



SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE



CASOTECA

Colección de estudios de caso del SELA



CASOTECA

Colección de estudios de caso del SELA

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SELA

CASOTECA

Colección de estudios de caso del SELA

Autor:

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)

Director Editorial

Clarems Endara, Secretario Permanente del SELA

Coordinación de Publicaciones:

Yeimy Ramirez Avila. Jefe de Gabinete

Supervisión Editorial:

Yeimy Ramirez Avila. Jefe de Gabinete

Klibis Marín. Oficial de Comunicaciones

Carlos Ortuño. Oficial del Centro de información y base de datos

Maquetación y Diseño de portada:

Mauricio Gaitán

Impreso en:

MACRO SRL. La Paz - Bolivia

ISBN: 978-980-6458-18-5

Depósito Legal: DC2024000855

Copyright © SELA, Noviembre de 2024. www.sela.org

© Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), 2023 Torre Europa, pisos 4 y 5 Avenida Francisco de Miranda, Urbanización Campo Alegre Caracas, 1060, República Bolivariana de Venezuela Apartado 17035, Caracas 1010-A.

Todos los derechos reservados. Prohibida su venta. No se permite la reproducción total o parcial de este documento, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del SELA.

Índice

Introducción.

El estudio de caso como el camino para
comprender el potencial regional 9

Referencias 9

1. Ciberdiplomacia en América Latina y el Caribe 24

Resumen 24

Introducción 25

Conectividad, gobierno electrónico
y políticas públicas 26

Regulaciones, fomento y acceso a la tecnología 31

La evolución de la diplomacia digital 32

Techplomacia: el papel de los embajadores
tecnológicos 34

Conclusiones 36

Referencias 37

2. Smartports: la transformación digital portuaria y su impacto comercial 40

Resumen 40

Introducción 41

Smartports en América Latina y el Caribe:
situación actual y perspectivas 43

Herramientas que conducen hacia los smartports 46

La Red de Puertos Digitales y Colaborativos 50

Conclusiones 51

Referencias 52

3. Cadenas de valor público en los ecosistemas digitales	54
Resumen	54
Introducción	55
El Estado como catalizador de las cadenas de valor	56
Digitalización y cadenas de valor: el camino virtuoso	59
La gestión empresarial y su potencial para crear valor público	60
El impacto de la transformación digital en el sector	62
Conclusiones	64
Referencias	66
4. Mapeo de sectores y creación de nichos: estrategias de encadenamientos productivos en América Latina y el Caribe	68
Resumen	68
Introducción	69
La metodología del mapeo de nichos productivos del SELA	71
Paraguay y Bolivia: dos casos en América del Sur	74
Conclusiones	77
Referencias	78
5. Competencia y comercio en la integración regional: el Grupo de Trabajo de Comercio y Competencia del SELA	80
Resumen	80
Introducción	81
El impacto de la defensa de la competencia	83
Panorama regional	85
La defensa de la competencia: la estrategia del SELA	89

Conclusiones	90
Referencias	91
6. Políticas públicas con enfoque de género: hacia la reducción de la brecha en el sector pyme en América Latina y el Caribe	93
Resumen	93
Introducción	94
La brecha de género y su impacto en el sector pyme	96
Hacia las buenas prácticas	100
Conclusiones	102
Referencias	104
7. Capacidades estatales en el sector público: políticas públicas y economía del comportamiento como eje para el desarrollo	106
Resumen	106
Introducción	107
Economía del comportamiento: conceptos básicos y aplicaciones	108
Capacidades estatales y economía del comportamiento	111
Políticas públicas para el desarrollo: nueva perspectiva	113
Conclusiones	116
Referencias	118
8. Desarrollo e incubadoras de mipymes en América Latina y el Caribe	120
Resumen	120
Introducción	121
Las mipymes y la importancia de su desarrollo para la región	122
Iniciativas regionales para el ecosistema emprendedor	125

La digitalización como eje de transformación y competitividad	128
Comercio electrónico y la generación de nuevas capacidades	130
Conclusiones	132
Referencias	133
9. Políticas de convergencia intersecretarial	135
Resumen	135
Introducción	136
Hacia un fortalecimiento de los procesos de integración	136
Políticas de convergencia para el fortalecimiento regional	140
Actores y procesos de regionalización: el impacto de las redes interconectadas	141
Lecciones aprendidas y buenas prácticas a partir de la experiencia del SELA	142
Conclusiones	145
Referencias	146
10. Foros de comercio de inversiones con China	147
Resumen	147
Introducción	148
La importancia de China para la región	150
Nuevas estrategias para potenciar el comercio entre China y América Latina y el Caribe	154
Integración regional y relaciones comerciales en contexto	155
La agenda de la Ruta de la Seda y su impacto en la región	156
Conclusiones	157
Referencias	158
11. Hacia la consolidación de un protocolo de implementación del plan de acción regional para la reducción de riesgos de desastres	160

Resumen	160
Introducción	161
Desarrollo, inversión y desastres en América Latina y el Caribe	164
El SELA y una estrategia regional para mitigar desastres	166
Estrategias regionales para la gestión del riesgo de desastres (GRD)	167
Los enfoques de la GRD	168
Conclusiones	170
Referencias	171

Introducción

El estudio de caso como el camino para comprender el potencial regional

En el ámbito de la gestión pública y el desarrollo regional, el estudio de caso se propone como una herramienta destacada para comprender y abordar las complejidades de la realidad. Su capacidad para analizar situaciones reales y extraer lecciones prácticas lo hace especialmente relevante para una mejor integración de América Latina y el Caribe, donde las políticas y programas públicos juegan un papel importante en la promoción del desarrollo regional.

A partir de que la Escuela de Derecho de Harvard (Harvard Law School) desarrolló un enfoque innovador con diferentes métodos y estrategias en materia de enseñanza e investigación, la academia se vio en la necesidad de adoptar e incorporar nuevos paradigmas como herramientas explicativas para abordar el estudio y análisis de la negociación, y la toma de decisiones, en pos del pensamiento crítico. Estos nuevos métodos se han convertido en instrumentos valiosos para profesionales de diversos campos, desde la diplomacia hasta la gestión empresarial, pasando por las ciencias sociales, la administración pública y el desarrollo económico. Uno de

los más destacados es el método de caso, desarrollado hace más de un siglo, en 1870, por Christopher Columbus Langdell, que consiste en analizar casos reales de modo que permite identificar los problemas legales relevantes, investigar la ley aplicable y formular argumentos persuasivos (Lavilla Rubira, 1988). A lo largo del siglo xx, este método fue copiado tanto por las ciencias económicas y los negocios (Núñez-Tabales *et al.*, 2015) como por otras disciplinas, y es hoy una variable y una técnica de estudio con muchos adeptos, y con una metodología propia y establecida. Promueve el aprendizaje a través del análisis de casos reales y ayuda a los estudiantes a desarrollar habilidades analíticas, críticas y de resolución de problemas, especialmente al momento de abordar problemáticas ligadas a la administración o las políticas públicas.

Contemporáneamente al crecimiento de estos métodos, se consolida el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), una entidad intergubernamental fundada en 1975 y dedicada a potenciar la cooperación y la integración económicas entre las naciones latinoamericanas y caribeñas, cuya labor se enfoca en catalizar el diálogo entre Gobiernos y generar espacios de discusión sobre posibles políticas regionales que atiendan los desafíos económicos compartidos. Actualmente, el SELA se centra en tres grandes ejes temáticos primordiales: recuperación económica, digitalización e infraestructura, y desarrollo social, áreas que abarcan asuntos cruciales como comercio, tecnología, agricultura, energía, medio ambiente y otros pilares del desarrollo regional.

En disciplinas como las ciencias sociales y económicas, el estudio de caso es una alternativa pedagógica efectiva para explorar el desarrollo práctico de políticas y programas pú-

blicos, como también para su estudio en profundidad y su posible aplicación a futuro. En este sentido, permite, a partir de una finalidad formativa y científica, la construcción y reconstrucción de evidencias sobre los resultados e impactos de políticas, proyectos y procesos de unidades de gestión delimitadas. Nace para transmitir conocimientos prácticos, y de ahí su relevancia para las ciencias económicas y empresariales (Correa Jaramillo, 2022), y para el diseño de políticas públicas. Por tanto, hace posibles implementaciones más acertadas sobre la base de experiencias puntuales al contrastar la práctica con la teoría.

Es sumamente importante establecer criterios para seleccionar los casos o las unidades de análisis, pero para ello es necesario aclarar lo que sigue:

El término “caso”, en la forma utilizada aquí, se refiere a la descripción narrativa de una situación de la vida real, incidente o suceso, que envuelve una o más decisiones. El caso presenta toda la información básica apropiada que conduzca a la decisión o decisiones y puede o no puede incluir las decisiones reales o las consecuencias de éstas. (Correa Jaramillo, 2002, p. 2)

Si tomamos cuestiones particulares, como el análisis de las organizaciones o la gestión organizativa, el estudio de casos ha permitido, a lo largo del tiempo, analizar y comprender la formación de competencias y habilidades directivas. Es claro que la gestión pública requiere de nuevas competencias de este tipo, así como también del conocimiento de cómo las habilidades en el sector directivo impactan en la producción de bienes y servicios. Este método convierte las organizaciones

en un “laboratorio” dinámico de aprendizaje donde el experimento puede no solo mejorar las habilidades directivas de los sujetos, sino garantizar un aprendizaje correcto.

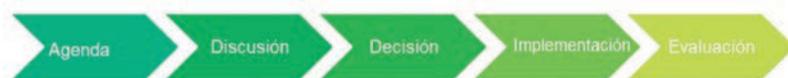
Núñez-Tabales *et al.* (2015) delinean un proceso estructurado de análisis de casos para la enseñanza superior que comprende cuatro fases. Haciendo un esfuerzo por adaptarlas a los objetivos aquí planteados, la fase inicial implicaría una “lectura detallada del caso y recopilación de información complementaria” (p. 41). Esta etapa se concibe como el punto de partida necesario para familiarizarse con el caso y obtener la información esencial a fin de comprenderlo en su totalidad. La segunda fase, de reflexión, se caracteriza por el análisis de los casos desde distintas perspectivas, lo que facilita la formulación de ideas y las conclusiones pertinentes. Por su parte, la tercera fase, denominada “fase de contraste por los autores”, se caracteriza por el intercambio que se da sobre los casos presentados, ya sea en espacios de discusión específicos, congresos, jornadas o en otras publicaciones, o investigadores que retomen las experiencias de esta casoteca para comentarlas o discutir las en otros ámbitos. Finalmente, la cuarta fase implica sintetizar y formalizar las ideas surgidas del análisis del caso luego de cierto tiempo, lo que contribuye a una comprensión más profunda y a la elaboración de propuestas o soluciones.

A partir de la cuarta fase se puede explotar el potencial del método para planificar y plantear políticas públicas sobre diferentes cuestiones o problemas, empezando por la relación que puede establecerse entre estas cuatro etapas y las planteadas por Anderson (1975); su Modelo Secuencial de Políticas Públicas describe el proceso de formulación en cinco etapas:

definir una agenda, discutir sobre una cuestión problematizada, tomar una decisión, implementar una política pública y, finalmente, evaluar sus resultados. La complejidad del proceso, que está influenciado por factores políticos, sociales y éticos, radica en la interacción entre diversos actores, además de que la formulación de políticas es un proceso dinámico y no lineal, que está sujeto a conflictos y negociaciones. De esta forma, destaca que es necesario evaluar continuamente la efectividad y el impacto de las políticas implementadas, y que la retroalimentación de este proceso no es lineal, sino que vuelve a su punto de origen.

Figura 1

Modelo secuencial de políticas públicas



Nota: Elaboración propia con base en los desarrollos de Anderson (1975).

La importancia de utilizar estudios de caso, por tanto, se funda en que este método permite a una institución regional como el SELA recopilar y analizar diferentes aspectos de programas y temáticas particulares, generar una guía de buenas prácticas y desarrollar un análisis en profundidad sobre diversas cuestiones. Por este motivo, una herramienta como una casoteca o *casebook* (Lavilla Rubira, 1988) sirve para construir una colección de casos que se consideran relevantes y también sistematizar y difundir un conocimiento riguroso y amplio sobre cómo se gestionan políticas y programas públicos en América Latina y el Caribe. En otras palabras, los estudios de caso proporcionan un contexto específico y detallado sobre los desafíos, las oportunidades y las dinámicas económicas

en determinados países o regiones, en este caso, América Latina y el Caribe. A su vez, esto hace posible que el SELA comprenda más profundamente las realidades económicas y sociales de la región.

A partir de la información obtenida, los casos sirven como base empírica para la formulación de políticas y estrategias económicas, y su análisis permite identificar patrones, tendencias y mejores prácticas aplicables en otros contextos dentro de la región. Estos datos son clave para la toma de decisiones informadas y la implementación de políticas efectivas que impulsen el desarrollo económico y social en toda la región. Es por eso por lo que una casoteca también es una herramienta para la capacitación de funcionarios gubernamentales, académicos y profesionales en temas económicos específicos, ya que permite al SELA utilizar estos casos en programas de formación y talleres para fortalecer las capacidades técnicas y analíticas de los actores clave en los países miembros. Esto contribuye a mejorar la capacidad de las naciones con el objeto de diseñar e implementar políticas económicas que aborden los desafíos locales de manera eficaz.

Además, se busca facilitar el intercambio de experiencias entre los países miembros del SELA. Al presentar casos exitosos y lecciones aprendidas, se fomenta el diálogo y la colaboración en la región, lo que hace posible que aprendan unos de otros y se beneficien mutuamente de sus experiencias, con un intercambio de conocimientos que contribuye significativamente a la resolución de problemas comunes y al fortalecimiento de la integración regional. Asimismo, estos casos sirven como punto de partida para investigaciones más profundas sobre temas económicos específicos y se transforman

en herramientas de suma utilidad para el SELA en función de análisis comparativos, estudios longitudinales y evaluaciones de impacto que impulsan el avance del conocimiento en temas relevantes para la región.

Una casoteca, entonces, es un dispositivo que almacena una serie de casos reales o experiencias que sirven como base para la toma de decisiones en la Administración pública y en otros ámbitos. Una colección de estas características es también una herramienta para los diferentes niveles de Gobierno, pues posibilita la consolidación de los procesos de integración y de los proyectos desarrollados desde el SELA en sus programas de trabajo. Una casoteca como la que se configura en este libro implica una recopilación profunda de casos sobre las principales temáticas de la coyuntura actual, que permite compartir las experiencias y habilitar los debates pertinentes para descubrir qué medidas conviene tomar.

Figura 2

*Motivos para utilizar una casoteca o un libro de estudios de caso*Nota: Elaboración propia.

Motivo	Descripción
Aprendizaje a partir de la experiencia	Ofrece una visión práctica de las políticas y programas públicos, permitiendo aprender de los éxitos, fracasos y puntos críticos de las experiencias analizadas.
Toma de decisiones informada	Proporciona evidencia empírica y análisis sobre el impacto de las políticas o programas en cuestión, facilitando la toma de decisiones basada en estas evidencias.
Difusión de conocimiento	Facilita la transferencia de conocimiento entre funcionarios y representantes de diferentes países, administraciones o instituciones, posibilitando la democratización y acceso a información para la mejora de la gestión.
Mejora de la capacidad de análisis crítico	Permite identificar y construir problemas, evaluar información y formular soluciones con base en casos reales y en experiencias ocurridas en otros países.
Rendición de cuentas	Favorece un mayor escrutinio público de las políticas y programas públicos, promoviendo la transparencia, la responsabilidad y la <i>accountability</i> de los gestores públicos.
Promoción del pensamiento estratégico	Abre la posibilidad de desarrollar una visión de largo plazo y anticipar escenarios prospectivos y posibles consecuencias de las decisiones, permitiendo la mejor toma de decisiones bajo presiones o problemas.

Fomento de la innovación	Muestra nuevas ideas y soluciones a los problemas que enfrentan las administraciones públicas, permitiendo compartir ejemplos y experiencias valiosas para el desarrollo de la región.
Estímulo de la capacitación	Puede ser utilizada como una herramienta pedagógica para el desarrollo de habilidades analíticas, para la toma de decisiones y para la promoción del aprendizaje continuo en el ámbito público.
Fomento de la colaboración	Estimula la colaboración entre diferentes áreas de la administración pública de los países miembros, instituciones o regiones, fomentando el desarrollo de la cooperación regional.
Mejora de la comunicación	Facilita la construcción de un lenguaje común sobre una serie de temas para discutir y debatir sobre políticas públicas, sus impactos y resultados, optimizando la comunicación efectiva entre los actores involucrados.
Mecanismo de memoria institucional	Ayuda a conservar el conocimiento y la experiencia acumulada por instituciones, áreas o programas, validando y consolidando las prácticas llevadas a cabo por los distintos países en los repositorios de los organismos internacionales.

Nota: Elaboración propia.

Por todo lo mencionado, una casoteca sirve para impulsar el aprendizaje, la innovación, la mejora continua de la gestión pública y se configura como un instrumento para construir una Administración más eficiente, eficaz, transparente y abierta. Esta colección, particularmente, contribuye al estudio

y conocimiento de realidades disímiles a partir de la reseña de casos a fin de replicar buenas prácticas o colaborar con una gestión de calidad e innovadora en los diferentes países que componen el SELA. De esta manera, enfrenta activamente a los lectores con problemas reales sobre los cuales se puede aprender (Cienfuegos Alvarado *et al.*, 2018).

Ahora bien, para comprender plenamente las complejidades y los desafíos económicos y sociales que enfrenta la región, es esencial abordar distintos casos que reflejen la diversidad de situaciones y contextos. Al incluir una amplia muestra, se obtiene una visión más completa y holística de las realidades regionales, diversidad que no solo permite identificar patrones y tendencias comunes, sino también resaltar las diferencias y particularidades que requieren enfoques específicos. Asimismo, al examinar una variedad de casos, se pueden extraer lecciones y mejores prácticas que sean aplicables en diferentes contextos, lo que contribuye a fortalecer la capacidad de respuesta y adaptación ante los desafíos cambiantes.

Con respecto a lo anterior, la colaboración entre una amplia gama de actores es fundamental para la relevancia de los estudios de caso en la promoción del desarrollo regional, por lo que el aporte de Gobiernos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organismos internacionales en la selección, análisis y aplicación de los estudios de caso garantiza una perspectiva integral y equilibrada. Esta colaboración facilita el intercambio de conocimientos, experiencias y recursos entre diferentes sectores, y promueve un enfoque cooperativo para abordar los desafíos comunes de manera que fomenta la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de las intervenciones y las políticas propues-

tas. En última instancia, esta colaboración multidisciplinaria y multisectorial maximiza el impacto y la efectividad de las soluciones desarrolladas a partir de los estudios de caso, lo que propicia un desarrollo regional más inclusivo y sostenible.

Por otro lado, se entiende la importancia de analizar de forma profunda y detallada aspectos centrales de la coyuntura actual y construir una agenda de futuro común pero con evidencias y datos reales. Al trabajar con casos específicos, se gana en profundidad, aunque se pierde un poco en extensión o sistematicidad (Lavilla Rubira, 1988). Para ello, un abordaje que tenga en consideración aspectos cuantitativos y cualitativos de los casos seleccionados permite plasmar su potencial en la búsqueda de más y mejor integración, y cabe resaltar que cada uno de los casos de esta colección responde a los ejes de trabajo que el SELA se propone hasta el 2026. Se ha llevado adelante una investigación exploratoria sobre el desarrollo, los impactos y los antecedentes de los casos incorporados para lograr una mayor comprensión de cada uno y brindar al lector información actualizada y completa.

Trabajar con métodos que tienen su origen en una estrategia universitaria utilizada para la enseñanza del derecho plantea algunos desafíos para su aplicación en el ámbito económico y en organismos internacionales. Por un lado, una estrategia pedagógica como esta se centra en aspectos específicos que pueden no ser directamente transferibles al ámbito internacional, por lo que adaptar estos métodos para abordar cuestiones económicas y sociales requiere un análisis cuidadoso y una comprensión profunda de los principios subyacentes. Por otro lado, al centrarse en casos, la estrategia de investigación puede ser más cualitativa y estar basada en mode-

los teóricos, lo que vuelve necesario ampliar la estrategia y triangular enfoques, actividad que exige una combinación de habilidades y conocimientos interdisciplinarios.

A partir de lo expuesto, se ha elaborado la presente casoteca, que trata una gran variedad de temas relevantes para América Latina y el Caribe, desde la ciberdiplomacia hasta la gestión de riesgos por desastres. El caso inicial describe cómo la ciberdiplomacia y la infraestructura digital pueden mejorar la cooperación regional. Posteriormente, se aborda la digitalización de los puertos y cómo afecta al comercio para luego enfocarse en analizar las cadenas de valor público en los ecosistemas digitales. Acto continuo, se analiza la identificación de nichos productivos y estrategias de encadenamiento en la región, así como la competencia y el comercio en la integración regional. Se prosigue con el enfoque en la disminución de las disparidades de género en las pequeñas y medianas empresas (pymes), seguido por el análisis de las capacidades estatales en el ámbito público y la economía del comportamiento como herramientas para promover el progreso. Se considera también el papel de las incubadoras de mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) y las políticas de convergencia intersecretarial en la región. Por último, la importancia de los foros de comercio e inversiones con China, y la consolidación de un protocolo para la gestión integral del riesgo de desastres también son casos presentes en esta casoteca.

Estos casos tan diversos y relevantes forman parte de distintas actividades que el SELA lleva a cabo y que están plasmadas en su *Programa de Trabajo 2022-2026*, estructurado en tres ejes temáticos fundamentales para el desarrollo integral

de América Latina y el Caribe. En el Eje Temático I, Recuperación Económica, se promueve la integración económica regional y la facilitación del comercio a través de tres programas: el Programa I, Integración Económica, contempla el Proyecto A, Convergencia y Cooperación Institucional para la Integración Regional, y el Programa II, Facilitación del Comercio, incluye actividades ordenadas a partir del Proyecto A, Red de Puertos Digitales y Colaborativos, y del Proyecto B, Promoción del Comercio en América Latina y el Caribe. Por último, este eje contiene un Programa III sobre pymes que, a su vez, encuadra el Proyecto A, Articulación Productiva para el Fortalecimiento de las Pymes, y el Proyecto B, Aprovechando las Oportunidades de las Industrias de Bienes y Servicios Culturales y Creativos para la Reactivación Económica.

Por su parte, en el Eje Temático II, Digitalización e Infraestructura, se enmarca el Programa I, titulado Transformación Digital e Infraestructura Energética Sustentable, que abarca el Proyecto A, Tecnologías de Información e Infraestructura Energética Sustentable para el Desarrollo. Las actividades en este eje, entonces, van desde concursos para *startups* hasta seminarios sobre conectividad rural, pasando por actividades relacionadas con la gobernabilidad y la digitalización, la protección marítima y portuaria, y la integración eléctrica regional.

Por último, el Eje Temático III, Desarrollo Social, se enfoca en el desarrollo sostenible y resiliente, la gestión integral del riesgo de desastres y la promoción de una perspectiva integral sobre la movilidad humana. Este eje encuadra el Programa I, Desarrollo Sostenible y Resiliente, que incluye el Proyecto A, Apoyo Técnico para la Cooperación y Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe, y el Proyecto B, Construcción

de Capacidades para el Sector Público Regional. El Programa II, Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Cambio Climático, contiene un proyecto homónimo que engloba actividades que apuntan en esta dirección. Finalmente, en el Programa III, Promoción de una Visión Integral de la Movilidad Humana, se enmarcan el Proyecto A, Buenas Prácticas en Políticas Migratorias, y el Proyecto B, Desarrollo Social y Migración.

Estos ejes, programas y proyectos reflejan el compromiso del SELA con el impulso de iniciativas que contribuyan al crecimiento económico, la sostenibilidad y la resiliencia en la región, y los casos incluidos en el presente libro muestran solo algunas de las propuestas mencionadas. En este sentido, el estudio de caso y la elaboración de una casoteca son herramientas valiosas y originales para el SELA en su búsqueda de promover la cooperación e integración económica en América Latina y el Caribe. Su capacidad para ofrecer una comprensión profunda de las realidades económicas y sociales de la región, así como para proporcionar evidencia empírica y lecciones prácticas, lo convierte en un instrumento interesante para la toma de decisiones informadas y el intercambio de experiencias entre los países miembros. A la luz de la falta de uso de un método como este en los organismos internacionales, la propuesta de esta casoteca representa una oportunidad para avanzar hacia una gestión pública más eficiente, transparente y basada en la evidencia.

Referencias

Anderson, J. E. (1975). *Public Policymaking*. Holt Reinhart and Winston Inc.

Cienfuegos Alvarado, C., Gómez Morales, D. y Rebeil Corella, M. A. (2018). El método del caso: una herramienta de gran utilidad. *Sintaxis*, 1, 57–64.

Correa Jaramillo, J. G. (2002). El método del caso como estrategia didáctica para la formación de administradores de empresas. *Semestre Económico*, 5(10), 1-10.

Lavilla Rubira, J. J. (1988). Sobre el “case-method” para la enseñanza del derecho: la experiencia de la “Harvard Law School”. *Revista de Administración Pública*, 117, 433-444.

Núñez-Tabales, J., Fuentes-García, F., Muñoz-Fernández, G. y Sánchez-Cañizares, S. (2015). Análisis de la elaboración e implementación del método del caso en el ámbito de la educación superior. *Revista iberoamericana de educación superior*, 6(16), 33-45.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

Ciberdiplomacia en América Latina y el Caribe

EJE TEMÁTICO II: Digitalización e Infraestructura

PROGRAMA I: Transformación Digital e Infraestructura Energética

PROYECTO A: Tecnologías de Información e Infraestructura Energética Sustentable para el Desarrollo

Resumen

El caso de la ciberdiplomacia en América Latina y el Caribe, contemplado en el Eje Temático de Digitalización e Infraestructura del *Programa de Trabajo 2022-2026* del SELA, ofrece un análisis sobre la intersección entre diplomacia, tecnología y políticas públicas en la región. El estudio destaca la importancia de cerrar las brechas digitales y de infraestructura para promover el desarrollo económico y social, y subraya el papel de la ciberdiplomacia en el fomento de la cooperación regional en materia de ciberseguridad. En vista de la necesidad de políticas públicas inclusivas y adaptativas, así como de una mayor colaboración regional, enfatiza la importancia de un enfoque integral y colaborativo para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la era digital e impulsar una mayor inclusión y equidad en las relaciones internacionales en la región.

Introducción

En la era contemporánea de la información, cuando se suceden transformaciones digitales constantemente, tanto el campo de la diplomacia como el de la formulación de políticas públicas han experimentado cambios significativos impulsados por el avance de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En este contexto, la cooperación regional obliga a repensar las políticas de innovación e incorporación de tecnología, la creación de procesos de interoperabilidad y la masificación de buenas prácticas para fortalecer las capacidades gubernamentales, así como para llevar adelante nuevas formas en los procesos de regionalización. En este sentido, el Eje Temático Digitalización e Infraestructura del *Programa de Trabajo 2022-2026* del SELA destaca la importancia de cerrar las brechas digitales y de infraestructura en la región para promover el desarrollo económico y social. En este eje, el Programa I, Transformación Digital e Infraestructura Energética Sustentable, apunta a impulsar la inclusión digital, promover la conectividad regional, desarrollar infraestructura sostenible y fomentar el uso de energías verdes; el proyecto específico Tecnologías de Información e Infraestructura Energética Sustentable para el Desarrollo, por su parte, busca reducir las brechas digitales, mejorar el acceso a la energía en zonas rurales y promover la transición hacia fuentes de energía limpia y sostenible. Con ello se pone de manifiesto el papel que desempeña el SELA en el incentivo de la ciberdiplomacia en la región al facilitar espacios de diálogo y de capacitación en materia de ciberseguridad y ciberdiplomacia.

