bonos temáticos de innovación. Este tipo de instrumentos ya se han implementado con éxito en provincias argentinas como Córdoba (Fideicomiso para la Innovación Productiva) y Santa Fe (Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación).

En esencia, el enfoque a seguir es el de la gobernanza colaborativa y multinivel. Para su efectividad, es necesario integrar vertical y horizontalmente a los actores para permitir la elaboración de políticas efectivas. Esto implica articular tanto entre niveles de gobierno (vertical) como entre sectores (horizontal: público, privado, sociedad civil). Los territorios que logran establecer mecanismos estables de diálogo y coordinación multiactor pueden tener mayor éxito en sus iniciativas de desarrollo.

No obstante, hay desafíos relevantes. Muchas veces hay desconfianza entre el sector privado y el gobierno, o falta de hábito de coordinación. Por ello, la labor del gobierno intermedio como facilitador es crucial: debe convocar de manera continua y no esporádica, mostrar apertura a corregir políticas en función de los aportes externos que reciba, y quizás empezar con victorias tempranas en proyectos colaborativos que generen confianza. Una comunicación adecuada de esos logros compartidos motivará a más actores a sumarse.

En resumen, el desarrollo territorial es un proceso de construcción colectiva. Las estrategias participativas no solo enriquecen el diseño de la política con conocimiento práctico, sino que facilitan su implementación al convertir a los actores convocados en socios activos (actores comprometidos) en vez de meros beneficiarios pasivos. Esto redundará en mayores posibilidades de sostenibilidad en el tiempo de las acciones emprendidas.

5. Modalidades de cooperación con el nivel nacional

Las políticas subnacionales no ocurren en el vacío; se enmarcan en un contexto más amplio de estrategias nacionales que son indispensables e insustituibles en el desarrollo productivo. Por ello, otro pilar fundamental es la articulación entre el gobierno intermedio y el nivel nacional. Una adecuada coordinación multinivel permite alinear objetivos, aprovechar sinergias y acceder a recursos que de otra

forma serían inalcanzables para la jurisdicción. Existen varias formas en las que la nación puede apoyar o entorpecer las políticas subnacionales, entre las que se destacan tres tipos de articulación: financiamiento, acompañamiento técnico y gobernanza multinivel (véase el cuadro 10).

Cuadro 10
Políticas de desarrollo productivo subnacionales: tres modalidades de cooperación en su diseño e implementación

Modalidades y elementos	
Cooperación financiera	Cofinanciamiento de proyectos Fondos y programas nacionales descentralizados Transferencias con afectación específica
Cooperación técnica y normativa	Asistencia técnica y capacitación Marco jurídico e incentivos nacionales Planes nacionales y planificación conjunta
Gobernanza multinivel	Diseño conjunto de políticas Ejecución descentralizada con coordinación Creación de instituciones de desarrollo regional supraprovinciales Interacción entre diferentes provincias o estados

Fuente: Elaboración propia.

a) Cooperación financiera (cofinanciamiento y transferencias condicionadas)

- Cofinanciamiento de proyecto. La provincia o estado diseña proyectos productivos en diferentes sectores económicos y acuerda con el gobierno nacional que una proporción de financiamiento se comparta. Por ejemplo, en la Argentina ha sido habitual la coordinación entre fondos nacionales de financiamiento pyme (subsidios de tasa de interés y otorgamiento de garantías) con gobiernos provinciales para acercar las herramientas a los productores en el territorio, así como programas de innovación tecnológica donde se cofinancian proyectos entre nación y provincia en partes iguales. En el Brasil existe el modelo de convenios donde un ministerio transfiere recursos para un proyecto específico ejecutado por el estado/municipio. Estos acuerdos requieren presentar proyectos viables y alineados a lineamientos nacionales.
- Fondos y programas nacionales descentralizados: muchas estrategias nacionales crean fondos específicos para el desarrollo regional que son administrados centralmente, pero accesibles a las entidades subnacionales. Un caso es el Fondo de Desarrollo del Nordeste (FNE) en el Brasil, que canaliza créditos subsidiados del Banco do Nordeste a empresas en estados nordestinos; o los programas de desarrollo regional en México donde las autoridades nacionales han financiado infraestructura productiva en estados rezagados o para la franja fronteriza. La articulación consiste en que el gobierno subnacional gestione proactivamente la inclusión de su territorio en esos programas, presentando proyectos que cumplan los criterios y asegurando la contraparte local cuando se requiera.
- Transferencias con afectación específica. además de la coparticipación general de impuestos, a veces la nación acuerda transferencias direccionadas para ciertos fines de desarrollo productivo. Por ejemplo, un convenio donde la nación transfiere recursos a un fideicomiso provincial para créditos agrícolas, condicionado a ciertas metas y requisitos. Estas transferencias condicionadas alinean el interés nacional (como aumentar las exportaciones) con la ejecución local en territorio.

b) Cooperación técnica y normativa (acompañamiento a empresas e instituciones para mejorar las condiciones del entorno)

Además de recursos presupuestarios, el gobierno nacional puede aportar asistencia técnica, marco normativo específico y coordinación institucional que potencie la capacidad local. Ello puede incluir las siguientes acciones e instrumentos:

- Asistencia técnica y capacitación. Los ministerios nacionales, las agencias especializadas (por ejemplo, las de innovación y estímulo a emprendimientos) y organismos multilaterales asociados suelen disponer de equipos técnicos con experiencia. Articular el acompañamiento significa que el gobierno subnacional solicita y recibe asesoramiento de expertos en temas tales como el diseño de políticas, su evaluación, y el aporte de buenas prácticas de otras regiones. Por ejemplo, la CEPAL u otros organismos de planificación asisten a provincias en elaborar sus planes de desarrollo (por ejemplo, la *Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo* (Dini et al., 2024). También es el caso de las experiencias en programas de formación de funcionarios subnacionales que la nación puede ofrecer (talleres, cursos, diplomados) para elevar las capacidades locales. Este tipo de acompañamiento fortalece las capacidades locales y permite aplanar la curva de aprendizaje.
- Marco jurídico e incentivos nacionales. Muchas políticas de desarrollo productivo subnacionales requieren un marco habilitante nacional. Por ejemplo, una provincia puede estar interesada en crear un área industrial exportadora con beneficios fiscales, pero si el régimen aduanero o impositivo nacional no lo permite, quedará trunco. La articulación aquí implica gestionar adecuaciones normativas en el ámbito nacional o incluir al territorio en esquemas nacionales especiales.
- Planes nacionales y planificación conjunta. Es importante alinear las políticas subnacionales con los planes nacionales de desarrollo. El gobierno nacional suele tener estrategias macro tales como planes nacionales de desarrollo o las agendas sectoriales y la provincia debe mostrar de qué manera su plan territorial contribuye a esos objetivos mayores (por ejemplo, una provincia agrícola que alinea su plan con la meta nacional de seguridad alimentaria o un estado industrial con la agenda de objetivos de industrialización nacional o programas de reconversión verdes). Asimismo, mecanismos como mesas intergubernamentales (ministerios nacionales con ministros provinciales) sirven para sincronizar prioridades y ajustar programas. En la Argentina, el Consejo Federal de Inversiones (CFI)¹⁷ articula proyectos conjuntos y financiamiento con aval federal y organiza misiones conjuntas para afrontar problemas específicos de interés común (por ejemplo, gestión estratégica del riego).

c) Gobernanza multinivel

El nivel más avanzado de articulación consiste en establecer esquemas de gobernanza compartidos entre gobiernos nacionales y subnacionales en el diseño y la ejecución de políticas. Esto reconoce que ciertas políticas productivas son de naturaleza multinivel, implicando competencia y recursos de ambos niveles. Los elementos de gobernanza multinivel incluyen:

- Diseño conjunto de políticas. Esto implica conformar equipos o comités mixtos nación-provincia para elaborar políticas o programas. Por ejemplo, la política de desarrollo de proveedores industriales puede implicar a la Secretaría Nacional de Industria y a los ministerios de producción provinciales trabajando conjuntamente en un programa unificado, adaptado a cada región, pero con un marco común. Este enfoque asegura coherencia y evita duplicaciones.
- Ejecución descentralizada con coordinación. Muchos programas pueden ser nacionales en financiamiento, pero descentralizados en ejecución, por lo que requieren comités de coordinación. Un ejemplo es el de los programas de abastecimiento de cadenas productivas. En el Brasil, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) es federal pero ejecutado con

¹⁷ El Consejo Federal de Inversiones (CFI) es un organismo público interprovincial. Su estructura de gobierno incluye una asamblea de gobernadores, órgano superior integrado por representantes de todas las provincias firmantes, y una junta permanente, que es el órgano ejecutivo. La gestión técnica y administrativa está a cargo de la secretaria general. El financiamiento proviene de un porcentaje aplicado a la coparticipación federal de impuestos, es decir, con fondos federales aportados por las jurisdicciones. El CFI actualmente brinda asistencia técnica y financiera a las provincias mediante líneas de crédito y avales para emprendedores, mipymes y proyectos estratégicos regionales. Opera también un Fondo de Garantía que facilita avales para inversiones provinciales. Además, en los últimos años ha reforzado su rol como facilitador en programas de innovación, sectores clave como energías renovables, paradigma logístico federal y formación de capacidades técnicas mediante iniciativas como la Escuela Federal de Desarrollo.

estados/municipios; se crearon comités gestores locales con miembros de ambos niveles para decidir compras a productores familiares. Esa instancia conjunta decide localmente dentro de lineamientos federales.

- Instituciones de desarrollo regional supraprovinciales. A veces, la articulación ocurre a nivel supraestatal, creando agencias que reúnen a la nación y a varias subnacionales. Por ejemplo, en el Brasil, la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) integra al gobierno federal y gobiernos estatales para planificar y gestionar programas en el nordeste; en México los extintos consejos regionales para las zonas Económicas exclusivas tenían representantes federales y estatales. Estas entidades permiten coordinar esfuerzos en territorios amplios compartiendo decisiones y recursos.

En cualquier modalidad, la visión multinivel es esencial al considerar las múltiples relaciones y funciones de las escalas geográficas en el desarrollo productivo. Una política subnacional coherente debe articularse de la mejor manera posible con los planes nacionales, buscando sinergias y evitando contradicciones. Por ejemplo, si un estado planifica subsidiar cierto cultivo, pero la política nacional agrícola va en dirección opuesta, habrá fricciones; en cambio, si ambos alinean objetivos (el estado focaliza un cultivo clave del plan nacional), el impacto será mayor.

La articulación también implica negociar y defender los intereses locales. El gobierno intermedio debe tener la capacidad propositiva para insertar sus proyectos en la agenda nacional (justificando su importancia estratégica nacional y regional) y a la vez saber adaptarse a lineamientos nacionales sin perder pertinencia local. Es una avenida de doble vía: ni subordinación total ni aislamiento, sino planificación conjunta.

Finalmente, esta relación multinivel también redundante en legitimidad; así, cuando los actores locales ven que la política cuenta con respaldo nacional (financiero o político) tienden a apoyarla más y viceversa, los nacionales aprecian si la provincia muestra resultados que aportan al país. Así, la gobernanza multinivel bien llevada facilita la coordinación con actores y la colaboración intersectorial hacia el desarrollo productivo, haciendo que todos los niveles del Estado empujen en la misma dirección.

6. Inventario, mejora y evaluación de instrumentos disponibles

Con los objetivos ya definidos, los actores comprometidos y la articulación multinivel establecida, el siguiente paso es pasar de la estrategia a la acción. Para ello, es crucial identificar qué instrumentos de política pública se tienen disponibles para implementar la estrategia en la jurisdicción, evaluar su desempeño y pensar cómo optimizarlos o complementarlos. Los instrumentos son las herramientas concretas de intervención como programas, incentivos, regulaciones e inversiones, entre otros, mediante los que el gobierno busca influir en la realidad económica.

El primer paso es elaborar un inventario de instrumentos de desarrollo productivo existentes en el territorio. Esto abarca tanto instrumentos propios del gobierno subnacional como aquellos de origen nacional o incluso internacional que operan en la región. Por ejemplo:

- Instrumentos financieros: líneas de crédito para pymes (de bancos estatales o programas nacionales), fondos de garantía, subsidios a la tasa de interés, capital semilla para emprendedores, entre otros. Algunas entidades intermedias pueden contar con su propio banco o fondo fiduciario y generar acuerdos con grandes bancos públicos o de desarrollo como Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (el Brasil), Banco Nación y Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) (la Argentina) o Nacional Financiera (NAFIN) y Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) (México).
- Instrumentos fiscales: incentivos impositivos (exenciones, diferimientos, reducciones de impuestos locales) para atraer inversiones o favorecer ciertos sectores. Regímenes especiales vigentes (zonas francas, zonas económicas especiales, parques industriales con beneficios). En muchos países la potestad fiscal intermedia es limitada, pero pueden existir algunos incentivos tributarios locales y a nivel nacional puede haber regímenes aplicables al territorio.

- Asistencia técnica y desarrollo empresarial: programas de apoyo directo como capacitaciones, asesorías técnicas, extensionismo, incubadoras de negocios, servicios de consultoría a empresas, centros de desarrollo empresarial. Los ministerios locales (agricultura, industria) o en convenio con universidades suelen implementarlos. Por ejemplo, un programa provincial de extensionistas agropecuarios o las unidades móviles de capacitación industrial del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) en el Brasil.
- Infraestructura y logística: proyectos de inversión pública ya en marcha (camino productivo, parque industrial, mejora de puerto) o provisión de servicios (energía, conectividad digital) específicamente orientados al desarrollo productivo. Por ejemplo, instalar una línea eléctrica a un parque agroindustrial es un instrumento para facilitar la inversión.
- Compras públicas y facilitación de mercado: mecanismos para que el gobierno (local o nacional) compre productos a empresas locales (dar preferencia a las pymes en licitaciones), ferias y misiones comerciales, plataformas de comercio para productores locales, entre otros. Las compras públicas son un instrumento poderoso para estimular sectores nacientes.
- Regulación y simplificación administrativa: normas que influyen en la actividad productiva (reglamentos sanitarios, estándares de calidad, zonificación de uso del suelo) y medidas de mejora del clima de negocios (ventanilla única, digitalización de trámites, reducción de burocracia). Aunque no son programas con presupuesto, son instrumentos normativos que afectan el desarrollo y pueden mejorarse.
- Instrumentos de innovación y tecnología: concursos de innovación, financiamiento de I+D colaborativo empresa-universidad, parques tecnológicos, laboratorios de prototipado, entre otros, si es que existen en la región o se pueden aprovechar esquemas nacionales (por ejemplo, la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación en México¹⁸ o las convocatorias de la Agencia Nacional de Innovación en el Brasil para proyectos regionales).
- Instrumentos de inclusión laboral y social productiva: programas de capacitación laboral, apoyo al empleo joven, cooperativas de trabajo, economía social, entre otros, que vinculan lo social con lo productivo. Por ejemplo, un plan nacional de microcréditos para la economía social que tenga presencia en la provincia.

Cada instrumento identificado debe describirse brevemente y evaluarse: ¿cuál es su objetivo? ¿qué alcance tiene en la región (número de beneficiarios, presupuesto ejecutado)? ¿ha funcionado bien (se cumplieron metas, hay demanda)? ¿cuáles son sus pros y contras? Esta evaluación permite detectar duplicaciones, ausencias o ineficiencias. Por ejemplo, quizás haya cuatro programas de capacitación dispersos y sin coordinación, o tal vez no hay ningún instrumento orientado a la comercialización, por lo que se identifica un vacío.

Para cada instrumento relevante se recomienda realizar un ejercicio de evaluación en términos de criterios como:

- Pertinencia: qué tan alineado está con los objetivos territoriales actuales. Un instrumento puede haber sido útil en el pasado, pero ya no responder a las nuevas prioridades (por ejemplo, un subsidio a cultivo que ya no es estratégico).
- Cobertura y focalización: a cuántos beneficia y si llega a quienes lo necesitan. Un programa de crédito puede tener baja colocación en las pymes locales por tener requisitos complejos o una incubadora puede estar solo en la capital provincial sin llegar al interior.
- Efectividad: evaluar si el instrumento está obteniendo resultados. Por ejemplo, evaluar si las capacitaciones efectivamente mejoraron la empleabilidad o productividad de las empresas,

¹⁸ El Sistema de Centros Públicos del Conahcyt está conformado por 26 instituciones, coordinadas sectorialmente por la Unidad de Articulación Sectorial y Regional. Los centros son entidades paraestatales y poseen distintas naturalezas jurídicas. Véase más información en <https://secihtl.mx/conahcyt/areas-del-conahcyt/uasr/sistema-de-centros-de-investigacion/>.

o si los incentivos fiscales lograron atraer las inversiones prometidas. Aquí se buscan datos o al menos percepciones cualitativas de éxito/fracaso de cada instrumento.

