

Resumen ejecutivo

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

2025

¿Cómo salir de la trampa
de baja capacidad
para crecer?



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



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

[Deseo registrarme](#)

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

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



Resumen ejecutivo

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

2025

¿Cómo salir de la trampa
de baja capacidad
para crecer?



NACIONES UNIDAS

CEPAL

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Javier Medina Vásquez

Secretario Ejecutivo Adjunto a. i.

Marco Llinás Vargas

Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Sally Shaw

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

La elaboración del presente *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe* estuvo a cargo de Felipe Correa, Marco Dini, Nicolo Gligo, Ana Paola Gómez, Camila Gramkow, Cecilia Plottier, Edwin Ramírez y Paul Wander, bajo la coordinación de Marco Llinás y José Manuel Salazar-Xirinachs.

Las investigaciones realizadas para la preparación de este documento y su publicación se llevaron a cabo en el marco de los proyectos “Transformación económica productiva, ecológica y socialmente justa en América Latina y el Caribe” y “Promoviendo la economía circular en América Latina y el Caribe”, ejecutados por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiados por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se recibieron aportes y comentarios de Laura Abramo Díaz, Anahí Amar, Claudio Aravena, Raquel Artecona, Rodolfo Barrere, Leandro Cabello, Hoi Ching Cheung, Gabriela de Souza Oliveira, Chiara Di Tommaso, Artie Dubrie, José Durán, Natalia Genta, Enrique González, Mayra Juruá, So Jeong Lee, Jorge Mario Martínez, Nahuel Oddone, Ramón Padilla, Ángela Penagos, Ramón Pineda, Miosotis Rivas, Adrián Rodríguez, Marta Tavella, Andrés Valenciano, Helvia Velloso y Romain Zivy.

Se agradece la contribución de las autoridades de gobiernos nacionales y subnacionales que fueron consultadas para la elaboración del documento. Se agradece, además, la colaboración de Anahí Amar, Fabián Britto, Micaela Camacho, Mateo Cattivelli, Fernando García, Enrique González, Andrea Heredia, So Jeong Lee, Samir Mariñez, Rubén Oliver, Federico Stezano, Carlos Tarrasón, Wendy Varela y Marcos Vargas, quienes contribuyeron con insumos para el documento.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/PUB.2025/16

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2025

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2500395[S]

Notas explicativas:

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

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

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

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

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025: ¿cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer? Resumen ejecutivo* (LC/PUB.2025/16).

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



Prólogo y Resumen ejecutivo

Prólogo

Resumen ejecutivo

Introducción

- A. Productividad y políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe
- B. Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo productivo
- C. Iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva para el desarrollo productivo de América Latina y el Caribe
- D. Políticas de desarrollo productivo verde e inclusivo en América Latina y el Caribe

Prólogo

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe enfrentan tres trampas del desarrollo que limitan la mejora en el bienestar de su población: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva. A estos desafíos se suma el reto del cambio climático y de avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sostenible¹.

Para salir de la primera trampa, es imperativo redoblar los esfuerzos para promover la transformación productiva de las economías, con el fin de dinamizar la productividad y alcanzar un crecimiento más elevado, sostenido, inclusivo y sostenible. Esta transformación —entendida como un proceso de sofisticación, diversificación y cambio estructural positivo— constituye una prioridad impostergable para los países de la región. No es algo que vaya a ocurrir espontáneamente o por obra de una mano invisible: es preciso aplicar políticas públicas deliberadas, coordinadas con todos los actores clave y de largo plazo. Ese esfuerzo de dar dirección a la acción colectiva, que es, ante todo, un esfuerzo de gobernanza, es la característica central de la nueva generación de políticas de desarrollo productivo necesarias.

Este planteamiento adquiere aún mayor relevancia en el actual contexto internacional, caracterizado, en primer lugar, por las tensiones geopolíticas y la rivalidad tecnológica, que se han intensificado en los últimos años y han dado lugar a una nueva etapa de mayores barreras comerciales, lo que incrementa la incertidumbre económica mundial y afecta los flujos de inversión internacional y las cadenas globales de valor; en segundo lugar, por la emergencia climática, que exige acelerar la transición energética, lo que, si bien implica costos en el corto plazo, abre una ventana estratégica para una transformación productiva sostenible, y, en tercer lugar, por la revolución tecnológica, impulsada por los avances en la digitalización y la inteligencia artificial y otras tecnologías, que está cambiando los paradigmas productivos, abriendo grandes oportunidades pero también generando disrupciones en los mercados laborales y en la geografía de la producción.

Es decir que, si el bajo crecimiento económico y de la productividad, y la falta de diversificación económica y sofisticación tecnológica de décadas anteriores, ya hacían necesario elevar el nivel de ambición en materia de transformación productiva, el nuevo contexto mundial refuerza esta necesidad y la vuelve indispensable. De no hacerlo, los países corren el riesgo de no poder aprovechar la oportunidad de construir sobre sus activos estratégicos y ventajas comparativas para promover su crecimiento y transformación productiva, de que el nuevo contexto se convierta, más bien, en una nueva fuente de vulnerabilidad, y de dirigirse hacia una tercera década perdida.

Como parte del llamado que está haciendo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para poner en práctica nuevas estrategias de crecimiento y transformación productiva, en 2024 publicamos un nuevo documento insignia que llena un vacío importante en el debate sobre políticas públicas para el crecimiento y el desarrollo: el *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024*². Este informe busca consolidarse como una referencia anual en la materia. En su primera edición, se avanzó en cinco objetivos: i) se propuso una nueva visión para estas políticas; ii) se realizó un ejercicio inicial de caracterización y cuantificación del esfuerzo fiscal para las políticas de desarrollo productivo en la región; iii) se compararon los arreglos institucionales y de gobernanza que sustentan

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*).

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P/Rev.1).

dicho esfuerzo; iv) se examinaron las iniciativas a nivel subnacional, y v) se formularon 113 recomendaciones para orientar a los países y sus territorios a la hora de escalar y mejorar sus políticas de desarrollo productivo³. Estas reflexiones han sido ampliamente difundidas en eventos internacionales, regionales, nacionales y subnacionales.

Este año nos complace presentar la edición 2025 del *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe*. Esta edición inicia con un capítulo de diagnóstico de la productividad en la región y algunas experiencias recientes de políticas de desarrollo productivo. Los siguientes tres capítulos profundizan en tres dimensiones estratégicas y complementarias: políticas de ciencia, tecnología e innovación; iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva, y políticas de desarrollo productivo verde e inclusivo. Los últimos tres temas son fundamentales al pensar en cómo hacer políticas de desarrollo productivo y cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer y transformar.

El primer capítulo, titulado “Productividad y políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe”, ofrece un marco conceptual y un diagnóstico general que sustenta gran parte del informe. En él se analizan las tendencias recientes de la productividad en la región, desagregadas por sectores de actividad económica, territorios y tamaños de empresa, y se presentan los elementos clave de la nueva visión de la CEPAL. Asimismo, se examinan experiencias recientes de cinco países —Brasil, Chile, Colombia, México y Perú— que han implementado políticas integrales en esta materia, identificando avances y desafíos institucionales y de política.

El segundo capítulo, titulado “Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo productivo”, destaca la necesidad de orientar los esfuerzos de ciencia, tecnología e innovación (CTI) hacia la transformación productiva. Se analizan las estrategias nacionales de CTI, su institucionalidad y los instrumentos implementados. Además, se formulan recomendaciones diferenciadas según el nivel de madurez institucional de los países, con el fin de fortalecer el diseño, la gobernanza, la financiación, la coordinación y la aplicación de estas políticas.