La ciberdiplomacia se refiere al uso estratégico de las tecnologías cibernéticas y de la información en el ámbito de las relaciones internacionales y a la capacidad de los Estados para acordar la regulación del mundo digital (Barrinha y Renard, 2017; Riordan, 2019). Este enfoque va más allá de las simples comunicaciones digitales e incluye aspectos como la ciberseguridad, la gestión del ciberespacio y la protección de infraestructuras críticas, por lo que implica la adopción de políticas, estrategias y acciones específicas para promover los intereses nacionales en el entorno digital, abordando tanto las oportunidades como los desafíos que el ciberespacio presenta a nivel internacional (SELA, 2024). Por otro lado, la diplomacia digital se centra en el uso de plataformas y herramientas digitales para facilitar la comunicación, la cooperación y las negociaciones entre Estados y actores internacionales (Barrinha y Renard, 2017; Riordan, 2019). Esto incluye el uso de redes sociales, aplicaciones de mensajería y plataformas en línea para promover el diálogo diplomático, la diplomacia pública y la participación ciudadana en los asuntos internacionales. Mientras tanto, el término e-diplomacia se utiliza a menudo como un concepto más amplio que abarca tanto la diplomacia digital como otros aspectos de la diplomacia electrónica, como el intercambio de información, la gestión de datos y la cooperación en línea entre Estados y organizaciones internacionales (Rodríguez Gómez, 2015).

Conectividad, gobierno electrónico y políticas públicas

Las políticas públicas son elementos de primer orden en la configuración del entorno digital y en el desarrollo de las capacidades digitales de los Estados, escenario en el que el

avance de las TIC es un motor de las políticas de integración que comprenden procesos digitales en la gestión pública. Acceder a internet, hacer un trámite desde la propia casa o estar comunicado a través de un dispositivo móvil son algunas de las situaciones que se toman en cuenta al momento de conocer el desarrollo del ecosistema digital de la región.

El índice de desarrollo del gobierno electrónico (EGDI, por su sigla en inglés), de las Naciones Unidas, mide los servicios en línea, la infraestructura de telecomunicaciones, el capital humano y la participación electrónica, por lo que se constituye como una medida comparativa del nivel en que se encuentran los Estados en la cuestión del gobierno electrónico. Este índice mostró una evolución disímil entre 2016 y 2018 en América Latina y el Caribe. En un intervalo de 0 a 1, este índice agrupa los resultados de los países en cuatro niveles: muy alto, de 0,75 a 1,00 inclusive; alto, de 0,50 a 0,7499 inclusive; medio, de 0,25 a 0,4999 inclusive, y bajo, de 0,0 a 0,2499 inclusive (Department of Economic and Social Affairs [DESA], 2022). Para la edición de 2018, solo Uruguay logró un puntaje muy alto con un total de 0,785; del resto de los países de la región, veintidós alcanzaron un puntaje considerado alto (entre ellos, Chile, Argentina, Colombia, Brasil y México), mientras que el resto presentó un puntaje medio. Es importante resaltar que, en esta edición, ningún país registró un puntaje bajo, lo que refleja un buen posicionamiento para el conjunto de países de América Latina y el Caribe en materia de gobierno electrónico.

A partir de los datos de 2022, se puede observar que el promedio global es solo superado por diecinueve de los treinta y tres países de la región, cantidad que representa el 58 %. Durante ocho años consecutivos, Uruguay ha consolidado

su posición como líder regional, mientras que Perú alcanzó por primera vez el nivel muy alto al igual que Uruguay, Chile, Argentina, Brasil y Costa Rica (único país no sudamericano en la categoría). Los países mejor ubicados en el Caribe son Bahamas y Granada, que muestran un nivel alto. Por otro lado, solo mejoró su posición global un tercio de los países de la región, con el avance destacado de Granada (que ha ascendido doce lugares a nivel regional y treinta y seis a nivel mundial); Surinam (que ha subido cinco posiciones a nivel regional y catorce a nivel mundial); Perú (que ha ascendido cuatro lugares a nivel regional y doce a nivel mundial); Jamaica (que ha subido tres posiciones a nivel regional y doce a nivel mundial); San Cristóbal y Nieves (que ha ascendido dos lugares a nivel regional y ocho a nivel mundial), y Guyana (que ha subido tres posiciones a nivel regional y seis a nivel mundial) (DESA, 2022).

Por otro lado, hay diversos aspectos que hacen al entorno digital y deben ser considerados, entre los que se encuentra la conectividad. En ese sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado un índice del desarrollo de banda ancha (IDBA) teniendo en cuenta la existencia de políticas públicas y la visión estratégica de los países, la regulación estratégica, la infraestructura digital y el nivel de capacitaciones y aplicación (García Zeballos *et al.*, 2023). Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tiene un Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) que ha determinado que menos del 40 % de la población en la región posee conocimientos básicos de informática (CEPAL, 2021).

Figura 3

Ranking de países de América Latina y el Caribe según el índice IDBA 2021-2022

Lugar	País	Puntaje
1	Chile	5,75
2	Brasil	5,35
3	Costa Rica	5,29
4	Bahamas	5,15
5	Uruguay	5,15
6	Barbados	5,09
7	Argentina	4,96
8	México	4,76
9	Panamá	4,54
10	Jamaica	4,53
11	Perú	4,51
12	Promedio ALC	4,48
13	Colombia	4,45
14	Trinidad y Tobago	4,44

15	Belice	4,31
16	República Dominicana	4,27
17	Ecuador	4,22
18	Paraguay	4,07
19	Bolivia	4,01
20	Surinam	3,96
21	Venezuela	3,95
22	El Salvador	3,47
23	Honduras	3,45
24	Guyana	3,44
25	Guatemala	3,42
26	Nicaragua	3,29
27	Haití	1,96

Nota: Adaptado del *Informe anual del Índice de Desarrollo de la Banda Ancha: brecha digital en América Latina y el Caribe. IDBA 2022*, p. 28, por García Zeballos *et al.*, 2023, BID.

Regulaciones, fomento y acceso a la tecnología

Si se piensa la ciberdiplomacia como una disciplina y un ejercicio que puede ayudar en el camino de la integración entre países, algunos aspectos son fundamentales para su desarrollo. La protección de la privacidad en línea, por ejemplo, es una preocupación creciente en diferentes países, sobre todo, para avanzar en procesos de integración. Las políticas públicas relacionadas con la regulación de la privacidad y la protección de datos son clave para garantizar que los usuarios puedan confiar en el uso seguro y responsable de sus datos personales por parte de diferentes plataformas, como también de sistemas y servicios desarrollados o alojados en otras latitudes.

En esta línea, es necesario fomentar tanto la innovación como la competitividad en la economía digital, ya que son otros elementos importantes para generar estándares y herramientas digitales de uso público. A través de incentivos fiscales, subvenciones y programas de apoyo a las actividades de investigación y desarrollo (I+D), los Gobiernos promueven un entorno propicio para la creación y adopción de nuevas tecnologías.

Sin embargo, lo más relevante es la posibilidad de pensar en la inclusión digital y en el acceso equitativo a la tecnología para garantizar que todos los ciudadanos experimenten las ventajas que las TIC ofrecen en cuanto elemento esencial para reducir la brecha digital y promover la igualdad de oportunidades. En conjunto, estos aspectos muestran la importancia de una política pública sólida y adaptada a la época contemporánea, enmarcada en decisiones políticas con un

impacto significativo en la forma en que se desarrolla y se utiliza la tecnología.

América Latina y el Caribe enfrenta todavía desafíos específicos en el ámbito de la transformación digital y en el de la diplomacia cibernética. Según García Zaballos *et al.* (2023), la brecha digital en la región y la necesidad de políticas inclusivas que promuevan el acceso equitativo a la banda ancha son temas importantes que resolver, mientras que Bustos Frati y Aguerre (2021) proponen un marco analítico para abordar políticas públicas sobre ciberseguridad, destacando la importancia de una estrategia integral para afrontar las amenazas digitales. En esta línea, Mazzucato (2022) argumenta a favor de un papel activo del Estado en el fomento de la innovación tecnológica a través de políticas públicas progresistas, que son un camino para acortar la brecha digital y promover nuevas relaciones sociales entre el Estado y los ciudadanos, así como entre diferentes países o niveles estatales.

En lo que respecta específicamente a la ciberseguridad, Bustos Frati y Aguerre (2021) destacan los tres principales modelos que se han creado durante los últimos años para evaluar la seguridad en entidades públicas. Entre ellos, se encuentra el Modelo de Madurez de Capacidad de Seguridad Cibernética, desarrollado por el BID junto con la OEA y el Centro de Construcción de Cibercapacidades de la Universidad de Oxford, que analiza aspectos como política, educación y tecnología.

La evolución de la diplomacia digital

La región ha evolucionado en respuesta a los cambios geopolíticos globales y a los desafíos regionales de la mano de or-

ganismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el SELA, instituciones de trabajo mancomunado dirigido a fortalecer la integración regional, promover el desarrollo sostenible y enfrentar desafíos comunes. Para América Latina y el Caribe, la ciberdiplomacia representa tanto oportunidades como desafíos por considerar, y el SELA reconoce la imperativa necesidad de entender el nuevo paradigma diplomático y adaptarse a él. Por ello, ha trabajado para ofrecer distintos cursos e instancias de capacitación sobre ciberdiplomacia, ya que, a partir de su ejercicio, se plantea una oportunidad para robustecer los procesos de integración en la región y brindar soluciones ágiles a controversias difíciles de resolver.

El artículo de Rodríguez Gómez (2015) plantea una cuestión importante: si la diplomacia digital representa una mera adaptación al mundo digital o constituye un nuevo modelo de diplomacia en el siglo XXI. En América Latina y el Caribe, donde la conectividad está en crecimiento —aunque con ciertas limitaciones—, la diplomacia digital está consolidándose como una herramienta para promover los intereses nacionales y participar en la arena internacional de manera más efectiva. En este sentido, la necesidad de políticas públicas adecuadas y marcos normativos claros se convierte en un imperativo para aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos asociados, máxime cuando la creciente interconexión digital ha aumentado la vulnerabilidad de la región frente a amenazas cibernéticas, como ciberataques, ciberespionaje y desinformación.

Por su parte, el estudio de Vega (2023) proporciona una visión detallada de la ciberdiplomacia en América Latina en la que analiza sus diferentes niveles de implementación, los enfoques adoptados por los Estados y la velocidad de adopción de tecnologías digitales en el ámbito diplomático. Se destaca cómo los países de la región están adaptándose a los desafíos y oportunidades que ofrece la ciberdiplomacia, y cómo estas iniciativas están moldeando las relaciones internacionales en la región. Este autor distingue dos perspectivas de la ciberdiplomacia: a nivel hemisférico, se enfoca en la seguridad con la promoción de la cooperación gradual a partir del trabajo, principalmente, de la OEA, mientras que, a nivel subregional, se aborda desde una óptica económica y del uso de las TIC, que emerge en la agenda institucional.

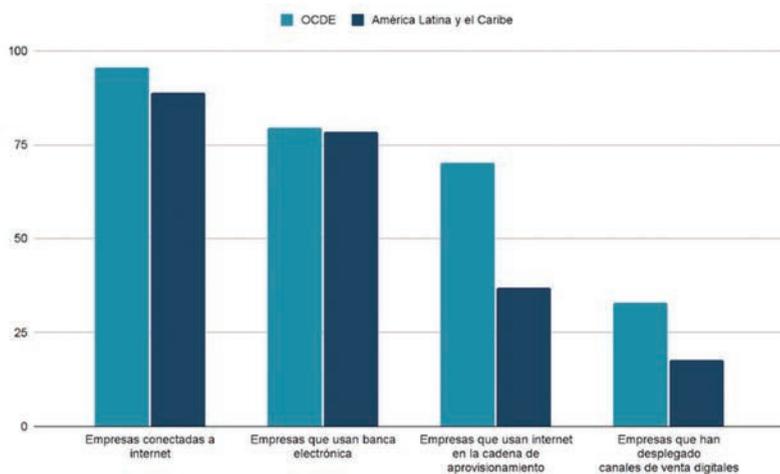
Techplomacia: el papel de los embajadores tecnológicos

La economía digital se ha establecido como un pilar para el desarrollo y el crecimiento de las naciones de la región en las últimas décadas, pues ofrece nuevas oportunidades para la innovación, el comercio y la inclusión social. En este contexto, la techplomacia se ha convertido en una herramienta importante que permite a los países fortalecer sus relaciones internacionales y abordar desafíos globales como la ciberseguridad y la gobernanza de internet. En esta misma línea, para Riordan y Torres Jarrín (2020), el concepto de techplomacia y el papel de los embajadores tecnológicos en la promoción de los intereses nacionales en el ciberespacio revisten la mayor importancia para entender y fortalecer la ciberdiplomacia y las relaciones entre los Estados nacionales, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las *big tech companies*.

La ciberdiplomacia se presenta como una disciplina en evolución constante que requiere una respuesta multilateral y cooperativa basada en el derecho internacional para enfrentar los desafíos políticos y geopolíticos emergentes en el ciberespacio, de manera que es importante consolidar la ciberseguridad y adoptar estrategias proporcionales a las amenazas del ciberespacio, caracterizado por fronteras difusas y actores con jurisdicciones no definidas. En este sentido, la techplomacia y la ciberdiplomacia pueden complementarse a fin de explorar las interacciones entre los Estados y las grandes empresas tecnológicas, regular su influencia en el ciberespacio y promover un uso seguro y equitativo de la tecnología.

Figura 4

Digitalización de procesos productivos en OCDE y América Latina y el Caribe en 2018



Nota: Adaptado de “Datos y hechos sobre la transformación digital” (p. 21), por la CEPAL 2021, *Documentos de proyectos (LC/TS.2021/20)*.

Por otro lado, las monedas digitales y las criptomonedas representan un gran cambio en el sistema financiero mundial, que plantea desafíos y oportunidades significativas para la gobernanza global y las relaciones internacionales. Es necesario encarar este fenómeno desde una perspectiva regional que impulse la investigación, la educación y la regulación de estas monedas para garantizar un entorno seguro, transparente y eficiente para las transacciones digitales.

Conclusiones

La intersección entre la diplomacia digital y la política pública en las últimas décadas plantea retos y abre posibilidades para los actores gubernamentales, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. Se deben abordar estos temas de manera integral y colaborativa, reconociendo la importancia de políticas públicas inclusivas y adaptativas que promuevan un uso ético y equitativo de las tecnologías digitales en beneficio de todos los ciudadanos.

La falta de capacidades especializadas en ciberseguridad, la ausencia de marcos normativos cohesivos y la dependencia de infraestructuras críticas vulnerables son preocupaciones urgentes que requieren atención en esta área. Dado que la cooperación regional en materia de ciberseguridad permite fortalecer la resiliencia y proteger los intereses nacionales y regionales, la ciberdiplomacia adquiere una gran importancia: la gobernanza de internet en América Latina y el Caribe es un tema emergente que involucra múltiples actores, que incluye a Gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil y a organismos internacionales. La búsqueda de un equilibrio entre la regulación estatal y la libertad en línea; la protección de

los derechos digitales, y la promoción de una internet abierta, segura y accesible para todos son desafíos primordiales en la agenda regional.

La ciberdiplomacia, impulsada por los avances tecnológicos y la creciente digitalización de la sociedad, está cambiando el panorama diplomático. Desde la concentración infocomunicacional hasta los impactos recíprocos entre diplomacia e inteligencia artificial, la región enfrenta una serie de retos y encuentra posibles respuestas en este nuevo entorno digital. Es fundamental que los Estados latinoamericanos y caribeños adapten sus estrategias diplomáticas a estas realidades cambiantes, aprovechando las herramientas digitales para fomentar la cooperación internacional, proteger la seguridad cibernética y defender sus intereses en el escenario global. En última instancia, la ciberdiplomacia en América Latina y el Caribe requiere un enfoque integral y colaborativo que reconozca tanto los beneficios como los riesgos de la era digital y trabaje hacia una mayor inclusión y equidad en las relaciones internacionales.

Referencias

Barrinha, A. y Renard, T. (2017). Cyber-diplomacy: the making of an international society in the digital age. *Global Affairs*, 3(4-5), 353-364.

Becerra, M. y Mastrini, G. (2017). *La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015): nuevos medios y tecnologías, menos actores*. Universidad Nacional de Quilmes y Observacom.

Bulnes, M. e Higuera, S. (2023). Apuntes sobre los impactos recíprocos entre diplomacia e inteligencia artificial. *Revista Política Internacional*, 134, 29-43.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Datos y hechos sobre la transformación digital*. Documentos de proyectos (LC/TS.2021/20). CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (9 de enero de 2024). *Desde el gobierno digital hacia un gobierno inteligente*. <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/un-egovernment-survey>

Department of Economic and Social Affairs (2022). *E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government. Annexes*. UN.

European Commission (2019). *A Definition of AI: Main Capabilities and Disciplines*. EU.

Feijóo, C., Kwon, Y., Bauer, J. M, Bohlin, E., Howell, B., Jain, R., Potgieter, P., Vu, K., Whalley, J. y Xia, J. (2020). Harnessing artificial intelligence (AI) to increase wellbeing for all: The case for a new technology diplomacy. *Telecommunications Policy*, 44(6). <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030859612030080X?via%3Dihub>

Muñiz, M. (2003). Diplomacia tecnológica para la era digital. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 134, 91-102. https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/134/diplomacia_tecnologica_para_la_era_digital

Observatorio de la Ciberseguridad en América Latina y el Caribe (2020). *Ciberseguridad: riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe. Reporte Ciberseguridad 2020*. BID y OEA.

Riordan, S. (2019). *Cyberdiplomacy: Managing Security and Governance Online*. Polity Press.

Riordan, S. y Torres Jarrín, M. (2020). *Techplomacy and the Tech Ambassador*. European Institute of International Studies.

Rodríguez Gómez, A. A. (2015). Diplomacia digital, ¿adaptación al mundo digital o nuevo modelo de diplomacia? *Opción*, 31(2), 915-937.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2024). *Manual de Ciberdiplomacia para la Convergencia Regional*. [Manuscrito no publicado]. SELA.

2

Smartports: la transformación digital portuaria y su impacto comercial

EJE TEMÁTICO I: Recuperación Económica

PROGRAMA II: Facilitación del Comercio

PROYECTO A: Red de Puertos Digitales y Colaborativos

Resumen

El concepto de *smartports*, o puertos digitales, está ganando terreno en América Latina y el Caribe como una estrategia para mejorar la eficiencia, la competitividad y la sostenibilidad en la logística y en el comercio exterior. Aunque ya existen ejemplos de puertos digitales en la región, como los de Panamá, Perú, Brasil, México y Colombia, aún se enfrentan desafíos relacionados con la infraestructura digital, la capacitación del personal y la inversión financiera.

Se espera que la adopción de puertos digitales continúe en aumento debido al crecimiento del comercio electrónico, la inversión en infraestructura y el desarrollo de nuevas tecnologías, lo que podría favorecer la eficiencia operativa, reducir costos y elevar la competitividad en el mercado global. Por ejemplo, la iniciativa de la Red de Puertos Digitales y Colaborativos del SELA busca fortalecer la colaboración entre los

puertos en la región a través de la sostenibilidad ambiental portuaria, la protección marítima y la institucionalización de la Red con el objetivo de impulsar el comercio y la economía regionales hacia el futuro.

Introducción

La transformación digital está impactando en todos los sectores económicos, incluidos el comercio exterior y la logística, motivo por el que la idea de puertos digitales se ha convertido en una herramienta para mejorar la eficiencia, la competitividad y la sostenibilidad de las cadenas logísticas en América Latina y el Caribe. En este sentido, la Fundación Valenciaport (2020) sostiene que el concepto de puertos digitales implica la utilización de tecnologías emergentes como el internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés), el análisis de grandes volúmenes de datos, o *big data*, la tecnología *blockchain*, o de registro distribuido, así como técnicas de aprendizaje automático e inteligencia artificial, entre otros, para alcanzar dichos objetivos. En ellos la cadena de valor portuaria se transforma en un ecosistema abierto e interconectado en todos sus aspectos.

En la región, que ha experimentado un avance en la adopción de tecnologías digitales en los puertos, la idea de puertos digitales, o *smartports*, no es nueva, como lo muestran algunos buenos ejemplos (SELA, 2022):

- **Puertos de Colón y Balboa (Panamá).** Estos puertos implementaron la emisión digital de certificados y documentación técnica, incluidos códigos QR, así como pagos electrónicos dentro de la Autoridad Marítima de Panamá.

- **Puerto del Callao (Perú).** Cuenta con programas de capacitación en sistemas, cursos y talleres sobre TIC. Además, han desarrollado un manual de puertos inteligentes financiado por el BID e implementado por la Fundación Valenciaport.
- **Puerto de Santos (Brasil).** Ha centralizado todos sus servicios de forma virtual para clientes y proveedores a través de un portal. También se ha trabajado en el desarrollo de un Sistema Operativo de Terminales (TOS) junto al Centro de Estudios y Sistemas Avanzados de Recife (CESAR).
- **Puerto de Manzanillo (México).** Ha integrado la plataforma Puerto Inteligente Seguro (PIS) para facilitar y agilizar los ingresos, lo que ha mejorado la comunicación con otros puertos latinoamericanos.
- **Puerto de Cartagena (Colombia).** Destaca por su proyecto de digitalización de procesos llamado Cornelia, que busca mejorar la automatización y gestión de datos.

Sin embargo, aún existen algunos desafíos para la masificación de los puertos digitales en la región, que están ligados a la falta de infraestructura digital, así como a la ausencia de recursos humanos y de personal capacitado para operar y mantener las nuevas tecnologías. La necesidad de contar con mayores recursos financieros y la elevada y costosa inversión en tecnología digital requieren un plan de inversiones consistente y duradero para lograr los resultados esperados.

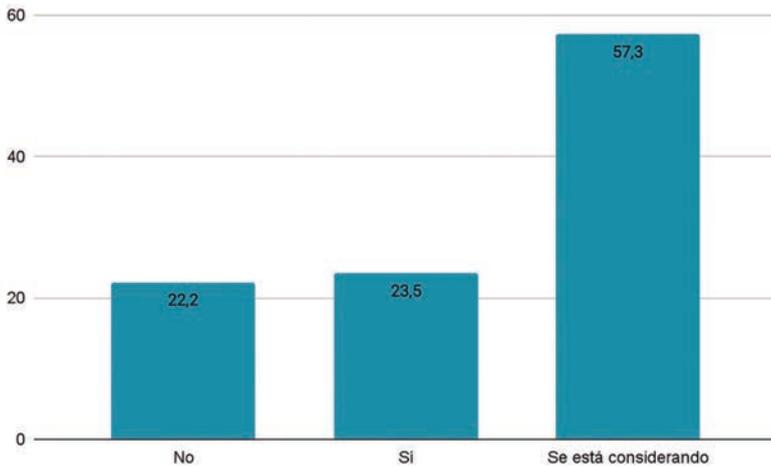
Smartports en América Latina y el Caribe: situación actual y perspectivas

La digitalización de los puertos en América Latina y el Caribe está experimentando un crecimiento impulsado por la necesidad de optimizar la eficiencia operativa y la seguridad en el comercio marítimo. Este fenómeno da lugar, entre otras cosas, a la aparición de los *smartports*, que representan una evolución hacia instalaciones portuarias más inteligentes y conectadas a partir de esta transformación en la infraestructura tecnológica. Los puertos de la región están invirtiendo en sistemas avanzados de gestión, rastreo de contenedores y tecnologías de automatización para mejorar la eficiencia en sus operaciones. Estas inversiones no solo reducen los tiempos de espera y los costos operativos, sino que también fortalecen la seguridad y el cumplimiento normativo a través de sistemas de identificación y seguimiento de contenedores, escaneo de carga y monitoreo de la actividad portuaria.

Ahora bien, para medir esta digitalización, el SELA elaboró una encuesta sobre la percepción de la transformación digital en los puertos de América Latina y el Caribe. Fue realizada por la Red de Puertos Digitales y Colaborativos en 2022 y enviada a 1367 personas registradas en un seminario *online*, entre ellas, tanto actores internos (directamente relacionados con el sector marítimo-portuario) como externos (provenientes de la academia y consultoras). De las 234 respuestas válidas que se obtuvieron, correspondientes a veinte países, se destaca que el 57,3 % estaba considerando la elaboración de un plan estratégico para la digitalización, el 22,2 % no tiene un plan estratégico de transformación digital, y el 23,5 % sí lo tiene.

Figura 5

Instituciones que cuentan con un plan estratégico o una estrategia para la transformación digital (en porcentaje)



Nota: La Transformación Digital portuaria en América Latina y el Caribe (p.14), SELA, 2022.

Por otro lado, la integración de sistemas facilita el intercambio de datos entre los diferentes actores en la cadena de suministro. A su vez, la interoperabilidad entre sistemas permite una mejor coordinación y colaboración entre transportistas, terminales portuarias, autoridades aduaneras, instituciones gubernamentales y clientes, lo que conduce a mejoras operativas en el funcionamiento de las terminales. Como resultado la digitalización de los puertos, no solo se logra una reducción de costos, sino que también se impulsa la innovación en la logística a partir de, por ejemplo, la gestión de inventario en tiempo real, la optimización de rutas de transporte y la mejora en los tiempos de entrega de cargas. Sin embargo, el desarrollo de puertos digitales no está exento de desafíos

teniendo en cuenta que es necesario seguir avanzando para mantener la competitividad y fomentar el comercio regional; asimismo, se requiere una mayor inversión en infraestructura tecnológica y en la capacitación del personal para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías. La colaboración entre los sectores público y privado en estas tareas es deseable para superar barreras y promover la innovación en el ámbito portuario.

Ahora bien, más allá de los aspectos técnicos, es importante considerar el impacto socioeconómico de los puertos inteligentes en la región. La digitalización de los puertos mejora la eficiencia en las operaciones comerciales y genera empleo en sectores relacionados con la tecnología y la logística; de este modo, se reduce la brecha de habilidades y se fomenta la inclusión laboral en comunidades cercanas a los puertos, lo cual favorece el desarrollo económico local.

Otro punto crucial es la sostenibilidad ambiental. A medida que los puertos se digitalizan y se vuelven más eficientes, también tienen la oportunidad de minimizar su impacto ambiental. Optimizar las operaciones conduce a una menor emisión de gases de efecto invernadero, una explotación más eficiente de los recursos naturales y una disminución en la generación de residuos. Los puertos inteligentes incorporan tecnologías verdes, como la energía renovable y los sistemas de gestión ambiental, para mitigar su huella ecológica y contribuir a la lucha contra el cambio climático.

Asimismo, es necesario afrontar los desafíos relacionados con la ciberseguridad. A medida que los puertos se vuelven más dependientes de la tecnología y la conectividad, también

se vuelven más vulnerables frente a ciberataques, motivo por el cual se deben implementar medidas de seguridad robustas para proteger los sistemas portuarios contra posibles amenazas cibernéticas y garantizar la integridad y la confidencialidad de los datos. La cooperación internacional es una herramienta de primer orden en la digitalización de los puertos de América Latina y el Caribe, ya que la colaboración con organismos internacionales, como la Organización Marítima Internacional (OMI) o la CEPAL, facilita el intercambio de conocimientos, mejores prácticas y recursos técnicos para promover el desarrollo sostenible de los puertos en la región.

