



Observatorio Industrial Latinoamericano

La política industrial en América Latina: Los planes de desarrollo productivo de Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay. La política industrial en la Argentina reciente. Industria y política productiva en Costa Rica. Novedades y tendencias industriales.

Diálogos productivos:

Luis Felipe Giesteira

Secretario adjunto de Desarrollo Industrial, Innovación, Comercio y Servicios de Brasil

Ezequiel Tavernelli

Director ejecutivo de la Asociación Latinoamericana del Acero - ALACERO

INFORME **#2**

Septiembre 2026

SOBRE EL OBILA

El Observatorio Industrial Latinoamericano (OBILA) es una iniciativa académica conformada por investigadores de distintos países de la región, radicada en el Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Tiene por objetivo generar y difundir conocimiento sistemático sobre la industria de la región, contribuyendo a una comprensión más precisa de su evolución, sus desafíos y su inserción en el contexto económico global. Sus análisis están orientados a actores institucionales, investigadores y a todos aquellos que siguen de cerca la realidad económica e industrial de América Latina.

EQUIPO DEL INFORME

Dirección y coordinación

Alan Cosentino Gattone

Análisis por país

Argentina- Ignacio Barranquero

Brasil - Kayky Barcelos de Oliveira, Julia Nunes

Pereira y Daniel Sampaio

Colombia - M. Fernanda Erazo y Elsy Rosero

Costa Rica - Leonela Artavia y Adrián Montero

México - Erik Jiménez Villanueva

Perú - Marcelo Arellano

Uruguay - Federico Sanz y Paula Leguísamo

Diálogos productivos

Alan Cosentino Gattone

Novedades industriales

Sebastián Litvak y Diego Zurdo

Edición

Mariana Narda

Colaboración

Benjamín Clembosky

COMISIÓN ACADÉMICA

Martín Abeles

Luis Bértola

Carlos Andrés Brando

Pedro Dutra Fonseca

Luciana Gil

Matías Kulfas

Carlos Marichal

Ramon Ramon-Muñoz

Juan Odisio

Gabriel Porcile

Verónica Robert

Marcelo Rougier

CONTACTO

ceheal.economicas.uba.ar/obila

✉ obila.latam@gmail.com

SÍNTESIS DEL INFORME

1. Brasil volvió a colocar a la política industrial en el centro de la agenda a través de la *Nova Indústria Brasil* y su enfoque por misiones. El principal interrogante pasa por la capacidad de sostener la coordinación, el financiamiento y la ejecución de la estrategia en el tiempo.
2. Colombia muestra continuidades entre los últimos gobiernos en la búsqueda de diversificación productiva, aunque con diferencias en los instrumentos y en el lugar asignado a la reindustrialización.
3. En México, la sustitución de importaciones reaparece vinculada al fortalecimiento de proveedores nacionales y al aumento del contenido local dentro de las cadenas productivas de América del Norte.
4. En Perú, la implementación de la PNDI avanzó, pero los resultados son desiguales: infraestructura y servicios especializados muestran un mejor desempeño que la productividad y la complejidad productiva.
5. Uruguay reactivó espacios e instrumentos de política industrial y comenzó a delinear una estrategia con horizonte 2050, aunque varias de esas iniciativas todavía se encuentran en una fase de formulación.
6. El caso de Argentina vuelve a mostrar las dificultades para sostener una política industrial de largo plazo: hubo etapas de mayor intervención y sofisticación de instrumentos, pero también problemas persistentes de coordinación, seguimiento y continuidad.
7. Costa Rica presenta un fuerte dinamismo manufacturero y exportador asociado a las zonas francas que convive con una baja absorción relativa de empleo y una reducida incidencia fiscal.
8. En la conversación con Luis Felipe Giesteira se recorren algunos de los principales desafíos que enfrenta hoy la política industrial brasileña, desde la implementación de la *Nova Indústria Brasil* y su financiamiento hasta la relación con China y las posibilidades de una mayor integración productiva regional.
9. La entrevista con Ezequiel Tavernelli pone el foco en la situación actual de la siderurgia latinoamericana, el avance de las importaciones, en particular desde China, y las dificultades que este escenario plantea para sostener capacidades industriales en la región.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
ANÁLISIS REGIONAL	9
BRASIL	10
COLOMBIA.....	16
MÉXICO	27
PERÚ.....	35
URUGUAY	48
ARGENTINA.....	57
COSTA RICA	63
DIÁLOGOS PRODUCTIVOS	71
NOVEDADES INDUSTRIALES	78

POLÍTICA INDUSTRIAL Y EL DESAFÍO DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA

Como mencionamos en el [número anterior](#), en los últimos años hemos observado un resurgimiento de las políticas de desarrollo productivo en América Latina, al menos desde un punto de vista discursivo y programático. Pero bien, ¿cuáles han sido los fundamentos que motivaron dicha transformación? Entre las causas más importantes que podemos identificar, aparecen el agotamiento del ciclo favorable de las materias primas, la aceleración del cambio tecnológico (a través del surgimiento de la inteligencia artificial, la digitalización, la automatización y la biotecnología, entre otros), la transición energética y la nueva demanda de insumos que se requieren para llevarla a cabo, y, en última instancia, el retorno de políticas industriales activas en los países centrales.

De esta manera, en el año 2025, al menos cinco países de América Latina (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) contaban con estrategias nacionales de desarrollo productivo dirigidas explícitamente a transformar sus matrices productivas. Estas iniciativas combinaban, con distinto grado de desarrollo, la priorización sectorial, la asignación de recursos, la coordinación entre actores, la territorialización de las políticas y mecanismos de seguimiento. Su aparición expresa la creciente centralidad que adquirió la transformación productiva en la agenda regional (CEPAL, 2025).

En este contexto, en primer lugar, debemos remarcar que, si bien las políticas industriales cuentan con una extensa trayectoria histórica, su incorporación en el debate dentro de la teoría económica ha tomado impulso recientemente. Entre sus antecedentes, existieron autores pioneros en el análisis de dichas políticas como Alexander Hamilton (1791) o Friedrich List (1841), quienes destacaron tempranamente la necesidad de proteger y promover las industrias nacientes en los países rezagados. En forma posterior, la corriente económica dominante obturó la discusión en referencia a la implementación de dichas políticas, dificultando el desarrollo de un marco teórico adecuado. Sin embargo, en las últimas décadas, y luego de las experiencias de industrialización en los países asiáticos, la discusión en torno a la implementación de las políticas industriales ha tomado un nuevo viraje, tanto desde el discurso del mainstream económico como desde el punto de vista de la aplicación de políticas públicas por parte de los gobiernos de turno.

Ahora bien, la experiencia de los países latinoamericanos en la aplicación de políticas industriales tampoco es nueva. La mayoría de ellos impulsaron procesos de industrialización que surgieron, en gran medida, en respuesta a

circunstancias externas, como las guerras mundiales, la crisis de 1930 y las dificultades para importar. De esta manera, los países de la región recurrieron a distintos instrumentos para promover la producción local y avanzar en la diversificación de sus economías. La protección comercial se combinó con políticas de crédito, beneficios fiscales, inversión pública y participación estatal directa en sectores estratégicos. Estas iniciativas contribuyeron al desarrollo de nuevas ramas industriales, aunque con resultados heterogéneos y sin superar por completo la dependencia tecnológica y la necesidad de importar insumos y bienes de capital. En este sentido, y siguiendo los lineamientos de Amílcar Herrera, uno de los principales límites del proceso residió en la dificultad para consolidar un desarrollo industrial y tecnológico autónomo. En la misma línea, Fernando Fajnzylber caracterizó la industrialización latinoamericana como “trunca”, ya que la expansión manufacturera no logró conformar un núcleo endógeno de progreso técnico capaz de sostener incrementos de productividad y competitividad en el largo plazo. Estos escollos no resueltos dieron margen a una nueva ola liberal a partir de mediados de la década de 1970, que intervino en distintos ámbitos de nuestras sociedades, pero muy especialmente en el plano económico, vetando por completo las discusiones acerca del papel de la industria y el Estado en las estrategias de desarrollo.

Los resultados de estas políticas comenzaron a mostrar limitaciones y crisis hacia fines de la década de 1990. Si bien las reformas impulsaron una mayor apertura de las economías latinoamericanas, no lograron superar algunos de los principales problemas estructurales de la región, particularmente las brechas de productividad y tecnología y la escasa diversificación de sus estructuras productivas. En varios países, además, se profundizó la especialización en actividades asociadas a los recursos naturales. Frente a estas dificultades, desde comienzos de los años 2000 comenzó a recuperarse progresivamente la intervención del Estado sobre la estructura productiva y, con ella, las políticas industriales y tecnológicas, aunque con características diferentes a las que habían predominado durante la etapa de industrialización sustitutiva.

En segundo lugar, entonces, resulta necesario precisar qué entendemos por políticas de desarrollo productivo y cuáles son los principales argumentos que justifican su aplicación, especialmente en los países en desarrollo. Para ello, repasaremos brevemente algunas de las principales discusiones teóricas en torno a estas políticas y al papel del Estado sobre la estructura productiva.

En términos de la aplicabilidad de las políticas industriales de acuerdo a las distintas corrientes económicas, podemos diferenciar al menos tres vertientes. Por un lado, la óptica liberal, que parte de los supuestos de competencia perfecta y que el mercado asigna eficientemente los recursos, por lo que cualquier intervención en ese sentido termina siendo contraproducente para el total de la economía. Por otro lado, encontramos la óptica de fallas de mercado, esto es, aceptar la intervención de políticas industriales cuando el funcionamiento espontáneo del mercado no genera determinadas inversiones, conocimientos o actividades que serían beneficiosas para el conjunto de la economía. Ambas visiones ofrecen pocos criterios a la hora de determinar qué estructura productiva se desea, es decir, no motivan o desafían el patrón de acumulación vigente. Mientras que la primera deja toda determinación a lo definido por el mercado, la segunda actúa en forma estática, se preocupa por corregir una asignación ineficiente dentro de la estructura productiva, pero no explica adecuadamente cómo se crean nuevas industrias, capacidades tecnológicas y conocimientos. Finalmente, encontramos la óptica asociada a la corriente schumpeteriana, evolucionista y estructuralista, que entiende la política industrial no como una mera acción correctiva, sino como una intervención deliberada destinada a transformar la estructura productiva, generar capacidades tecnológicas y reducir las brechas de desarrollo. Esta óptica sostiene que uno de los principales problemas de las economías rezagadas es que el patrón productivo existente tiende a reproducirse. Así, las inversiones se concentran en las actividades ya consolidadas, mientras que aquellas que podrían generar nuevas

trayectorias tecnológicas enfrentan mayores riesgos, requieren aprendizajes prolongados y dependen de la acción conjunta de distintos actores.

En esta línea, la política industrial adquiere un papel más amplio que el de corregir fallas de mercado. En efecto, debe posibilitar la creación de capacidades, la incorporación de nuevas tecnologías y orientar la diversificación hacia actividades con mayores posibilidades de aprendizaje, en pos de un cambio estructural que permita reducir las brechas tecnológicas, aumentar los encadenamientos y la productividad (Peres y Primi, 2009; Lavarello, 2017). En virtud de ello, entendemos a la política industrial como aquellas acciones estatales que buscan incidir de manera selectiva sobre la estructura productiva, privilegiando ciertas actividades o actores en función de los objetivos estratégicos que se hayan planteado.

El retorno de las políticas de desarrollo productivo o industriales, sin embargo, no implicó la conformación de un nuevo consenso acerca de cómo debía llevarse adelante la política industrial. Si bien comenzó a reconocerse nuevamente la necesidad de que el Estado interviniera sobre la estructura productiva, persistieron importantes diferencias respecto de los objetivos, instrumentos y grado de selectividad que debían asumir dichas políticas. Como señalan Cimoli et al. (2017), el debate dejó de girar exclusivamente en torno a si el Estado debía intervenir, para trasladarse crecientemente hacia qué actividades promover, mediante qué instrumentos y con qué intensidad.

En este sentido, organismos internacionales como el Banco Mundial (Lin y Monga, 2010) recomendaban políticas orientadas hacia actividades con ventajas comparativas, ya que de esta manera la necesidad tecnológica, de capital y de capacitación sería menor frente a otras actividades. Con posterioridad al COVID-19 y a las estrategias deliberadas y públicas de política industrial de los países centrales, los organismos internacionales han comenzado a abordar las políticas de desarrollo productivo de distinta manera, incluyendo la creación de un Observatorio de política industrial, impulsado por el Fondo Monetario Internacional, o una reciente publicación del Banco Mundial (2026) que introduce no solo la posibilidad de avanzar hacia actividades cercanas a la ventaja comparativa, sino también en la elección de sectores o actividades que se definan estratégicas.

Al respecto, el nuevo marco internacional, marcado por la transición energética y por transformaciones tecnológicas recientes vinculadas a la inteligencia artificial, la digitalización y la automatización, forma parte de un proceso más amplio de reconfiguración del modo de acumulación capitalista. Tal como señalaron Ceceña y Barreda (1995), estas transformaciones también modifican aquello que adquiere un carácter estratégico dentro de la economía mundial, al alterar la relevancia relativa de determinadas tecnologías, fuentes de energía, recursos e insumos fundamentales para el desarrollo de las fuerzas productivas y para la disputa por posiciones de poder y hegemonía.

En este contexto, la identificación de las actividades estratégicas adquiere una renovada importancia para las políticas industriales. El carácter estratégico de una actividad no debería definirse exclusivamente a partir de las prioridades de las economías centrales o de la demanda internacional, sino por identificar qué actividades permiten ampliar las capacidades productivas y tecnológicas nacionales, generar encadenamientos y reducir las dependencias externas, a fin de achicar las brechas con los países desarrollados. Ello no significa dejar de aprovechar las ventanas de oportunidad que se abren para los países de la región, sobre todo en lo que refiere a la transición energética. América Latina cuenta con una gran disponibilidad de minerales estratégicos y recursos renovables, así como también una amplia capacidad de producción de alimentos. La cuestión central, entonces, es no reproducir esquemas dependientes o una inserción internacional basada únicamente en la extracción y exportación de productos primarios. En este sentido, no pasa solo por definir qué sectores impulsar, sino también

por aprovechar las capacidades productivas, científicas y tecnológicas que ya existen en la región y vincularlas con los cambios tecnológicos en curso (Lavarello et al., 2026).

Ahora bien, si bien establecer los lineamientos generales de las políticas industriales es importante teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, igual de relevante es garantizar su aplicabilidad y seguimiento. Muchas buenas políticas pueden quedar en deseos si no existe una buena planificación y ejecución de las mismas. Es por ello que consideramos de vital importancia que las acciones desplegadas tengan una fuerte articulación estatal, con metas claras y cuantificables, objetivos definidos y con revisiones periódicas de control y seguimiento, que permitan corregir errores, recalibrar metas y aplicar penalidades en caso de incumplimientos de los sujetos beneficiados por dichas políticas.

POSIBLES HERRAMIENTAS DE POLITICA INDUSTRIAL

Ámbitos de aplicación	Herramientas
Ciencia, tecnología e infraestructura de conocimiento	Grandes programas en tecnologías estratégicas o transversales; infraestructura científica y tecnológica; centros de investigación; apoyo a áreas de frontera.
Formación y aprendizaje	Educación técnica; formación profesional; capacitación en empresas; becas y programas de formación especializada.
Capacidades tecnológicas de las empresas	Apoyo a I+D; subsidios; créditos; amortización acelerada; incorporación y adaptación de tecnologías; asistencia tecnológica.
Incentivos a la producción, inversión y comercio	Subsidios; aranceles; cuotas; crédito preferencial; incentivos fiscales; tipos de cambio diferenciales; compras públicas.
Regulación, estándares y propiedad intelectual	Gestión estratégica de la propiedad intelectual; regulación de nuevas tecnologías; normas técnicas, de calidad y ambientales.
Apoyo selectivo a sectores y empresas	Orientación de incentivos hacia sectores estratégicos; empresas públicas; campeones nacionales; atracción selectiva de inversión extranjera; requisitos de contenido local, transferencia tecnológica o I+D.
Articulación productiva e institucional	Mesas público-privadas; redes entre empresas, Estado y sistema científico; clusters; distritos industriales y tecnológicos; consorcios y programas de proveedores.
Financiamiento para el desarrollo productivo	Bancos de desarrollo; fondos sectoriales y tecnológicos; garantías; crédito de largo plazo y otros mecanismos de financiamiento de la inversión.

Fuente: Elaboración OBILA sobre la base de Lavarello (2017), Peres y Primi (2009) y Chang (1994).

En función de lo mencionado, es importante preguntarnos si las estrategias de desarrollo productivo que llevan adelante los países de la región realmente van en ese sentido, es decir, que permitan modificar el patrón de acumulación vigente en pos de un cambio estructural. Debido a ello, en este segundo número analizamos algunas de las principales experiencias recientes de política industrial en América Latina. En particular, nos centraremos en los casos de Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay, analizando sus principales estrategias de desarrollo productivo, sus objetivos, los instrumentos desplegados y algunos de los desafíos que aparecen a la hora de su implementación.

En el caso de Brasil, abordaremos la Nova Indústria Brasil y su estrategia de misiones. En Colombia, analizaremos las continuidades y cambios entre los Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro. Para México, nos centraremos en el Plan México y en la búsqueda de fortalecer la producción nacional,

aumentando el contenido local. Para el caso de Perú, analizaremos la Política Nacional de Desarrollo Industrial, sus objetivos e instrumentos, así como también algunos de los límites que aparecen entre el diseño de la política y su implementación efectiva. En Uruguay, por su parte, se abordará el reciente relanzamiento de la agenda industrial a través del Consejo de Industria, los Núcleos Productivos y los lineamientos para una Política Industrial con horizonte 2050.

También analizaremos el caso de Argentina, haciendo un recorrido por la política industrial implementada durante el siglo XXI, sus distintas etapas, las oscilaciones que existieron entre gobiernos con orientaciones muy diferentes y las dificultades para conformar una estrategia de desarrollo productivo sostenida en el tiempo. Junto a ello, presentaremos un análisis de la coyuntura industrial de Costa Rica, con el objetivo de comprender algunas de las características centrales de su estructura productiva.

Por otro lado, en la sección Diálogos Productivos presentamos dos entrevistas que complementan los análisis realizados a lo largo del informe. En primer lugar, conversamos con Luis Felipe Giesteira, secretario adjunto de Desarrollo Industrial, Innovación, Comercio y Servicios de Brasil, quien analiza la implementación de la Nova Indústria Brasil y los criterios para la definición de sus prioridades, así como los instrumentos utilizados y los desafíos que presenta. Por último, entrevistamos a Ezequiel Tavernelli, director ejecutivo de ALACERO, con quien abordamos la situación actual de la siderurgia latinoamericana y los desafíos que se le plantean a través de la competencia china.

Alan Cosentino Gattone

Director

REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2026). Industrial policy for development: Approaches in the 21st century. Policy Research Report.
- Ceceña, A. E., y Barreda, A. (1995). La producción estratégica como sustento de la hegemonía mundial: Aproximación metodológica. En A. E. Ceceña & A. Barreda (Coords.), Producción estratégica y hegemonía mundial. Siglo XXI Editores.
- Chang, H.-J. (1994). The political economy of industrial policy. Macmillan Press.
- Cimoli, M., Castillo, M., Porcile, G., y Stumpo, G. (Eds.). (2017). Políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2025: Movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo. Naciones Unidas.
- Hamilton, A. (1791). Report on the subject of manufactures. Department of the Treasury.
- Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En M. Abeles, M. Cimoli, y P. Lavarello (Eds.), Manufactura y cambio estructural: Aportes para pensar la política industrial en la Argentina (pp. 55–77). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lavarello, P., Robert, V., Sztulwark, S. y Marcó del Pont, M. (2026). Identificación de los núcleos estratégicos para el desarrollo argentino. Heinrich-Böll-Stiftung Buenos Aires.
- Lin, J. y., y Monga, C. (2010). Growth identification and facilitation: The role of the state in the dynamics of structural change (Policy Research Working Paper No. 5313). World Bank.
- List, F. (1841). Das nationale System der politischen Oekonomie: Der internationale Handel, die Handelspolitik und der deutsche Zollverein. J. G. Cotta'scher Verlag.
- Peres, W., y Primi, A. (2009). Theory and practice of industrial policy: Evidence from the Latin American experience (Serie Desarrollo Productivo No. 187). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

1.

Análisis

Regional

NUEVA INDUSTRIA BRASIL EL RETORNO DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y EL DESAFÍO DE LA REINDUSTRIALIZACIÓN

La trayectoria de la economía brasileña se ha caracterizado por un proceso de debilitamiento de la competitividad industrial, especialmente tras el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, ocurrido en la década de 1980. Más recientemente, este proceso se ha visto agravado por la crisis y por la interrupción de las políticas industriales implementadas en las décadas de 2000 y 2010. La reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo productivo, especialmente después de 2016, se produjo en un contexto de crisis, contracción de las inversiones y mayor pérdida de la participación de la industria en el Producto Bruto Interno (PBI), lo que amplió los desafíos para la búsqueda de una estrategia de reindustrialización.

En este marco, la Nueva Industria de Brasil (NIB) representa un nuevo intento de volver a situar la transformación productiva en el centro de la estrategia de desarrollo, combinando la innovación, la sustentabilidad ambiental y el fortalecimiento de las potencialidades nacionales. Además, está orientada por misiones y propone una forma de coordinación entre el Estado, las empresas y las instituciones de investigación en torno a los desafíos económicos, sociales y ambientales. Analizar la NIB significa, por lo tanto, comprender una política industrial que surge inmersa en procesos históricos resultantes de la gestión macroeconómica brasileña en este siglo y evaluar en qué medida su implementación es capaz de superar los obstáculos acumulados y transformar la reindustrialización en un proceso efectivo que promueva el desarrollo con transformación social en un entorno político regido por la democracia.

Por lo tanto, tan importante como el diseño de la política industrial en sí es comprender el contexto histórico en el que esta se formula, marcado por la interrupción de los proyectos de desarrollo y por la transformación de las formas de actuación del Estado en la economía brasileña. A modo de comparación, el principal desafío para una política industrial a principios de la década de 2000 consistía en lidiar con las herencias tardías de un largo siglo XX, en el que los proyectos autónomos de desarrollo fueron silenciados política y económicamente. Desde el punto de vista institucional, retomar los planes de desarrollo y la (re)construcción de una industria nacional significaba nadar a contracorriente en un mar de consensos y disensos, siendo el primero de ellos, claramente, el Consenso de Washington. Las formulaciones y decisiones políticas que surgieron de ese consenso tendrían efectos destructivos sobre la industria nacional, como consecuencia de la apertura comercial y financiera, las privatizaciones y las políticas de estabilización monetaria. En ese momento histórico, el objetivo era contener la inflación y, sobre todo, mantener las condiciones de pago de la deuda externa.

El proyecto político y económico de este período se caracteriza por el nacimiento de la Política Industrial y de Comercio Exterior (PICE), lanzada en 1990, que buscaba reducir el nivel de protección de la industria nacional y exponerla a la competencia externa. Como parte de este nuevo momento de la política económica, el Programa Nacional de Desestatización tuvo como resultado la transferencia de las empresas estatales al sector privado, de modo que en poco tiempo gran parte de las empresas estatales creadas, principalmente en el II Plan Nacional de Desarrollo (1974-1979), pasó a estar controlada por el capital extranjero (Cano y Silva, 2010). En este contexto, las cámaras sectoriales constituyeron espacios de negociación entre el Estado, los empresarios y los trabajadores, orientados a la coordinación de intereses y a la formulación de acuerdos para sectores específicos de la economía, lo que produjo efectos puntuales en la reactivación de la producción, las inversiones y el empleo, pero sin impedir que la reestructuración productiva y la apertura económica aumentaran la exposición de la industria nacional a la competencia extranjera y contribuyeran a la reducción de las conexiones intra e intersectoriales de la industria.

A pesar de los intentos de estabilización monetaria de la economía, el resultado de las medidas adoptadas a lo largo de la década de 1990 fue el aumento del nivel de deuda y de la vulnerabilidad externa. Debido a esta última, la economía brasileña se volvió cada vez más dependiente de los flujos externos y de los movimientos del capital internacional, principalmente el especulativo. El esfuerzo por retomar una política industrial se materializó en la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE, 2004-2007), que buscaba modernizar el parque industrial brasileño, aumentar la competitividad y poner énfasis en la innovación y la diferenciación de los productos nacionales. Así, la PITCE se estructuró en un amplio conjunto de 57 medidas, 11 programas y tres planes principales, a saber: (1) las líneas de acción horizontales, enfocadas en la innovación y el desarrollo tecnológico, así como en la modernización industrial; (2) las opciones estratégicas, que buscaban desarrollar bienes con mayor valor agregado tecnológico, como semiconductores, bienes de capital y productos farmacéuticos; y (3) las actividades con potencial de futuro, basadas en la investigación científica para el desarrollo de la bio y la nanotecnología y las energías renovables (Cano y Silva, 2010). La política también hizo hincapié en el fomento de las pequeñas y medianas empresas, otorgando exenciones fiscales en la adquisición de equipos y ampliando el acceso al financiamiento. Aunque con limitaciones, la PITCE logró crear un marco legal y un arreglo institucional en el que se incentivaron la innovación y el desarrollo tecnológico (Brasil 2004).

La continuidad de la política industrial quedó refrendada por la Política de Desarrollo Productivo (PDP, 2008-2010), cuyo objetivo era ampliar el alcance, la profundidad y el número de sectores beneficiados, desarrollando la competitividad y fortaleciendo los segmentos en los que Brasil contaba con ventajas. La política se estructuró en cuatro ejes: (1) consolidación y expansión del liderazgo, con sectores como la minería, la siderurgia, el petróleo y el gas, y la aeronáutica; (2) fortalecimiento de la competitividad, abarcando sectores como los bienes de capital, el complejo automotriz, el textil y el agroindustrial; (3) movilización en áreas estratégicas, como la salud, la tecnología de la información, la defensa, la nanotecnología y la biotecnología; y (4) prioridades estratégicas, orientadas a la ampliación de las exportaciones, al fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas (MPE), a la integración regional y al desarrollo sostenible (Brasil, 2008).

A partir de estos objetivos, la PDP estableció cuatro metas generales para orientar su implementación y medir los resultados esperados hasta 2010. Las metas buscaban actuar simultáneamente sobre la capacidad de inversión, el desarrollo tecnológico, la integración en el mercado externo y la participación de las pequeñas y medianas empresas en las exportaciones: ampliar la inversión fija, aumentar el gasto privado en I+D, ampliar las exportaciones y dinamizarlas. Sin embargo, la crisis financiera internacional de 2008 interrumpió parte de las expectativas establecidas, lo que dificultó el cumplimiento de las metas (Cano y Silva, 2010). Aun así, la PDP demostró ser

relevante para enfrentar la crisis al contribuir a sostener la inversión y la actividad productiva, funcionando como un instrumento de respuesta a los efectos del deterioro del panorama internacional (Brasil, 2008; Bndes, 2008).

En 2011, esta orientación se profundizaría con la implementación del Plan Brasil Maior (PBM, 2011-2014), que dio continuidad al PITCE y al PDP, pero incorporó una respuesta más directa a los problemas de competitividad que enfrentaba la industria brasileña. El plan se estructuró en torno a tres frentes principales: estímulo a la inversión y la innovación, defensa de la industria y del mercado interno, y fortalecimiento de la integración externa, combinando beneficios fiscales, ampliación del financiamiento público, incentivos a la innovación, defensa comercial y preferencia por los productos nacionales en las compras gubernamentales. Entre las principales medidas se encontraban la exención de impuestos sobre la seguridad social para sectores seleccionados, la reducción de impuestos sobre bienes de capital, la ampliación de los recursos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y de la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep), y la creación del Régimen Especial de Reintegración de Valores Tributarios para las Empresas Exportadoras (Reintegra), que buscaba devolver a los exportadores parte de los impuestos acumulados a lo largo de las cadenas productivas. Estas medidas formaron parte de un cambio más amplio en la gestión de la política económica, posteriormente asociado a la llamada «Nueva Matriz Económica», que buscó combinar la reducción de la tasa de interés, medidas para promover la devaluación del real frente al dólar, la expansión del crédito público, beneficios fiscales y estímulos a la inversión privada. La estrategia partía del diagnóstico de que los elevados costos financieros, la apreciación del tipo de cambio y la pérdida de competitividad externa limitaban la capacidad de expansión de la industria, por lo que buscaba reducir los costos y aumentar la rentabilidad empresarial como forma de impulsar la inversión (Brasil, 2011; Bndes, 2011).

Sin embargo, los resultados de la estrategia fueron inferiores a lo esperado, sobre todo porque la reducción de los costos empresariales y la ampliación de los estímulos públicos no lograron generar una recuperación sostenida de la inversión y la productividad industrial. La política de beneficios fiscales y subsidios, aunque contribuyó a preservar ciertos sectores y a mantener un alto nivel de empleo, tuvo un carácter predominantemente compensatorio y no fue acompañada de una transformación suficiente de las condiciones estructurales de competitividad, mientras que el deterioro de las expectativas empresariales y la desaceleración de la economía limitaron su capacidad para impulsar nuevas inversiones. A partir de 2014, con la desaceleración de la actividad económica, la caída de las inversiones, el deterioro de las cuentas públicas y el aumento de las incertidumbres políticas, se redujo progresivamente la capacidad de sostenimiento de la estrategia adoptada. Así, la política industrial de ese período no logró revertir la pérdida de dinamismo de la industria manufacturera y terminó siendo sustituida por un cambio en la orientación de la política económica, que se acentuó tras la crisis política de 2016.

La crisis política y económica que se agravó a partir de 2016 también marcó un punto de inflexión, con la adopción de una agenda orientada a la austeridad fiscal, la reducción de la intervención directa del Estado en la economía y la ampliación del espacio de actuación de los mecanismos de mercado. En este contexto, la política económica pasó a dar prioridad al control del gasto público, a la contención de los instrumentos de intervención estatal y a la creación de condiciones consideradas favorables para la actuación del sector privado, modificando así los fundamentos sobre los que se habían estado llevando a cabo las políticas de desarrollo productivo. En el ámbito productivo, este cambio se produjo en un contexto de escaso dinamismo económico, contracción de las inversiones y pérdida continuada de participación de la industria de transformación, al tiempo que las actividades vinculadas a la explotación de recursos naturales mantuvieron una mayor relevancia en la estructura productiva y en la pauta exportadora. En este sentido, el período se caracterizó por la profundización de las tendencias de

desindustrialización y reprimerización de las exportaciones, lo que puso de manifiesto un cambio en el modelo de desarrollo en relación con las políticas industriales implementadas en la década anterior. Entre 2016 y 2022, la industria manufacturera presentó una reducción de su participación en el valor agregado del PIB y un menor dinamismo de las inversiones, lo que indica un debilitamiento de la capacidad de expansión y diversificación de la estructura productiva brasileña.

Después de aproximadamente diez años sin que el gobierno anunciara una política industrial, el debate se volvió a plantear en el tercer gobierno de Lula con el anuncio de la Nueva Industria de Brasil (NIB). La NIB es la política industrial brasileña diseñada para orientar el proceso de neoindustrialización del país, con el Plan de Acción 2024-2026 como horizonte inicial y metas estratégicas hasta 2033. Su principal objetivo es reconstruir la capacidad productiva nacional a través de la transformación tecnológica, la innovación y la sostenibilidad, entendiendo a la industria como un elemento central para el desarrollo socioeconómico. A diferencia de las políticas industriales anteriores, la NIB se organiza según una lógica de políticas orientadas a misiones, inspirada en los trabajos de la economista Mariana Mazzucato (2022), en la que el Estado deja de actuar únicamente para corregir fallas del mercado y pasa a coordinar inversiones públicas y privadas en torno a desafíos nacionales complejos.

La NIB se basa en seis misiones definidas por el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI), que abarcan objetivos relacionados con la seguridad alimentaria (cadena agroalimentaria), el fortalecimiento del Complejo Económico-Industrial de la Salud, la infraestructura y la movilidad sostenibles, la transformación digital de la industria, la bioeconomía, la descarbonización y las tecnologías estratégicas orientadas a la defensa y la soberanía nacional. Estas misiones establecen metas mensurables y orientan la acción coordinada de diferentes organismos públicos, instituciones financieras, empresas y centros de investigación, integrando instrumentos financieros, regulatorios, tecnológicos y de capacitación. Son metas para toda la sociedad, de manera que las obligaciones y las responsabilidades se compartan entre los actores (Hitner y Castro, 2024).

Esta política parte de considerar a la industria como un sector estratégico en el desarrollo económico, especialmente por su capacidad para generar innovación, aumentos de productividad y encadenamientos con los demás sectores de la economía. En este sentido, Feijó (2024) destaca que la industria manufacturera constituye un motor importante del crecimiento a largo plazo, debido a sus efectos de encadenamiento productivo, a las economías de escala y a la capacidad de generar y difundir el progreso tecnológico. La autora vincula la reactivación de la industrialización con la necesidad de enfrentar la desindustrialización brasileña y promover una transformación productiva compatible con la transición ecológica.

Uno de los principales rasgos distintivos de la Nueva Industria de Brasil radica en la forma en que se concibió y estructuró la política. En lugar de dar prioridad exclusivamente a sectores específicos de la economía, la NIB adopta la metodología de las políticas orientadas a misiones, según la cual los desafíos sociales y ambientales deben guiar las inversiones públicas, la innovación tecnológica y la actuación del sector productivo. Las misiones pasan a funcionar como objetivos compartidos entre el Estado, las empresas, las universidades y la sociedad civil, estimulando soluciones innovadoras para problemas complejos y promoviendo la coordinación entre diferentes políticas públicas. Cada misión implica acciones coordinadas y el uso de múltiples instrumentos, como el crédito direccionado, las subvenciones económicas, las políticas de innovación, las compras públicas y la formación de capital humano.