- Eficiencia: relación costo-beneficio. ¿Cuánto cuesta el instrumento (recursos públicos invertidos) versus beneficios económicos que genera? Si un programa consume mucho presupuesto con pocos resultados, se justifica una reestructuración.
- Simplicidad de los trámites: desde la óptica del usuario, ¿qué tan accesible es el instrumento? Mucha burocracia puede desalentar la participación. Una mejora eficiente a veces es simplificar procesos.
- Duplicidad o sinergias: analizar si hay dos instrumentos haciendo cosas similares (fusionarlos podría ahorrar costos) o si falta coordinación entre ellos (conectar un programa de financiamiento con otro de asistencia técnica, por ejemplo).

Tras este análisis, se elabora un diagnóstico de instrumentos donde se señala qué instrumentos se pueden potenciar, cuáles reformar y qué nuevas herramientas podrían crearse para llenar vacíos y plantear acciones para mejorar la caja de herramientas de la política subnacional:

- Fortalecer instrumentos útiles pero subutilizados: si cierto programa es bueno, pero no alcanza suficiente público, se investiga la causa (falta de difusión, exceso de requisitos) y se ajusta. Por ejemplo, si un crédito tiene baja demanda por falta de garantías, el gobierno puede implementar un fondo de garantía que cubra parte del riesgo y así ampliar el alcance.
- Integrar instrumentos en paquetes o ventanillas únicas: muchas veces el éxito está en combinar instrumentos complementarios. La CEPAL (2024a) observa que en la región hay una multitud de iniciativas aisladas para superar obstáculos de competitividad (asistencia técnica, financiamiento, normalización, calidad, exportación, entre otros), por lo que recomienda integrarlas. Por ejemplo, en lugar de ofrecer capacitación por un lado y crédito por otro, crear un programa unificado donde la empresa que hace la capacitación luego accede al crédito. O establecer una ventanilla única de servicios a pymes donde estas puedan informarse y postularse a todos los apoyos disponibles de manera coordinada. Esto mejora la eficiencia y experiencia del usuario.
- Eliminar o rediseñar instrumentos ineficientes: si la evaluación muestra que cierto subsidio no genera impacto (por ejemplo, un subsidio general a combustible que solo encarece el presupuesto y no incentiva la producción), se debe considerar eliminarlo o reemplazarlo por otro más focalizado. Los recursos ahorrados pueden reasignarse a herramientas más efectivas. La reingeniería de programas puede implicar modificar sus reglas de operación, focalizarlos en sectores clave o incluso fusionar dos programas en uno.
- Incorporar tecnología digital en la ejecución: la digitalización puede ampliar la cobertura y la eficiencia de los instrumentos. Un ejemplo del campo agrícola es extender asistencia técnica a más productores mediante herramientas digitales de extensión (grupos con expertos, aplicaciones de asesoría, plataformas *e-learning*), complementando las acciones presenciales. En general, implementar sistemas en línea para solicitudes de crédito o capacitaciones virtuales puede reducir costos y llegar a zonas dispersas. Muchos gobiernos crearon portales web de servicios empresariales centralizados, que simplifican trámites y difunden instrumentos mejor que métodos tradicionales.
- Medir y monitorear resultados periódicamente: instituir indicadores de seguimiento para cada instrumento y realizar evaluaciones intermedias permite ir ajustando sobre la marcha. Por ejemplo, medir trimestralmente cuántas empresas mejoraron ventas tras recibir asistencia técnica puede indicar si el instrumento va bien o requiere cambios. Esta gestión por resultados hace más eficiente el conjunto de políticas.
- Buscar apoyo nacional/internacional para nuevos instrumentos: si el diagnóstico reveló un vacío instrumental (por ejemplo, no hay ningún apoyo a la exportación en la provincia), se puede gestionar que un organismo nacional extienda su instrumento a la región, o incluso crear uno local con apoyo de cooperación internacional. Por ejemplo, si faltan aceleradoras de

negocio, buscar alianzas con aceleradoras nacionales; si falta financiamiento de capital de riesgo, negociar con bancos de desarrollo nacionales alguna línea especial para la provincia.

En resumen, este paso consiste en armar la caja de herramientas óptima para la estrategia de desarrollo. América Latina cuenta con un acervo amplio de instrumentos de promoción productiva —apoyo directo técnico, subsidios, crédito/garantías, compras públicas, regímenes especiales, entre otros—; el reto a nivel subnacional es escoger y adaptar los instrumentos adecuados y operarlos eficientemente en terreno. La *Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo* (Dini et al., 2024) enfatiza que una política de desarrollo productivo bien diseñada delinea los incentivos principales para la transformación productiva y se traduce en programas concretos. Lograr que esos programas sean efectivos requiere esta revisión crítica de instrumentos.

Por último, es útil involucrar a los actores privados y académicos en esta evaluación de instrumentos, pues ellos aportan la visión del cliente de las políticas. A través de las mesas de trabajo se puede preguntar a las empresas qué apoyo han utilizado y cuál funcionó o no, obteniendo insumos para mejorar la oferta de instrumentos. Este proceso participativo de mejora continua ayuda a legitimar las reformas instrumentales y alinear las expectativas de todos.

7. Criterios de éxito y fracaso, hoja de ruta e instancias de evaluación

Tener claridad sobre qué se considera éxito o fracaso en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo subnacionales resulta fundamental para guiar su implementación y medir su impacto. En esta fase se establecen los criterios de éxito, se elabora una hoja de ruta con indicadores y se definen las instancias de evaluación periódica, creando un sistema de monitoreo y aprendizaje.

Los criterios de éxito son las condiciones cuantitativas o cualitativas que indicarán que la política está logrando sus objetivos. Deben derivarse directamente de los objetivos planteados para cada tipo de región y pueden incluir:

- Indicadores económicos clave: crecimiento del PIB regional, tasa de empleo, reducción de la pobreza o aumento del ingreso per cápita, diversificación del producto (por ejemplo, aumento del peso de un sector específico en el PIB). Cada tipo de región tendrá su énfasis, de manera que una provincia o estado tipo A probablemente mida su éxito en términos de una mayor participación de los sectores de alta tecnología en la economía; una del tipo B enfatizará más el aumento de la productividad agrícola o la industrialización incipiente en alguna cadena productiva; una del tipo C, en la proporción de actividades no extractivas que surjan y la ampliación de las redes proveedores de las empresas productoras de hidrocarburos o minerales, entre otros
- Metas específicas sectoriales: por ejemplo, que al cabo de cinco años se hayan instalado una determinada cantidad de nuevas empresas industriales en la región o se hayan generado una determinada cantidad de megavatios con base en energía renovable o se duplique el volumen exportado de cierto producto. Estas metas concretas sirven para revisar si la política produjo los cambios esperados en sectores estratégicos.
- Logros en capacidades e infraestructura: kilómetros de caminos rurales construidos, número de personas capacitadas, creación de instituciones (centro tecnológico establecido, agencia de inversión en marcha), entre otros, son criterios de éxito intermedios que sientan las bases para el desarrollo.
- Participación y coordinación: un criterio de éxito puede ser la sostenibilidad de la gobernanza colaborativa (por ejemplo, que el consejo público-privado siga activo y con alta asistencia) o que se hayan firmado pactos con actores, lo que indica respaldo al proceso.

Por otro lado, definir criterios de fracaso también es útil para detectar alertas tempranas. Algunos podrían ser una baja ejecución presupuestaria (si la política no logra gastar los recursos asignados es señal de trabas burocráticas, falta de proyectos o errores en la definición primaria de los objetivos), falta de participación (si los actores clave se retiran del proceso) o resultados inversos a los deseados (por ejemplo, si pese a la política implementada, la pobreza aumenta o la matriz productiva se concentra aún más, lo que indica un posible fallo de diseño o choques externos no mitigados).

Estos criterios deben ser realistas y mensurables. Es importante no sobrecargarse con demasiados indicadores, sino escoger los más representativos de la transformación buscada. Asimismo, conviene fijar una línea de base al inicio y metas para distintos plazos (2, 5, 10 años) para cada indicador principal, lo que permitirá evaluar el progreso.

Una hoja de ruta es el plan temporal que organiza las acciones y metas de la política en el tiempo. Aquí se integran los pasos previos en un cronograma lógico, incorporando los indicadores para seguimiento. Los elementos de una hoja de ruta típica son los siguientes:

- Fases o etapas temporales: por ejemplo, se define una fase de corto plazo (de 1 a 2 años, fase de arranque), una de mediano plazo (de 3 a 5 años, expansión) y otra de largo plazo (más de 5 años, consolidación). En cada fase se definen los focos de trabajo. Por ejemplo, en el corto plazo se apunta a fortalecer la infraestructura y la creación de capacidades; en el mediano plazo el foco es la atracción de grandes inversiones y escalar la producción; en el largo plazo el objetivo es diversificar y consolidar mercados.
- Hitos clave por fase: eventos o logros importantes a alcanzar en determinadas fechas. Por ejemplos: la aprobación del marco legal (a 6 meses), el lanzamiento de cierta cantidad de programas al año, la instalación de la mesa público-privada, la primera nueva planta inaugurada (a 2 años), entre otros. Los hitos sirven de referencia para evaluar la implementación.
- Indicadores de proceso y resultado: en la hoja de ruta se listan indicadores de proceso de implementación para verificar que las acciones avanzan y, por otro lado, indicadores de resultado e impacto para verificar avances hacia los objetivos. Algunos indicadores de proceso que Dini et al. (2024) sugieren son porcentaje de proyectos presentados versus aprobados, tiempo promedio para evaluar proyectos, operaciones de gestión más lentas o problemáticas, entre otros, que indican la eficiencia operativa de la política. Por ejemplo, si se establece un fondo de crédito, medir cuántas solicitudes son rechazadas y por qué puede revelar trabas a corregir.
- Asignación de responsabilidades: la hoja de ruta debe señalar qué actor o institución lidera cada acción o hito, lo que da claridad y facilita el seguimiento. Por ejemplo, Construcción del Centro de Innovación (2024-2025) – Responsable: Ministerio de Producción Provincial, en coordinación con Universidad.
- Supuestos y riesgos: explicitados en notas o anexos, para saber en qué condiciones se espera lograr los hitos. Así, si se producen cambios sustanciales como una brusca caída en el precio internacional de hidrocarburos o metales que afecten a jurisdicciones tipo C, sea posible revisar las metas.
- La hoja de ruta debe ser realista pero ambiciosa, y servir como guía operativa. Debe proveer certidumbre a los actores productivos sobre los pasos a seguir y a la vez ser flexible para ajustes. Su diseño debe prever evaluaciones periódicas que permitan medir los avances en función de los criterios e indicadores definidos:
- Monitoreos trimestrales o semestrales internos: un equipo técnico del gobierno subnacional intermedio debe recopilar datos de los indicadores de proceso (y algunos de resultado temprano) de forma rutinaria. Esto alimenta informes breves de progreso que se pueden compartir en las mesas de trabajo para retroalimentación constante.
- Evaluación intermedia: se suele planificar a mitad del horizonte del plan (por ejemplo, al tercer año de un plan quinquenal). Esta evaluación profundiza en la efectividad al verificar hasta qué punto se están logrando los objetivos iniciales. Dini et al. (2024) sugieren que más que atada a un tiempo fijo, la primera evaluación intermedia se haga cuando ya exista un número significativo de proyectos/acciones en marcha para evaluar resultados. En esta instancia se debe medir, por ejemplo, el impacto de los proyectos impulsados en las variables objetivo (ventas, empleo, productividad, entre otros). Preguntas clave: ¿se observa un aumento de ventas o empleo en empresas beneficiarias? ¿se están reduciendo las brechas identificadas? La información compilada debe ser comparada contra la línea de base establecida.

- Evaluación de supuestos utilizados: en la evaluación intermedia también se contrasta la validez de las hipótesis del programa. Por ejemplo, si la estrategia asumía que el fomento de grupos asociativos de empresas redundaría en la reducción de costos facilitando el ingreso a nuevos mercados, en la evaluación se revisará si eso ocurrió de manera efectiva. Si ello no fue así, quizá la hipótesis inicial era errónea o fueron necesarias más acciones que requieran reajustar la estrategia. Esta evaluación permite afinar y calibrar la política en marcha.
- Evaluación final y *ex post*: al término del período planificado (por ejemplo, año 5) se hace una evaluación global de resultados e impactos de la política. Aquí se mira el cuadro completo: cuánto creció la economía regional en comparación con el objetivo, cuánto se diversificó, qué cambios estructurales quedaron. También se evalúa la sostenibilidad de los logros y se identifican las lecciones aprendidas. Idealmente, una evaluación *ex post* independiente (hecha por consultores externos o académicos) da objetividad al análisis.
- Evaluaciones temáticas específicas: en ocasiones es conveniente evaluar a fondo algún componente antes del plazo global. Por ejemplo, evaluar el desempeño de un programa de créditos al segundo año o la eficacia de la mesa de coordinación interinstitucional. Estas minievaluaciones permiten hacer ajustes puntuales sin esperar la evaluación integral.

Cada instancia de evaluación debe culminar con recomendaciones. La política debe tomarse como un proceso iterativo donde se ajusta el rumbo sobre la marcha. Por ejemplo, si la evaluación intermedia muestra que ciertos sectores no despegan, quizás se redirijan esfuerzos a otros más promisoros (cambio de prioridades), o si algún instrumento no funciona, se rediseña. La *Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo* resalta que tras la evaluación intermedia se pueden hacer ajustes al programa para asegurar la eficacia.

Además, es importante institucionalizar la evaluación participativa. Incluir a representantes del sector privado y la academia en los comités de evaluación o al menos en la discusión de resultados en las mesas, aumenta la transparencia y la aceptación de cambios. También se puede invitar a la nación (ministerios correspondientes) a ser parte de la evaluación intermedia, reforzando la articulación multinivel: la nación podría ayudar a medir impactos en sus programas federales en ese territorio, entre otros.

Un producto útil es el tablero de control de indicadores, una herramienta digital o informe gráfico que muestre periódicamente el estado de los principales indicadores de ejecución (*Key Performance Indicators* (KPIs)) de la estrategia. Por ejemplo, elaborar un tablero (*dashboard*) donde se grafique con semáforos verdes, amarillos y rojos permite observar el progreso de cada meta, lo que facilita la comunicación y permite focalizar la gestión en las áreas rojas.

En síntesis, este paso configura el sistema de gestión del desempeño de la política. Al establecer *ante* cómo lucirá el éxito y cómo se medirá se establece una rendición de cuentas (*accountability*) y se orienta todo el equipo hacia resultados. Y al prever evaluaciones con instancias de corrección, se dota a la política de flexibilidad adaptativa. Como resultado, se evitan dos peligros: evitar cierto triunfalismo a ciegas (no medir nada y asumir que va bien) y persistir en errores (por no corregir el rumbo ante evidencia de falla). Antes bien, se adopta un ciclo de gestión basado en evidencia, aprendizaje y mejora continua.

8. Estrategias de implementación y comunicación pública

Contar con un plan e instrumentos es necesario, pero no suficiente; la ejecución efectiva requiere estrategias claras de implementación operativa, un plan de comunicación que informe y comprometa al público y el aprovechamiento de herramientas digitales modernas para facilitar la gestión y la transparencia. En este módulo se detallan algunas consideraciones para llevar la política del papel a la acción de manera exitosa. La estrategia de implementación operativa implica:

- Crear una unidad ejecutora o equipo dedicado: es recomendable establecer una unidad de gestión del programa con personal dedicado y especializado, en lugar de difuminar la responsabilidad entre múltiples oficinas sin coordinación. Puede ser una oficina dentro del ministerio de producción local o una agencia de desarrollo o unidad ejecutora coordinadora *ad hoc*. Lo importante es que haya un líder administrativo que impulse día a día la implementación, con mandato claro, recursos asignados y apoyo político de alto nivel

(idealmente reportando al gobernador o ministro de manera directa). Este equipo se encargará de coordinar todas las áreas involucradas, monitorear avances e intermediar con actores externos.