Herramientas que conducen hacia los *smartports*

La transición de los puertos hacia *smartports* en América Latina y el Caribe es un proceso que implica una serie de avances tecnológicos y cambios en la gestión para mejorar la eficiencia, la seguridad y el cumplimiento normativo. Para comprender este proceso, es fundamental analizar las herramientas y los avances que están impulsando esta evolución. En primer lugar, una cuestión relevante relacionada con la modernización de los puertos es la infraestructura tecnológica, que incluye la implementación de sistemas de gestión de terminales basados en la nube; estos permiten la supervisión centralizada de las operaciones portuarias de manera remota y segura. Además, la incorporación de tecnologías como sensores y la implementación de redes 5G en las terminales portuarias mejoran el monitoreo en tiempo real y la conectividad dentro, lo que es esencial para una coordinación eficiente de las actividades y una gestión más ágil.

Otro aspecto que considerar es la integración de sistemas en la cadena de suministro portuaria. Al aumentar la eficiencia y

la coordinación en las operaciones mediante una mejora de los sistemas de gestión, de las flotas terrestres y marítimas, así como de los almacenes y centros de distribución, se facilita el intercambio de información entre los diferentes actores. Así, se reducen errores y tiempos de procesamiento en la implementación de estándares comunes de datos.

La digitalización también permite optimizar procesos en los puertos. La implementación de sistemas para programar turnos y citas, así como la automatización de tareas repetitivas mediante inteligencia artificial, reduce los tiempos de espera, los costos operativos y la congestión en los puertos; de este modo, mejora significativamente la eficiencia en la carga y descarga de contenedores, lo que es fundamental para mantener la competitividad en el mercado global.

Por otra parte, la digitalización de los puertos en la región requiere un énfasis crítico en el cumplimiento normativo y la seguridad. Esta última se está mejorando mediante la implementación de soluciones tecnológicas avanzadas, como sistemas de videovigilancia inteligente y de identificación y seguimiento de contenedores, lo que ayuda a prevenir actividades delictivas como el contrabando y el robo de mercancías.

Además de estos aspectos técnicos y operativos, es importante considerar el impacto socioeconómico de la transformación de los puertos de la región en *smartports*. Este proceso no solo implica mejoras en la infraestructura y en la tecnología, sino que también genera notables beneficios económicos y sociales. La creación de empleo en sectores relacionados con la tecnología y la logística, así como el aumento de la competitividad de los puertos, contribuye al crecimiento eco-

nómico y al desarrollo sostenible en las comunidades portuarias y en la región en su conjunto.

También se deben abordar los desafíos ambientales asociados con la operación portuaria, ya que, a pesar de que la digitalización aporta una mayor eficiencia y sostenibilidad, es necesario aplicar medidas específicas para reducir el impacto de las actividades portuarias. Esto incluye la adopción de tecnologías limpias y energías renovables, así como la implementación de prácticas de gestión ambiental que minimicen la contaminación del aire, el agua y el suelo en los puertos y sus alrededores.

Asimismo, es relevante el papel de la innovación y la colaboración, dado que incentivar la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías y soluciones es un aspecto de vital importancia para impulsar la competitividad y la sostenibilidad de los puertos en un entorno global en constante cambio. La colaboración entre los sectores público y privado, así como el aporte de organizaciones internacionales y académicas, facilitan el intercambio de conocimientos y mejores prácticas, y promueven la adopción de estándares y regulaciones internacionales en materia de transporte marítimo y portuario.

Por último, cabe destacar el papel de la educación y la capacitación para formar profesionales calificados en áreas como la tecnología, la gestión portuaria y la logística. Los programas de capacitación y desarrollo profesional ayudan a cerrar la brecha de habilidades y a garantizar que los trabajadores estén preparados para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y prácticas en el ámbito portuario. También se deben considerar los espacios de dis-

cusión donde se comparten experiencias y buenas prácticas como los que ha organizado el SELA sobre este tema.

Figura 6

Tabla resumen con herramientas o aspectos que conducen hacia los smartports

Aspecto	Descripción
Infraestructura tecnológica	Implementación de sistemas de gestión de terminales basados en la nube.
	Incorporación de sensores y redes 5G en terminales portuarias.
Integración en la cadena de suministro	Coordinación entre sistemas de gestión portuaria, flotas terrestres y marítimas, almacenes y centros de distribución.
	Implementación de estándares comunes de datos.
Optimización de procesos	Sistemas de programación de turnos y citas.
	Automatización de tareas repetitivas mediante inteligencia artificial.
Seguridad y cumplimiento normativo	Implementación de sistemas de videovigilancia inteligente.
	Sistemas de identificación y seguimiento de contenedores.
Impacto socioeconómico	Creación de empleo en sectores tecnológicos y logísticos.
	Aumento de la competitividad de los puertos.

Desafíos ambientales	Adopción de tecnologías limpias y energías renovables.
	Implementación de prácticas de gestión ambiental.
Innovación y colaboración	Promoción de la investigación y desarrollo.
	Colaboración entre sectores público y privado.
Educación y capacitación	Programas de capacitación para profesionales portuarios.
	Espacios de discusión e intercambio de experiencias.

Nota: Elaboración propia.

La Red de Puertos Digitales y Colaborativos

La integración de los puertos en América Latina y el Caribe es importante a la hora de mejorar la eficiencia logística y reducir los costos en la cadena de suministro. Esto se logra facilitando el intercambio fluido de carga entre diferentes modos de transporte, lo que agiliza la entrega de productos y aumenta la competitividad de las exportaciones locales. Diversas iniciativas regionales, como los corredores logísticos y los proyectos de infraestructura, han sido implementadas para impulsar esta integración y han tenido un impacto positivo en el comercio y la economía locales; dichas medidas contribuyen al crecimiento económico al reducir los costos de producción y mejorar la competitividad de las empresas en el mercado global. Un ejemplo destacado de tales iniciativas regionales es el proyecto Red de Puertos Digitales y Colaborativos, que moderniza las operaciones portuarias a través de

tecnologías de la información y la comunicación. Este proyecto busca crear una red de puertos inteligentes que mejoren la eficiencia en la cadena de suministro regional. Respaldo por el SELA y con el apoyo de instituciones financieras como CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, representa un paso adelante hacia el futuro de la logística regional.

La actividad comercial en la región se enfrenta a la interrupción de las cadenas globales de suministro y al aumento de los precios, por lo que se busca promover y consolidar comunidades logísticas portuarias locales. En este sentido, la Red de Puertos Digitales y Colaborativos se enfoca en actividades relacionadas con la sostenibilidad ambiental portuaria, las cuales tienen como objetivo abordar los desafíos ambientales y climáticos que afronta el sector. A través de esta Red, se espera generar recomendaciones y buenas prácticas para promover medidas más sustentables en los puertos y mitigar su impacto en el medio ambiente. Por otra parte, a fin de garantizar la protección marítima y portuaria, la Red pretende mejorar la capacidad de respuesta ante posibles amenazas en los recintos portuarios, generar recomendaciones para implementar medidas eficaces de defensa marítima en la región y fortalecer la seguridad en los puertos. Además, se busca institucionalizar la Red dotándola de personalidad jurídica y formalizando su asociatividad a través de un Plan de Acción al 2030 que establezca objetivos y temáticas de interés para las comunidades logísticas portuarias.

Conclusiones

A la hora de hacer un balance de la transformación digital en los puertos de América Latina y el Caribe, se destacan varios

aspectos clave. En primer lugar, queda claro que la adopción de tecnologías digitales en los puertos de la región es fundamental para mejorar la eficiencia operativa, la competitividad y la sostenibilidad ambiental. Los ejemplos de éxito presentados, como los puertos de Panamá, Perú, Brasil, México y Colombia, demuestran el potencial de la digitalización para optimizar procesos, mejorar la seguridad y fortalecer la integración en la cadena de suministro. Sin embargo, también es importante reconocer los desafíos que enfrentan, incluidas la falta de infraestructura digital, la escasez de recursos humanos capacitados y la inversión financiera limitada. Superar estos obstáculos requerirá una mayor colaboración entre los sectores público y privado, así como un compromiso continuo con la modernización y la innovación tecnológica.

En este camino se destaca el valor de iniciativas regionales como la Red de Puertos Digitales y Colaborativos, respaldada por el SELA y otras instituciones, como un paso adelante hacia la integración y el fortalecimiento de la colaboración entre los puertos de la región. La institucionalización de esta red, junto con un Plan de Acción al 2030, proporciona un marco para impulsar el desarrollo de puertos inteligentes y promover el crecimiento económico y comercial en América Latina y el Caribe.

Referencias

Alvarez, L., Chauca, J. y Notteboom, T. (2018). Port choice determinants and smart port solutions: The case of the Port of Callao. *Transport Policy*, 69, 162-171.

Fundación Valenciaport (2020). *Manual de puertos inteligentes: Estrategia y hoja de ruta*. BID.

Huertas, J. L. y Coto-Millán, P. (2015). ICT as a source of productivity growth in port terminals: A parametric metafrontier approach. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 74, 60-75.

Panayides, P. M., Wang, T. F. y Cullinane, K. P. (2019). The impact of digitalization on the performance of container terminal operations: Evidence from Latin America. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 121, 301-315.

Notteboom, T. (2012). *Port economics, management and policy*. Routledge.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2015). *Puertos Digitales en Latinoamérica y el Caribe: Situación y Perspectivas*. XXVI Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Portuaria en América Latina y el Caribe: Los puertos digitales: situación y perspectiva. https://www.sela.org/media/3200501/puertos_digitales_en_latinoamerica_caribe_situacion_perspectiva.pdf

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2022). *La Transformación Digital portuaria en América Latina y el Caribe*. SELA.

3

Cadenas de valor público en los ecosistemas digitales

EJE TEMÁTICO I: Recuperación Económica

PROGRAMA I: Integración Económica

PROYECTO A: Convergencia y Cooperación Institucional para la Integración

Resumen

La transformación tecnológica tiene una relación directa con la competitividad de los países, no solo por su impacto en los procesos productivos y las capacidades estatales, sino también por la forma como afecta los procesos institucionales. El desarrollo de cadenas de valor en el sector público sobre la base de procesos de incorporación de tecnología y la mejora de las capacidades estatales genera un círculo virtuoso que permite su progreso y la creación de nuevas estrategias de desarrollo.

La apertura de datos, las políticas de transparencia y el acceso a la información fortalecen las capacidades del sector público, incentivan la competitividad y apalancan el crecimiento

económico de los países. Se pone de relieve la importancia de generar procesos de transformación que impacten de forma directa en los indicadores de competitividad internacional.

Introducción

América Latina y el Caribe se enfrenta a un panorama económico diverso, donde el crecimiento desigual y los desafíos persistentes resaltan la necesidad de medidas efectivas para promover la recuperación económica en la región. La pandemia por COVID-19 ha agravado el escenario, dado que generó una recesión que ha afectado a distintos países de manera heterogénea; esto ha evidenciado la importancia de implementar políticas públicas y programas específicos que aborden los retos económicos y aprovechen las oportunidades de crecimiento. En respuesta a estos desafíos, el SELA propone el Programa I, Integración Económica, como una estrategia integral para fomentar la colaboración y la coordinación entre los países de la región. Tal programa se enfoca en consolidar los esfuerzos a fin de enfrentar desafíos comunes y avanzar hacia un crecimiento económico sostenible y equitativo.

Con el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible, es importante poner el foco en el valor público, lo cual implica una dimensión política que se alcanza a partir de un entramado institucional y del desarrollo de intervenciones del Estado. Esto debe tener un solo propósito: garantizar que los bienes y servicios que se ofrecen al ciudadano sean de excelente calidad. El éxito de esas intervenciones está estrechamente vinculado con las articulaciones que se producen entre los sectores público y privado orientadas a la promoción del desarrollo.

Hoy en día, se da una interdependencia compleja de todos los factores, y no pueden pensarse las organizaciones de manera aislada, por lo cual el Estado no solo debe producir y generar valor, sino que también debe hacerlo a partir de la creación de políticas y regulaciones que sean óptimas para fomentar la colaboración público-privada (Moore, 2006). En este contexto, el regionalismo cobra más y más importancia en el sistema internacional, ya que son cada vez más los acuerdos comerciales regionales con un impacto real y significativo en la creación de valor público y la promoción de desarrollos productivos. Al respecto, también es relevante el impacto de los ecosistemas digitales en la participación interregional como herramienta para fomentar la transparencia de conocimiento y tecnología.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es cada vez más necesario que los Gobiernos, las empresas y otras organizaciones intergubernamentales o regionales apunten a un trabajo mancomunado para identificar desafíos y oportunidades, y establecer políticas y regulaciones adecuadas a fin de crear cadenas de valor público como eje para el desarrollo.

El Estado como catalizador de las cadenas de valor

El uso de las cadenas de valor público posibilita una provisión de bienes y servicios más eficiente en países en desarrollo y funciona como un engranaje para que las naciones con bajo rendimiento puedan mejorar su índice de competitividad, fomentar el desarrollo y procurar el bienestar general de los ciudadanos (Campos Ríos, 2023). En esta tarea los Estados deben ser los promotores del valor público como catalizador y estimulador de los determinantes de la competitividad. De

esta manera, las empresas pueden obtener una ventaja competitiva en un ambiente adecuado en vistas de que “el Estado debe hacerse cargo de estos bienes para resolver los problemas que el mercado no puede resolver y para lograr lo mismo que este debe garantizar: eficiencia asignativa” (Hernández, 2015, p. 2). En este sentido, el desarrollo de cadenas de valor facilita la identificación de las políticas que se pueden implementar para permitir que los productores individuales y los países aumenten su participación en estos beneficios.

Utilizar este modelo implica otra perspectiva de la sociedad y su relación con el Estado desde un enfoque sistémico y dinámico, porque no se trata solo de expresar cómo una política afecta las diferentes variables de una situación, sino que también se requiere un análisis integral de su surgimiento en el que se examine la complejidad de los problemas económicos y sociales, y se propongan soluciones que agreguen valor (Campos Ríos, 2023).

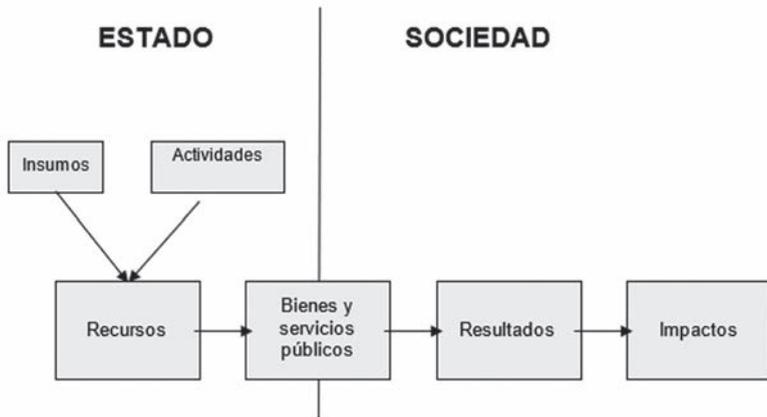
Estas cadenas implican también una mirada rigurosa sobre los problemas como la base y el origen de la acción pública, y tienen el objetivo de mejorar la contraparte estatal de distintos procesos al ayudar a entender y a “descubrir” las políticas y el accionar del sector. Por tanto, generan un círculo virtuoso para el desarrollo de los países y resaltan el rol que tienen los Estados como agentes reguladores en las economías. Así entendidas, las cadenas de valor público permiten repensar el quehacer del Gobierno, mejorar los indicadores de eficiencia y la prestación de servicios vistos como productos.

Moore (1998) introdujo la idea de valor público al proponer un nuevo tipo de gestión que incrementa el valor generado

por las organizaciones públicas. Diseñó un modelo de gestión que parte de la definición de valor público, de la autorización y de la capacidad operativa, lo que conforma un triángulo estratégico. En este sentido, el valor que el Estado crea se da a través de la provisión de bienes y servicios de calidad, la gestión de regulaciones para el bienestar de la ciudadanía y el trazado de políticas públicas con el objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad. Con respecto a lo anterior, la cadena de valor público es “un modelo de análisis compuesto por una cadena de resultados —desde los recursos y actividades internas del sector público hasta los impactos y resultados externos en la sociedad— que muestra cómo el Estado crea valor público a través de las políticas públicas” (Campos Ríos, 2023, p.16).

Figura 7

Cadena de valor público



Nota: Cadenas de valor público y ecosistema digital (p. 34), de M. Campos Ríos, 2023, SELA.

Digitalización y cadenas de valor: el camino virtuoso

La digitalización es un fenómeno omnipresente en la sociedad moderna, que marca una nueva era de cambio constante y transformación en todos los aspectos de la vida. No solo ha conectado el mundo de maneras sin precedentes, sino que también ha planteado desafíos para las democracias y la sociedad en general, como los relacionados con la seguridad y el uso de la gran cantidad de datos vertidos *online*. En este contexto, la digitalización de las cadenas de valor, tanto en el sector público como en el privado, se presenta como una oportunidad para aprovechar el potencial de estas herramientas tecnológicas. En el sector público la transformación digital permite una gestión más efectiva y transparente al tiempo que hace posible identificar fallas de forma temprana e implementar acciones correctivas (Grindetti, 2019). En el sector privado implica adaptarse a nuevos ecosistemas digitales y enfrentar cambios en la forma tradicional de hacer negocios (Grindetti, 2020).

Es evidente, entonces, que el papel del Estado es relevante en este proceso de transformación digital para liderar la innovación tecnológica y promover nuevas formas de desarrollo sin desalentar la innovación en la producción de bienes y servicios de interés colectivo (Grindetti, 2019). Esto implica desarrollar capacidades innovadoras y un nuevo diseño estatal que sea ágil y orgánico, capaz de adaptarse a los cambios tecnológicos y de impulsar el desarrollo económico y social en la era digital (Grindetti, 2020).

Por otro lado, esta revolución ha generado nuevos empleos relacionados con la tecnología y ha modificado la naturaleza

del mercado laboral. Esto exige una adaptación constante y un aprendizaje continuo por parte de los individuos y las organizaciones, mientras que la creación de ecosistemas digitales ha llevado a una mayor interdependencia y colaboración entre diferentes agentes económicos (Grindetti, 2020). En relación con ello, también se han impuesto cambios en las formas tradicionales de hacer negocios, que afectan a las empresas y sus cadenas de valor. La adopción masiva de tecnologías de la información y comunicación (TIC) ha tenido un impacto económico y social, y plantea interrogantes sobre la fragmentación e interdependencia en las cadenas de valor tradicionales, y el papel de los usuarios en la producción y el consumo de bienes y servicios digitales (Campos Ríos, 2013).

En este contexto, se hace evidente la necesidad de una intervención estatal proactiva para liderar el proceso de transformación digital y garantizar que beneficie a toda la sociedad en su conjunto. Se debe promover la innovación organizativa y el desarrollo de capacidades innovadoras para aprovechar al máximo los beneficios de la digitalización y construir un futuro inclusivo y sostenible en la era digital.

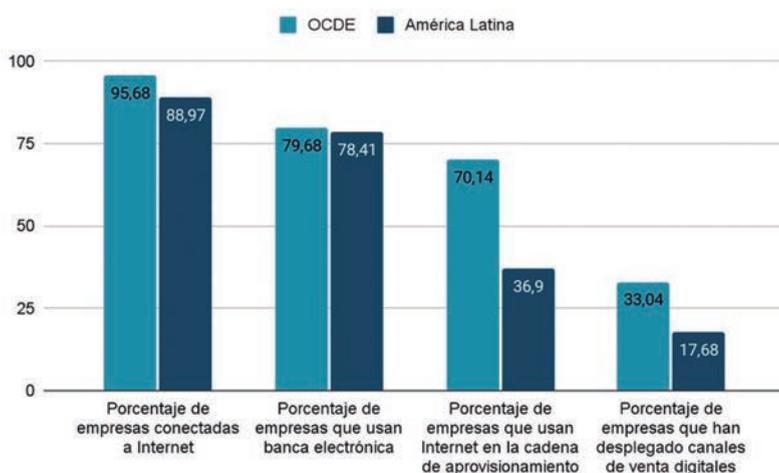
La gestión empresarial y su potencial para crear valor público

El rol de la gestión empresarial para crear valor público va más allá de simplemente generar ganancias económicas. En este escenario, la gestión eficiente de la cadena de suministro es un elemento que considerar para aportar valor en la cadena empresarial. La calidad y el costo de los insumos, que impactan en la generación de productos o servicios valiosos, se ven directamente afectados por este proceso, por

lo cual no solo se debe mejorar la calidad de los productos, sino también contribuir a aumentar su rentabilidad y competitividad en el mercado. Además, la cadena de valor posibilita la identificación de las actividades críticas que generan valor tanto para los clientes como para la empresa en su totalidad, lo cual permite a las empresas (y a los Estados) dirigir sus esfuerzos para optimizar los procesos clave de la cadena de suministro con miras al logro de una mayor eficiencia operativa y una diferenciación competitiva sostenible (Campos Ríos, 2023).

Figura 8

OCDE y América Latina, digitalización de procesos productivos, 2018 (en porcentajes)



Nota: Datos y hechos sobre la transformación digital (p. 21), de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021, Documentos de proyectos (LC/TS.2021/20), CEPAL.

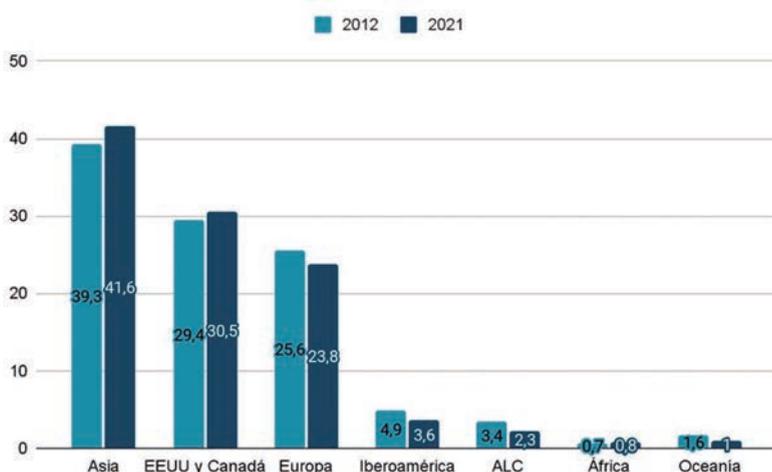
El papel del ecosistema digital en este entramado empresarial no es menos importante. La integración de tecnologías digitales, incluidos la automatización, el análisis de datos y la inteligencia artificial, hace posible que se optimicen los procesos tanto de la cadena de suministro como de la cadena de valor. De esta forma, no solo se mejora la eficiencia y la precisión en la administración empresarial, sino que también se fomenta la innovación y la capacidad de adaptabilidad a un entorno siempre cambiante.

El impacto de la transformación digital en el sector

Las empresas que deseen mantener su competitividad en el panorama empresarial de hoy deben invertir en tecnología y desarrollar procesos que se ajusten a la situación actual, en la cual no se pueden olvidar los valores y la cultura organizacional. Campos Ríos (2023) afirma que, para el desarrollo de cadenas de valor en el sector privado y la conexión con las cadenas de valor del sector público, se deben considerar estos elementos, así como los patrones de comportamiento y las capacitaciones en transferencia de conocimientos. No obstante, según Mazzucato (2022), el mero hecho de invertir en investigación y desarrollo (I+D) no asegura un crecimiento económico automático para las empresas porque, en muchos casos, la efectividad de esta inversión está determinada por los activos complementarios que las organizaciones tengan internamente. Se destaca, entonces, la importancia de una estrategia integral que incluya no solo la inversión en tecnología, sino también la gestión efectiva de los recursos y activos de la empresa.

Figura 9

Distribución de la inversión mundial en I+D por bloques geográficos (dólares PPC), 2012 y 2021



Nota: El estado de la ciencia: Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos (p. 17), de Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología, 2023, OEI y UNESCO.

En relación con los planteos anteriores, el desarrollo de las *startups* tiene una dificultad relacionada con cómo obtener financiación externa para impulsar su crecimiento. Los bancos, los capitales de riesgo y los fondos de inversión privados suelen involucrarse en etapas más avanzadas del proceso, cuando la investigación ya está desarrollada y lista para proceder con pruebas comerciales. Frecuentemente, dejan de lado a las *startups* en sus primeras etapas al entender que parten con un alto riesgo de pérdida, por lo que estas necesitan buscar alternativas de financiamiento para llevar a cabo sus proyectos.

La gestión eficiente de datos y la colaboración entre el sector público y el privado son el foco central de estas discusiones si se considera que la información debe ser un insumo para tomar decisiones y generar valor público en la era digital (Campos Ríos, 2023). Se debe, entonces, destacar la promoción de estructuras productivas diversificadas y resilientes como un medio para incrementar la competitividad y disminuir la vulnerabilidad económica frente a impactos externos. Estas alianzas estratégicas entre Gobiernos, empresas tecnológicas y organizaciones civiles son una gran oportunidad para el avance tecnológico en campos como la inteligencia artificial y la seguridad cibernética, debido a que, a través de ellas, se llega a promover la innovación y fortalecer las capacidades nacionales en sectores clave (Campos Ríos, 2023).

Finalmente, la cadena de valor público aparece como un instrumento para el análisis de las conexiones productivas y el incentivo de la integración de proveedores locales en sectores estratégicos. No se debe perder de vista que, según este modelo conceptual, el Estado crea valor para la sociedad a través de la provisión de bienes y servicios públicos, y contribuye así al desarrollo económico y social del país. En la actualidad, la gestión empresarial tiene un papel muy importante, y trabajar en colaboración público-privada es una forma de fomentar la innovación y la competitividad en la era digital (Moore, 2006).

Conclusiones

Para lograr un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, es necesario un enfoque que integre la digitalización, la colaboración público-privada, la gestión eficiente de

recursos y el impulso al emprendimiento y a la innovación. Solamente a través de la coordinación y de una perspectiva de largo plazo, se puede maximizar el potencial de la transformación tecnológica para crear un futuro más próspero y equitativo para la región.

El análisis de la transformación tecnológica y la digitalización destaca la importancia de que el sector público y el privado colaboren para estimular el desarrollo económico y la competitividad en la región. Es fundamental generar un círculo virtuoso que beneficie a la sociedad en su conjunto mediante el planteo de proyectos gubernamentales orientados a promover la innovación y la digitalización en el sector público, así como el fomento de cadenas de valor público.

El papel relevante del Estado como catalizador de las cadenas de valor público y promotor del valor público en la economía es evidente. En esta línea, para fomentar la cooperación público-privada y el desarrollo económico sostenible, es recomendable contar con una gestión eficiente de recursos e implementar políticas y regulaciones adecuadas (Moore, 2006).

La moderna gestión empresarial también desempeña un rol esencial en la generación de valor público. El uso de tecnologías digitales en los procedimientos empresariales, como la cadena de suministro y la cadena de valor, incrementa la eficiencia operativa y la competitividad de las compañías, lo que a su vez beneficia el desarrollo económico y social regional.

A pesar de ello, existen importantes desafíos, en particular, para las nuevas empresas y aquellas en sus primeras etapas de desarrollo. Es clave encontrar otras fuentes de financiamiento y cultivar un ambiente empresarial que promueva la

innovación y el espíritu emprendedor, ya que obtener fondos externos sigue siendo difícil.

Referencias

Arenilla Sáez, M. (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 5-44.

Barletta, E. P., Pérez, G. y Sánchez, R. J. (2019). La revolución industrial 4.0 y el advenimiento de una logística 4.0. *Boletín Facilitación, Comercio y Logística en América Latina y el Caribe*, 375(7).

Campos Ríos, M. (2023). *Cadenas de valor público y ecosistema digital*. SELA.