El tercer capítulo, “Iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva para el desarrollo productivo de América Latina y el Caribe”, aborda el desafío de articular la cooperación de los actores clave en torno a agendas estratégicas de desarrollo productivo. Se define el concepto de iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva (IAP), y se presenta la estrategia de la CEPAL para visibilizarlas y fortalecerlas mediante la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva en América Latina y el Caribe. El capítulo incluye una caracterización de estas iniciativas, un análisis de las políticas relacionadas y una serie de recomendaciones para potenciar su impacto.

El cuarto capítulo, titulado “El desarrollo productivo verde e inclusivo en América Latina y el Caribe”, examina cómo combinar los objetivos de transformación productiva con los de sostenibilidad ambiental e inclusión social. En un contexto de transición energética que presenta grandes oportunidades para la transformación productiva de la región, las políticas de desarrollo productivo verde e inclusivo se plantean como un subconjunto de las políticas de desarrollo productivo, que apuntan particularmente a la generación y adopción de tecnologías limpias, al tiempo que generan empleos decentes, inclusión productiva y reducción de las desigualdades. A partir de un marco conceptual y metodológico, se analiza el grado de alineación entre las políticas de desarrollo productivo y las políticas climáticas de la región y los objetivos asumidos en el Acuerdo de París, y se formulan recomendaciones para mejorar su diseño e implementación a nivel nacional y regional.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo: 113 recomendaciones para América Latina y el Caribe*.

Los temas abordados en los cuatro capítulos fueron seleccionados por su relevancia estratégica y su complementariedad. La mejora de la productividad constituye el desafío central de dinamización del crecimiento y la transformación productiva; la ciencia, la tecnología y la innovación son motores clave de la transformación productiva; la articulación productiva se refiere a los mecanismos de gobernanza y colaboración entre actores clave para multiplicar los impactos de los esfuerzos de desarrollo productivo, y la sostenibilidad ambiental y la inclusión social son principios que deben guiar la mejor versión de esta transformación. En conjunto, estos temas configuran una hoja de ruta para avanzar hacia un crecimiento más alto, transformador y sostenido, que además acelere la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Con esta publicación, la CEPAL reafirma su compromiso de acompañar a los países de América Latina y el Caribe en la formulación de políticas de desarrollo productivo modernas, eficaces y adaptadas a sus realidades. Como se dijo arriba, en las nuevas condiciones geoeconómicas y geopolíticas, esto es ahora más importante que nunca.

Este informe aspira a ser una herramienta útil para los Gobiernos, el sector privado, el sector académico, los organismos de cooperación y todos los actores interesados en el desarrollo productivo de la región, en un momento que exige, más que nunca, claridad estratégica, ambición transformadora y acción colectiva.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Resumen ejecutivo

Introducción

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe enfrentan tres trampas del desarrollo que limitan la mejora en el bienestar de su población: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. A estos desafíos se suma el reto del cambio climático y de avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sostenible.

Para salir de la primera trampa, es imperativo redoblar los esfuerzos para promover la transformación productiva de las economías, con el fin de dinamizar la productividad y alcanzar un crecimiento más elevado, sostenido, inclusivo y sostenible. Para ello, es fundamental escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo.

La edición de este año del *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe* incluye cuatro capítulos que abordan los siguientes temas: diagnóstico sobre la productividad en la región y algunas experiencias recientes de políticas de desarrollo productivo; políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI); iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva, y políticas de desarrollo productivo verde e inclusivo.

Los cuatro temas abordados fueron seleccionados por su relevancia estratégica y su complementariedad. La mejora de la productividad constituye el desafío central de dinamización del crecimiento y la transformación productiva; la ciencia, la tecnología y la innovación son motores clave de la transformación productiva; la articulación productiva se refiere a los mecanismos de gobernanza y colaboración entre actores clave para multiplicar los esfuerzos de desarrollo productivo, y la sostenibilidad ambiental y la inclusión social son principios que deben guiar la mejor versión de esta transformación. En conjunto, estos temas configuran una hoja de ruta para avanzar hacia un crecimiento más alto, transformador y sostenido, que además acelere la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

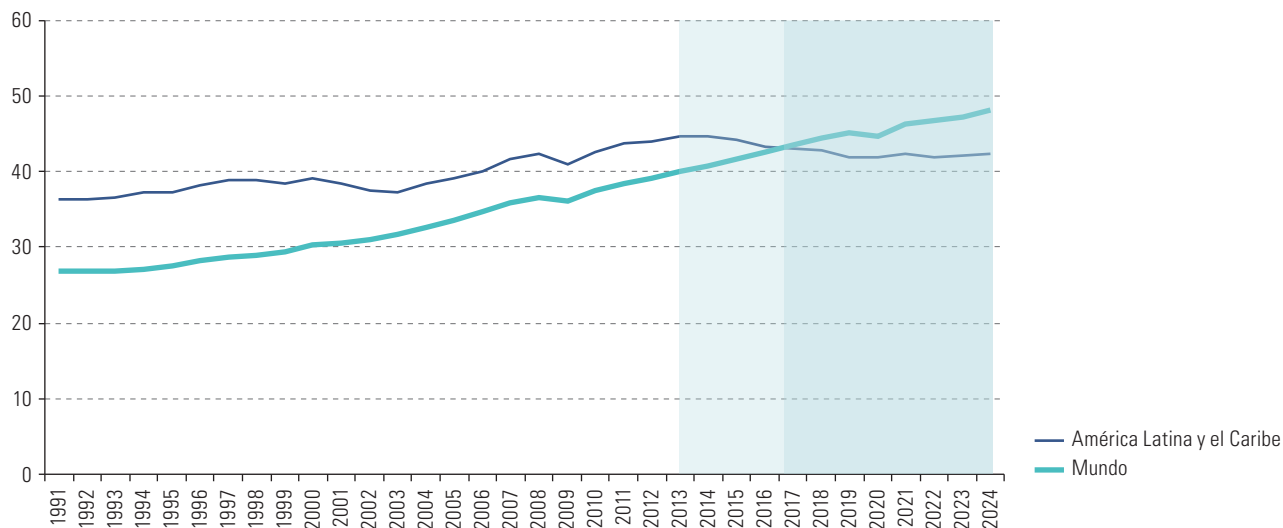
A. Productividad y políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

Dos factores interrelacionados explican en buena medida que la región se encuentre en una trampa de baja capacidad para crecer, a saber: la baja productividad y la inversión insuficiente. De ahí que sea fundamental que los gobiernos y la sociedad en su conjunto sitúen la productividad en el centro de la discusión pública.

Con relación a la evolución de la productividad laboral en América Latina y el Caribe, tras un incremento entre 1990 y 2013, en la última década se ha observado un notorio retroceso (véase el gráfico 1). Este mal desempeño de la región contrasta con el crecimiento de la productividad promedio mundial. El año 2017 marcó un hito en este retroceso relativo, ya que fue el primero en que la región registró una productividad por debajo del promedio mundial, seguida de una tendencia posterior de rezago creciente.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe (29 países)^a y mundo (192 países): productividad laboral por ocupado, 1991-2024
(En miles de dólares constantes de 2021 en paridad de poder adquisitivo (PPA))



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo. (2025). *ILOSTAT*. <https://ilostat.ilo.org/es/>.

^a Los países considerados son: Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Tanto el nivel como los cambios en la productividad dependen de una variedad de factores, los que dan origen a distintas perspectivas de observación de los diferenciales en productividad. El capítulo I muestra y analiza tres de estas perspectivas: la productividad por actividad económica, la productividad por territorio y la productividad por tamaño de empresa.