- Planificación detallada de proyectos: desagregar el plan en proyectos específicos, cada uno con cronograma, presupuesto y responsable. Por ejemplo, si una acción consiste en desarrollar un parque industrial en una ciudad determinada, se convierte en un proyecto con etapas: diseño, licitación, obras, promoción a empresas. Un enfoque útil es usar metodologías de gestión de proyectos (*project management*): diagramas de Gantt, asignación de tareas, seguimiento de hitos, entre otros, para cada iniciativa clave. Esto evita improvisaciones y permite la detección temprana de atrasos.
- Priorización y secuencia: no todo puede hacerse a la vez; conviene priorizar acciones de alto impacto y factibilidad inmediata en el corto plazo, combinadas con acciones fundacionales que tomen más tiempo. Por ejemplo, en el primer año lanzar el programa de capacitación a emprendedores (rápido de implementar) y paralelamente iniciar estudios para la obra grande de infraestructura (que llevará más tiempo). Tener logros tempranos visibles genera impulso político y confianza ciudadana, mientras las acciones estructurales avanzan tras bambalinas.
- Gestión flexible y resolución de cuellos de botella: la implementación encontrará obstáculos (legales, burocráticos, técnicos), por lo que es útil establecer mecanismos de resolución rápida de problemas. Por ejemplo, un comité de alto nivel que sesione mensualmente para destrabar cuellos de botella interministeriales o empoderar al director del programa para tomar ciertas decisiones sin esperar trámites engorrosos. La alta dirección política debe respaldar estos mecanismos, pues la agilidad administrativa es vital para no perder tiempo y credibilidad.
- Capacitación del equipo ejecutor: asegurar que los funcionarios encargados tengan las competencias necesarias. Esto puede implicar entrenamientos en gestión de proyectos, contrataciones públicas, monitoreo y evaluación, uso de las herramientas digitales, entre otros. Un equipo bien preparado ejecuta con más calidad y menos dilaciones.
- Alianzas operativas: apoyarse en entidades de ejecución existentes puede ser eficiente. Por ejemplo, si ya opera en la región una agencia nacional (como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA, en la Argentina), se pueden firmar convenios para que implementen ciertas acciones operativas (asistencia técnica, cursos) en el marco del plan, evitando duplicar estructuras. Otro ejemplo es delegar la administración de un fondo de crédito a un banco público que tenga presencia local, en lugar de montar una unidad de crédito desde cero.

La comunicación estratégica es esencial por varios motivos, entre ellos informar a la población y beneficiarios sobre las oportunidades que brinda la política, transparentar avances para rendir cuentas, y construir apoyo público que blinde la continuidad del esfuerzo en el tiempo. Entre los elementos de una buena comunicación pública destacan los que se describen a continuación.

- Un mensaje claro y narrativa inspiradora: explicar en un lenguaje sencillo qué busca la política y cómo beneficiará a la población. Construir una narrativa como “Plan Chaco 2030: un programa para construir juntos”; Mi negocio PáDelante, en el estado de Guanajuato; Programa de Proyectos Productivos para el Bienestar (PROBIEN), en el estado de Yucatán. Evitar jerga técnica en la comunicación masiva; antes bien, hablar de resultados concretos (empleos, mejoras en ingresos, entre otros). Un nombre y una identidad gráfica del programa ayudan a posicionarlo en la mente de las personas.
- Difusión de convocatorias e instrumentos: a través de medios locales, radios, redes sociales, se deben promover activamente las oportunidades que surjan, tales como convocatorias a capacitaciones, líneas de crédito disponibles, ferias o eventos, entre otros. Muchos programas fracasan porque su público objetivo no se entera de su existencia. Aquí se puede trabajar con las cámaras empresarias, asociaciones y municipalidades para llevar adecuadamente toda la información a los actores territoriales.

- Transparencia en la información: publicar periódicamente boletines o reportes ciudadanos sobre lo que se está haciendo, cuánto presupuesto se gastó, qué resultados se van logrando, lo que genera confianza y compromiso ciudadano. Hoy es factible montar tableros públicos en línea con los indicadores clave actualizados, para que cualquier persona pueda ver el progreso (por ejemplo, número de empresas apoyadas, obras finalizadas, entre otros). La comunicación de los logros —respaldada en datos— refuerza el apoyo político y social a la continuidad del plan.
- Visibilizar casos de éxito y testimonios: una de las mejores maneras de comunicar es mostrando historias concretas como las del emprendedor que gracias al programa lanzó su empresa, la comunidad que ahora tiene una agroindustria funcionando, la cooperativa de mujeres que logró financiamiento. Difundir estos casos en prensa, redes o eventos demuestra el impacto humano de la política y motiva a otros a participar, además de que se reconoce el esfuerzo de quienes se involucraron, reforzando relaciones público-privadas.
- Gestión de expectativas: la comunicación debe manejar expectativas realistas. No prometer resultados imposibles en plazos cortos y explicar que el desarrollo es un proceso gradual. Si surgen dificultades (retrasos o cambios) se deben comunicar con franqueza, explicando las medidas de corrección. Esto evita la erosión de confianza por rumores o desinformación. En contextos de incertidumbre, informar proactivamente es mejor que el silencio.
- Campañas educativas y de sensibilización: en ocasiones se necesita modificar pautas culturales e introducir nuevas ideas (por ejemplo, cultura del emprendimiento o valoración del trabajo en red). Las campañas en escuelas, radios locales o con líderes de opinión locales pueden ayudar a difundir nuevos conceptos (como igualdad de género en el ámbito productivo, cuidado ambiental en producción, entre otros) que la política promueve transversalmente.

Una comunicación bien llevada convierte la política en un esfuerzo de toda la comunidad, no solo del gobierno. Hace que se perciba como una causa común por el desarrollo, lo que aumenta las probabilidades de éxito y sostenibilidad. Asimismo, el uso de las tecnologías digitales es un factor clave de modernización y eficiencia en la gestión pública. Algunas aplicaciones digitales concretas son:

- Plataforma digital de gestión del programa: implementar un sistema informático o plataforma web donde se integren todas las actividades del programa como registro de beneficiarios, seguimiento de proyectos, indicadores y gestión documental, entre otros. Esto facilita el trabajo colaborativo del equipo, sobre todo si hay múltiples agencias involucradas. Incluso se pueden usar soluciones existentes (como sistemas de *project management* en la nube o *software* de seguimiento) configurados al caso.
- Portal único para beneficiarios: un portal web del programa orientado al ciudadano/empresa que concentre la información, formularios de postulación en línea, tutoriales y preguntas frecuentes (*frequently asked questions*, FAQ), lo que reduce barreras de acceso a instrumentos. Por ejemplo, un emprendedor rural podría inscribirse a un curso o solicitar asistencia técnica llenando un formulario en línea en lugar de viajar a la capital. En contextos de brecha digital, este portal puede complementarse con centros de atención física, pero la accesibilidad digital mejora cada vez más (incluso vía teléfonos inteligentes).
- Comunicación y capacitación virtual: usar las redes sociales para difundir novedades y mantener comunidades de práctica; además, realizar talleres amplía el alcance de la capacitación sin costos de traslado. Durante la pandemia por COVID-19 se aceleró la adopción de estas modalidades y muchos territorios descubrieron que podían alcanzar más público mediante herramientas virtuales combinadas con las presenciales tradicionales.
- Monitoreo georreferenciado y en tiempo real: con aplicaciones móviles y un sistema de información geográfica (GIS) se puede dar seguimiento a obras o proyectos de campo con georreferenciación. Por ejemplo, los técnicos de campo pueden reportar desde una aplicación el avance de una obra rural con fotos y coordenadas, alimentando el tablero central. Esto brinda información en tiempo real y transparente, evitando depender de

reportes en papel lentos. Algunos gobiernos usan drones para monitorear el avance de infraestructuras o el estado de los cultivos, incorporando datos visuales actualizados.

- Herramientas para la colaboración interinstitucional: plataformas compartidas de documentos para que los distintos organismos y actores intercambien información de manera ordenada. También herramientas como calendarios compartidos para coordinar visitas y reuniones. La coordinación mejora cuando todos trabajan sobre la misma base informativa digital en lugar de silos de información aislados.
- Sistemas de alerta temprana y retroalimentación ciudadana: las redes sociales y las aplicaciones pueden servir para que los beneficiarios alerten sobre problemas y ofrezcan recomendaciones de cambio. Por ejemplo, se puede usar una aplicación en la que un productor reporte que no recibió a tiempo un insumo comprometido y genere una alerta al gestor, o encuestas de satisfacción en línea tras recibir un servicio para evaluar su calidad. Esto convierte a los usuarios en sensores activos que ayudan a corregir fallas durante la implementación.

Implementar estas herramientas requiere invertir en *software*, entrenamiento del personal y a veces mejorar la conectividad (en zonas rurales quizás haya que garantizar acceso a internet en centros comunitarios). Pero los beneficios en eficiencia son significativos; Dini et al. (2024) destacan que el uso de tecnologías digitales puede ampliar la cobertura de apoyo sin incrementar proporcionalmente el costo. Un ejemplo es el de extensionismo agropecuario, donde complementando con mensajería digital y concentradores (*hubs*) en línea se logra mayor alcance sin tantos técnicos adicionales. Lo mismo vale para muchos servicios productivos.

En resumen, la estrategia de implementación debe conjugar buena gerencia de proyectos, comunicación transparente y herramientas modernas para asegurar que la política subnacional no se quede en intenciones, sino que realmente se despliegue en el territorio de forma eficiente, con la gente informada y participando, y con apoyo de la tecnología para maximizar el impacto. La calidad de la implementación suele ser la diferencia entre políticas exitosas y fracasos, por lo que este paso merece tanta atención como los de planificación.

Las etapas secuenciales (gestación, diseño, implementación y evaluación) ilustran que la política subnacional debe concebirse como un proceso continuo. En la fase de implementación una gerencia eficiente y comunicada retroalimenta el ciclo, mientras que la evaluación periódica permite reiniciar el ciclo con ajustes informados por la evidencia.

9. Monitoreo y evaluación continua

El último paso, pero de ningún modo menos importante, es establecer un sistema de monitoreo y evaluación continua que acompañe a la política subnacional durante todo su ciclo de vida. Más que una etapa final, el monitoreo permanente es un proceso transversal desde el inicio de la implementación hasta más allá de su término, asegurando que la política se mantenga en rumbo y pueda adaptarse a contextos cambiantes. La idea central es institucionalizar un mecanismo de aprendizaje y mejora continua, evitando que el plan quede estático o que pierda impulso una vez lanzado.

Los componentes de un buen sistema de monitoreo y evaluación continua son:

- Indicadores actualizados periódicamente: se deben monitorear de manera regular los indicadores de proceso y resultado. Por ejemplo, si uno de los indicadores es el empleo industrial se puede medir trimestralmente con datos de seguridad social; si es el número de empresas nuevas registradas, puede medirse mensualmente con base en registros públicos; si es la satisfacción de beneficiarios, tal vez semestral vía encuestas. Automatizar la recopilación con sistemas de información integrados facilita tener datos actualizados.
- Reuniones de seguimiento y toma de decisiones iterativas: establecer un calendario para analizar los datos de monitoreo y tomar decisiones correctivas. En estas reuniones se revisan los tableros de control y se activan planes de contingencia. Por ejemplo, si se detecta que el porcentaje de proyectos productivos rechazados por el comité de crédito es muy alto, se investiga la causa (quizá malas formulaciones) y se decide capacitar mejor a los formuladores

o flexibilizar criterios. Si la ejecución presupuestaria va atrasada, se buscan los cuellos de botella administrativos específicos y se asignan responsabilidades para resolverlos.

- Mecanismos participativos de monitoreo: incluir a representantes de actores locales en ciertas instancias de evaluación (como las mesas de trabajo ampliadas) enriquece la interpretación de los datos. Por ejemplo, las empresas pueden explicar por qué no están usando un instrumento que tiene un bajo grado de utilización o los académicos pueden aportar análisis sobre tendencias observadas. Además, se pueden promover espacios de monitoreo ciudadano, es decir, observatorios locales donde la sociedad civil y la academia analicen independientemente algunos indicadores (por ejemplo, un observatorio de empleo regional en la universidad local que publique informes anuales).
- Evaluaciones externas periódicas: además del monitoreo interno, es recomendable invitar cada cierto tiempo (cada 2 o 3 años) a evaluadores externos —consultoras, universidades u organismos internacionales— para que realicen evaluaciones independientes del programa. Estas evaluaciones aportan objetividad y nuevas perspectivas al permitir identificar problemas que el equipo interno por cercanía no siempre detecta de manera adecuada. Los resultados de evaluaciones externas deben divulgarse y discutirse abiertamente con los involucrados.
- Flexibilidad para ajustar metas e instrumentos: un monitoreo continuo solo es útil si la gestión es adaptativa, es decir, si puede cambiar lo necesario en respuesta a lo que el monitoreo muestra. Esto puede implicar reorientar presupuestos hacia líneas más efectivas y recortar las de bajo impacto, modificar metas (si resultaron irreales o ya cumplidas anticipadamente) e incluso incorporar nuevos componentes a la política si surgió un contexto nuevo (por ejemplo, una innovación tecnológica disruptiva en el sector foco que hace necesario adaptar la estrategia). La hoja de ruta no es inamovible; debe refinarse conforme a evidencias.
- Sostenibilidad del sistema de monitoreo y evaluación continua: es vital asignar recursos y personal permanente al monitoreo. Muchas políticas fallan en el monitoreo y la evaluación continua porque no se designa un equipo o unidad encargada exclusivamente de ello. Idealmente, el equipo de monitoreo y evaluación forma parte de la unidad ejecutora, con capacidades técnicas en recolección de datos, análisis estadístico y evaluación. Debe contar con presupuesto para encuestas y sistemas informáticos, entre otros, y con autoridad para pedir información a otras áreas. En algunos casos se puede crear un observatorio de desarrollo formalizado que trascienda incluso al programa (para continuar evaluando el desarrollo regional en general). Por ejemplo, los observatorios regionales en universidades o consejos de ciencia locales pueden formar parte de este esquema, proveyendo insumos constantes.
- Uso de los resultados en la siguiente planificación: la continua evaluación tiene como uno de sus fines alimentar el próximo ciclo de políticas. Conforme se acerca el final del horizonte del plan vigente, los hallazgos de monitoreo y evaluación sirven para diseñar la siguiente fase o el siguiente plan plurianual. Así se logra la continuidad con mejora incremental. Es el concepto de ciclo de política pública retroalimentado (evaluación-rediseño-implementación-nueva evaluación), y así sucesivamente, en un proceso de aprendizaje institucional.
- Logros y ajuste de narrativas: el monitoreo continuo no implica solo buscar problemas, también permite identificar éxitos parciales y difundirlos con los actores. Al mismo tiempo, si algún enfoque no funcionó, se admite y se comunica el cambio de estrategia, lo que permite sostener la credibilidad del proceso.

En el cuadro 11 se sintetizan los pasos y las tareas principales que implican considerando los módulos del ciclo de formulación e implementación de una política de desarrollo productivo subnacional.

Cuadro 11
Políticas de desarrollo productivo subnacionales: resumen del ciclo de formulación e implementación

Paso	Tareas principales que implica
1	Establecer la tipología y hacer el diagnóstico de la jurisdicción <ul style="list-style-type: none"> • Clasificar la provincia/estado como A (desarrollo relativo alto), B (primarizado y crecimiento lento) o C (auge de recursos naturales o clúster sectorial con aspiración a diversificar). • Recopilar indicadores socioproductivos y de innovación. • Identificar brechas estructurales, ventajas comparativas y cuellos de botella por tipo.
2	Definir objetivos, sectores y acciones transversales <ul style="list-style-type: none"> • Alinear los objetivos con la tipología y la visión de largo plazo. • Aplicar filtros de priorización sectorial: potencial de valor agregado, empleabilidad, impacto ambiental y encadenamientos. • Seleccionar ejes transversales (I+D, digitalización, sostenibilidad y género, entre otros).
3	Inventariar los recursos <ul style="list-style-type: none"> • Mapear programas, fondos y capacidades públicas (nación-provincia-municipio). • Identificar activos privados, clústeres, parques industriales y capital humano. • Detectar ofertas de financiamiento multilateral o filantrópico.
4	Hacer la convocatoria y establecer la gobernanza multiactor <ul style="list-style-type: none"> • Diseñar el mapa de actores: empresas, cámaras, sindicatos, universidades, organizaciones de la sociedad civil (OSC). • Crear un consejo de políticas de desarrollo productivo con reglas de participación y transparencia. • Establecer rutas de consulta y acuerdos tempranos (mesas sectoriales/territoriales).
5	Establecer la articulación con el nivel nacional <ul style="list-style-type: none"> • Definir qué competencias financia/ejecuta la nación y cuáles la provincia. • Negociar transferencias, incentivos fiscales o cofinanciamiento. • Alinear la política de desarrollo productivo con planes nacionales de ciencia, tecnología e innovación, infraestructura y comercio exterior.
6	Elegir los instrumentos y mejorar la caja de herramientas <ul style="list-style-type: none"> • Revisar la cartera de incentivos existentes (créditos, aportes no reembolsables, compras públicas y fondos de innovación, entre otros). • Detectar superposiciones y brechas. • Diseñar nuevos instrumentos o ventanillas unificadas; fijar criterios de acceso diferenciado para A, B o C.
7	Definir los criterios de éxito, indicadores y hoja de ruta <ul style="list-style-type: none"> • Establecer métricas de corto, medio y largo plazo. • Definir hitos intermedios, responsables y presupuesto. • Diseñar cuadros de mando e instancias de revisión trimestral/anual.
8	Poner en marcha la implementación, el lanzamiento y la comunicación <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar plan operativo y cronograma. • Lanzar públicamente con mensajes diferenciados a sectores y ciudadanía. • Habilitar plataformas digitales para postulación, trámites y seguimiento ciudadano.
9	Monitorear, evaluar y analizar el aprendizaje <ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha un sistema de monitoreo continuo. • Programar evaluaciones intermedia y final (externas + participativas). • Ajustar objetivos, instrumentos y presupuesto según evidencia; documentar aprendizajes y difundir buenas prácticas.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dini, M., Oddone, N. 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://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e77d5c02-9728-4803-9c5d-6b1b5603a4fb/content>.