García Anduiza, J. (2017). *Gestión de la cadena de suministro. Análisis del uso de las TIC y su impacto en la eficiencia*. Universidad Complutense de Madrid.

Grandinetti, R. (2019). La innovación en la construcción de futuros públicos. Una pregunta, una afirmación y dos líneas de reflexión. En S. Finkelievich, P. Feldman, U. Girolimo y B. Odena (comps.) *El futuro ya no es lo que era*. IIGG.

Grandinetti, R. (2020). Las capacidades públicas ambidiestras, una exigencia de la sociedad exponencial. En D. Pando (comp.) *La administración pública en tiempos disruptivos*. AAEAP.

Hernández, D. (2015). El Modelo de la Cadena de Valor Público y la Auditoría Gubernamental. *ASAP Revista Institucional*, 54, 1-18.

Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas. Quién produce y quién gana en la economía global*. Taurus.

Mazzucato, M. (2022). *El Estado emprendedor. Mitos en la oposición público vs. privado*. Taurus.

Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.

Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1-22.

Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (2023). *El estado de la ciencia: Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos*. OEI y UNESCO.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

4

Mapeo de sectores y creación de nichos: estrategias de encadenamientos productivos en América Latina y el Caribe

EJE TEMÁTICO I: Recuperación Económica

PROGRAMA III: Pymes

PROYECTO A: Articulación Productiva para el Fortalecimiento
de las Pymes

Resumen

En América Latina y el Caribe ha habido esfuerzos para fortalecer el papel de las pymes como impulsoras del desarrollo económico sostenible. En este contexto, un proyecto del SELA sobresale por aplicar una metodología original de mapeo de nichos productivos para identificar sectores clave en el desarrollo económico mediante la combinación del análisis del empleo y de las exportaciones. Bolivia y Paraguay son ejemplos de cómo esta estrategia se ha aplicado con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y la diversificación productiva en la región, lo que resalta la importancia de disponer de herramientas analíticas robustas para orientar las políticas públicas y el crecimiento económico.

Introducción

En América Latina y el Caribe las pymes son actores clave en la estructura empresarial, dado que tienen un impacto significativo en la innovación y, además, en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza al ser responsables de un número importante de los empleos totales en la región. Considerando esta realidad, se ha ideado el Programa III, Pymes, con el objetivo específico de fortalecer y potenciar el rol de estas empresas como impulsoras del desarrollo económico sostenible de América Latina y el Caribe. Por su parte, el Proyecto A, titulado Articulación Productiva para el Fortalecimiento de las Pymes, es uno de los destacados de este programa, y se llevará a cabo durante 2024 para brindar herramientas y apoyo a las pymes y a los funcionarios públicos responsables de su desarrollo.

La implementación de la metodología para identificar nichos productivos potenciales y mapear sectores es una tarea que combina actividades virtuales y presenciales, y cuyo propósito es promover sectores productivos clave en los países de la región; de esta forma, se impulsa el desarrollo económico y se evita la reprimarización de las economías. El SELA se ha posicionado en la cuestión al diseñar una metodología específica propia para contribuir a estos objetivos y también ha abierto espacios donde compartir experiencias y buenas prácticas en relación con estas temáticas. Tales espacios implican la realización de seminarios, talleres, además de publicaciones en las que se ha destacado el valor de la colaboración entre los países miembros y el refuerzo de sus estrategias nacionales y subregionales para el desarrollo económico.

Figura 10

Resumen de la metodología propuesta por el SELA para el mapeo de nichos productivos

Enfoques	Centrado en el empleo como variable determinante que parte del número de empleados activos del área geográfica como objeto de estudio, clasificados por industria, región y tiempo.	Centrado en el valor de las exportaciones del área geográfica bajo estudio y sus principales socios comerciales, clasificadas por tipo de producto o industria, durante el período de estudio.
Pasos	<p>Generación de las variables de complejidad económica, principalmente aquellas que se derivan de la obtención de las ventajas comparativas reveladas, la matriz de presencia-ausencia y la matriz de proximidad tecnológica, y forman parte del cálculo del Índice de Complejidad Económica.</p> <p>Cálculo del margen intensivo que tiene como propósito medir la relación entre el crecimiento del empleo industrial y la densidad, utilizando una regresión lineal de tipo logarítmica.</p> <p>Cálculo del margen extensivo que implica un análisis dinámico que estudia el papel de los vecinos en la capacidad de los países para agregar un producto particular a su canasta de exportación o para expandir su ventaja comparativa.</p>	

Fuente: *Mapeo de Nichos Productivos en América Latina y el Caribe: Experiencias y Lecciones Aprendidas* (p. 46), de Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2023, SELA.

Es importante continuar fortaleciendo las estrategias de mapeo de sectores y la explotación de nichos productivos para favorecer el desarrollo económico sostenible, junto con el respaldo a iniciativas regionales que fomenten la integración

económica y la cooperación entre países vecinos. El SELA, al igual que otros organismos regionales, cumple una función crucial al proveer herramientas, capacitación, asistencia técnica, y promover el intercambio de conocimientos para beneficiar a toda la región.

La metodología del mapeo de nichos productivos del SELA

A la hora de analizar y proponer estrategias de encadenamientos productivos en América Latina y el Caribe, es necesario considerar el crecimiento económico y la importancia de los nichos productivos en este proceso. La región reconoce que la diversificación productiva surge como una táctica para promover el desarrollo económico, debido a que no solo permite a los países ingresar en mercados globales, sino que también se abordan desafíos internos como la desigualdad de ingresos y la brecha productiva.

Ahora bien, existen áreas específicas dentro de una economía donde una entidad tiene ventajas comparativas o capacidades únicas que le permiten impulsar soluciones especializadas, elementos de innovación y mejoras continuas en la calidad. Se las define como “nichos productivos”, y su explotación conduce a beneficios que promueven el crecimiento económico a pesar de los riesgos asociados, como la exposición a cambios en la demanda del mercado y la obsolescencia tecnológica.

El SELA tiene como objetivo fomentar la cooperación y la integración económica, y optimizar el conocimiento en diversos sectores que son un catalizador para el crecimiento económico de esta cooperación. La importancia de la articulación

productiva se destaca especialmente, ya que es un mecanismo clave para difundir el cambio tecnológico, aumentar la productividad y mejorar la competitividad, elementos por considerar para alcanzar un crecimiento económico sostenible.

Para comprender la interacción entre los distintos sectores y actividades que se desarrollan en las economías, por lo tanto, se debe focalizar en el estudio de la articulación productiva. Según Molina del Villar (2016), esta se define como la vinculación o interacción productiva entre los distintos sectores que forman parte de la actividad económica dentro de un país; justamente, la complejidad de dicha actividad económica se refleja en tal interrelación, la cual también puede ser determinante en su crecimiento. El cambio tecnológico se propaga a través de interrelaciones entre diferentes sectores, lo que tiene un impacto directo en la productividad y en la competitividad, dos aspectos implicados en el crecimiento económico.

La complejidad económica, que se deriva de conceptos como las ventajas comparativas y la articulación productiva, también cumple una función crucial en el desarrollo de la economía. Según Hausmann *et al.* (2014), la producción eficiente de bienes es clave para el progreso de los países, por lo que es necesario identificar y promover sectores que impulsen la transformación productiva de una economía. Descubrir estos nichos o enclaves productivos potenciales es importante al considerar la proximidad entre las industrias y sus capacidades productivas.

Al poner el foco en las relaciones tecnológicas de los procesos de producción utilizando mapas “espacio-producto”, se pueden identificar los bienes de mayor sofisticación, que tien-

den a estar en un núcleo más conectado con otros productos relacionados, y los productos menos complejos, que están en la periferia (Hidalgo *et al.*, 2007). La complejidad y la probabilidad de éxito en el mercado se ven afectadas por la relación entre los productos, lo cual se debe a que esta complejidad económica se asocia con la ubicuidad de un producto. Ello se refiere a cuántos otros países son capaces de elaborarlo y permite medir el conocimiento requerido para producir un bien, lo cual resalta la importancia del factor de producción laboral en el crecimiento económico.

El objetivo estratégico del proceso de mapeo de nichos productivos es identificar bienes subutilizados con potencial económico en la canasta exportadora de un país. Para ello, no solo se requiere identificar productos con baja participación (SELA, 2023), sino también conocer su ubicación geográfica para desarrollar políticas públicas efectivas. En relación con esto último, se utilizan modelos econométricos probabilísticos para evaluar la viabilidad de los productos en el mercado internacional con respecto a su ventaja comparativa revelada. El propósito de estas acciones es promover la diversificación y la sofisticación de la estructura productiva, lo cual contribuye al crecimiento económico sostenible y a una mayor competitividad en el ámbito global (SELA, 2023).

La metodología del SELA busca hallar y evaluar nichos productivos para fomentar la integración y la articulación productiva en la región. Incluye dos enfoques y tres pasos que proporcionan una visión holística de las capacidades productivas y la competitividad regional. Por tanto, esta metodología brinda la oportunidad de desarrollar alianzas estratégicas y fortalecer encadenamientos productivos, lo que finalmente

promueve la articulación productiva a nivel regional. Los dos enfoques principales son los siguientes: en primer lugar, el empleo como factor determinante, considerando la cantidad de trabajadores activos en una región geográfica específica, que se clasifican según industria, ubicación y tiempo; el otro enfoque consiste en analizar, durante el período en cuestión, el valor de las exportaciones del área geográfica bajo estudio, clasificadas por tipo de producto o industria, y sus principales socios comerciales. Los pasos incluyen la generación de variables de complejidad económica que se derivan de la obtención de ventajas comparativas reveladas y las matrices de presencia-ausencia y proximidad tecnológica, elementos que forman parte del cálculo del índice de complejidad económica. Después, se calcula el margen intensivo, a través del cual se pretende cuantificar la relación entre el incremento del empleo en la industria y la densidad mediante un modelo de regresión lineal logarítmica (SELA, 2023). Finalmente, se calcula el margen extensivo, que incluye un análisis dinámico para examinar la forma en que los países pueden incorporar un producto específico a sus exportaciones o ampliar su ventaja comparativa teniendo en cuenta la participación de los países vecinos en este proceso.

Paraguay y Bolivia: dos casos en América del Sur

En Bolivia y Paraguay, el uso de la metodología propuesta por el SELA para identificar y evaluar nichos productivos ha sido un avance importante en el camino para el crecimiento económico y la diversificación de sus sectores productivos. Estos casos ofrecen un análisis detallado que muestra cómo las herramientas analíticas pueden impulsar la transformación económica y generar nuevas oportunidades para el crecimiento sostenible en la región de América Latina y el Caribe.

En Bolivia esta metodología ha sido utilizada como una guía estratégica para identificar y aprovechar los sectores con potencial de desarrollo y ventajas comparativas, y se han obtenido resultados significativos que ofrecen una clara visión de las oportunidades económicas en el país. Uno de los resultados más destacados es que se ha logrado identificar varios sectores cuyo alto potencial de exportación y complejidad económica requieren inversiones y especialización para su aprovechamiento. En particular, tres áreas son de interés: el cerdo y otros productos cárnicos; el cacao, y las nueces amazónicas, especialidades que brindan la posibilidad de promocionar productos bolivianos en mercados internacionales (SELA, 2023). Por su parte, el sector de la industria textil en Bolivia, con un énfasis en productos como hilados, lana y fibras sintéticas, exhibe un alto grado de complejidad económica y un gran potencial de exportación. Además, ciertos bienes de maquinaria y productos químicos tienen una complejidad económica elevada y un alto potencial de comercialización regional si se fomentan iniciativas que impulsen su fabricación y venta en el extranjero. Asimismo, Bolivia tiene abundantes reservas de litio, lo que crea importantes oportunidades económicas a través del desarrollo de su propia industria de baterías; no obstante, es menester hacer frente a desafíos como la gestión del medio ambiente y la dependencia de los mercados globales, además de asegurar la sostenibilidad en todo el proceso.

En Paraguay se han detectado sectores con potencial para desarrollar productos de alto valor agregado en áreas clave mediante un examen exhaustivo de las capacidades productivas y las oportunidades de exportación (SELA, 2023). La

implementación del modelo de exportaciones ha permitido no solo identificar productos con mayor complejidad y probabilidad de éxito, sino también destacar las industrias en las que se deben concentrar mayores esfuerzos para su desarrollo. Se han distinguido sectores no tradicionales, como el comercio de componentes y dispositivos electrónicos, así como la producción de artículos relacionados con la fotografía. Asimismo, al priorizar los productos principales, se ha notado un valor significativo en el sector de las piedras, donde las láminas cortadas de piedra calcárea cobraron relevancia a pesar de no haber sido tomadas en cuenta anteriormente. Gracias a estos resultados, se ha podido realizar un análisis exhaustivo de las políticas aplicadas para promover el desarrollo de estas industrias. Se ha decidido que es necesario ampliar el alcance de dichas políticas y estructurar nuevos programas para fomentar el crecimiento en sectores como el de la frutihorticultura; hierbas medicinales y yerba mate; granos de la agricultura familiar; harina y panificados; cuero y sus manufacturas, textiles y lácteos.

Estos casos ponen de relieve la importancia de tener herramientas analíticas sólidas y estratégicas para guiar las políticas públicas y el desarrollo económico. La metodología del SELA ha probado ser un instrumento valioso para identificar y aprovechar las ventajas comparativas de cada país de forma efectiva, lo cual abre nuevas perspectivas para lograr un crecimiento económico más inclusivo y sostenible en la región. Bolivia y Paraguay han establecido los fundamentos para una colaboración económica más estrecha al compartir experiencias y mejores prácticas, lo que facilita el intercambio de conocimientos y recursos en beneficio mutuo.

Conclusiones

El mapeo de sectores y la creación de nichos productivos son estrategias fundamentales para impulsar el desarrollo económico sostenible en América Latina y el Caribe. La importancia de estas herramientas radica en su capacidad para identificar y aprovechar las ventajas comparativas de cada país a fin de alcanzar una economía más dinámica y diversificada.

Los casos de Bolivia y Paraguay ilustran cómo la implementación de la metodología propuesta por el SELA puede tener resultados tangibles en términos de crecimiento económico y diversificación productiva. En ambos países, se ha logrado descubrir sectores con potencial de desarrollo y ventajas comparativas, lo que ha contribuido en el camino para reducir la dependencia de sectores tradicionales y mejorar la integración de las comunidades locales en la economía nacional.

Es menester destacar que el resultado de estas iniciativas no solo se funda en la identificación de nichos productivos, sino también en la colaboración y en el intercambio de conocimientos entre los países de la región. La experiencia compartida y las buenas prácticas son elementos clave para fortalecer la unión regional y promover la colaboración económica entre naciones cercanas.

El mapeo de nichos productivos resulta útil para incentivar el desarrollo económico sostenible en América Latina y el Caribe. Sin embargo, su implementación exitosa requiere un compromiso continuo por parte de los Gobiernos y otras partes interesadas, así como el respaldo de iniciativas regionales que fomenten la integración económica y la cooperación entre países vecinos. Con un enfoque estratégico y colaborati-

vo, es posible aprovechar al máximo el potencial de la región y avanzar hacia un futuro más próspero y equitativo para todos sus habitantes.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. NU.

Delgado, M., Porter, M. y Stern, S. (2010). Clusters and entrepreneurship. *Journal of Economic Geography*, 10(4), 495-518.

Dini, M. (2010). *Competitividad, redes de empresas y cooperación empresarial*. CEPAL.

Hausmann, R., Hidalgo, C., Stock, D. y Yildirim, M. (2014). Implied comparative advantage. *Working Paper Series rwp14-003*. Harvard University.

Hidalgo, C. A. y Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(26), 10570-10575.

Hidalgo, C., Barabási, A. y Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*, 317(5837), 482-487.

Huerta, J. (2011). Articulación productiva para la innovación en las pequeñas empresas acuícolas de la región occidente de México. *El Ágora USB*, 11(2),

403-422.

Molina Del Villar, T. (2016). La articulación productiva como elemento clave para el desarrollo económico: la experiencia de España, Corea del Sur y México frente al proceso de internacionalización de la producción, 1980-2000. [Tesis Doctoral], Universidad Complutense de Madrid, España.

Rodríguez, J. y Sánchez, K. (2019a). *Articulación productiva: una propuesta metodológica para identificar nichos productivos potenciales*. SELA.

Rodríguez, J. y Sánchez, K. (2019b). *Mapeando encadenamientos productivos en El Salvador*. SELA.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023a). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023b). *Mapeo de Nichos Productivos en América Latina y el Caribe: Experiencias y Lecciones Aprendidas*. SELA.

5

Competencia y comercio en la integración regional: el Grupo de Trabajo de Comercio y Competencia del SELA

EJE TEMÁTICO I: Recuperación Económica

PROGRAMA II: Facilitación del Comercio

PROYECTO B: Promoción del Comercio en América Latina y el Caribe

Resumen

El Grupo de Trabajo de Comercio y Competencia (GTCC) del SELA, a través de actividades estratégicas como el Foro Permanente de Comercio y Competencia y sus reuniones anuales, busca la promoción del desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe. Temas como la inteligencia artificial, las compras estatales y la igualdad de género son abordados en estos encuentros, en los que se generan recomendaciones clave para futuras políticas y prácticas en la región. El SELA también impulsa la competencia en la integración regional al facilitar la armonización de normativas, ofrecer capacitación y asistencia técnica, así como fomentar el intercambio de información entre los países miembros. De esta manera, el organismo contribuye a promover un entorno comercial más equitativo y transparente.

La creación del *Anuario de la Competencia del Mercosur* es un ejemplo de cómo la cooperación regional entre las autoridades de competencia puede fomentar prácticas efectivas en este ámbito y así contribuir al desarrollo económico y a proteger a los consumidores en la región; además, facilita la armonización de enfoques, lo que propicia prácticas efectivas y ayuda a resolver disputas transfronterizas a fin de fortalecer un entorno comercial más justo y equitativo en el Mercosur.

Introducción

Dentro del *Programa de Trabajo 2022-2026* del SELA, el Proyecto B del programa Facilitación del Comercio, del eje centrado en la recuperación económica, está enfocado en la promoción del comercio y presenta una serie de actividades estratégicas para impulsar el desarrollo económico y social de la región. En el centro de estas iniciativas se encuentra el Foro Permanente de Comercio y Competencia, que abarca eventos clave como la XII Reunión Anual del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia de América Latina y el Caribe. Tradicionalmente, este encuentro congrega a autoridades especializadas para discutir aspectos variados como la inteligencia artificial y las compras estatales, y se formulan recomendaciones y sugerencias para futuras políticas y prácticas en la región. Asimismo, se destaca la generación de conocimiento contenido en artículos sobre cuestiones específicas relacionadas con la competencia y el comercio, como el análisis de los mercados tecnológicos financieros (*fintech*). Estas publicaciones sirven como fuente de información para las agencias de competencia y contribuyen al diseño efectivo de políticas públicas en áreas estratégicas.

El intercambio de experiencias y el desarrollo académico también ocupan un lugar destacado en las actividades planificadas con paneles y seminarios, expertos, académicos y representantes de la sociedad civil. En ellas se comparten conocimientos y mejores prácticas en el ámbito de la competencia y se identifican temas actuales y futuros que pueden orientar las políticas y prácticas en la región. Además, se llevan a cabo actividades de capacitación destinadas a funcionarios públicos con el objetivo de fortalecer sus capacidades en aspectos clave relacionados con la competencia.

Por otro lado, se explora la relación entre género y competencia, reconociendo su potencial para impulsar la igualdad y el desarrollo económico inclusivo. Este análisis redundante en recomendaciones y herramientas para una aplicación más efectiva de políticas de competencia con perspectiva de género.

El SELA brinda capacitación y asistencia técnica a los países miembros para fortalecer sus autoridades de competencia y mejorar la implementación de políticas en este ámbito, además de armonizar normativas. Este entrenamiento no solamente refuerza las capacidades de la institución, sino que también impulsa una cultura de competencia en la región a través del intercambio de información y buenas prácticas. Promover la competencia en los mercados regionales implica, además, identificar enfoques efectivos para abordar prácticas anticompetitivas y aprovechar las experiencias exitosas de los distintos países miembros.

En conjunto, estas iniciativas reflejan un compromiso integral con la promoción del comercio y la competencia en América Latina y el Caribe con el objetivo de impulsar el desarrollo

económico y social de la región a través de políticas y prácticas innovadoras y equitativas. En este camino, el SELA actúa facilitando la cooperación y el diálogo entre los países miembros para fortalecer la competencia regional.

El impacto de la defensa de la competencia

La elaboración de programas de cumplimiento en materia de competencia es esencial tanto para el Estado como para las empresas, ya que garantiza el acatamiento de las leyes y las regulaciones de competencia, y ayuda a prevenir prácticas anticompetitivas. Una guía básica para desarrollar un programa de esta naturaleza debería abordar algunos aspectos mencionados a continuación. El primer paso es entender las leyes y regulaciones de competencia que rigen en la jurisdicción donde opera la empresa, lo cual implica conocer las prohibiciones específicas y las conductas permitidas previstas en estas leyes, que incluyen normativas antimonopolio, prácticas comerciales desleales y regulaciones sobre fusiones y adquisiciones. Por otro lado, también se deben identificar las áreas de riesgo en las operaciones de la empresa que puedan plantear problemas de competencia: desde acuerdos hasta abusos de posición dominante en el mercado, discriminación de precios y publicidad engañosa. Una evaluación exhaustiva de los procesos comerciales ayudará a detectar posibles vulnerabilidades.

Basándose en la comprensión de las leyes de competencia y los riesgos identificados, se deben establecer políticas y procedimientos claros que delinee estándares de conducta y prácticas comerciales aceptables para los empleados de la empresa. Estas políticas deben abordar áreas específicas de

riesgo y proporcionar orientación sobre cómo cumplir con las leyes de competencia en situaciones cotidianas.

Por otra parte, no se debe perder de vista la importancia de brindar capacitación regular a los empleados sobre las leyes y regulaciones de competencia, así como sobre las políticas y procedimientos de cumplimiento establecidos por la empresa. Los empleados deben comprender plenamente las responsabilidades en cuanto al cumplimiento de tales leyes y estar equipados con los conocimientos necesarios para identificar y evitar prácticas anticompetitivas, así como para establecer mecanismos con el fin de monitorear el cumplimiento de las políticas y procedimientos de competencia en toda la empresa. Esto implica incluir auditorías internas, revisiones periódicas de las prácticas comerciales y canales de denuncia para informar sobre posibles violaciones, además de tomar medidas correctivas inmediatas en caso de detectar prácticas anticompetitivas para evitar su repetición.

La autoridad de competencia enfrenta desafíos específicos debido a la creciente influencia de las *fintech* y el comercio electrónico en la vida de los consumidores. Estos sectores impulsados por la economía digital enfrentan cuestiones complejas como los efectos de red, el acceso a datos y la privacidad. A pesar de que las *fintech* pueden brindar soluciones innovadoras para mejorar la competencia en el sector financiero, también afrontan desafíos como la falta de reputación y el reconocimiento de marca. El comercio electrónico ha cambiado la manera en que los consumidores obtienen productos y servicios, pero también genera inquietudes sobre prácticas anticompetitivas y control de concentraciones (Jenny, 2023).

Por último, se debe revisar y actualizar periódicamente el programa de cumplimiento en materia de competencia para asegurarse de que esté alineado con los cambios en las leyes y regulaciones, así como con los desarrollos en las prácticas comerciales de la empresa. Mantenerse al tanto de las decisiones judiciales y regulatorias relevantes, y ajustar el programa según sea necesario ayudará a mitigar nuevos riesgos y desafíos.

Uno de los principales retos es garantizar que la política de competencia sea una prioridad gubernamental en la región. Aunque las autoridades de competencia latinoamericanas y caribeñas han demostrado eficacia en la aplicación de la ley, aún enfrentan limitaciones significativas en términos de recursos financieros y humanos en comparación con sus contrapartes en países desarrollados (Jenny, 2023).

Panorama regional

En las últimas décadas se han observado cambios notables en el entorno competitivo de América Latina y el Caribe, ya que, a pesar de que algunos países han progresado en el fomento de entornos más competitivos, otros continúan enfrentando desafíos que obstaculizan su avance. En este sentido, la presencia de barreras regulatorias como aranceles, cuotas y otras formas de proteccionismo es una de las mayores dificultades para la competencia en la región. A veces, los Gobiernos las imponen para proteger las industrias nacionales, y en otros casos surgen de acuerdos no oficiales entre empresas y Gobiernos, por lo que, en el camino de la integración regional y la convergencia en las agendas de distintos organismos, es necesario considerar políticas o líneas de acción sobre estas barreras (SELA, 2023).

Un reto adicional para varias industrias es la concentración significativa del mercado, que puede llevar a una falta de competencia, debido a que las empresas dominantes pueden fijar precios y limitar la entrada al mercado. En sectores como telecomunicaciones, energía y servicios financieros, este escenario es particularmente común, motivo que revela la importancia del rol de los Estados nacionales para ponerle ciertos límites a la concentración en algunos mercados de manera transparente. De la misma manera, el papel de los organismos internacionales es relevante para generar espacios de discusión y debate a fin de compartir prácticas en este sentido.

Además, la integración regional ha creado oportunidades adicionales para la competencia. El intercambio comercial y la inversión entre los países miembros han sido impulsados por la creación de distintos organismos internacionales o regionales, y se han establecido diversos modelos de integración, cada uno con sus propias características y objetivos específicos (Malamud, 2011). Entre los primeros pasos dados en este camino, se encuentra la creación de zonas de libre comercio (ZLC), uno de cuyos principales ejemplos en la región fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960 y más tarde transformada en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Con la participación de trece países, se propuso promover el comercio dentro del bloque y eliminar aranceles y barreras comerciales, a través de lo cual se lograron avances significativos en la facilitación del comercio, la cooperación regulatoria y la libre circulación de personas.

Posteriormente, en 1969, se estableció la Comunidad Andina (CAN), una unión aduanera formada por cuatro países que tuvo como objetivo principal la eliminación de barreras comer-

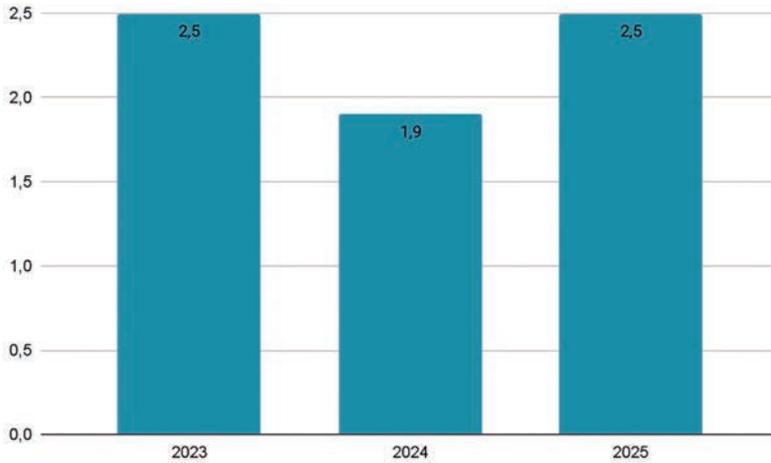
ciales entre sus miembros y la creación de un arancel externo común para terceros. Este modelo de integración ha contribuido a incrementar la competencia económica y la cohesión entre los Estados miembros mediante una política comercial conjunta, además de eliminar las revisiones fronterizas a fin de facilitar el comercio dentro del bloque.

