

Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024

Es necesario escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo en la región a partir de una nueva visión

Con la publicación de este Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe 2024, la CEPAL plantea la nueva visión para estas políticas que está proponiendo para la región, la cual incluye nuevas lógicas, nuevos alcances y nuevos énfasis que toman en consideración el actual contexto económico y tecnológico mundial, además de características específicas del contexto regional.

La CEPAL entiende estas políticas como esfuerzos horizontales y verticales que directamente apuntan a sofisticar, diversificar y propiciar un cambio estructural virtuoso de las economías como vehículo para mejorar la productividad, lo cual permitiría sacar a la región de la trampa de baja capacidad para crecer en la que se

“La experiencia internacional muestra que el instrumento básico para promover un crecimiento más elevado, sostenido, inclusivo y sostenible son las políticas de desarrollo productivo. (...) La recomendación de la CEPAL es hacer todo esto de acuerdo con una nueva visión de las políticas de desarrollo productivo, que se diferencia considerablemente de lo que hasta ahora se han llamado ‘políticas industriales.’”

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo de la CEPAL

Mensajes claves

- Con este informe, la CEPAL propone una nueva visión de las políticas de desarrollo productivo que amplía el alcance de las políticas industriales hacia una gama más amplia de sectores de actividad económica potencialmente dinamizadores de la economía.
- Además, la CEPAL plantea más de 80 recomendaciones, agrupadas en 14 lineamientos, para orientar a los países de la región y territorios a escalar y mejorar estas políticas.