Otro aspecto relevante es el retorno a la gobernanza participativa mediante la reactivación del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI). A diferencia de experiencias anteriores, el Consejo cuenta con una composición

paritaria entre el gobierno y la sociedad civil organizada, y reúne a representantes del sector empresarial, los trabajadores, las universidades y las instituciones públicas. El Plan de Acción de la NIB se elaboró a partir de consultas formales, cuestionarios y talleres realizados en la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap), lo que fortaleció la legitimidad democrática de la política industrial y amplió el consenso en torno a sus objetivos.

Un tercer elemento distintivo es la integración con la agenda ecológica. En este sentido, la NIB pone en práctica el principio de integración de la sustentabilidad, según el cual las cuestiones ambientales deben incorporarse de manera transversal a las políticas económicas, sociales e institucionales, promoviendo un enfoque sistémico e integral. De este modo, la política se inserta en una estrategia amplia de transformación del modelo de desarrollo brasileño, articulada con el Plan de Transformación Ecológica (PTE). Mientras que la NIB constituye el núcleo de la respuesta industrial al estancamiento productivo y a la crisis climática, el PTE estructura políticas públicas orientadas a la construcción de una economía de bajas emisiones de carbono (Feijó, 2024).

A pesar de representar un resurgimiento de la política industrial brasileña, la Nueva Industria de Brasil (NIB) enfrenta importantes desafíos para su implementación y consolidación. Como señala Feijó (2024), Brasil ha operado históricamente con un «espacio de política» limitado, caracterizado por altas tasas de interés reales, un tipo de cambio sujeto a apreciaciones crónicas y una política fiscal con una tendencia procíclica. Este marco, sostenido desde 1999 por el llamado «trípode macroeconómico» —compuesto por metas de inflación, superávit primario y tipo de cambio flotante—, tiende a encarecer el crédito, a apreciar la moneda y a reducir la competitividad de la industria manufacturera.

Un segundo desafío es la brecha entre el diseño institucional de la política y su ejecución efectiva. El caso de la infraestructura de calidad (IC), analizado por Borges (2024), es ilustrativo, pues, aunque la IC se haya incluido formalmente como uno de los instrumentos de la NIB, el Plan de Acción trata el tema de manera genérica, sin definir con claridad el papel de las instituciones centrales ni detallar la estrategia de normalización, acreditación y vigilancia del mercado necesaria para respaldar las seis misiones.

Por su parte, Hitner y Castro (2024) destacan desafíos de otra naturaleza, relacionados con la gobernanza y la continuidad institucional del modelo. Aunque el proceso participativo de elaboración de la NIB, llevado a cabo por el CNDI mediante consultas y talleres con la sociedad civil, ha fortalecido la legitimidad de la política, su efectividad dependerá de la capacidad del Estado para mantener esta coordinación a lo largo del tiempo, superar las limitaciones de los recursos públicos y mejorar los instrumentos de financiamiento.

De este modo, tras 10 años sin una política industrial, es importante que el tema vuelva a la agenda del gobierno, especialmente en un contexto de profundización del proceso de desindustrialización en el país. Sin embargo, sus posibles impactos y beneficios sociales y ambientales pueden encontrar obstáculos coyunturales, institucionales y estructurales, como el restrictivo régimen de política macroeconómica, las incertidumbres sobre su continuidad en otros gobiernos, la compleja estructura institucional requerida para su evaluación y, sobre todo, la ausencia de un proyecto nacional de desarrollo que defina el papel que le corresponde a la industria.

REFERENCIAS

- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. A política de desenvolvimento produtivo. Rio de Janeiro: BNDES, 2008. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17700/1/FCFol213965_A%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desenvolvimento%20Produtivo_compl_P.pdf. Acesso em: 21 ago. 2026.
- BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Plano Brasil Maior. Rio de Janeiro: BNDES, 2011. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/atuacao_institucional/o_bndes_politicas_publicas/plano_brasil_maior.html. Acesso em: 21 ago. 2026.

- BORGES, Marcos André. A infraestrutura da qualidade na Nova Indústria Brasil: uma estratégia a ser construída. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA, n. 69, jan-abr 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1851>. Acesso em: 08 set. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 7.540, de 2 de agosto de 2011. Institui o Plano Brasil Maior – PBM e cria seu Sistema de Gestão. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7540.htm. Acesso em: 21 ago. 2026.
- BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8031.htm. Acesso em: 21 ago. 2026.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Brasília, DF: MDIC, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/exm/emi-17-mdic-mf-04.htm. Acesso em: 21 ago. 2026.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília, DF: MDIC, 2008.
- BRASIL. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial. Resolução CNDI/MDIC nº 4, de 22 de janeiro de 2024. Aprova o Plano de Ação da Nova Indústria Brasil para o período de 2024 a 2026. Brasília, DF: MDIC, 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cndi-mdic-n-4-de-22-de-janeiro-de-2024-544270043>. Acesso em: 21 ago. 2026.
- CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. Política industrial do governo Lula. Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP), 2010. (Texto para Discussão, n. 181).
- HITNER, Verena. CASTRO, Aline Conti. O processo de formulação da Nova Indústria Brasil: política orientada por missões e participação social no desenho do plano de ação da NIB. Revista Tempo do Mundo, Brasília, IPEA, n. 36, dez. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/648>. Acesso em: 02 set. 2026.
- FEIJÓ, Carmen. Transformação produtiva e Nova Indústria Brasil. Revista Tempo do Mundo, Brasília, IPEA, n. 36, dez. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/647>. Acesso em: 02. set. 2026.
- MAZZUCATO, Mariana. Missão economia: um guia inovador para mudar o capitalismo. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2022.

POLÍTICA INDUSTRIAL Y REINDUSTRIALIZACIÓN EN COLOMBIA CONTINUIDADES Y CAMBIOS RECIENTES

La industria manufacturera colombiana es uno de los sectores que más valor agregado aporta a la producción nacional. En promedio, en el periodo 2018 a 2025, este sector aportó 12% al total del PIB (Producto Interno Bruto); pese a que su aporte es inferior comparado con otros sectores como la agricultura o servicios, es significativo e importante en el crecimiento y desarrollo del país. El comportamiento de la industria en los últimos años estuvo atravesado por dos Planes Nacionales de Desarrollo (PND); el primero, denominado “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” del gobierno de Iván Duque (2018-2022), y el segundo, llamado “Colombia, potencia mundial de la vida” del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026).

Teniendo en cuenta lo anterior, se analizará la transición de la industria manufacturera colombiana a partir de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) propuestos por los gobiernos de Iván Duque y de Gustavo Petro, entendidos no como declaraciones de intención, sino como instrumentos de política económica con metas, presupuesto e institucionalidad verificables. Para ello, el análisis se organiza en cinco ejes complementarios: un diagnóstico y contexto que identifica las restricciones estructurales de productividad que cada gobierno buscó resolver; el contenido de los planes, es decir, las metas, pactos y apuestas productivas formalmente adoptadas; los instrumentos y la institucionalidad, esto es, el financiamiento, los programas y las entidades responsables de ejecutar cada estrategia; la implementación, con sus resultados finales y parciales contrastados frente a las metas originalmente planteadas; y, por último, un balance que ofrece una valoración crítica de lo propuesto frente a lo efectivamente logrado a través de datos estadísticos registrados e indicadores.

LOS PND Y LA INSTITUCIONALIDAD DE LA POLÍTICA PRODUCTIVA COLOMBIANA

En Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un instrumento de planeación con fuerza de ley. De esta manera, por normativa constitucional, debe existir un Plan Nacional de Desarrollo donde se fijan los objetivos y metas de mediano y largo plazo, y un Plan Plurianual de Inversiones, donde se especifican los recursos financieros requeridos y sus fuentes de financiación (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 339).

Cada Plan Nacional de Desarrollo es, entonces, simultáneamente un documento de política pública y una ley que compromete el presupuesto plurianual del gobierno respecto al cuatrienio presidencial. Asimismo, cada uno da lugar a documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social); a diferencia del Plan Nacional de Desarrollo, un CONPES no es una ley, sino un acto de política pública mediante el cual el Gobierno desarrolla, con mayor especificidad técnica y presupuestal, una estrategia sectorial ya vista en el Plan Nacional de Desarrollo.

En términos comparativos, el PND colombiano cumple una función similar a la de los planes quinquenales o las estrategias nacionales de desarrollo de otras economías, pero se distingue de estos por su carácter jurídicamente vinculante y por estar conectado en forma estricta al periodo presidencial de cuatro años, una característica que tiene consecuencias importantes para la continuidad de las políticas industriales de largo plazo. En la práctica, por ejemplo, los Planes de Desarrollo de Iván Duque (2018-2022) y de Gustavo Petro (2022-2026) fueron aprobados como leyes de la República a través de las siguientes normativas: Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 (Congreso de Colombia, 2019); y Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 (Congreso de Colombia, 2023).

PRODUCTIVIDAD, EMPRENDIMIENTO Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA DURANTE EL GOBIERNO DE IVÁN DUQUE (2018-2022)

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUITAD”

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, fue presentado por el presidente Iván Duque en el 2018 y fue sancionado como Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 (Congreso de Colombia, 2019) con un horizonte de ejecución de cuatro años. Su organismo rector fue el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) para los temas productivos.

El plan se estructuró en tres pilares fundamentales: la legalidad para afianzar el imperio de la ley y la justicia; el emprendimiento para expandir el tejido empresarial mediante la formalización; y la equidad como fin social para garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión productiva de los colombianos. Además, el plan presentó una serie de pactos transversales, entre ellos, ciencia, tecnología e innovación, transporte y logística, transformación digital, sostenibilidad y recursos minero-energéticos (DNP, 2019a).

El componente con mayor incidencia directa sobre la industria fue el Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad, cuyos objetivos principales para el DNP (2019b) fueron elevar la productividad total de los factores de 0,65% a 11% y aumentar la tasa de inversión de 22% a 26,1% del PIB.

Así entonces, el Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad se estructuró alrededor de cuatro grandes objetivos: aumentar la formalidad empresarial y laboral; impulsar la transformación empresarial mediante innovación y adopción tecnológica ; incrementar el aprovechamiento de mercados internacionales; y lograr un “Estado simple” que redujera trámites y regulaciones innecesarios (DNP, 2019a) .

En sus proyecciones, el plan estimó que la industria manufacturera creciera de 2,6% en 2018 a 4,1% en 2019 y hasta 5,1% en 2022, todo ello impulsado por la recuperación de la construcción, la inversión en maquinaria y equipo estimulada por la Ley de financiamiento y el desarrollo de la refinación de petróleo. (DNP, 2019b).

INSTRUMENTOS, INSTITUCIONALIDAD Y FINANCIAMIENTO

Si nos enfocamos en el presupuesto, el PND cuenta con un Plan Nacional de Inversiones Públicas estimado en \$1.096,1 billones de pesos colombianos, equivalente a (eq.) USD 370,74 miles de millones. Dicho presupuesto se financia mediante recursos del Presupuesto General de la Nación (\$352,2 billones eq. USD 119,13 miles de millones), el Sistema General de Participaciones (\$169,3 billones eq. USD 57,26), aportes territoriales (\$115,7 billones eq. USD 39,13 miles de millones), Empresas Industriales y Comerciales del Estado (57,8 billones eq. USD 19,55 miles de millones), Sistema General de Regalías (\$33,7 billones eq. USD 11,40 miles de millones), cooperación internacional (\$4,1 billones eq. USD 1,30 miles de millones) y una participación privada (\$363,2 billones eq. USD 122,85 miles de millones) (DNP, 2019b).

Dentro de esta estructura fiscal, en el PND, el componente con mayor incidencia industrial es el “Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad”, al cual se le asignaron \$27,1 billones de pesos colombianos (eq. USD 9,17 miles de millones). El objetivo de este monto era financiar herramientas de formalización y dinamización empresarial con \$10,5 billones (eq. USD 3,55 miles de millones), y la transformación empresarial que incluye innovación, adopción de tecnología e industria 4.0 con \$1,4 billones (eq. USD 0,47 miles de millones) (DNP, 2019b).

Ahora bien, entre los instrumentos concretos del plan se cuenta con el programa Fábricas de Productividad y el programa de manufactura avanzada, orientados a que las empresas adoptaran tecnología probada; el fortalecimiento de iNNpulsa Colombia como entidad líder del ecosistema emprendedor; el Fondo Nacional de Garantías (FNG) para facilitar el acceso a crédito; el fortalecimiento del marco regulatorio de los fondos de capital privado, coordinado por el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera; y la articulación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (PND, 2019a; PND, 2019b).

REINDUSTRIALIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA DURANTE EL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO (2022-2026)

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: “COLOMBIA, POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia, potencia mundial de la vida”, fue presentado por el presidente Gustavo Petro y sancionado bajo la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 con un horizonte de ejecución de cuatro años. Fue liderado por el Departamento Nacional de Planeación en conjunto con la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los distintos ministerios y agencias sectoriales ejecutoras. Para la política industrial específica, por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinTIC), que socializó y formalizó la política de reindustrialización mediante el Documento CONPES 4129 de diciembre de 2023, con la participación de treinta entidades del Gobierno (CONPES, 2023).

El objetivo central del plan fue sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestra forma de relacionarnos con el ambiente y la transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. En este sentido, el plan se cimienta en tres énfasis o pilares de política: ordenamiento del territorio alrededor del agua; la transición energética para descarbonizar la economía; y la búsqueda de sostenibilidad con equidad e inclusión. Estos

lineamientos se materializan en cinco grandes transformaciones: ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental; seguridad humana y justicia social; derecho humano a la alimentación; transformación productiva, internacionalización y acción climática; y convergencia regional.

De acuerdo con las transformaciones y catalizadores propuestos, el plan enfoca sus esfuerzos y recursos en los siguientes sectores. Primero, sectores líderes del crecimiento económico, definiendo como prioritarios la agricultura, la industria y los servicios de turismo. Segundo, transición energética justa y acción climática, priorizando la democratización y el uso de recursos energéticos locales a través de energías limpias, la bioeconomía y las estrategias de descarbonización sectorial. Tercero, la reindustrialización nacional, definiendo apuestas estratégicas para la reindustrialización en los sectores de soberanía alimentaria y agroinsumos, reindustrialización de la salud (producción nacional de vacunas y medicamentos), transición energética e industria para la defensa y la paz. Cuarto, economía popular, comunitaria y solidaria que prioriza el fomento de micro y pequeñas empresas, cooperativas y asociaciones populares. Quinto, infraestructura de transporte y conectividad para el mejoramiento de vías regionales y terciarias, desarrollo de sistemas férreos, fluviales y aeroportuarios nacionales y conectividad digital regional a internet. Sexto, reforma rural integral y sustitución de cultivos con la entrega y formalización de tierras y desarrollo de programas de conversión productiva para sustituir voluntariamente cultivos de uso ilícito. Séptimo, agua y saneamiento con la provisión de agua potable en territorios excluidos o afectados por el conflicto.

Así, la reindustrialización presenta un foco principal en el plan, cuyo objetivo es cerrar brechas de productividad, fortalecer los encadenamientos productivos, diversificar y sofisticar la oferta interna y exportable, y profundizar la integración con América Latina y el Caribe (DNP, 2023).

INSTRUMENTOS, INSTITUCIONALIDAD Y FINANCIAMIENTO

Si nos enfocamos en el presupuesto, el PND cuenta con un Plan Nacional de Inversiones Públicas estimado en el equivalente a USD 271,31 miles de millones que buscaba apalancar otros (eq.) USD 223,17 miles de millones de inversión privada, priorizando la democratización del crédito, esquemas de garantías recíprocas, sistema de scoring alternativo y la lucha directa contra el crédito informal (DNP, 2023).

Esta asignación pública se financia en un 50% por el Presupuesto General de la Nación, en un 23,3% por el Sistema de Participaciones, en un 12,6% por entidades territoriales, en un 9,2% por empresas públicas, en un 4,1% por regalías y en un 0,8% por cooperación internacional (DNP, 2023).

Ahora bien, la política de reindustrialización, foco importante del DNP (2023), se enmarcó y se propuso financiar a través de la transformación denominada “Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática”, la cual representa el eje orientador para diversificar la economía y transitar hacia un modelo sostenible basado en el conocimiento. De acuerdo con el Plan de Inversiones Públicas, este rubro cuenta con un presupuesto que representa el 10% del total de las inversiones públicas que se proyectaron para el periodo presidencial.

En cuanto a la institucionalidad generada a partir de la política de reindustrialización, se planteó movilizar cerca de treinta entidades de Gobierno nacional; más de trescientas organizaciones gremiales, académicas, sociales y sindicales; y 14 encuentros regionales de socialización para un total de veinte proyectos estratégicos y ciento cuarenta y siete acciones.

Entre los instrumentos concretos, en el plan figuran un programa de compras públicas ejecutado a través de Colombia Compra Eficiente, orientado a integrar a las micro y pequeñas empresas y a la economía popular;

esquemas de inversión en empresas públicas y mixtas para la adopción de tecnología de punta; el fortalecimiento de Bancóldex (banco de desarrollo empresarial colombiano) como agencia de crédito para las exportaciones; financiamiento para investigación y desarrollo; minicréditos sin garantías tradicionales para inclusión financiera de la economía popular; centros de reindustrialización Zasca; líneas de crédito flexibles con garantías de confianza y cofinanciación; y el fortalecimiento de iNNpulsa y Colombia Productiva (DNP, 2023).

CONTINUIDADES Y DIFERENCIAS ENTRE LAS ESTRATEGIAS DE DUQUE Y PETRO

En cuanto al modelo de desarrollo, los PND de ambos gobiernos convergen en la necesidad de diversificar el aparato económico para mitigar la dependencia de las actividades extractivistas y los hidrocarburos. Por ejemplo, en el PND de Duque se señala de forma explícita que la transformación productiva debe permitir reducir la dependencia de los combustibles fósiles, abriendo paso a la conquista de mercados internacionales mediante la sofisticación de exportaciones no minero-energéticas y el impulso de servicios de alto valor como el turismo y la economía naranja. Por su parte, en el PND de Gustavo Petro se propuso una transición estructural desde un modelo extractivista hacia una economía productiva y descarbonizada, donde los excedentes minero-energéticos financien sectores de alto valor agregado basados en el conocimiento, proyectando que las exportaciones no tradicionales y de servicios representen la mayor participación de la canasta exportadora.

Por otro lado, ambos PND reconocen que la competitividad industrial del país debe armonizarse con el cuidado del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad y la mitigación del cambio climático. En este sentido, el PND de Iván Duque materializa este principio bajo el lema de “producir conservando y conservar produciendo”, impulsando la economía circular, el uso eficiente de recursos hídricos y de suelo, y la preservación de la biodiversidad como un activo estratégico de la nación. De igual manera, el PND de Gustavo Petro fundamenta la competitividad en una “industria limpia” descarbonizada y compatible con los límites de la naturaleza, donde el ordenamiento del territorio alrededor del agua, la bioeconomía basada en el conocimiento y la economía circular regional sean los pilares para proteger la megadiversidad del país.

DESAFÍOS Y PRIMEROS RESULTADOS

En Colombia, durante el periodo 2018-2025, la industria manufacturera aportó 12% en promedio al total del Producto Interno Bruto (PIB), siendo este el sector más importante de la economía colombiana, después del Comercio al por mayor y por menor; y de la Administración pública y defensa. En la tabla 1 se observa la tasa de crecimiento anual a precios constantes de la industria manufacturera total y de los subsectores de la industria colombiana registrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), principal instituto de estadísticas de Colombia.

Durante el periodo de gobierno de Duque, la industria tuvo una recesión desde que comenzó su periodo presidencial, influenciada en gran parte por la pandemia de COVID-19, lo que afectó a la industria de manera significativa; por esta razón se encuentra una tasa negativa para el año 2020, mientras que para los años 2021 y 2022 se observa una gran recuperación en términos de crecimiento. Sin embargo, se reconoce que esta cifra está afectada por la recesión ocurrida en el año 2020. Para el periodo presidencial del gobierno Petro, se visibiliza un

periodo recesivo para la industria en los años 2023 y 2024, mientras que se recupera en términos porcentuales para el año 2025.

Tabla 1

Variación porcentual año corrido de cada subsector de la industria manufacturera

	Periodo Duque					Periodo Petro		
Sectores de la industria manufacturera	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Industria manufacturera total	1,5	1,2	-9,2	13,6	8,2	-1,6	-2,6	1,9
Elaboración alimentos, bebidas y tabaco	2,40	2,80	-3,30	5,80	7,20	-0,60	1,00	3,30
Fabricación productos textiles	-1,10	0,70	-21,30	41,80	12,20	-11,2	-3,00	5,50
Transformación de la madera y fabricación de papel, excepto muebles.	0,40	-0,70	-7,30	4,60	8,00	0,80	-3,90	-0,70
Industria química y derivados	1,10	0,40	-10,00	12,70	6,40	1,00	-5,00	1,60
Metalmecánica, maquinaria y equipos	2,20	1,90	-10,30	18,60	12,10	-4,80	-1,00	-3,60
Fabricación de muebles y otras manufacturas	2,90	-0,50	-11,50	19,10	9,30	-4,50	-7,00	6,30

Fuente: Elaboración OBILA con datos de Cuentas Nacionales, DANE

Por su parte, los subsectores de la industria para el periodo 2018 y 2022 se caracterizaron por tener un comportamiento heterogéneo entre ellos. El crecimiento fue moderado entre 2018 y 2019; sin embargo, para el año 2021 se destaca el sector de fabricación de productos textiles, que creció un 41% entre este período, mostrando una gran recuperación. Algo similar sucedió con el sector de fabricación de muebles y otras manufacturas, que para este año creció 19%; y el sector metalmecánico, que creció 18.6%. Siendo estos tres sectores los que más sostienen su crecimiento para el año 2022.

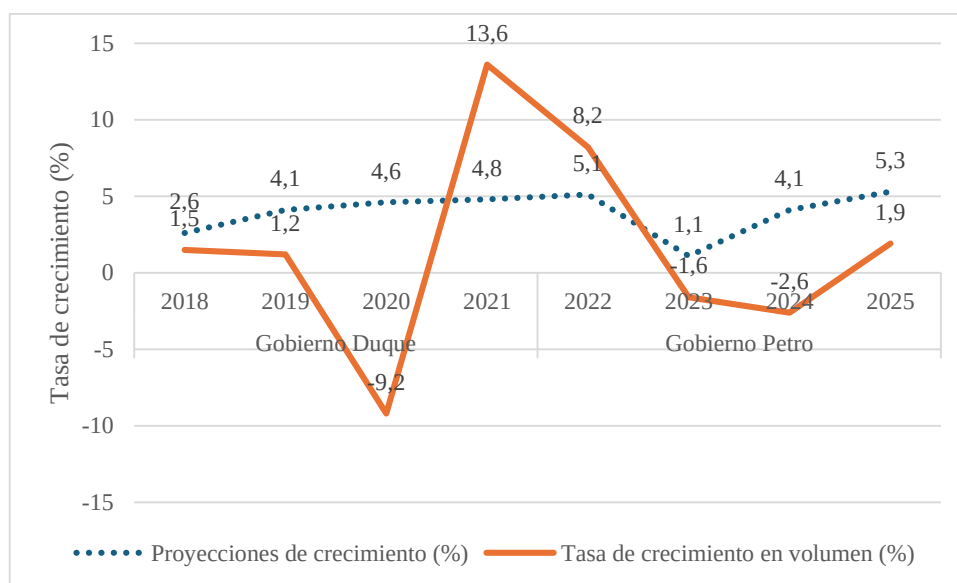
Durante el periodo 2022-2025 se evidencia un comportamiento de menor dinamismo en la industria manufacturera. En 2023, varios sectores mostraron una recuperación parcial respecto al año anterior, principalmente la industria de químicos y derivados, la cual comenzó a crecer positivamente. Sin embargo, en 2024 se profundizó la desaceleración, con resultados negativos de casi todos los sectores, exceptuando a la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco; mientras que para el año 2025, hubo sectores que siguieron en desaceleración, como el sector de transformación de la madera y metalmecánica; en cambio, sectores como elaboración de alimentos, fabricación de textiles y fabricación de muebles tienen una recuperación positiva. El desempeño en este periodo todavía es débil y variable en varias actividades industriales.

En los planes de desarrollo nacional se observa que ambos gobiernos, tanto el de Duque como el de Petro, tienen una principal orientación hacia la parte económica y el cumplimiento del objetivo 9 de desarrollo sostenible: Industria, Innovación e Infraestructura; por eso se plantean algunas estrategias para favorecer a la industria

colombiana y permitir que crezca en mayor medida. En este sentido, como se observa en el apartado anterior, una de sus principales apuestas es incrementar el crecimiento de la industria manufacturera durante su periodo de tiempo. El gráfico 1 muestra los datos de proyección planteados en el DNP del gobierno de Duque (2019) y el DNP (2023) del gobierno de Petro, comparados con los resultados estadísticos calculados por el DANE.

Gráfico 1

Tasa de crecimiento de la industria manufacturera en proyecciones y datos reales



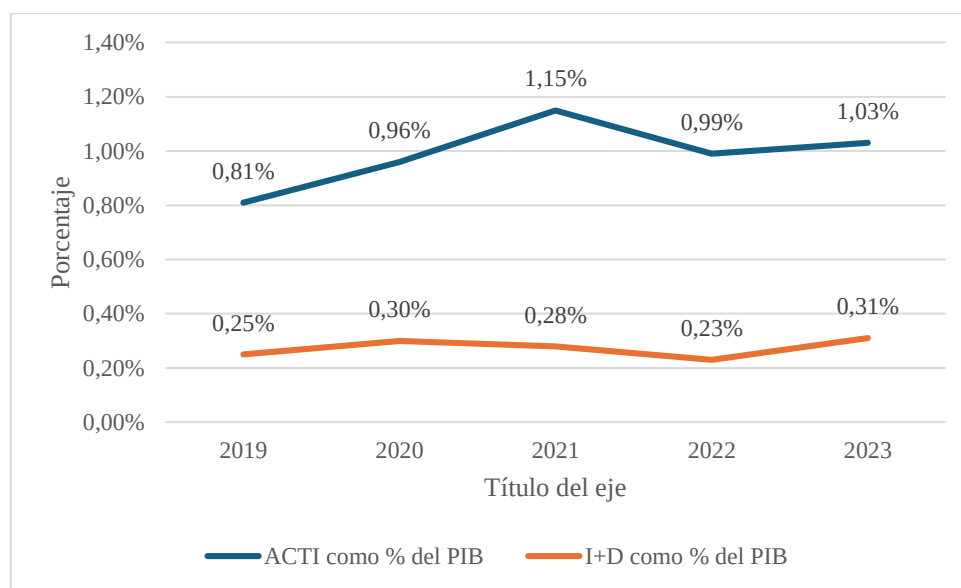
Fuente: Elaboración OBILA con datos del DNP, 2019; DNP, 2023; y datos de Cuentas Nacionales-DANE.

En este gráfico se observa que la tasa de crecimiento proyectada por el gobierno Duque, en el año 2019, se acerca a lo proyectado y a la tasa de crecimiento en valor, puesto que su diferencia está en menos del 0,1%; sin embargo, se aleja para el resto de su periodo presidencial, influenciada por la crisis sanitaria. Mientras que, para el periodo de Petro (2022-2026), se observa que las proyecciones de su mandato con respecto a los resultados se acercan entre sí, aunque en el periodo 2024 su crecimiento es negativo, y en el 2025, pese a que la brecha disminuye, lo proyectado con respecto a los datos registrados se diferencia en 3 puntos porcentuales.

Como parte de sus estrategias, en ambos gobiernos, para recuperar la industria colombiana se encuentra el incremento de la productividad industrial; para eso se plantea una mayor inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB, así como también en incremento de la inversión en Actividades de Ciencia y Tecnología de la Innovación (ACTI). De acuerdo al PND, se esperaba que al final del cuatrienio presidencial del gobierno de Duque la inversión en ACTI como porcentaje del PIB subiera a 1,50%; mientras que en I+D como porcentaje del PIB, lograra aumentar a 0,35% (PND, 2019). Como se observa en el gráfico 2, la inversión en ACTI durante el periodo de Duque se incrementó entre 2019 y 2021 hasta llegar al 1,15%, siendo una cifra relativamente cercana a lo que se proyectó; mientras que para el año 2022, donde comienza el cierre y la transición hacia el gobierno de izquierda, se registra una disminución del porcentaje en ACTI.

Gráfico 2

Inversión en ACTI y en I+D como % del PIB



Fuente: Elaboración OBILA con datos del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCYT).

De acuerdo al PND del gobierno de Petro, se plantea una proyección de incrementar al final de su cuatrienio a un porcentaje I+D a 0,50% (PND, 2023). Sin embargo, aún no se cuentan con datos oficiales del porcentaje de I+D en el cuatrienio de Petro, por lo que es difícil estimar si realmente se cumplió con lo que se proyectaba, pero analizando el año 2023, se puede decir que el porcentaje ha ido aumentando, aunque no en la medida que se espera para cumplir su proyección.

Otra propuesta muy cercana a esta es la adopción de tecnologías avanzadas y el desarrollo de una industria digital nacional con el fin de cerrar las brechas de productividad y modernizar el tejido de las micro, pequeñas y medianas empresas. Para ello se pretendía contar el número de empresas que implementen tecnologías avanzadas en su proceso productivo; la meta en el gobierno de Duque era alcanzar el 25% del total de empresas con innovación en el sentido amplio; y más de 181.000 personas capacitadas en temas tecnológicos; mientras que Petro pretendía medir su cumplimiento contabilizando el número de empresas y/o empresarios que adopten herramientas tecnológicas para la transformación digital, estableciendo la meta de llevar a 32.822 empresas beneficiadas en el cuatrienio.

Con respecto a estos indicadores, no se cuenta con cifras actualizadas, solo hay disponibilidad de información hasta el año 2021, lo que no permitió captar el cumplimiento de ninguno de los dos periodos de gobierno, quedando inconcluso este ítem. Sin embargo, en un reporte de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI (2026), en el marco del 12° Innovation Land Summit de la asociación, se reconoció a las empresas más destacadas del Ranking de Innovación Empresarial, al cual se presentaron 303 empresas, de 50 subsectores económicos y 13 departamentos del país, quedando como ganadoras dos empresas industriales. A pesar de que este indicador permite tener un panorama de la innovación, no permite identificar si se cumplió o no la meta propuesta.

Entre las propuestas que convergen en ambos gobiernos, también se encuentra la meta de reducir la dependencia de la economía colombiana de las actividades extractivas o llamadas técnicamente como exportaciones tradicionales, en las cuales se incluye el café, el petróleo, el carbón y el ferroníquel, que son las exportaciones con mayor importancia en la historia colombiana; y potenciar las exportaciones de bienes industriales y de servicios de alto valor agregado, que son incluidas dentro del componente de las exportaciones no tradicionales.

Tabla 2

Exportaciones tradicionales y no tradicionales como porcentaje del total de exportaciones

	Gobierno Duque					Gobierno Petro			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Exportaciones proyectadas									
Tradicionales									
proyectadas	66,1%	64,7%	63,3%	59,0%	56,8%	46,3%	42,3%	39,9%	38,9%
No tradicionales									
Proyectadas	29,1%	30,4%	31,8%	36,0%	38,3%	36,7%	39,6%	41,4%	42,5%
Datos estimados actuales									
Tradicionales	64,7%	61,9%	50,9%	55,1%	63,1%	57,1%	52,6%	47,1%	NR
No Tradicionales	35,3%	38,1%	49,1%	44,9%	36,9%	42,9%	47,4%	52,9%	NR

Fuente: Elaboración OBILA con datos del DNP, 2019; DNP, 2023; y datos de Comercio Internacional-DANE.

En la tabla 2 se observan los datos proyectados y los datos estadísticos registrados por el DANE. En este caso, las proyecciones para las exportaciones tradicionales van disminuyendo a lo largo de sus periodos de mandato. Duque proyectó disminuir el porcentaje de estas exportaciones como participación del total a 56,8% al final de su cuatrienio; mientras que el gobierno de Petro se planteó reducirlas a 38,9%. En cambio, decidieron aumentar las exportaciones no tradicionales; Duque esperaba aumentar la participación a 38,3% al final de su cuatrienio, mientras que Petro tenía una proyección de incrementarlas hasta 42,5% para el año 2026.

En los datos registrados por el DANE, se observa que sí hubo una disminución en la participación de las exportaciones tradicionales con respecto al total en el periodo de Duque, pasando de representar el 64,7% al final de su mandato a 55,1% al año 2021; mientras que en el año de transición estas incrementaron nuevamente a 63,1% del total de las exportaciones, alejándose de lo proyectado. En cambio, las exportaciones no tradicionales aumentaron su porcentaje de participación, superando el porcentaje proyectado en el año 2021; pero no sucedió lo mismo para el año 2022, puesto que las exportaciones no tradicionales se encontraron dos puntos porcentuales por debajo de lo proyectado.

En el gobierno de Petro se recibe el mandato con una participación del 63,1% de las exportaciones tradicionales; y a lo largo de su periodo presidencial se logra reducir la dependencia a 47,1% en el año 2025 (el año 2026 aún no registra información), mientras que las exportaciones no tradicionales, que corresponden principalmente a las exportaciones industriales, aumentaron a lo largo de su periodo, llegando a tener una participación del 52,9%, porcentaje que está 10 puntos porcentuales por encima de lo proyectado. Lo que muestra que en el gobierno

tanto de Duque como de Petro se logró cumplir la meta de fomentar las exportaciones con mayor valor agregado, excepto en el periodo de transición.