En 1991 se fundó el Mercado Común del Sur (Mercosur), compuesto por cinco países, con el propósito de crear oportunidades comerciales y de inversión para sus miembros mediante la integración competitiva de sus economías nacionales en el mercado internacional. Entre sus logros más destacados, se encuentran promover el intercambio comercial, colaborar en la regulación, facilitar la movilidad de individuos sin restricciones, aumentar las transacciones comerciales y negociar acuerdos de comercio con naciones externas.

Estos modelos de integración regional en América Latina y el Caribe reflejan la diversidad de enfoques y estrategias adoptadas por los países para fortalecer sus lazos económicos y favorecer el desarrollo sostenible. A través de la cooperación regional y la integración económica, estos bloques han logrado avances significativos en el fomento del comercio competitivo y la inversión, así como en el afianzamiento de la estabilidad y la prosperidad regionales. Ahora bien, respecto de algunos resultados, después de la pandemia de COVID-19, la región ha experimentado una recuperación gradual pero no uniforme. Aunque se proyecta un crecimiento económico para los próximos años, sigue siendo modesto y no alcanza los niveles previos a la pandemia: se espera que el crecimiento se reduzca del 2,5 % estimado en 2023 al 1,9 % en 2024 y luego se recupere hasta un 2,5 % en 2025 (FMI, 2024).

Figura 11

Crecimiento económico en porcentaje de PIB de América Latina y el Caribe



Nota: Elaboración propia con base en *Actualización de perspectivas de la economía mundial: La moderación de la inflación y el crecimiento firme desbrozan el terreno para un aterrizaje suave*, FMI, 2024.

Por otro lado, el avance tecnológico rápido ha creado nuevas oportunidades para la competencia. Las plataformas de comercio electrónico han posibilitado que las pymes lleguen a un público más extenso y compitan con compañías mayores, al tiempo que los servicios financieros tradicionales se han visto modificados por el auge de las *fintech*, que generan nuevas oportunidades para la competencia y la innovación.

También son relevantes las asociaciones público-privadas (APP) para hallar una potencial respuesta a algunos de los desafíos que enfrentan los países del continente en la promoción de la competencia. Aprovechando los recursos y la expe-

riencia del sector privado, los Gobiernos pueden resolver las deficiencias en infraestructura y estimular el crecimiento económico. Las aplicaciones también pueden ayudar a fomentar un ambiente más equitativo para las empresas al impulsar la competencia y la innovación.

La defensa de la competencia: la estrategia del SELA

En las últimas dos décadas, la política de competencia regional ha experimentado un avance significativo con el planteo de leyes más sólidas y el fortalecimiento de los marcos normativos relevantes en la mayoría de los países de la región (Jenny, 2023). El robustecimiento de las instituciones a través del intercambio de conocimientos y la cooperación entre países de la región es un objetivo central del SELA, que busca promover el comercio y la competencia en América Latina y el Caribe. El Grupo de Trabajo de Comercio y Competencia (GTCC) tiene un papel importante al reunir a autoridades especializadas para abordar aspectos cruciales relacionados con la competencia en este contexto, lo que propicia una perspectiva intergubernamental.

Durante la XI Reunión Anual del GTCC, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en noviembre de 2023, se presentó un importante trabajo colaborativo: el *Anuario de la Competencia del Mercosur*. Este anuario, en el que se recopila y comparte información sobre políticas, regulaciones y casos relevantes en materia de competencia en la región, es el resultado del trabajo conjunto de las autoridades de competencia de los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay).

La cooperación entre las autoridades de competencia del Mercosur ayuda a unificar enfoques y fomentar prácticas efectivas, lo que contribuye al desarrollo económico y a la protección de los consumidores en toda la región. En este contexto, se tratan aspectos como la coordinación de políticas; el intercambio de experiencias y mejores prácticas; la armonización de regulaciones; la resolución de disputas transfronterizas; la identificación de barreras de entrada, y el control judicial de las decisiones de las autoridades en competencia.

El valor de esta colaboración reside en la posibilidad de fomentar un entorno de competencia justa y equitativa en el Mercosur con el objetivo de asegurar el crecimiento económico y la protección del consumidor. Los países miembros demuestran su compromiso con la promoción de prácticas comerciales justas y el fortalecimiento de los mercados regionales en América Latina y el Caribe a través de estas iniciativas.

Conclusiones

Distintos actores en América Latina y el Caribe están comprometidos con la promoción de la competencia y el desarrollo económico en la región, como se evidencia en los ejemplos del GTCC del SELA y en la colaboración entre las autoridades de competencia del Mercosur. Al eliminar las barreras comerciales e impulsar la competencia, la integración regional puede fomentar una mayor eficiencia económica y promover las actividades estratégicas requeridas, el intercambio de conocimientos y la cooperación. En paralelo, se incentiva la armonización de normativas, el incremento de la capacitación, el intercambio de información y la resolución de disputas para lograr un ambiente comercial más equitativo y transparente.

Pese a ello, siguen existiendo retos por vencer, por lo que es de suma importancia seguir fortaleciendo las capacidades institucionales, fomentando una cultura de competencia y abordando los obstáculos que impiden el acceso al mercado y la competencia justa. También es fundamental poner especial atención en promover la igualdad de género en el ámbito de la competencia para garantizar que todos los sectores de la sociedad participen equitativamente en la economía.

Finalmente, la colaboración y el compromiso constantes son esenciales para estimular el desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe mediante políticas y prácticas innovadoras y equitativas en el campo de la competencia. Trabajando en conjunto, los países de la región pueden crear un futuro más próspero y sostenible para todos sus ciudadanos.

Referencias

Fondo Monetario Internacional (2024). *Actualización de perspectivas de la economía mundial: La moderación de la inflación y el crecimiento firme desbrozan el terreno para un aterrizaje suave*. Editorial FMI.

Jenny, F. (2023). *Entrevista en el Anuario de la competencia del Mercosur*. Mercosur.

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.

Mercado Común del Sur (2023). *Anuario de la competencia del Mercosur*. Mercosur.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *América Latina y el Caribe frente a los desafíos de la integración del Siglo XXI*. SELA.

6

Políticas públicas con enfoque de género: hacia la reducción de la brecha en el sector pyme en América Latina y el Caribe

EJE TEMÁTICO I: Recuperación Económica

PROGRAMA III: Pymes

PROYECTO A: Articulación Productiva para el Fortalecimiento de las Pymes

Resumen

En este capítulo, se discute la importancia de implementar políticas públicas con perspectiva de género para disminuir la desigualdad en las pymes de América Latina y el Caribe. El SELA se compromete en su *Programa de Trabajo 2022-2026* a promover espacios donde se debata sobre la inclusión de las mujeres en sectores no tradicionales y la instauración de nuevos modelos de negocio y prácticas que fortalezcan el emprendimiento femenino a nivel regional.

Por otro lado, se citan actividades, como diplomados y otros eventos, dirigidas a capacitar a los funcionarios públicos e impulsar políticas inclusivas para reducir la brecha de género. También cabe subrayar que, para lograr un desarrollo sos-

tenible, es indispensable el intercambio de buenas prácticas en políticas públicas con un enfoque de género, así como la presentación de las características de los ecosistemas empresariales para promover la igualdad de oportunidades entre hombres, mujeres y personas con identidad no binaria.

Introducción

El enfoque o la perspectiva de género tiene una connotación transversal en el *Programa de Trabajo 2022-2026* del SELA, entre cuyos propósitos destacan los siguientes: ayudar a reducir la brecha de género, promover prácticas que incentiven la inclusión de mujeres dentro de sectores donde tradicionalmente no suelen desempeñarse y crear espacios más equitativos a nivel regional. Tales propósitos van en línea con uno de los objetivos planteados para el desarrollo sostenible en la Agenda 2030 sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En este sentido, el desarrollo de buenas prácticas y casos de éxito en el sector pyme en materia de políticas públicas con enfoque de género permite instaurar nuevos modelos de negocio y de prácticas que fortalecen las estrategias para el desarrollo de emprendimientos femeninos a nivel regional.

En un esfuerzo por promover políticas públicas inclusivas y reducir la brecha de género en el sector empresarial de América Latina y el Caribe, se han planificado una serie de actividades, entre las que se encuentra la organización de diplomados con enfoque de género. Estos programas están dirigidos a técnicos en políticas públicas que trabajan con pequeñas y medianas empresas; buscan formar a funcionarios públicos en el diseño de estrategias de apoyo a las pymes, con

especial énfasis en la digitalización y las compras públicas. Los principales entregables de estos diplomados incluyen la capacitación de funcionarios y la generación de proyectos de políticas públicas derivados del aprendizaje adquirido. Para evaluar el progreso y el éxito de estos programas, se han establecido indicadores que abarcan desde la convocatoria y la realización de clases virtuales hasta la publicación de proyectos de política pública. Además, se enfatiza la promoción de políticas inclusivas que reduzcan la brecha de género en la región al incorporar los conocimientos impartidos en los diplomados en el diseño de estrategias más equitativas.

Como complemento de estos estudios, se organiza una actividad adicional enfocada en el fomento de políticas públicas con perspectiva de género, que tiene como objetivo analizar casos presentados en los diplomados anteriores y compilar recomendaciones y buenas prácticas. Se espera que los principales resultados de esta actividad sean un documento compilatorio de recomendaciones y la capacitación continua de funcionarios en políticas públicas con enfoque de género. Los indicadores de progreso y éxito para esta actividad también se centran en la convocatoria del evento, la realización del informe y la promoción de políticas inclusivas para reducir la brecha de género en la región. A partir de estas actividades, se tiene como objetivo capacitar a los funcionarios públicos en la formulación e implementación de políticas inclusivas con la meta de contribuir a reducir significativamente la brecha de género en el ámbito empresarial de América Latina y el Caribe.

El compromiso del *Programa de Trabajo 2022-2026* del SELA, con la reducción de la brecha de género y el incentivo de la

inclusión de mujeres en sectores laborales no tradicionales impulsa esta serie de actividades. En este contexto, el desarrollo de buenas prácticas y casos de éxito en políticas públicas con enfoque de género para el sector de las pymes es una estrategia fundamental porque no solo busca capacitar a funcionarios públicos, sino también establecer nuevos modelos de negocio y prácticas que fortalezcan el emprendimiento femenino a nivel regional. Se abre, entonces, la puerta a una discusión más profunda sobre la importancia de estas actividades para reducir la brecha de género y promover la igualdad de oportunidades en el ámbito empresarial de la región.

La brecha de género y su impacto en el sector pyme

La reducción de la brecha de género en el sector de las pymes en América Latina y el Caribe se ha convertido en un objetivo primordial para fomentar tanto la equidad como el desarrollo económico sostenible en la región. En este contexto, se necesita implementar políticas públicas con un enfoque de género que aborden diversas áreas clave para lograr la autonomía de las mujeres; por ejemplo, aquellas que apuntan al acceso igualitario a financiamiento para emprendedoras y propietarias de pymes (CEPAL, 2020). Esto implica efectuar programas específicos que incluyan subsidios, microcréditos con tasas de interés preferenciales y programas de garantía crediticia a fin de nivelar el campo de juego y fomentar la participación femenina en el sector empresarial (Ferraro y Goldstein, 2011).

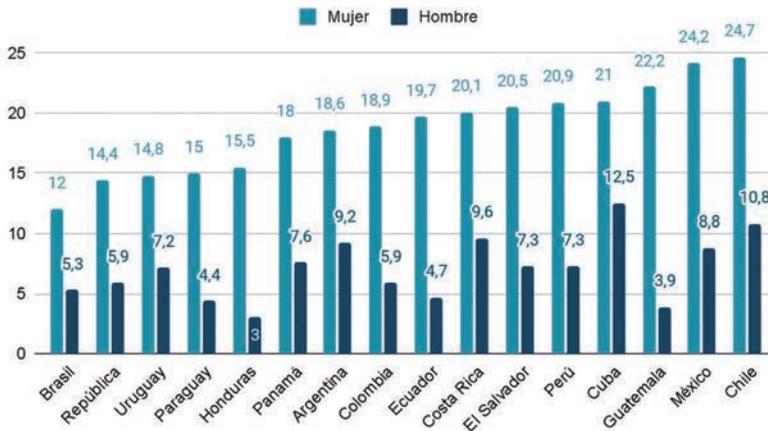
Además del acceso al financiamiento, la capacitación y el asesoramiento empresarial especializado son herramientas útiles para fortalecer las habilidades de gestión, liderazgo y

conocimientos financieros de las mujeres emprendedoras. Ofrecer estas oportunidades contribuye significativamente a cerrar la brecha de género, pues proporciona a las mujeres las herramientas necesarias para alcanzar el éxito en sus empresas. Con respecto a esta cuestión, se ha acuñado el concepto de “techo de cristal” para ejemplificar las dificultades que afrontan las mujeres a la hora de ocupar altos cargos o puestos donde se toman decisiones relevantes, por lo cual son menos las mujeres que ocupan estos lugares y, para hacerlo, suelen tener un mayor nivel educativo y una mayor edad que los varones. Osborne (2005) justifica las medidas de acción positiva por la existencia de este tope invisible que impide a las mujeres llegar donde están los varones, lo que oculta una discriminación indirecta, no reflejada en las leyes y que se mide por los resultados diferenciales.

Asimismo, la creación de redes de apoyo y mentoría entre mujeres empresarias y aquellas que están iniciando su camino en el mundo empresarial es una estrategia eficaz, ya que no solo brindan orientación y consejos prácticos, sino que también facilitan oportunidades de *networking* que pueden impulsar el crecimiento y la sostenibilidad de sus negocios. En relación con ello, la creación de sistemas públicos de cuidado infantil y de personas mayores permite a las mujeres participar en el mercado laboral y reduce la carga desproporcionada de trabajo de cuidado no remunerado que recae sobre ellas (CEPAL, 2020).

Figura 12

América Latina (16 países): proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, según sexo y país, último período disponible (porcentajes)



Nota: Proporción del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, desglosado por sexo (indicador ODS 5.4.1), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023.

Otro aspecto en la promoción de la igualdad de género en las pymes es la conciliación entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico no remunerado relacionado con las responsabilidades familiares, tareas domésticas y de cuidado de infantes y de adultos mayores. Implementar políticas que faciliten la conciliación de esta doble presencia o jornada laboral (Moncada *et al.*, 2002), como el acceso a servicios de cuidado infantil asequibles y la flexibilidad en los horarios laborales, es esencial para garantizar que las mujeres participen plenamente en el ámbito empresarial sin verse limitadas por sus responsabilidades familiares.

Es igualmente importante abordar los sesgos y la discriminación de género que persisten en el trabajo para crear un entorno laboral inclusivo y equitativo que fomente la participación de las mujeres en el sector empresarial. Ello no solo implica prohibir la discriminación por motivos de género en ese entorno, sino también garantizar licencias adecuadas de maternidad y paternidad (para que no recaigan solo en las mujeres las tareas de cuidado), y programas de capacitación y desarrollo de competencias laborales específicamente dirigidos a mujeres (CEPAL, 2020).

Por otra parte, mejorar la recopilación y el análisis de datos desglosados por género sobre la participación de las mujeres en el sector de las pymes permite diseñar políticas más efectivas y monitorear el progreso hacia la igualdad de género. Esta información proporciona una visión más precisa de la situación actual, gracias a la cual es posible identificar áreas de mejora y oportunidades de intervención. A su vez, a partir de esos datos, puede fomentarse la diversidad en la toma de decisiones para promover la igualdad de género en el sector, ya que estimular la participación equitativa de las mujeres en los órganos de decisión y liderazgo empresarial contribuye a enriquecer la toma de decisiones y una cultura empresarial más inclusiva y diversa.

Además, deben brindarse incentivos fiscales y beneficios tributarios a las pymes que promuevan la igualdad de género en sus políticas de empleo, capacitación y desarrollo empresarial. Estas medidas no solo incentivan prácticas más equitativas, sino que también ayudan a impulsar la participación femenina en el sector.

Finalmente, es importante fomentar el emprendimiento femenino mediante campañas de sensibilización y promoción que destaquen los beneficios económicos y sociales de la participación de las mujeres en el sector empresarial. Estas campañas ayudan a desafiar estereotipos de género y a crear una cultura que valore y apoye estas iniciativas.

Hacia las buenas prácticas

En el continente, el intercambio de buenas prácticas y las características de los ecosistemas empresariales son un recurso para la formulación de proyectos y estrategias de alcance regional, en este caso, con el objetivo de promover el desarrollo de los ecosistemas de emprendimiento liderados por mujeres. Estas prácticas no solo reconocen las diversas realidades en las que se encuentran las personas desde una perspectiva de género, sino que también promueven activamente la igualdad de oportunidades entre hombres, mujeres y personas de identidad no binaria.

Los países de la región brindan herramientas y servicios para respaldar a las pymes en diversos aspectos de su crecimiento y desarrollo, teniendo en cuenta la importancia de este tipo de emprendimientos en sus economías (SELA, 2015). Para empezar, se ofrece ayuda para establecer empresas, simplificando los trámites y procesos requeridos para iniciar nuevos negocios, lo que implica proporcionar asesoramiento legal, orientación sobre los requisitos regulatorios y ayuda en el registro empresarial. Por otro lado, se fomenta el acceso al financiamiento mediante opciones adaptadas a las necesidades de las empresas, que pueden recibir asistencia con créditos bancarios, líneas de crédito

especiales, microcréditos, capital de riesgo y garantías crediticias para obtener el capital necesario a fin de expandirse y crecer (Ferraro y Goldstein, 2011).

La provisión de asistencia técnica y capacitación empresarial es otro aspecto por considerar (SELA, 2015). Para mejorar las habilidades de gestión, productividad y competitividad, y fortalecer las capacidades de las empresas, se dispone de programas que se centran en temas como la planificación estratégica, el *marketing*, la contabilidad y la tecnología. Asimismo, se promueve la innovación y la adopción de mejores prácticas de gestión mediante diversas actividades que comprenden premios para la investigación y el desarrollo, además de asesoramiento especializado.

Por otra parte, se fomenta la internacionalización de las pymes a través de servicios y programas que facilitan su participación en mercados del exterior. Esto involucra asesoría en exportación, participación en ferias y misiones comerciales, acceso a información sobre mercados internacionales y apoyo para establecer contactos. También es importante la articulación productiva, ya que se promueven iniciativas para fortalecer las cadenas de valor y la cooperación entre las empresas y otros actores del sector público y privado (SELA, 2015), lo cual implica, entre otras cuestiones, desarrollar clústeres industriales, asociaciones empresariales y programas de cooperación para mejorar la competitividad y la colaboración en el mercado.

Las buenas prácticas en la incorporación del enfoque de género en el entramado productivo abarcan una amplia gama de iniciativas, acciones y políticas que buscan eliminar las

brechas y avanzar hacia una sociedad más equitativa y justa. Estas prácticas van más allá de la mera igualdad de género, pues, con el fin último de verdaderamente alcanzarla en todos los ámbitos de la vida, reconocen y responden a las situaciones, roles, necesidades e intereses específicos de cada persona.

Desde promover la participación equitativa en el liderazgo empresarial hasta implementar políticas de conciliación laboral y familiar, las buenas prácticas en materia de género se centran en crear entornos laborales inclusivos donde todas las personas puedan desarrollarse plenamente, sin importar su identidad de género. Esto implica no solo eliminar la discriminación de género en el lugar de trabajo, sino también apoyar de forma activa la diversidad y la equidad en todas las áreas de la vida laboral y empresarial.

Al compartir estas buenas prácticas y experiencias exitosas, se fomenta el aprendizaje mutuo y se fortalece la capacidad de los países y organizaciones para abordar de manera efectiva las desigualdades de género en el entorno empresarial. Así, no solo se beneficia a las mujeres y personas de identidad no binaria, sino que también se contribuye al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de la región en su conjunto. En última instancia, las buenas prácticas en la incorporación del enfoque de género en el entramado productivo son un paso hacia una sociedad más igualitaria y justa para todos.

Conclusiones

El análisis de las políticas públicas con enfoque de género en el contexto de las pequeñas y medianas empresas en Améri-

ca Latina y el Caribe revela una serie de aspectos que merecen ser destacados. En primer lugar, la necesidad apremiante de abordar la brecha de género en el ámbito empresarial como una prioridad para promover la equidad y el desarrollo sostenible en la región. Las pymes desempeñan un papel relevante en la economía regional, y garantizar la participación equitativa de mujeres y personas de identidad no binaria en este sector es importante a la hora de maximizar su contribución al crecimiento económico y la generación de empleo.

El compromiso del *Programa de Trabajo 2022-2026*, del SELA, con la reducción de las brechas, la minimización de las diferencias plasmadas en el techo de cristal, la conciliación de jornadas de trabajo y el apoyo a la inclusión de mujeres en sectores no tradicionales representa un paso en el camino hacia el desarrollo sostenible. La organización de actividades transversales en este programa, como diplomados y seminarios web sobre políticas públicas con perspectiva de género, refleja un compromiso para capacitar a funcionarios públicos y promover el intercambio de conocimientos y experiencias en la región.

Es de destacar el papel de las buenas prácticas al incorporar el enfoque de género en el entramado productivo. Estas no solo reconocen las diversas realidades y necesidades de las personas en función de su género, sino que también promueven activamente la igualdad de oportunidades y la eliminación de las barreras en el ámbito empresarial. Al compartir experiencias exitosas y aprender unos de otros, los países de la región pueden fortalecer sus capacidades y diseñar políticas más efectivas para favorecer la participación equitativa de mujeres y personas de identidad no binaria en el sector de las pymes.

Sin embargo, a pesar de los avances realizados, queda mucho por hacer para abordar las desigualdades de género en el ámbito empresarial. En este sentido, se debe seguir impulsando iniciativas que fomenten el acceso igualitario a financiamiento, la capacitación empresarial especializada; la creación de redes de apoyo y mentoría; la conciliación entre el trabajo y la vida personal o familiar; la eliminación de sesgos y discriminación de género, y la promoción de la diversidad en la toma de decisiones.

Se requiere, entonces, un compromiso continuo por parte de los Gobiernos, las organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil para avanzar hacia una mayor equidad en el ámbito empresarial. La cooperación regional y las alianzas entre los países son elementos que considerar a fin de promover la igualdad de género y el desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Solo a través de un enfoque coordinado y multisectorial, se podrán superar los desafíos y aprovechar todo el potencial económico y social que ofrecen las pymes lideradas por mujeres. En última instancia, el camino hacia la igualdad de género en las empresas es un proceso continuo que requiere un compromiso a largo plazo y una acción colectiva de todos los actores involucrados.

Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Políticas prioritarias para reducir la desigualdad de género*. CEPAL, ONU.
- Ferraro, C. y Goldstein, E. (2011). Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas

empresas en América Latina. En C. Ferraro (compilador), *Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina*. CEPAL, ONU.

Moncada, S., Llorens, C. y Kristensen, T. (2002). *Manual para la evaluación de riesgos psicosociales en el trabajo*, Método ISTAS21 (CoPsoq). Paralelo Edición.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2023). *Proporción del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, desglosado por sexo (indicador ODS 5.4.1)*. CEPAL. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/proporcion-tiempo-dedicado-al-trabajo-domestico-cuidado-no-remunerado-desglosado-sexo>

Osborne, R. (2005). Desigualdad y relaciones de género en organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad. *Política y Sociedad*, 42(2), 163-180.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2015). *Políticas Públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe*. Reunión Regional sobre Políticas Públicas para la Promoción y Apoyo a las PYMES. SELA.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

7

Capacidades estatales en el sector público: políticas públicas y economía del comportamiento como eje para el desarrollo

EJE TEMÁTICO III: Desarrollo Social

PROGRAMA I: Desarrollo Sostenible y Resiliente

PROYECTO A: Apoyo Técnico para la Cooperación y Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe

Resumen

Las burocracias estatales tienen un rol relevante en los procesos de regionalización, y el sector público debe desarrollar estrategias para fortalecer nuevas capacidades, pero con una mirada regional y con el foco puesto en capacidades negociadoras, en la gobernanza pública, la incorporación de tecnología y las mutaciones estatales. El avance tecnológico y la generación de datos obliga a los Estados a repensar los procesos de toma de decisión, mientras que la economía del comportamiento emerge como una herramienta para fortalecerlos en el marco de las políticas públicas, lo que permite, además, conjugar datos en ámbitos

sectoriales específicos. Mediante la aplicación de los principios de esta disciplina, es posible prever las consecuencias de una política determinada y, mejor aún, fundamentar el diseño y la instrumentación de políticas más efectivas para lograr un mayor bienestar de la población.

Introducción

El avance tecnológico y la generación de datos obliga a los Estados a repensar los procesos de toma de decisión, y una de las herramientas que ofrece una nueva forma de examinar el desarrollo de nuevas capacidades estatales para la implementación de políticas públicas es la economía del comportamiento. Esta herramienta permite conjugar con datos la toma de decisiones en materia de políticas públicas sectoriales. En los últimos años, cada vez más gobiernos y *policy makers* consideran que, para que las políticas públicas sean verdaderamente exitosas, deben tener en cuenta la forma en que los individuos se comportan y toman decisiones. Por esta razón, las lecciones de la economía del comportamiento se pueden aplicar al diseño de políticas públicas con el fin de que se adapten a la conducta y a la toma de decisiones de los ciudadanos.

El SELA ha delineado su enfoque en el Eje del Desarrollo Social y destaca una visión integral y colaborativa para afrontar los desafíos de la región de América Latina y el Caribe. Una de las piedras angulares de este enfoque es el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, donde se reconoce la importancia de abordar aspectos económicos, sociales y ambientales para lograr un desarrollo equitativo y sostenible. En el centro de esta visión, se encuentra el objetivo de promover el bienestar humano,

reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de todas las personas, junto con los distintos programas que buscan proteger el medio ambiente y fortalecer la cooperación regional para enfrentar desafíos comunes. Se destacan iniciativas concretas, como seminarios sobre indicadores de vulnerabilidad en sistemas agroalimentarios, economía circular y gestión de plásticos, así como reuniones sobre la medición y la evaluación de la cooperación internacional.

La colaboración con organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por su sigla en inglés), la CELAC, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), es importante en este enfoque, pues fortalece las capacidades institucionales, intercambiando conocimientos y garantizando un impacto significativo en el desarrollo sostenible de la región. Además, se promueve activamente la cooperación Sur-Sur y triangular como un medio para alcanzar los ODS y mejorar la efectividad de la cooperación internacional. A partir de estas acciones, se busca profundizar el camino hacia una sociedad más justa y resiliente, asegurando el acceso a las mismas oportunidades con el objetivo de garantizar un bienestar común que pueda beneficiar a todos. Para ello, es menester lograr una mayor eficiencia social y, por tanto, de la gestión pública.

Economía del comportamiento: conceptos básicos y aplicaciones

La economía del comportamiento (*behavioral economics*) ha tomado fuerza como un insumo para el abordaje y la ela-

boración de políticas públicas que se adapten a la manera de pensar y tomar decisiones de los ciudadanos. En 2017 el economista Richard Thaler fue galardonado con el Premio Nobel de Economía por sus investigaciones relacionadas con la economía del comportamiento (Güemes, 2017; Cabrales Goitia y Rey, 2021). Otros economistas-psicólogos que le precedieron, como Daniel Kahneman, Paul Slovic y Amos Tversky, también habían sido reconocidos por sus investigaciones. Esta rama de la economía busca comprender la capacidad de raciocinio de las personas de una forma más “humana” con el objetivo de crear modelos económicos que se asemejen a la realidad (Pinto *et al.*, 2014; Cabrales Goitia y Rey, 2021); por esta razón, se parte del supuesto de que las personas actúan de una u otra manera (no siempre racional) sobre la base de diferentes “sesgos”, información o ideas.

El enfoque centrado en los postulados de la economía del comportamiento implica una innovación en las políticas públicas y ha traído un creciente interés en este campo a partir de la consideración de que los seres humanos no son racionales y que existen diferentes sesgos que determinan sus decisiones.