En conclusión, la implementación de una política subnacional debe concebirse como un proceso dinámico, donde el monitoreo y evaluación no son tareas finales o accesorias, sino parte integrante de la gestión diaria y estratégica. Un buen sistema de monitoreo y evaluación continua actúa como los ojos y oídos de la política, detectando lo que funciona y lo que no, y guiando a los responsables a pensar y

repensar la política subnacional de forma informada. Esto habilita las correcciones de rumbo a tiempo (evitando fracasos mayores) y consolida los logros alcanzados, incrementando la eficacia y eficiencia del esfuerzo público.

Al cerrar este ciclo de nueve módulos —desde la diferenciación inicial de las regiones hasta la evaluación continua—, el gobierno subnacional habrá construido una metodología robusta para encarar la política de desarrollo territorial de manera estratégica y adaptable. La heterogeneidad regional y la complejidad de actores dejan de ser obstáculos y se convierten en insumos para una gobernanza multinivel inteligente, donde cada territorio traza su camino de desarrollo dentro de un marco nacional coherente, con la participación de todos los sectores y un aprendizaje permanente de la experiencia.

IV. Articulación, cooperación y tensiones entre gobiernos nacionales y subnacionales intermedios

A. Capacidades fiscales y tensiones estructurales

Las políticas de desarrollo productivo subnacionales se encuentran en gran medida condicionadas por el formato que adoptan las relaciones entre las jurisdicciones intermedias y los gobiernos nacionales. Idealmente, dicha formulación debería surgir de un proceso de diálogo y convergencia multinivel y multiactor, que tome en cuenta tanto las competencias de los distintos niveles de gobierno, como la cercanía con las realidades productivas, necesidades, capacidades y limitaciones de los sectores productivos que poseen provincias, estados o regiones. Si bien se observan diferencias en las capacidades de las entidades subnacionales, como regla general correlacionadas con los distintos grados de desarrollo relativo, las asimetrías respecto de las capacidades nacionales en materia de políticas productivas dificultan el desarrollo puramente autónomo.

1. Capacidades fiscales y presupuestarias: una asimetría estructural

La articulación entre políticas subnacionales y federales se despliega sobre una desigual base de recursos que condiciona el alcance de las políticas de desarrollo productivo subnacionales. En la Argentina, la coparticipación nacional canaliza más del 80% de los ingresos de varias provincias, cuyas bases propias son acotadas, con excepción de aquellas que perciben regalías por los recursos del subsuelo (fundamentalmente por petróleo y gas en la Patagonia y minería metalífera en algunas provincias cordilleranas). México exhibe la menor autonomía recaudatoria: los estados reciben cerca del 85% de sus recursos a través de transferencias federales (Ramos 28 y 33) y apenas gravan nómina y propiedad (además de impuestos específicos locales que aportan escasos recursos adicionales). En el Brasil la situación se invierte parcialmente. La Constitución de 1988 dispone sistemas de transferencia automática y otorga a los estados el impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS), un tributo con peso significativo en la recaudación. Esa fortaleza permite a los estados financiar incentivos locales significativos sin necesidad de coordinar en todo momento con las políticas nacionales.

Estas diferencias explican por qué los gobiernos nacionales son capaces de elaborar y lanzar planes estratégicos —Nova Indústria Brasil o Plan México— y líneas de crédito de largo plazo (a través de banca de desarrollo o fideicomisos específicos) a las que los subnacionales deben acoplarse. Por otro

lado, son muy pocas las entidades subnacionales que pueden sostener regímenes promocionales propios; el resto depende de transferencias condicionadas. Asimismo, cuando la autonomía de recursos se combina con incentivos agresivos, surge el riesgo de competencia fiscal entre estados/provincias (*race to the bottom*) y fragmentación del mercado.

2. Tensiones estructurales y condiciones para una articulación virtuosa

Tres nudos reaparecen de manera sistemática. En primer lugar, la tensión entre competencia fiscal y convergencia de mercados, visible en las diferencias del impuesto estadual sobre circulación de mercaderías y servicios brasileño (ICMS) o los regímenes de ingresos brutos en la Argentina. En segundo lugar, las brechas de capacidad que se observan cuando las jurisdicciones con mejores recursos humanos y agencias especializadas absorben más fondos y avanzan más rápido, profundizando desigualdades territoriales. Por último, el desalineamiento sectorial, que sucede cuando la jurisdicción subnacional prioriza su propia competitividad territorial dentro de la unión (o federación) y la nación por la competitividad internacional, los incentivos pueden resultar conflictivos, como sucede con las leyes de contenido local provincial o de desarrollo de proveedores estaduales.

Los casos comparados sugieren cuatro condiciones facilitadoras: i) la existencia de marcos plurianuales estables, como el Nova Indústria Brasil (2024-2033) o la prórroga del Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE) (hasta 2032), que blinden las inversiones frente al ciclo político; ii) espacios de convergencia que garanticen corresponsabilidad y coordinación técnica; iii) sistemas de información homologados que permitan monitorear y transparentar los incentivos existentes a nivel nacional y subnacional y iv) un esquema de atribución de beneficios. Estas condiciones deben operar como un amortiguador de desigualdades territoriales ante el riesgo de que las desigualdades de desarrollo relativo terminen por alimentar dinámicas de autorrefuerzo.

La articulación multinivel es un elemento clave para el éxito de las políticas productivas subnacionales. Los esquemas adaptativos y cooperativos permiten aprovechar la potencia de los estados nacionales que, como contrapartida, deben tomar acciones para enriquecerse de las ventajas que ofrecen en materia de capilaridad y cercanía las entidades subnacionales. Los grados de articulación a nivel federal, la existencia de marcos plurianuales y los esquemas de institucionalización permiten enfocar la acción para consolidar políticas productivas duraderas, flexibles y enfocadas en resultados que puedan aumentar la productividad a nivel nacional y atenuar el impacto de las brechas de desarrollo territorial.

B. Tipologías de políticas de desarrollo productivo subnacionales

Las diferentes modalidades de intervención que se proponen para los gobiernos subnacionales conducen a plantear un conjunto de tipologías de políticas de desarrollo productivo que permiten aproximarse a partir de los objetivos y medios. Al respecto, se plantea una tipología que combina la modalidad de la intervención, es decir, el diseño y los instrumentos de política productiva que contiene, y las razones perseguidas para intervenir, es decir, el propósito estratégico que se persigue en función del desarrollo territorial. A partir de la intersección de ambos ejes, pueden identificarse 12 configuraciones para valorar comparativamente las experiencias identificadas de la Argentina, el Brasil y México (véase el cuadro 12).

Cuadro 12
Tipología de políticas de desarrollo productivo subnacionales según propósito de la intervención

Propósito de la intervención	Descripción	Modalidades más frecuentes	Ejemplos relevantes
1. Consolidación y sofisticación productiva	Fortalecimiento de sectores maduros. Búsqueda de mayor competitividad, internacionalización y resiliencia.	- Fiscal (incentivos a la inversión y modernización) - Generación de conocimiento (digitalización, innovación)	- Industria automotriz en Córdoba - Industria farmacéutica en São Paulo - <i>Hub</i> tecnológico en Jalisco

Propósito de la intervención	Descripción	Modalidades más frecuentes	Ejemplos relevantes
		- Convergencia institucional (alianzas con universidades, I+D)	
2. Diversificación productiva	Desarrollo de nuevas actividades a partir de sectores tradicionales o recursos naturales. Se busca reducir la dependencia.	- Fiscal (exenciones, obligaciones para reinvertir) - Generación de conocimiento - Construcción de capacidades (infraestructura habilitante)	- Obligaciones a empresas de Zona Franca de Manaus (Amazonas) - Exigencias a petroleras en Neuquén
3. Construcción de capacidades	Desarrollo de infraestructura física y social (rutas, energía, formación técnica). Base para dinamizar sectores nuevos o potenciar los existentes.	- Construcción de capacidades (obras, formación) - Fiscal (incentivos para radicación) - Generación de conocimiento (educación técnica/universitaria)	- Puerto de Pecém en Ceará (energías renovables e hidrógeno verde) - Acuicultura en Piedra del Águila (Neuquén)
4. Reconversión y reorientación productiva	Rediseño de complejos productivos por choques tecnológicos, demandas globales o reconfiguración geopolítica.	- Fiscal (incentivos a nuevas actividades) - Convergencia institucional (articulación público-privada) - Generación de conocimiento (innovación aplicada)	- Producción nacional de insumos médicos en São Paulo (pos-COVID) - Incentivos para exportación en México (<i>nearshoring</i>) - Fondo SF500 en Santa Fe (biotecnología)

Fuente: Elaboración propia.

1. Según el propósito de la intervención

Esta dimensión permite identificar los objetivos de política pública buscados por la política de desarrollo productivo que, por otra parte, está vinculada con los distintos grados de desarrollo relativo y complejidad productiva de las jurisdicciones.

- Consolidación y sofisticación productiva. En territorios cuya base industrial se encuentra madura, con actividades consolidadas, la respuesta consiste en elevar la complejidad de estos clústeres promoviendo la inversión tanto directa como en el ecosistema de proveedores, la digitalización, la agregación de servicios avanzados y el trabajo colaborativo con universidades y centros de investigación y desarrollo. El objetivo es promover la internacionalización, aumentar la competitividad del sector maduro o alimentar la resiliencia frente a presiones competitivas externas o de otras regiones. El caso del sector automotriz en Córdoba, la industria farmacéutica en São Paulo o el desarrollo del concentrador (*hub*) tecnológico en Jalisco son representativos de estas dinámicas de intervención.
- De diversificación. Enfocadas en nuevas actividades con escaso o nulo desarrollo en el territorio. Son características de las jurisdicciones de desarrollo reciente a partir de un recurso natural o clúster productivo. Ante los dilemas emergentes de la excesiva dependencia que puede resultar, por distintos motivos, transitoria, con las intervenciones políticas se busca identificar y alimentar oportunidades para generar nuevas actividades que puedan sostenerse, aprovechando los excedentes derivados de las actividades tradicionales. Las políticas que establecen obligaciones a las empresas beneficiarias del régimen de zona franca de Manaus, en el Amazonas, y las concesionarias petroleras en Neuquén, se inscriben en esta tipología.

- Construcción de capacidades. Estas políticas se dirigen a la ampliación de infraestructuras físicas y sociales: caminos, energía, infraestructura, pero también formación de capital humano y capacitación de mano de obra. Si bien son típicas de los territorios productivamente rezagados, que necesitan generar las condiciones necesarias para el desarrollo de actividades dinamizadoras, también pueden estar ligadas a las actividades dinámicas emergentes, cuyo crecimiento puede dar saltos cualitativos a partir de la generación de infraestructuras estratégicas o a sectores productivos consolidados que enfrentan retos logísticos o tecnológicos. El Puerto de Pecém, en Ceará, para el aprovechamiento del desarrollo de las energías renovables en la producción de Hidrógeno Verde, o el desarrollo de la acuicultura en el Embalse Piedra del Águila, en Neuquén, son ejemplos de esta tipología.
- Reconversión y reorientación. Las transformaciones tecnológicas, los cambios en la demanda global o factores político-económicos como la transición energética, las modificaciones en las cadenas de valor o su securitización impactan en los modelos productivos y obligan a rediseñar complejos productivos existentes. Los objetivos de producción nacional en la industria de insumos médicos después de la pandemia, en São Paulo, los programas de incentivos para exportación en México, dirigidos a aprovechar las oportunidades de *nearshoring* en el mercado estadounidense, y el fondo de inversión en el sector de biotecnología de Santa Fe, SF500, son ejemplos de estas políticas.

2. Según la modalidad de intervención

Más allá de la denominación particular de cada programa, las intervenciones subnacionales se pueden agrupar de acuerdo con tres modalidades, que actúan sobre los costos de la actividad productiva, sobre el entorno institucional y sobre la capacidad innovadora (véase el cuadro 13).

Cuadro 13
Tipología de políticas de desarrollo productivo subnacionales según modalidad de la intervención

Modalidad de intervención	Descripción	Fortalezas	Limitaciones	Ejemplos
1. Fiscal	Transferencias o beneficios fiscales que mejoran rentabilidad esperada para nuevas inversiones o ampliaciones.	Estímulo directo a la inversión; atracción de proyectos <i>greenfield</i>	Erosión fiscal; posibles desequilibrios si no se focaliza bien.	- Créditos ICMS en PRODEPE (Pernambuco) - Exenciones economía del conocimiento (Córdoba) - Créditos para relocalización (Jalisco)
2. Convergencia institucional	Creación o refuerzo de estructuras de gobernanza para alinear agendas y sostener políticas en el tiempo.	Alineamiento de actores; continuidad política; articulación multiactoral	Requiere densidad institucional; sostenibilidad política.	- Agencias mixtas - Fondos de coinversión - Consejos de gobernanza (como en Ceará)
3. Generación de conocimiento	Promoción de I+D, formación, innovación, atracción de talento, agrupamientos innovadores.	Alto retorno potencial en productividad y capacidades exportadoras	Requiere capacidad financiera, tolerancia al riesgo y continuidad.	- Instituto Butantan (São Paulo) - Campus Bio y kits diagnósticos (Santa Fe) - <i>Hub</i> tecnológico (Jalisco)

Fuente: Elaboración propia.

a) Intervención fiscal

El núcleo de este tipo de intervenciones lo constituyen los incentivos fiscales diversos, en el que los estados destinan o reasignan recursos a transferencias a los sectores productivos o generan infraestructuras básicas. Pueden presentarse como reducciones o exenciones impositivas (ingresos brutos, ICMS), créditos fiscales, depreciación acelerada, subsidios directos, de tasa de interés y esquemas de garantías. Los créditos presumidos de ICMS¹⁹ en el régimen PRODEPE en Pernambuco; las exenciones al sector de economía del conocimiento en Córdoba y los créditos fiscales para relocalización de Jalisco constituyen ejemplos de este tipo de políticas. Como sucede con todos los esquemas de subsidio y exención, estas intervenciones modifican el umbral de rentabilidad para posibilitar la inversión y buscan mejorar el atractivo para proyectos *greenfield* (nuevas inversiones desde cero) o de ampliación, modificando el cálculo de rentabilidad de las firmas.

b) Intervención de convergencia institucional

Este arquetipo pone el acento en la gobernanza. Su piedra angular es la creación o el refuerzo de mecanismos de consulta, convergencia o alineamiento en las decisiones de política productiva y la fijación de prioridades, tanto con el sector privado como con el gobierno federal, las instituciones académicas y científicas y los actores relevantes de la sociedad civil. Las agencias mixtas, los fondos de coinversión y los consejos de administración en los que convergen los distintos actores son ejemplos de este tipo de intervenciones.

Este tipo de políticas buscan alinear agendas y prioridades y mitigar riesgos, involucrando una multiplicidad de partes interesadas en el diseño y la ejecución de la política pública y asegurar su continuidad ante la volatilidad y modificaciones de la coyuntura política. Muchas veces, estas políticas enfrentan desafíos vinculados a la falta de densidad institucional, reflejado en los esfuerzos y recursos que los actores destinan a estas instituciones, que luego tienen una contrapartida en la persistencia de estas ante los cambios políticos o de prioridades a la hora de sostener una determinada política pública.

c) Intervención de generación de conocimiento

El tercer tipo pone el foco en la generación o ampliación de capacidad innovadora, incluyendo los incentivos selectivos y por objetivos, los agrupamientos de sectores innovadores, las políticas de investigación y desarrollo, las compras públicas para la innovación, las políticas de formación y atracción de talento, entre otras. Algunos ejemplos son el Instituto Butantan en São Paulo, el Campus Bio en Santa Fe o el caso de los *kits* de diagnóstico en la misma provincia y el concentrador (*hub*) de alta tecnología en Jalisco.

Si bien el retorno de estas políticas es elevado en términos de competitividad, productividad y generación de capacidades exportadoras, se trata también de políticas que enfrentan limitaciones sumamente complejas vinculadas a las capacidades financieras de las entidades subnacionales, las posibilidades de escalado de las intervenciones públicas y la medición del impacto de estas políticas, incluyendo la tolerancia al riesgo en caso de fracasos de un determinado apoyo o proyecto.