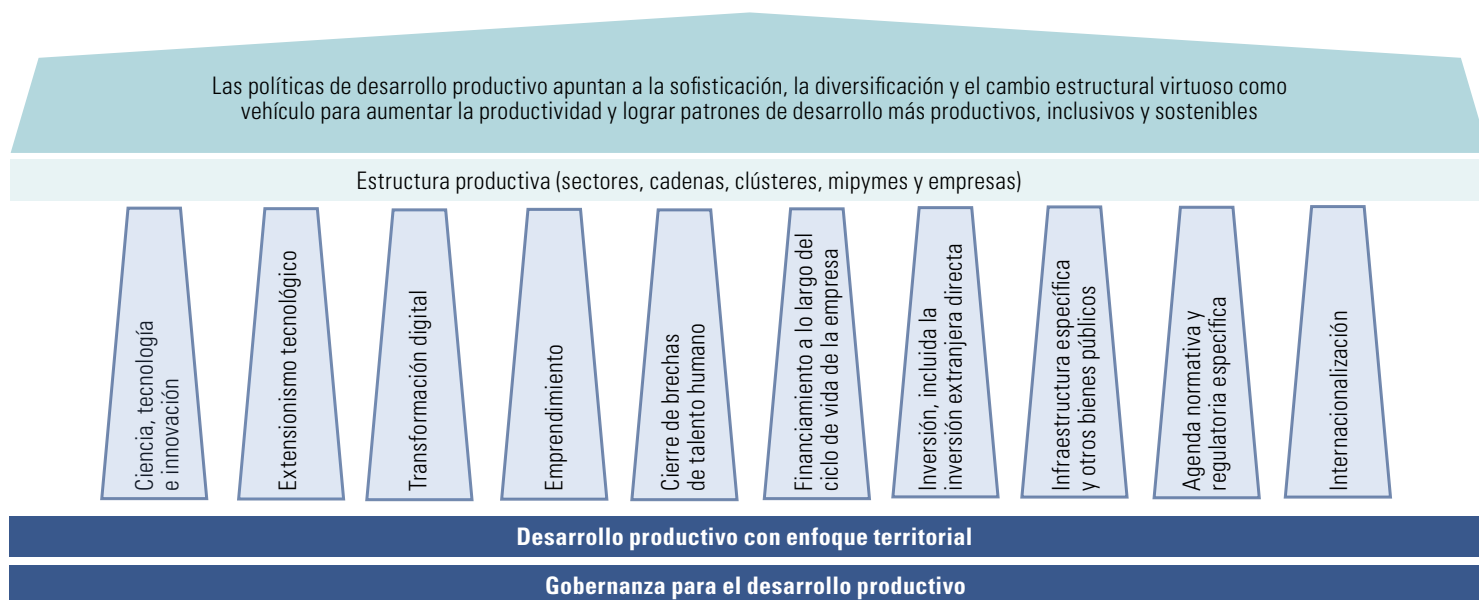
NACIONES UNIDAS

CEPAL

haya sumida. Adicionalmente, entiende estas políticas principalmente como esfuerzos colaborativos multiactor (entre el sector público, privado, académico y la sociedad civil) y multinivel (entre los gobiernos nacionales y subnacionales) para abordar los cuellos de botella

que limitan esta transformación productiva, por lo que el tema de gobernanza —entendido como los mecanismos para articular múltiples actores, recursos y esfuerzos en torno a agendas estratégicas de desarrollo productivo— resulta central.

➤ **Diagrama 1.** Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo



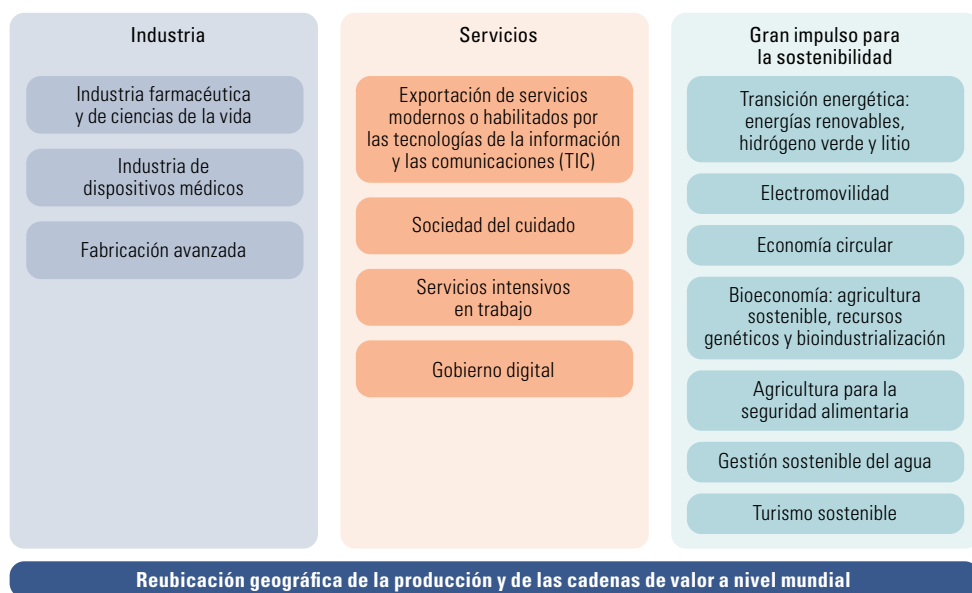
Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs y M. Llinás, "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

A diferencia de las políticas industriales, las políticas de desarrollo productivo (PDP) son aplicables a múltiples sectores de la economía y no solo al sector industrial manufacturero. En ese sentido, el

Panorama llama a establecer prioridades productivas bajo estas políticas y a alinear los esfuerzos de los países y los territorios con dichas prioridades. Para ello, ofrece un portafolio de sectores impulsores, el

cual, sin pretender ser una lista exhaustiva, puede servir de referencia para los países y sus territorios al momento de establecer sus prioridades productivas en el marco de estas políticas.