La economía del comportamiento está contribuyendo a promover el desarrollo de América Latina y el Caribe al colaborar en la mejora de las políticas públicas y ayudar a los ciudadanos a tomar mejores decisiones (Pinto *et al.*, 2014). Para entender su impacto en las políticas públicas, es fundamental considerar tres aspectos centrales. En primer lugar, los sesgos de percepción juegan un papel significativo: afectan lo que las personas perciben como riesgo y oportunidad, e influyen en las decisiones individuales, moldeando sus acciones económicas. Por lo tanto, cualquier análisis de

políticas públicas debe tenerlos en cuenta para comprender mejor cómo los individuos responden a diferentes estímulos económicos y sociales.

Por otro lado, no se deben perder de vista las normas sociales y culturales en la toma de decisiones económicas porque, más allá de los sesgos individuales, estas normas pueden limitar las opciones disponibles para ciertos grupos sociales, lo cual restringe sus oportunidades profesionales y empresariales. Por lo tanto, cualquier política pública diseñada para abordar desigualdades o promover la inclusión económica debe considerar estas normas y trabajar para cambiarlas si es necesario.

Finalmente, la falta de información o conocimiento es un obstáculo importante relacionado con el acceso desigual a la información y con las disparidades en la capacidad para procesarla. Tal ignorancia conduce a decisiones subóptimas o incluso perjudiciales en el comportamiento económico de las personas. En este sentido, la economía del comportamiento es un insumo a la hora de diseñar intervenciones que proporcionen información de manera efectiva y accesible para todos los grupos de la sociedad, en especial para aquellos que tradicionalmente han sido marginados o excluidos, como las mujeres emprendedoras.

A partir del abordaje de estos tres aspectos, queda de manifiesto que la economía del comportamiento ofrece perspectivas valiosas para el diseño e implementación de políticas públicas más efectivas y equitativas que tengan en cuenta la complejidad de la conducta humana y trabajen para abordar las desigualdades y las barreras en el ámbito económico y social.

Capacidades estatales y economía del comportamiento

El desarrollo de capacidades estatales en el sector público permite promover políticas efectivas y fomentar el crecimiento económico. En relación con ello, la economía del comportamiento ha surgido como un enfoque relevante para comprender y mejorar las decisiones individuales y colectivas, y ha ejercido cierta influencia en el ámbito de los proyectos gubernamentales. Al llevar a cabo esta tarea de integrar principios de economía del comportamiento en el diseño e implementación de políticas, los Gobiernos son capaces de influir de manera más efectiva en las acciones de los ciudadanos y lograr resultados óptimos.

A la hora de pensar en actividades específicas que fomenten la generación, adquisición, gestión y aplicación del conocimiento en el sector público, una medida pertinente es invertir en educación y formación; ello permitirá diseñar y promover programas para desarrollar habilidades digitales, analíticas y de pensamiento crítico en los empleados estatales. Así, se aprovecha el conocimiento en la toma de decisiones y en la implementación de políticas de manera más efectiva.

Otra acción clave es el fomento de la investigación y la innovación en las instituciones estatales a través de la investigación aplicada y el trabajo conjunto con instituciones académicas y centros de investigación. Esto se logra creando fondos específicos para proyectos orientados a mejorar las políticas públicas y la prestación de servicios gubernamentales.

Ahora bien, también es importante desarrollar plataformas digitales de conocimiento compartido donde los funcionarios

puedan compartir y acceder a información, buenas prácticas, lecciones aprendidas y datos relevantes para mejorar la eficacia de las políticas y los servicios públicos. En relación con ello, el uso de las TIC es otro aspecto para considerar: implementar herramientas y sistemas tecnológicos facilita la recopilación, el análisis y la gestión de datos para respaldar la toma de decisiones basada en evidencia y en el monitoreo de políticas públicas.

Asimismo, se deben establecer políticas de propiedad intelectual que promuevan la protección y la gestión adecuada del conocimiento generado en el sector público con el objetivo de garantizar su disponibilidad y utilidad para futuras iniciativas y proyectos. También debe considerarse el incentivo de la colaboración interinstitucional, estableciendo mecanismos que fomenten el intercambio de conocimientos entre diferentes organismos gubernamentales a nivel local, regional y nacional, que incluye crear redes de expertos y organizar eventos a tales fines. En última instancia, es importante estimular la participación ciudadana y la colaboración público-privada para generar y aplicar el conocimiento en el diseño y en la implementación de políticas públicas, ya que se aumentan las posibilidades de aprovechar la diversidad de perspectivas y experiencias; así, se fortalecen las capacidades estatales y se contribuye al desarrollo socioeconómico sostenible.

Al integrar la economía del comportamiento en la formulación de políticas públicas, los Gobiernos mejoran la efectividad de sus intervenciones a los fines de conseguir sus objetivos en el camino para el desarrollo económico sustentable e inclusivo. Este enfoque proporciona un marco analítico para comprender y abordar las interacciones entre comportamiento y

políticas públicas, lo que puede conducir a resultados más equitativos y sostenibles en el ámbito económico y social.

Políticas públicas para el desarrollo: nueva perspectiva

Como se ha dicho, el comportamiento humano ha sido analizado a lo largo de las últimas décadas para la toma de todo tipo de decisiones: desde el ámbito privado hasta la política electoral. En esta línea, y en relación con la economía del comportamiento, es importante destacar el término *nudges*, acuñado por Thaler, y que podría ser traducido como ‘empujones’ (Pinto *et al.*, 2014; Campos Ríos, 2022). Desde esta visión, se construyen intervenciones limitadas que pretenden modificar la estructura de las decisiones que toman los individuos sin recurrir a incentivos o sanciones determinadas. Se basa, entonces, en la idea de influir en las decisiones de las personas de manera sutil, utilizando pequeños estímulos para orientar comportamientos sin limitar la libertad de elección. En el contexto de la economía, el *nudge* se aplica para mejorar las decisiones individuales y colectivas con el propósito de guiar a las personas hacia elecciones más beneficiosas. En otras palabras, se plantean intervenciones sencillas y de bajo costo para inducir a los ciudadanos a un comportamiento previsible esperado de acuerdo con lo planificado (Campos Ríos, 2022).

Los *nudges* se aplican en la elaboración de políticas públicas; existen, incluso, unidades en distintas administraciones internacionales dedicadas a llevar adelante este enfoque, como sucede con el Behavioural Insights Team, del Reino Unido, o la Office of Evaluation Sciences en Estados Unidos (Campos

Ríos, 2022). Estos “empujones” se han insertado en todos los procesos concernientes a las políticas públicas: su diseño, planificación, implementación y evaluación, para poder valorar la efectividad de cada proyecto y orientar la toma de decisiones basada en evidencias (Cabrales Goitia y Rey, 2021). Incluso se pueden integrar en la implementación de experimentos controlados aleatorios (PAC por su sigla en inglés) que permitan valorar la eficacia de una política pública antes de implementarla de manera generalizada con el objeto de ahorrar costos y posibles perjuicios para la población.

En relación con lo expuesto, se debe entender que la nueva era de la información, ligada a una creciente digitalización y robotización, no debe depender de políticas públicas intuitivas o ideologizadas, sino que debe estar acompañada por una nueva cultura en materia de toma de decisiones públicas e implementación de proyectos basadas en datos y evidencia científica. Estos nuevos enfoques favorecen la integración entre la investigación y la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas, lo cual genera que política y ciencia se interrelacionen de mejor manera. De esta forma, dotan de racionalidad el proceso de toma de decisiones, las cuales quedan legitimadas para una mejor evaluación y permiten estudios rigurosos y sistemáticos, cuyos datos son confiables. De ello se desprende una nueva forma de relación entre las instituciones públicas y el ámbito académico, como también con el sector privado.

Figura 13

Tabla de ejemplos de nudges y sus efectos esperados

Nudge de ejemplo	Descripción de la aplicación	Efecto esperado en el comportamiento
Etiquetado de alimentos	Incluir etiquetas de advertencia alimentos altos en azúcares, grasas, sodio, etc.	Aumento de la conciencia sobre la calidad nutricional de los alimentos y una posible reducción en la compra de productos poco saludables.
Opt-out vs. opt-in	Establecer en sistemas de inscripción automática con opción de desvinculación (opt-out) en lugar de requerir una acción para inscribirse (opt-in).	Aumento en la participación en programas de ahorro, donación de órganos, etc., debido a la inercia y la comodidad del opt-out.
Recordatorios y alertas	Enviar recordatorios de pago de facturas o citas médicas mediante mensajes de texto o notificaciones móviles.	Mejora en la puntualidad en el pago de facturas y asistencia a citas, reduciendo las tasas de incumplimiento.
Cambio de diseño	Modificar el diseño de espacios públicos para guiar el flujo de tráfico peatonal o reducir el consumo de energía.	Mejora en la eficiencia del tráfico peatonal o en la reducción del consumo de energía debido a cambios en la percepción del entorno.
Anclaje	Mostrar precios con descuento basados en precios de referencia más altos previamente establecidos.	Estímulo para realizar compras impulsivas al percibir un mayor valor debido al descuento comparativo.

Mensajes sociales	Utilizar mensajes que resaltan la conducta deseada de la mayoría para fomentar la conformidad social.	Aumento en el cumplimiento de normas sociales, como el reciclaje, debido a la influencia de la mayoría.
Incentivos económicos	Ofrecer recompensas o descuentos por comportamientos deseados, como el reciclaje o el ahorro de energía.	Estímulo para adoptar comportamientos sostenibles y saludables debido a incentivos económicos tangibles.

Nota: Elaboración propia.

Conclusiones

El enfoque de la economía del comportamiento ofrece una perspectiva interesante para el desarrollo de capacidades estatales y la formulación de políticas públicas más efectivas y equitativas. Al comprender mejor cómo las personas toman decisiones en la vida real, teniendo en cuenta sesgos cognitivos, normas sociales y falta de información, los Gobiernos pueden diseñar intervenciones más efectivas que influyan en el comportamiento de los ciudadanos de manera sutil y positiva. La aplicación de conceptos como los *nudges* permite orientar el comportamiento de manera no coercitiva, utilizando pequeños estímulos para promover decisiones más beneficiosas tanto a nivel individual como colectivo.

Es importante que las políticas públicas se basen en datos y evidencia científica, aprovechando la colaboración entre instituciones públicas, el ámbito académico y el sector privado. La implementación de experimentos controlados aleatorios (PAC) y la evaluación continua de políticas son herramientas

tas clave para garantizar la efectividad y la eficiencia de las intervenciones gubernamentales. En este sentido, la nueva era de la información y la creciente digitalización demandan una cultura de toma de decisiones basada en datos certeros. Esto implica que se integren mejor la investigación y la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas, así como una nueva forma en que se relacionen las instituciones públicas y otros actores relevantes.

La aplicación de la economía del comportamiento en las políticas públicas no solo se orienta a entender cómo las personas toman decisiones, sino también a abordar las inequidades y desigualdades existentes en la sociedad. Esto incluye considerar factores como el género, la etnia, la clase socioeconómica y otras dimensiones de la diversidad humana en el diseño e implementación de intervenciones gubernamentales. Integrar una perspectiva de equidad y justicia social en las políticas basadas en la economía del comportamiento contribuye a reducir disparidades y a promover la inclusión.

Asimismo, es importante destacar el papel de la colaboración internacional y la cooperación entre países para impulsar capacidades estatales basadas en la economía del conocimiento. Los intercambios de información, las alianzas estratégicas y la cooperación técnica facilitan el aprendizaje mutuo y la adopción de mejores prácticas entre diferentes naciones. Esta colaboración es especialmente relevante en un mundo cada vez más interconectado, donde los desafíos globales requieren soluciones conjuntas.

Por otro lado, promover una cultura de evaluación y aprendizaje continuos dentro de las instituciones estatales influye en

el desarrollo efectivo de capacidades. Esto implica no solo el planteo de políticas, sino también la evaluación rigurosa de su impacto y la disposición para ajustar y mejorar las intervenciones de acuerdo con los resultados obtenidos. La re-actualización constante y la adaptación ágil son clave para garantizar la eficacia y la relevancia de las políticas públicas en un entorno cambiante y complejo.

Por último, es pertinente destacar que el desarrollo de capacidades estatales basadas en la economía del conocimiento es un proceso continuo y multifacético. Requiere un compromiso a largo plazo por parte de los Gobiernos, así como la participación de la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas. Solo a través de un enfoque colaborativo y orientado al aprendizaje constante, se pueden alcanzar resultados significativos en la mejora de las políticas públicas y el fortalecimiento de las instituciones estatales para abordar los desafíos del siglo XXI en América Latina y el Caribe.

Referencias

Cabrales Goitia, A. y Rey, P. (2021). Más allá de los nudges: Políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (25), 38-45.

Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la Era Meta*. CLAD.

Güemes, C. (2017). ¿Nudge en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 68, 43-74.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (15 de septiembre de 2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#>

Pinto, D., Ibararán, P., Stampini, M., Carman, K., Guanais, F., Luoto, J., Sánchez, M. y Cali, J. (2014). *Empujoncitos sutiles: el uso de la economía del comportamiento en el diseño de proyectos de salud*. BID.

Román, C., Martínez, C. y Gallego, A. (2018). *Economía del comportamiento*. Pearson Educación.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

Thaler, R., y Sunstein, C. (2009). *Nudge: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Penguin Random House Grupo Editorial.

8

Desarrollo e incubadoras de mipymes en América Latina y el Caribe

EJE TEMÁTICO I: Recuperación Económica

PROGRAMA III: Pymes

PROYECTO: Articulación Productiva para el Fortalecimiento de las Pymes

Resumen

En este caso, se aborda la importancia de las mipymes en América Latina y el Caribe como impulsoras del desarrollo económico sustentable a nivel regional. Se destaca la implementación, por parte del SELA, del índice de políticas públicas para mipymes en América Latina y el Caribe (IPPALC) como una herramienta para evaluar y promover proyectos que fomenten el crecimiento y la competitividad de estas empresas. También, a fin de subrayar la necesidad de programas de asistencia, se examina el papel de las redes de incubadoras y aceleradoras de negocios, las cuales respaldan el emprendimiento y la innovación empresarial.

Por otro lado, se analiza el impacto de la tecnología y la digitalización en las mipymes, señalando el surgimiento del comer-

cio electrónico como una oportunidad para su supervivencia y crecimiento, aunque también plantea algunos desafíos. En este sentido, se propone un enfoque estratégico transversal que incluya medidas específicas en coordinación con políticas, resiliencia y acceso equitativo a recursos digitales para garantizar un desarrollo económico inclusivo y flexible en la región.

Introducción

El tejido empresarial conformado por las mipymes ha sido un motor para el desarrollo económico en América Latina y el Caribe, pero su crecimiento y sostenibilidad se han visto desafiados, especialmente en tiempos recientes, debido a la complejidad de los contextos globales y regionales, agravados por la pandemia de COVID-19 y por el posterior proceso de recuperación aún en tránsito. A partir de este escenario, la implementación de políticas públicas regionales se presenta como una herramienta para fomentar el potencial de estas empresas, particularmente en comunidades vulnerables. En este contexto, el SELA ha trabajado en el índice de políticas públicas para mipymes en América Latina y el Caribe (IPPALC), iniciativa que se propone en el marco de este proceso de fortalecimiento. Este índice, desarrollado en colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, representa un punto relevante en la evaluación y la promoción de políticas que apuntan a impulsar el crecimiento y la competitividad de las mipymes en la región (SELA, 2022).

El 2024 marca un punto importante en la evolución del IPPALC, con la conclusión de su fase I y el inicio de la fase II, lo cual no

solo proporcionará una visión detallada del panorama actual de las políticas públicas en los países participantes, sino que también ofrecerá perspectivas sobre las fortalezas y debilidades de los programas de apoyo a las mipymes en la región. Esta primera fase se verá coronada por la presentación de resultados preliminares en una reunión presencial que reunirá a representantes de los Estados involucrados. Por otro lado, el comienzo de la fase II del IPPALC marcará un nuevo momento en este proceso, con actividades orientadas a redactar y publicar el informe completo, así como a presentar resultados definitivos en una reunión presencial programada para noviembre de 2024. Esta etapa se caracteriza por su avance para divulgar los hallazgos y promover la implementación de recomendaciones específicas para cada país participante.

El presente capítulo se propone explorar el papel de las redes de incubadoras y aceleradoras de negocios en el ecosistema empresarial de las mipymes, en las distintas comunidades de los países de la región, así como examinar el impacto potencial de las políticas públicas en este ámbito. A través de este análisis, se busca proporcionar una visión integral de los desafíos y oportunidades que enfrentan las mipymes, e identificar estrategias efectivas para su fortalecimiento y desarrollo continuo.

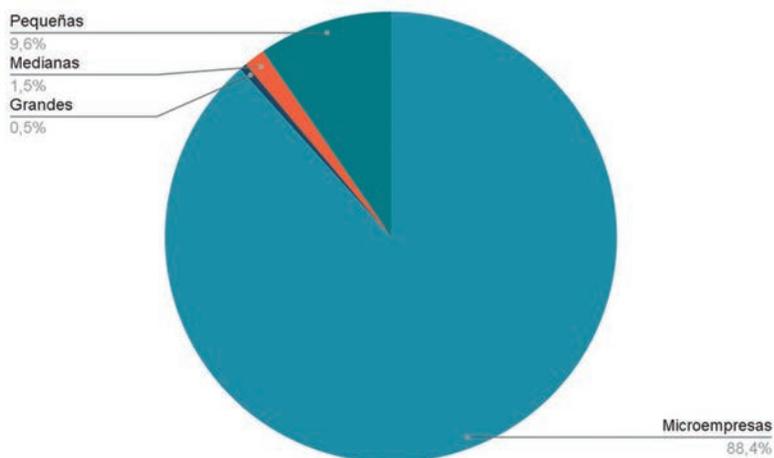
Las mipymes y la importancia de su desarrollo para la región

En América Latina y el Caribe, las mipymes representan un componente relevante del tejido empresarial; son un sector que considerar para el crecimiento y desarrollo económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza. Sin em-

bargo, este sector empresarial enfrenta algunas limitaciones en su capacidad de crecimiento y contribución al desarrollo regional: tienen una alta contribución a la tasa de empleo, pero una baja contribución a la producción (Dini *et al.*, 2014; Correa *et al.*, 2020b). Tal aporte al empleo se da a pesar de que, en muchos casos, estas responden al autoempleo o se sitúan en situaciones de informalidad (Dini *et al.*, 2014; Ferraro y Rojo, 2018). De hecho, para el año 2016, las mipymes representaban el 99,5 % de las empresas de la región, y la gran mayoría eran microempresas (88,4 % del total) (Correa *et al.*, 2020b, p. 13).

Figura 14

América Latina: distribución de las empresas según tamaño, 2016 (en porcentajes)



Nota: Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento (p. 13), de M. Dini y G. Stumpo, 2020, CEPAL.

Además, es importante destacar que las mipymes no solo contribuyen al crecimiento económico, sino que también promueven la diversificación económica y la innovación en la región. Al impulsar la creación de empleo y la generación de ingresos en sectores emergentes, ayudan a construir economías más resilientes y dinámicas. Por otro lado, el desarrollo de las mipymes también está estrechamente vinculado al fortalecimiento de las cadenas de valor y a la integración económica regional. Al fomentar la participación de estas en los procesos de producción y comercio, se pueden crear oportunidades para el crecimiento y la competitividad de las empresas locales, así como para la expansión de los mercados regionales.

Uno de los principales desafíos que enfrentan es el acceso limitado a créditos y financiamiento, lo que limita su desarrollo y su capacidad para invertir en innovación, tecnología y expansión de mercado. Por otra parte, las mipymes a menudo carecen de capacitación empresarial y enfrentan barreras burocráticas y regulatorias excesivas que dificultan su operación y crecimiento. La falta de acceso a nuevas oportunidades de mercado y la competencia desigual con empresas más grandes también son obstáculos que deben considerarse a la hora de pensar estrategias para su impulso.

En este contexto, implementar programas de asistencia a las mipymes que incluyan servicios de incubación y aceleración de negocios es una prioridad en las agendas públicas de los países de la región. Estos programas no solo brindan apoyo financiero, sino que también ofrecen servicios de formación, asesoramiento empresarial, acceso a redes y oportunidades de financiamiento, entre otros. Las empresas que reciben

apoyo de estas instituciones tienden a tener mayores tasas de supervivencia, crean más puestos de trabajo y generan más ingresos, y contribuyen así al crecimiento económico y a la generación de empleo en América Latina y el Caribe.

Iniciativas regionales para el ecosistema emprendedor

La región tiene algunas agencias o ejemplos de iniciativas de desarrollo de mipymes que vale la pena mencionar (Dini y Rueda, 2020, p. 422):

- **Chile - SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica).** Fue creado en 1955 con el objetivo de fomentar el desarrollo de las pymes en Chile. SERCOTEC brinda asesoría técnica, capacitación y financiamiento para emprendedores y empresarios de este segmento.
- **Chile - INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario).** Fundado en 1963, INDAP promueve el desarrollo y la competitividad del sector agrícola y rural chileno. Proporciona apoyo técnico, financiero y de capacitación a pequeños agricultores y comunidades rurales.
- **Brasil - CEBRAE (Centro Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa).** Establecido en 1972, CEBRAE se centró en impulsar el crecimiento y la competitividad de las pymes en Brasil. Proporcionaba servicios de consultoría, capacitación y acceso a financiamiento para este sector empresarial.
- **Brasil - SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas).** Surgió en 1990

como una evolución del CEBRAE, y amplió su alcance para brindar apoyo a las microempresas además de las pequeñas y medianas empresas. SEBRAE sigue desempeñando un papel fundamental en el fortalecimiento del tejido empresarial brasileño.

- **El Salvador - CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa).** Fundada en 1996, CONAMYPE promueve el desarrollo económico y social a través del fortalecimiento del sector de las micro y pequeñas empresas en El Salvador. Proporciona servicios de capacitación, asistencia técnica y acceso a financiamiento para emprendedores y empresarios de este segmento.
- **México - INADEM (Instituto Nacional del Emprendedor).** Establecido en 2013, INADEM se creó con la intención de fomentar la cultura emprendedora y apoyar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas en México. Ofrece programas de capacitación, asesoría técnica, incubación empresarial y acceso a financiamiento para emprendedores y empresarios mexicanos.
- **Colombia - iNNpulsa Colombia.** Fundada en 2012, iNNpulsa es una entidad adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, encargada de promover el emprendimiento, la innovación y el desarrollo empresarial en el país. Proporciona apoyo financiero, técnico y de acompañamiento a emprendedores y empresas con alto potencial de crecimiento.

Estas iniciativas contribuyen al crecimiento y la competitividad de las mipymes en el continente, ayudándolas a superar los desafíos y aprovechar nuevas oportunidades en el mercado global. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para fortalecer el ecosistema emprendedor y garantizar un desarrollo sostenible y equitativo, sobre todo de cara a la revolución tecnológica que impacta positivamente en muchos países, pero para ello debe tenerse en cuenta la gran heterogeneidad de las mipymes (Correa *et al.*, 2020; Ferraro y Rojo, 2018; Dini *et al.*, 2014).

Teniendo en cuenta lo expuesto, los países del continente deberían centrar sus esfuerzos en desarrollar una estrategia unificada con una implementación correcta y coordinada con diferentes niveles de influencia y apoyada por un marco regulatorio general, a fin de promover el desarrollo de las mipymes y lograr que los innovadores tomen mejores decisiones empresariales que sean sostenibles en el tiempo. Organismos internacionales como el SELA pueden llevar a cabo actividades donde representantes de los países compartan buenas prácticas referidas a estos temas. No es menor el impacto y el aporte que los sistemas nacionales de innovación pueden generar para fortalecerse, de tal forma que incluyan elementos a fin de promover el proceso.

En su estudio, Ferraro y Rojo (2018) resaltan el fuerte predominio de unidades productivas muy pequeñas y de baja productividad en los países de la región. Como ya se mencionó, estas empresas, principalmente micro y pequeñas, concentran una elevada proporción del empleo, pero muestran una escasa presencia en encadenamientos con empresas de mayor tamaño, lo que limita su acceso a tecnolo-

gías y oportunidades de crecimiento. Esta disparidad en la productividad entre empresas por tamaño también se refleja en el ámbito laboral, pues afecta los indicadores de trabajo decente y las condiciones laborales, tales como la calidad del empleo, los niveles de ingreso, la seguridad social, la sindicalización y la formalidad.

A pesar de tales limitaciones, que son heterogéneas, estas empresas son parte de un universo económico diverso que debe ser tenido en consideración en la toma de decisiones. Se debe reconocer que existen sectores dinámicos con empresas exitosas, como aquellas de rápido crecimiento, exportadoras e innovadoras, que pueden constituirse en un factor de cambio y de renovación del tejido productivo. Estas empresas, sin embargo, requieren políticas específicas de desarrollo productivo que se adapten a sus necesidades (Ferraro y Rojo, 2018). Se subraya entonces la importancia de avanzar hacia la construcción de sistemas de información confiables y métodos de evaluación efectivos, ya que son necesarios para tomar decisiones de política informadas y calcular en qué medida las actuaciones gubernamentales producen los resultados esperados en términos de desarrollo empresarial y económico.

La digitalización como eje de transformación y competitividad

La creciente influencia de la tecnología y la digitalización está transformando el panorama económico regional, generando nuevos ecosistemas productivos que requieren un enfoque innovador y estratégico para el desarrollo productivo (Dini *et al.*, 2014). A partir de ello, es pertinente adoptar una mira-

da transversal que aborde de manera integral los desafíos y oportunidades que presenta la digitalización. Este enfoque debe incluir medidas específicas y horizontales, y articularse en torno a tres pilares.

El primero de ellos es la coordinación de políticas y gobernanza, ya que, para maximizar los beneficios de la tecnología y la digitalización, se debe establecer una coordinación efectiva entre los actores gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil. Esto garantizará la implementación de políticas coherentes y eficaces que impulsen la innovación, la competitividad y el crecimiento económico sostenible.

El segundo pilar se centra en las transiciones y la resiliencia. Si la digitalización conlleva cambios significativos en los modelos de negocio y las prácticas laborales, es entonces menester que las mipymes y otros actores del ecosistema empresarial estén preparados para adaptarse a estas transiciones y promover la resiliencia frente a los desafíos emergentes. Ello implica implementar programas de capacitación y desarrollo de habilidades, así como promover entornos regulatorios flexibles y adaptativos.

El tercer y último pilar se refiere al acceso a recursos en el ecosistema de las mipymes, teniendo en cuenta que, para el éxito de las empresas en la economía digital, se debe considerar el acceso a recursos, como financiamiento, tecnología y conocimiento. Es necesario entonces impulsar políticas y programas que faciliten el acceso equitativo a estos recursos, especialmente para aquellos sectores y regiones que enfrentan mayores barreras de entrada (Dini *et al.*, 2014).

El creciente nivel de digitalización en las mipymes de la región indica que este sector ya se encuentra inmerso en la

economía digital. Esto subraya la importancia de adaptar las estrategias de desarrollo productivo para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el mundo tecnológico. Solo mediante un enfoque integral y colaborativo, se podrán crear las condiciones propicias para un crecimiento económico inclusivo, sostenible y resiliente en América Latina y el Caribe.

Comercio electrónico y la generación de nuevas capacidades

La proliferación del comercio electrónico ha sido un recurso importante para muchas mipymes, especialmente aquellas que ya tenían una presencia digital establecida antes de la crisis económica ocurrida por la pandemia de COVID-19. La capacidad de acceder a plataformas de comercio electrónico ha representado nuevas oportunidades de ingresos y ha sido un elemento que ha influido en la supervivencia de muchas de estas empresas durante tiempos difíciles.