Por último, no resulta menor mencionar que se propone que la competitividad industrial de Colombia debe ser compatible con la conservación de la biodiversidad y la reducción del impacto ambiental. En este marco, se observa que el indicador utilizado para medir esta meta varía dependiendo del gobierno, puesto que, a pesar de que hablan de sostenibilidad, la apuesta tiene caminos diferentes. Bajo la consigna de “producir conservando y conservar produciendo”, el gobierno de Duque tiene una meta que es incentivar el tránsito hacia un modelo de economía circular; para ello propone un indicador estratégico de medición, el número de Negocios verdes verificados, trazándose como meta pasar de 429 negocios verificados hasta el 2018 a un total de 1865 al finalizar el periodo presidencial (PND, 201). De acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2022), para el año 2021 ya se registraban 4000 negocios verdes, lo que muestra un crecimiento de 30%, superando su meta propuesta.

Mientras que, en el gobierno de Petro, se estructuraron estrategias para avanzar en modelos de bioeconomía y producción regenerativa apoyadas en la investigación aplicada. El indicador seleccionado para medir esta transformación es el número de proyectos de investigación aplicada en bioeconomía para la transformación productiva. Su meta cuatrienal es poner en marcha 14 proyectos, frente a los 8 registrados al inicio de su gestión en el año 2022 (PND, 2023), de tal forma que se aporte hasta el 3% del PIB nacional. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación-DNP (2025), para el año 2025 se presentaron alrededor de 153 iniciativas relacionadas con bioeconomía desde diferentes sectores: agricultura, energía, comercio, industria y desarrollo rural; pero solo 30 proyectos alcanzaron la madurez necesaria para presentarse a financiadores e inversionistas. Sin embargo, no es claro cuántos proyectos de los propuestos ya se pusieron en marcha, por lo que no se podría analizar el cumplimiento del indicador de manera certera.

REFLEXIONES FINALES

Para concluir, se puede decir que ambos periodos de gobierno en Colombia tuvieron sus propios enfoques alrededor de la industria. En el periodo de Duque se presentó un eje que giraba en torno al fortalecimiento de los emprendimientos, la formalización y la productividad; mientras que en el gobierno de Petro, se presenta un solo eje general que incluye la reindustrialización del país. En este sentido, analizando las propuestas, se observa que ambos gobiernos convergen en cuatro puntos principales: el crecimiento de la industria manufacturera; la disminución de su dependencia de las exportaciones tradicionales extractivas; el incremento de I+D para incrementar la productividad industrial; así como el incremento de empresas que adopten tecnología; y, por último, fomentar la industrialización de la mano de una economía sostenible.

En conjunto, el análisis comparativo entre los planes de desarrollo de los gobiernos de Duque y Petro evidencia que, si bien ambas comparten algunas visiones estratégicas respecto al fortalecimiento de la industria, el grado de cumplimiento es heterogéneo. En cuestión de investigación y desarrollo, ninguno de los gobiernos cumplió con sus metas; mientras que la reducción de la dependencia de exportaciones tradicionales y fortalecer las exportaciones de mayor valor agregado como las industriales sí se cumplieron en ambos periodos, aunque con un retroceso en el periodo de transición gubernamental. Finalmente, indicadores de adopción de tecnologías avanzadas y bioeconomía no se pueden verificar completamente por la ausencia de información.

REFERENCIAS

- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2026, 19 de mayo). La ANDI presentó a las empresas más innovadoras del país. <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/18034-la-andi-presento-a-las-empresas-mas-inn>
- Congreso de Colombia. (1958, 25 de noviembre). Ley 19 de 1958, sobre reforma administrativa. Diario Oficial de Colombia, 9 de diciembre de 1958, Núm. 29835.
- Congreso de Colombia. (1968, 10 de diciembre). Decreto Ley 2996. Diario Oficial de Colombia, 10 de diciembre de 1968, Núm. S.D).
- Congreso de Colombia. (1994, 15 de julio). Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial de Colombia, 19 de julio de 1994, Núm. 41450. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Congreso de Colombia. (2019, 25 de mayo). Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad." Diario Oficial de Colombia, 25 de mayo de 2019, Núm. 50964. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- Congreso de Colombia. (2023, 19 de mayo). Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, Potencia Mundial de la Vida." Diario Oficial de Colombia, 19 de mayo de 2023, Núm. 52400. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2023). Documento CONPES 4129. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional, Núm. 116. Disponible en: <https://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). Productividad total de los factores: Año base 2015. Nota metodológica. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/productividad>
- DANE (2026). Cuentas Nacionales: Producto Interno Bruto trimestral. Enfoque de producción. Anexos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-anuales>
- DANE /2026). Cuentas Nacionales: Productividad Total de los Factores. Anexos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/productividad>
- DANE (2026). Comercio Internacional. Anexos. Colombia, exportaciones de café, carbón, petróleo y sus derivados, ferróniquel y no tradicionales, según valores y toneladas métricas. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019a). Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad: Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Tomo I. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/tomo-1-dnp.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019b). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad (Tomo II). Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. ISBN: 978-958-5422-31-5. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/PND_2018-2022/pdf/tomo-2-pnd.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. ISBN: 978-958-5422-45-2. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022, 9 de mayo). Colombia ya tiene 4.000 negocios verdes: Minambiente. <https://www.minambiente.gov.co/colombia-ya-tiene-4000-negocios-verdes-minambiente/>
- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCYT). Boletín de inversión en Actividades de Ciencia y Tecnología de la Innovación-ACTI en Colombia. <https://inversion.ocyt.org.co/>
- Presidencia de la República de Colombia. (1974, 10 de abril). Decreto Ley 627 de 1974. Diario Oficial de Colombia, 19 de julio de 1974, Núm. 34125.

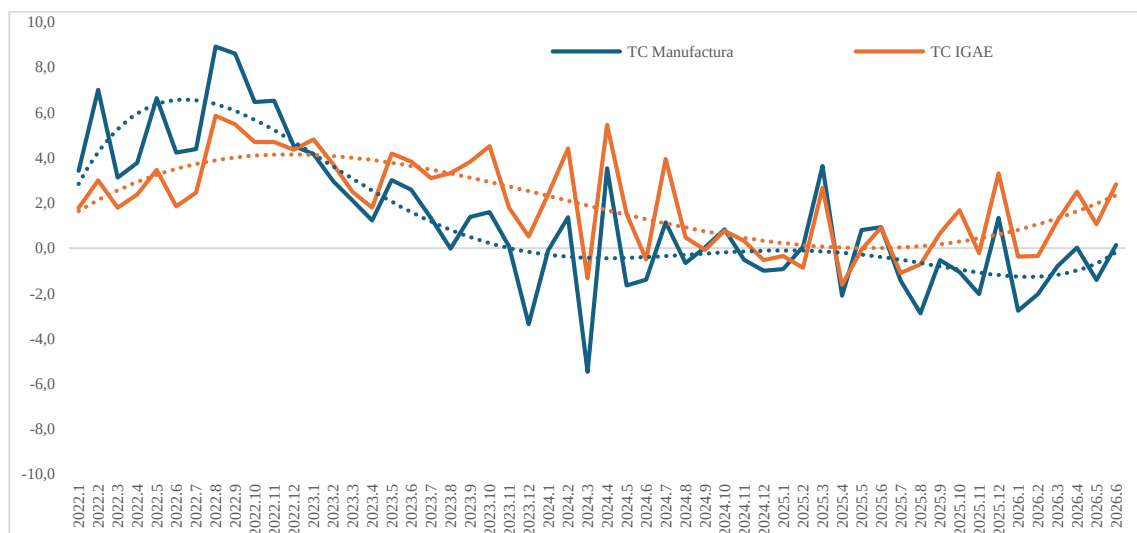
EL PLAN MÉXICO: ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO EQUITATIVO Y SUSTENTABLE PARA LA PROSPERIDAD COMPARTIDA

En enero de 2025, el Gobierno de México dio a conocer el Plan México. Este documento constituye el esfuerzo por institucionalizar un plan de largo plazo para procurar el desarrollo regional del país, que reconoce la necesidad de fortalecer la producción nacional, incrementar el contenido nacional y regional de las exportaciones (sustitución de importaciones) y aprovechar la reconfiguración industrial de América del Norte. El plan se propone también garantizar la creación de empleos bien remunerados en sectores de manufactura y servicios, promover polos de desarrollo y de bienestar a partir de vocaciones regionales y fortalecer el desarrollo científico, tecnológico y la innovación, entre otros.

Sin embargo, su publicación se da en un contexto muy particular. En el frente interno, se ha dado continuidad política a la estrategia progresista de la administración anterior, que retomó el impulso a la industrialización y que reportó logros significativos en materia de distribución del ingreso, pero aún con cuestionamientos importantes en materia de crecimiento económico. De acuerdo con Moreno-Brid y Pérez (2026), esta dinámica ha estado limitada por la baja inversión, productividad débil, encadenamientos internos insuficientes y restricción de balanza de pagos. De tal forma, el Plan se presenta como una propuesta emergente ante la desaceleración de la economía mexicana y la actividad manufacturera; como puede observarse en el Gráfico 1, la dinámica de la producción medida por la tasa de variación del Indicador Mensual de la Actividad Económica (IAGE) muestra una clara desaceleración desde agosto de 2022, que se acompaña de una desaceleración aún más profunda de la actividad manufacturera; y aunque la economía en su conjunto parece haber encontrado su punto de inflexión a mediados de 2025, la actividad manufacturera sigue estancada y aún con signos de contracción con tasas de crecimiento cero y negativas. A las debilidades estructurales de la economía mexicana se suma un contexto externo adverso. Actualmente, la relación con Estados Unidos es tensa al mismo tiempo que se enmarca en el proceso de revisión y renegociación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que al mismo tiempo es reflejo del endurecimiento de la posición de Estados Unidos hacia el país, así como su injerencia en América Latina y el resto del mundo. Sin embargo, no hay que perder de vista que este contexto adverso no es nuevo. Al menos desde 2015, el sistema multilateral había mostrado claros indicios de desgaste que se manifestaba en diferentes dimensiones, como la crisis de la integración en Europa, las recurrentes crisis migratorias a nivel mundial, los conflictos bélicos en Oriente Medio y posteriormente en Europa del Este; todo esto en el marco de

cuestionamientos importantes sobre los resultados de las políticas de liberalización comercial y financiera que tanto se habían pregonado durante las décadas anteriores.

Gráfico 1. Evolución del Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE) y su componente manufacturero, 2022.1-2026.6



Fuente: Elaboración OBILA con datos del INEGI (2026).

Tampoco hay que perder de vista que el Plan México es la respuesta emergente a un fenómeno económico más complejo. El nuevo impulso industrializador responde a la necesidad a nivel global de impulsar nuevamente la sustitución de importaciones. De acuerdo con Bayley et al. (2025), la sustitución de importaciones recupera su relevancia en el debate económico internacional y, en primer lugar, en países desarrollados como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón (IMCO, 2025). De tal forma que no sorprende que la sustitución de importaciones sea uno de los pilares más importantes del Plan México. Sin embargo, el objetivo de este nuevo proceso sustitutivo consiste en reincorporar capacidades productivas estratégicas dentro de cadenas de valor regionales ya existentes para hacer frente a la penetración de Asia en los mercados globales y de América del Norte (Lui, 2024), y no necesariamente significa una vuelta al esquema proteccionista que caracterizó el proceso sustitutivo anterior.

De hecho, el Plan México va en contra de la narrativa sobre la desintegración real de América del Norte, que se ha dado como resultado del aumento de las tensiones comerciales entre Estados Unidos, México y Canadá, así como la guerra comercial emprendida por Estados Unidos contra China y prácticamente todo el mundo. El fortalecimiento de cadenas regionales de suministro en sectores como semiconductores, dispositivos médicos, electromovilidad, baterías y farmacéutica refleja una lógica de sustitución de importaciones extrarregionales mediante la producción dentro de América del Norte. De tal forma que el nuevo impulso industrializador y la sustitución de importaciones se nos presentan como estrategias para limitar la dependencia productiva de China en la región (Lui, 2024), (Valencia, 2026).

El Plan México se inserta precisamente en esta tendencia. Sus metas de incrementar el contenido nacional en sectores industriales estratégicos, desarrollar cadenas de proveeduría locales y ampliar las compras públicas de producción nacional buscan capturar una mayor proporción del valor agregado generado por las inercias del aún

vigente T-MEC, antes TLCAN. Desde la perspectiva de Hirschman (1958), el fortalecimiento de encadenamientos productivos constituye un mecanismo esencial para promover procesos de desarrollo económico, ya que la expansión de sectores estratégicos genera demanda para nuevas actividades industriales y estimula la inversión privada. Esto resulta particularmente importante para México en consideración a que uno de los resultados de la integración regional fue la desarticulación interna del aparato productivo; al mismo tiempo que la inversión privada se ha mantenido estancada.

En este contexto, la sustitución de importaciones dentro Plan México adquiere una importancia particular debido a la estructura de su inserción internacional. Aunque el país es considerado una potencia exportadora de manufacturas, diversos estudios han mostrado que una parte significativa de estas incorpora altos niveles de insumos importados, como ya fuera mencionado en el informe anterior. En consecuencia, el desafío no consiste únicamente en atraer nuevas inversiones, sino en aumentar la participación de empresas mexicanas dentro de las cadenas productivas regionales. El desarrollo de proveedores nacionales puede generar efectos multiplicadores sobre el empleo, la innovación y la productividad, al tiempo que fortalece la resiliencia económica frente a perturbaciones externas; principalmente de aquellas que vienen del vecino país del norte.

En síntesis, la relevancia de la sustitución de importaciones dentro del Plan México debe entenderse como parte de una nueva generación de políticas industriales orientadas a fortalecer capacidades nacionales en el entorno de la cuestionada integración económica regional en América del Norte y de cara a la consolidación de Asia en los mercados a nivel internacional. Lejos de representar un retorno al proteccionismo, es una respuesta a las amenazas de una política comercial agresiva por parte de Estados Unidos. Aunque en México nunca se desechó totalmente la intervención del Estado en el establecimiento de directrices industriales y en el fomento a ciertas actividades manufactureras y a su financiamiento, como lo señala Basave (2021), la relevancia del Plan México radica en que representa el retorno explícito de la política industrial como instrumento de desarrollo económico; al mismo tiempo que deja atrás una era en la que las políticas de desarrollo industrial estuvieron supeditadas a la política comercial (Moreno-Brid y Pérez, 2026).

Durante varias décadas predominó la idea de que los mercados, por sí solos, asignarían eficientemente los recursos y guiarían la transformación productiva y que *“la mejor política industrial era no tener política industrial”*. En este contexto, el Plan México busca posicionar al país como un nodo estratégico de manufactura avanzada, innovación y desarrollo tecnológico en América del Norte, al tiempo que reduce desigualdades regionales.

La economía mundial atraviesa una etapa de profunda transformación. Tal como se mencionó en la introducción “Política industrial y el desafío del cambio estructural en América Latina”, las tensiones geopolíticas derivadas de la guerra comercial y militar que ha emprendido Estados Unidos en diferentes regiones, la digitalización acelerada, la irrupción masiva de la Inteligencia Artificial (IA) y la necesidad de acelerar la transición energética ante la crisis climática han llevado a numerosas empresas a reconsiderar la organización de sus cadenas de suministro; y a muchos países a emprender programas de reconfiguración productiva; México no es la excepción.

Aunque México se encuentra en una posición privilegiada para beneficiarse de estos cambios debido a su cercanía con Estados Unidos y su aún vigente integración productiva regional a través del T-MEC, al mismo tiempo se encuentra sobreexpuesto a los efectos negativos de las políticas de ese país. De tal forma que el potencial del *nearshoring* no garantiza automáticamente mayores niveles de desarrollo, como ya lo ha demostrado la misma experiencia mexicana.

Precisamente por ello, el Plan México plantea metas y acciones específicas al 2030 para impulsar el desarrollo “desde adentro” y en diferentes dimensiones, como se puede observar en la Tabla 1. Desde una perspectiva de política industrial, estos objetivos responden a la necesidad de aumentar la complejidad económica del país y reducir la dependencia de actividades de bajo valor agregado que dan origen y explican en gran medida que el crecimiento de las exportaciones se filtre por medio de las importaciones. Además, es una respuesta evidente a las necesidades que puso en evidencia la crisis de la COVID-19 al incorporar a la industria farmacéutica.

Otro aspecto fundamental del Plan México es su enfoque territorial. México presenta importantes disparidades entre regiones en términos de productividad, infraestructura, inversión y acceso a oportunidades económicas; al mismo tiempo que sus recursos naturales están distribuidos de manera desigual a lo largo y ancho del territorio. El fortalecimiento de corredores industriales, polos de desarrollo y proyectos regionales tiene como objetivo distribuir los beneficios de la industrialización de manera más equilibrada. La consolidación de polos regionales también puede contribuir a reducir presiones migratorias internas, generar empleo local y fortalecer mercados laborales especializados; al mismo tiempo que disminuye las presiones migratorias internas y sobre la frontera norte del país en un contexto particularmente adverso a partir de las políticas antimigratorias de Estados Unidos.

Sin embargo, al mes de agosto del presente año, el Gobierno de México apenas presenta avances de 15 polos. Además, la concentración de proyectos sigue dándose en el centro del país, mientras que estados que tradicionalmente presentan importantes rezagos como Guerrero, Oaxaca y Chiapas no cuentan con proyectos. De hecho, únicamente tres de los quince proyectos contemplados cuentan con inversión comprometida, mientras que dos de ellos no cuentan con convenio.

Tabla 1. Metas y acciones del Plan México

Metas 2030	Acciones
1) Estar en el top 10 de economías, fortaleciendo el mercado interno y la participación internacional. 2) Elevar la proporción de inversión respecto al PIB, mantener la proporción de inversión respecto del PIB arriba de 25% a partir de 2026 y arriba de 28% en 2030. 3) 1.5 millones de empleos adicionales en manufactura especializada y en sectores estratégicos. 4) 50% de la proveeduría y el consumo nacional serán hechos en México en sectores estratégicos. 5) Crecer 15% de contenido nacional en cadenas globales de valor en los sectores: automotriz, aeroespacial, electrónico, semiconductores, farmacéutico, químico, entre otros. 6) 50% de compras públicas serán de producción nacional. Las compras públicas serán una herramienta de desarrollo.	1) Aumentar la soberanía alimentaria 2) Aumentar la soberanía energética 3) Acelerar obra pública –carreteras, agua, trenes, puertos y aeropuertos, inversión mixta, escuelas y hospitales. 4) Acelerar la construcción de vivienda y créditos 5) Fortalecer y ampliar la fabricación de bienes de consumo que generan empleos: textil, calzado, muebles, ropa, juguetes; así como acero y aluminio. 6) Fortalecer y ampliar la fabricación nacional para el mercado interno de vehículos, robusteciendo innovación, investigación y desarrollo, así como la eficiencia energética. 7) Programa de Producción Nacional Farmacéutica y de Equipo Médico.

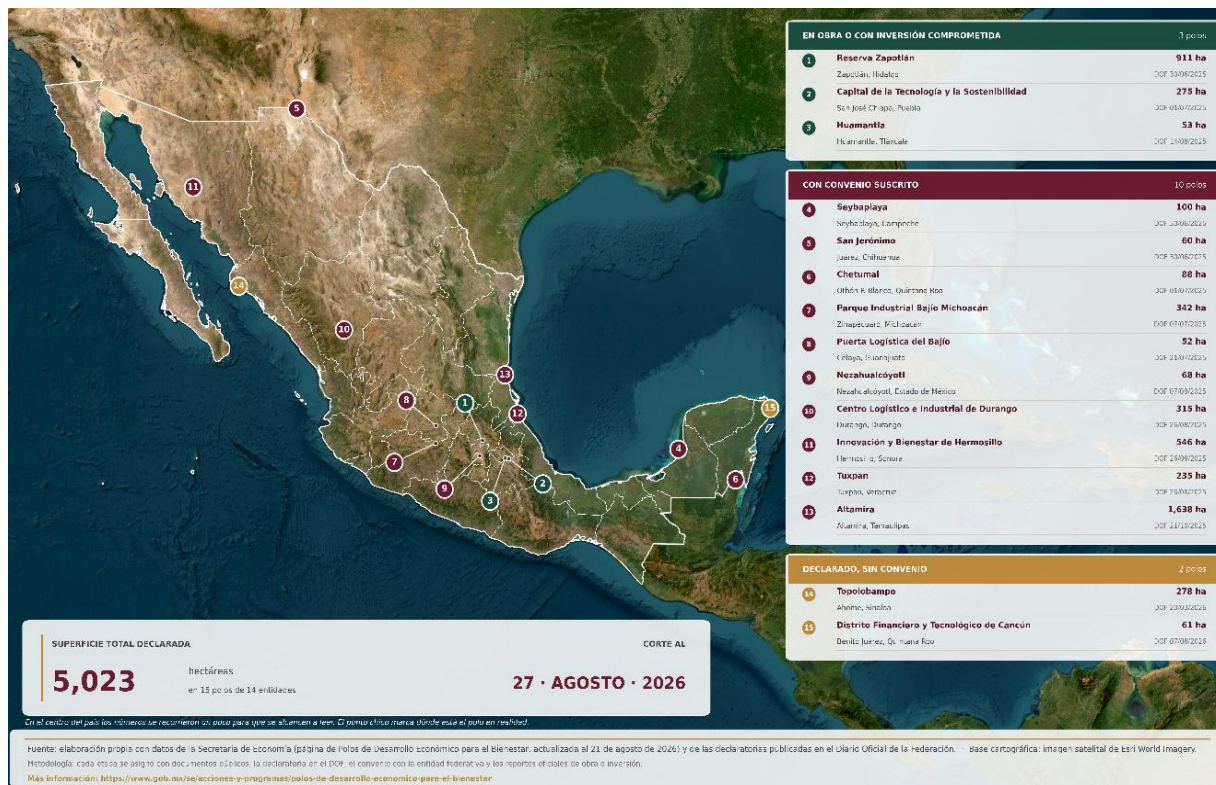
7) Vacunas hechas en México: Impulsaremos el desarrollo completo de procesos de fabricación farmacéutica y envasado local con énfasis en biotecnología avanzada.	8) Aumentar la producción de industria petroquímica y fertilizantes a través de proyectos mixtos.
8) De 2.6 a 1 año se reducirá el tiempo total para concretar una inversión: 50% menos trámites y requisitos, en una sola ventanilla única de inversiones digital.	9) Aumentar el contenido nacional de compras públicas a través de la nueva ley de adquisiciones.
9) 150 mil profesionistas y técnicos anuales con formación continua alineada a sectores estratégicos y 100% de educación dual en media superior técnica.	10) Aumentar la venta de productos nacionales en tiendas de autoservicio y departamentales.
10) Sostenibilidad ambiental, promover inversiones con prácticas ASG: reúso de agua, inversión en energía limpia con respaldo, sistemas de manejo de residuos sólidos y acciones de impacto comunitario.	11) Portafolio de inversiones y ventanilla digital nacional de inversiones.
11) 30% de PYMES con acceso a financiamiento.	12) Polos de Bienestar
12) Ser uno de los 5 países más visitados a nivel mundial.	13) Bolsa de 100 mil nuevos empleos
13) Disminuir la pobreza y la desigualdad.	14) Financiamiento a micro y pequeñas empresas.
	15) Mayor inversión para investigación

Fuente: Elaboración OBILA con base a Gobierno de México (2025). Disponible en: <https://www.planmexico.gob.mx/>

Algo similar ocurre con los proyectos vinculados al Plan México. De 248 proyectos reportados a agosto del presente año, cuatro sectores concentraban el 85% de los proyectos: transporte, hidrocarburos, electricidad, agua y medio ambiente, como se puede observar en el Mapa 2. Los proyectos vinculados a la industria apenas representaban el 7,6% del total. Asimismo, seis estados concentran un tercio de los proyectos contemplados: Estado de México, Veracruz, Sonora, Campeche, Oaxaca y Tamaulipas; y aunque todos pueden presentar rezagos importantes a nivel territorial, históricamente Oaxaca es uno de los estados con mayor índice de rezago.

Otro de los retos que enfrenta el impulso de los proyectos que se enmarcan en el Plan México es el financiamiento. Para los proyectos considerados al corte, el 59% de estos reportan montos de inversión, mientras que el 41% restante no lo hacen. Los montos reportados suman 1.5 billones de pesos mexicanos, con una importante dispersión entre los montos reportados por proyecto. Asimismo, la participación conjunta público-privada es la modalidad predominante con 52% de los proyectos; mientras que 38% son exclusivamente públicos. Esto es particularmente importante en consideración a que la inversión privada comanda el proceso de inversión de la economía en general, como se puede observar en el Gráfico 2; aunque la inversión pública mostró importantes signos de recuperación durante el año anterior y alcanzó su máximo en el último mes de 2025, la inversión total permaneció estancada y siguiendo la misma dinámica de la inversión privada.

Mapa 1. Distribución geográfica de los polos de desarrollo del Plan México, agosto 2026

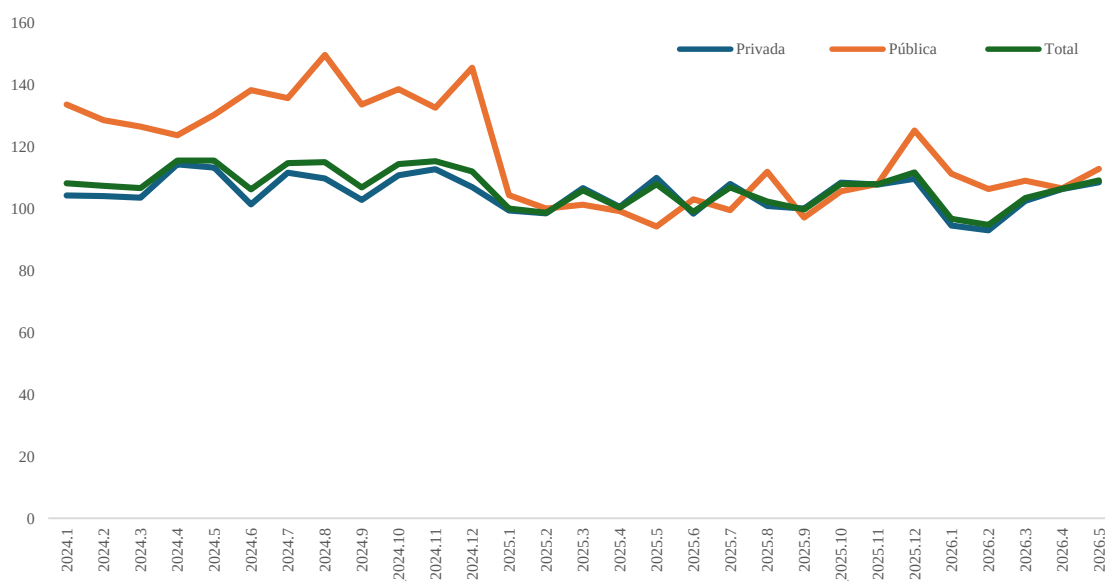


Mapa 2. Distribución geográfica de los proyectos productivos del Plan México, agosto 2026



Esta dinámica pone en evidencia un hecho estilizado sobre los proyectos de inversión comandados por la inversión pública, en el sentido de que por sí sola será incapaz de cambiar la trayectoria de la inversión de la economía y, por lo tanto, debe ser considerada como inversión semilla que garantiza compartir el riesgo intrínseco de los proyectos de inversión productiva. De tal forma que detonar el proceso de inversión del sector privado sea uno de los retos más importantes que sortear en el corto plazo.

Gráfico 2. Desempeño del Indicador Mensual de la Formación Bruta de Capital Fijo, 2024.1-2026.5



Fuente: Elaboración OBILA con datos de INEGI (2026).

Adicionalmente, Mazzucato y Merling (2026) han señalado que México enfrenta otros retos importantes en materia de capacidades tecnológicas, inversión en investigación y vinculación entre conocimiento científico y actividad productiva. Además, señalan que para que el Plan México alcance plenamente sus objetivos será necesario fortalecer las instituciones encargadas de innovación, mejorar la coordinación gubernamental y ampliar las inversiones públicas orientadas al cambio tecnológico; en un contexto particular en el que las capacidades de comandar los procesos se habían erosionado duramente buena parte del proceso de liberalización comercial y financiera, que conllevó también un proceso de achicamiento del aparato estatal.

Como argumenta Mazzucato, el éxito de una estrategia industrial depende de la capacidad del Estado para coordinar actores, gestionar proyectos complejos y mantener objetivos de largo plazo. La existencia de metas ambiciosas no garantiza resultados si las instituciones carecen de recursos técnicos, financieros y administrativos suficientes. Un segundo desafío consiste en la disponibilidad de recursos fiscales. El desarrollo de infraestructura, innovación y capital humano requiere inversiones sostenidas durante largos periodos. Finalmente, existen desafíos asociados con seguridad, disponibilidad de agua, infraestructura energética y logística. Estos factores condicionan la capacidad de atraer inversiones y sostener procesos de industrialización de largo plazo. Si estos elementos logran articularse adecuadamente, el Plan México podría convertirse en un instrumento relevante para elevar la productividad, reducir desigualdades regionales y posicionar al país como una potencia industrial.

REFERENCIAS

- Bailey, D., et al (2025). Industrial strategy reborn: global trends, tensions and trajectories. *Contemporary Social Science*, 20(2-3), 159-174.
- Basave K. J. (Coord.). (2021). *La política industrial en México: Antecedentes, lecciones y propuestas*. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM), México.
- Gobierno de México (2025). Plan México. Estrategia Nacional de Industrialización y Prosperidad Compartida. [planmexico.gob.mx],
- Gobierno de México (2026). Plan México. Estrategia Nacional de Industrialización y Prosperidad Compartida. [https://www.proyectosmexico.gob.mx/plan-mexico/]
- Hirschman, A. O. (1958). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El trimestre económico* [2025], 92(365), 237-275.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO) (2025). Política industrial para el éxito del Plan México. Disponible en línea: <https://imco.org.mx/politica-industrial-para-el-exito-del-plan-mexico/>
- Liu, X. (2024). Sustitución de importaciones y las oportunidades en el desarrollo de cadenas de valor en México. *China Global Review*, 2(3), 29-52.
- Mazzucato, M., & Merling, L. (2026). *State Transformation for Plan México: A Mission-Oriented Approach to Delivering Shared Prosperity*. University College London. [ucl.ac.uk]
- Moreno-Brid, J. C., & Medina, E. P. (2026). The Mexican economy's left turn: what's right and what's left? *Review of Keynesian Economics*, 14(2), 268-285.
- Valencia. (2026). Financiamiento y sustitución de importaciones: Un diagnóstico frente a una nueva emergencia económica. En Rodríguez León et al. (Coords.), *La nueva política industrial de México: Diagnóstico y perspectivas*. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

POLÍTICA INDUSTRIAL Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA EN PERÚ: AVANCES, COYUNTURA Y DESAFÍOS

POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL: OBJETIVOS, INSTRUMENTOS Y GOBERNANZA

En el marco del resurgimiento de las políticas de desarrollo productivo en América Latina, la experiencia peruana se inserta en una discusión más amplia sobre la necesidad de transformar la estructura productiva y ampliar las capacidades tecnológicas, los encadenamientos, la productividad y la generación de valor agregado. Desde esta perspectiva, el desarrollo industrial supone modificar las capacidades sobre las que se sostiene la producción y ampliar la presencia de actividades con mayores posibilidades de aprendizaje, innovación y articulación productiva, y no limitarse únicamente al crecimiento del volumen producido.

En Perú, esta agenda tiene como antecedente reciente el Plan Nacional de Diversificación Productiva de 2014 y adquiere una formulación más integral con la Política Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), aprobada en noviembre de 2022 y vigente hasta fines de 2030. La política busca que la industria manufacturera sea más competitiva y genere mayor valor agregado, en un contexto en el que identifica como problema público la “*limitada competitividad de la industria manufacturera*”. A partir de este diagnóstico, organiza sus causas en cuatro dimensiones: (i) productividad baja y heterogénea; (ii) limitada complejidad de los productos; (iii) insuficiente infraestructura productiva y servicios especializados; y (iv) un entorno institucional y regulatorio poco favorable. Sobre la base de este diagnóstico, la PNDI establece cuatro objetivos prioritarios.

- OP 01: Incrementar la productividad de las empresas del sector manufacturero.
- OP 02: Incrementar la complejidad de los productos manufacturados en las empresas del sector manufacturero.
- OP 03: Incrementar la infraestructura productiva industrial adecuada y servicios especializados para las empresas manufactureras.
- OP 04: Mejorar la calidad del entorno institucional y regulatorio para el desarrollo de actividades manufactureras.

Estos objetivos suponen una intervención que combina el fortalecimiento de las capacidades de las empresas con cambios en el entorno en el que operan. Productividad y complejidad apuntan directamente a las capacidades productivas y tecnológicas de las firmas, mientras que infraestructura, servicios especializados y entorno institucional buscan modificar condiciones más generales que pueden limitar la inversión, la innovación o la articulación industrial.