C. Clústeres y cadenas de valor en la gobernanza multinivel

1. Interacciones entre la mirada nacional y subnacional

En el diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo, los enfoques de clústeres y de cadenas de valor han ganado creciente interés. Aunque ambos apuntan a dinamizar la producción, el empleo y la competitividad, lo hacen desde distintas perspectivas que pueden entrar en tensión o, alternativamente, complementarse si existe una adecuada articulación institucional y territorial (véase el cuadro 14).

¹⁹ Los créditos presumidos del ICMS son un beneficio fiscal utilizado por los gobiernos estaduais del Brasil para reducir la carga tributaria efectiva de las empresas. En lugar de eximir las del pago del impuesto, el Estado les otorga un crédito presumido que puede deducirse del valor del ICMS a pagar. Es decir, se presume que la empresa tiene derecho a descontar un monto determinado del impuesto, aun cuando ese crédito no derive de operaciones previas. El mecanismo busca estimular inversiones productivas, descentralizar la actividad económica y fomentar la competitividad regional, funcionando como una forma indirecta de subsidio o incentivo industrial dentro del sistema tributario brasileño.

Cuadro 14
Iniciativas clústeres e iniciativas de cadenas de valor: una comparación conceptual

Aspecto	Iniciativas de clúster	Iniciativas de cadena de valor
Concepto	Concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas (proveedores, clientes, universidades, centros tecnológicos, gobierno) que compiten y colaboran en un sector o complejo productivo.	Conjunto secuencial de actividades (proveedores de insumos, productores, transformadores, distribuidores, comercializadores, servicios posventa) que añaden valor hasta llegar al consumidor final; puede ser local, nacional o global.
Lógica	Proximidad espacial: las interacciones interpersonales facilitan el aprendizaje colectivo, la innovación y la especialización flexible.	Secuencia funcional: cada eslabón busca eficiencia, coordinación y calidad para que el producto o servicio fluya sin cuellos de botella.
Objetivo de política	Elevar la competitividad territorial mediante la innovación abierta, las economías de aglomeración y una marca regional.	Mejorar la productividad sistémica, la trazabilidad y la captación de mayor valor para los productores locales.
Enfoque de intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Plataformas de colaboración I+D • Centros de servicios compartidos • Capital relacional (redes de confianza) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estandarización de procesos y calidad • Encadenamientos hacia atrás (insumos) y adelante (mercados) • Gobernanza contractual • Incentivos para I+D en escalamiento de cadenas
Ámbito territorial típico	Local/regional	Puede abarcar varios territorios o países; relevante en regiones fronterizas o exportadoras.
Actores ancla	Empresas líderes + instituciones de conocimiento (universidad, centros de diseño).	Empresa líder de la cadena o plataforma exportadora; incluye gobiernos y organismos de certificación.
Indicadores de éxito frecuentes	<ul style="list-style-type: none"> • Patentes y proyectos de I+D colaborativos. • Nuevas <i>start-ups</i> y <i>spin-offs</i>. • Incremento de empleo local. • Incremento de las exportaciones y la integración con otras áreas o países. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de costos logísticos y tiempos de ciclo. • Mayor participación local en el valor agregado. • Mejora de precios al productor y acceso a mercados. • Incremento de la internacionalización.
Tensiones típicas	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de “club cerrado” que excluya nuevos integrantes. • Dependencia de un solo mercado o tecnología. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asimetrías de poder entre eslabones (pymes frente a grandes empresas). • Vulnerabilidad a choques externos (precios, logística global).
Herramientas de política habituales	<ul style="list-style-type: none"> • Aportes concursables para proyectos colaborativos • Parques tecnológicos • Marcas colectivas/denominaciones de origen 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de extensionismo y asistencia técnica • Financiamiento de inversiones, capital de trabajo e infraestructura logística • Acuerdos de compras públicas o contratos marco

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Salazar-Xirinachs, J. M. (2020). *Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza. Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://redclustercolombia.gov.co/storage/resources/documents/informe-estado-de-las-politicas-de-desarrollo-de-clusteres-para-la-exportacion-bidpdf>; Salazar-Xirinachs, J. M. y Llinàs, M. (2023). Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (141). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69114-la-transformacion-la-estrategia-crecimiento-desarrollo-america-latina-caribe>; Padilla Pérez, R. y Oddone, N. (2016). *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40662-manual-fortalecimiento-cadenas-valor>.

El enfoque de clúster se centra en la proximidad territorial, las redes de colaboración y la innovación local. Su lógica parte de las economías de aglomeración: al concentrarse empresas, proveedores, instituciones educativas y organismos públicos en un territorio, se generan externalidades positivas como mayor eficiencia, aprendizaje compartido, movilidad laboral especializada, derrames de conocimiento y sinergias institucionales. El clúster busca, en última instancia, que la región en cuestión retenga conocimientos, mejore capacidades, aumente su valor agregado y logre diferenciarse frente a otros territorios (Salazar Xirinachs, 2020).

El enfoque de cadenas de valor, en cambio, enfatiza la eficiencia sistémica, la integración funcional entre eslabones dispersos geográficamente y la competitividad agregada. Busca articular sectores primarios, manufactureros y de servicios en flujos coherentes de producción, procurando una mayor captura de valor en los eslabones estratégicos. En este caso, el objetivo del gobierno nacional no es retener el valor en un punto específico del territorio, sino maximizarlo en el conjunto del país, considerando ventajas comparativas dinámicas, escalas eficientes y complementariedades regionales.

La política de desarrollo de clústeres es, por naturaleza, un instrumento típicamente subnacional, mientras que el enfoque de cadenas de valor tiende a ser sistémico, con alcance nacional e incluso regional o internacional. Sin embargo, la frontera entre ambos conceptos no es rígida; hay clústeres que se extienden y operan en más de una provincia o estado (generalmente, se trata de jurisdicciones colindantes), del mismo modo que pueden identificarse cadenas de valor altamente concentradas en un solo territorio.

Es habitual encontrar tensiones entre la política nacional y subnacional en materia productiva. Por ejemplo, los gobernadores de provincias ricas en minería de litio tienen, en ocasiones, un genuino y legítimo interés en desarrollar la cadena industrial basada en dicho mineral, que es fundamental para la movilidad eléctrica. En muchos casos, se han puesto el objetivo de instalar fábricas de baterías próximas a las explotaciones de litio. Ese enfoque puede conducir a situaciones frustrantes; no es nada sencilla la tarea de atraer inversiones en la fabricación de baterías en gran escala para países como el Brasil o la Argentina, más compleja es aun cuando el objetivo es radicarla lejos de las áreas más industrializadas, como São Paulo o Buenos Aires, donde existen infraestructuras, capacidades científico-tecnológicas de larga trayectoria y aglomeraciones industriales. Un gobierno federal puede procurar una complementación productiva colaborando en la radicación de otros tipos de inversiones que pueden ser muy positivas para las provincias productoras de litio, por ejemplo, diversos insumos industriales como el carbonato de sodio (*soda ash*), cloruro de hidrógeno, hidróxido de sodio (*soda cáustica*) y varios más.

Pese a sus diferencias, ambos enfoques pueden potenciarse mutuamente si se articulan de manera adecuada. Un clúster bien consolidado puede convertirse en un eslabón altamente competitivo dentro de una cadena de valor más amplia. A su vez, una cadena de valor en expansión puede estimular la densificación de clústeres en territorios estratégicos al atraer proveedores, servicios especializados y talento humano. Un gobierno nacional puede invertir en infraestructura en una provincia o estado tipo B para favorecer una nueva inversión que diversifique su sistema productivo y ayude a sacarla de una situación de estancamiento estructural.

En países federales pueden aparecer tensiones entre los objetivos de los gobiernos subnacionales y los de la política nacional. Un ejemplo típico es que varias provincias desean promover su propio clúster de un mismo sector (por ejemplo, tecnología médica o *software*), pero el mercado interno es limitado y la replicación de capacidades puede derivar en ineficiencia, subescalas o competencia desleal. Desde la perspectiva nacional, puede resultar más racional consolidar uno o dos polos altamente competitivos, en lugar de muchos medianamente viables.

Otra aproximación crítica a esta relación de tensión se ha dado en las denominadas guerras fiscales que se observaron en varios países. A modo de ejemplo, Vieira (2009) analizó este fenómeno en el Brasil, en el que las políticas subnacionales de fomento al desarrollo derivaron en prácticas de guerra fiscal, es decir, en una competencia entre estados y municipios por atraer inversiones privadas mediante beneficios fiscales y otros incentivos. El autor sostiene que esta dinámica no es natural ni inevitable, sino resultado de condiciones político-institucionales y macroeconómicas específicas que distorsionan el

propósito original de las políticas de desarrollo territorial²⁰. Vieira (2009) distingue entre políticas subnacionales cooperativas y solidarias, vinculadas a un proyecto nacional, y políticas autocentradas y competitivas, orientadas solo a atraer inversión privada a nivel local. Es esta última lógica la que desemboca en la guerra fiscal.

Esta tensión puede derivar en fragmentación de esfuerzos, redundancia de infraestructura, pérdida de foco estratégico y, en última instancia, frustración de los objetivos tanto subnacionales como nacionales. Lo que para una provincia es un plan de desarrollo local, para la nación puede ser una distorsión del planeamiento productivo general. Aquí es donde entra en juego el concepto de gobernanza multinivel. Para que clústeres y cadenas de valor se potencien y no se obstaculicen, es clave diseñar instancias de diálogo, concertación y planificación compartida entre los niveles de gobierno. Esto implica mecanismos de información, evaluación conjunta de proyectos, coordinación presupuestaria y liderazgo estratégico articulado.

2. Iniciativas clúster como eje de las políticas de desarrollo productivo subnacionales

Salazar Xirinachs (2020) define las iniciativas clúster como esfuerzos organizados para incrementar el crecimiento y la competitividad de un clúster en una región, involucrando a empresas del clúster, el gobierno y la comunidad de investigación, y subraya que su éxito depende de estructuras de gobernanza basadas en el experimentalismo. Este modelo, inspirado en Sabel y la *Problem Driven Iterative Adaptation* (PDIA) de Harvard, parte del reconocimiento de que ningún actor posee toda la información ni todas las soluciones. La acción colectiva se basa en procesos iterativos de prueba, aprendizaje y corrección, con metas comunes, autonomía operativa y evaluación compartida. Esta lógica resulta clave para coordinar clústeres y cadenas; no se trata de imponer decisiones desde arriba o reclamar recursos desde abajo, sino de construir soluciones colaborativas.

En México, el estado de Querétaro logró consolidar un clúster aeroespacial de nivel mundial gracias a la articulación entre gobierno federal, estatal, empresas extranjeras y universidades. Este clúster se insertó con fuerza en la cadena global de aeronáutica, atrayendo inversión y generando empleo calificado. También en México, el estado de Jalisco promovió un clúster de *software* que, con apoyo local y sinergia con políticas federales, logró posicionarse como concentrador (*hub*) tecnológico. Su evolución muestra cómo un clúster puede expandirse más allá del mercado local e integrarse en cadenas de valor de servicios digitales. Por otra parte, el clúster de la maquinaria agrícola argentina (sur de Santa Fe y Córdoba) presenta un caso donde la articulación público-privada y el liderazgo local permitieron sostener capacidades tecnológicas y exportadoras en un sector tradicional, con potencial de escalar en la cadena agroindustrial.

Estos casos también revelan desafíos comunes como la necesidad de liderazgo estable, la coordinación institucional, las políticas de Estado de largo plazo y la adaptación frente a cambios tecnológicos o de demanda. El desafío es integrar ambos enfoques en una estrategia coherente. Para ello se requieren algunos principios rectores:

- Diseño multinivel: establecer espacios institucionales para coordinar visiones, recursos y objetivos entre nación y provincias, que pueden concretarse en forma de mesas sectoriales, agencias compartidas o pactos productivos territoriales.

²⁰ Desde la perspectiva de Vieira (2009) la guerra fiscal es un fenómeno que no puede explicarse solo por el comportamiento oportunista de los gobiernos locales. Se origina en dos grandes procesos interrelacionados: i) la territorialidad impositiva de las grandes empresas transnacionales, que eligen localizarse en función de los beneficios fiscales ofrecidos por distintos territorios; ii) la pérdida de capacidad reguladora y de intervención del Estado nacional, que ha debilitado su papel coordinador y redistributivo dentro del federalismo. Frente a este panorama, las políticas subnacionales de fomento adoptan un carácter hostil y predatorio no por su esencia, sino por la forma en que han sido implementadas, en contextos de descentralización fiscal desordenada, desregulación económica, debilitamiento de mecanismos federales de coordinación y competencia inducida por las dinámicas del ascenso de la globalización.

- Focalización inteligente: no todos los territorios pueden liderar en todos los sectores. La planificación nacional debe identificar polos con ventajas reales y articular apoyos diferenciados.
- Flexibilidad territorial: incluso donde no haya un clúster consolidado, se pueden desarrollar capacidades específicas dentro de la cadena (por ejemplo, servicios de posventa, centros de diseño, logística especializada).

El enfoque de clústeres puede ser también una alternativa superadora frente a la dispersión de esfuerzos que señala la CEPAL (2024a). Canalizar programas de crédito o asistencia técnica sobre pymes de manera individual puede aportar resultados favorables, pero aplicarlos sobre empresas integradas en clústeres puede potenciar los resultados y promover proyectos más ambiciosos en escala y complejidad.

V. Aspectos institucionales, jurídicos y políticos en la vinculación entre gobiernos nacionales y subnacionales intermedios en la Argentina, el Brasil y México

A. Aspectos jurídicos, división de competencias y asignación de recursos presupuestarios

La Argentina, el Brasil y México son los tres países con mayor extensión territorial de América Latina. Para su organización política, los tres se han dado a sí mismos una organización de tipo federal, con modelos complejos de distribución de competencias estatales y poder político entre un gobierno central y entidades subnacionales —provincias o estados— de rango constitucional. El modelo persigue un equilibrio entre la unidad nacional y las particularidades y capacidad de organización locales, que se expresan en el reconocimiento de una autonomía regional con facultades originarias.

La Argentina se ha dado la forma de organización federal para su gobierno de forma ininterrumpida desde la sanción de la Constitución Nacional de 1853. La constitución argentina fue objeto de varias reformas a lo largo de su historia y en 1994 otorgó rango constitucional a tratados internacionales de derechos humanos. En el Brasil, el federalismo se instauró con la proclamación de la república en 1889. La vigente Constitución de la República Federativa del Brasil, promulgada en 1988, establece una compleja distribución de competencias entre la Unión, los estados y los municipios. Este marco constitucional busca equilibrar los poderes entre los diferentes niveles de gobierno, promoviendo la cooperación y la autonomía dentro de la unidad nacional. En México, el federalismo se estableció formalmente con la Constitución de 1917 y se ha mantenido desde entonces como un núcleo organizativo a pesar de las sucesivas reformas al texto constitucional que se adoptaron a partir de ese momento. Si bien los tres países comparten el sistema de organización federal, presentan diferencias en el modo en que organizan las competencias entre la federación y las unidades subnacionales y federal, tanto a nivel organizacional como material.

1. Distribución de competencias: marco constitucional

a) Argentina

La Constitución de la Argentina establece en su artículo 121 el principio fundamental de que las provincias conservan todo el poder no delegado en la nación. Este principio consagra la autonomía y la preexistencia conceptual de las provincias al momento de la formación del Estado federal argentino. Del mismo modo que la Constitución mexicana, el texto constitucional argentino detalla las competencias propias del estado federal, así como aquellas que se ejercen de forma concurrente con las provincias.

En cuanto a las competencias específicas, la Constitución detalla en su articulado las facultades del gobierno federal, asignando en el artículo 75 la legislación sobre aduanas y comercio exterior, el establecimiento de impuestos indirectos de forma concurrente con las provincias, la imposición de impuestos directos con carácter transitorio para fines de defensa, seguridad común y bienestar general, la contratación de empréstitos nacionales, la disposición del uso y venta de bienes nacionales, la regulación de la moneda y los bancos, el arreglo del pago de la deuda interna y externa, la fijación anual del presupuesto general, el otorgamiento de subsidios a provincias con ingresos insuficientes, la regulación de la navegación de ríos interiores y la habilitación de puertos, y la sanción de los códigos civil, comercial, penal, de minería y del trabajo y seguridad social.