➤ **Diagrama 2.** Gran transformación productiva: portafolio de sectores impulsores



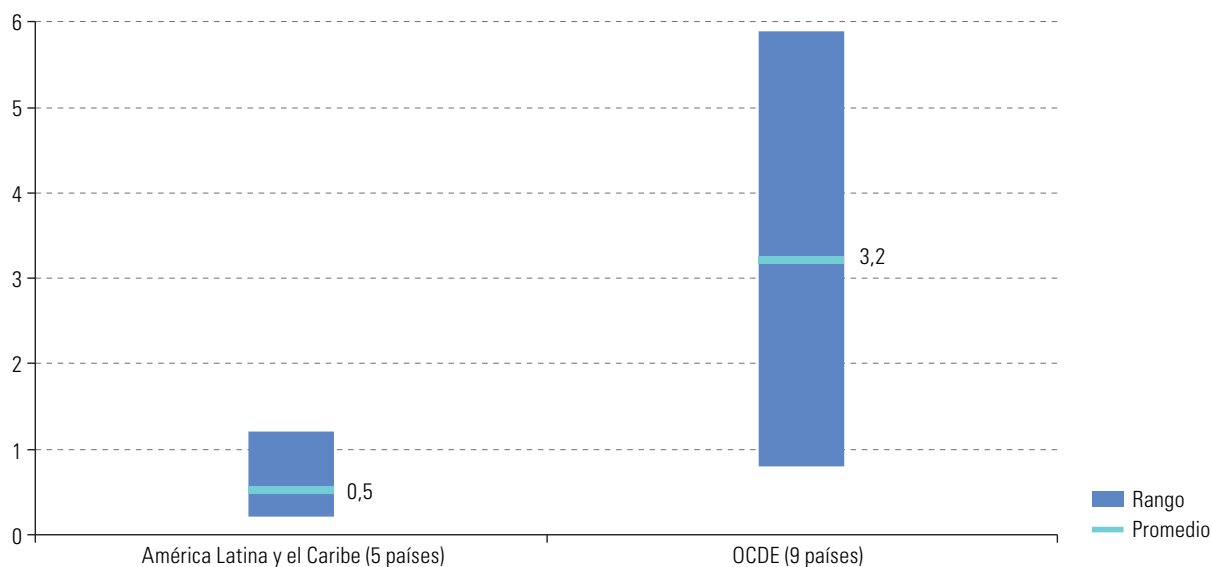
Fuente: J. M. Salazar-Xirinachs y M. Llinás, "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023

América Latina y el Caribe no comienza de cero en materia de políticas de desarrollo productivo. Sin embargo, estos esfuerzos han sido: i) marginales frente al reto de productividad existente y en comparación con lo que hacen otros países en la materia; ii) desarticulados, con grandes oportunidades de mejora en la coordinación entre los esfuerzos que vienen haciendo diferentes ministerios, agencias, actores y niveles; iii) discontinuos, con interrupciones entre cambios de gobierno —cuando estas agendas deben ser de mediano y largo plazo, por lo que debería primar el construir sobre lo construido—;

iv) gestionados principalmente a partir de un enfoque centralista (*top-down*), desde las capitales, sin mayor protagonismo de los territorios y gobiernos subnacionales; v) poco evaluados, cuando la evaluación es fundamental para identificar qué sirve y puede ser escalable, y qué no, de manera que se ajuste o descarte, y vi) de poco impacto, si se examinan a la luz del pobre desempeño de la región en materia de productividad y crecimiento. Por estas y otras características, se considera que estos esfuerzos en general están poco alineados con la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo que la CEPAL propone para la región.

Para validar o descartar estas hipótesis, el *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe 2024* incluye una serie de ejercicios de observación y medición. Un primer conjunto de ejercicios consistió en la cuantificación y caracterización de los esfuerzos que varios de los países de la región vienen implementando en la materia, los cuales evidenciaron que los países destinan entre un 0,2% y un 1,2% del PIB a estas políticas, lo que posiciona a la región muy por detrás de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyos miembros destinan en promedio un 3,2% del PIB.

➤ **Gráfico 1.** América Latina y el Caribe (5 países) y OCDE (9 países): recursos públicos destinados a instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021-2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los estudios de los respectivos países y de la base de datos CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/y>, para los datos de América Latina y el Caribe; y C. Criscuolo y otros, "Quantifying industrial strategies across nine OECD countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N° 150, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), junio de 2023, para los datos de la OCDE.