Desde su aprobación, la PNDI ha mantenido presencia en la agenda institucional del Ministerio de la Producción (PRODUCE), sin que hasta el momento se haya aprobado una reformulación integral de la política. Su continuidad se refleja tanto en las acciones impulsadas por distintas autoridades sectoriales como en la implementación de diversos instrumentos y, más recientemente, en la revisión y ajuste técnico de algunos servicios e indicadores. Ana María Choquehuanca¹ la destacó en 2023 como una herramienta para la reactivación de las MYPE; posteriormente, Sergio González² y César Quispe³ impulsaron iniciativas vinculadas con parques industriales, economía circular, innovación y actividades de mayor contenido tecnológico. Estas acciones muestran continuidad sectorial en la agenda industrial, aunque no una reformulación integral de la PNDI mediante mejoras regulatorias, innovación y mecanismos para elevar la competitividad del sector.

Esta continuidad también ha venido acompañada de ajustes técnicos en la implementación de la política. La Matriz de Compromisos 2024–2026 de PRODUCE contempla acciones orientadas a revisar y actualizar el diseño de determinados servicios e indicadores de la PNDI, e incluso la reformulación de algunos servicios específicos, como los vinculados a cadenas logísticas⁴.

En cuanto a su gobernanza e implementación, la política asigna al Ministerio de la Producción la rectoría, coordinación, seguimiento y evaluación, y prevé su implementación a través de los instrumentos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

Entre los efectos identificados por la PNDI aparecen la poca producción de bienes de alta complejidad y valor agregado, el limitado desarrollo de las empresas manufactureras, la poca atracción de inversiones intensivas en capital y tecnología, la limitada recaudación tributaria y la baja calidad del empleo. Además, la PNDI establece “la importancia de desarrollar la industria manufacturera en términos de tecnología, complejidad y diversidad, como medio para alcanzar el desarrollo económico”. Asimismo, identifica alternativas de solución e instrumentos de tipo económico, informativo y regulador, y los operacionaliza mediante 43 servicios o acciones.

En ese sentido, la PNDI combina medidas de financiamiento, innovación, transferencia tecnológica, infraestructura, servicios especializados, acceso a mercados, regulación y fortalecimiento de las capacidades públicas. Con ello, la política reconoce que la competitividad de las empresas depende de las brechas de infraestructura, tecnología, coordinación y del entorno institucional; y no únicamente de sus propias decisiones de mejora.

¹ En diciembre de 2023, la entonces ministra de la Producción, Ana María Choquehuanca, calificó a la PNDI como una de las principales palancas para la reactivación y el impulso de las MYPE, y señaló que su aprobación constituía un hito para el desarrollo económico nacional, durante el Foro Internacional “La Política Nacional de Desarrollo Industrial, retos y oportunidades para su implementación”. Ver: <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/883791-produce-politica-nacional-de-desarrollo-industrial-es-una-de-las-palancas-mas-importantes-para-la-reactivacion-e-impulso-de-las-mype>

² En febrero de 2025, el entonces ministro de la Producción, Sergio González Guerrero, destacó la incorporación de los parques industriales La Chutana, Indupark y Sector 62 al Sistema Nacional de Parques Industriales como parte de una estrategia de industrialización sostenible y competitiva, asociada además con inversión y generación de empleo formal. Ministerio de la Producción, 11 de febrero de 2025. Ver: <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/1107464-produce-tres-parques-industriales-de-lima-se-incorporan-al-sistema-nacional-de-parques-industriales-snpi>

³ Durante 2025, César Quispe Luján, primero como viceministro de MYPE e Industria y luego como ministro de la Producción, vinculó la agenda industrial con la economía circular, la innovación y el desarrollo de actividades de mayor contenido tecnológico. En marzo participó en la formulación de la Hoja de Ruta de Economía Circular 2025–2030 para fortalecer la competitividad y sostenibilidad manufacturera; y en octubre señaló que la promoción de la industria para la defensa estaba alineada con la PNDI y podía contribuir al desarrollo tecnológico, la innovación y la producción nacional. Ver: <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/1131633-produce-impulsa-la-hoja-de-ruta-de-economia-circular-2025-2030-para-fortalecer-la-competitividad-y-sostenibilidad-del-sector-manufacturero>

⁴ La Matriz de Compromisos 2024–2026 recoge las acciones derivadas de la evaluación de la PNDI y establece compromisos vinculados con la revisión y actualización de servicios e indicadores, así como con la reformulación de determinados componentes operativos. Ver: https://transparencia.produce.gob.pe/images/stories/Repositorio/transparencia/politicas-nacionales/Matriz_Compromisos_Pol%C3%ADtica_Nacional_Desarrollo_Industrial.pdf

En materia de financiamiento, la PNDI no crea un fondo ni una partida presupuestaria autónoma. El documento oficial establece que sus costos “se financiarán con cargo al presupuesto institucional, de acuerdo a sus competencias” y que cualquier mayor asignación se sujetará a las Leyes Anuales de Presupuesto. Por tanto, PRODUCE ejerce la rectoría y coordinación, pero los recursos de implementación no están necesariamente centralizados en un único pliego, ya que los servicios pueden ser ejecutados por órganos de línea de PRODUCE, programas nacionales, organismos adscritos y entidades públicas de otros sectores, cada una con cargo a su presupuesto institucional.

Cuadro 1. Costos estimados de la PNDI a valor corriente (millones de S/)

Objetivo	2022	2025	2030
OP 01. Productividad	47.9	47.8	47.8
OP 02. Complejidad	101.5	86.7	86.7
OP 03. Infraestructura y servicios	497.5	497.5	497.5
OP 04. Entorno institucional y regulatorio	1.3	1.3	1.3
Total aproximado	648.2	633.4	633.4

Fuente: elaboración OBILA a partir de PRODUCE (2022), Tabla 14. Son costos estimados de diseño; no corresponden al presupuesto programado o ejecutado de la PNDI.

La forma de financiamiento dificulta evaluar el esfuerzo fiscal asociado específicamente a la PNDI. Al no existir una partida única, un aumento o reducción del presupuesto de PRODUCE no puede interpretarse automáticamente como un aumento o reducción del financiamiento de la política, ya que su implementación está distribuida entre programas, organismos adscritos y otras entidades públicas. Una evaluación presupuestaria estricta requeriría reconstruir el gasto asociado a cada uno de los 43 servicios y sus respectivos ejecutores.

Independientemente de este último punto, la política plantea una intervención amplia sobre la industria manufacturera, abordando brechas de productividad, sofisticación, infraestructura, servicios tecnológicos y capacidad institucional mediante instrumentos financieros, tecnológicos, regulatorios y de infraestructura. Sin embargo, su implementación presenta dificultades para evaluar el esfuerzo fiscal y los resultados, debido a la ausencia de un presupuesto consolidado y a la participación de distintas entidades públicas. Aunque desde 2022 se mantienen acciones en áreas como infraestructura industrial, sostenibilidad e innovación, esto no permite afirmar por sí solo que exista una transformación estructural. Por ello, es necesario contrastar estos avances con la evolución reciente de la manufactura peruana en términos de producción, participación económica, empleo y productividad, sin asumir una relación causal directa con la política.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

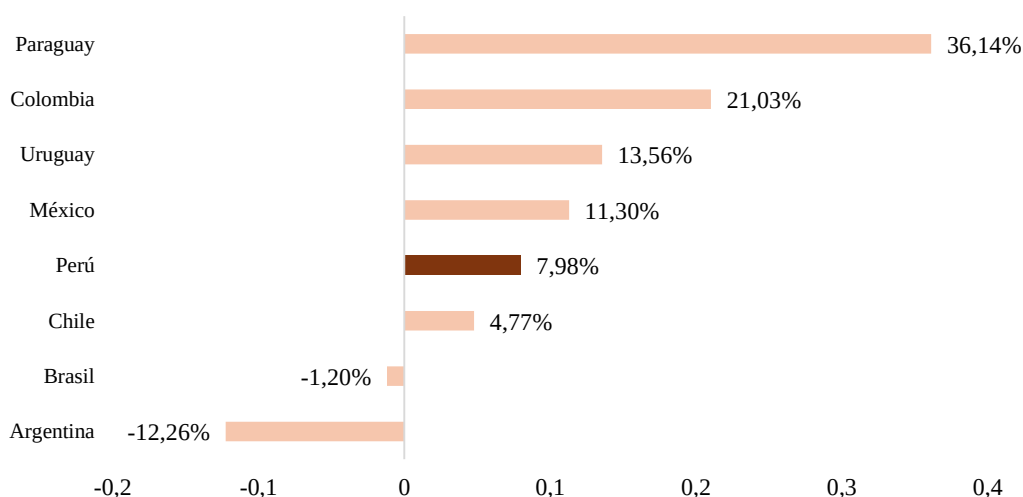
La industria peruana llega a 2025 con un nivel de producción superior al registrado una década atrás y con dos años consecutivos de crecimiento tras la contracción observada en 2023. Sin embargo, esta recuperación reciente se da en un contexto en el que la manufactura ha perdido participación dentro de la economía, el crecimiento del

empleo no ha estado acompañado por un aumento equivalente del producto por trabajador y el desempeño entre ramas industriales ha sido muy heterogéneo.

Entre 2015 y 2025, el índice de producción manufacturera acumuló un crecimiento de 8,0%, llevando a la producción industrial a su mayor nivel de los últimos quince años. Este resultado fue superior al observado en Chile (+4,8%), Brasil (-1,2%) y Argentina (-12,3%), pero se ubicó por debajo de México (+11,3%), Uruguay (+13,6%), Colombia (+21,0%) y, especialmente, Paraguay (+36,1%). La comparación muestra así una industria que logró expandirse en términos acumulados, con un desempeño positivo durante la última década, pero a un ritmo intermedio dentro del conjunto de países analizados.

Durante estos años se registraron varios episodios que interrumpieron el crecimiento de la actividad manufacturera, entre ellos la observada entre 2014 y 2017, la fuerte contracción asociada a la pandemia en 2020 y, más recientemente, la caída de 6,6% en 2023. Tras este último episodio, la producción manufacturera volvió a crecer en 2024 y 2025, recuperación que permitió superar los niveles previos.

Gráfico 1. Índice de producción manufacturera (variación acumulada, 2015-2025)

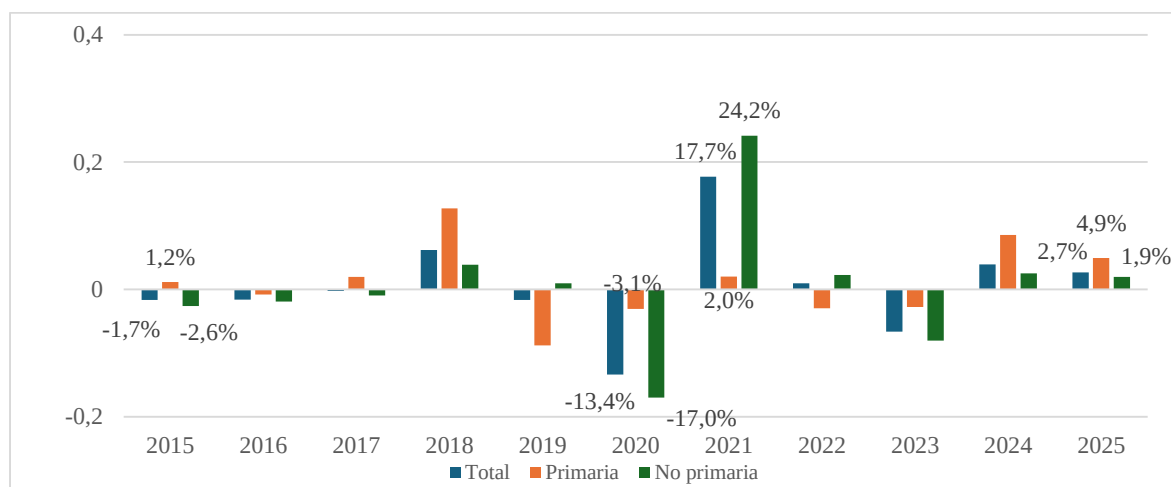


Fuente: elaboración OBILA con base en ONUDI, Indices of Industrial Production (IIP), ISIC Rev. 4. Variación calculada a partir de índices reescalados a 2015=100.

A partir de ello, se analizará si este mayor volumen de producción estuvo acompañado por avances en otras dimensiones relevantes del desarrollo industrial, como el peso económico de la manufactura, la productividad y la sofisticación de su estructura productiva. Las políticas de desarrollo productivo no se limitan a ampliar la producción, sino que buscan también impulsar mejoras de productividad, capacidades tecnológicas y una mayor articulación territorial (CEPAL⁵, 2025).

⁵ Ver: Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025: ¿cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer?

Gráfico 2. Perú: Índice de producción manufacturera total, primaria y no primaria⁶ (variación anual, 2015-2025)



Fuente: elaboración OBILA con base en INEI. Variación acumulada enero-diciembre respecto del año anterior.

La evolución reciente de la manufactura peruana muestra que el crecimiento acumulado de la última década fue muy volátil. Luego de varios años de variaciones relativamente moderadas, la pandemia produjo una contracción de 13,4% en 2020, seguida por un rebote de 17,7% en 2021. Esa recuperación perdió impulso rápidamente debido a que el crecimiento se moderó en 2022 y, en 2023, la actividad volvió a retroceder. Recién en los dos años siguientes la manufactura retomó una trayectoria positiva, con expansiones de 3,9% en 2024 y 2,7% en 2025. Así, la última década estuvo caracterizada por sucesivos episodios de caída y recuperación.

En el último año, la manufactura primaria aumentó 4,9%, más del doble que la manufactura no primaria (1,9%). Sin embargo, esta diferencia debe interpretarse considerando la estructura del sector manufacturero. De acuerdo con las ponderaciones empleadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la manufactura primaria representa aproximadamente 25% del índice manufacturero, mientras que la no primaria concentra alrededor de 75%⁷. En consecuencia, aunque la manufactura primaria presentó una tasa de crecimiento mayor en 2025, la manufactura no primaria mantuvo una incidencia importante sobre el resultado agregado debido a su mayor peso dentro del índice. Debido a esto, el crecimiento agregado respondió por un lado a una mayor tasa de expansión de la manufactura primaria y por otro a un mayor peso estructural de la manufactura no primaria.

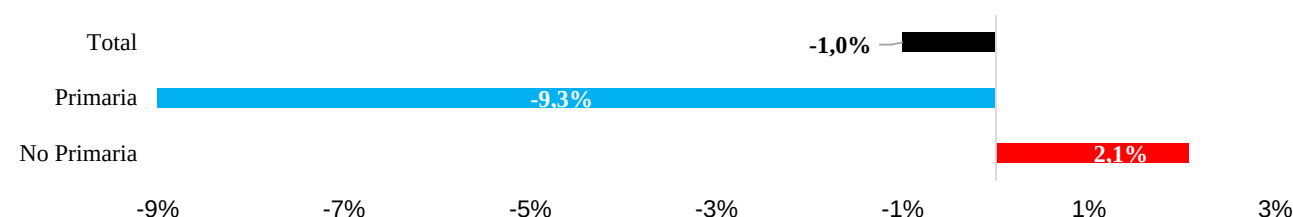
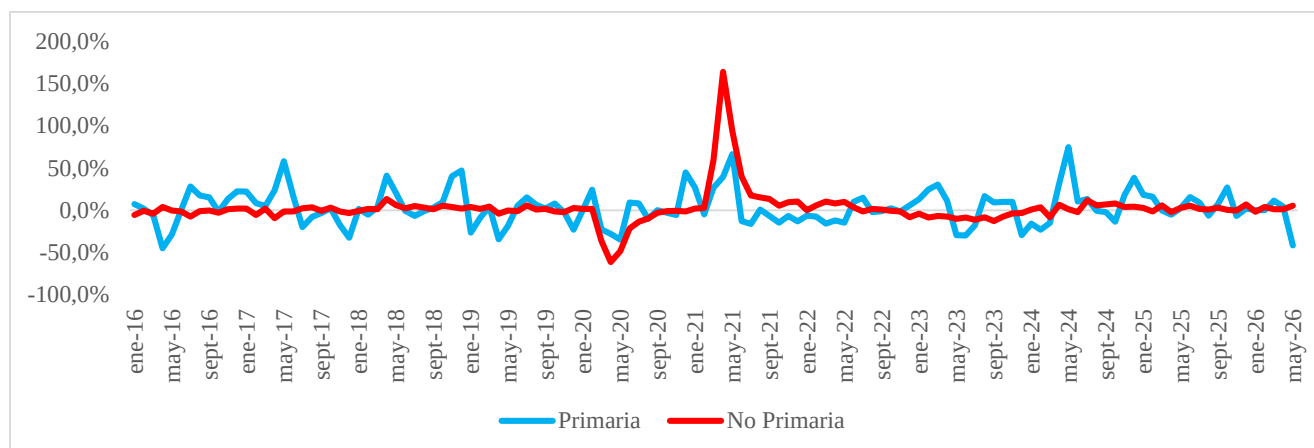
Mientras las actividades primarias vinculadas a recursos naturales introdujeron una fuerte volatilidad en los últimos 10 años, la manufactura no primaria mostró, en términos generales, fluctuaciones menos pronunciadas. En 2026, el resultado de los primeros meses no sugiere una contracción homogénea de la industria peruana, sino un escenario con una elevada sensibilidad de determinadas ramas primarias a la disponibilidad de recursos naturales. Luego de registrar variaciones positivas entre febrero y abril, el Índice de Volumen Físico (IVF) cayó 10,6% interanual en mayo, llevando el resultado acumulado de enero-mayo a -1,0%. El retroceso se concentró en la

⁶ En la clasificación utilizada por el INEI/PRODUCE, "manufactura primaria" y "manufactura no primaria" no equivalen a las categorías MOA (manufacturas de origen agropecuario) y MOI (manufacturas de origen industrial). La manufactura primaria peruana agrupa determinadas actividades de procesamiento inicial de recursos naturales, entre ellas elaboración y conservación de pescado, productos primarios de metales preciosos y no ferrosos, refinación de petróleo, elaboración y conservación de carne y elaboración de azúcar. La manufactura no primaria agrupa el resto de la industria fabril y se organiza, entre otros, en bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital. Por ello, la categoría primaria incluye actividades pesqueras, minero-metalúrgicas y petroleras además de agroalimentarias.

⁷ De acuerdo con la estructura de ponderaciones del índice utilizada por el INEI (año base 2007), la manufactura primaria representa 24,95% del índice total y la manufactura no primaria 75,05%. Estas ponderaciones se mantienen en la serie utilizada desde 2015.

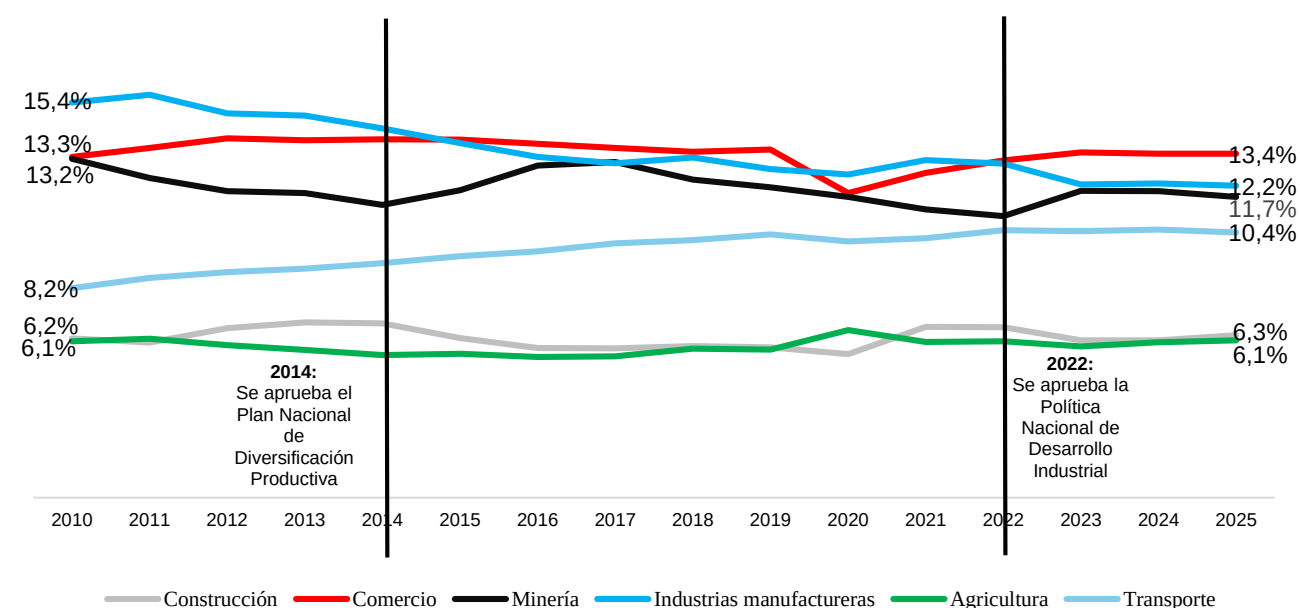
manufactura primaria, que después de crecer 11,3% en marzo y 4,2% en abril se contrajo abruptamente 41,8% en mayo; con ello, acumuló una caída de 9,3% durante los primeros cinco meses del año. En contraste, la manufactura no primaria mantuvo tasas positivas entre febrero y mayo y creció 5,5% en este último mes, alcanzando una expansión acumulada de 2,1%.

Gráfico 3. Perú: Índice de Volumen Físico (IVF) de la producción manufacturera



Fuente: elaboración OBILA con base en INEI/PRODUCE.

Gráfico 4. Perú: participación de actividades seleccionadas en el PBI (2010-2025)



Fuente: elaboración OBILA con base en CEPALSTAT. Participaciones calculadas a precios constantes en moneda nacional (S/ de 2007).

La recuperación del volumen producido se da en un escenario en el que se observa una evolución menos favorable del peso de la manufactura dentro de la producción nacional. La participación del sector manufacturero en el PBI pasó de 15,4% en 2010 a 13,8% en 2015 y a 12,2% en 2025. Se trata de una reducción de más de tres puntos porcentuales en quince años, que muestra que el aumento reciente de la producción industrial no ha sido suficiente para recuperar la importancia relativa que el sector tenía al inicio del periodo. En 2025, el volumen de producción manufacturera se encontraba por encima del registrado una década atrás; sin embargo, durante el mismo periodo, otras actividades (particularmente comercio y transporte) y el conjunto de la economía avanzaron a un ritmo suficiente para reducir la participación relativa de la industria, produciendo más, pero no creciendo lo suficientemente rápido como para conservar su peso dentro de la estructura económica.

Cuadro 2. Actividad, empleo y productividad manufacturera (indicadores seleccionados, 2015-2025)

Indicador	2015	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Var. 2015-2025
PBI manufacturero (millones S/ de 2007)	66 824	61 450	72 839	74 107	69 256	71 864	73 815	10.5%
Ocupados en manufactura (miles)	1 502	1 264	1 499	1 629	1 633	1 636	1 701	13.3%
Productividad laboral (miles S/ de 2007 por ocupado)	44.5	48.6	48.6	45.5	42.4	43.9	43.4	-2.5%

Fuente: elaboración OBILA con base en CEPAL y Observatorio PRODUCEmpresarial. La productividad se aproxima como PBI manufacturero real dividido entre la población ocupada en la rama manufactura.

Entre 2015 y 2025, la población ocupada en manufactura aumentó 13,3%, mientras que el PBI manufacturero real creció 10,5%. Como resultado, la productividad laboral⁸ pasó de S/ 44,5 mil a S/ 43,4 mil por trabajador, una reducción acumulada de 2,5%, logrando así el sector absorber más empleo, pero el valor agregado generado por trabajador no aumentó al mismo ritmo. El aumento de la productividad observado en 2020 y 2021, alrededor de S/ 48,6 mil por ocupado, no respondió necesariamente a una mejora estructural de eficiencia, sino en buena medida a que durante la pandemia el empleo manufacturero se contrajo más intensamente que el producto, elevando así el cociente. Con la recuperación del empleo, el indicador volvió a descender y alcanzó S/ 42,4 mil en 2023, su menor nivel del periodo analizado. En 2024 y 2025 se produjo una recuperación parcial, aunque insuficiente para retornar a los niveles observados al inicio de la década.

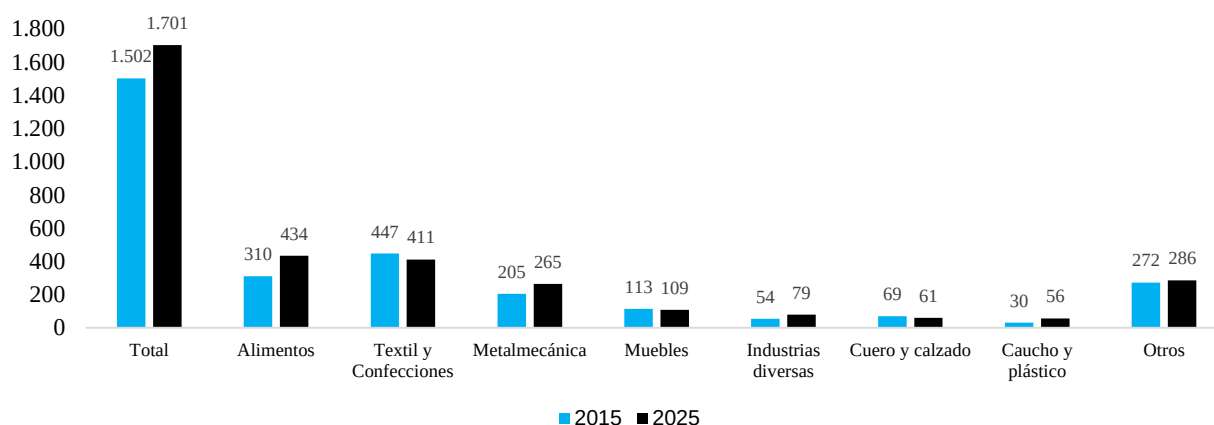
Además, la expansión del empleo manufacturero durante la última década fue diferente entre ramas. Entre 2015 y 2025, el empleo en alimentos aumentó de aproximadamente 310 mil a 434 mil ocupados, mientras que en metalmecánica pasó de 205 mil a 265 mil. Caucho y plástico también mostró una expansión importante, aunque partiendo de una base menor. En contraste, actividades tradicionalmente intensivas en mano de obra, como textil

⁸ Medida aproximadamente como el cociente entre el PBI manufacturero real y el número de ocupados.

y confecciones, cuero y calzado y muebles, cerraron 2025 con niveles de ocupación inferiores a los registrados en 2015.

En conjunto, alimentos, textil y confecciones y metalmecánica reunieron alrededor del 65% del empleo manufacturero en 2025. Esta composición importa porque no todas las actividades presentan las mismas características en términos de productividad, intensidad tecnológica, encadenamientos productivos o calidad del empleo.

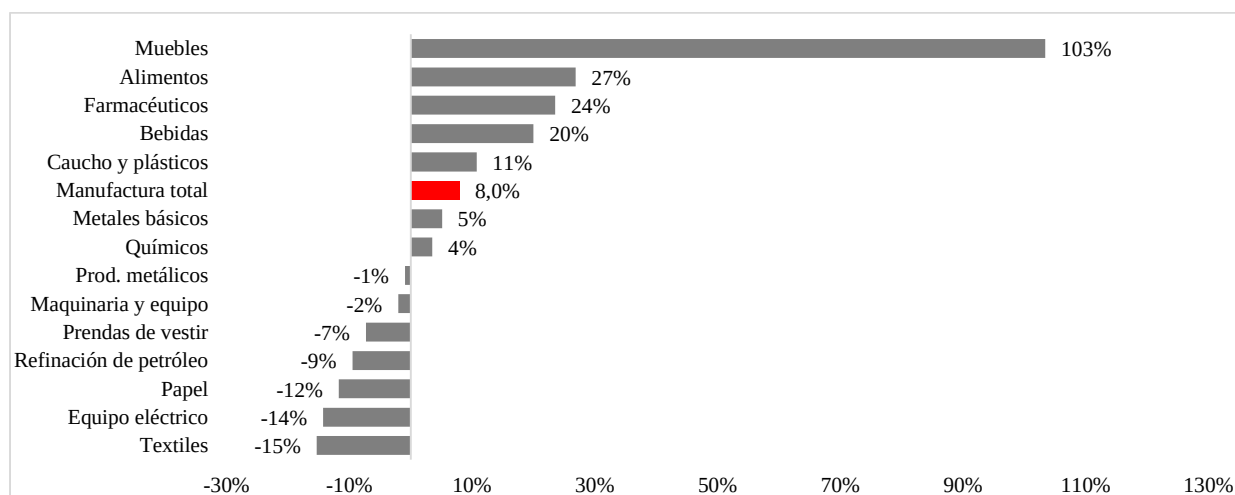
Gráfico 5. Perú: empleo manufacturero en ramas seleccionadas, 2015 y 2025 (miles de personas)



Fuente: elaboración OBILA con base en Observatorio PRODUCEmpresarial.

Por ello, un aumento del número total de ocupados no implica necesariamente un avance equivalente en sofisticación productiva o generación de valor agregado. La composición sectorial del empleo también puede influir en el comportamiento de la productividad agregada, dado que la incorporación de trabajadores en ramas con distintos niveles de productividad modifica el promedio del sector.

Gráfico 6. Perú: producción manufacturera según ramas (variación acumulada 2015-2025)



Fuente: elaboración propia con base en ONUDI, Indices of Industrial Production, ramas CIU Rev. 4. Serie reindexada a 2015=100.

Esta heterogeneidad también se refleja en la evolución de la producción por ramas⁹. Entre 2015 y 2025, algunas actividades expandieron con fuerza su producción (como muebles, alimentos y farmacéuticos, entre otros), mientras otras retrocedieron o permanecieron prácticamente estancadas (como textiles, equipo eléctrico y productos metálicos, entre otros).

Por otra parte, la relación entre producción y empleo puede ayudar a distinguir mejor estos patrones. En alimentos, el aumento en la producción estuvo acompañado por una expansión importante del empleo, mientras que en muebles ocurrió lo contrario: la producción más que se duplicó, mientras el empleo se redujo ligeramente. En metalmecánica, el empleo aumentó, pese a que los índices de producción de productos metálicos y de maquinaria y equipo permanecieron prácticamente estancados.

Los datos de 2015-2025 no permiten determinar si las propuestas de transformación productiva planteadas para el próximo quinquenio son viables ni anticipar sus resultados, pero sí ayudan a identificar algunas de las bases sobre las que podrían construirse. En *Propuestas para gobernar el Perú 2026-2031*, Antonio Castillo plantea aprovechar capacidades existentes y desarrollar nuevas en sectores como metalmecánica para la minería, agroindustria, petroquímica, transición energética, entre otros. En una línea complementaria, Juan de Dios Guevara y Santiago Roca proponen que las nuevas infraestructuras logísticas impulsen el procesamiento y la industrialización local, y no solo el tránsito de mercancías.

En este marco, el desempeño de la última década permite identificar capacidades sobre las que avanzar y brechas que una estrategia de transformación tendría que resolver. Alimentos, por ejemplo, combina un aumento significativo de la producción con una fuerte expansión del empleo, lo que ofrece una base para profundizar la transformación agroindustrial y avanzar hacia actividades de mayor valor agregado. En metalmecánica, en cambio, el aumento del empleo coincide con el escaso dinamismo de los índices de productos metálicos y maquinaria.

Por eso, interesa entender qué capacidades productivas se desarrollaron, si hubo mejoras en productividad y hasta qué punto estas actividades están en condiciones de incorporar tecnología, generar proveedores locales y producir bienes de mayor valor agregado, más que mirar qué ramas crecieron o cayeron.

IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DE LA PNDI AL 2025

La información mostrada hasta ahora puede complementarse con los resultados del *Consolidado de Reportes de Cumplimiento de Políticas Nacionales correspondiente al año 2025*, publicado recientemente por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). En términos de implementación, el reporte clasifica a la PNDI en un nivel intermedio: de los 43 servicios que componen la política, 32 se encontraban implementados al cierre de 2025.

En cuanto a los resultados, la evaluación considera tanto indicadores generales de la situación futura deseada como el avance de los cuatro objetivos prioritarios. La participación de la manufactura en el PBI alcanzó 12,2% en 2025, por debajo tanto del 13,1% registrado en 2022 como de la meta de 13,0% fijada para ese año. Por su parte, la variación acumulada del Índice de Rendimiento Industrial Competitivo (CIP) alcanzó 7,4% y Perú mejoró del puesto 68 al 66 del ranking, aunque el avance permaneció por debajo de la meta de 12% prevista para 2025. A nivel de objetivos prioritarios, uno presenta un nivel de avance alto, uno intermedio, uno bajo y para el cuarto no existe

⁹ Las clasificaciones de ambas fuentes (PRODUCE y ONUDI) no son estrictamente equivalentes, pero se toman como referencia.

información suficiente para efectuar la medición. Los resultados por objetivo permiten precisar mejor dónde aparecen los avances y dónde persisten las principales brechas.

Cuadro 3. Objetivos de la PNDI, metas y resultados al 2025

Objetivo de la PNDI	Meta 2025	Resultado 2025	Avance	Evaluación
OP1. Productividad manufacturera	S/ 50 674 por trabajador	S/ 44 807 ¹⁰	88.4%	Intermedio
OP2. Complejidad productiva	14.4%	10.3%	71.5%	Bajo
OP3. Infraestructura y servicios especializados	14%	25%	178.6%	Alto
OP4. Entorno institucional y regulatorio	34%	Sin información	—	No evaluable

Fuente: Elaboración OBILA con base en el *Consolidado de Reportes de Cumplimiento de Políticas Nacionales, 2025* (CEPLAN).