La amplia facultad para el dictado de legislación de fondo, de alcance nacional, excede las facultades de la Constitución mexicana y resulta análoga con las presentes en la constitución brasileña. Asimismo, la constitución reconoce expresamente a las provincias la facultad de adoptar sus propias instituciones locales y elegir a sus gobernantes, dictar sus propias constituciones bajo el sistema republicano representativo, asegurar su administración de justicia, régimen municipal y educación primaria, crear regiones para el desarrollo económico y social, celebrar acuerdos internacionales siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la nación, el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, intereses económicos y obras de utilidad común con conocimiento del congreso federal, promover su industria, inmigración, construcción de ferrocarriles y canales navegables, colonización de tierras provinciales, introducción de nuevas industrias, importación de capitales extranjeros y exploración de sus ríos a través de leyes protectoras y con sus propios recursos, y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la creación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

El artículo 121 de la Constitución argentina es clave en tanto establece que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. La Constitución también establece limitaciones expresas a los poderes provinciales, prohibiéndoles ejercer las facultades delegadas a la nación, como celebrar tratados de carácter político, dictar leyes sobre comercio o navegación, establecer aduanas provinciales, acuñar moneda, establecer bancos con facultad de emitir billetes sin autorización del Congreso Federal, dictar los códigos nacionales después de que el congreso los haya sancionado, dictar leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado, establecer derechos de tonelaje, armar buques de guerra o levantar ejércitos, entre otras. También se establecen facultades concurrentes entre las provincias y el gobierno federal, en materia de salud y educación —donde las provincias mantienen la responsabilidad de gestión, pero el estado federal tiene permitido tomar medidas proactivas—, ambiente, con un sistema de estándares mínimos de protección para cada nivel, políticas de promoción, e impuestos indirectos internos. Las facultades nacionales y provinciales suelen ser objeto de controversia, aunque el artículo 31 de la Constitución establece la prevalencia de la nación en cuanto hace a cuestiones de su competencia.

b) Brasil

La Constitución del Brasil establece una distribución de competencias en tres categorías: i) exclusivas de la unión, ii) comunes a la unión, los estados, el distrito federal y los municipios, y iii) concurrentes entre la unión, los estados y el distrito federal.

Entre las competencias exclusivas de la Unión se encuentran mantener relaciones con estados extranjeros y participar en organizaciones internacionales, declarar la guerra y celebrar la paz, asegurar la defensa nacional, permitir que fuerzas extranjeras transiten o permanezcan en el territorio nacional, el estado de sitio, el estado de defensa y la intervención federal, autorizar y fiscalizar la producción y el

comercio de material bélico, emitir moneda, administrar las reservas de divisas del país y fiscalizar las operaciones financieras, elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social, explotar los servicios de telecomunicaciones, energía eléctrica, navegación aérea y aeroespacial, infraestructura aeroportuaria, transporte interestadual e internacional, y puertos marítimos, fluviales y lacustres, planear y promover la defensa permanente contra las calamidades públicas, instituir el sistema nacional de gestión de recursos hídricos y definir criterios para el otorgamiento de derechos de su uso, instituir directrices para el desarrollo urbano, establecer principios y directrices para el sistema nacional de vialidad, ejecutar los servicios de policía marítima, aeroportuaria y de fronteras, explotar los servicios e instalaciones nucleares de cualquier naturaleza y ejercer el monopolio estatal sobre la investigación, la extracción, el enriquecimiento y el reprocesamiento, la industrialización y el comercio de minerales nucleares y sus derivados, organizar, mantener y ejecutar la inspección del trabajo, establecer las áreas y las condiciones para el ejercicio de la actividad de extracción de minerales, en forma asociativa, y organizar y fiscalizar la protección y el tratamiento de datos personales.

Las competencias comunes a la unión, los estados, el distrito federal y los municipios incluyen velar por la guarda de la Constitución, las leyes y las instituciones democráticas y conservar el patrimonio público, cuidar de la salud y la asistencia pública, de la protección y garantía de las personas con discapacidad, proteger el patrimonio cultural y natural, proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación, a la ciencia, a la tecnología, a la investigación y a la innovación, proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas, preservar las florestas, la fauna y la flora, fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimentario, promover programas de construcción de viviendas y la mejora de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico, combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos, registrar, acompañar y fiscalizar las concesiones de derechos de investigación y explotación de recursos hídricos y minerales en sus territorios.

Las competencias legislativas concurrentes entre la unión, los estados y el distrito federal abarcan el derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico, presupuesto, juntas comerciales, agricultura y pesca, salud, asistencia pública y protección a los portadores de deficiencia, previsión social y protección a la maternidad e infancia, educación, cultura, enseñanza y deporte, ciencia, tecnología, investigación e innovación, seguridad jurídica y organización de las policías civil y militar y de los cuerpos de bomberos. En materia de recursos naturales del subsuelo, como petróleo, gas y otros minerales, si bien son considerados bienes de la unión (estado federal), la Constitución garantiza la participación de los estados y municipios en los resultados de su explotación.

Cuadro 15
Argentina, Brasil y México: comparación entre las competencias federales y subnacionales

Aspecto	Argentina	Brasil	México
Principio constitucional	Art. 121: las provincias conservan todo poder no delegado a la nación. Preeminencia de la nación en materias delegadas (art. 31).	La Constitución organiza tres niveles de competencias: exclusivas de la unión, comunes y concurrentes.	Art. 124: facultades no concedidas a la federación quedan reservadas a los estados y la Ciudad de México.
Competencias exclusivas de la Federación	Legislación de fondo (códigos civil, comercial, penal, laboral y de seguridad social), aduanas y comercio exterior, moneda, bancos, deuda, presupuesto, subsidios interprovinciales, navegación, puertos, relaciones exteriores, defensa y seguridad.	Relaciones internacionales, defensa y guerra, moneda, reservas, telecomunicaciones, energía eléctrica, transporte interestadual e internacional, puertos, aeroespacial, nuclear, inspección del trabajo, gestión de datos personales, recursos minerales y nucleares, planes de desarrollo económico y social.	Relaciones exteriores, defensa, moneda y banca, aduanas y comercio exterior, ciudadanía y naturalización, acuñación de moneda, deudas públicas, gravámenes al tránsito, emisión de normas generales en materias concurrentes (salud, educación, entre otros).

Aspecto	Argentina	Brasil	México
Competencias de estados/provincias	Dictar constituciones locales, elegir autoridades, administrar justicia local, régimen municipal, educación primaria, dominio originario de recursos naturales, celebrar acuerdos interprovinciales, promover industria, inmigración, ferrocarriles, colonización, nuevas industrias, progreso económico y cultural.	Los estados y el distrito federal comparten competencias concurrentes con la unión en tributación, derecho económico, urbanismo, agricultura, pesca, educación, salud, previsión social, seguridad pública (policías civiles y militares). Los estados y municipios reciben participación en rentas por la explotación de los recursos naturales.	Los estados mantienen todo poder no delegado, salvo limitaciones expresas (no acuñar moneda, no hacer tratados políticos, no establecer aduanas, no emitir empréstitos sin autorización). Dictan constituciones locales y organizan municipios.
Competencias concurrentes	Salud, educación, ambiente (mínimos nacionales, regulación provincial), impuestos indirectos internos.	Tributario, financiero, penitenciario, económico, urbanístico, agricultura, pesca, educación, salud, previsión social, ciencia y tecnología.	Salud y educación (Congreso fija legislación general; entidades y municipios garantizan prestación).
Competencias comunes	Provincias y nación pueden promover industria, inmigración, infraestructura.	Unión, estados, distrito federal y municipios: velar por la constitución, proteger el patrimonio cultural y natural, cuidar la salud, la asistencia social, el medio ambiente, la vivienda, combatir la pobreza, registrar y fiscalizar las concesiones de recursos hídricos y minerales.	Federación y estados: algunas materias concurrentes se ejercen conforme a la legislación general dictada por el congreso.
Limitaciones a estados/provincias	No tratados políticos, no aduanas provinciales, no moneda, no bancos emisores, no leyes sobre ciudadanía o bancarrotas, no ejércitos ni buques de guerra.	Estados no pueden contrariar competencias exclusivas de la Unión ni violar principios constitucionales federales.	No tratados con potencias extranjeras, no acuñar moneda, no gravar tránsito, no emitir empréstitos sin autorización del congreso, no aduanas.
Recursos naturales	Dominio originario de las provincias sobre recursos naturales en su territorio.	Bienes de la unión; los estados y los municipios participan de las rentas de su explotación (regalías).	Los recursos naturales del subsuelo son propiedad de la nación; los estados solo administran algunos recursos superficiales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de análisis de textos legales y presupuestos provinciales y de estados.

c) México

La distribución de competencias entre la federación y los estados en México se fundamenta en los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 124 establece un principio fundamental al señalar que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. Este artículo establece una regla de distribución dual de competencias, donde la federación ejerce las facultades que la Constitución le otorga de manera explícita, mientras que las entidades federativas conservan las facultades restantes. Sin embargo, la determinación precisa de qué facultades corresponden a cada nivel de gobierno en la práctica a menudo es menos clara de lo que esa sencilla regla indicaría y puede requerir incluso de intervención judicial (Madero Estrada, 2015).

Además de las competencias exclusivas de la federación y de las entidades federativas, la Constitución mexicana contempla la existencia de facultades concurrentes, donde ambos órdenes de gobierno pueden actuar sobre la misma materia, aunque en esos casos, el congreso, a nivel federal, es el que determina la forma en que se ejercen dichas competencias concurrentes a partir de la legislación general. Un ejemplo de esto se encuentra en el ámbito de la salud y la educación; en los artículos 3° y 4° la Constitución otorga al estado federal, a las entidades federativas y a los municipios, facultades concurrentes en relación con el deber de garantizar esos derechos básicos. La Constitución también establece prohibiciones expresas para los estados en el artículo 117, limitando su capacidad para celebrar alianzas con otros estados o potencias extranjeras, acuñar moneda, gravar el tránsito de personas o cosas y contraer empréstitos sin autorización, entre otras facultades reservadas al estado federal.

2. Sistemas de financiamiento y recaudación impositiva de las entidades subnacionales

Los tres países analizados tienen diferentes sistemas de distribución de las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre los distintos niveles de gobierno, lo que conlleva diversas aproximaciones a la capacidad recaudatoria propia de las entidades que, a su vez, generan diferentes grados de dependencia con respecto al gobierno central. A continuación, se presentan los rasgos centrales de cada país.

a) Argentina

La Constitución de 1853 estableció un esquema de separación de fuentes tributarias entre la nación y las provincias. El artículo 9° prohíbe aduanas provinciales, centralizando el comercio exterior en la nación. El artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional, establece la facultad del Congreso de la nación para sancionar una ley convenio de coparticipación de impuestos.

El principal mecanismo de distribución de recursos es la Ley núm. 23548 de Coparticipación Federal de Impuestos, sancionada en 1988, que establece un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la nación y las provincias. Esta es una “ley convenio” y solo puede ser modificada por otra ley de igual jerarquía, requiriendo la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara del congreso nacional y de las legislaturas provinciales (lo que la torna muy difícil de alterar). Los aspectos centrales de este marco legal son los siguientes:

- Masa coparticipable. La masa de impuestos coparticipables incluye la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes y futuros, con algunas excepciones como los derechos de importación y exportación y los impuestos con afectación específica. Los principales impuestos coparticipables son el impuesto a las ganancias y parte del impuesto al valor agregado (IVA), además de otros impuestos internos coparticipables.
- Distribución primaria. La Ley núm. 23548 establece una distribución primaria de estos fondos: el 42,34% para la nación, el 54,66% para las provincias en su conjunto, un 2% para la recuperación del nivel relativo de algunas provincias (Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz) y un 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN).
- Distribución secundaria. La ley también determina los coeficientes de reparto de fondos entre las provincias adheridas en la denominada distribución secundaria. Las transferencias son automáticas y diarias.
- Otras transferencias. Además de la coparticipación, hay transferencias presupuestarias a provincias provenientes de leyes que afectan específicamente determinados fondos para objetivos de política pública (por ejemplo, el Fondo de Infraestructura Básica Social, FONID —incentivo docente—, la Asistencia Financiera para el Gasto Social Provincial) y fondos discrecionales como los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Las provincias argentinas obtienen recursos propios principalmente de gravámenes como el impuesto sobre los ingresos brutos (impuesto a las ventas), el impuesto inmobiliario, el impuesto a la patente única de vehículos y el impuesto de sellos. Las regalías por la explotación de recursos minerales son una fuente importante para las provincias que los poseen (fundamentalmente petroleras y, en menor medida, las mineras). El sistema de coparticipación genera una alta dependencia de las provincias

respecto de las transferencias federales. Más del 80% de los ingresos de siete provincias provienen de fondos nacionales. En promedio, desde 1995, la nación percibe más del 80% de la recaudación total.

b) Brasil

La Constitución del Brasil establece un sistema federal donde la unión, los estados y los municipios tienen autonomía, sin una relación jerárquica entre sí, aunque se reconoce la dependencia económica. El Sistema Tributario Nacional está dispuesto en seis secciones de la Constitución. El artículo 160 de la Constitución prohíbe la retención o cualquier restricción a la entrega y al empleo de los recursos atribuidos a los estados, el distrito federal y los municipios, incluyendo adicionales e incrementos relativos a los impuestos.

La Constitución Federal determina que solo una ley complementaria puede tratar sobre normas generales de derecho tributario. Los estados brasileños cuentan con ingresos propios; el impuesto sobre circulación de mercaderías y servicios (ICMS) es uno de los más importantes, además de tasas y otras contribuciones. Con respecto a las transferencias federales, la unión transfiere recursos a los estados a través de diversas modalidades:

- Transferencias constitucionales. Incluyen la participación en la recaudación de impuestos federales, como el Fundo de Participação dos Estados (FPE) y el Fundo de Participação dos Municípios (FPM).
- Transferencias legales. Establecidas por leyes específicas.
- Transferencias voluntarias. Resultantes de convenios y acuerdos.
- Transferencias específicas. Destinadas a áreas como salud y educación.

Que haya un impuesto estatal significativo como el ICMS y la prohibición constitucional de retener fondos suponen un modelo de financiamiento de mayor autonomía fiscal a los estados en comparación con México y la Argentina. El senado federal tiene la competencia de evaluar periódicamente la funcionalidad del sistema tributario nacional y el desempeño de las administraciones tributarias de todos los niveles.

El Brasil registra además un órgano de articulación federal de armonización de beneficios fiscales que debería otorgar cierta coordinación a las políticas productivas: el Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)²¹. La Ley Complementaria 24/1975 exige que cualquier incentivo o beneficio fiscal relacionado con el ICMS sea precedido de la aprobación unánime de los representantes estatales; de lo contrario, el beneficio es nulo. Pese a este marco normativo, en la práctica muchos estados siguen concediendo ventajas de manera unilateral (Amaral Jr. y Guimarães, 2016).

c) México

El federalismo fiscal mexicano se establece en los títulos segundo y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que distribuye las potestades tributarias y las facultades para ejercer el gasto público entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. La Constitución otorga a los estados la potestad exclusiva sobre impuestos a la tierra y edificios, concesiones locales, actos no mercantiles y servicios públicos locales. Por otro lado, la federación tiene poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), las ganancias de sociedades y personas físicas y la industria, aunque los estados participan en lo recaudado bajo tasas uniformes. Los impuestos sobre individuos o transacciones móviles, como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado son recaudados por el gobierno nacional para evitar la migración de contribuyentes.

La Ley de Coordinación Fiscal es la principal legislación que regula la forma en que se constituyen, administran y distribuyen los recursos federales a las entidades federativas y municipios. En México, hay dos tipos de transferencias federales:

²¹ Creado en 1975, una década después de instituirse el impuesto sobre circulación de mercaderías (ICM, hoy ICMS), el CONFAZ reúne al ministro de hacienda y a los secretarios de hacienda de los 26 estados y del distrito federal con el propósito de uniformar la normativa de este tributo y evitar la guerra fiscal, es decir, la competencia entre estados que ofrecen exenciones para atraer inversiones a costa de socavar sus propias finanzas.

- Participaciones federales (Ramo 28). Son recursos de libre disposición para los estados y municipios, lo que les permite utilizarlos según sus propias prioridades y necesidades. Se distribuyen a través de fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, que consideran factores como la población y la actividad económica de cada entidad.
- Aportaciones federales (Ramo 33). Son recursos etiquetados, es decir, deben destinarse a fines específicos. Este mecanismo presupuestario busca fortalecer la capacidad de respuesta de los estados y municipios en rubros como educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero, seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, e infraestructura educativa. Se distribuyen con criterios compensatorios, con el objetivo de reducir las desigualdades regionales y garantizar una provisión mínima de servicios en todo el país.

Los estados mexicanos generan ingresos propios a través de impuestos locales, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y prestación de servicios. Sin embargo, la autonomía fiscal de los estados es limitada. En promedio, solo alrededor del 15,5% de sus ingresos totales se generó por cuenta propia en 2023. Los flujos monetarios del gobierno federal constituyen el principal componente de los ingresos públicos de las entidades federativas, representando en promedio el 84,8% del total entre 2005 y 2014. De este porcentaje, las aportaciones federales (Ramo 33) superan considerablemente a las participaciones federales (Ramo 28), constituyendo el 52,8% y 32,0% respectivamente de la estructura de ingresos públicos locales en ese período.