Nota: Las cifras de América Latina y el Caribe corresponden al promedio 2021-2022; las de la OCDE, a 2021 (no incluye al sector agropecuario).

Un segundo conjunto de ejercicios consistió en realizar una primera mirada comparativa a la institucionalidad y la gobernanza de las PDP en América Latina y el Caribe, lo cual llevó a mapear 197 entidades ministeriales dedicadas a estas políticas en los 33 países de la región, y 74 instancias de coordinación para 15 países.

Dicho ejercicio evidenció una institucionalidad dispersa: el 69% de los países analizados poseen entre 5 y 6 entidades ministeriales distintas que se ocupan de PDP. Adicionalmente, se

encontró debilidad en las instancias de coordinación. Sólo el 57% incluye una presencia público-privada, mientras que el 50% corresponde a instancias meramente consultivas, y solo el 14% son de naturaleza ejecutiva (lo que implica la toma de decisiones sobre la asignación de recursos). Por su lado, se encontró una insuficiente gobernanza multinivel: solo el 28% de las instancias mapeadas incluye presencia de actores de diferentes niveles de gobierno.

Por último, el Panorama realizó un primer análisis de las capacidades y recursos

financieros de los gobiernos subnacionales para las PDP. Dicho ejercicio mostró que, en algunos casos, estos gobiernos subnacionales pueden contribuir con hasta el 50% de los recursos destinados por el gobierno nacional a PDP, jugando un rol de importancia en la dinamización de las economías territoriales. Sin embargo, el análisis evidenció que existe una gran heterogeneidad en los esfuerzos que realizan las diferentes entidades territoriales al interior de los países.

Se encontró también que los territorios que más invierten en PDP, en términos

relativos a su presupuesto, son los de menor PIB per cápita. Sin embargo, estos esfuerzos en términos absolutos pueden no ser suficientes para cerrar las brechas con los territorios con PIB per cápita más alto. En algunos países, los esfuerzos en

PDP de los gobiernos subnacionales son complementados con fondos nacionales mediante mecanismos de gobernanza multinivel, como han sido los convenios de colaboración multinivel que consideran transferencias condicionadas de recursos.

Lineamientos y recomendaciones para los países y territorios

El *Panorama* ofrece, en los capítulos II, III, IV y V, más de 80 recomendaciones destinadas a orientar a los países de la región y a sus territorios para que escalen y mejoren sus políticas de desarrollo productivo. Estas recomendaciones se sintetizan en los siguientes 14 lineamientos:

- i) incrementar los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo y sus impactos en la línea de la nueva visión planteada
- ii) establecer prioridades productivas y alinear los esfuerzos en políticas de desarrollo productivo con dichas prioridades
- iii) fortalecer la articulación de actores y esfuerzos en los distintos niveles de gobierno a través de mecanismos de gobernanza
- iv) potenciar el compromiso de todos los actores, en particular del sector privado, frente a las políticas de desarrollo productivo
- v) fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones encargadas de las políticas de desarrollo productivo
- vi) garantizar la continuidad de las políticas de desarrollo productivo
- vii) profundizar la territorialización de las políticas de desarrollo productivo
- viii) crear y fortalecer iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva
- ix) adoptar el enfoque de gobernanza experimentalista en la gestión de las políticas de desarrollo productivo
- x) fortalecer las capacidades de evaluación
- xi) adoptar una aproximación de internacionalización de los mercados en las políticas de desarrollo productivo
- xii) enmarcar los esfuerzos de atracción de inversión extranjera directa en las políticas de desarrollo productivo
- xiii) crear vínculos de colaboración entre países para potenciar las políticas de desarrollo productivo mediante el desarrollo de estrategias y agendas comunes
- xiv) aprovechar las oportunidades que se deriven de las políticas de desarrollo productivo impulsadas por países fuera de la región.



▶ Revisa el **video** del lanzamiento del informe Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024
www.youtube.com/user/CEPALONU



▶ Descarga el **pdf** del informe Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024
https://bit.ly/CEPAL_PDP2024