1. Productividad por actividad económica

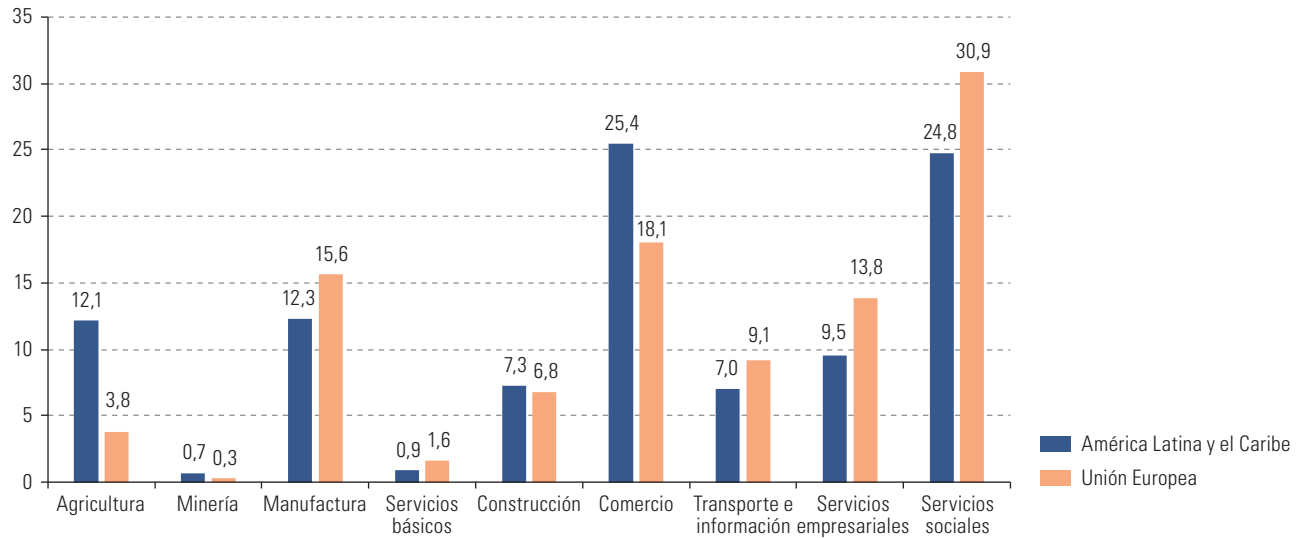
Respecto a la productividad por actividad económica, en 2023 seguía habiendo amplios diferenciales en el nivel de productividad entre sectores, con algunos, como la minería, los servicios básicos y los servicios empresariales, que muestran una productividad relativa alta, y otros, como la agricultura y el comercio, que tienen una productividad baja.

Un segundo elemento, que se suma a la diferencia “intrínseca” de productividad entre sectores, es la alta proporción del empleo que ocupan los sectores de menor productividad. Los sectores de muy alta productividad (minería y servicios básicos) representan una fracción muy reducida del empleo, mientras que las actividades de menor productividad acaparan la gran mayoría del trabajo, y si bien esto es habitual en cualquier economía, la diferencia de América Latina y el Caribe con respecto a economías más desarrolladas es que los sectores de baja productividad ocupan fracciones sustancialmente más altas del total de empleo (véase el gráfico 2).

En una comparación con la Unión Europea, América Latina y el Caribe muestra una productividad laboral relativa de solo el 29,7% (véase el gráfico 3). Esta diferencia se explica en gran medida por la brecha de productividad en casi la totalidad de los sectores de actividad económica (a excepción de la minería y los hidrocarburos).

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (28 países)^a y Unión Europea (27 países)^b: participación del empleo por actividad económica, 2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *CEPALSTAT*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>; Organización Internacional del Trabajo. (2025). *ILOSTAT*. <https://ilostat.ilo.org/es/>; Unión Europea. (2025). *Eurostat*. <https://ec.europa.eu/eurostat>.

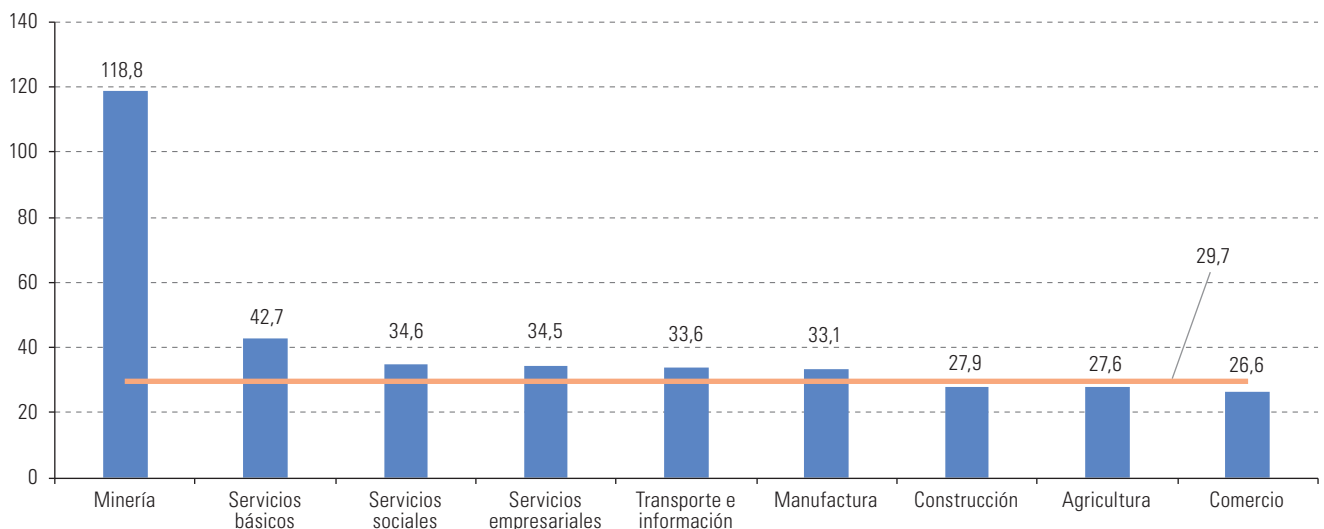
^a Los países considerados son: Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Los países considerados son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

Gráfico 3

América Latina y el Caribe (28 países)^a y Unión Europea (27 países)^b: productividad laboral relativa externa por actividad económica, 2023

(Índice de productividad de Unión Europea = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *CEPALSTAT*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>; Organización Internacional del Trabajo. (2025). *ILOSTAT*. <https://ilostat.ilo.org/es/>; Unión Europea. (2025). *Eurostat*. <https://ec.europa.eu/eurostat>.

Nota: La productividad laboral relativa externa mide la productividad laboral de América Latina y el Caribe como proporción de la productividad laboral de una región externa de comparación, en este caso, la Unión Europea.

^a Los países considerados son: Argentina, Bahamas (Las), Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago y Uruguay.