La dependencia de los recursos federales varía significativamente entre las entidades; mientras que algunas, como la Ciudad de México, Chihuahua, Nuevo León y Quintana Roo logran generar un porcentaje mayor de ingresos propios, otras como Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Yucatán, pueden depender hasta en un 95% de las transferencias federales. Esta alta dependencia puede desincentivar los esfuerzos de recaudación local. En el cuadro 16 se sintetizan los aspectos sobresalientes de los tres sistemas de financiamiento y dependencia fiscal subnacional analizados.

Cuadro 16
Argentina, Brasil y México: comparación entre los sistemas de financiamiento y dependencia fiscal subnacional

Característica	Argentina	Brasil	México
Base constitucional	Constitución Nacional: art. 9º, art. 75 inc. 2); separación de fuentes tributarias nación-provincias	Constitución de 1988; autonomía de entes federados sin jerarquía, pero con dependencia económica reconocida (art. 160)	Títulos segundo y quinto de la Constitución Política; define potestades tributarias federales y estatales
Legislación principal	Ley núm. 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos (ley convenio)	Leyes complementarias para normas generales de derecho tributario	Ley de Coordinación Fiscal
Impuestos propios subnacionales	Impuesto sobre los ingresos brutos, inmobiliario, patente única de vehículos, embarcaciones deportivas y de recreación, sellos y regalías por recursos naturales	Impuesto sobre circulación de mercaderías y servicios (ICMS), tasas y otras contribuciones	Impuesto sobre nóminas, predial, producción y comercio, derechos, productos, aprovechamientos. Históricamente: tierra y edificios, concesiones locales, actos no mercantiles, servicios públicos locales
Tipos de transferencias federales	Coparticipación federal: automática, diaria, masa coparticipable (ganancias, IVA, internos). Distribución primaria: nación (42,34%),	Constitucionales: Fundo de Participação dos Estados (FPE) y Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Legales, voluntarias.	Participaciones (Ramo 28): libre disposición. Aportaciones (Ramo 33): etiquetadas (educación,

Característica	Argentina	Brasil	México
	provincias (54,66%), recupero (2,00%), Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) (1,00%). Distribución secundaria: coeficientes fijos. Otras transferencias específicas y discrecionales (ATN)	Específicas: para salud, educación, entre otros	salud, seguridad, infraestructura)
Nivel de dependencia subnacional	Muy alta dependencia. Más del 80% de los ingresos de siete provincias provienen de fondos nacionales. Formosa: 551 pesos por cada 100 pesos recaudados. Desincentivo a recaudación propia.	Se reconoce dependencia económica. Prohibición constitucional de retener fondos. Existencia de ICMS como impuesto estatal significativo.	Alta dependencia. Promedio del 84,8% de ingresos totales de transferencias federales (2005-2014). Solo el 15,5% de ingresos propios (2023). Algunas entidades hasta el 95% de dependientes.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de análisis de textos legales y presupuestos provinciales y de estados.

3. Competencias y capacidades para políticas de fomento y desarrollo productivo

Las provincias argentinas, amparadas en las competencias que les reserva la Constitución Nacional, también tienen la capacidad de diseñar e implementar políticas de fomento y desarrollo productivo. El artículo 124 les otorga la facultad de crear regiones para el desarrollo económico y social y de celebrar acuerdos internacionales en la medida en que no contravengan la política exterior nacional. Además, poseen el dominio originario sobre los recursos naturales presentes en sus territorios, lo que les brinda una base para desarrollar políticas sectoriales específicas. Al igual que en México, su capacidad financiera se ve condicionada por el sistema de coparticipación federal y su propia capacidad de recaudación, aunque algunas provincias han implementado iniciativas significativas, generalmente apoyadas por su posición de riqueza más ventajosa.

Por su parte, en el Brasil la Constitución Federal atribuye a la unión la competencia para elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social. Si bien esto sugiere un papel central del gobierno federal en la planificación del desarrollo, los estados también mantienen competencias relevantes en áreas como la legislación concurrente en materia económica y la gestión de sus propios recursos, lo que permite establecer instituciones estatales relevantes para el desarrollo de capacidades productivas, académicas y de investigación que, en los hechos, funcionan como vectores de políticas de desarrollo. De la misma manera, la potestad impositiva local, más significativa que en México y la Argentina, permite establecer políticas de promoción.

Finalmente, los estados mexicanos, dentro del marco de competencias que les otorga la Constitución y la legislación secundaria, tienen competencias para diseñar e implementar políticas de fomento y desarrollo productivo. Legalmente, el artículo 115 constitucional les confiere la facultad de formular y administrar planes de desarrollo urbano, lo que puede incluir aspectos relacionados con la promoción económica. Sin embargo, su capacidad financiera para llevar a cabo políticas de gran escala se ve influenciada por su dependencia de las transferencias federales y la limitada generación de recursos propios.

El análisis comparativo permite observar que los tres países comparten un sistema federal de gobierno, donde la autoridad se distribuye entre un nivel nacional y entidades subnacionales. Sin embargo, hay diferencias en la forma en que esta distribución se establece constitucionalmente. México y la Argentina se basan en el principio de enumeración de las facultades federales, reservando las restantes a los estados o provincias. En contraste, el Brasil presenta un sistema más complejo con competencias exclusivas de la unión, concurrentes entre la unión, los estados y el distrito federal, y comunes a todos los niveles de gobierno. La Argentina se distingue por detallar explícitamente las limitaciones a los poderes provinciales, mientras que en México estas limitaciones son implícitas a través de la definición de las facultades federales.

En los tres países, las entidades subnacionales dependen de una combinación de recursos propios y transferencias del gobierno nacional para su financiamiento. No obstante, la proporción entre ambas fuentes varía significativamente. México y la Argentina muestran una dependencia considerable de las transferencias federales por parte de muchos de sus estados y provincias, aunque con marcadas diferencias entre ellos. En el Brasil, si bien también hay mecanismos de transferencia federal, los estados cuentan con una base de ingresos propios más sólida, especialmente a través del ICMS y las garantías sobre los ingresos federales establecidas en la Constitución.

Aunque México, la Argentina y el Brasil comparten la estructura fundamental de distribución de poder entre un gobierno central y entidades subnacionales, presentan diferencias significativas en la forma en que se organiza esta distribución, en los mecanismos de financiamiento de sus estados o provincias y en las capacidades que estos tienen para llevar a cabo políticas de fomento y desarrollo productivo.

En cuanto a la distribución de competencias, México y la Argentina se adhieren al principio de poderes federales enumerados y poderes residuales para las entidades subnacionales, aunque con diferencias en la explicitación de las limitaciones a estos últimos. El Brasil, por su parte, adopta un modelo más complejo con una triple clasificación de competencias.

Con respecto al financiamiento, se observa una dependencia marcada de las transferencias federales en muchos estados mexicanos y provincias argentinas, lo que puede condicionar su autonomía fiscal y su capacidad para implementar políticas propias. El Brasil tiene un panorama diferente, con estados que cuentan con una base de ingresos propios más robusta. Las posibilidades de las entidades subnacionales para establecer iniciativas con el fin de promover el desarrollo económico en sus territorios se encuentran limitadas por las características de sus sistemas federales y sus relaciones con los gobiernos nacionales, aunque en ningún caso se verifica que esta limitación impida que establezcan políticas productivas con resultados significativos, la limitada autonomía fiscal refuerza la importancia de las instancias de coordinación con los planes existentes a nivel nacional.

B. Rasgos generales sobre la implementación de las políticas de desarrollo productivo subnacionales en la Argentina, el Brasil y México

El estudio sobre las políticas de desarrollo productivo subnacionales en la Argentina, el Brasil y México encuentra algunas limitaciones debido a la escasa información disponible y la falta de homogeneidad en su presentación estadística, lo que dificulta su comparabilidad. Por tales motivos, en esta sección se realizarán algunas primeras aproximaciones al tema que deben considerarse más como un panorama general y una hoja de ruta que como un análisis exhaustivo.

La CEPAL (2024a) ha realizado un esfuerzo para comenzar a superar ese vacío de información sistematizada y comparable. No obstante, en dicho informe no es posible contar con información desagregada sobre el Brasil. La CEPAL (2024a) identifica un conjunto de instrumentos utilizados por gobiernos subnacionales y analiza su uso en la Argentina y México (véase el cuadro 17), de cuyo análisis surgen los siguientes resultados:

- Los subsidios destinados a programas científico-tecnológicos y de desarrollo productivo (incluyendo promoción comercial o atracción de inversiones) son utilizados por la totalidad de las entidades intermedias mexicanas y en altos porcentajes en la Argentina (88%). Esto indica una presencia generalizada de políticas de incentivo a la innovación y atracción de inversiones.
- Créditos productivos: muestran una alta presencia en México (94%) y menor en la Argentina (42%), probablemente explicado por una mayor presencia de instrumentos de política impulsados desde el gobierno federal²².
- Fondos de garantía: son utilizados por el 38% de las provincias argentinas, pero inexistentes en México (0%). Al respecto, destaca la complementación entre el sistema de garantías nacional

²² Al papel de los bancos públicos (Banco Nación y Banco de Inversión y Comercio Exterior), cabe adicionar los instrumentos de política pyme de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPYME) como subsidio de tasa, fondeo de recursos para crédito a largo plazo y otros, sumado a regulaciones del Banco Central que, en diferentes ocasiones, promovieron el crédito, particularmente hacia el sector pyme. Al respecto véase Kulfas (2018).

argentino (basado en sociedades mixtas de garantías recíprocas) con fondos provinciales, tales como el de Provincia de Buenos Aires (FOGABA), La Rioja (FOGAPLAR), Chaco (FOGACH), Jujuy (FOGAJUY), Catamarca (FOGACAT), San Juan (Garantía San Juan), Neuquén (FOGANEU), Entre Ríos (FOGAER), La Pampa (FOGAPAM) y Tierra del Fuego (FOGADEF)²³.

- Centros de investigación y universidades públicas: en México, el 100% de los estados cuenta con centros de investigación y universidades bajo su jurisdicción, mientras que en la Argentina los porcentajes son mucho menores. Esto puede interpretarse como una diferencia en la organización institucional; en la Argentina, estos centros suelen estar más integrados en el nivel nacional, del mismo modo que la red de universidades nacionales se amplió en diferentes provincias.
- Capacitación técnica y escuelas de oficios: se destacan ambos países con altos niveles de institucionalización. La totalidad de las provincias argentinas y entidades mexicanas cuenta con instituciones de formación en oficios o escuelas técnicas.
- Programas de compras públicas y exenciones tributarias: muy desarrollados en la Argentina (83% en ambos casos), pero ausentes en México.
- También es destacable la presencia de bancos y empresas públicos en las provincias argentinas y su ausencia en los estados mexicanos.

Cuadro 17
Argentina y México: proporción de gobiernos subnacionales que ofrecen instrumentos propios de políticas de desarrollo productivo, 2024
 (En porcentajes)

	Argentina	México
Subsidios de ciencia y tecnología o desarrollo productivo (incluye promoción comercial o atracción de inversiones)	88	100
Crédito	42	94
Fondo de garantías	38	0
Organismo especializado en ciencia y tecnología, desarrollo productivo, inversiones o exportaciones	63	100
Centros de investigación o innovación	4	100
Banco público	42	0
Empresa pública	100	0
Universidad pública	38	100
Capacitación en oficios o carreras cortas	100	100
Escuelas técnicas	100	100
Compras públicas locales	83	0
Exenciones tributarias	83	0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de 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?* <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80641-panorama-politicas-desarrollo-productivo-america-latina-caribe-2024-como>.

²³ Dichos fondos, junto al fondo del CFI, han constituido la Red Federal de Fondos de Garantía Públicos de la Argentina (FONRED), una red de fondos públicos. En su informe de abril de 2025 señalaron que el fondo de garantías vigente a esa fecha era equivalente a unos 122,6 millones de dólares. El más importante de ellos es FOGABA, con una antigüedad de 30 años, un promedio mensual de 1.500 mipymes asistidas y garantías otorgadas por unos 17 millones de dólares en el último mes informado (FONRED, 2025). Véase: <https://fonred.com.ar/informes/Fonred%20Abr-25.pdf>.

En síntesis, aunque México reporta una mayor uniformidad en la presencia de instrumentos, la Argentina evidencia un mayor abanico de políticas, aunque con una distribución más heterogénea entre provincias. La CEPAL (2024a) destaca que las políticas subnacionales tienden a responder a un enfoque adaptado a las características y necesidades específicas de cada territorio. Esto supone un reconocimiento de la heterogeneidad estructural que atraviesa a ambos países, con regiones industriales consolidadas conviviendo con otras de menor densidad productiva.

No obstante, uno de los problemas comunes es la debilidad de los mecanismos de gobernanza multinivel. A menudo, las instancias de coordinación entre niveles nacional y subnacional son consultivas o carecen de continuidad. Además, muchos gobiernos intermedios enfrentan serias limitaciones institucionales para formular e implementar políticas complejas. La falta de una arquitectura de gobernanza efectiva genera superposición de funciones, descoordinación en la asignación de recursos y dificultades para articular políticas coherentes en cadenas de valor que trascienden los límites territoriales.

Recuadro 1

Argentina: el clúster de maquinaria agrícola de la zona centro, una historia de encuentros entre instituciones nacionales y subnacionales y el sector privado

El clúster de maquinaria agrícola argentino constituye un ejemplo paradigmático de políticas de desarrollo productivo basadas en entramados productivos territoriales en América Latina. Se trata de un caso de éxito largamente estudiado (Ferraro, Sívori y Paz, 2018; Salazar Xirinachs, 2020) que condensa esfuerzos de articulación público-privada, las potencialidades tecnológicas del agro, y las tensiones de los procesos de construcción institucional en contextos volátiles.

Según reconstruyen Ferraro, Sívori y Paz (2018), el proceso se inició en la década de 1990 y tuvo un hito importante con la creación del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura (CIDETER), una organización público-privada con sede en Las Parejas (Santa Fe), epicentro de la maquinaria agrícola argentina, articulando empresas, cooperativas, gobiernos provinciales, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y universidades, promoviendo la innovación, la formación de recursos humanos y la inserción internacional del sector.

Durante la década de 2000, el clúster recibió un impulso con la implementación del Programa de Aglomerados Productivos, los proyectos del BID y el Plan Estratégico del Clúster de Maquinaria Agrícola (PECMAG), a lo que se sumaron esfuerzos de programas nacionales de la Secretaría PYME y apoyos provinciales y municipales. Estos programas facilitaron las inversiones en innovación (mejora de soldaduras, pintura, diseño industrial), fortalecieron capacidades de exportación y consolidaron redes de cooperación entre empresas y el sistema científico-tecnológico.

El clúster tiene unas 1.200 empresas ubicadas sobre todo en las provincias de Santa Fe (44%), Córdoba (33%) y Buenos Aires (14%) y en su pico de rendimiento en 2012-2013 logró exportar entre un 30% y un 34% de su producción. Los principales destinos incluyeron América Latina, África y algunos países de Asia y Oceanía. Sin embargo, esta tendencia se revirtió posteriormente debido a la fuerte apreciación del tipo de cambio y sus oscilaciones recurrentes, falta de continuidad en políticas de apoyo a la exportación y la tentación de volver al mercado interno cuando se recuperaba. Unas pocas empresas sostuvieron estrategias exportadoras de largo plazo.

El caso de Sudáfrica sobresale como modelo de éxito: a través de una estrategia sostenida junto al INTA, las empresas lograron aumentar un 85% las exportaciones en seis años, organizando capacitaciones, campos demostrativos, asistencia técnica y presencia constante en ferias como Nampo. En cambio, en mercados como México, la competencia con fabricantes de tractores (con intereses contrarios a la siembra directa) dificultó el avance del clúster argentino.

La siembra directa, técnica emblemática del agro argentino, dio lugar a desarrollos de sembradoras que realizan una sola pasada, con eficiencia energética y reducción de costos. Algunas empresas tuvieron un fuerte salto productivo. Crucianelli, por ejemplo, pasó de 25 a 500 trabajadores, desarrolló su propia fundición y creó empresas satélites como Live, dedicada a la agricultura de precisión. El INTA jugó un papel central en este proceso, impulsando desde 1995 la incorporación de agricultura de precisión. Muchas empresas comenzaron a incorporar sensores, trenes de siembra con monitoreo en tiempo real y drones.

Entre los factores de éxito, Salazar Xirinachs (2020) destaca: i) la existencia de una masa crítica de empresas privadas con vocación innovadora; ii) la sofisticación tecnológica del clúster y su visión estratégica para adoptar cambios tecnológicos que se estaban produciendo en el agro; iii) la política pública movilizadora en segunda fila, en apoyo a un liderazgo y desarrollo existente en el sector privado, salvo en lo atinente al despegue internacional, donde el apoyo del gobierno federal fue decisivo, y iv) la creación de la Fundación CIDETER fue crucial como factor acelerador de competitividad.