Los resultados muestran un desempeño desigual entre los objetivos de la PNDI. Mientras la productividad y, especialmente, la complejidad productiva permanecen por debajo de las metas previstas, el objetivo vinculado a infraestructura y servicios especializados presenta un sobrecumplimiento. Sin embargo, este último resultado debe interpretarse con cautela, ya que el indicador mide el avance dentro del universo de parques industriales incorporados al Sistema Nacional de Parques Industriales (SNPI) y no implica que se hayan resuelto las brechas nacionales de infraestructura industrial, conectividad, logística o servicios tecnológicos. Por su parte, el cuarto objetivo no puede ser evaluado por falta de información actualizada.

La PNDI registra progresos en su despliegue institucional y, particularmente, en determinados instrumentos vinculados a parques industriales, servicios especializados, certificación, normalización y economía circular. Sin embargo, los indicadores más cercanos a los resultados estructurales que busca modificar, como el peso de la manufactura, la productividad y la sofisticación tecnológica, permanecen por debajo de las trayectorias previstas.

Estos resultados deben interpretarse con cautela. El período transcurrido desde la aprobación de la PNDI en noviembre de 2022 es todavía relativamente corto y no permite atribuir causalmente a la política la evolución observada de la industria manufacturera.

BALANCE: AVANCES Y LÍMITES DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

La PNDI presenta un esquema de intervención más amplio que un conjunto de incentivos aislados. El diseño combina instrumentos financieros y no financieros, formación y capacitación, adquisición de bienes de capital, absorción y adaptación tecnológica, I+D+i, estándares de calidad, acceso a mercados, parques industriales,

¹⁰ CEPLAN señala que, ante la no disponibilidad de la fuente originalmente prevista para este indicador, el resultado de 2025 fue estimado mediante una aproximación basada en la ENAHO y la EPEN. Como referencia complementaria, utilizando la información de PBI manufacturero real y empleo manufacturero empleada en este informe, se obtiene una productividad aproximada de S/ 43 396 por ocupado, equivalente al 85.6% de la meta establecida para 2025. Este cálculo es referencial y no sustituye el resultado reportado por CEPLAN, debido a las diferencias entre fuentes y metodologías.

infraestructura complementaria, regulación y fortalecimiento de capacidades estatales. En ese sentido, existe una correspondencia clara entre los problemas estructurales identificados y un conjunto relativamente diversificado de herramientas para abordarlos.

El límite aparece al pasar del diseño a la escala y continuidad de la implementación. La PNDI no cuenta con un presupuesto autónomo que permita observar en una sola partida cuánto aumenta o disminuye el esfuerzo fiscal destinado a la política. Sus servicios se financian con los presupuestos institucionales de las entidades responsables y, por ello, la importancia presupuestaria de la estrategia debe reconstruirse siguiendo cada instrumento y ejecutor.

Además, cerca de un 80% del costo anual previsto se concentra en infraestructura productiva y servicios especializados, siendo ese objetivo el que presenta el mayor avance relativo en 2025, mientras productividad y complejidad continúan por debajo de las metas. La diferencia sugiere que el desafío no consiste únicamente en ampliar la cobertura de servicios o ejecutar instrumentos, sino en asegurar que estos generen capacidades, aprendizaje, inversión y cambios suficientemente extendidos como para modificar los resultados estructurales que justificaron la política.

Finalmente, la recuperación industrial continúa mostrando limitaciones. La producción de 2025 es mayor que la de una década atrás y el empleo manufacturero se expandió, pero el sector perdió peso relativo en el PBI, el producto por trabajador no aumentó al mismo ritmo y la evolución por ramas continúa siendo muy heterogénea. Estos resultados muestran que los avances siguen siendo parciales. La PNDI permite identificar varios de estos problemas, pero su avance no debería medirse solo por la cantidad de servicios implementados. Por el contrario, debería evaluarse si está ayudando a diversificar la producción, incorporar tecnología y generar más valor agregado.

REFERENCIAS

- CEPAL. (2025). Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025: ¿cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer? Santiago: Naciones Unidas.
- CEPLAN. (2026). Consolidado de Reportes de Cumplimiento. Políticas Nacionales correspondiente al año 2025. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (pp. 779-841).
- Castillo, A. (2026). Hacia una nueva estrategia de la industria de transformación productiva del Perú. En S. Roca (Comp.), Propuestas para gobernar el Perú 2026-2031 (pp. 64-69).
- Fernandes, A. M., & Reed, T. (2026). Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century. Washington, DC: World Bank.
- Guevara, J. de D., & Roca, S. (2026). Perú: El empalme estratégico. Renacimiento industrial e integración soberana 2026-2031. En S. Roca (Comp.), Propuestas para gobernar el Perú 2026-2031 (pp. 36-39).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2026, 15 de julio). Producción nacional aumentó 1,80% en mayo de 2026 y alcanzó una variación acumulada de 3,20% en los primeros cinco meses del año. Gobierno del Perú.
- Ministerio de la Producción. (2014). Plan Nacional de Diversificación Productiva. Lima: PRODUCE.
- Ministerio de la Producción. (2022). Política Nacional de Desarrollo Industrial. Lima: PRODUCE.
- ONUDI. (2024). Industrial Development Report 2024: Turning Challenges into Sustainable Solutions. The New Era of Industrial Policy. Vienna: UNIDO.
- Fuentes estadísticas: CEPALSTAT; INEI; PRODUCE / Observatorio PRODUCEmpresarial; ONUDI, Indices of Industrial Production (IIP), ISIC Rev. 4.

ANEXO

INSTRUMENTOS Y SERVICIOS SELECCIONADOS DE LA PNDI

Objetivo	Instrumentos / lineamientos / servicios	Actores de implementación
OP 01	- Fortalecer los instrumentos financieros tradicionales y alternativos acorde con las necesidades y tamaño de las empresas del sector manufacturero. - Incrementar los servicios para la absorción y adaptación tecnológica en materia de innovación, Industria 4.0, digitalización y economía circular. - Fondos concursables apropiados para incrementar la transferencia tecnológica a las empresas del sector manufactura no primaria.	PRODUCE; PROINNOVATE; ITP/CITE; otras unidades responsables según servicio.
OP 02	- Mejorar mecanismos para la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en las empresas del sector manufacturero. - Implementar estrategias comerciales articuladas a las cadenas globales de valor para las empresas del sector manufacturero. - Servicios tecnológicos y de innovación en ramas industriales y/o productos con valor agregado que participan en cadenas globales de valor.	PRODUCE; ITP/CITE; PROINNOVATE; CONCYTEC y otras entidades vinculadas a innovación.
OP 03	- Servicio de gestión pertinente de cartera de parques industriales. - Programa de servicios públicos e infraestructura complementaria pertinentes adecuada en áreas industriales. - Los servicios comprenden accesos viales, redes de conexión móvil, energía, agua, alcantarillado e infraestructura complementaria para innovación, calidad y tecnología.	PRODUCE; Programa Nacional de Diversificación Productiva; entidades responsables de infraestructura y servicios.
OP 04	- Programa de fortalecimiento de capacidades a los/as servidores/as públicos/as vinculados/as al sector producción, en los tres niveles de gobierno. - Elaboración de propuestas normativas, regulación industrial y reglamentación técnica con pertinencia. - Sistemas y aplicativos informáticos desarrollados e implementados... para facilitar trámites a las empresas.	PRODUCE y entidades de los tres niveles de gobierno, de acuerdo con cada servicio.

Fuente: Ministerio de la Producción (2022), PNDI; CEPLAN (2026), Consolidado de Reportes de Cumplimiento de Políticas Nacionales 2025, sección PNDI.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN URUGUAY: CONTINUIDADES, RUPTURAS Y DESAFÍOS¹¹

Desde la asunción del gobierno de la coalición de izquierda Frente Amplio (FA) en 2025, se reactivaron y rediseñaron en Uruguay distintas iniciativas de promoción y desarrollo de la industria, con horizontes de corto, mediano y largo plazo. A los efectos de la finalidad de este análisis, Vamos a agruparlas en dos grandes bloques. El primero, desarrollado por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), lo constituyen el Consejo de Industria, los Núcleos Productivos y los lineamientos para un Plan Industrial 2050. El segundo se compone de dos iniciativas: la iniciativa conjunta entre la central sindical única, el PIT-CNT, y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), denominada "País Industrial", y por el Diálogo por una Estrategia Nacional de Desarrollo (ESTRATEGIA) liderado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); se trata de un conjunto de iniciativas que tienen por objetivo generar un consenso sobre la planificación del desarrollo a largo plazo.

BLOQUE 1: CONSEJO DE INDUSTRIA, NÚCLEOS PRODUCTIVOS Y PLAN INDUSTRIAL 2050

En julio de 2025, el MIEM presenta la creación del Consejo de Industria y de los Núcleos Productivos como respuesta a un diagnóstico de baja diversificación de la matriz productiva, escaso contenido tecnológico en el entramado empresarial y fallas históricas de coordinación entre actores los públicos y privados (MIEM, 2025). Partiendo de la base de que dentro de los cometidos del ministerio la política industrial suele quedar subsumida, el organismo se propuso constituirlo como una política de Estado con horizonte 2050. Ambas iniciativas, sin embargo, pueden considerarse como una reconfiguración de instrumentos previos. En 2010, durante el segundo gobierno del Frente Amplio (FA), se crearon los Consejos Sectoriales, un espacio de diálogo institucional en la órbita del Gabinete Productivo¹² con cometidos similares y una integración, en general, tripartita. Durante el segundo gobierno del FA, estos consejos pasaron a ocupar un rol central en el rediseño de las políticas de desarrollo productivo (Bértola, 2018). Además, en 2010 se creó el Fondo Industrial, encargado de subsidiar la actualización

¹¹ Los autores de este informe agradecen los comentarios y sugerencias de ampliaciones futuras realizadas por Luis Bértola. Cualquier omisión o error es completa responsabilidad de los autores.

¹² Se crea en 2008, buscando organizar a los ministerios en grandes áreas temáticas para romper la fragmentación en el accionar estatal. A partir de esto, se lanzó una primera definición de políticas sectoriales para 13 cadenas de valor (Pittaluga, 2015). En 2017 se sustituye por Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, que funcionó hasta el cambio de administración en 2020. Este nuevo sistema contenía al Gabinete de Producción y al de Innovación, haciendo énfasis en la integración de programas e instrumentos y en la mejora de la coordinación institucional (Bianchi e Isabella, 2024).

tecnológica de ciertos sectores considerados estratégicos (Pittaluga, 2015). En esta reedición, los Núcleos Productivos comparten con aquellos consejos su anclaje en la actual Dirección Nacional de Industria, la lógica sectorial de diálogo y la matriz tripartita de participación, a la que en el esquema vigente se incorpora la academia como cuarto integrante (MIEM, 2025; MIEM, 2026a).

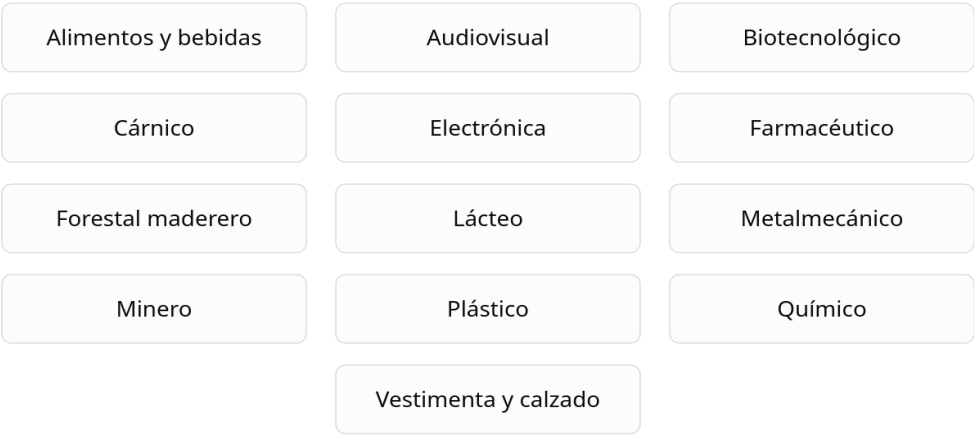
CONTENIDO: HORIZONTE, ORGANISMOS Y SECTORES

El Consejo de Industria y los Núcleos Productivos se lanzaron el 29 de julio de 2025. El Consejo integra al sector público bajo el liderazgo del MIEM; a los trabajadores mediante el PIT-CNT; al sector empresarial mediante la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (Anmype) y la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI); y a la academia mediante la Universidad de la República (Udelar), la Universidad del Trabajo (UTU) y la Universidad Tecnológica (UTEC).

Entre sus objetivos y funciones, el Consejo será el encargado de impulsar y coordinar la elaboración de la política industrial, definir lineamientos y prioridades, establecer objetivos e indicadores, promover la selección de sectores estratégicos mediante la creación de núcleos productivos y proponer reformas normativas, entre otras (MIEM, 2026a).

Los sectores priorizados se organizaron inicialmente en doce Núcleos Productivos, cuya selección atiende criterios de impacto territorial, generación de empleo, peso en el producto industrial, desarrollo de pymes, cadenas regionales, potencial transversal y capacidad de agregar valor y conocimiento (MIEM, 2025).

Figura 1: Núcleos productivos



Fuente: Elaboración OBILA con base en MIEM (2026a)

INSTRUMENTOS E INSTITUCIONALIDAD

El esquema de política se organiza en dos niveles. En el nivel estratégico se ubica el Consejo de Industria, como espacio de alto nivel con capacidad para coordinar acciones, ajustar políticas y tratar los temas que exceden el alcance de cada núcleo, donde el MIEM ejerce liderazgo como presidente del Consejo y articulador con el nivel operativo. (MIEM, 2025; MIEM, 2026a). En este último, se ubican los Núcleos Productivos, como fue mencionado,

ámbitos sectoriales de diálogo público-privado en los que se identifican problemas y oportunidades y se elaboran propuestas. A nivel metodológico, los núcleos trabajan en conjunto en la elaboración de un diagnóstico inicial compartido, la selección de algunos problemas para su tratamiento, un ajuste del diagnóstico a partir de la ejecución de políticas o iniciativas de promoción y la incorporación de temas nuevos. El ministerio delimita el alcance de los núcleos a la competitividad microeconómica, esto es, inversiones, productividad, capacitación, y los desafíos de corte sectorial (MIEM, 2025).

Entre los instrumentos que se están analizando, el más transversal es la revisión de las compras públicas, presente en los núcleos farmacéutico, de vestimenta y calzado, plásticos, forestal-maderero y químico. Las propuestas van desde la reserva de mercado para industria nacional hasta la ponderación de la producción nacional y sostenible en los criterios de evaluación. También se están discutiendo la actualización normativa y la simplificación de registros (por ejemplo, se creó bajo la ley de presupuesto 2025-2029 de la Agencia de Vigilancia Sanitaria¹³ en el sector farmacéutico). Por otra parte, existen demandas por: incentivos fiscales; la formación de recursos humanos y técnicos; o proyectos de ley para promover la producción nacional, en particular de maquinaria agrícola y carrocerías. Cabe resaltar que parte de estas demandas se están canalizando a través de un proyecto de Ley de Competitividad y Reducción del Costo de Vida¹⁴, en discusión parlamentaria a la fecha (MIEM, 2026a).

IMPLEMENTACIÓN, RESULTADOS PARCIALES Y LÍMITES

Desde agosto de 2025 se convocaron los núcleos cárnico, farmacéutico, metalmecánico, audiovisual y lácteo; desde septiembre, los de madera, plástico, minero y electrónica; y los de alimentos envasados, química y vestimenta y calzado venían trabajando en un formato previo junto a la CIU y el BID. Mientras que el Consejo de Industria sesionó por primera vez el 14 de agosto y por segunda vez el 16 de septiembre de 2025 (MIEM, 2025).

En cuanto a resultados de proceso, el ministerio informa que hasta junio de 2026 se realizaron una centena de reuniones bilaterales y alrededor de una decena de plenarias, mientras que se han presentado proyectos como los mencionados anteriormente, con avances en normativa, formación, simplificación de trámites y en los regímenes de importación (MIEM, 2026a).

Respecto de los límites, cabe señalar que los núcleos tienen carácter principalmente consultivo, por lo que su incidencia depende de la traducción de las propuestas en decisiones y recursos por parte del Consejo y del MIEM que, además depende en gran medida, de los lineamientos presupuestales asignados por la OPP y las prioridades designadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Según lo consultado, además, existe además, una cierta asimetría en el grado de avance entre sectores, con núcleos que produjeron hojas de ruta detalladas y otros de conformación más reciente. A la fecha de este informe, buena parte de los productos corresponde al orden del diagnóstico y de la propuesta normativa; el documento presentado en julio de 2026 constituye un conjunto de lineamientos y no un plan con medidas ejecutables y evaluables. El

¹³ Bajo persona jurídica de derecho público no estatal, con autonomía técnica, administrativa y bajo contralor y liderazgo del Ministerio de Salud Pública (MSP) con el cometido de regulación, autorizar, controlar y vigilar medicamentos, vacunas, dispositivos médicos y cosméticos.

¹⁴ El Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley en junio de 2026. Consta de 240 artículos organizados en cuatro capítulos: agilización de trámites, facilitación del comercio exterior, promoción de la competencia y reducción del costo de vida, e innovación y aceleración de la inversión. Fue elaborado conjuntamente por el MEF, MIEM, MGAP y MSP con aportes de cámaras empresariales, la academia y sindicatos.

ministerio reconoce, asimismo, la existencia de problemas estructurales en la industria y un contexto de conflictividad y de negociación presupuestal simultáneo al proceso (MIEM, 2025).

PLAN INDUSTRIAL 2050

En la Semana de la Industria que tuvo lugar del 13 al 16 de julio de 2026, el MIEM presentó un documento de lineamientos para la construcción de una Política Industrial con horizonte 2050. El documento fue elaborado por el Grupo de Investigación en Desarrollo del Instituto de Economía de la UdelaR, recoge los lineamientos definidos por el MIEM e incorpora los aportes surgidos de los ámbitos de diálogo del Consejo de Industria y los Núcleos Productivos (MIEM, 2026a; MIEM 2026b). Cabe resaltar, también, que al momento de la elaboración de este informe el plan no ha sido publicado¹⁵ y los contenidos que aquí se desarrollan refieren a la presentación que se realizó en su evento de lanzamiento.

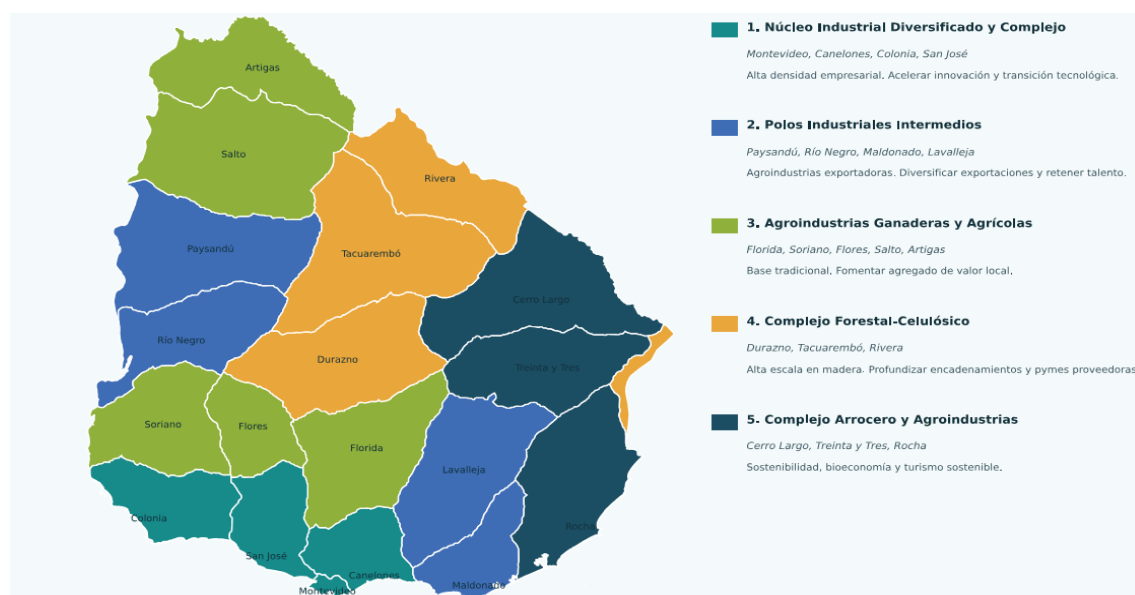
El diagnóstico económico del documento identifica en Uruguay una tendencia a la primarización y sostiene que, entre 2005 y 2024, la industria uruguaya registró un crecimiento heterogéneo y una pérdida estructural de participación en el producto, lo que se puede caracterizar como una desindustrialización prematura. En concordancia, distingue dos dinámicas: un ascenso del primer procesamiento de recursos naturales orientado a la exportación (con la celulosa y los frigoríficos como referencias) y un declive del segundo procesamiento, con pérdida de competitividad en insumos industriales cuya supervivencia queda acotada a bienes protegidos por el mercado interno. La conclusión del diagnóstico es que la competitividad actual descansa principalmente en ventajas comparativas primarias o en el acceso regional mediante insumos importados. Asimismo, identifica algunas fortalezas y debilidades en la institucionalidad vigente para la promoción de la industria en el país, señalando que existen organismos de alta especialización técnica y cierta continuidad de instrumentos de promoción, coexistiendo con limitaciones históricas como la fragmentación institucional, superposición de programas y débil coordinación horizontal. Otra cuestión relevante es el análisis sobre los instrumentos vigentes, identificando que los basados en financiamiento concentran el mayor volumen del apoyo económico, mientras que las áreas de mercados, infraestructura y coordinación registran una cobertura relativa menor (MIEM, 2026b).

Sobre esa base, el documento propone un criterio de priorización sectorial que oriente las acciones del plan, combinando la dimensión tecnológica con el dinamismo de la demanda internacional. A partir de ese criterio, identifica un conjunto de sectores con potencial: la industria química y farmacéutica, los derivados de la celulosa, la maquinaria agrícola como bien de capital con encadenamiento local, y las manufacturas de madera vinculadas a la construcción sostenible. Por último, otro elemento a destacar es que la dimensión territorial ocupa un lugar prioritario. De acuerdo con la presentación, se identifican perfiles regionales productivos, cada uno con un criterio de intervención asociado.

En definitiva, la propuesta articula un potente diagnóstico económico del sector, con criterios de priorización sectorial transversalizados por la dimensión territorial en un mismo marco. Queda por verse, sin embargo, qué tipo de instrumentos y qué dirección adoptará el ministerio para encauzar el desarrollo, especialmente en clave territorial, donde las asimetrías de desarrollo son marcadas; y qué tipo de articulación tendrá con los otros instrumentos en marcha y la Estrategia Nacional de Desarrollo.

¹⁵ Fue publicado el 8 de setiembre, cuando el informe se encontraba en etapa de edición. Será objeto de un número futuro del OBILA sobre coyuntura y políticas de desarrollo productivo.

Figura 2: Perfiles regionales productivos



Fuente: Elaboración OBILA con base MIEM 2026b

BLOQUE 2: PAÍS INDUSTRIAL

A diferencia del Consejo de Industria y los Núcleos Productivos, que constituyen espacios esencialmente de conducción estatal, aunque en alianza con actores organizados, País Industrial nace estrictamente desde la sociedad civil organizada. Es un proyecto diseñado y ejecutado en conjunto por el Instituto Cuesta Duarte (ICD), en representación de la central sindical única de Uruguay (PIT-CNT) y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU). Se destaca por ser la primera experiencia de articulación y ejecución conjunta entre trabajadores y empresas del sector, un rasgo que la propia iniciativa sitúa en el centro de su identidad. Ha sido declarada de interés por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Organización Internacional del Trabajo.

El diagnóstico que la fundamenta es un cuadro de estancamiento industrial ya reseñado y la necesidad de que los propios actores puedan aportar su visión de la industria y plasmarla en iniciativas de política concretas. De acuerdo con lo consultado, sus principales actividades proponen: (i) relevar las necesidades de capacitación de empresas y trabajadores industriales en base a las tendencias tecno-productivas; (ii) instalar un foro de expertos en industria que aporte a la construcción de la agenda de política industrial; (iii) realizar estudios y formular propuestas por región orientadas al equilibrio territorial del país; (iv) analizar la complementariedad productiva regional en un conjunto de sectores definidos como estratégicos; (v) caracterizar la innovación industrial y aportar insumos para el diseño de instrumentos públicos de fomento; y (vi) promover instancias de formación y participación de los trabajadores industriales en la política del sector (ICD y CIU, 2025).

Al momento de este informe, la iniciativa lleva cinco meses de desarrollo y ha tenido algunas presentaciones públicas en eventos de temática industrial. Se presenta como prometedora por desarrollarse por parte de los actores sociales y productivos y generar una colaboración más allá de sus intereses inmediatos y antagónicos.

DIÁLOGO POR UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO

El 22 de abril de 2026, el actual gobierno de Uruguay lanzó el Diálogo por una Estrategia Nacional de Desarrollo (ESTRATEGIA). Esta iniciativa tiene algunos antecedentes claros. El de más larga data es el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que lideró la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en la década de 1960. Una segunda iniciativa fue la Estrategia Uruguay III Siglo, un ejercicio prospectivo que abarcó unos 40 sectores productivos y diferentes dimensiones de la economía internacional y regional hacia 2030. El intento más cercano ocurrió durante el segundo período de gobierno de Tabaré Vázquez. Sobre el final del período, en 2019, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) publicó el documento Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050. Sin embargo, el contenido del documento no se materializó en acciones, ya que no fue tomado en consideración por el gobierno de la Coalición Republicana que gobernó el país a partir de marzo de 2020.

Sin embargo, cabe destacar una diferencia central de esta estrategia: nace de una demanda surgida desde la Confederación de Cámaras Empresariales (CCE) y la central sindical PIT-CNT, que elevan la propuesta a la OPP. Paralelamente, la Ley de Presupuesto¹⁶ de 2025 le encomendó a la OPP la convocatoria de un diálogo por una estrategia de desarrollo. La elaboración de la estrategia nace de algunos acuerdos iniciales, se enfoca en la necesidad de acuerdos de largo plazo y pone énfasis en su implementación y concreción en el mediano y corto plazo. Su gobernanza refleja su afán por buscar acuerdos multinivel y multiactor. Está compuesta por un Comité Ejecutivo que cuenta con representantes de los trabajadores, del empresariado, de la academia y del Estado. Además, existe un Comité estratégico compuesto por integrantes del Comité Ejecutivo, representantes del Parlamento, del Congreso de Intendentes, de organismos internacionales y de actores de la sociedad civil organizada. Asimismo, se abrió con una convocatoria a propuestas de notas de política a ser consideradas en la elaboración de la estrategia y con un espacio de aportes de la ciudadanía a partir de una plataforma digital de participación.

El objetivo de esta ESTRATEGIA es la mejora sostenida del bienestar de la población mediante el fortalecimiento de las capacidades productivas, tecnológicas y humanas del país. En este sentido, la ESTRATEGIA consta de 3 líneas centrales: competitividad, productividad y sostenibilidad, tanto social como ambiental. La ESTRATEGIA, aún en etapa de diseño, se basa en la metodología de políticas orientadas por misiones (Mazzucato y Penna, 2020)¹⁷. Se pretende identificar un conjunto de misiones de corto, mediano y largo plazo hacia el final del año, para comenzar su ejecución en 2027.

No se profundizará en los contenidos de las consultorías por no ser la ESTRATEGIA el cometido central de este informe. Sin embargo, vale la pena aclarar que son un insumo técnico para la elaboración de la estrategia y también mencionar algunas características de los resultados de las consultorías, incluidas además en la presentación inicial del diagnóstico de Caetano Penna. En primer lugar, la necesidad de priorizar la verticalidad por sobre la horizontalidad, es decir, priorizar sectores para conducir la transformación. En segundo lugar, la premisa de hacerlo a partir de capacidades ya existentes. Por último, la necesidad de coordinar políticas, instituciones y actores para transformar ese potencial en una estrategia sostenida a largo plazo.

¹⁶ Ley 20446, artículo 66.

¹⁷ Caetano Penna fue contratado como consultor estratégico-metodológico para el diseño inicial de la estrategia.

REFLEXIONES FINALES

Gran parte de este reciente impulso por la política industrial en Uruguay y la elaboración de una ESTRATEGIA poco tiene de novedoso. La gobernanza es muy similar a las iniciativas del primer ciclo progresista en Uruguay (2005-2019) y la priorización de sectores tampoco es una innovación. Si bien se explicita la necesidad de conducir la transformación mediante políticas verticales y se constata que las políticas horizontales no fueron suficientes, aún no es evidente en qué medida este rediseño resuelve, o al menos anticipa los problemas evidenciados en las experiencias anteriores. De hecho, las políticas industriales durante el anterior ciclo progresista también planteaban la priorización de sectores, pero en la práctica tuvieron un desarrollo limitado y fue mayor la relevancia de las políticas de tipo horizontal, como la Ley de Inversiones o la Ley de Zonas Francas, centradas principalmente en exoneraciones impositivas sobre la renta. Lo anterior tendió a favorecer a los sectores ya rentables, sin modificar las condiciones de aquellos con desventajas comparativas iniciales (Bianchi e Isabella, 2024). Estas políticas horizontales siguen vigentes, por lo cual el riesgo de transitar el mismo camino es latente.

La revisión de literatura identificó algunas limitaciones que deben ser tenidas en cuenta, como la falta de institucionalización formal de los consejos (hoy núcleos), la dependencia de los recursos del ministerio, la débil coordinación con otros ministerios y el carácter no vinculante de sus decisiones (Bianchi et al., 2018). Dado que, a la fecha de este informe, sus acciones se ubican en el plano del diagnóstico y de la propuesta normativa, aún no es posible determinar si el actual esquema modifica esas condiciones o, en cambio, puede reproducir sus limitaciones.

De forma independiente a lo anterior, se presenta el desafío de construir efectivamente consensos. Si bien tanto el Consejo de Industria como los Núcleos Productivos cuentan con la participación de empresas y trabajadores, en qué grado tendrán incidencia la sociedad civil organizada y el sistema político en su conjunto, no queda claro. Hasta el momento, ningún referente político de primera línea de la oposición ha participado de las actividades oficiales en torno a los planes descritos en las páginas anteriores con alguna marcada excepción de individuos que se desprenden del lineamiento general. Además, Rodrigo Arim, director de la OPP, señalaba que la oposición no está haciendo aportes claros a la agenda de discusión política y que intenta desacreditar lo que el gobierno va logrando¹⁸. Esto forma parte de un ambiente político de mayor confrontación, que dificulta la posibilidad de construir políticas de Estado.

Caetano Penna señalaba en su presentación de la ESTRATEGIA que Uruguay tiene una reciente experiencia de éxito en políticas orientadas por misiones –aunque no existía ese concepto aún– en la [Política Energética 2005-2030](#), que permitió la exitosa transformación de la matriz energética primaria de Uruguay hacia fuentes renovables en un 98% para el 2017. De hecho, Bertola et al. (2018) la señalan “*como uno de los éxitos en materia de diseño e implementación de una política de Estado*” (p. 116) en la historia reciente del país. Tanto el consultor como los autores resaltan la importancia del acuerdo multipartidario firmado en 2010 para avanzar en esta dirección.

Diversos referentes académicos se han pronunciado en los últimos meses sobre la capacidad del país para generar acuerdos de largo plazo. Carlos Bianchi, investigador del Instituto de Economía de la UdelaR, expresó que existe cierto pragmatismo de corto plazo entre organizaciones, partidos y gobierno, y señaló la ausencia de “coaliciones

¹⁸ Arim, R. (2026). Entrevista, la diaria 4 de 2026. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2026/4/arim-la-agenda-sustantiva-de-discusion-politica-la-esta-construyendo-el-gobierno-no-hay-aportes-claros-de-la-oposicion/>

de apoyo sostenidas” que considera necesarias.¹⁹ En una línea similar, Gerardo Caetano, del Instituto de Ciencia Política de la UdelaR, sostiene que Uruguay carece de un “relato de futuro” y de una mirada de largo plazo en un contexto de revolución científico-tecnológica.²⁰ Luis Bértola coincide en el diagnóstico sobre la persistencia de problemas estructurales, aunque se muestra más optimista respecto de la posibilidad de que la ESTRATEGIA contribuya a gestar “una cultura optimista de la transformación”.²¹ De esta manera, los tres convergen en señalar que el principal desafío radica en la capacidad de construir una visión compartida de futuro que permita sostener transformaciones de largo plazo y no solo en la definición de políticas.

Para terminar, cabe señalar también algunos elementos favorables que podrían dotar de un nuevo sentido a la política industrial. La propia existencia de “País Industrial” supone un cierto grado de maduración de las capacidades de los actores colectivos para participar activamente y de generar aportes sustantivos en materia de política industrial. En el mismo sentido, la incorporación de la academia a los Núcleos Productivos desde su instalación sugiere una ampliación de los actores y perspectivas que intervienen en estos ámbitos de diálogo. A esto se suma que la ESTRATEGIA surge también a partir de una propuesta de la sociedad civil organizada.

En definitiva, aunque no pueda afirmarse que Uruguay esté transitando hacia un camino completamente nuevo en materia de política industrial, este último elemento da cuenta de una acumulación de capacidades y de ciertas transformaciones en las formas de participación de los actores directamente involucrados. Resta por definirse, sin embargo, si esto alcanza para que la política industrial pueda constituirse efectivamente como una política de Estado con propósito de transformación estructural y con amplio consenso político y social. Aquí yace el mayor desafío.