^b Los países considerados son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

2. Productividad por territorio subnacional

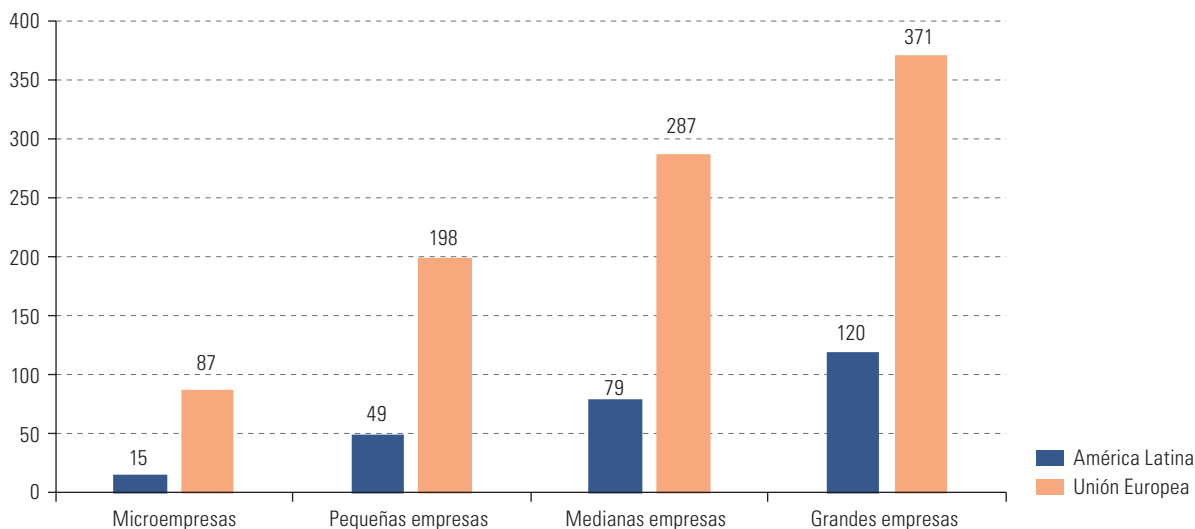
El desempeño de la última década en términos de productividad territorial muestra que, en la mayoría de los 172 territorios de los que se dispone de series de tiempo comparables de productividad laboral, la dirección del cambio ha sido negativa. Las reducciones más significativas y notables de productividad se dan en los territorios que partieron la década anterior con mayores niveles de productividad. En muchos de estos territorios la producción de minerales e hidrocarburos ha tenido una fuerte presencia, por tanto, una hipótesis probable para explicar tal reducción es que la caída en el precio internacional de las materias primas observada en la última década ha tenido un impacto mayor en estos territorios que en el resto.

En línea con lo anterior, la caída generalizada de la productividad laboral en América Latina y el Caribe en la última década tiene un correlato con la caída mayoritaria de la productividad en los territorios subnacionales. Esta caída mayoritaria de la productividad coexiste con el fenómeno de convergencia territorial de la productividad, lo que significa que los territorios de mayor y menor productividad se acercan en términos de productividad laboral, y que la desigualdad entre territorios en ambas variables se ha reducido en la última década. El hecho de que esta convergencia esté acompañada de una variación negativa mayoritaria de la productividad hace que pueda hablarse de un proceso de “convergencia regresiva”.

3. Productividad por tamaño de empresa

La tercera perspectiva que estudia el capítulo I son los diferenciales de productividad laboral por tamaño de empresa. Al respecto, América Latina presenta dos características que la diferencian de regiones más desarrolladas. La primera es la baja productividad laboral observada en empresas de todos los tamaños si se compara con la de sus homólogas de la Unión Europea, y la segunda es que el rezago productivo es mucho más notorio en empresas de menor tamaño, en especial en las microempresas (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
América Latina (4 países)^a y Unión Europea (27 países)^b: productividad laboral por tamaño de empresa, 2023
(En miles de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos oficiales de los países y Unión Europea. (2025). Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat>.

Nota: La productividad laboral se define como valor de las ventas por ocupado.

^a Los países considerados son: Argentina, Brasil, Chile y México.

^b Los países considerados son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

Al considerar un período de diez años, la productividad general no solo ha disminuido, como se ha señalado ya, sino que además ha aumentado la distancia entre empresas grandes y de menor tamaño nacionales, lo que representa un perjuicio para la integración del sistema productivo. Esto plantea la necesidad de considerar las formas de incentivar los encadenamientos productivos entre empresas de distinto tamaño, para lo cual las iniciativas clúster y otro tipo de iniciativas de articulación productiva son un vehículo muy potente (véase el capítulo III), así como de mejorar la productividad a través de esfuerzos de extensionismo tecnológico en las empresas de menor productividad.

4. Las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

En la segunda parte del capítulo I se identifican casos de países que vienen trabajando en estrategias de desarrollo productivo enmarcadas en planes de desarrollo nacional. Un primer objetivo consiste en identificar hasta qué punto la región ha hecho uso de estrategias y políticas de desarrollo productivo y hasta qué punto ha presentado propuestas de estrategias o políticas articuladas y con un formato estructurado, en comparación con el uso de programas e instrumentos de facto, sin una estrategia o política que los organice y estructure. Un segundo objetivo es analizar si, dentro de esos planes, se incluyen algunos elementos que pueden contribuir a su desempeño exitoso, por ejemplo, si: i) existe una priorización productiva, ii) están especificados los recursos disponibles para el plan, iii) existen mecanismos de gobernanza multiactor y multinivel, incluida la participación de actores subnacionales, y iv) se contemplan mecanismos de evaluación y ajuste¹.

Con respecto al primer objetivo, se identificaron cinco países de la región donde están vigentes estrategias estructuradas de políticas de desarrollo productivo: el plan Nueva Industria Brasil (NIB) del Brasil, el programa Desarrollo Productivo Sostenible de Chile, la Política Nacional de Reindustrialización de Colombia, el Plan México de México y la Política Nacional de Desarrollo Industrial del Perú.

Un breve análisis de los documentos que respaldan estas cinco políticas de desarrollo productivo permite constatar que algunos países de América Latina y el Caribe están promoviendo estrategias de muy alto perfil político dirigidas a la transformación productiva de sus matrices de producción, mediante la promoción del crecimiento que tiene en cuenta la sostenibilidad ambiental y las mejoras sociales. Esto se hace de forma explícita, en ocasiones con claras vocaciones sectoriales, con lo cual se avanza hacia una región que aboga por este tipo de políticas y entiende que el Estado tiene una función en el crecimiento económico y en la dinamización de la economía bajo una visión moderna de trabajo conjunto con el sector empresarial y otros actores clave en favor del desarrollo productivo. Se ha constatado, además, que estos esfuerzos incorporan varios aspectos positivos de estas políticas que viene sugiriendo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (véase el cuadro 1).

¹ Este análisis no constituye una evaluación de estas políticas, ya que, para poder identificar el impacto, es necesario esperar un tiempo prudencial desde la implementación de las medidas, considerando que los efectos de las políticas de desarrollo productivo pueden darse en el mediano y largo plazo. Asimismo, para esta identificación de impactos es preciso acceder a información empresarial que, en la mayoría de las ocasiones, requiere estudios específicos por país o tipo de política, lo que excede el alcance y los objetivos de este capítulo.

Cuadro 1

Identificación de las variables analizadas en los documentos de política nacionales

País	Plan de desarrollo productivo	Priorización de sectores	Recursos definidos a priori	Liderazgo al más alto nivel presidencial	Construcción colectiva	Territorialización	Utiliza iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva	Mecanismos de evaluación y seguimiento
Brasil	Plan Nueva Industria Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	Programa Desarrollo Productivo Sostenible	✓	✓		✓	✓	✓	
Colombia	Política Nacional de Reindustrialización	✓			✓	✓		✓
México	Plan México	✓		✓	✓	✓		
Perú	Política Nacional de Desarrollo Industrial	✓			✓	✓		✓

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial de los países.

Asimismo, al pensar en el modo de mejorar las políticas de desarrollo productivo de la región, es preciso destacar varios elementos que acompañan las recomendaciones que se van a presentar en los restantes capítulos de esta publicación. Se debe tener presente que son recomendaciones generales, y su relevancia y aplicabilidad dependerán de las condiciones específicas de los distintos países o territorios, las relacionadas tanto con el grado de sofisticación de los aparatos productivos como con las capacidades institucionales.

Por una parte, es preciso fortalecer la articulación de actores y esfuerzos en los distintos niveles de gobierno a través de mecanismos de gobernanza, y potenciar el compromiso de todos los actores, en particular del sector privado, frente a las políticas de desarrollo productivo; por otra, es indispensable fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones encargadas de las políticas de desarrollo productivo y garantizar la continuidad. Las políticas de desarrollo productivo deben constituirse en política de Estado y, como tales, no estar sujetas a los vaivenes asociados con los ciclos políticos. Finalmente, es fundamental profundizar la territorialización de estas políticas y crear y fortalecer iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva para que funcionen como motor de la implementación de las políticas de desarrollo productivo por parte de los organismos nacionales y subnacionales en los territorios.