Por el renovado auge de la inversión en el sector energético, se propone diversificarlo como proveedor de bienes y servicios para petróleo y gas (Borghy y Bianchi, s.f.), replicando la experiencia del clúster de maquinaria agrícola en un nuevo espacio intersectorial. Muchas capacidades—diseño industrial, soldadura, fundición, electrónica, gestión de calidad— son transferibles al sector energético, pero ello requiere un nuevo esfuerzo articulador para capacitar a los trabajadores, articular con universidades, crear centros tecnológicos y formar proveedores certificados. Destaca también que muchas empresas mineras compran insumos en el exterior no por precio, sino por falta de estándares de calidad y logística nacional adecuados, pero después se encuentran con grandes dificultades cuando deben reparar maquinaria ante la falta de proveedores en cercanía. Este planteo abre un doble horizonte estratégico: fortalecer al clúster de maquinaria agrícola y transformarlo en un ecosistema industrial versátil, capaz de aportar a las energías del futuro y a la minería, contribuyendo a un desarrollo más diversificado y territorialmente inclusivo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ferraro, Sívori y Paz (2018); Salazar-Xirinachs, J. M. (2020). *Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza. Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://redclustercolombia.gov.co/storage/resources/documents/informe-estado-de-las-politicas-de-desarrollo-de-clusteres-para-la-exportacion-bidpdf>; Borghy, M. y Bianchi, A. (s.f.). *Del agro al petróleo*. Glocal. <https://www.glocal.click/del-agro-al-petroleo> y entrevistas con Mary Borghy y referentes sectoriales.

Un enfoque cada vez más adoptado tanto en la Argentina como en México es el de las iniciativas clúster y otras formas de articulación productiva territorial. La CEPAL (2024a) destaca experiencias relevantes como las de Córdoba y Mendoza en la Argentina, y las de Chihuahua, Durango, Puebla y Nuevo León en México. Estas iniciativas no solo actúan como instrumentos sectoriales, sino como formas institucionalizadas de gobernanza adaptativa, al estilo de la gobernanza experimentalista que promueve ciclos de aprendizaje y ajustes iterativos.

VI. Conclusiones

Las políticas de desarrollo productivo han generado un renovado interés en los últimos años como instrumentos para repensar el problema de la baja capacidad para crecer económicamente y, en particular, de la baja productividad de los países de América Latina y el Caribe. En una región que ha transitado décadas de volatilidad, rezago tecnológico y desigualdades persistentes, el resurgimiento de las políticas de desarrollo productivo refleja la necesidad de construir estrategias más consistentes y sostenidas para enfrentar los desafíos de una etapa más compleja y desafiante en la economía mundial, signada por el auge de la digitalización, la transición energética, la competencia geopolítica y la fragmentación de las cadenas globales de valor. Este giro responde menos a un debate acerca de su pertinencia —ya prácticamente zanjado— y mucho más a las preguntas sobre cómo implementarlas, con qué instrumentos, con qué escala y bajo qué formatos de gobernanza.

En este marco, la situación de la Argentina, el Brasil y México reviste un interés particular. Son los tres países más industrializados de la región y, a la vez, los que más intensamente han experimentado procesos de desindustrialización prematura en los casos de la Argentina y el Brasil (expresados en el declive del valor agregado manufacturero en el PIB y del empleo manufacturero en el empleo total), mientras que México avanzó en un proceso de incorporación de su manufactura en las cadenas de valor de América del Norte, pero en un proceso con fuerte presencia de maquilas y de menor creación de capacidades endógenas de desarrollo industrial.

En ellos se combinan capacidades productivas relevantes, instituciones de ciencia y tecnología con trayectoria y densas redes empresariales, con debilidades macroeconómicas, heterogeneidad estructural y territorial y vulnerabilidad externa. Esta paradoja hace que la discusión sobre políticas de desarrollo productivo sea más urgente; sin un esfuerzo deliberado por sostener y modernizar sus bases industriales y tecnológicas, estas economías corren el riesgo de profundizar la especialización en recursos naturales o manufacturas de bajo valor agregado, perdiendo posiciones en el escenario global.

Un aspecto poco explorado en la literatura y en la práctica de política pública es el de las políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional. El sesgo centralista que históricamente predominó en América Latina dejó en segundo plano la capacidad de los estados y provincias para diseñar y ejecutar estrategias productivas propias. Sin embargo, la creciente heterogeneidad territorial, la descentralización político-administrativa y las oportunidades abiertas por la digitalización y la economía del conocimiento han puesto de relieve el potencial de las políticas subnacionales. Estas pueden contribuir en al menos cuatro aspectos muy relevantes:

- territorializar el desarrollo, articulando capacidades locales con estrategias nacionales;
- diversificar estructuras productivas que hoy dependen excesivamente de unos pocos sectores;
- fomentar iniciativas de clúster y de cadenas de valor con participación de actores empresariales, académicos y sociales; y
- aprovechar la digitalización como herramienta de descentralización, conectividad e innovación.

Para encarar estos desafíos, en este documento se propone un marco analítico estructurado en nueve módulos, concebido como un ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo subnacionales. Se trata de un abordaje holístico que permite organizar el proceso desde la identificación de sectores estratégicos y recursos disponibles, hasta el monitoreo y evaluación continua, pasando por la construcción de consensos, la definición de objetivos y la articulación entre niveles de gobierno. El énfasis en un ciclo integral busca superar la fragmentación y la discontinuidad que han caracterizado muchas experiencias en la región a la hora de planificar y ejecutar buenas políticas productivas.

En países de organización federal como los analizados, la cuestión de las competencias y las capacidades institucionales cobra una importancia decisiva. La comparación entre la Argentina, el Brasil y México muestra que la distribución constitucional de responsabilidades no siempre coincide con las capacidades efectivas de los gobiernos subnacionales. La asimetría en recursos fiscales, densidad institucional y autonomía política genera marcadas diferencias en la posibilidad de formular e implementar políticas de desarrollo productivo de calidad. Este diagnóstico confirma que no basta con la descentralización formal, sino que es indispensable acompañarla con mecanismos estables de financiamiento, fortalecimiento de capacidades técnicas y esquemas de gobernanza multinivel que eviten la dispersión y potencien la cooperación.

En este sentido, las tipologías elaboradas en el documento aportan una herramienta útil para comprender la diversidad de situaciones territoriales. La distinción entre jurisdicciones tipo A (de mayor desarrollo relativo), tipo B (primarizadas y de menor desarrollo relativo) y tipo C (en transición por auge en recursos naturales o clúster industrial emergente) permite calibrar las políticas y reconocer que los desafíos son muy distintos. Mientras que en las regiones de tipo A las políticas de desarrollo productivo deben concentrarse en sofisticar la base productiva y fomentar la innovación, en las de tipo B el reto central pasa por construir capacidades básicas, infraestructura y capital humano. En las de tipo C, por su parte, la prioridad es transformar la bonanza derivada de recursos naturales en una diversificación sostenible.

Los avances en la región aún son incipientes. Existen experiencias subnacionales valiosas en los tres países, desde clústeres automotrices y agroindustriales hasta iniciativas vinculadas al litio, la biotecnología o la industria del *software*. Sin embargo, estos casos no han sido suficientes para revertir la tendencia general de baja productividad ni para cerrar las brechas territoriales. Las lecciones que dejan estas experiencias, tanto sus logros como sus limitaciones, subrayan la importancia de dotar de mayor escala, continuidad e institucionalidad a las políticas de desarrollo productivo subnacionales.

En síntesis, las conclusiones que se desprenden del análisis son las siguientes:

- Las políticas de desarrollo productivo han pasado a ocupar un lugar importante en las agendas de desarrollo latinoamericanas, no solo como instrumentos de política industrial, sino como políticas integrales para impulsar la productividad, la diversificación y la innovación.
- En la Argentina, el Brasil y México, el debate adquiere mayor densidad por su doble condición de países con tradición industrial y al mismo tiempo afectados por la desindustrialización temprana.
- Las políticas de desarrollo productivo de provincias y estados han recibido escasa atención, a pesar de su potencial para territorializar el desarrollo y fortalecer la articulación multinivel.

- El ciclo de vida en nueve módulos propuesto se propone ordenar la formulación, ejecución y evaluación de políticas de desarrollo productivo subnacionales con un enfoque integral.
- En los países federales, la efectividad de las políticas de desarrollo productivo depende tanto de la claridad en la distribución de competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno, como del desarrollo de capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas en los gobiernos subnacionales. En este sentido, resulta fundamental avanzar en el fortalecimiento de equipos técnicos capaces de formular, implementar y monitorear las políticas de desarrollo productivo en todas sus etapas y módulos, basándose en evidencia. Asimismo, las capacidades políticas deben consolidarse mediante un diálogo y una coordinación más estrechos con actores sociales y productivos, mientras que la anticipación exige desarrollar capacidades prospectivas que trascienden lo que ocurre únicamente dentro de la jurisdicción en particular.
- La clasificación en tipos A, B y C ayuda a diseñar políticas diferenciadas, ajustadas a la diversidad de realidades territoriales, evitando el riesgo de aplicar recetas uniformes.
- Aunque se registran experiencias relevantes, la región está en una etapa temprana en el desarrollo de políticas de desarrollo productivo subnacionales. Se requiere mayor sistematicidad, recursos y mecanismos de gobernanza multinivel para transformar estos ensayos en estrategias de alcance nacional y regional.
- El papel de las políticas de desarrollo productivo subnacionales es insustituible respecto a los aportes que pueda hacer una política de desarrollo productivo nacional en al menos cuatro aspectos: i) el ordenamiento territorial tendiente a administrar renta urbana y rural y mejorar el funcionamiento cotidiano de los territorios; ii) el vínculo con los actores e interesados en el desarrollo productivo territorial; iii) la conformación de entornos cooperativos e institucionales que promuevan la innovación y la complementariedad productiva; iv) la continuidad y el monitoreo de las políticas de desarrollo productivo.

Las políticas de desarrollo productivo subnacionales, concebidas desde esta perspectiva, pueden convertirse en un vector clave para impulsar el desarrollo productivo y fortalecer las capacidades industriales y científico-tecnológicas, contribuyendo a revertir la persistente combinación de bajo crecimiento y elevada desigualdad. Este fortalecimiento no sustituye el papel estratégico y conductor de las PDP diseñadas a nivel nacional, pero sí complementa y potencia sus efectos al diversificar las economías, mejorar la productividad y promover un desarrollo territorialmente más equilibrado, reduciendo a su vez la heterogeneidad estructural de estos países.

Bibliografía

- 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>
- Amsden, A. (2001). *The rise of 'The rest'. Challenges to the west from late-industrializing economies*. Oxford University Press.
- Banco Mundial. (2020). *World Development Report*. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>
- Borghi, M. y Bianchi, A. (s.f.). *Del agro al petróleo*. Glocal. <https://www.glocal.click/del-agro-al-petroleo>
- Cabrera Espinosa, C.; Martínez Piva, J.M., Máttar Márquez, J., Padilla Pérez, R., Peralta Quesada, L., Schatan Pérez, C. (2024). *Temas clave para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo sostenible en México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Friedrich Ebert Stiftung.
- Chang, H.J. (2003). The East Asian development experience. En Chang, H.J., *Rethinking development economics*. Anthem Press. [https://www.fae.usach.cl/cursos/desarrolloeconomico/U8_Chang_\(2003\)_The-East-Asian-Development-Experience.pdf](https://www.fae.usach.cl/cursos/desarrolloeconomico/U8_Chang_(2003)_The-East-Asian-Development-Experience.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas* (LC/G.2385-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2539-economia-territorio-america-latina-caribe-desigualdades-politicas>
- 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?* <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*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80564-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2024>
- Correa, F., Leiva, V. y Stumpo, G. (2018). Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina. En Dini, M. y G. Stumpo (coords.). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/75). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44148-mipymes-america-latina-un-fragil-desempeno-nuevos-desafios-politicas-fomento>
- Dini, M., Oddone, N. 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://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e77d5c02-9728-4803-9c5d-6b1b5603a4fb/content>
- Dunning, J. H. (1993). *Multinational enterprises and the global economy*. Addison Wesley Longman Limited.

- Esquivel, G. y Silva, S. (2025). *Hacia un desarrollo productivo sostenible en América Latina: métodos y estrategias para priorizar sectores clave* (LC/MEX/TS.2025/2). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81253-un-desarrollo-productivo-sostenible-america-latina-metodos-estrategias-priorizar>
- Ferraro, C.; Sívori, P.; Paz, J. (2018). Casos exitosos de políticas de desarrollo productivo en Argentina. Desentrañando la tecnología de éxito en políticas de desarrollo productivo: estudios de caso narrados desde la perspectiva de sus protagonistas en Argentina. OIT. Lima.
- Foray, D. (2019). In response to 'Six critical questions about smart specialisation'. *European Planning Studies*, 27(10), 2066-2078. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1664037>
- Gasol Varela, C. G. (dir.) (2020). *Federalismo y descentralización: aportes teóricos y prácticos de experiencias federales y unitarias de gestión externa descentralizada*. Aldina Editorial Digital.
- Gatto, F. (2007). Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina. En Kosacoff, B. (ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002-2007*. Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Buenos Aires.
- Groningen Growth and Development Centre. (2023). *Productivity: PWT 10.01, Penn World Table version 10.01*. University of Groningen. <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/pwt-releases/pwt1001>
- Kulfas, M. (2018). Políticas e instituciones de apoyo a las mipymes en la Argentina, de 2000 a 2015. En Dini, M. y G. Stumpo (coords.). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/75). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44148-mipymes-america-latina-un-fragil-desempeno-nuevos-desafios-politicas-fomento>
- Madero Estrada, J.M. (2015). *Configuración normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos: El artículo 124 constitucional y las facultades concurrentes*. Ponencia presentada en el VIII Congreso REDIPAL Virtual, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, México.
- Oddone, N. (2008). *La red de mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local*. Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo.
- Padilla Pérez, R. y Oddone, N. (2016). *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40662-manual-fortalecimiento-cadenas-valor>
- Ramírez Cendrero, J. M. y Wirth, E. (2014). Empresas públicas, fondos soberanos y enfermedad holandesa: el caso de Noruega. Lecciones para economías subdesarrolladas ricas en recursos naturales. En A. Hidalgo-Capitán y A. Moreno-Moreno (eds.). *Actas del II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*. Universidad de Huelva.
- Red Federal de Fondos de Garantía Públicos de la Argentina (2025, abril). *Informe del sistema público de garantías*. <https://fonred.com.ar/informes/Fonred20Abr-25.pdf>
- Red Sudamericana de Economía Aplicada/Red Sur. (2014). *¿Subiendo la escalera? Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de recursos naturales en América del Sur*. https://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/Reporte%20Anual2014_Oportunidades,%20obstaculos%20y%20lecciones%20en%20torno%20al%20upgrading%20de%20las%20cadenas%20de%20valor.pdf
- Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.
- Sachs, J. y Warner, A. (2001). The curse of natural resources. *European Economic Review*, 45(4-6), 827-838. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00125-8](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8)
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2020). *Estado de las políticas de desarrollo de clústeres para la exportación en América Latina y el Caribe con énfasis en su institucionalidad y gobernanza. Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://redclustercolombia.gov.co/storage/resources/documents/informe-estado-de-las-politicas-de-desarrollo-de-clusteres-para-la-exportacion-bidpdf>
- Salazar-Xirinachs, J. M. y Llinás, M. (2023). Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (141). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69114-la-transformacion-la-estrategia-crecimiento-desarrollo-america-latina-caribe>
- Vieira, D. J. (2009). Políticas subnacionales de desenvolvimiento e "guerra fiscal": contextos e elementos diferenciadores. *XXXVII Encontro Nacional de Economia – Foz do Iguaçu (Paraná) – Anpec*.
- 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 examina y se propone un marco conceptual para estudiar las políticas de desarrollo productivo en gobiernos subnacionales, con enfoque en tres países federales de América Latina: Argentina, Brasil y México. Se analiza la manera en que la complejidad de la estructura económica y las dinámicas institucionales condicionan y favorecen formular, implementar y evaluar las políticas de desarrollo productivo.

Se propone una tipología de territorios que distingue entre provincias o estados de mayor desarrollo relativo, economías primarizadas y jurisdicciones en transición impulsadas por un auge reciente en recursos naturales o clústeres emergentes. También se presenta un marco analítico de nueve módulos que ordena el ciclo de vida de las políticas de desarrollo productivo, desde la identificación de objetivos y recursos hasta los mecanismos de gobernanza y monitoreo.

Asimismo, se examinan los desafíos de gobernanza multinivel, las tensiones fiscales y las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas necesarias para fortalecer la acción pública en el territorio. En el estudio se aportan elementos conceptuales y evidencias empíricas para comprender mejor las posibilidades y límites de las políticas de desarrollo productivo subnacionales en América Latina y el Caribe.

Versión digital disponible online



<https://bit.ly/CEPALMEX-2026-2S>

CEPAL

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