REFERENCIAS

- Bértola, L. (Coord.) (2018). *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay* (Informes técnicos, N.º 11). OIT Lima.
- Bértola, L., y Lara, C. (2017). Política industrial en el ciclo de los commodities en Uruguay. En *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (pp. 411–459). CEPAL.
- Bianchi, C., Fuentes, G., y Pittaluga, L. (2018). The capacity required by innovation and structural change policies in Uruguay. En J. Cornick, E. Dal Bó, E. Fernández-Arias, G. Rivas y E. Stein (Eds.), *Building Capabilities for Productive Development* (pp. 81–114). Inter-American Development Bank.
- Bianchi, C., y Isabella, F. (2024). Crecimiento inclusivo sin cambio estructural: Políticas públicas en Uruguay, 2005–2019. En J. Sutz & I. Bortagaray (Eds.), *Desarrollo, ciencia, tecnología, innovación y sus interacciones: Perspectivas y propuestas diversas*. Editorial Fin de Siglo.
- Instituto Cuesta Duarte y Cámara de Industrias del Uruguay. (ICD y CIU) (2025). Fortalecimiento del sector industrial bajo un modelo de diálogo social tripartito [Documento de proyecto no publicado].
- La Diaria. (2026, abril). *Arim: “La agenda sustantiva de discusión política la está construyendo el gobierno; no hay aportes claros de la oposición”*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2026/4/arim-la-agenda-sustantiva-de-discusion-politica-la-esta-construyendo-el-gobierno-no-hay-aportes-claros-de-la-oposicion/>
- La Diaria. (2026, agosto). *Gerardo Caetano: Uruguay carece de un relato de futuro y de voluntad política para impulsar la innovación*. <https://ladiaria.com.uy/futuro/articulo/2026/8/gerardo-caetano-uruguay-carece-de-un-relato-de-futuro-y-de-voluntad-politica-para-impulsar-la-innovacion/>
- La Diaria. (2026, junio). *Carlos Bianchi: “En Uruguay hay un relato escéptico sobre el futuro y falta una coalición que impulse una transformación”*. <https://ladiaria.com.uy/futuro/articulo/2026/6/carlos-bianchi-en-uruguay-hay-un-relato-esceptico-sobre-el-futuro-y-falta-una-coalicion-que-impulse-una-transformacion/>
- La Diaria. (2026, junio). *La estrategia nacional de desarrollo: Una oportunidad para gestar una cultura del cambio*. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2026/6/la-estrategia-nacional-de-desarrollo-una-oportunidad-para-gestar-una-cultura-del-cambio/>
- Mazzucato, M., y Penna, C. (2020). *La era de las misiones: ¿Cómo abordar los desafíos sociales mediante políticas de innovación orientadas por misiones en América Latina y el Caribe?* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002828>

¹⁹ Bianchi, C. (2026). Entrevista, la diaria, 6 de 2026. <https://ladiaria.com.uy/futuro/articulo/2026/6/carlos-bianchi-en-uruguay-hay-un-relato-esceptico-sobre-el-futuro-y-falta-una-coalicion-que-impulse-una-transformacion/>

²⁰ Caetano, G. (2026). Entrevista, la diaria, 8 de 2026. <https://ladiaria.com.uy/futuro/articulo/2026/8/gerardo-caetano-uruguay-carece-de-un-relato-de-futuro-y-de-voluntad-politica-para-impulsar-la-innovacion/>

²¹ Bértola, L. (2026). La Estrategia Nacional de Desarrollo: una oportunidad para gestar una cultura del cambio, la diaria, 6 de 2026. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2026/6/la-estrategia-nacional-de-desarrollo-una-oportunidad-para-gestar-una-cultura-del-cambio/>

Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). (2025, 29 de julio). *Lanzamiento del Consejo de Industria y los Núcleos Productivos* [Versión taquigráfica del acto].

Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM). (2026a). *¿Qué es el Consejo de Industria?; Presentación de los Núcleos Productivos ante el Consejo de Industria; Sesión del Consejo de Industria del 7 de julio de 2026*. <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/>

Ministerio de Industria, Energía y Minería. (MIEM). (2026b). *Presentación del Plan Industrial: Uruguay 2050* [Presentación]. <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/noticias/miem-presento-lineamientos-para-diseno-politica-industrial-hacia-2050>

Ministerio de Industria, Energía y Minería. (s. f.). *Política energética*. <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/politicas-y-gestion/politica-energetica>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). (s. f.). *Estrategia Nacional de Desarrollo*. <https://www.opp.gub.uy/es/estrategia-nacional-de-desarrollo>

Páginas web consultadas y notas de prensa

Pittaluga, L. (2015, febrero). *La política industrial en Uruguay (2005–2015): Los Consejos Sectoriales organizados por el Gabinete Productivo* [Nota técnica]. Ministerio de Industria, Energía y Minería.

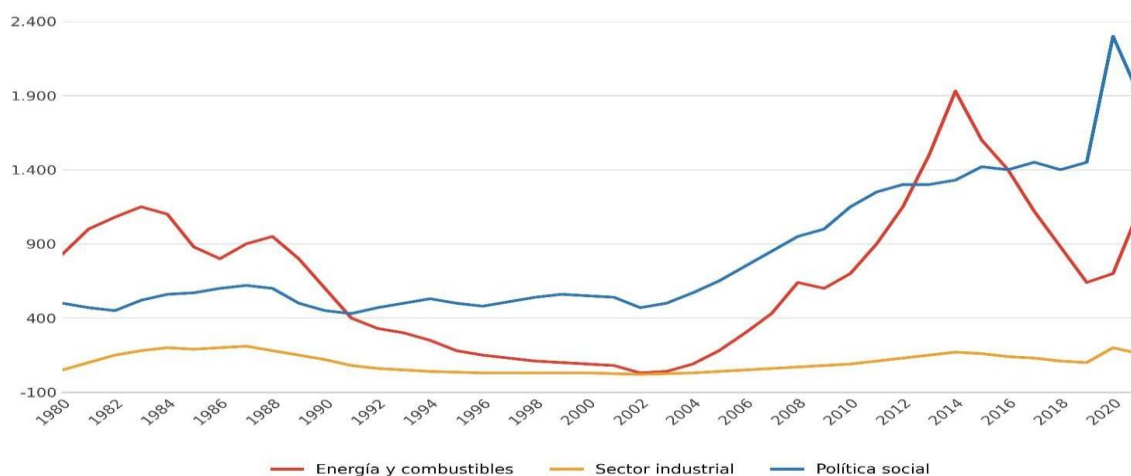
LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LA ARGENTINA RECIENTE: UN BALANCE CUALITATIVO

Buena parte de la discusión sobre la política industrial argentina puede sintetizarse en el concepto de capas geológicas, formulado por Baruj y Porta (2006) para describir un rasgo distintivo de la trayectoria nacional. A diferencia de las experiencias asiáticas de industrialización tardía, donde los instrumentos de promoción eran reemplazados una vez cumplidos sus objetivos o discontinuados cuando no alcanzaban los resultados esperados, en la Argentina estos tendieron a acumularse a lo largo del tiempo sin objetivos claramente definidos y medibles, sin mecanismos sistemáticos de monitoreo y evaluación, sin contraprestaciones explícitas por parte del sector privado y sin un organismo estatal encargado de coordinar su administración y seguimiento.

Una primera característica ha sido que el gasto público destinado a políticas industriales y de desarrollo productivo resulta relativamente reducido y ha permanecido estancado a lo largo del siglo XXI, en comparación con otros componentes del gasto estatal como la política social y los subsidios energéticos, lo cual ya dice mucho acerca de la escasa importancia que han tenido estas políticas con respecto a otras prioridades (gráfico 1).

En segundo lugar, una proporción significativa de esos pocos recursos continúa concentrándose en un conjunto limitado de instrumentos, y se basan principalmente en exenciones impositivas más que en gastos directos por parte del Estado. Estos mecanismos han perdurado a través de sucesivos modelos de política económica que más arriba se referenciaron como “capas geológicas”. Estos sobrevivieron tanto a la apertura comercial y financiera con un tipo de cambio real apreciado durante la década de 1990 como al esquema de tipo de cambio real alto, competitivo y estable de los años 2000; al endurecimiento de los controles al comercio exterior durante los primeros años de la década de 2010; y a la posterior apertura económica impulsada por el gobierno de Cambiemos (2015-2019). Del mismo modo, estos instrumentos también han persistido bajo las dos administraciones más recientes, pese a sostener enfoques marcadamente contrapuestos: desde la perspectiva orientada por misiones del Frente de Todos (2019-2023) hasta la premisa de La Libertad Avanza (2023-) de que «la mejor política industrial es no tenerla».

Gráfico 1. Gasto público consolidado en servicios económicos y política social, 1980-2021 (miles de millones de pesos constantes a precios de 2021).



Nota: no incluye exenciones impositivas.

Fuente: Kulfas (2024).

LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN LAS PRIMERAS DOS DÉCADAS DEL SIGLO XXI

Una pregunta relevante para el caso argentino es si, tras la crisis de 2001-2002 y el abandono del paradigma del Consenso de Washington —que postulaba, precisamente, que «la mejor política industrial es no tenerla»—, llegó a implementarse una política industrial tal como se definió al comienzo del informe durante el siglo XXI o si, por el contrario, las intervenciones estatales se limitaron a políticas de desarrollo productivo compatibles con la estructura productiva preexistente, al funcionamiento de las variables macroeconómicas o, simplemente, a la continuidad de regímenes de promoción heredados que persistieron por inercia institucional, con escasa articulación con la estrategia de desarrollo y las transformaciones de la estructura productiva.

La respuesta es matizada. Hubo un aumento real del esfuerzo fiscal; los recursos fiscales y financieros asignados directa o indirectamente a la industria pasaron de un promedio de 0,9% del PBI en 2004-2006 a 1,4% en 2010-2013. Hubo sofisticación de instrumentos: los apoyos a las capacidades tecnológicas de las firmas canalizados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica crecieron del 2,4% al 3,5% del total de recursos, con un pasaje genuino de instrumentos horizontales a instrumentos por tecnología transversal (software, biotecnología, nanotecnología) y por aglomerado productivo, y casos de aprendizaje institucional acumulado como el clúster de maquinaria agrícola del centro del país. Hubo, hacia el final, un embrión de política orientada por misiones, como los aportes del Tesoro a empresas estatales para proyectos estructurantes en los sectores satelital, nuclear y de defensa, que pasaron del 0,01% al 0,14% del PBI, cerca del 10% del total de recursos orientados a la industria (Lavarello y Sarabia, 2015).

Sin embargo, el principal instrumento que operó sobre los incentivos desafiando las ventajas comparativas no fue un instrumento de política industrial, sino de política macroeconómica, como el esquema de derechos de exportación diferenciales, que gravaba menos a las manufacturas de origen industrial que a las actividades primarias y agroindustriales. Fue, junto al tipo de cambio real alto y al impulso a la demanda efectiva, lo que explica la recuperación de la participación manufacturera en el producto —del 18,5% promedio en 1995-2000 al 21,7%

promedio en 2003-2012—. Esto significa que el motor de la reindustrialización de la década fue exógeno al sistema de promoción industrial propiamente dicho, y por lo tanto tan reversible como una decisión de política cambiaria y tributaria.

En la política productiva o industrial propiamente dicha, las capas más antiguas continuaron absorbiendo el grueso de los recursos. Los incentivos fiscales horizontales se mantuvieron como el principal mecanismo de apoyo, en torno al 0,6% del PBI. Las desgravaciones y los diferimientos impositivos asociados a los regímenes de promoción regional vigentes desde los ochenta continuaron siendo el instrumento dominante en términos de recursos comprometidos. El caso emblemático es el régimen de Tierra del Fuego (Ley 19640), que arrastra desde su creación problemas de diseño e implementación asociados a un monitoreo institucional débil. A su lado, el régimen automotriz de los noventa, que resultó funcional a la adecuación de las filiales locales a las estrategias de sus casas matrices, con requisitos de integración nacional inferiores a los que las propias terminales ya cumplían en la práctica, y con una protección arancelaria efectivamente negativa para el autopartismo. Los incentivos fiscales agregados en los 2000 para reparar ese daño no lo consiguieron. El régimen de promoción de bienes de capital, informática, telecomunicaciones y maquinaria agrícola, creado en el período, tuvo escasa efectividad precisamente porque el subsidio no se acompañó de requisitos de desempeño ni de mecanismos de monitoreo.

Se puede concluir que se trató de un regreso «incompleto y transitorio». Incompleto porque los avances en capacidades tecnológicas, financiamiento y mecanismos de selección nunca fueron acompañados por una instancia jerárquica superior de implementación que alineara instrumentos en función de metas. Los dos ejercicios de planificación del período lo ilustran: el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI) (2011) fue participativo, pero abarcó la totalidad de las cadenas manufactureras, sin priorización real, y con una desproporción manifiesta entre la ambición declarada y los recursos afectados; el éxito de cada mesa de implementación terminó dependiendo menos de la estrategia que de la fortaleza institucional del actor privado sectorial. El plan Argentina Innovadora 2020 del MINCYT fue más selectivo —35 núcleos socio-productivos estratégicos—, pero quedó desarticulado del PEI y de los desarrollos estatales en satélites y defensa (Lavarello y Sarabia, 2015).

Durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), la política productiva combinó un discurso favorable a la apertura y a la especialización en recursos naturales con una política industrial orientada, explícita o implícitamente, a la contracción de buena parte de la manufactura. El Plan Productivo Nacional del gobierno de Mauricio Macri clasificó sectores según su competitividad y planteó la reconversión de los considerados sensibles o latentes, mientras que las políticas horizontales desplazaron instrumentos orientados al desarrollo de capacidades tecnológicas e industriales. Aunque se incorporaron algunas políticas verticales y se mantuvieron los principales regímenes de promoción heredados, se desarticulaban capacidades nuevas mediante el recorte de la inversión en I+D, la paralización de proyectos tecnológicos y la reducción del crédito productivo.

Resulta significativo, además, el modo en que ingresaron esas políticas verticales a contramano del discurso oficial. La ley de fortalecimiento del autopartismo, la Ley de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores (27437) y la Ley Pyme (27264) fueron impulsadas desde áreas del Ministerio de Producción —la Secretaría de Industria y la Secretaría PyME— integradas por funcionarios provenientes de la Unión Industrial Argentina. El dato es relevante porque muestra que la continuidad promocional no opera solamente como inercia normativa abstracta, sino a través de la composición concreta de las agencias que administran los instrumentos: allí donde el enraizamiento con el sector privado no está acompañado de autonomía estatal, la orientación general del programa económico cede ante la representación sectorial. Así, Cambiemos no interrumpió la lógica acumulativa de la política industrial

argentina, sino que la reprodujo selectivamente: desmontó las políticas orientadas a construir nuevas capacidades, mientras preservó buena parte de los regímenes promocionales heredados (Schteingart y Tavosnanska, 2021).

EL FRENTE DE TODOS Y EL PLAN ARGENTINA PRODUCTIVA 2030

El gobierno de Alberto Fernández produjo el documento de planificación industrial más elaborado de las últimas décadas, y lo hizo en un contexto global donde la política industrial había vuelto en los hechos y en la teoría académica (Barranquero, 2025). El Plan Argentina Productiva 2030 adaptó explícitamente el enfoque de políticas orientadas por misiones de Mariana Mazzucato y se estructuró en once misiones: duplicar exportaciones, economía verde, salud, movilidad del futuro, defensa y seguridad, alimentos, digitalización, minería, modernización de sectores tradicionales, encadenamientos a partir del sector primario y turismo. Las metas eran explícitas y cuantificadas: duplicación de exportaciones, más de 3,5 millones de puestos formales privados, más de 100.000 empresas nuevas, reducción de la pobreza a la mitad y del desempleo por debajo del 5% hacia 2030.

Que hoy nadie lo mencione no se explica solamente por el resultado electoral de 2023. Se explica por tres rasgos que el propio marco analítico de la sección anterior permite anticipar. Primero, el problema de la jerarquía: el Plan fue elaborado por la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y aprobado por resolución. No tuvo rango de ley, no tuvo un presupuesto plurianual propio, no tuvo autoridad sobre las áreas que administraban los instrumentos que pretendía coordinar —comercio exterior, tributación, crédito, ciencia y tecnología— y no tuvo mecanismo alguno de exigibilidad. Segundo, el problema del momento: un plan de misiones es un compromiso plurianual que exige credibilidad intertemporal; pide a las firmas que inviertan hoy contra la promesa estatal de sostener la orientación durante una década. Presentado en su versión completa en 2023, último año de mandato, con restricción externa aguda y sequía, no podía generar esa credibilidad. Tercero, y decisivo, el problema de la relación entre el plan y el núcleo promocional existente: el Plan no proponía revisar los regímenes que absorbían el grueso del gasto tributario dirigido a la producción; se los daba por dados. Mientras se redactaban las once misiones, la misma administración prorrogó por decreto los derechos y obligaciones del régimen industrial fueguino hasta el 31 de diciembre de 2038 (Decreto 727/2021) y prorrogó el subrégimen textil hasta 2028 (Decreto 594/2023).

EL RETORNO DE UN VIEJO AXIOMA: «LA MEJOR POLÍTICA INDUSTRIAL ES NO TENERLA» (2023-2026)

La gestión iniciada en diciembre de 2023 hizo del rechazo a la política industrial un principio explícito, y el desmantelamiento institucional fue rápido. Ya en el primer trimestre de 2024, la ejecución presupuestaria mostraba caídas reales interanuales del orden del 84% en la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y del 21% en el INTI, según relevamientos del CEPA (2024). El Decreto 339/2025 derogó más de una docena de artículos de las leyes 24467 y 25872, eliminando el sistema de información MIPyME, las agencias regionales de desarrollo productivo y programas de certificación de calidad, apoyo tecnológico, exportación y formación gerencial, por considerarlos «ineficientes, discrecionales». En agosto de 2025 se reordenaron y perdieron jerarquía organismos como la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría Pyme, Emprendedores y Economía del Conocimiento, absorbidas por la Secretaría de Coordinación de Producción; el Decreto 146/2026 volvió a reordenar el área.

En cuanto a las capas geológicas, considérese, por ejemplo, el caso de Tierra del Fuego. El régimen no fue derogado ni su horizonte 2038 revisado: ocurrió lo contrario. El Decreto 333/2025 redujo el impuesto interno a celulares, televisores y aires acondicionados importados del 19% al 9,5% y lo llevó a 0% para los fabricados en la isla bajo la Ley 19640, mientras eliminaba en dos etapas el arancel de importación de celulares hasta llegar a 0% en enero de 2026. Y en enero de 2026 la Resolución 20/2026 de la Secretaría de Industria y Comercio redujo a 0% el aporte al FAMP (Fondo de Ampliación de la Matriz Productiva Fuegoína), es decir, eliminó la única contraprestación que el régimen había incorporado en cincuenta años. Un gobierno que suprimió por ineficientes las agencias regionales de desarrollo productivo eliminó también el fondo destinado a diversificar la matriz productiva fueguina, financiado no con impuestos generales, sino con una fracción del propio beneficio de los promocionados.

A esto se agrega la novedad más significativa del período, que no es la ausencia de política, sino una nueva capa geológica. El Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI), creado por la Ley 27742, apuntando a grandes proyectos de inversión localizados en el sector primario de la economía, especialmente minería y energía. El mismo ofrece a proyectos superiores a los 200 millones de dólares estabilidad tributaria, cambiaria y aduanera por treinta años, alícuota reducida del impuesto a las ganancias, amortización acelerada y libre disponibilidad progresiva de divisas. Es, por diseño, el instrumento más selectivo, más generoso y más difícil de revertir del sistema promocional argentino: sus beneficios son derechos adquiridos oponibles al Estado por tres décadas. Su plazo de adhesión fue prorrogado hasta el 8 de julio de 2027 por el Decreto 105/2026, que además incorporó nuevos desarrollos de hidrocarburos costa adentro con un piso de 600 millones de dólares.

Según el Observatorio RIGI (2026), entre 2024 y mayo de 2026 se presentaron 36 proyectos por más de 106.000 millones de dólares, de los cuales 30 correspondían exclusivamente a minería (20) e hidrocarburos (10); dentro de la minería, el cobre concentraba el 65,7% de los montos y el litio el 30%. A comienzos de agosto de 2026, el Gobierno informaba 21 proyectos aprobados por 46.700 millones de dólares.

La discusión sobre si el RIGI atraerá o no las inversiones prometidas es legítima y está abierta. Lo que no está en discusión es su dirección: es un régimen que refuerza la especialización en recursos naturales, exactamente el resultado que Lavarello y Sarabia (2015) identificaban como el desenlace previsible de un sistema sin unidad de comando en un país donde los sectores primarios conservan poder de veto. La diferencia es que ahora ese resultado no es un efecto no deseado de la inercia institucional, sino el objetivo declarado.

Paralelamente, el RIGI, tal como está diseñado, no apunta a desarrollar una industrialización ligada al desarrollo vinculado al sector primario y tiende a concentrarse en zonas geográficas alejadas de los grandes centros urbanos del país, donde el problema de la destrucción del empleo industrial es una de las grandes problemáticas señaladas por CEHEAL (2026) de la presente administración presidencial.

REFLEXIONES FINALES

Estos pocos regímenes de promoción industrial, más los nuevos orientados al sector primario que se les suman, siguen teniendo un peso cuantioso sin que ello se traduzca en una transformación de la estructura productiva. El Presupuesto 2026 estimó los gastos tributarios en \$35,3 billones, equivalentes al 3,42% del PBI, de los cuales cerca de \$4,8 billones (0,46% del PIB) corresponden específicamente a beneficios otorgados en regímenes de promoción económica. Para poner esa cifra en perspectiva, Arza y López (2024) estimaron que el gasto total en políticas productivas entre 2021 y 2022 había girado en torno al 1% del PIB. Con los recaudos que impone

comparar años y categorías distintos —ingresos resignados por vía tributaria frente a gasto presupuestariamente asignable—, el orden de magnitud es determinante: aproximadamente la mitad del esfuerzo público en política productiva no consiste en recursos dirigidos a una estrategia, sino en ingresos que el Estado deja de percibir en el marco de regímenes preexistentes.

Cabe agregar que esa cifra subestima el compromiso efectivo. Los beneficios del RIGI se devengarán a lo largo de treinta años y no están todavía reflejados en el gasto tributario proyectado, de modo que el peso fiscal del sistema promocional es hoy mayor de lo que muestran las estimaciones disponibles, y lo será crecientemente en los próximos ejercicios.

Es posible ahora volver sobre la pregunta planteada en el apartado 2. En ninguno de los períodos analizados llegó a configurarse una política industrial en sentido estricto, entendida como un conjunto coordinado de acciones selectivas sobre capacidades e incentivos orientado a transformar las ventajas comparativas. Lo que hubo fue una combinación de tres elementos: políticas de desarrollo productivo de alcance horizontal, compatibles con la especialización vigente; instrumentos macroeconómicos que, cuando favorecieron a la industria, lo hicieron de manera exógena al sistema de promoción y resultaron por ello fácilmente reversibles; y un núcleo de regímenes heredados que absorbió de modo persistente el grueso de los recursos, sin objetivos verificables ni contraprestaciones exigibles. Los sucesivos intentos de planificación —el PEI 2020, Argentina Innovadora 2020, Argentina Productiva 2030— fracasaron menos por su diseño conceptual que por carecer de jerarquía institucional para disciplinar ese núcleo, al que en todos los casos dieron por dado.

REFERENCIAS

- Arza, V., & López, E. (2024). Políticas de desarrollo productivo en Argentina: Estrategias e instrumentos en la pospandemia. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 64(243), 77–109. <https://doi.org/10.59339/de.v64i243.701>
- Barranquero, I. (2025). La política que debe ser nombrada. Un aborda-je teórico-metodológico para (re)pensar la política industrial en el siglo XXI. (No. 104; Serie Documentos de Trabajo del IIEP, pp. 1–64). <https://ojs.economicas.uba.ar/DT-IIEP/issue/view/53>
- Baruj, G. y Porta, F. (2006). «Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur», Documento de Proyecto N° 93, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEHEAL (2026). Coyuntura Industrial Latinoamericana. Serie Documentos de trabajos del CEHEAL (6). <https://ceheal.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/DT-N%C2%B0-6.-Coyuntura-industrial-latinoamericana-1.pdf>
- CEPA (2024). La política anti industrial del gobierno de Milei: implicancias del Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones en la Ley Bases. Informes del CEPA (508). <https://centrocepa.com.ar/documentos/informes/508-la-politica-anti-industrial-del-gobierno-de-milei-implicancias-del-regimen-de-incentivos-para-grandes-inversiones-en-la-ley-bases>
- Kulfas, M. (2024). El eterno resplandor de una Argentina sin recuerdos. Argentina en un nuevo periodo presidencial y una nueva crisis económica. Fundación Carolina. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT93>
- Lavarello, P., & Sarabia, M. (2015). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000 (No. 45; Serie Estudios y Perspectivas, pp. 1–98). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/39886>
- Observatorio RIGI (2026). El RIGI avanza, ¿Y la Argentina? Una lupa sobre sus privilegios. (Boletín N°2). <https://observatoriorigi.org/boletin-2026/>
- Schteingart, D., & Tavosnanska, A. (2021). Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2016-2020). En M. Rougier (Ed.), *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)* (pp. 383–348). Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

INDUSTRIA Y POLÍTICA PRODUCTIVA EN COSTA RICA

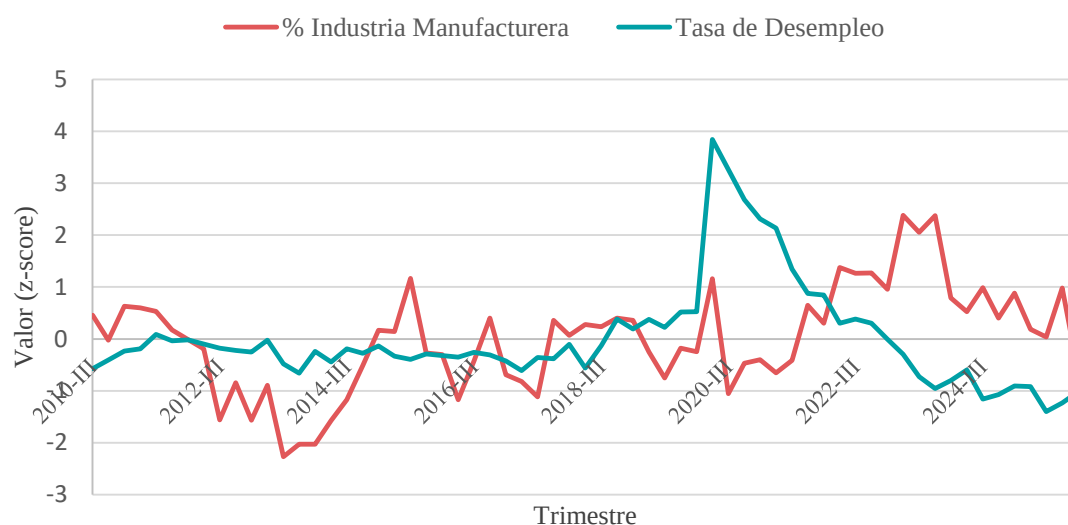
En los últimos años, distintos países de América Latina han retomado, con matices, el uso de políticas industriales explícitas para impulsar procesos de transformación productiva. Costa Rica no es la excepción, dado que, aunque su modelo de desarrollo se ha construido históricamente sobre la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera directa, el país exhibe hoy un entramado de planes, estrategias e incentivos dirigidos a sostener y diversificar su aparato manufacturero, en un contexto de creciente incertidumbre comercial internacional.

En este sentido, se presenta un panorama general de la coyuntura industrial costarricense a partir de tres niveles de análisis. En primer lugar, se presentan los indicadores generales de la manufactura nacional (producción, exportaciones, inversión extranjera y empleo) con un análisis estadístico propio que evalúa la relación entre el peso de la manufactura en el empleo y la tasa de desempleo. En segundo lugar, se desagrega el aporte fiscal y productivo del sector, poniendo especial atención en la tensión entre el peso económico del régimen de zonas francas y su contribución tributaria real, así como en el papel de dos actividades ancla: los dispositivos médicos y la agroindustria. Finalmente, se examinan las políticas industriales vigentes, desde el marco general del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública hasta el caso más ilustrativo del retorno de la política industrial en sentido estricto (la Hoja de Ruta para el Fortalecimiento del Ecosistema de Semiconductores).

INDICADORES GENERALES

La industria manufacturera costarricense atraviesa una etapa de expansión sostenida; tras el fuerte rebote de 2021, su producción se ha normalizado, pero las exportaciones industriales han crecido de US\$10.862 millones en 2021 a US\$18.365 millones en 2025, representando más del 80% de todo lo exportado por el país, lo que identifica a la manufactura como el principal motor exportador y receptor de inversión extranjera directa, mayoritariamente bajo el régimen de zonas francas. Su repercusión dentro del crecimiento económico nacional ha aumentado en los últimos cinco años, como bien reflejan las estadísticas, lo cual repercute, dependiendo de la ventana temporal, directamente en el empleo del país.

Figura 1. Series de tiempo estandarizadas del porcentaje de industria manufacturera y tasa de desempleo. 2010–2025

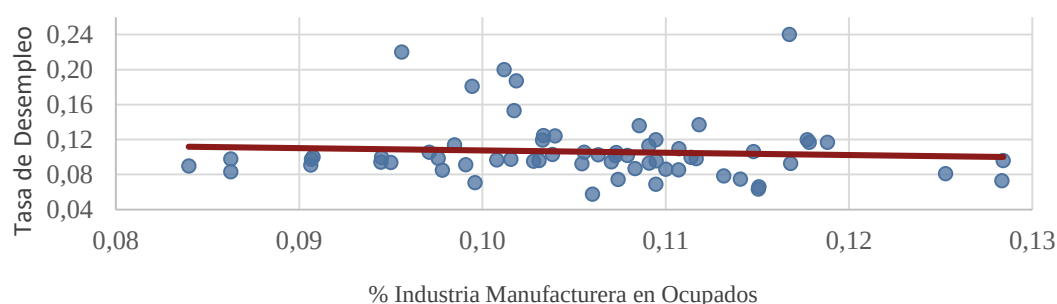


Fuente: elaboración OBILA. Gráfico propio con datos extraídos del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Al estandarizar ambas series para compararlas en una misma escala, se observa que no se mueven de forma consistente a lo largo del tiempo. Durante el impacto económico de la pandemia de 2020, ambas variables reaccionan en la misma dirección; luego, la tasa de desempleo se dispara mientras el peso de la manufactura en el empleo cae levemente. Sin embargo, entre 2023 y 2025, el patrón se invierte: el peso de la manufactura en el empleo aumenta mientras el desempleo descende, lo que evidencia que la relación entre ambas variables depende fuertemente de la ventana temporal analizada.

Esa versatilidad del valor agregado convive con una paradoja estructural: en la industria manufacturera, la relación entre producción y empleo no es constante. En algunos tramos, el crecimiento de la producción y las divisas viene acompañado de generación de empleo; en otros, esa relación se rompe y el empleo se estanca o retrocede, revelando que el dinamismo se concentra en subsectores manufactureros de alta productividad y baja absorción de mano de obra.

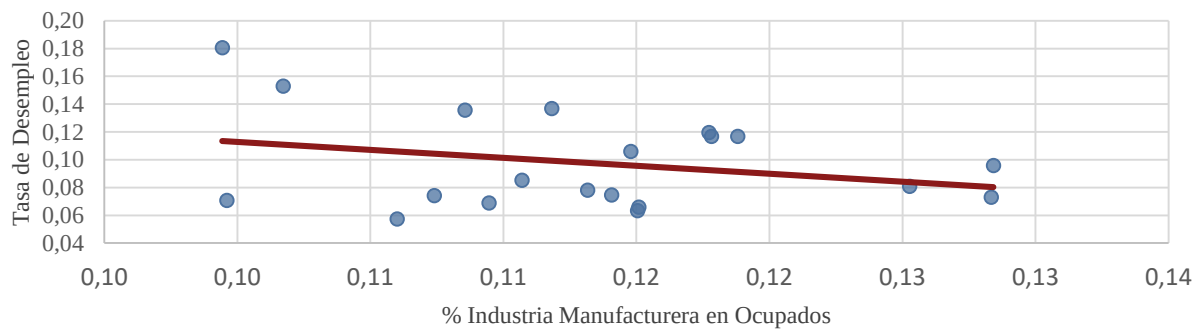
Figura 2. Diagrama de dispersión. Periodo completo ($p = 0,571$) 2010–2025



Fuente: Elaboración OBILA. Gráfico propio con datos extraídos del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Con las 63 observaciones trimestrales, no existe evidencia estadística de una relación lineal entre el peso del empleo manufacturero y la tasa de desempleo a lo largo de los últimos quince años. Esto es consistente con la naturaleza de ambas variables: el peso de la manufactura en el empleo refleja un cambio estructural de largo plazo en la composición de la economía, mientras que el desempleo responde principalmente a factores cíclicos de corto plazo.