Para que los países de América Latina y el Caribe puedan transformar sus economías y así superar la trampa de baja capacidad para crecer, será necesario escalar y mejorar los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, con el objetivo de incrementar la productividad y los ingresos, y, de ese modo, mejorar el bienestar de la población.

B. Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo productivo

La transformación productiva mencionada en el capítulo I requiere de políticas públicas deliberadas y coordinadas —en alianza con el sector privado y otros actores clave— en las que la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) desempeñen un papel central. En un contexto de escaso espacio fiscal, aumentar los recursos para las políticas de CTI puede resultar inviable o difícil de implementar, por lo que es necesario ir más allá y revisar la forma en que se diseñan, ejecutan y evalúan dichas políticas.

La hipótesis de base que guía el capítulo II es que el impacto de las políticas no depende exclusivamente del volumen de recursos asignados, sino también de la calidad de las estrategias, el diseño institucional, las capacidades de las entidades que intervienen y la coherencia entre instrumentos y objetivos.

El análisis presentado, basado en una metodología que combina el examen de información pública, con estudios específicos, encuestas, entrevistas a actores clave y procesamiento de bases de datos especializadas, identifica patrones regionales y desafíos persistentes en las políticas de CTI, al tiempo que propone recomendaciones específicas diferenciadas según el nivel de madurez de las políticas, organizadas en seis frentes: estrategias, espacios de coordinación, capacidades institucionales, instrumentos, financiamiento y cooperación.

Se destacan tres aportes metodológicos en este capítulo: el uso de información presupuestaria para caracterizar a las instituciones centrales en la política de CTI; la elaboración de herramientas para evaluar las capacidades TOPP, y el desarrollo de categorías de madurez de la política de CTI de los países.

1. Estrategias nacionales

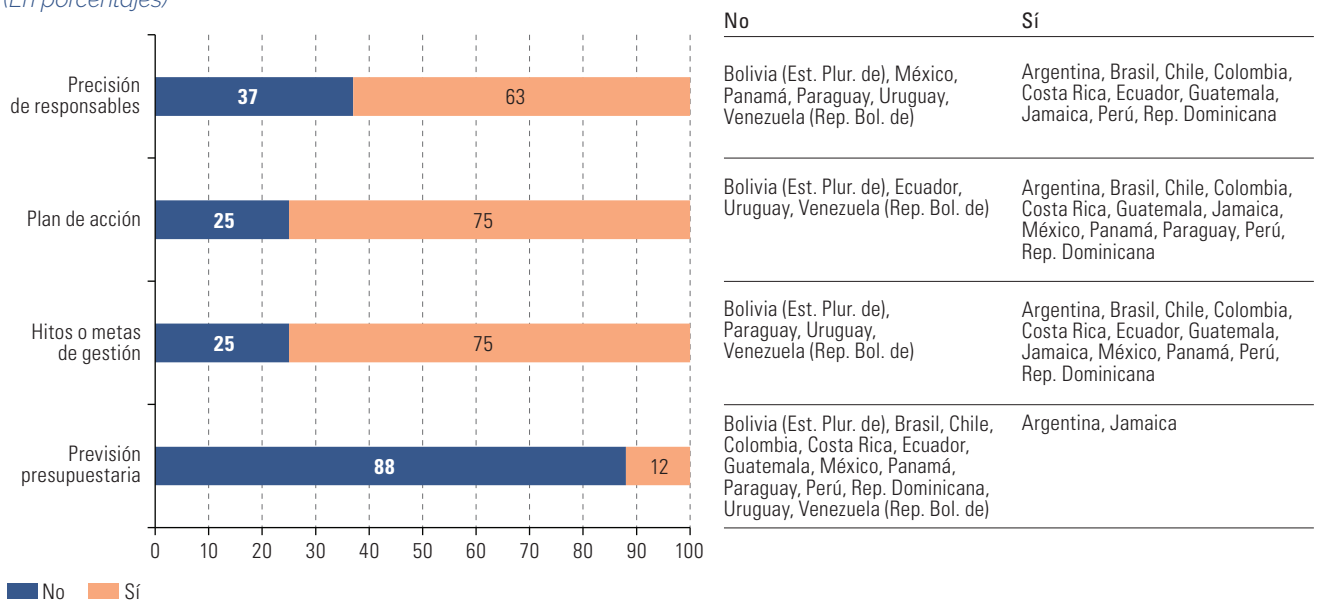
Las estrategias y planes nacionales de CTI bien formulados permiten definir una visión a largo plazo, establecer prioridades, coordinar actores y dirigir recursos a objetivos relevantes. Si cuentan con respaldo político y se elaboran de forma participativa, se convierten en herramientas efectivas para alinear acciones públicas y privadas.

En la región, se identificaron solo 16 países con documentos formales, con el nombre de planes, estrategias o políticas de CTI. Su análisis revela, además de una gran heterogeneidad, buenas prácticas en la formulación y focalización de prioridades, principalmente sectoriales. Sin embargo, persisten los desafíos, ya que tienden a ser ejercicios declarativos, sin especificar responsables, presupuestos o trazabilidad de los avances, lo que limita la viabilidad de las acciones (véanse los gráficos 5 y 6).

Gráfico 5

América Latina y el Caribe (16 países): prácticas de implementación en políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) seleccionadas

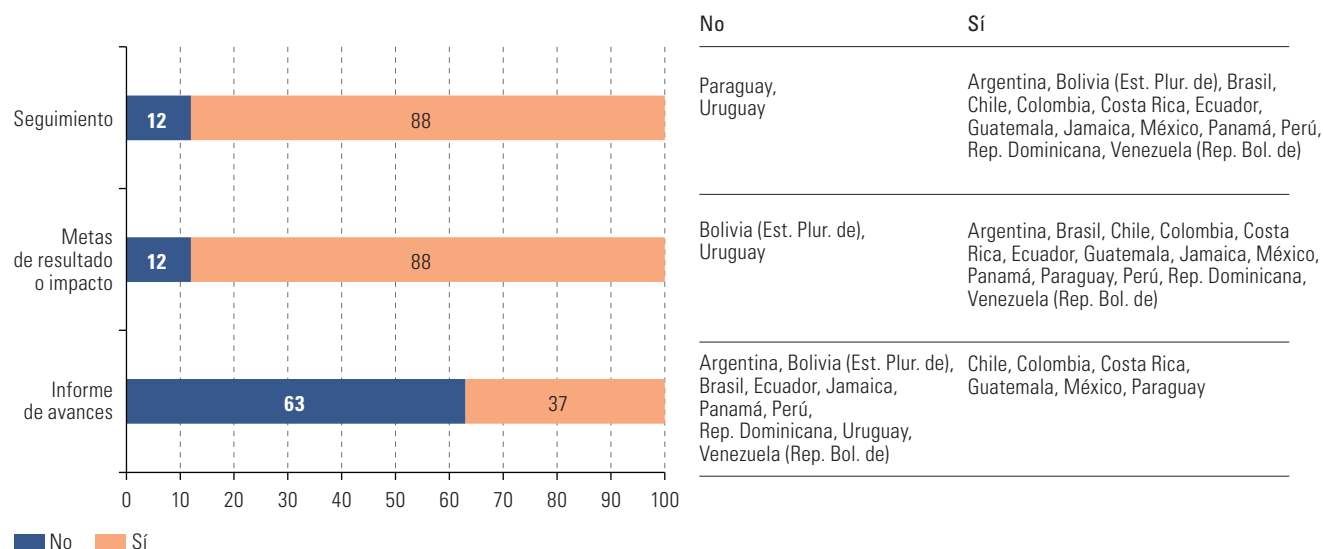
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial y estudios nacionales.