La pandemia y las medidas de confinamiento tomadas por los distintos Gobiernos para evitar la propagación de la enfermedad no solo pusieron de manifiesto la importancia del comercio electrónico, sino que también actuaron como un estímulo obligado para que muchas mipymes desarrollasen nuevas capacidades digitales. La necesidad de adaptarse al entorno digital se convirtió en una prioridad urgente, lo que llevó a numerosas empresas a explorar y adoptar nuevas tecnologías y estrategias de venta en línea.

Sin embargo, este cambio hacia lo digital también ha planteado desafíos para las empresas, teniendo en cuenta que, aunque la tecnología digital tiene el potencial de reducir la

huella ambiental y abrir nuevas oportunidades de mercado, también ha generado preocupaciones en términos de seguridad. Muchas mipymes carecen de la capacidad necesaria para gestionar los riesgos asociados con la aceleración de la digitalización, lo que subraya la necesidad de apoyo y orientación en este ámbito.

Por otro lado, el desarrollo de nuevas capacidades digitales en el sector pyme enfrenta una serie de obstáculos; por ejemplo, los relacionados con el hecho de que muchas empresas carecen de conocimientos sobre cómo vincular la adopción digital con sus necesidades comerciales específicas, y hay una escasez de cultura digital y competencias técnicas en muchos casos. Mejorar el acceso a redes digitales confiables y servicios complementarios también es relevante para el éxito de las pymes en la economía digital.

Para abordar estos desafíos y aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la digitalización, se necesita un enfoque integral y colaborativo que involucre a los sectores público y privado (Dini y Rueda, 2020). La formulación de políticas públicas efectivas debe centrarse en el fortalecimiento de la capacidad interna de las empresas, facilitar el acceso a recursos estratégicos y fomentar la cooperación con el ecosistema empresarial más amplio. También es importante crear un entorno empresarial adecuado que promueva la innovación, la competitividad y el crecimiento sostenible en la economía digital.

Otro aspecto en el desarrollo de capacidades digitales es mejorar el acceso a servicios y recursos complementarios que puedan ayudar a las mipymes a aprovechar al máximo las tecnologías digitales. Esto incluye servicios de consultoría es-

pecializados, programas de financiamiento y acceso a redes y asociaciones empresariales que faciliten la colaboración y el intercambio de conocimientos entre empresas del mismo sector o industria.

Conclusiones

El análisis de las políticas públicas y las iniciativas de apoyo a las mipymes en América Latina y el Caribe revela la importancia de fortalecer el ecosistema empresarial para impulsar el crecimiento económico y la inclusión social en la región. La implementación del IPPALC y la colaboración entre diferentes actores, incluidos los organismos internacionales, Gobiernos nacionales, sector privado y academia, son pasos hacia este objetivo.

Las redes de incubadoras y aceleradoras de negocios se centran en fomentar el emprendimiento y la innovación empresarial, brindando apoyo integral a las mipymes desde sus etapas iniciales hasta su consolidación en el mercado. Estas iniciativas demuestran ser efectivas para mejorar las tasas de supervivencia de las empresas, crear empleo y generar ingresos, aunque en distintos niveles; esto contribuye al desarrollo económico regional.

Por su parte, el surgimiento del comercio electrónico presenta nuevas oportunidades para las mipymes, pero también plantea desafíos en términos de seguridad cibernética y desarrollo de capacidades digitales. Es pertinente que las políticas públicas y los programas de apoyo aborden estos desafíos y promuevan un acceso equitativo a recursos digitales para todas las empresas, especialmente aquellas en comunidades vulnerables.

En última instancia, el desarrollo económico inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe requiere un enfoque integral y colaborativo que encare los desafíos emergentes y aproveche las oportunidades que ofrecen la tecnología y la digitalización. Esto implica una coordinación efectiva entre los diferentes actores, así como la promoción de entornos regulatorios flexibles y adaptativos que fomenten la innovación y la competitividad. Con un compromiso continuo y una acción coordinada, es posible construir un futuro próspero y equitativo para todas las empresas de la región.

Referencias

Correa, F., Dini, M. y Stumpo, G. (2020a). El rol de las mipymes y las políticas de fomento: algunas conclusiones. En M. Dini y G. Stumpo (Coord.), *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Naciones Unidas.

Correa, F., Leiva, V. y Stumpo, G. (2020b). Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina. En M. Dini y G. Stumpo (Coord.), *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Naciones Unidas.

Dini, M. y Rueda, M. (2020). Avances y desafíos de las políticas de fomento a las mipymes. En M. Dini y G. Stumpo (Coord.), *MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Naciones Unidas.

Dini, M., Rovira, S. y Stumpo, G. (2014). Una introducción a las políticas de innovación para las pymes. En CEPAL, *Una promesa y un suspirar: Políticas de innovación para pymes en América Latina*. Naciones Unidas.

Dini, M. y Stumpo, G. (2020). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/ Rev.1). CEPAL.

Ferraro, C. y Rojo, S. (2018). *Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización*. OIT Cono Sur, Informes Técnicos, 7.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2022). *Índice de Políticas Públicas para MIPYMES en América Latina y el Caribe (IPPALC): Lanzamiento de la segunda edición*. SELA.

Políticas de convergencia intersecretarial

<p>EJE TEMÁTICO I: Recuperación Económica</p> <p>PROGRAMA I: Integración Económica</p> <p>PROYECTO A: Convergencia y Cooperación Institucional para la Integración</p>

Resumen

Este capítulo destaca la importancia de la cooperación institucional para promover el desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe dentro del marco de la integración regional. En el *Programa de Trabajo 2022-2026* del SELA, se reconoce la necesidad de fortalecer los procesos de integración, alineando agendas regionales e implementando estrategias colaborativas. Asimismo, se destacan varios aspectos, como la formalización de equipos técnicos de trabajo, el desarrollo de políticas públicas, la creación de manuales con buenas prácticas y la promoción para eliminar barreras comerciales. También se subraya la necesidad de medir el progreso en los procesos de incorporación a través del índice de integración (IINTALC), el índice de preferencias comerciales reveladas (IPCR) y el índice de vulnerabilidad externa (IVE), así como promover la transparencia y la rendición de

cuentas. El capítulo resalta cómo la colaboración, la actualización constante y el aprendizaje continuo son importantes para promover una integración regional exitosa y sostenible.

Introducción

En el *Programa de Trabajo 2022-2026* del SELA, se destaca el primer eje temático, Recuperación Económica, que se centra en la promoción de políticas y estrategias que impulsen el crecimiento económico sostenible y la integración regional, reconociendo la importancia de abordar los desafíos persistentes para lograr un desarrollo equitativo y sostenible en América Latina y el Caribe. En este sentido, las políticas de convergencia intersecretarial son importantes para coordinar y alinear los esfuerzos de los diversos actores involucrados en la integración económica.

Se debe comprender y medir el impacto real de estas iniciativas de convergencia intersecretarial para poder afrontar sus deficiencias y maximizar sus beneficios. El SELA ha desarrollado una serie de indicadores para monitorear los procesos de integración comercial, lo que permite una evaluación objetiva de los avances y desafíos en la región. Es por ello por lo que, en este capítulo, se analizan las políticas de convergencia intersecretarial en el marco del proceso de integración y cooperación regional, y cómo este proceso ayuda a la formulación de políticas públicas en la región.

Hacia un fortalecimiento de los procesos de integración

La institucionalidad de la regionalización de América Latina y el Caribe enfrenta el reto de adaptarse a las cada vez

más frecuentes y necesarias transformaciones tecnológicas y digitales, que están cambiando no solo la economía, sino también la integración. Esta revolución tecnológica está generando oportunidades en áreas como el comercio electrónico, la economía digital y la automatización de procesos productivos, áreas en las que se puede avanzar por más y mejor integración. El SELA ha puesto énfasis en la adopción de nuevas tecnologías y en el desarrollo de capacidades digitales en la región para el abordaje de la gestión integral de la brecha digital.

A pesar de los avances logrados en las últimas décadas, persisten aún barreras comerciales, regulatorias y culturales que dificultan este proceso. Estos aspectos demandan una revisión, con una medición y un análisis objetivos, que permita construir un camino a fin de robustecer y vigorizar los mecanismos de cooperación y coordinación entre los países miembros del SELA. El objetivo debe ser común a todos estos procesos: eliminar estos frenos y suscitar un mayor intercambio comercial intrarregional a partir de la integración productiva en la región, así como de una adecuada aglutinación y cohesión para avanzar hacia una mayor cooperación económica y política, en el marco convencional y de la economía digital.

La integración regional ha sido objeto de estudio por parte de diversos autores, quienes han proporcionado marcos teóricos para comprender este complejo proceso. Según Malamud (2006), la integración se define como el proceso mediante el cual los Estados comparten ciertos atributos de soberanía a través de la creación de instituciones comunes. Este enfoque resalta la importancia de que los países vecinos colaboren para alcanzar objetivos comunes más allá de las fronteras

nacionales. Los esfuerzos de integración en América Latina y el Caribe se han materializado en diversos modelos, aunque, dependiendo de la naturaleza y el alcance de los mecanismos, varios autores coinciden en que es posible identificar distintos grados o etapas de integración en los cuales pueden ubicarse los mecanismos latinoamericanos y caribeños (Balassa, 1964; SELA, 2023). Profundizando en las fases del proceso de integración regional, cabe identificar cuatro etapas principales, a saber: la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la unión económica (Malamud, 2011). Cada una de ellas implica una mayor interconexión de competencias y recursos entre los Estados miembros, lo que culmina en la adopción de una moneda única y una política monetaria común en la etapa de la unión económica.

Por otro lado, el avance hacia la integración regional se ve reflejado en la convergencia de las agendas de los diferentes organismos y en el trabajo coordinado de sus secretarías, teniendo en cuenta que el mecanismo de coordinación y cooperación entre las entidades ejecutivas de los esquemas de integración regional se emplea para facilitar el diálogo, la colaboración y el intercambio de conocimientos. El propósito es fomentar una integración más efectiva y sinérgica. Con la participación del SELA, varios bloques de integración regional forman parte de la convergencia de agendas y la coordinación intersecretarial, como la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Alianza del Pacífico (AP), la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad de Estados

Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Periódicamente, se llevan a cabo encuentros con el fin de coordinar estrategias y proyectos regionales en diferentes campos, por ejemplo, las cadenas de valor productivas, la disminución del riesgo de desastres, la colaboración transfronteriza, la infraestructura, la energía sostenible y la seguridad alimentaria. Promoviendo la cohesión y el desarrollo conjunto, este tipo de colaboración fortalece los lazos entre los países y bloques regionales; además, al aprovechar sinergias y compartir recursos y conocimientos, se abordan de manera más efectiva los desafíos comunes.

Como se mencionó, aunque se han logrado avances, aún persisten desafíos en el camino hacia la unión económica y política en la región, como la reticencia de algunos países miembros y las dificultades en la coordinación de políticas macroeconómicas, que han obstaculizado el progreso hacia una mayor integración regional. Sin embargo, iniciativas como UNASUR han demostrado el potencial de la cooperación regional en la mediación de conflictos y la promoción del desarrollo sostenible en la región.

La integración regional es un objetivo central en la formulación de políticas económicas, pues promete generar resultados sostenibles y beneficiosos para las economías participantes. En consonancia con las reflexiones expuestas, se identifican tres pilares que surgen como resultado de procesos de regionalización estables y sostenibles. En primer lugar, la mejora de los rendimientos a escala se destaca como un elemento por considerar, donde la eficiencia productiva se amplifica a medida que las economías regionales cooperan y se especializan, a través de lo cual se optimizan recursos y se

reducen costos. Seguidamente, la promoción de una mayor competencia en el ámbito regional funciona como un catalizador para el dinamismo económico, que incentiva a las empresas a mejorar su eficiencia y calidad para destacarse en un mercado más amplio y dinámico. Finalmente, la integración regional actúa como un estímulo para invertir al proporcionar un entorno más estable y predecible que atrae tanto a inversores nacionales como extranjeros, lo que impulsa el crecimiento económico y el desarrollo empresarial. Estos aspectos subrayan la importancia estratégica de la integración como motor de progreso económico y desarrollo sostenible en el ámbito regional.

Políticas de convergencia para el fortalecimiento regional

En el SELA, se reconoce la importancia de generar mecanismos y estrategias que fomenten la colaboración entre las presidencias y las secretarías con el fin de desarrollar agendas de trabajo regionales que mejoren los procesos actuales y promuevan una mayor unificación de criterios y estándares institucionales. En este sentido, es necesario enfocarse en varios aspectos, como la formalización de equipos de trabajo técnico para temas específicos. Establecer equipos especializados en áreas como el comercio internacional, desarrollo económico e infraestructura permite abordar de manera más efectiva los desafíos y oportunidades que enfrenta América Latina y el Caribe.

Por otro lado, el diseño de estrategias y recomendaciones de políticas públicas se relaciona, de por sí, con el avance de los procesos de integración, siempre y cuando estas sean desa-

rolladas de manera colaborativa, considerando las necesidades y particularidades de cada país miembro, con el objetivo de promover un desarrollo económico y social sostenible en toda la región. La redacción de manuales y guías de buenas prácticas también es deseable, ya que estos documentos proporcionan herramientas prácticas y recursos a los países miembros para mejorar sus procesos internos e impulsar la armonización de políticas y estándares a nivel regional. Abordar temas como regulaciones comerciales, facilitación del comercio e inversión extranjera promueve la cohesión económica y productiva.

Por último, es menester trabajar en la eliminación de barreras comerciales, regulatorias y culturales que obstaculizan la integración, así como fomentar la cooperación económica en áreas como la industria, la agricultura y la tecnología. Al centrarse en estos aspectos y desarrollar políticas de convergencia efectivas, se fortalece la integración regional y se favorece un desarrollo económico y social más equitativo y sostenible en toda la región.

Actores y procesos de regionalización: el impacto de las redes interconectadas

En relación con lo expuesto, identificar a los actores involucrados y su importancia en el ámbito local, regional e institucional durante los procesos de regionalización y convergencia es una tarea fundamental en este proceso. Hoy en día, se pueden observar más actores participando en instancias multilaterales que en décadas anteriores, lo que muestra un cambio importante en este ámbito.

La inclusión de actores institucionales nuevos que provienen de sectores del desarrollo sin representación previa y la adopción de instrumentos multilaterales son diferencias notables respecto a décadas anteriores. Tal expansión ha posibilitado una mayor representación social, puesto que ofrece un lugar en la mesa de debate a los ciudadanos en sus variadas formas y niveles de organización. A su vez, este cambio en la composición de los actores y procesos de regionalización ha enriquecido el diálogo y la colaboración, lo que habilita una participación más inclusiva y una toma de decisiones más representativa. También ha creado posibilidades para considerar una variedad más amplia de perspectivas y necesidades; ello refuerza las iniciativas hacia una integración regional más sólida y equitativa.

Lecciones aprendidas y buenas prácticas a partir de la experiencia del SELA

A partir de la experiencia acumulada en la materia, el enfoque en la colaboración interinstitucional es una de las lecciones aprendidas más destacadas. El SELA ha constatado la necesidad y la importancia de promover la cooperación entre diversas instituciones y actores regionales para impulsar la integración económica y social, lo que permite aprovechar de manera más eficiente los recursos disponibles y evitar la duplicación de esfuerzos.

Fomentar la participación ciudadana es otro aspecto fundamental que tener en cuenta porque cada vez es más importante la participación de la sociedad civil y otros actores no estatales en los procesos de integración regional. La legitimidad de las iniciativas regionales se fortalece con la participa-

ción ciudadana, lo que garantiza que las políticas y programas sean inclusivos y representativos, y también permite que estos actores aprecien los beneficios de la integración, que van más allá de cuestiones burocráticas entre instituciones.

Además, se ha destacado el valor de potenciar las posibilidades del SELA para fortalecer las capacidades técnicas y profesionales de los países miembros en áreas clave para la integración regional, como el comercio, la inversión y la cooperación económica. Las iniciativas regionales han mejorado su eficacia y sostenibilidad gracias a este enfoque. Y, en relación con lo anterior, es importante medir el progreso en los procesos de integración regional, ya que esto ayuda a fortalecer el poder de negociación, impulsar reformas internas y obtener respaldo político en escenarios internacionales. Por lo tanto, se deben actualizar las herramientas cuantitativas que evalúen el progreso en estos procesos. La Secretaría Permanente del SELA ha estado desarrollando algunos indicadores para ello, como el IINTALC, el IPCR y el IVE, con los que se pretende contribuir al avance de los procesos de integración regional; estos índices son utilizados para evaluar los procesos de regionalización, lo que permite compararlos con otras regiones y obtener datos importantes sobre su comercio y actividad económica.

Se deben actualizar semestralmente estos procesos para asegurar un monitoreo continuo y la disponibilidad de información actualizada y confiable. Estos datos se emplean para trazar estrategias y políticas que promuevan el crecimiento económico en América Latina y el Caribe, y ayudar de este modo al desarrollo sostenible y equitativo de la región. Finalmente, se ha destacado la importancia de fomentar la trans-

parencia y la rendición de cuentas para aumentar la confianza entre los países miembros; esto se ha fortalecido gracias a la publicación periódica de informes y a la realización de reuniones abiertas.

Figura 15

Tabla resumen de lecciones aprendidas sobre el tema

Lecciones aprendidas	Ejemplos de aplicación práctica
Colaboración interinstitucional	Establecimiento de alianzas estratégicas con otros organismos regionales, como la OEA y la CEPAL, para desarrollar programas conjuntos de integración económica.
Participación ciudadana	Inclusión de organizaciones de la sociedad civil en mesas de trabajo y consultas públicas para la elaboración de políticas y programas de integración regional.
Desarrollo de capacidades	Capacitación y asistencia técnica a funcionarios gubernamentales de los países miembros en áreas como comercio internacional, facilitación del comercio y políticas económicas, a través de programas de formación y <i>workshops</i> .

Nota: Elaboración propia.

Conclusiones

Se derivan varias conclusiones y reflexiones del análisis de las políticas de convergencia intersecretarial en el contexto de la integración regional en América Latina y el Caribe. Se resalta, en primera instancia, el valor de la cooperación entre instituciones como un pilar para el progreso de la integración regional. La clave para impulsar el desarrollo económico y social en la región radica en la colaboración entre presidencias, secretarías y la participación activa de varios actores institucionales en el diseño e implementación de políticas.

El avance hacia la integración regional se materializa en la convergencia de agendas y la coordinación intersecretarial entre diversos organismos, como la CAN, el Mercosur, la CARICOM, el SICA, la AP, la ALBA-TCP, la CELAC y la AEC, con la participación del SELA. Estos esfuerzos buscan fomentar una integración más efectiva en la región, facilitando la comunicación, la colaboración y el intercambio de conocimiento. A través de encuentros periódicos, se coordinan estrategias y proyectos en áreas como las cadenas de valor, la infraestructura y la seguridad alimentaria, lo que promueve la cohesión y el desarrollo conjunto entre países y bloques regionales. Esta colaboración fortalece los lazos y permite abordar de manera más efectiva los desafíos comunes al aprovechar sinergias y compartir recursos e información.

Además, es importante actualizar continuamente las herramientas cuantitativas para medir el avance en los procesos de integración. El monitoreo del desempeño económico y comercial de la región, así como la orientación en la toma de decisiones informada, se apoya en los índices creados por el SELA, tales como el IINTALC, el IPCR y el IVE.

Se destaca también la importancia de fomentar la transparencia y rendir cuentas en todos los niveles de la integración regional. La publicación regular de informes y la celebración de reuniones abiertas ayuda a fortalecer la confianza entre los países miembros y asegurar que las políticas y programas sean inclusivos y representativos de las necesidades regionales. En última instancia, es fundamental seguir aprendiendo de la experiencia y ajustar las estrategias a los desafíos que van surgiendo para promover una integración exitosa y sostenible en América Latina y el Caribe.

Referencias

Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. UTHEA.

Malamud, A. (2006). Estado. En L. Aznar y M. De Luca (comps.), *Política. Cuestiones y problemas*. Ariel.

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *América Latina y el Caribe frente a los desafíos de la integración del Siglo XXI*. SELA.

Foros de comercio de inversiones con China

EJE TEMÁTICO I: Recuperación Económica

PROGRAMA I: Integración Económica

PROYECTO A: Convergencia y Cooperación Institucional para la Integración

Resumen

El fortalecimiento de la relación económica entre China y los países de la región no solo se evidencia mediante la suscripción de tratados de comercio, sino también a partir de la iniciativa de la Ruta de la Seda, que incluye el desarrollo de corredores económicos y la construcción de infraestructuras, como rutas y puertos, para promover la conectividad y la cooperación económica. El objetivo de estos esfuerzos es aumentar la capacidad productiva y facilitar el intercambio comercial a fin de impulsar el crecimiento económico y la diversificación de las exportaciones en la región.

El capítulo resalta también el rol del SELA en la promoción de espacios donde se discutan estrategias comunes de desarrollo económico regional, alineadas con los objetivos del

desarrollo sustentable. Los foros de comercio entre América Latina y el Caribe y China son creados para promover la inversión y el desarrollo empresarial en la región a partir de una cooperación mutua.

Introducción

En las últimas décadas, China se ha consolidado como un actor central y se ha posicionado como un socio comercial de importancia para América Latina y el Caribe. Actualmente, el gran país asiático representa la segunda economía más grande del mundo, con un PIB de 18,1 billones de dólares en 2022, lo que equivale a alrededor del 18 % del total mundial (CEPAL, 2023). Su alcance en las importaciones mundiales de bienes ha aumentado, pasando del 3,4 % en 2000 al 10,6 % en 2022, lo que lo ubica como el segundo mayor importador mundial (CEPAL, 2023).

Las transformaciones internas en China han impulsado al país a buscar una mayor presencia a nivel mundial, compitiendo con otras potencias en diversos ámbitos, como el comercio internacional, las finanzas y el avance tecnológico (Ghiotto y Slipak, 2019). Con su creciente presencia en la región, el gigante asiático ha transformado el panorama económico, ha abierto nuevas oportunidades de cooperación e inversión y busca posicionarse “como principal potencia exportadora de bienes y servicios, profundizando la gran revolución geoeconómica que contiene la transición hacia la región Asia-Pacífico, encabezada por China” (Merino, *et al.*, 2022, p. 7).

Un aspecto fundamental de la estrategia de desarrollo de China es la iniciativa de la Franja y la Ruta (en adelante, la Franja

y la Ruta) o Belt and Road Initiative (BRI, por sus siglas en inglés), que no solo busca resolver desafíos internos como las desigualdades regionales, sino que también sirve como una herramienta para generar consensos y ampliar su influencia global. Desde la concepción de este proyecto, en 2013, China ha buscado expandir sus relaciones comerciales y fortalecer su presencia en el escenario internacional a través de la inversión en infraestructura y la apertura de nuevos corredores económicos. En este sentido, financiar grandes obras de infraestructura en países de distintos continentes contribuye a fortalecer los lazos económicos y políticos de China con estas naciones, entre las que se incluyen Estados en América Latina y el Caribe (Ghiotto y Slipak, 2019).

Esta dinámica ha impulsado la creación del Foro Permanente de Inversiones con China, titulado “Alianzas para el fortalecimiento de los lazos comerciales y de inversión entre China y América Latina y el Caribe”, una iniciativa del SELA que busca potenciar la cooperación y el intercambio económico entre ambas regiones. Al reunir a actores políticos, empresariales y académicos de ambas latitudes, este evento busca promover un diálogo constructivo y explorar nuevas oportunidades de colaboración en áreas clave como comercio, inversión, tecnología y desarrollo sostenible.

En este contexto, se debe analizar no solo el potencial beneficio de estas alianzas, sino también los desafíos inherentes. A través de este estudio de caso, se pretende profundizar en la dinámica de las relaciones económicas entre China y América Latina y el Caribe, examinando el impacto del Foro y explorando vías para una cooperación mutuamente beneficiosa y sostenible.

La importancia de China para la región

La relación entre China y los países de América Latina y el Caribe ha experimentado un crecimiento en las últimas décadas y se ha transformado en una de las asociaciones económicas más relevantes a nivel global. Según el *Boletín Económico Anual* publicado por la Universidad de Boston, el volumen de comercio entre China y la región alcanzó niveles récord en 2022, con exportaciones a China valuadas en 184 000 millones de dólares y un estimado de 265 000 millones de dólares en bienes enviados desde la región hacia el gigante asiático (Hernández, 2023).

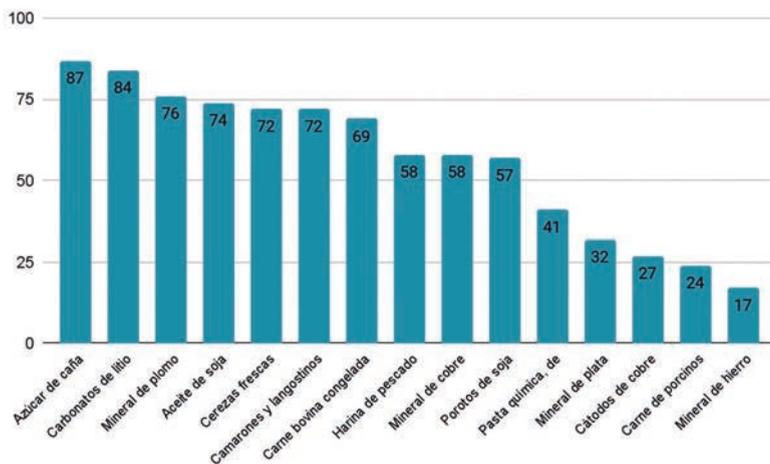
El inicio de esta tendencia se remonta a 2005, cuando Chile se convirtió en uno de los primeros países en establecer una estrategia de libre comercio con China y marcó así el comienzo de una serie de asociaciones estratégicas integrales entre el gigante asiático y otros países de América Latina y el Caribe. Más recientemente, en 2023, China dio continuidad al fortalecimiento de sus lazos económicos con la región al firmar acuerdos importantes con países latinoamericanos, que incluyeron asociaciones comerciales con Ecuador, acuerdos relacionados con el comercio con Brasil y avances en Argentina y Nicaragua. Estos acuerdos abarcan una amplia gama de áreas, desde la flexibilización de las barreras comerciales y arancelarias hasta la introducción del uso internacional del yuan en transacciones comerciales.

Este ascenso en la relación comercial entre China y América Latina y el Caribe ha generado un impacto en la economía y en el desarrollo de la región, ya que no solo ha impulsado el crecimiento económico y el nivel de las exportaciones de

los países latinoamericanos y caribeños, sino que también ha abierto nuevas oportunidades de inversión y cooperación en sectores estratégicos, como la energía, la infraestructura, la tecnología y la agricultura; por tanto, este intercambio comercial presenta una destacada estructura interindustrial (CEPAL, 2023). En 2022, el 95 % de las exportaciones de la región eran materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que el 88 % de las exportaciones chinas consistían en tecnología baja, media y alta. Durante los últimos veinte años, ha habido una tendencia a la reprimarización de las exportaciones regionales; en cambio, el porcentaje de exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales ha disminuido del 48 % al 14 %. La región solo registra un superávit con China en cuatro sectores: extracción de minerales y petróleo; agricultura; productos alimenticios; bebidas y tabaco, así como madera y papel (CEPAL, 2023). Cuando se examina el comercio bilateral según los niveles de intensidad tecnológica, se nota que la región solo tiene excedente en productos primarios.