Figura 3. Diagrama de dispersión. Últimos cinco años ($p = 0,231$) 2020–2025



Fuente: Elaboración OBILA. Gráfico propio con datos extraídos del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Tabla 1. Indicadores de manufactura, exportaciones e inversión extranjera directa 2021–2025

Año	Variación PIB Total	Variación PIB Manuf.	Peso Manuf. en el PIB	Peso Export. Ind. del Total	Export. Ind. (millones USD)	IED Captada (millones USD)	IED en Zona Franca	Tipo de Cambio Prom. Anual
2021	14.13%	19.68%	13.87%	75.01%	\$10,861.80	\$681.3	62.07%	624.19
2022	11.10%	14.88%	14.35%	77.19%	\$12,190.70	\$2,086.5	87.83%	650.35
2023	1.40%	-5.93%	13.31%	78.10%	\$14,257.98	\$1,658.7	75.23%	537.24
2024	5.62%	3.52%	13.04%	78.60%	\$15,717.35	\$1,376.0	79.84%	518.23
2025	3.55%	6.32%	13.39%	80.79%	\$18,365.43	\$1,524.7	68.18%	506.24

Nota: Las exportaciones industriales corresponden a los sectores manufactureros (excluye agrícola y pecuario/pesca). La IED captada se refiere a la inversión directa pasiva (entrada de capital al país). El tipo de cambio se expresa en colones por dólar.

Fuentes: elaboración OBILA. Con datos de BCCR, PROCOMER/COMEX, CINDE.

De esta manera, la industria manufacturera costarricense evidencia un patrón de crecimiento desigual; mientras las exportaciones, la inversión extranjera y el peso del sector en el comercio exterior se expanden de manera sostenida, su aporte al valor agregado interno y su capacidad de generar empleo no siguen la misma trayectoria, e incluso retroceden en ciertos periodos, como ocurrió en 2023. Esto revela que el dinamismo del sector no es homogéneo, sino que se concentra en subsectores de alta productividad y baja absorción de mano de obra, principalmente vinculados al régimen de zona franca, mientras el resto de la industria enfrenta un rezago relativo. En definitiva, más divisas e inversión no garantizan por sí solos un crecimiento equilibrado del empleo ni del valor

agregado nacional, lo que plantea un reto de política pública para diversificar los beneficios del crecimiento industrial hacia sectores con mayor capacidad de generación de empleo.

Las figuras anteriores descartan una relación lineal entre el peso del empleo manufacturero y la tasa de desempleo agregada, pero no responden la pregunta de fondo: cuánto empleo genera el sector por cada punto de crecimiento de su producción. Para ello se estima la elasticidad empleo-producto, definida como la pendiente de la regresión del crecimiento interanual del empleo sobre el crecimiento interanual del producto, y se contrasta la de la industria manufacturera contra la de la economía en su conjunto.

Figura 4. La manufactura convierte crecimiento en empleo a menor tasa. 2010–2025



Fuente: elaboración OBILA: Gráfico propio con datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC)

Sobre 54 observaciones trimestrales, se observa que un crecimiento del 1% en la producción manufacturera se asocia con un aumento del 0,46% en su empleo, mientras que en el resto de la economía la respuesta es prácticamente proporcional. El sector transforma crecimiento en empleo con aproximadamente la mitad de la intensidad de las demás actividades, lo cual cuantifica la baja absorción de mano de obra señalada anteriormente. En conjunto, estos resultados sugieren una menor intensidad en la generación de empleo manufacturero frente al crecimiento de la producción.

PESO ECONÓMICO, APOORTE FISCAL Y ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA MANUFACTURA

De acuerdo con la Estimación del Gasto Tributario 2023 del Ministerio de Hacienda, las exoneraciones al impuesto sobre la renta representaron un 2,07% del PIB, de las cuales el 67,79% se concentró en el régimen de zona franca. Ello equivale a un 1,41% del PIB (unos \$661.000 millones), cifra que en 2024 alcanzó los \$778.305 millones. Pese a representar cerca del 15% del PIB, según la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), el régimen especial de zona franca aporta apenas 0,9% de la recaudación tributaria total del país, según declaraciones

del presidente del Banco Central de Costa Rica, Roger Madrigal López. En promedio, el 71% de las empresas de zona franca no pagó impuesto sobre la renta en 2023, por la combinación de exenciones, créditos fiscales y pérdidas contables declaradas.

PROCOMER, por su parte, estima que por cada dólar exonerado las empresas de zona franca aportan US\$2,9 a la economía (un beneficio neto de US\$1,9 tras descontar la exoneración) y que en 2024 el régimen contribuyó con más de US\$1.900 millones a la CCSS, el FODESAF, el INA, el IMAS y el INS. Es un dato de la propia institución promotora del régimen, por lo que conviene contrastarlo con la cifra de recaudación tributaria directa (0,9%) al usarlo.

Esta heterogeneidad también puede observarse al comparar dos de las actividades manufactureras más relevantes del país. Por un lado, los dispositivos médicos condensan buena parte del dinamismo exportador reciente y se encuentran estrechamente vinculados al régimen de zonas francas. Por otro, la agroindustria presenta un mayor arraigo en el régimen definitivo, una participación más extendida de empresas locales y pymes y una capacidad significativa de generación de empleo. El contraste entre ambos sectores permite observar dos modalidades distintas de inserción productiva dentro de la industria costarricense.

Los dispositivos médicos son el principal rubro de exportación de bienes de Costa Rica. Según La Nación (2025), a agosto de 2025 las exportaciones acumuladas de bienes totalizaban US\$15.035 millones (+16% respecto al mismo periodo de 2024), de los cuales los dispositivos médicos representaron el 48%, siendo Estados Unidos el país que concentra la mayor parte del destino de estas colocaciones. El sector reúne más de 100 empresas multinacionales y genera cerca de 60.000-63.000 empleos directos en 2025, frente a 26.400 en 2018 (crecimiento de 127% desde 2017, según CINDE). El número de empresas de fabricación de equipo original (OEM) creció 39% desde 2017, y las exportaciones del sector se duplicaron en el mismo periodo, con un crecimiento promedio anual de 18% desde 2017. Como ejemplo reciente de inversión, COMEX reportó en mayo de 2026 la apertura de operaciones de RhythmLink (dispositivos de monitoreo neurológico), con una proyección de 300 empleos nuevos (BID, 2025).

En contraste, la agroindustria presenta una inserción productiva diferente, con mayor participación de empresas locales y pymes y un peso significativo en el empleo. Representa el 17% de las exportaciones de bienes del país, con más de 60 empresas multinacionales agroindustriales instaladas y una oferta exportable de más de 450 productos frescos (PROCOMER). Dentro de esta actividad, la industria alimentaria específicamente generó, según Revista Summa (2024, con datos de la Cámara de Industrias), más de 103.000 empleos asalariados directos, una producción cercana al 5% del PIB y exportaciones superiores a US\$2.600 millones en 2024, lo que la coloca como el tercer sector más importante en ventas al exterior del país. Centroamérica concentra cerca de la mitad de esas exportaciones. Un dato de la Universidad de Costa Rica, citado en otras coberturas de prensa, sitúa el peso de la industria alimentaria en 6% del PIB (37% del PIB industrial), con participación de pymes del 67%; la diferencia con el 5% de Revista Summa/Cámara de Industrias probablemente responde a metodologías o años de referencia distintos.

POLÍTICAS E INCENTIVOS PARA LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

Dentro del marco general descrito, conviven cinco apuestas sectoriales dirigidas de manera directa a la producción industrial, cada una con diagnóstico propio, horizonte definido y mecanismo de incentivo asociado. Su enumeración

permite constatar que, contrario a la percepción de ausencia de política industrial, el país dispone de un conjunto de instrumentos sectoriales activos, aunque de muy desigual desarrollo y alcance.

La primera, y la más elaborada, es la Hoja de Ruta para el Fortalecimiento del Ecosistema de Semiconductores en Costa Rica, elaborada por COMEX y presentada en marzo de 2024. Constituye el único instrumento que combina de manera simultánea un diagnóstico geopolítico y sectorial, una apuesta explícita por segmentos manufactureros determinados (diseño, ensamblaje y prueba), cuatro pilares con planes de acción escalonados y financiamiento internacional dedicado a través del Fondo ITSI.

La segunda es la Estrategia Nacional del Hidrógeno Verde, acompañada de su respectivo plan de acción y respaldada por la ley para la promoción e implementación de una economía de hidrógeno verde, que otorga exoneración de impuestos y aranceles sobre maquinaria, equipo, accesorios y repuestos requeridos para la producción, almacenamiento, transporte y consumo industrial del energético, junto con incentivos fiscales y trámites expeditos por hasta veinte años. Es el instrumento cuya arquitectura más se aproxima a la de semiconductores —estrategia, plan de acción y respaldo legal con incentivos—, si bien se dirige a una industria aún incipiente en el país, lo que limita su capacidad de generación de empleo en el corto plazo.

La tercera es la Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030, estructurada en tres fases (impulso (2020-2022), escalamiento (2022-2026) y consolidación (2026-2030)), cuyo componente bioindustrial busca el aprovechamiento de la biomasa y la biodiversidad como insumos de procesos productivos de mayor valor agregado, articulando esa transformación con los objetivos de descarbonización.

La cuarta es la Estrategia Nacional de Economía Circular 2023-2050, orientada a la transformación de los patrones de producción y consumo, la cual incide sobre el diseño de procesos industriales, la gestión de residuos y la reincorporación de materiales a la cadena productiva.

La quinta corresponde al eje de producción sostenible del Plan Nacional de Descarbonización al 2050, cuyo Plan de Acción 2026-2030 fue presentado por el Ministerio de Ambiente y Energía en abril de 2026 con cerca de un centenar de acciones e indicadores en transporte, energía y producción sostenible, incluyendo la gestión integral de residuos bajo enfoque de economía circular.

Dos instrumentos adicionales guardan relación con la actividad industrial sin constituir propiamente apuestas manufactureras. La Ley de Cinematografía y Audiovisual, aprobada en febrero de 2025 y vigente desde mayo del mismo año, incorpora expresamente la animación digital y los videojuegos como actividades sujetas a un reembolso fiscal del 11,7%, además de facilidades de importación de equipo y trámites acelerados; se trata de producción de bienes intangibles y no de manufactura en sentido estricto, aunque comparte con ella la lógica de incentivo a la producción localizada. Por su parte, la Ley 10209 de Incentivos para el Transporte Verde opera sobre la demanda de vehículos eléctricos y no sobre su fabricación, por lo que su efecto industrial es indirecto.

El hallazgo de mayor pertinencia para el presente análisis no es, sin embargo, la enumeración anterior, sino una ausencia. El sector de dispositivos médicos (principal producto de exportación del país, con cerca del 40% de los bienes exportados y con trece de las treinta mayores empresas globales del ramo operando en territorio nacional) no cuenta con una hoja de ruta ni con un instrumento de política industrial equivalente al formulado para semiconductores. Su desarrollo se ha gestionado mediante los mecanismos generales de atracción de inversión extranjera directa y mediante programas de certificación profesional impulsados por el Ministerio de Ciencia,

Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones de Costa Rica, pero sin un diagnóstico sectorial propio, una apuesta explícita ni financiamiento dedicado.

Situación análoga presentan otros segmentos manufactureros de peso en el empleo nacional, como la industria alimentaria, la metalmecánica, la industria química y farmacéutica y el sector textil, ninguno de los cuales dispone de un instrumento sectorial propio comparable.

Esta configuración resulta reveladora. El Estado costarricense formuló su apuesta sectorial más elaborada, con diagnóstico, pilares y financiamiento internacional, sobre un segmento que desde 2023 no registra nuevos anuncios de inversión extranjera y en el cual dos empresas relevantes cesaron operaciones durante 2025, mientras que las actividades manufactureras que efectivamente concentran el empleo y las exportaciones carecen de instrumentos equivalentes. Ello sugiere que el criterio de selección de las apuestas sectoriales ha respondido más a oportunidades geopolíticas y a la disponibilidad de cooperación internacional que a la capacidad de absorción de mano de obra de los sectores involucrados, lo cual es coherente con la baja elasticidad empleo-producto estimada para la industria manufacturera en la Figura 4.

REFLEXIONES FINALES

El recorrido por los indicadores generales, los aportes fiscales y sectoriales y las políticas industriales vigentes converge en un mismo hallazgo: Costa Rica ha construido un sector manufacturero exitoso en términos de exportaciones e inversión extranjera directa (que en 2025 representó más del 80% de lo exportado por el país), pero ese éxito no se traduce de manera automática ni proporcional en generación de empleo, recaudación fiscal ni desarrollo productivo de base amplia. El propio análisis estadístico de la sección de indicadores confirma que la relación entre peso manufacturero y desempleo depende fuertemente de la ventana temporal analizada, sin evidencia de una asociación estable en los últimos quince años, lo que sugiere que el crecimiento del sector responde a una dinámica estructural de largo plazo distinta a la de los ciclos de empleo.

Esta desconexión tiene una expresión fiscal concreta. El régimen de zonas francas concentra cerca del 15% del PIB, pero aporta apenas el 0,9% de la recaudación tributaria total, con exoneraciones cercanas a los ₡661.000 millones anuales solo por impuesto sobre la renta. Los dos sectores productivos analizados ilustran distintas dimensiones de esta situación. El sector de dispositivos médicos, fuertemente concentrado en el régimen de zonas francas, genera empleo de alta calificación y presenta encadenamientos crecientes, pero se beneficia ampliamente de las exoneraciones asociadas a ese régimen. La agroindustria, en cambio, tiene mayor arraigo en el régimen definitivo y entre las pymes, aunque muestra un dinamismo considerablemente menor.

En el plano de las políticas públicas, el Plan Sectorial 2023-2026 parece funcionar más como un instrumento de cumplimiento de metas de comercio exterior e inversión que como una apuesta selectiva por sectores o tecnologías. La Hoja de Ruta para el Fortalecimiento del Ecosistema de Semiconductores sí constituye un caso de política industrial en sentido estricto, con diagnóstico, pilares e institucionalidad propia, pero sus resultados a 2025-2026 son mixtos: mientras el respaldo diplomático se consolida (designación CHIPS Act, ingreso a Pax Silica) y las exportaciones del sector crecen con fuerza, la base productiva instalada se contrae (cierres de Qorvo e Intel) y el pilar de formación de talento, el que la propia estrategia identificó como ventaja comparativa histórica del país, muestra señales de estancamiento.

Entre las potencialidades más claras a seguir de cerca están la posibilidad de que Costa Rica escale hacia segmentos de mayor valor agregado y el margen para fortalecer encadenamientos entre las multinacionales de zona franca y las pymes del régimen definitivo, un objetivo repetido en el discurso oficial pero todavía poco verificable en los datos. Entre las dudas más relevantes se encuentran la sostenibilidad del financiamiento externo de las nuevas apuestas sectoriales, sujeto a decisiones de política exterior de terceros países, y la capacidad real del sistema educativo y de formación técnica costarricense para cerrar la brecha de talento especializado en el corto plazo. El límite más persistente, en cualquier caso, sigue siendo estructural: dos regímenes que crecen a velocidades distintas, con niveles de aporte fiscal y de generación de empleo igualmente distintos, y una política industrial que hasta ahora ha demostrado más capacidad para atraer y posicionar que para arraigar y distribuir los beneficios del crecimiento industrial hacia el conjunto de la economía costarricense.

REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2022). *Ley N.º 10234, Ley de Fortalecimiento de la Competitividad Territorial para Promover la Atracción de Inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana* (expediente 22.607).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2025). *Ley N.º 10657, Ley de Cinematografía y Audiovisual* (expediente 22.852).
- Ministerio de Ambiente y Energía. (2023). *Estrategia Nacional de Economía Circular 2023-2050*. MINAE.
- Ministerio de Ambiente y Energía. (2026). *Plan de Acción 2026-2030 del Plan Nacional de Descarbonización al 2050*. MINAE.
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2020). *Estrategia Nacional de Bioeconomía Costa Rica 2020-2030*. MICITT.
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2022). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2027*. MICITT.
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2022). *Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en el Conocimiento 2022-2050*. MICITT.
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2023). *Estrategia de Transformación Digital 2023-2027*. MICITT.
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2023). *Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2023-2027*. MICITT.
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (2024). *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024-2027*. MICITT.
- Ministerio de Comercio Exterior. (2024). *Hoja de ruta para el fortalecimiento del ecosistema de semiconductores en Costa Rica*. COMEX.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio. (2020). *Política Nacional de Empresariedad 2030*. Decreto Ejecutivo N.º 42079-MEIC, *La Gaceta* N.º 13 del 22 de enero de 2020.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio. (2024). *Plan Sectorial 2023-2026 del Sector Productivo y Desarrollo Regional*. MEIC.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2026). *Proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2027-2030*. MIDEPLAN.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2023). *Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano 2023-2027*. MTSS.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. (2023). *Plan Sectorial de la Política Pública para el Sector Agropecuario 2023-2027*. SEPSA.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s. f.). *Ley para la Promoción e Implementación de una Economía de Hidrógeno Verde en Costa Rica* (expediente 22.392).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (s. f.). *Ley N.º 10209, Incentivos para el Transporte Verde*.
- Ministerio de Comercio Exterior. (s. f.). *Política de Comercio Exterior e Inversión de Costa Rica*. COMEX.
- Ministerio de Comercio Exterior y Promotora del Comercio Exterior. (s. f.). *Estrategia de atracción de inversión extranjera directa 2023-2026*. COMEX/PROCOMER.
- Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones. (s. f.). *Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027 (PICTTI) y su II Plan de Acción 2025-2027*. MICITT.
- Ministerio de Hacienda. (2023). *Estimación del gasto tributario 2023*.
- Ministerio de Hacienda. (2024). *Estimación del gasto tributario 2024*.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 "Rogelio Fernández Güell"*. MIDEPLAN.
- Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. (s. f.). *Balance del régimen de zonas francas*. PROCOMER.

2.

Diálogos

Productivos

“SIN POLÍTICA INDUSTRIAL, DIFÍCILMENTE DEJAREMOS DE SER UN PAÍS DE INGRESO MEDIO”

El secretario adjunto de Desarrollo Industrial, Innovación, Comercio y Servicios de Brasil, Luis Felipe Giesteira, analizó para el Observatorio Industrial Latinoamericano los principales desafíos de la política industrial brasileña, la implementación de la *Nueva Industria Brasil*, los límites del financiamiento como instrumento de transformación productiva y los desafíos que plantea la creciente presencia de China. A continuación, presentamos los principales ejes de la conversación mantenida por Giesteira con el Observatorio.

Luis Felipe Giesteira es economista por la Universidad Federal de Río Grande do Sul y doctor en Teoría Económica por la Universidad Estadual de Campinas. Cuenta con una extensa trayectoria en la gestión pública brasileña, especialmente en temas vinculados con la política industrial y la innovación tecnológica. También trabajó en el Instituto de Investigación Económica Aplicada, donde desarrolló investigaciones sobre innovación, desarrollo tecnológico e industrias estratégicas. Actualmente, es secretario adjunto de Desarrollo Industrial, Innovación, Comercio y Servicios del Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios, y participa en una etapa clave de la política industrial brasileña, marcada por la implementación del programa Nova Indústria Brasil (NIB), o Nueva Industria Brasil.

OBILA (OB): Durante aproximadamente los últimos quince años, Brasil ha perdido densidad industrial y capacidad manufacturera. ¿Cuáles crees que son las principales causas de ese proceso y qué respuestas concretas propone la Nueva Industria Brasil para revertirlo?

Luis Felipe Giesteira (LFG): Sabemos que existen causas diversas para la desindustrialización. Es un fenómeno que ha afectado a distintos países a una velocidad relativamente rápida. Incluso China, si se mide la desindustrialización como la caída de la participación de la industria manufacturera en el producto interno bruto, también estaría atravesando un

proceso de ese tipo desde hace algún tiempo y ocurre a una velocidad relativamente rápida.

Tal vez aquellas tesis sobre una “desindustrialización benigna”, que solían asociar la caída del peso industrial con niveles de ingreso más altos, ya no alcanzan para explicar lo que ocurre actualmente. Es posible que, por la forma en que hoy medimos y observamos la industria, esos procesos comiencen en niveles de ingreso per cápita más bajos, incluso en países con condiciones muy favorables para la inversión industrial y con políticas industriales robustas, como China y otros países asiáticos.

Por eso me parece importante separar las causas generales de aquellas que son más específicas de Brasil. No voy a entrar demasiado en el debate académico, porque no estoy completamente actualizado sobre todas sus discusiones, pero sí señalaría un punto importante para Brasil y, posiblemente, también para otros países latinoamericanos con semejanzas estructurales, y que es que el proceso de desindustrialización en estos países ha ocurrido a una velocidad más acelerada de lo que cabría esperar para nuestro nivel de producto interno bruto per cápita y para nuestro producto industrial per cápita. En términos de participación de la industria manufacturera en el PIB, Brasil viene perdiendo espacio desde hace más de quince años. En el debate brasileño solemos considerar que esa

desindustrialización precoz y relativamente acelerada comienza, con pausas en algunos momentos, casi de manera coincidente con el final del proceso de industrialización inducida que Brasil vivió hasta comienzos de los años ochenta (ya sea desde el inicio de la década o durante el último gobierno de la dictadura militar, que fue muy desarrollista en términos de política industrial y tecnológica, aunque no lo fuera en términos sociales). Ese proceso de desindustrialización tuvo cierta continuidad, con matices; a mediados de los años ochenta, con el inicio del gobierno civil y el Plan Cruzado, ya se observa un punto de inflexión más claro.

Me parece que una parte importante de la explicación tiene que ver con la desestructuración de las políticas industriales y con una caída, en términos generales, de la inversión brasileña. Las tasas de inversión típicas de Brasil se ubicaban, según la forma de medición, por encima o cerca del 20% del PIB y la participación del Estado en esa inversión también era bastante elevada, incluso a inicios de los años ochenta. Esas dos variables se alteraron de forma muy marcada a partir de los años noventa hasta principios del presente siglo.

Una de esas dimensiones tuvo una recuperación parcial a partir de 2003 o 2004, con la política industrial, tecnológica y de comercio exterior (PITCE) del primer gobierno de Lula, que fue una iniciativa bastante bien integrada, pero tímida y con pocos instrumentos. Luego vino la Política de Desarrollo Productivo (PDP) en el segundo gobierno de Lula.

Entonces, una parte importante de lo que podemos llamar desindustrialización precoz se explica por la pérdida de fuerza de las políticas industriales. En Occidente, esa fue más bien la regla general. En los países asiáticos, hoy sabemos con bastante claridad que ocurrió algo distinto. Además, como las economías estaban y siguen estando cada vez más interconectadas, Brasil sufrió el impacto de la competitividad y de la densidad productiva relativa de los países asiáticos en un momento en que Brasil estaba desmontando sus políticas industriales y, al contrario, adoptaba políticas de integración comercial bastante pasivas. Uso la palabra “pasivas” aunque sé que puede ser polémica.

En el período reciente, Brasil volvió a practicar políticas industriales proactivas. Hubo un lapso relativamente largo, aproximadamente entre 2015 y 2022, en el que tuvimos políticas, pero no siempre con los efectos que nos hubiera gustado observar. Pienso, por ejemplo, en el Plano Brasil Maior y ahora también en la Nueva Industria Brasil.

Otro factor que me parece central es el régimen macroeconómico. El régimen macroeconómico brasileño ha sido bastante adverso para la inversión productiva en general. Algunos autores sostienen que la política industrial

puede alterar la composición entre sectores. Pero eso es difícil si uno entiende la política industrial como una política de selección, es decir, como una alteración de la distribución intersectorial de las inversiones, orientándolas hacia inversiones con mayor formación de capital, mayor desarrollo tecnológico y mayor cambio estructural.

Si la inversión total crece muy lentamente, o si el ambiente macroeconómico no favorece la inversión, entonces la política industrial queda limitada. Lo que buscamos con una política industrial proactiva es justamente promover la transformación productiva. Pero un régimen macroeconómico orientado a la estabilidad y punitivo para la inversión afecta proporcionalmente más a aquellas inversiones que podrían estar orientadas al cambio estructural.

En ese sentido, una política industrial puede evitar que la desindustrialización precoz, entendida no solo como pérdida de peso relativo de la industria sino también como pérdida de peso de los sectores tecnológicamente más avanzados, ocurra a mayor velocidad. Podríamos imaginar que cuanto más poderosa sea la política industrial, tanto en volumen como en potencia de los instrumentos activados, mayor capacidad tendrá para enfrentar esa tendencia general. Esa tendencia, repito, está muy condicionada por un régimen macroeconómico poco favorable.

OB: En ese sentido, la Nueva Industria Brasil organiza su estrategia en seis misiones: agroindustria sostenible, salud, infraestructura y movilidad, transformación digital, bioeconomía y transición energética, y defensa. ¿Cuáles fueron los criterios técnicos y políticos para definir esas prioridades?

LFG: Brasil tiene una experiencia muy amplia y exitosa de política industrial, pero muchas veces en períodos autoritarios o semi-autoritarios, bajo un ambiente institucional hostil; en esos contextos, la planificación era de otro tipo. Evidentemente, hacer política industrial en un ambiente democrático es muy diferente, por lo tanto, estamos obligados a llevarla a cabo de otra manera. Esto también podría aplicarse a comparaciones con países como China, Vietnam o con Corea del Sur en los años setenta y ochenta.

Hay dos elementos esenciales para entender la estructuración de la política industrial brasileña alrededor de misiones. Por un lado, nos pareció que había instrumentos relevantes para activar sectores más avanzados de la industria que estaban bajo la gobernanza de otros ministerios. Por ejemplo, en salud y defensa, donde existen instrumentos importantes que dependen de otras áreas. Necesitábamos entrar en contacto con esos instrumentos y

articularlos. Para eso era importante contar con un conjunto de objetivos que pudiera movilizar también a esos otros ministerios.

El segundo motivo importante fue la preocupación por la movilización social. En democracia necesitamos traer apoyos para la política industrial. Dentro del gobierno hay una fuerte convicción de que se trata de un instrumento muy importante, y una parte importante de la burocracia estatal también confía en su relevancia. Pero sabíamos que era necesario conquistar a la sociedad y a los formadores de opinión, traerlos al debate y disminuir resistencias. Si el anuncio de la política industrial se hubiera hecho de otra manera, probablemente habría recibido muchas más críticas y resistencias.

En la creación de la NIB comenzamos de un modo un poco diferente. El Consejo Nacional de Desarrollo Industrial, por ejemplo, fue reactivado por decreto presidencial antes del diagnóstico o inicio de la constitución de la política. Fue instalado rápidamente y llevamos a ese Consejo la propuesta de organizar la política industrial en torno a misiones focalizadas.

Existía un diagnóstico fuerte de que el Plano Brasil Maior había fallado, entre otros motivos, por falta de foco. Entonces la tentativa explícita era evitar que fueran demasiadas misiones.

Tuvimos como punto de partida dos documentos importantes. Uno fue un trabajo encomendado a la profesora Mariana Mazzucato y a un economista brasileño que trabajaba cerca de ella, Caetano Penna. Ese trabajo fue solicitado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y estaba más enfocado en política de innovación tecnológica en 2016, aun cuando Dilma era presidente de la República. Allí se destacaba la importancia de reorganizar la política en formato de misiones, particularmente para mejorar la coordinación en el uso de instrumentos.

El otro documento surgió durante la campaña electoral de 2022. La Confederación Nacional de la Industria, la principal organización empresarial industrial de Brasil, elaboró un documento con propuestas bastante desarrolladas. Era un momento poco frecuente de cierta unidad del sector industrial. Ese documento proponía cinco misiones.

También aprovechamos prioridades que ya estaban declaradas en el propio programa de gobierno de la coalición que apoyó al presidente Lula. Había una proximidad muy grande entre esos documentos y esas prioridades. A partir de esa combinación, llevamos una propuesta de seis misiones a una reunión de gobierno, en marzo de 2023, y fue aceptada inmediatamente.

Luego, en el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial, donde participan 25 representantes del gobierno y 25 de la sociedad civil, hubo observaciones y ajustes, pero ninguna alteración estructural. Fue, entonces, un movimiento que combinó elementos de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Nos parecía muy importante tomar una decisión al inicio del gobierno que pudiera orientar el trabajo posterior.

OB: Mencionaste que la definición de las misiones incluyó un intercambio con la Confederación Nacional de la Industria y con otros actores del sector productivo. En cuanto a la coordinación dentro del gobierno, algunas áreas centrales para la NIB, como defensa y salud, dependen de sus respectivos ministerios. ¿Qué aspectos vinculados con esos sectores quedan bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios? ¿Cómo se articula el trabajo con los demás ministerios?

LFG: Ellos forman parte del Consejo Nacional de Desarrollo Industrial. Todos los ministerios con instrumentos relevantes están presentes. Brasil tiene aproximadamente 31 ministerios o áreas con estatus ministerial, y 25 participan en esa estructura. Algunos lo hacen de forma bastante activa, con sus intereses.

Además, tenemos mecanismos cotidianos para tratar con esos ministerios. Dentro de la Secretaría de Desarrollo Industrial, donde yo soy secretario adjunto, existen coordinaciones generales dedicadas a cada una de esas áreas. Son niveles intermedios de gestión, algo así como una alta gerencia, orientados a acompañar cada una de las misiones y de las áreas sectoriales.

Por ejemplo, en salud hay una coordinación que acompaña prácticamente el día a día de esas políticas y promueve la interlocución con distintas secretarías y órganos dentro del Ministerio de Salud que son importantes para nosotros. No es fácil hacer eso. Obviamente, lo que ocurre dentro del Ministerio de Salud va mucho más allá de la Nueva Industria Brasil. Sus competencias y responsabilidades están enfocadas principalmente en la atención directa de la salud. Pero tenemos mecanismos que permiten acercar las agendas.

Negociamos desde el inicio del gobierno para tener participación en gran parte de los foros donde se toman decisiones que pueden favorecer a la industria. También invitamos a esos ministerios a participar de nuestras reuniones. Intentamos establecer una relación profesional lo más próxima posible con los decisores de cada área.

Esto tiene algo de arte. No hay una normativa o ley que obligue automáticamente a los ministerios a considerar nuestras prioridades industriales. Muchas veces depende del trabajo político y técnico del ministro, del secretario y de los equipos para mantener esa aproximación y lograr que las

decisiones relevantes tengan en cuenta su impacto en la política industrial.

Es imperfecto, por supuesto. No hay nada que vincule formalmente todas las decisiones de esos ministerios con lo que hacemos aquí. Por ejemplo, si el Ministerio de Salud va a realizar una gran compra de camas hospitalarias o de equipamiento y no consulta a empresas nacionales, o si toma la decisión solo considerando precio y rapidez, eso puede ir en contra de los objetivos industriales. En esos casos, nuestra tarea es intentar incidir antes de que eso ocurra.

Existen también foros ubicados en la Casa Civil, que en Brasil cumple una función de coordinación general de políticas públicas, algo comparable, en parte, al papel del Departamento de Estado en otros sistemas. Allí hay comisiones interministeriales, por ejemplo, para evaluar criterios técnicos en grandes licitaciones o en obras públicas.

También tenemos en el Ministerio una comisión interministerial vinculada con compras públicas (la Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável o CICS), que puede establecer márgenes de preferencia para empresas nacionales, para empresas que cumplen normas ambientales, para empresas de menor porte o para empresas más innovadoras. Hay una gradación de criterios. En ese tipo de espacios trabajamos bastante cerca de otros ministerios para integrar la política industrial con las decisiones de compra pública.

OB: La siguiente pregunta tiene que ver con uno de los grandes debates de América Latina: cómo evitar que la política industrial termine siendo solo financiamiento sin transformación productiva. ¿Cómo manejan ese riesgo? En ese sentido, ¿qué priorizan en los proyectos que reciben apoyo? Por ejemplo: ¿priorizan innovación, exportaciones, sustitución de importaciones?

LFG: Ese es un punto muy importante. Nuestro principal instrumento es el crédito. Y esto suele recibir críticas. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y también la ONUDI, cuando conversan con nosotros, suelen preguntar cómo nos aseguramos de no estar simplemente financiando proyectos sin generar transformación.

En el caso brasileño, hay una razón práctica: el crédito es un instrumento del que disponemos. Todos los economistas dentro del gobierno que tienen formación sistemática en política industrial o en desarrollo económico saben que otros instrumentos también son importantes. Pero hay una restricción de realismo político. Tenemos cuatro años para realizar cosas y también para mostrar resultados, de modo de ganar legitimidad.

Brasil cuenta con dos instituciones muy valiosas: el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, el BNDES, y la Financiadora de Estudios y Proyectos, la FINEP, que de hecho nació dentro del BNDES para especializarse en el financiamiento de investigación, desarrollo e infraestructura científica. En el caso brasileño, el uso del financiamiento como principal instrumento tiene que ver con la existencia de estas agencias de excelencia. Podemos utilizarlas y potenciarlas rápidamente.

Eso no significa desconocer las limitaciones del crédito. Al contrario, desde el inicio este fue un debate interno importante. El crédito no siempre es el mejor instrumento para promover la transformación productiva, sobre todo si se trata de una transformación estructural más profunda. En el pasado, cuando Brasil logró cambios importantes, no contaba con un BNDES tan poderoso como el actual, y utilizaba muchos otros instrumentos, como las tarifas. Hoy intentamos evitar un uso amplio de tarifas por múltiples razones, y por eso el crédito tiene un peso mayor.

Sabemos que una estructura industrial orientada hacia sectores de menor intensidad tecnológica hace más difícil promover innovación a gran escala. Por ejemplo, Brasil tiene desde hace tiempo el objetivo de llegar al 2% del PIB en gasto en investigación y desarrollo. Tenemos un gasto relativamente alto en algunas áreas, pero con una composición problemática: el sector industrial participa poco. Eso se vincula con una estructura industrial donde pesan sectores que, por su naturaleza, son menos exigentes en investigación y desarrollo.

Entonces, uno de los objetivos es hacer que esa estructura industrial sea más innovadora. El secretario Wallace ha insistido mucho en la idea de buscar densificación productiva y, sobre todo, densificación tecnológica. Pero siempre tenemos que partir de capacidades ya existentes. En términos de la literatura sobre capacidades tecnológicas, no podemos hacer política industrial como si partiéramos de cero. Tenemos limitaciones y debemos trabajar sobre la estructura productiva que ya existe.