Gráfico 6

América Latina y el Caribe (16 países): prácticas de seguimiento y evaluación en políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) seleccionadas
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial y estudios nacionales.

Además, las estrategias analizadas muestran limitaciones en su articulación con otros temas de interés o agendas estratégicas, ya que solo el 44% establece vínculos explícitos con otras políticas públicas, como estrategias o políticas de desarrollo productivo u otras agendas sectoriales.

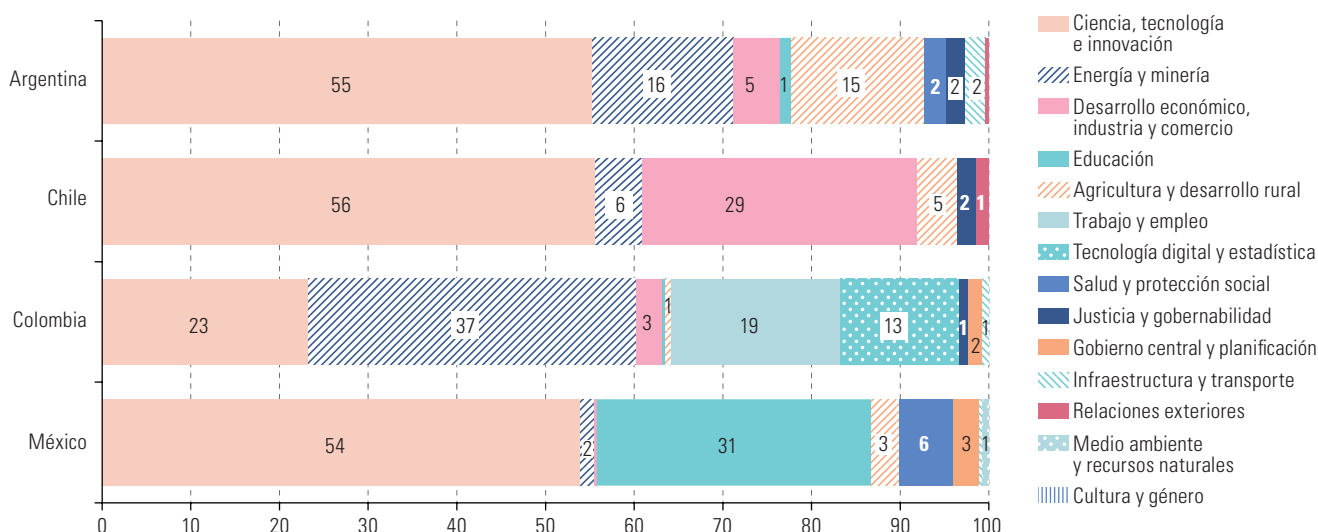
2. Institucionalidad

La CTI es una función transversal a múltiples ministerios y organismos gubernamentales, lo que complejiza su coordinación y articulación. El análisis presupuestario de entidades con funciones de política en estos temas en la Argentina, Chile, Colombia y México muestra que las entidades del sector ministerial de CTI no concentran más del 56% del presupuesto gubernamental en la materia, y en algunos casos, no son el principal ejecutor (véase el gráfico 7). Entre tres y cuatro entidades concentran más del 85% del presupuesto destinado a estas políticas, y sectores como educación, salud, agricultura y TIC tienen un papel relevante en la ejecución.

Existen espacios formales de coordinación en el área de CTI, pero con limitada capacidad de incidencia. En 20 países funcionan instancias especializadas y en 13, principalmente del Caribe, la coordinación recae en entidades rectoras mediante interacciones bilaterales. Estos espacios pueden ser asesores o coordinadores con participación mixta, o exclusivamente públicos. Entre 11 casos analizados, el 55% tiene más de 20 miembros, el 46% depende directamente de la respectiva Presidencia y solo el 18% tiene una partida presupuestal propia. Ninguno tiene incidencia explícita sobre presupuestos o fondos, y salvo en el Brasil, no se publican actas, lo que limita la transparencia y la rendición de cuentas.

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (4 países): distribución del presupuesto destinado a políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), por área ministerial, 2024 o último año disponible
(En porcentajes del gasto total en CTI)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Dirección de Presupuestos de Chile, Cámara de Diputados de México, Departamento Nacional de Planeación de Colombia, información oficial y estudios nacionales; Britto, F. (2025). *Sistema de ciencia, tecnología e innovación e innovación productiva de la República Argentina. Análisis del nivel nacional y las jurisdicciones subnacionales de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires* [Manuscrito inédito]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Balbontín, R., Roeschmann, J. A. y Zahler, A. (2018). Ciencia, tecnología e innovación en Chile: un análisis presupuestario. *Serie de Estudios de Finanzas Públicas*. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda; Dirección de Presupuestos. (2024). *Ley de Presupuestos del Sector Público: año 2024 (Ley N° 21.640 publicada en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 2023)*. Ministerio de Hacienda. https://www.dipres.gob.cl/597/articulos-330063_doc_pdf.pdf; Cámara de Diputados. (2024). *Presupuesto Público Federal para la función ciencia, tecnología e Innovación, 2023-2024 (SAE-ASS-11-24)*. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ASS-11-24.pdf>.

Nota: Aunque la metodología de cuantificación difiere de un país a otro, los resultados se presentan de forma comparable con el fin de ilustrar la transversalidad de la política de CTI en el ámbito gubernamental. Las cifras no incluyen créditos financieros ni incentivos tributarios. Para la Argentina, Britto (2025) utiliza datos de 2023 de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Economía; para Chile, se extiende la metodología de Balbontín et al. (2018) usando el presupuesto del gobierno central (Dirección de Presupuestos, 2024); para Colombia, se analiza el componente de inversión del Presupuesto General de la Nación 2022, usando el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (<https://spi.dnp.gov.co/>), y para México se utiliza la información del presupuesto federal de la función de CTI (Cámara de Diputados, 2024).

Considerando solo la institucionalidad central en materia de política de CTI, en la que se incluyen tanto a las entidades rectoras que coordinan las políticas como a las principales entidades encargadas de administrar instrumentos de política, se observa una gran diversidad de arreglos institucionales, que, para efectos de simplificación, se clasificaron en cuatro categorías (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

América Latina y el Caribe (33 países): clasificación de países por entidades rectoras y administradoras de la política de ciencia, tecnología e innovación (CTI), 2025

Entidad rectora		Sí	Tiene además una o más entidades administradoras de instrumentos
Dedicada solo a CTI	Compartida con otros temas o agendas		
Grupo A 7 países (21%) Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Perú, Venezuela (República Bolivariana de)	Grupo C 7 países (21%) Barbados, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Trinidad y Tabago, Uruguay	Sí	Tiene además una o más entidades administradoras de instrumentos
Grupo B 4 países (12%) Guatemala, México, Panamá, Paraguay	Grupo D 15 países (46%) Antigua y Barbuda, Bahamas (Las), Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guyana, Haití, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información oficial y estudios nacionales.

Nota: Esta clasificación considera exclusivamente entidades públicas con mandato explícito de administrar instrumentos de política de CTI (como agencias de innovación, fondos, consejos o institutos especializados). No se incluyen universidades, centros de investigación ni otras instituciones que realizan actividades de CTI, pero no cumplen funciones de administración de instrumentos de política.