Figura 16

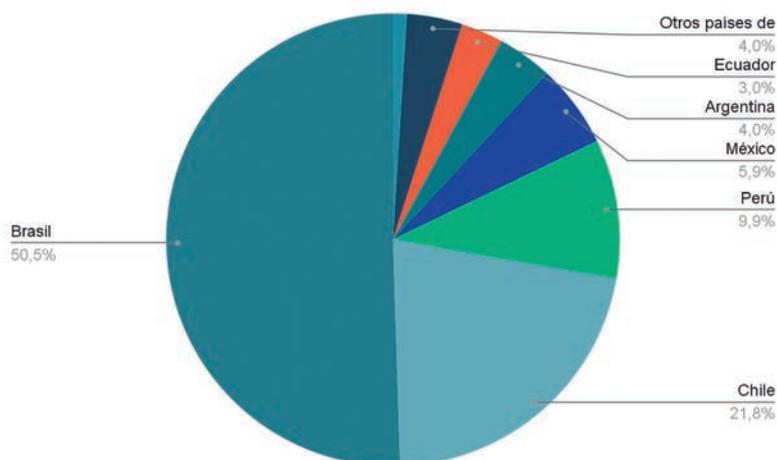
China: participación de los países de América Latina y el Caribe en las importaciones totales de productos seleccionados, 2020-2022 (en porcentajes)



Nota: Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe (p. 97), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023, CEPAL.

Figura 17

América Latina y el Caribe: distribución por países de las exportaciones de bienes hacia China, promedio de 2020-2022 (en porcentajes)



Nota: Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe (p. 99), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023, CEPAL.

Sin embargo, este aumento en la presencia china también plantea algunos puntos que deben ser tenidos en cuenta por parte de los países latinoamericanos y caribeños, incluida la necesidad de garantizar una relación equilibrada y mutuamente beneficiosa, así como de preservar la soberanía y la autonomía económica de cada nación. A su vez, es deseable que, en el desarrollo de las relaciones comerciales, los países de la región no caigan en un exacerbamiento de lógicas extractivistas que podrían generar conflictos ambientales y tensiones socioeconómicas en los países receptores, lo que destaca el requerimiento de un marco legal sólido para proteger las inversiones chinas (Ghiotto y Slipak, 2019; Gadea, 2023).

Nuevas estrategias para potenciar el comercio entre China y América Latina y el Caribe

En un esfuerzo por impulsar aún más el comercio y la cooperación económica con los países de América Latina y el Caribe, China ha lanzado una estrategia que tiene como objetivo principal aumentar los intercambios comerciales y fortalecer los lazos económicos entre ambas regiones, y marca un punto importante en la evolución de su relación bilateral. En el centro de esta estrategia, se encuentra la creación de una nueva ruta marítima que parte desde el puerto de Dalian, al norte de China, y se extiende hacia importantes destinos comerciales en América Latina y el Caribe. Conocida como “la Ruta”, esta iniciativa toma su nombre en homenaje a la histórica Ruta de la Seda de la Edad Media, y se aspira a que se torne relevante tanto en el ámbito económico como geopolítico. Vale la pena aclarar que se suele identificar a “la Franja” como los acuerdos para expandir vías terrestres de comercio de China con otros países y a “la Ruta” con esta expansión por vía marítima.

Desde su anuncio, la Franja y la Ruta han generado un notable interés, dado que China ha desplegado una ofensiva diplomática y ha realizado inversiones multimillonarias en proyectos relacionados con esta iniciativa, lo que ha llevado a una mayor atención por parte de países centrales, organismos multilaterales y grandes empresas. Tal respuesta refleja la creciente demanda comercial y el reconocimiento del potencial que esta estrategia representa para el comercio y la cooperación económica entre China y América Latina y el Caribe.

Uno de los principales beneficios de esta iniciativa es la considerable reducción del tiempo de tránsito entre puertos, estimada en, aproximadamente, 25 (veinticinco) días. Esta mejora en la logística agilizará los flujos comerciales y facilitará el intercambio de bienes entre ambas regiones, lo que contribuirá al desarrollo económico y a la integración comercial de los países involucrados. Además, se espera que la Franja y la Ruta generen impactos positivos en términos de crecimiento económico sostenible y de creación de empleo en ambas regiones, por lo que el compromiso del Gobierno chino de fortalecer las relaciones comerciales con América Latina y el Caribe, evidenciado a través de esta nueva iniciativa, ofrece un horizonte prometedor para el crecimiento económico y el desarrollo mutuo.

Integración regional y relaciones comerciales en contexto

En el marco de su iniciativa de la Franja y la Ruta, China ha desplegado una estrategia integral destinada a fomentar la integración regional y fortalecer las relaciones comerciales con el mundo. Esta propuesta abarca el desarrollo de una serie de corredores económicos que incluyen la construcción y ampliación de infraestructuras clave, como carreteras, vías férreas de alta velocidad, puertos, aeropuertos, plantas de energía, redes eléctricas y líneas de transmisión de datos.

El objetivo principal de estos corredores es aumentar la capacidad productiva de las regiones circundantes y las zonas aledañas mediante la creación de parques industriales y conglomerados fabriles. Esta estrategia no solo busca fortalecer los vínculos económicos entre China y sus socios en Europa,

Oriente Medio, Asia Central y Asia en general a través de vías terrestres, sino que también promueve la cooperación económica en regiones como América Latina y el Caribe a través de rutas marítimas (Foro Económico Mundial, 2024).

La ruta propuesta por China se presenta como una posibilidad de ampliar las oportunidades comerciales y generar nuevos flujos de inversión en América Latina y el Caribe (Gadea, 2023). En este sentido, el SELA puede impulsar espacios de debate donde países de la región compartan sus experiencias y prácticas en su relación comercial con el gigante asiático; además, los foros de comercio entre América Latina y el Caribe y China son una manifestación concreta de esta estrategia, diseñados para fomentar la cooperación económica y promover el desarrollo empresarial en la región. Estos foros no solo buscan atraer inversiones chinas a los países miembros, sino que también pretenden estimular el crecimiento de las pymes y diversificar las fuentes de ingresos de la región.

La agenda de la Ruta de la Seda y su impacto en la región

La iniciativa de la Ruta de la Seda en los últimos años ha crecido en la región, lo que se evidencia a través de una serie de acuerdos comerciales con países como Ecuador y Honduras. Estos ejemplos recientes destacan el impacto positivo que esta estrategia global tiene en la generación de empleo, el crecimiento de las exportaciones y el fortalecimiento de las relaciones económicas entre la región y China.

El Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y China, que entró en vigor tras ser ratificado por el Parlamento ecuatoria-

no en 2024, elimina los aranceles para diversos productos ecuatorianos en el mercado asiático, lo que se espera que estimule la creación de empleos y un crecimiento en la oferta exportable, con un enfoque particular en el beneficio de las mipymes. Este acuerdo también busca reducir aranceles y abrir nuevos mercados para productos como carnes congeladas, té y derivados agrícolas.

En un contexto similar, Honduras ha firmado un acuerdo con China para acelerar el proceso de negociación de un tratado de libre comercio que incluye la implementación de un Acuerdo de Cosecha Temprana. Este tipo de convenios permiten la aplicación de exenciones arancelarias para la exportación de productos al mercado chino. El proceso se inició en marzo de 2023 y ha venido allanando el camino para una mayor integración económica.

Estos ejemplos muestran cómo la agenda de la Ruta de la Seda está impulsando una mayor apertura y colaboración económica entre la región y China, y cómo los acuerdos comerciales resultantes no solo promueven el crecimiento económico y la generación de empleo, sino que también contribuyen a diversificar las exportaciones y fortalecer la posición de la región en el escenario económico global. En este sentido, la iniciativa de la Ruta de la Seda representa una oportunidad para profundizar y cimentar las relaciones económicas y comerciales entre la región y China en beneficio mutuo.

Conclusiones

En América Latina y el Caribe, es prioritario avanzar hacia una mayor integración económica y un desarrollo más pujan-

te, lo cual puede lograrse a partir de iniciativas como la de la Ruta de la Seda. El impacto tangible de esta estrategia global en la generación de empleo, el crecimiento de las exportaciones y la diversificación económica se demuestra a través de los recientes acuerdos comerciales entre China y países latinoamericanos como Ecuador y Honduras.

Algunos elementos importantes de la Ruta de la Seda son la creación de corredores económicos y la mejora de infraestructura clave, que buscan fortalecer la conectividad y la cooperación entre China y las regiones circundantes. Estos esfuerzos tienen la capacidad no solo de promover el crecimiento económico y la competitividad regional, sino también de impulsar la inclusión y el desarrollo sostenible en toda la región.

No obstante, se deben tomar en cuenta los desafíos y riesgos vinculados a la cada vez mayor relación económica entre China y América Latina y el Caribe, como la dependencia excesiva de las exportaciones de materias primas y la vulnerabilidad frente a cambios en los precios de los productos básicos. La prioridad en cualquier acuerdo comercial futuro debe ser garantizar un comercio equitativo y sostenible, así como salvaguardar los intereses sociales y ambientales.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Hernández, B. (17 de noviembre de 2023). *China-América Latina y el Caribe: inversión, comercio y*

perspectivas futuras. China Briefing. <https://www.china-briefing.com/news/china-america-latina-y-el-caribe-inversion-comercio-y-perspectivas-futuras/>

Foro Económico Mundial (22 de enero de 2024). *La iniciativa de la Franja y la Ruta de China que cumplió 10 años. Esto es lo que hay que saber*. <https://es.weforum.org/agenda/2024/01/la-iniciativa-china-de-la-franja-y-la-ruta-cumple-10-anos-esto-es-lo-que-hay-que-saber/>

Hacia la consolidación de un protocolo de implementación del plan de acción regional para la reducción de riesgos de desastres

EJE TEMÁTICO III: Desarrollo Social

PROGRAMA II: Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Cambio Climático

PROYECTO A: Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Cambio Climático

Resumen

Este caso se enfoca en la necesidad de establecer estrategias conjuntas para hacer frente a los desafíos derivados de los desastres naturales y sociales en América Latina y el Caribe. Dado el aumento de estos eventos como consecuencia del cambio climático, es importante entablar alianzas entre el sector público y el privado, y tomar medidas de mitigación y adaptación. Asimismo, se debe evaluar el efecto económico y social de los desastres en la región, con particular referencia a los sucesos ocurridos durante la pandemia de COVID-19, mientras se examinan distintas estrategias regionales para

manejar el riesgo de desastres. Además, se proponen enfoques preventivos, correctivos y compensatorios para abordar esta cuestión. El capítulo presenta una visión completa de la situación actual y sugiere medidas específicas para fomentar la cooperación regional y reforzar la capacidad de recuperación ante las catástrofes.

Introducción

En un mundo marcado por el cambio climático y la creciente movilidad de bienes y personas, los Estados enfrentan desafíos cada vez más complejos para proteger a sus poblaciones de los impactos de los desastres naturales y otros eventos catastróficos. Desde la crisis por la pandemia del COVID-19 hasta fenómenos climáticos extremos, la necesidad de estrategias efectivas para mitigar amenazas y fortalecer la resiliencia se vuelve imperativa, ya que América Latina y el Caribe, por su posición geográfica, enfrenta niveles significativos de riesgo. Es importante reconocer que estos eventos no conocen fronteras políticas o físicas, lo que subraya la necesidad de esfuerzos conjuntos entre países, organismos multilaterales y el sector privado.

En ese sentido, los desastres, según lo establecido por la base de datos mundial EM-DAT (Emergency Disasters Database) (CRED, 2020), cumplen con al menos uno de los siguientes criterios: diez o más personas muertas, cien o más personas afectadas, declaración de estado de emergencia o llamado a asistencia internacional. Estos son entonces el resultado de la combinación de dos factores principales: la exposición a fenómenos naturales que pueden causar daños físicos y pérdida de vidas humanas y capital, y la vulnerabi-

lidad de las personas y los asentamientos humanos frente a estos fenómenos.

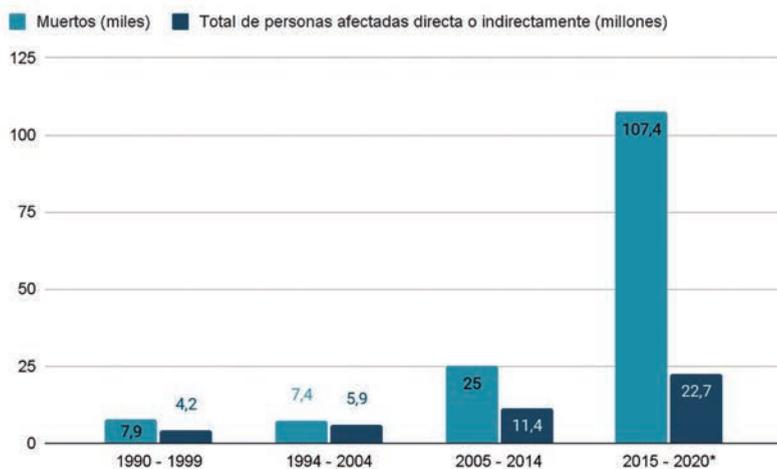
En este sentido, los compromisos establecidos en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* brindan una hoja de ruta importante para enfrentar estos desafíos (Bello *et al.*, 2020); también lo hace el *Marco de Sendai*, que es un acuerdo global adoptado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, en 2015, que tiene como objetivo la reducción, prevención y respuesta a los riesgos de desastres a nivel mundial (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR], 2021). Este marco busca fortalecer la resiliencia social y económica frente a desastres naturales, biológicos y tecnológicos, así como a eventos climáticos extremos. Reconoce la responsabilidad compartida entre los Estados, Gobiernos locales, sector privado y otras partes interesadas en la reducción de riesgos, y además se centra en evitar nuevos peligros, reducir los existentes y reforzar la resiliencia a través de medidas integradas y colaborativas. En este contexto, las alianzas público-privadas (APP) son también una herramienta importante para la reducción del riesgo de desastres, ya que, a partir de estas, no solo se puede trabajar para identificar y sistematizar buenas prácticas en inversión y en construcción sostenible, sino que también se amplía el enfoque de la protección civil y se evalúan medidas de prevención, preparación y respuesta.

Justamente, la gestión del riesgo de desastres ha sido una prioridad en el *Plan de Trabajo 2022-2026* del SELA; allí se destaca la urgencia de fortalecer la capacidad de respuesta y adaptación de los países frente a estos eventos y se establece una hoja de ruta con actividades donde se abordan estos desafíos, con un enfoque en la gestión integral del riesgo

de desastres (GIRD) y el cambio climático. Según la UNDRR (2022), el riesgo de desastres se define como la posibilidad de pérdidas de vidas, lesiones o daños a activos en una comunidad durante un período específico de tiempo. Este riesgo se determina considerando la probabilidad de un peligro, la exposición de la comunidad a este, su vulnerabilidad y su capacidad de respuesta. En otras palabras, las catástrofes surgen de la interacción entre la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad de respuesta de una comunidad, y comprender tal hecho es necesario para desarrollar estrategias efectivas de reducción del riesgo de desastres, los cuales han afectado a la región en los últimos años.

Figura 18

Efectos de los principales desastres ocurridos en las Américas en el marco de los acuerdos internacionales para la RRD (promedio anual)



() Datos al 31 de octubre de 2020. Incluye los muertos por la pandemia de COVID-19. No incluye afectados (directos o indirectos) ni pérdidas económicas por la pandemia.*

Nota: Adaptado del *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe* (p. 35), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2021, UNDRR.

Actividades programadas por el SELA, como diplomados, foros y talleres, ofrecen espacios para reflexionar sobre los desafíos actuales y proponer innovaciones en las políticas públicas regionales, por ejemplo, el Primer Diplomado en Gestión Integral de Riesgos de Desastres en América Latina y el Caribe, que busca fortalecer los sistemas de gestión integral de riesgos y mejorar la protección civil en la región. Además, el SELA ha establecido un grupo de trabajo para diseñar el Protocolo de Implementación del Plan de Acción Regional (PAR) para la reducción del riesgo de desastres en la región; este tiene como objetivo fortalecer la coordinación regional en la gestión del riesgo de desastres, identificando áreas centrales de acción y validándolas en reuniones con los puntos focales en gestión del riesgo de desastres de los países miembros.

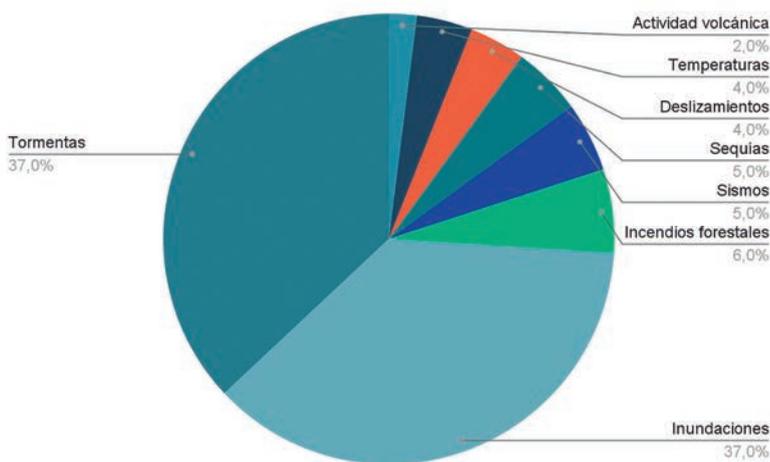
Desarrollo, inversión y desastres en América Latina y el Caribe

El SELA ha identificado dos tipos distintos de desastres para comprender mejor su impacto en la región. En primer lugar, se encuentra el riesgo intensivo de desastres, caracterizado por una alta gravedad en los eventos y una frecuencia de ocurrencia que tiende a ser media o baja. Este tipo de riesgo afecta, principalmente, a áreas urbanas densamente pobladas que enfrentan amenazas de gran intensidad, como terremotos, actividad volcánica o inundaciones. Además de esos peligros, estas zonas suelen exhibir niveles significativos de vulnerabilidad, lo que agrava aún más el impacto de los desastres (UNDRR, 2022).

Por otro lado, se encuentra el riesgo extensivo de desastres, el cual se distingue por una baja gravedad en los eventos, pero una alta frecuencia. Este riesgo es más común en comunidades expuestas a amenazas localizadas espacialmente, como inundaciones recurrentes, deslizamientos de tierra, tormentas o sequías. Es preocupante que estas comunidades, además de enfrentar estos eventos con regularidad, se ven afectadas por condiciones de pobreza y de degradación ambiental, lo que disminuye su capacidad para hacer frente a las catástrofes y aumenta su vulnerabilidad ante ellas (SELA, 2023).

Figura 19

Manifestaciones del riesgo en las Américas por tipo de evento (1998-2017)



Nota: Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (p. 45), Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2021, UNDRR.

El SELA y una estrategia regional para mitigar desastres

El *Programa de Trabajo 2022-2026* de la Secretaría Permanente del SELA incluye la elaboración de un protocolo para abordar el riesgo de desastres relacionados con fenómenos naturales en América Latina y el Caribe. Entre los objetivos de este protocolo, se espera continuar fortaleciendo la resiliencia de las comunidades latinoamericanas y caribeñas ante desastres mediante la sistematización e identificación de estándares universalmente aceptados y compartidos, promoviendo acciones conjuntas entre los países y revisando e impulsando nuevas prácticas en gestión del riesgo de desastres. En función de sus objetivos organizacionales y con el fin de sumar a otras instituciones para fortalecer este proceso, el SELA resolvió contratar la asesoría de La Red de Estudios Sociales para la Prevención de los Desastres en América Latina y el Caribe.

Una de las primeras acciones del SELA fue elaborar y presentar el *Diagnóstico base para la definición de un marco estratégico*. Sin la acción multilateral, reducir el impacto y la cantidad de los desastres sería una acción lenta, costosa e ineficiente. En ese sentido, el riesgo de desastres tiene una faceta de gestión fundamental en el ámbito multilateral, no solo por las dinámicas propias de amenazas naturales que no contemplan los límites entre Estados (desde un huracán hasta una falla tectónica o una inundación), sino también porque existen procesos de orden global que afectan de modo similar a diferentes países vecinos (una sequía, por ejemplo). Es por ello por lo que la acción multilateral, guiada por principios de cooperación, complementariedad y subsidiariedad, tiene un potencial transformador y es positiva para atender este tipo

de fenómenos. En el SELA, se apunta a potenciar la acción conjunta y a fortalecer las redes regionales para la atención de esta materia.

Estrategias regionales para la gestión del riesgo de desastres (GRD)

Se han desarrollado diversos instrumentos de orden hemisférico y subregional para la gestión del riesgo de desastres (GRD) en América Latina y el Caribe. Es importante destacar que la formulación de la GRD sigue un ciclo común en la mayoría de las organizaciones, que comienza con el acuerdo, el cual implica la definición de una agenda política que posicione el tema y justifique un esfuerzo multilateral en torno a los impactos que generan los desastres. En esta etapa, se suele abrir un espacio para que diferentes instituciones y actores aporten información, argumentos, ejemplos y datos que permitan perfilar de la mejor forma posible los rasgos del riesgo de desastres para el ámbito subregional.

Luego, sigue el diseño, que parte de un grupo mixto con rasgos tanto técnicos como políticos; ello permite definir los términos del acuerdo, establecer alcances y ámbitos de implementación. Posteriormente, se procede a la elaboración del plan, que implica crear diferentes versiones del texto que son consultadas con actores claves. En esta etapa, las distintas agencias han aprendido la importancia capital de la consulta a las partes como una forma de garantizar que las fases siguientes logren cumplir sus objetivos. El siguiente paso es la implementación, donde existen diferencias más notables entre distintas organizaciones y el área que la lleva a cabo. Es fundamental que los organismos multilaterales renueven

o generen instrumentos o actividades para que los resultados del monitoreo sean relevantes a fin de captar los aprendizajes y las nuevas necesidades (SELA, 2023).

Los enfoques de la GRD

Los desastres naturales en América Latina y el Caribe son un fenómeno complejo que va más allá de la simple ocurrencia de eventos catastróficos, teniendo en cuenta que, como señala Guerrero (2018), estos desastres no son meramente “naturales”, sino que son el resultado de la interacción entre el riesgo y la vulnerabilidad de las comunidades ante las amenazas ambientales. Como se ha mencionado, ningún país de la región está exento de sufrir desastres, y se ha experimentado un aumento tanto en la frecuencia como en la intensidad de estos en las últimas décadas, lo cual ha generado costos económicos masivos, con pérdidas que superan significativamente el PIB de varios países.

El cambio climático está exacerbando la frecuencia y la gravedad de las catástrofes en la región, lo que representa un desafío adicional para la gestión del riesgo de desastres; por este motivo, es imperioso incentivar el trabajo en soluciones que busquen mitigar las fragilidades económicas y sociales frente a dichos fenómenos. Hasta hace unos años, este tipo de eventos se consideraban aislados, y sus efectos podían ser anecdóticos, pero actualmente forman parte de la planificación de las instituciones dedicadas a la atención de emergencias en los países (SELA, 2023).

Guerrero (2018) destaca que el aumento de la población y la concentración de asentamientos urbanos en áreas vulnerables contribuyen a un mayor potencial de daños por desastres

en el futuro. En respuesta a estos desafíos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está trabajando para mitigar los efectos negativos de los desastres en la región y, a tal efecto, ha implementado estrategias a fin de aumentar la resiliencia y promover el desarrollo sostenible, con el objetivo de proteger a las comunidades vulnerables y reducir el impacto de los desastres en la región.

El SELA (2023), por su parte, identifica tres enfoques para la generación del protocolo regional de la GRD. El primero de ellos es la gestión prospectiva, que se orienta a anticipar y prevenir nuevos impactos, o evitar la configuración de nuevos escenarios de riesgo de desastres. Este enfoque se basa en el análisis de potenciales escenarios que podrían comprometer el desempeño de un servicio público, utilizando evidencia existente en términos de amenaza, vulnerabilidad y exposición, a partir de los cuales se busca determinar los procesos que podrían aumentar las condiciones de riesgo existente o generar un riesgo nuevo en el futuro. La gestión prospectiva define líneas de acción para evitar incrementos en la vulnerabilidad o la exposición del sistema de interés (SELA, 2023).

Por otro lado, la gestión correctiva implica la adopción anticipada de medidas o acciones en la planificación del desarrollo con el fin de reducir la vulnerabilidad existente, como también acciones de capacitación, participación y concertación (SELA, 2023). Entre las acciones típicas de este enfoque, se incluyen la reubicación de personas o activos en riesgo, la reconstrucción o adaptación de edificaciones vulnerables, la recuperación de cuencas degradadas, la construcción de diques, la limpieza de canales y alcantarillas, la canalización de ríos, el dragado continuo de ríos y reservorios, entre otras.

Finalmente, el tercer enfoque es la gestión compensatoria, que tiene como objetivo reducir los niveles de riesgo y reparar los daños provocados por desastres, y se centra en los momentos posteriores a un impacto. Se reconoce la inherencia del riesgo de desastres dentro de algunas actividades sectoriales, donde los daños e impactos seguirán ocurriendo en el corto plazo. En este contexto, las instituciones responden con acciones de recuperación que compensen los daños tanto al sistema de servicio como a los usuarios. En teoría, estas acciones compensatorias deberían disminuir con el tiempo a medida que se incrementan los niveles de resiliencia del servicio público (SELA, 2023).

Conclusiones

Se destaca en este capítulo la necesidad de fortalecer la cooperación regional y llevar a cabo estrategias integrales para disminuir los riesgos de desastres en América Latina y el Caribe. En un contexto en el que los fenómenos naturales y los eventos sociales se están volviendo más frecuentes e intensos debido al cambio climático y a la reciente pandemia de COVID-19, es urgente establecer alianzas efectivas entre el sector público y el privado.

Es reconocido el valor de implementar acciones preventivas y correctivas que atiendan tanto la vulnerabilidad de las comunidades como la infraestructura crítica. Este enfoque implica no solamente adoptar políticas de gestión del riesgo de desastres a nivel nacional, sino también promover la cooperación regional e integrar enfoques prospectivos, correctivos y compensatorios.

Reviste importancia el hecho de que los países de la región intercambien información, recursos y mejores prácticas para

establecer protocolos de acción fuertes y adecuados a las necesidades particulares de cada comunidad. También se hace hincapié en el valor de fomentar la resiliencia y la capacidad de adaptación en todos los ámbitos, desde la infraestructura hasta las políticas de protección social.

Cabe destacar entonces la importancia de tomar medidas concretas y coordinadas para proteger a las poblaciones vulnerables y construir un futuro más seguro y sostenible para toda la región. Solamente mediante un esfuerzo conjunto y comprometido, respaldado por la cooperación internacional y el compromiso político, se puede hacer frente a los desafíos presentes y futuros relacionados con los desastres naturales y sociales en América Latina y el Caribe.

Referencias

Bello, O., Bustamante, A. y Pizarro, P. (2020). *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108). CEPAL.

Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (2020). *Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT*. <https://www.emdat.be/>

Guerrero, R. (10 de mayo de 2018). *Siete cosas que debes saber sobre los desastres en América Latina y el Caribe*. *Blogs del BID*. <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/siete-cosas-que-debes-saber-sobre-los-desastres-en-america-latina-y-el-caribe/>

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2020). *Desastres naturales en América Latina y el Caribe 2000-2019*. OCHA.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2021a). *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. UNDRR.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2021b). *Plan de Acción Regional para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe*. UNDRR.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2022). *Terminología sobre riesgo de desastre*. <https://www.undrr.org/terminology>

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Programa de Trabajo 2022-2026 - Actualización 2024*. SELA.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2023). *Revista Convergencia*, 1(4). SELA.



SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE

Más y mejor Integración

www.sela.org



@selainforma

ISBN: 978-980-6458-18-5



9 789806 458185