Dentro de esa estructura buscamos priorizar aquellos segmentos que, sí reciben atención, coordinación y uso combinado de instrumentos, pueden avanzar más que otros. Por ejemplo, en la cadena electrónica, buscamos privilegiar el diseño, la fabricación de semiconductores, algunos componentes, placas de circuito integrado y otros eslabones de mayor contenido tecnológico, en lugar de limitar la política a la producción masiva de bienes electrónicos apenas montados en Brasil.

Pero también enfrentamos estructuras de incentivos previas, algunas incluso constitucionalizadas, o muy vinculadas con

políticas regionales. Un ejemplo es la Zona Franca de Manaus, donde la política industrial se mezcla con la política regional. Eso dificulta nuestra acción, aunque forma parte de la realidad con la que debemos trabajar.

Otro ejemplo es la política de compras públicas. En medicamentos, buscamos aumentar la fabricación de principios activos en Brasil. La idea es privilegiar, dentro de las capacidades ya existentes, los segmentos con potencial de densificación productiva y tecnológica. A veces esas capacidades están en empresas; otras veces, en laboratorios o centros de investigación y desarrollo con mayor proximidad al mundo empresarial. No siempre tenemos una empresa nacional consolidada con presencia internacional, pero podemos fomentar la construcción de ese ecosistema.

OB: Uno de los problemas que enfrentan muchos países de la región latinoamericana es que las políticas industriales se discontinúan con los cambios políticos. En ese contexto, ¿cuál es el desafío para que la Nueva Industria Brasil no dependa solo del gobierno actual y pueda sostenerse hasta 2033, como está planificado? ¿Cómo se mueven ustedes frente a ese desafío?

LFG: Cuando hablamos de misiones, las asociamos con objetivos más amplios de la sociedad. Por ejemplo, la promoción de la seguridad sanitaria del país. Son objetivos realmente importantes y esa es una de las formas que encontramos para intentar vincular la política industrial con la opinión pública y mostrar que la política industrial interesa a todas las personas.

Esto no es fácil. Creo que incluso en los países avanzados la tendencia de la opinión pública es privilegiar bienes públicos más tradicionales, como salud, educación o seguridad pública. La política industrial, en cambio, no suele ser barata. En Brasil, como probablemente también en Argentina o México, cualquier movimiento relevante requiere muchos miles de millones. Entonces la sociedad pregunta quién paga eso y para qué.

En los años setenta, la conexión entre política industrial, industria y desarrollo estaba mucho más arraigada. Esa idea tuvo mucho peso en el imaginario del brasileño medio, al menos del brasileño que sigue los diarios y el debate público. Era común que la sociedad se preguntara: "¿Quién será el próximo millonario?". Pero hoy existe una gran dificultad para explicar por qué el Estado debe fomentar el desarrollo de un sector.

Cuando decimos, por ejemplo, que queremos fomentar el sector aeronáutico, muchas personas interpretan que se está dando dinero público a accionistas o empresarios específicos. Esa lectura está muy marcada en el imaginario social. Curiosamente, cuando hablamos de ciencia y tecnología, esa

resistencia no aparece con la misma intensidad. Pero cuando hablamos de industria, la sospecha de que se está entregando dinero del contribuyente a un empresario es muy fuerte.

Es una preocupación legítima, en cierta medida, porque, si no se cuida, puede volverse real: puede haber captura, mala asignación o beneficios injustificados. Pero si no intentamos hacer política industrial, difícilmente dejaremos de ser un país de ingreso medio. Una política industrial mal diseñada puede incluso reforzar ciertos problemas, pero la ausencia de política industrial también nos condena a permanecer en la misma situación.

Por eso, la continuidad de la política industrial debe buscarse, ante todo, en el convencimiento de la sociedad y de los grandes formadores de opinión de que la política industrial es muy importante. Sin eso, siempre estará en riesgo.

Al mismo tiempo, tenemos una preocupación por la institucionalización más allá del gobierno actual. Hay en el ministerio una secretaría que trabaja en una propuesta de ley para dar mayor perennidad a la política industrial. La idea es que cada gobierno que llegue tenga que proponer su política industrial, con objetivos explícitos y con instrumentos asociados.

Pero no somos ingenuos. Sabemos que, si vuelve un gobierno completamente contrario a la política industrial, puede revisar rápidamente la ley o encontrar formas de vaciarla: no asignar recursos, desplazar prioridades o reducirla a un mínimo. De hecho, prácticamente todos los países hacen políticas que generan beneficios sectoriales de algún tipo. La diferencia es si esas políticas son conscientes, explícitas y proactivas, o si ocurren de manera fragmentada y poco transparente.

La respuesta, entonces, no es sencilla. No podemos depender solo de cada paso del gobierno de turno. Tenemos que enfrentar estas cuestiones a través del debate público, intentando convencer a la sociedad de que la política industrial es necesaria. Esa me parece la mejor forma de darle continuidad.

OB: En los últimos años, China pasó a ocupar un lugar central en la estructura productiva latinoamericana, no solo como destino de las exportaciones primarias, sino también como proveedor de bienes industriales, tecnología, financiamiento e inversiones en sectores estratégicos. En ese contexto, ¿cómo piensa la Nueva Industria Brasil la relación con China? ¿El objetivo es atraer inversión china, competir con la industria china, integrarse a sus cadenas de valor o utilizar ese vínculo para desarrollar capacidades productivas propias?

LFG: Es importante comenzar diciendo que este es un tema que la Nueva Industria Brasil no aborda de manera directa y fuerte. No hay en la política decisiones muy explícitas con

relación a China. Lo que sí hay es una decisión de promover la integración productiva con el subcontinente sudamericano. Existen algunos lineamientos en ese sentido, aunque diría que todavía no avanzamos mucho. Creo que eso tiene mucho que ver con la dificultad de tener mayor sincronía política entre los distintos gobiernos de la región, algo que lamentablemente afecta bastante.

Brasil mantiene relaciones muy buenas con distintos países y con diferentes tipos de inversiones. A veces, incluso cuando no hay un alineamiento político fuerte, la burocracia logra sostener vínculos y cooperación de manera bastante eficiente. Eso nos ha sorprendido positivamente en algunos casos.

Me parece que en una próxima política industrial, probablemente después de la actual, el tema de la cooperación internacional deberá aparecer con más claridad. La orientación general que el vicepresidente y ex-ministro Geraldo Alckmin, y también el ministro actual, han reiterado muchas veces es que Brasil se guía por una relación de respeto entre países, en defensa del multilateralismo y con un enfoque lo más pragmático posible. Cooperamos con todos los países y buscamos relaciones económicas, comerciales y de inversión con la mayor cantidad posible de socios.

Es difícil que Brasil, por razones políticas o ideológicas, defina que hay un país con el cual no intentará establecer relaciones. Históricamente, Brasil ha sido muy reacio a ese tipo de alineamientos rígidos. Buscamos relación ya sea con Europa, con Japón, con Australia, con China o con otros países, aunque entre ellos existan rivalidades fuertes. Las prioridades más claras son América del Sur y, eventualmente, algunos países africanos y hablantes de portugués, pero eso no impide mirar el cuadro general.

La presencia creciente de China, como compradora, como exportadora y como inversora en Brasil, produce cambios cualitativos muy importantes. Las empresas chinas llegan al país y pasan a tener intereses directos o indirectos representados en el mosaico complejo de la democracia brasileña: partidos, federación, actores empresariales y sectores sociales. Eso introduce muchos vectores que se mueven al mismo tiempo y dificulta bastante la gestión de políticas públicas, en particular de la política industrial.

En este caso, el cambio cuantitativo trae un cambio cualitativo muy significativo. La presencia china se observa en todos lados. Brasil importa cantidades crecientes de bienes industriales, frecuentemente en sectores de alta intensidad tecnológica. Esos bienes compiten con empresas que justamente estamos intentando estimular localmente. Además, las empresas chinas actúan como plataformas

internacionales y eso genera una situación relativamente nueva.

Brasil tiene una relación histórica de cooperación tecnológica con China desde hace mucho tiempo, pero hoy enfrentamos desafíos muy importantes. Nuestra respuesta habitual ha sido intentar convencer a las grandes empresas chinas de abrir fábricas en Brasil. Hemos tenido algunos avances en esa dirección, pero todavía de manera limitada.

Objetivamente, la transformación de la producción china, su escala y su eficiencia constituyen un enorme desafío para nuestra política industrial y tecnológica. Las inversiones chinas que han llegado a Brasil muchas veces han estado asociadas a la adquisición de activos ya existentes, especialmente en sectores que dependen de regulación o de alguna forma de autorización del poder público, como infraestructura y energía eléctrica. Allí la presencia china es muy evidente.

El problema es que, muchas veces, esas operaciones traen consigo la compra de equipos producidos fuera de Brasil, incluso en áreas donde existen empresas locales, algunas de capital nacional, capaces de fabricar esos equipamientos. Entonces, por un lado, queremos inversión en el sector eléctrico porque es importante para la competitividad, pero, por otro lado, si las compras asociadas a esa inversión se hacen principalmente fuera del país, el efecto sobre la industria local es limitado.

El diálogo con China es muy armónico, pero no siempre es fácil. China tiene plazos y formas de pensar las cosas que a veces generan ansiedad de nuestro lado, porque identificamos oportunidades o problemas que nos gustaría resolver más rápidamente.

Un ejemplo muy claro es el sector automotor. En líneas generales, nos gustaría que las empresas chinas comenzaran a abrir plantas en Brasil, y ya lo están haciendo. Hoy están entrando vehículos eléctricos y vehículos híbridos, muchos importados. Brasil tiene una política automotriz que privilegia el híbrido como parte de una transición gradual hacia el eléctrico. Pero las empresas chinas llegan con novedades tecnológicas que impactan en el imaginario del consumidor brasileño y con precios extremadamente agresivos, difíciles de practicar en Brasil con la estructura tributaria actual.

Esos vehículos exportados por China seguramente se benefician de múltiples incentivos que Brasil no podría replicar fácilmente. Al mismo tiempo, Brasil tiene un régimen orientado a favorecer la reducción de emisiones, y las empresas chinas han sido beneficiadas por ese régimen. Ahora están trayendo fábricas o anunciando inversiones, y recibimos prácticamente cada semana nuevas empresas interesadas en abrir plantas en Brasil.

El desafío mayor es que muchas veces esas operaciones comienzan con muy bajo contenido local. Ya vimos procesos parecidos cuando llegaron empresas japonesas y coreanas: primero entraban vehículos completos importados o con kits muy avanzados, y luego se iba aumentando gradualmente la fabricación local. Pero en el caso actual, la agregación local de valor puede ser muy reducida al comienzo: mano de obra, impuestos y pequeños detalles, pero no necesariamente producción sustantiva.

Tenemos que evitar que la fabricación local se limite a un contenido casi nulo mientras las empresas instaladas en Brasil, incluidas las tradicionales, sí cumplen exigencias más fuertes. La expectativa es que, paulatinamente, las empresas chinas fabriquen en Brasil de manera semejante a las demás. Pero esto requiere una trayectoria de aprendizaje, negociación y regulación.

En otros sectores industriales la historia ha tenido resultados variados. Hay algo de presencia china en bienes de consumo durables, electrodomésticos y otros segmentos, en algunos casos con empresas ya interesadas en producir en Brasil. Pero en términos generales la competencia es muy intensa y desafiante. El ritmo de inversión china es menor al que nos gustaría y, sobre todo, el nivel de agregación local de valor está muy lejos del patrón que históricamente han tenido empresas provenientes de grandes potencias occidentales, Japón, Alemania o Estados Unidos.

Entendemos que este es un formato diferente, probablemente vinculado con la propia estrategia de desarrollo china y con su política industrial y comercial. Pero es innegable que se trata de un tema muy desafiante para nosotros. Para ser sincero, todavía no sé exactamente cómo deberíamos abordarlo en una política industrial futura. Creo que lo importante es reconocer que este tema nos desafía profundamente.

El director ejecutivo de la Asociación Latinoamericana del Acero (ALACERO), Ezequiel Tavernelli, analizó para el Observatorio Industrial Latinoamericano la situación actual de la siderurgia regional, el creciente peso de las importaciones provenientes de China y los desafíos que este escenario plantea para el desarrollo industrial de América Latina. A continuación, presentamos una síntesis del análisis, los datos y los argumentos expuestos por Tavernelli durante la conversación con OBILA.

Ezequiel Tavernelli asegura que la producción siderúrgica latinoamericana atraviesa un escenario complejo. Expone que en 2025 la producción regional de acero crudo se ubicó en 55,7 millones de toneladas, incluso por debajo de los niveles registrados durante la pandemia. En el caso del acero laminado, alcanzó 50,7 millones de toneladas, uno de los registros más bajos de la serie analizada.

Según los datos que expuso en su análisis para el OBILA, esta caída no responde a una contracción equivalente del consumo. América Latina continúa demandando acero y, a diferencia de otras regiones, mantiene niveles relativamente estables e incluso registra cierto crecimiento. Allí aparece una de las principales contradicciones del escenario actual: la demanda regional continúa existiendo, pero una proporción creciente está siendo abastecida mediante importaciones.

Actualmente, alrededor del 41% del acero consumido en América Latina es importado. En sus palabras, “cuatro de cada diez kilos que se consumen en Latinoamérica hoy son importados”. Esta tendencia se combina, además, con una reducción de las exportaciones siderúrgicas regionales, lo que incrementa la presión sobre la producción local.

El segundo elemento central del diagnóstico presentado por Tavernelli es el exceso de capacidad existente en la siderurgia mundial. Siguiendo los datos de OCDE, la capacidad excedente global rondaba en 2025 los 640 millones de toneladas y podría aumentar hasta aproximadamente 745 millones hacia 2028, debido a la incorporación de nuevas capacidades productivas.

En el análisis presentado, China ocupa una posición determinante dentro de este escenario. Su producción ronda los 960 millones de toneladas anuales, sobre una producción mundial cercana a los 1.850 millones.

Para ilustrar la magnitud del fenómeno, comparó el excedente chino con la producción latinoamericana. Mientras América Latina produce alrededor de 54 millones

de toneladas por año, China genera un excedente exportable superior a los 100 millones.

El problema, sostiene, no reside simplemente en la escala de producción china, sino en las condiciones bajo las cuales compiten las empresas. Según los datos que presentó, el apoyo estatal a la industria siderúrgica china alcanzaría un nivel cercano al 4,4% del PIB, equivalente a US\$ 820.000 millones anuales (FMI, agosto 2025), una magnitud que sería el tercer PIB más grande de América Latina, sólo detrás de Brasil y México, y representa la suma de los PIB de Chile, Colombia y Uruguay (US\$ 832.000 millones).

En este marco, una empresa china recibe hasta 15 veces más subsidios que sus pares de los países de la OCDE. Asimismo, el 34% de las empresas manufactureras chinas fueron deficitarias en 2025 pese a continuar recibiendo créditos y subsidios estatales. Desde la perspectiva de ALACERO, la siderurgia latinoamericana posee niveles de productividad y estándares ambientales competitivos internacionalmente. La dificultad aparece cuando debe enfrentarse a productos cuya producción recibe un nivel significativo de apoyo estatal. “Hoy, lamentablemente, Latinoamérica no está compitiendo empresas con empresas, estamos compitiendo empresas contra un estado centralmente planificado que tiene el poder más alto de toda su historia dedicado a subsidiar su industria”, sintetizó durante la conversación.

El acero indirecto y el riesgo de desindustrialización

Uno de los puntos más relevantes de la exposición fue el crecimiento del denominado acero indirecto. Según Tavernelli, la presión competitiva sobre la siderurgia regional no se explica solamente por la importación directa de productos siderúrgicos. Una parte creciente del acero ingresa incorporada en bienes industriales de mayor valor agregado: automóviles, electrodomésticos, maquinaria y otros productos manufacturados. Definió este fenómeno como un “iceberg”: mientras el debate suele concentrarse en las importaciones directas de acero, debajo de esa superficie existe un volumen creciente de acero contenido en bienes manufacturados. Según los datos expuestos, las

exportaciones chinas de acero hacia América Latina crecieron aproximadamente un 273% entre 2011 y 2025, pasando de unos 4 millones de toneladas a más de 16 millones.

Paralelamente, Tavernelli señaló que la región muestra una pérdida persistente de participación de la industria manufacturera en el producto. "La exportación indirecta [china] (...) hoy supera en toneladas equivalentes al volumen de acero", señaló, al referirse explícitamente a "todas las regiones, pero particularmente Latinoamérica". Esta tendencia también se observa a nivel global: según datos de ALACERO, en 2024 las exportaciones indirectas de acero chino hacia el mundo alcanzaron los 136,9 millones de toneladas, frente a los 117,1 millones de las exportaciones directas.

El retorno de la política industrial

La reacción internacional frente a estas transformaciones muestra, para Tavernelli, un cambio significativo en la concepción de la política industrial. Según explicó, durante los últimos años, Estados Unidos, Europa, Canadá, México y otras economías comenzaron a implementar medidas que van más allá de los instrumentos tradicionales de defensa comercial.

A las políticas antidumping y las salvaguardias se suman esquemas de compras públicas nacionales, incentivos a la producción doméstica, financiamiento y distintas formas de intervención estatal orientadas a preservar sectores considerados estratégicos.

Como ejemplo concreto, Tavernelli mencionó que Estados Unidos llegó a aplicar un arancel del 50% al acero y una restricción del 100% a la importación de autos chinos. Otros ejemplos que mencionó fueron los esquemas de compra nacional como Buy America, Buy Canadian o Compre México, la intervención directa de Estados Unidos, que retuvo una "acción de oro" en la privatización de una siderúrgica para poder decidir sobre futuras inversiones o desinversiones, y el anuncio del gobierno británico de tomar el control de British Steel, la acería inglesa que estaba en manos de una empresa china. Según cifras presentadas por ALACERO, con base en un relevamiento de Quipu sobre Global Trade Alert, entre 2008 y 2026 se aplicaron 18.475 medidas de defensa comercial vinculadas a la cadena del acero en el mundo, de las cuales 4.935 correspondieron a aceros básicos y 3.345 apuntaron directamente a productos chinos.

Esta evolución, según Tavernelli, demuestra que la discusión ya no puede limitarse a instrumentos comerciales puntuales. Para el director ejecutivo de ALACERO, la cuestión central es definir qué cadenas de valor quieren

preservar los países. Indica que, en América Latina, sin embargo, la respuesta fue más tardía y heterogénea, comenzó a activarse recién entre 2023 y 2024, frente a Europa y Estados Unidos, que ya habían comenzado a tomar medidas entre 2018 y 2020. Destacó, además, que cerca del 80% de las medidas implementadas recientemente en la región se concentran en México y Brasil. Para Tavernelli, esto plantea un desafío adicional: la ausencia de una respuesta coordinada permite que los flujos comerciales desplazados desde mercados más protegidos se redirijan hacia países latinoamericanos con menores barreras.

El acero como una capacidad estratégica

En su análisis, Tavernelli planteó que América Latina deberá realizar importantes inversiones durante los próximos años en infraestructura, energía, minería, transporte y conectividad. Entre otros casos, mencionó Vaca Muerta y la maquinaria agrícola. Todas ellas demandarán cantidades crecientes de acero. La cuestión, entonces, es quién abastecerá esa demanda.

Mantener una industria siderúrgica regional, sostiene, significa conservar capacidades productivas, empleo y proveedores capaces de responder a las necesidades de sectores estratégicos. También implica mantener mayores grados de autonomía productiva.

México, Brasil y Colombia, entre otros países, comenzaron a discutir e implementar nuevas medidas, aunque el debate, considera, debería extenderse al conjunto de América Latina. Desde la perspectiva planteada por Tavernelli, la discusión sobre la siderurgia excede al propio sector: remite a qué capacidades productivas resultan estratégicas para América Latina y qué instrumentos está dispuesta a desplegar para preservarlas.

OBILA (OB): ¿Cuál es el principal riesgo estructural para la siderurgia latinoamericana en los próximos diez años? ¿La competencia externa, la falta de escala, la transición tecnológica o la debilidad macroeconómica?

Ezequiel Tavernelli (ET): El principal problema es la competencia desleal. Hoy, lamentablemente, en Latinoamérica no estamos compitiendo empresas contra empresas. La discusión es si queremos seguir teniendo industria para mantener seguridad interna, independencia en la toma de decisiones y capacidad para desarrollar nuestra infraestructura, nuestras carreteras, nuestros puertos, la minería o los desarrollos energéticos. Para todo eso necesitamos acero y necesitamos una cadena de valor del acero.

(OB): Desde ALACERO vienen alertando sobre los riesgos de una desindustrialización en la región. ¿Cuáles son los principales mecanismos a través de los cuales se está produciendo?

(ET): Acá no hay un problema de productividad. La productividad de nuestras industrias, así como también su huella medioambiental, está entre las mejores del mundo.

La industria del acero está preparada para competir en igualdad de condiciones. El problema aparece cuando las condiciones de competencia están desequilibradas.

En América Latina, las exportaciones chinas no dejaron de crecer. Y además tenemos el problema del acero indirecto. Ya no hablamos solamente de importar acero, sino también productos de mayor valor agregado: autos, lavarropas, heladeras. Ahí es donde comienza a observarse claramente el proceso de desindustrialización.

Durante los últimos 25 años hemos perdido participación industrial en el PIB regional y, paralelamente, se produce una primarización de nuestras exportaciones.

Seguimos exportando mineral de hierro, cobre o carbón, pero no necesariamente automóviles, electrodomésticos u otros productos industriales. Necesitamos exportar valor agregado para generar más empleo y desarrollo en nuestras sociedades.

(OB): Para el sector siderúrgico, ¿qué resulta más importante: la protección comercial, el financiamiento o las compras públicas?

(ET): Creo que es un paquete de todo. Todos los países tienen que analizar qué cadenas de valor poseen y con cuáles quieren quedarse.

Se necesita un abanico completo de políticas: financiamiento, estrategia exportadora y políticas de compra nacional. Estamos frente a un escenario nuevo y eso exige una política industrial más amplia que una medida puntual de defensa comercial.

(OB): ¿Estas estrategias deberían estar coordinadas regionalmente? ¿Una respuesta conjunta sería más eficiente que políticas segmentadas país por país?

(ET): Lo ideal es alcanzar la mayor coordinación posible. Cada país tiene que tomar sus propias medidas de acuerdo con sus posibilidades y capacidades, pero al mismo tiempo necesitamos coordinación.

Si México y Brasil adoptan medidas y otros países no lo hacen, el excedente de acero que necesita colocarse en los mercados internacionales continuará llegando a otros países de la región. Entonces tiene que existir coordinación, pero también medidas concretas.

Y esas medidas no pueden limitarse solamente al antidumping o las salvaguardias. También existe una cuestión de seguridad, calidad y desarrollo productivo. En una región con zonas sísmicas, esto incluye controlar de manera exhaustiva la calidad antisísmica de los aceros importados, algo que hoy no se exige de forma obligatoria en varios países latinoamericanos para muchas barras de acero utilizadas en la construcción.

América Latina tiene ventajas importantes: disponibilidad de materias primas, una matriz energética renovable muy superior al promedio mundial —en torno al 31-32% a nivel global, frente a más del 60% en la región—, capacidades tecnológicas y una producción siderúrgica con una huella ambiental competitiva. El desafío es aprovechar esas ventajas.

(OB): El consumo regional de acero continúa creciendo, pero ese aumento es abastecido cada vez más por importaciones. ¿Cómo se relaciona esto con la desindustrialización?

(ET): Nuestra región necesita infraestructura y necesita seguir creciendo. Por eso el consumo de acero no cae como sucede en otras regiones. El problema es que ese crecimiento no está siendo abastecido por la industria local porque no estamos compitiendo en igualdad de condiciones. Prácticamente todo el crecimiento reciente de la demanda fue ganado por las importaciones, y aproximadamente la mitad correspondió a un solo país: China. Eso muestra que tenemos un problema serio para equilibrar las condiciones de competencia.

3.

***Principales
novedades y
tendencias
industriales***

INVERSIONES Y EXPANSIÓN PRODUCTIVA

México

ATI invertirá USD 80 millones en nueva planta aeroespacial en Chihuahua

La firma estadounidense ATI anunció la construcción de una nueva planta de productos forjados para la industria aeroespacial. La inversión fortalece uno de los principales clústeres aeroespaciales de México y consolida la especialización manufacturera de Chihuahua en segmentos de alto valor agregado.

Fuente: Tu Interfaz de Negocios - [\[URL\]](#)

México

Safran amplía operaciones en Chihuahua con una nueva planta industrial

La compañía francesa continúa expandiendo su presencia en el principal polo aeroespacial mexicano. El proyecto contempla una inversión de 7,4 millones de dólares, la creación de 800 empleos y operaciones con energía 100% renovable. La inversión refuerza la tendencia de relocalización de actividades manufactureras avanzadas hacia México y profundiza la integración regional de cadenas de suministro.

Fuente: Tu Interfaz de Negocios - [\[URL\]](#)

Brasil

General Motors amplía su plan de inversiones en Brasil hasta USD 2.000 millones

La automotriz elevó su programa de inversión hasta 2028 para modernización industrial, electromovilidad y lanzamiento de nuevos modelos, reafirmando la centralidad de Brasil como principal base automotriz sudamericana.

Fuente: El Economista - [\[URL\]](#)

Paraguay

Gigante lácteo brasileño proyecta inversión de USD 10 millones bajo régimen de maquila

La empresa prevé instalar capacidad productiva en Paraguay aprovechando el régimen de maquila. La operación confirma el creciente atractivo del país para industrias orientadas a exportación regional.

Fuente: Red Chaqueña de Comunicaciones - [\[URL\]](#)

Costa Rica

Nueva planta de empaques médicos refuerza el clúster de dispositivos médicos

Prent Corporation inició la construcción de una nueva planta para abastecer a la industria médica. La inversión consolida el posicionamiento costarricense en manufacturas intensivas en tecnología vinculadas al sector salud.

Fuente: El Mundo CR - [\[URL\]](#)

INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA INDUSTRIAL

México

Las "fábricas de IA" llegan al país y elevan la demanda de talento especializado

El despliegue de infraestructura vinculada a la inteligencia artificial comienza a generar nuevas inversiones industriales, aunque la escasez de ingenieros y personal STEM aparece como una limitación creciente para el desarrollo del sector.

Fuente: Expansión - [\[URL\]](#)

México

Estados Unidos incrementa 43% sus compras de productos de alta tecnología mexicanos

Las exportaciones tecnológicas mexicanas superaron a las dirigidas desde la Unión Europea hacia Estados Unidos, consolidando el avance del país en manufacturas de mayor complejidad tecnológica asociadas al nearshoring.

Fuente: Expansión - [\[URL\]](#)

Colombia	Fedesoft impulsa una hoja de ruta para consolidar la economía digital La industria tecnológica presentó una propuesta de política pública orientada a fortalecer capacidades digitales, innovación y competitividad, buscando convertir la economía digital en una estrategia de Estado. Fuente: El Tiempo - [URL]
Brasil	Brasil impulsa la producción local de chips con financiamiento público El Gobierno respaldó con financiamiento a Zilia Technologies para fortalecer la producción nacional de semiconductores, en línea con la tendencia global de búsqueda de mayor autonomía tecnológica. Fuente: DPL News - [URL]
POLÍTICA INDUSTRIAL Y REGULACIÓN	
México	La revisión del T-MEC y los nuevos aranceles redefinen la estrategia industrial En la revisión del T-MEC, México y Estados Unidos podrían volver a debatir las reglas de protección para las inversiones extranjeras. Las diferencias sobre la política energética mexicana y el trato a empresas privadas han reactivado la discusión sobre el mecanismo de arbitraje internacional (ISDS). La protección de inversiones se perfila como uno de los temas más sensibles de la negociación. Fuente: Expansión - [URL]
Colombia	Colombia vuelve a vender energía a Ecuador tras suspender exportación por aranceles Colombia reanudó la exportación de electricidad a Ecuador, suspendida desde enero como represalia por los aranceles impuestos por el gobierno ecuatoriano. La guerra comercial, iniciada con tasas del 30% que escalaron hasta el 100%, se cerró en junio tras la intervención de la CAN. La reapertura llega poco antes del estiaje, cuando cae la generación hidroeléctrica en Ecuador. Fuente: El Tiempo CO - [URL]
México	Estados Unidos impone un arancel del 10% vinculado al trabajo forzoso Aunque la mayor parte de las exportaciones mexicanas mantiene beneficios del T-MEC, la medida refleja la creciente incorporación de requisitos laborales y de trazabilidad en la política comercial norteamericana. Fuente: Expansión - [URL]
Ecuador	Más de la mitad de las exportaciones no petroleras evitarían nuevos aranceles estadounidenses Fedexpor destacó que las exclusiones otorgadas por Estados Unidos permiten sostener la competitividad exportadora de sectores industriales y agroindustriales ecuatorianos. Fuente: Expreso - [URL]
Argentina	Estados Unidos reduce aranceles relativos para productos argentinos La administración estadounidense otorgó un tratamiento comercial más favorable frente a otros países de la región, generando expectativas sobre oportunidades exportadoras para distintos sectores productivos. Fuente: Ámbito - [URL]

Argentina	La agroindustria exportó casi USD 27.000 millones en el primer semestre y creció 17,3% interanual Según el Informe Mensual de Exportaciones por Complejos de la Bolsa de Cereales, las exportaciones agroindustriales sumaron USD 26.978 millones entre enero y junio de 2026, USD 3.984 millones más que un año atrás. Los complejos que más aportaron al crecimiento fueron girasol, carne y cuero vacuno y trigo; en expansión relativa lideraron porcino, girasol y legumbres . La soja siguió primera en volumen, mientras cayeron avícola y arroz. Fuente: <i>Ámbito</i> - [URL]
-----------	--

ENERGÍA, MINERÍA Y TRANSICIÓN PRODUCTIVA

Argentina	Vaca Muerta alcanza niveles récord y consolida al petróleo como principal producto de exportación La producción de petróleo alcanzó un nuevo máximo histórico, impulsada por la expansión del shale en Vaca Muerta. El crecimiento de la extracción fortalece el perfil exportador del sector energético y afianza su protagonismo dentro del comercio exterior argentino. De mantenerse esta tendencia, el complejo petrolero podría ganar aún más peso en la estructura exportadora del país. Fuente: <i>Ámbito / iProfesional</i> - [URL]
-----------	--

Argentina	Fiebre del cobre: la oportunidad para la Argentina de tener otro "Vaca Muerta" El cobre aparece como una de las principales oportunidades para ampliar las exportaciones mineras del país, en un contexto de fuerte crecimiento esperado de la demanda mundial. La Argentina cuenta con varios proyectos avanzados, aunque el desafío central sigue siendo transformar esos recursos y proyectos en producción efectiva. Fuente: <i>Ámbito</i> - [URL]
-----------	--

Colombia	Enel construye infraestructura eléctrica para abastecer parques industriales y data centers La nueva subestación en la Sabana de Bogotá busca responder al crecimiento de la demanda energética asociada al desarrollo industrial y tecnológico. Fuente: <i>El Tiempo</i> - [URL]
----------	---

Ecuador	La demanda eléctrica registra el mayor crecimiento en siete años Minería, electromovilidad y crecimiento económico impulsan un incremento récord del consumo energético, planteando nuevos desafíos de infraestructura para el país. Fuente: <i>Expreso</i> - [URL]
---------	---

América Latina	Estados Unidos acelera inversiones mineras para asegurar minerales estratégicos La creciente competencia geopolítica con China está impulsando nuevas inversiones en minería latinoamericana, especialmente en minerales críticos asociados a la transición energética y la electromovilidad. Fuente: <i>Redimin</i> - [URL]
----------------	--

ALERTAS: CIERRES Y RELOCALIZACIONES

Argentina	Desvinculación de unos 300 trabajadores en plantas electrónicas de Tierra del Fuego La empresa dispuso las bajas en sus plantas de Río Grande en medio de un conflicto gremial, y el Ministerio de Trabajo provincial dictó la conciliación obligatoria. El caso se inscribe en la contracción del empleo registrado bajo el régimen de promoción industrial fueguino. Fuente: Clarín - [URL]
Argentina	Industria bajo presión y expectativas de reconversión productiva Diversos analistas industriales advirtieron sobre un proceso de creciente estrés en cadenas manufactureras, afectadas por apertura comercial, menor demanda y transformación tecnológica. Fuente: iProfesional - [URL]
Argentina	Cierre de fábrica de baterías en Entre Ríos y pérdida de más de 100 empleos La clausura de la planta constituye uno de los casos más visibles de contracción industrial observados durante el período. Fuente: Infobae - [URL]
Argentina	Acería reduce operaciones ante caída de demanda y aumento de importaciones Un importante productor siderúrgico suspendió parcialmente actividades, atribuyendo la decisión al debilitamiento del mercado y a la competencia de productos importados. Fuente: iProfesional - [URL]
Bolivia	La escasez de diésel continúa afectando la producción industrial La Cámara Departamental de Industrias de La Paz alertó que la falta de combustible limita la recuperación productiva, retrasa exportaciones y agrava los problemas de liquidez empresarial. Fuente: El Deber - [URL]
Chile	La producción industrial vuelve a caer por retrocesos en minería y manufactura Los datos industriales muestran debilidad simultánea en dos de los principales motores productivos del país, reflejando una desaceleración de la actividad manufacturera y extractiva. Fuente: Cooperativa - [URL]