Asimismo, se observan perfiles diferenciados en la asignación presupuestaria para CTI: en 22 entidades de 12 países, las rectoras suelen diversificar sus recursos para la política entre distintas actividades (investigación y desarrollo (I+D), formación de capital humano, innovación), mientras que las administradoras concentran el gasto en una sola actividad, lo que refleja diferentes decisiones de política, trayectorias institucionales y capacidades instaladas.

El análisis de la asignación presupuestaria de entidades responsables de la política de CTI muestra un estancamiento o contracción del financiamiento en términos relativos. Entre 2010 y 2024, la mayoría de las entidades centrales en siete países seleccionados mantuvo asignaciones presupuestarias por debajo del 0,5% del total del presupuesto público nacional, con tendencias planas o descendentes.

Las diferencias de estrategias, espacios de coordinación y presupuestos pueden responder a brechas en las capacidades TOPP. Entrevistas a ocho entidades centrales en CTI de seis países permitieron hacer un primer ejercicio de caracterización. En lo técnico, destacan fortalezas en planificación y focalización, pero limitaciones en evaluación y segmentación de usuarios. En lo operativo, persisten desafíos en aprovechamiento de datos y participación ciudadana poco vinculante. En lo político, pese a una participación en procesos legislativos y articulación con actores, los mecanismos pueden ser inestables y dependientes de coyunturas. Finalmente, las capacidades prospectivas permanecen poco institucionalizadas, con ejercicios aislados o tercerizados.

3. Instrumentos

El análisis de bases de datos internacionales indica que en América Latina y el Caribe hay una marcada heterogeneidad entre los países con respecto a instrumentos de política en CTI. Mientras la Argentina y el Brasil registran más de 100 instrumentos, 12 países tienen menos de 10. Además, la mayoría de los instrumentos opera con una escala limitada en comparación con otras regiones, lo que sugiere baja capacidad financiera y fragmentación de esfuerzos, y menor integración entre instrumentos.

En cuanto a formas de apoyo, prevalecen los aportes no reembolsables para investigación, desarrollo e innovación, junto con becas de estudio para capital humano avanzado, otorgados generalmente mediante convocatorias. Aunque algunas instituciones ofrecen instrumentos financieros o servicios de apoyo, el uso de incentivos tributarios, créditos y garantías o compra pública innovadora sigue siendo limitado.

El diseño y la operatividad de los instrumentos también restringen su impacto. Predomina el financiamiento de actividades de investigación y desarrollo, en detrimento de la innovación empresarial, con resultados poco vinculados a prioridades productivas. Las entidades administradoras tienden a circunscribirse a evaluar proyectos y al seguimiento administrativo. Se observa una atomización de fondos concursables con bajos recursos y horizontes de corto plazo, principalmente orientados por la demanda de los beneficiarios, que impide consolidar capacidades críticas y resulta insuficiente para generar transformaciones significativas.

Finalmente, en cuanto a la innovación empresarial, predominan fondos competitivos que cofinancian proyectos con recursos no reembolsables y programas de asistencia técnica. Sin embargo, persiste la tendencia a convocatorias amplias y horizontales, sin orientaciones sectoriales explícitas, lo que reduce la capacidad de los instrumentos para impulsar la transformación productiva. Al menos nueve países de la región han incorporado incentivos tributarios para investigación y desarrollo, pero su aplicación es inapiente tanto en cobertura como en impacto.

4. Reflexiones y propuestas

La región requiere una nueva mirada que permita posicionar la CTI como herramienta estratégica para enfrentar problemas urgentes, especialmente el de una productividad estancada. Para ello, se formulan seis propuestas generales, que en el capítulo II se detallan en 68 recomendaciones específicas diferenciadas por nivel de madurez (incipiente, intermedio, avanzado) en las políticas de CTI en los países.

a) Alinear la política de ciencia, tecnología e innovación con las políticas de desarrollo productivo

Las políticas de CTI deben ser centrales para resolver problemas estructurales, en particular el impulso de la transformación productiva, alineándose con las de desarrollo productivo y priorizando sectores impulsores. El aumento de recursos no debe quedarse en narrativas genéricas sobre las bondades de CTI, sino enmarcarse en agendas que fortalezcan el crecimiento económico, la recaudación tributaria y la inversión pública, con metas ambiciosas y tangibles. Una estrategia nacional de innovación, liderada al más alto nivel, con visión de largo plazo, amplia participación y comunicación efectiva permite alinear recursos, acciones e incentivos. Las estrategias deben reforzarse con rutas de implementación, con indicadores de gestión e impacto, presupuestos multianuales y sistemas de seguimiento y evaluación.

b) Fortalecer la coordinación y la gobernanza multiactor

En la región existen múltiples actores con agendas dispares y espacios de coordinación con debilidades. Son precisas acciones como fortalecer instancias interministeriales que integren CTI en las estrategias de desarrollo nacional, y, en particular, en las políticas de desarrollo productivo; institucionalizar espacios de diálogos con participación plural (sector privado, sector académico y sociedad civil), y ajustar marcos normativos e incentivos para promover la colaboración. Avanzar hacia una gobernanza robusta implica dotar a los órganos de coordinación de autonomía, marcos de gestión y capacidad de incidencia. Especial relevancia tiene articular sector académico y sector productivo, así como examinar los incentivos para alinear esfuerzos con las prioridades de desarrollo productivo.

c) Fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP)

Las entidades rectoras y administradoras de CTI deben reflexionar sobre sus capacidades TOPP para identificar oportunidades de mejora en su gestión. Un eje central es sistematizar aprendizajes y gestionar conocimiento en entornos con rotación de personal y vulnerabilidad frente a ciclos políticos. Asimismo, deben incorporar buenas prácticas organizacionales: cultura de evaluación, uso estratégico de datos, procesos estandarizados, relacionamiento con actores clave y valoración del talento humano. Para ello, resulta clave diagnosticar y medir brechas, definir metas y establecer rutas de acción claras según su nivel de madurez, consolidando un sistema de mejora continua en sus capacidades.

d) Diversificar y escalar instrumentos

La región debe avanzar hacia sistemas de apoyos e incentivos más diversos, que complementen las subvenciones concursables tradicionales con otros instrumentos como créditos, garantías, extensionismo tecnológico o compras públicas de innovación, entre otros. La combinación de instrumentos debe responder a distintos niveles de madurez tecnológica y a la diversidad de actores del ecosistema. Es fundamental evaluar los instrumentos, y así escalar los eficientes y ajustar o descartar los ineficientes, para usar estratégicamente los recursos públicos. La escala debe ser adecuada: ni tan reducida como para resultar irrelevante, ni tan amplia como para comprometer la viabilidad fiscal.

e) Incrementar el financiamiento de las iniciativas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), y mejorar su direccionamiento y calidad

Sigue siendo imprescindible aumentar la inversión pública en ciencia, tecnología e innovación para movilizar esfuerzos privados y de otros actores del ecosistema. Este esfuerzo debe acompañarse de información precisa sobre los resultados del uso de los recursos públicos. El incremento debe ser gradual, sostenido y con retornos claros. También es crucial elevar la calidad del gasto, priorizando acciones alineadas con las políticas de desarrollo productivo, evitando fragmentación de esfuerzos y tomando decisiones con base empírica y adaptadas a cada contexto. No hay estrategia efectiva sin priorización, y no hay priorización sin renuncias, entendidas como descartar opciones menos relevantes para concentrar recursos en las más estratégicas.

f) Aprovechar oportunidades de cooperación regional y extrarregional

La coordinación regional en CTI es clave para aportar escala, reducir costos, compartir riesgos y generar capacidades conjuntas que ningún país podría alcanzar por sí solo. Esto debe complementarse con la conexión a fuentes globales de conocimiento, la utilización estratégica de la diáspora, el aprovechamiento de políticas industriales de otras partes del mundo y el fortalecimiento de la diplomacia científica.

La Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, órgano subsidiario de la CEPAL y espacio permanente de diálogo político y técnico, busca mejorar las políticas de CTI y su articulación con las de desarrollo productivo. Este espacio es clave para la alineación de esfuerzos y lograr que la CTI se convierta en un motor de transformación productiva para América Latina y el Caribe.

C. Iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva para el desarrollo productivo de América Latina y el Caribe

La importancia que la CEPAL otorga a las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva (IAP) se basa en su nueva visión de las políticas de desarrollo productivo que entiende estas políticas, principalmente, como esfuerzos colaborativos entre múltiples actores de los sectores público, privado, académico y de la sociedad

civil dirigidos al trabajo conjunto en agendas estratégicas con visión de futuro que propicien una transformación productiva de las economías en favor de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Desde esta perspectiva, las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva son una forma concreta de dar vida a distintas modalidades de gobernanza colaborativa multiactor y multinivel que contribuyen a legitimar las decisiones de priorización sectorial y territorial, movilizar recursos humanos y materiales de distintos territorios y aplicar los principios de la gobernanza experimentalista.

1. Qué se entiende por iniciativas de articulación productiva (IAP)

El concepto de IAP, que la CEPAL utiliza para referirse a distintas modalidades de colaboración estratégica entre empresas e instituciones para el desarrollo productivo, muestra tres características: i) se orientan hacia objetivos y metas de mejora de la competitividad y la productividad y, en general, de transformación productiva; ii) siguen un enfoque estratégico, lo que implica la alineación de esfuerzos en torno a la consecución de objetivos clave, además de un compromiso de mediano y largo plazo de los participantes, y iii) se sustentan en la creación y el funcionamiento de mecanismos de gobernanza participativa.

En la definición amplia de este concepto caben distintas modalidades de articulación productiva, entre las cuales la CEPAL ha clasificado los cinco tipos siguientes: iniciativas clúster, iniciativas de promoción de cadenas productivas, iniciativas productivas locales, iniciativas de redes de empresas e iniciativas para el desarrollo de relaciones de proveeduría.

2. El fortalecimiento de las iniciativas de articulación productiva (IAP) de la región: la estrategia de la CEPAL

Dada la contribución potencial de las IAP al desarrollo productivo de América Latina y el Caribe, la CEPAL ha puesto en marcha una estrategia para brindarles apoyo que se concreta en la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva.

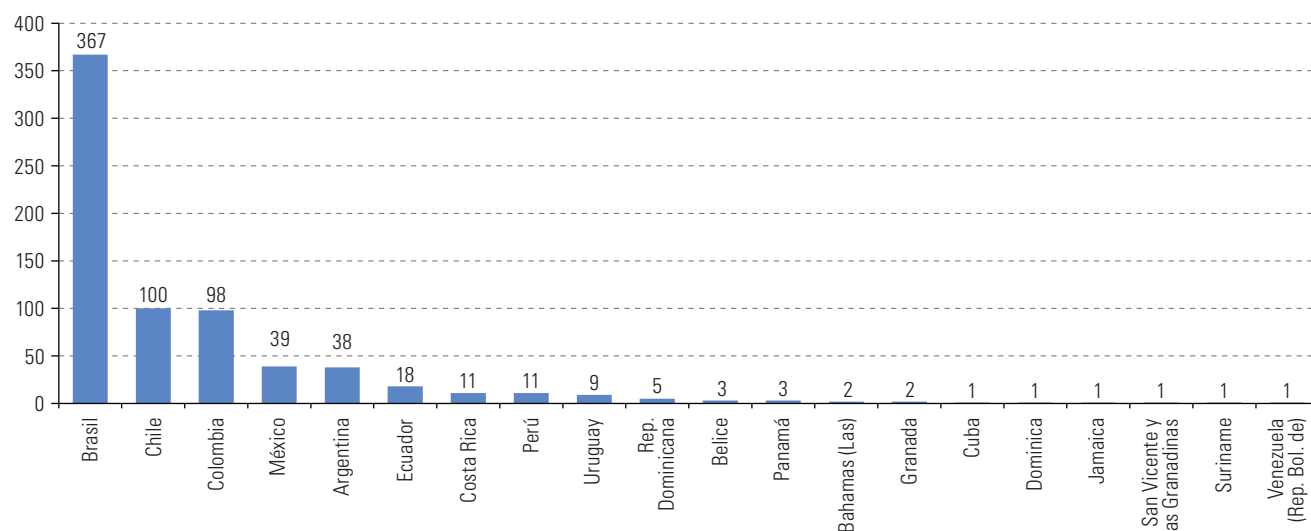
Dicha Plataforma, además de georreferenciar y visibilizar más de 400 IAP de la región, opera como herramienta de apoyo que promueve la difusión sistemática de información y conocimientos, la implementación de actividades de formación, la interacción entre IAP, la formulación de proyectos conjuntos y la provisión de asistencia técnica.

3. Las iniciativas de articulación productiva (IAP) en América Latina y el Caribe

En la región no existen bases de datos que recojan sistemáticamente la información sobre las IAP que operan en los diferentes países. La base elaborada por la CEPAL, que se compone de 712 IAP (algo más de 400 iniciativas mapeadas en la Plataforma y más de 310 identificadas en la investigación ad hoc en el Brasil, México y los países del Caribe), es una de las fuentes de información principales y más completas sobre IAP que existen para 20 países de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 8).

Gráfico 8

América Latina y el Caribe (20 países): iniciativas de articulación productiva (IAP) por país, 2023-2025

(En número)**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La información presentada en el capítulo III permite describir algunas de las características principales de las IAP de la región, como su distribución sectorial, su foco estratégico y la modalidad de financiamiento adoptada.

4. Políticas y programas que impulsan las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva (IAP)

El capítulo III analiza las políticas de IAP, es decir, todos aquellos esfuerzos realizados por instituciones públicas o privadas orientados a potenciar la acción mancomunada y la gobernanza participativa de conjuntos de empresas e instituciones que operan en sectores relacionados y cuyo objetivo común es la mejora de su desempeño productivo.

Además de proponer una distinción entre políticas de apoyo directo e indirecto a las IAP, el capítulo III enfatiza que el escenario ideal sería uno en el cual las IAP sean adoptadas como punta de lanza para desarrollar los esfuerzos verticales sobre las prioridades productivas establecidas en las políticas de desarrollo productivo de un país o territorio.

Si bien hay algunas experiencias que se acercan a este modelo ideal, en muchos casos las políticas de IAP no guardan relación con estas prioridades productivas. Por ejemplo, se definen apuestas sectoriales desde el nivel nacional, pero no se promueve el desarrollo de iniciativas clúster en los territorios sobre estas apuestas. Peor aún, hay casos en los que los países no aprovechan las IAP existentes en sectores que se han definido como prioritarios para focalizar recursos y esfuerzos que permitan mejorar su productividad.

A través de entrevistas y el examen de la información disponible en las páginas electrónicas de las entidades que promueven IAP, se recopilaron datos y se profundizó en el análisis de 29 políticas de IAP pertenecientes a diez países y una subregión el Caribe).

Algunos de estos programas son ofrecidos por instituciones de orden nacional, como en Chile, Colombia (Colombia Productiva y Confecámaras), Costa Rica, el Ecuador, el Perú y el Uruguay; en otros corresponden a instituciones de entidades territoriales intermedias y locales, como en la Argentina, el Brasil, Colombia (desde las cámaras de comercio) y México, y en el Caribe se encuentran programas ad hoc de carácter multinacional.

Las fechas de inicio de las políticas de IAP, que en 8 de los 11 países analizados es posterior a 2020, muestran un renacimiento del interés por promover estos esfuerzos en la región.

Además, se analizan las políticas de IAP directas de acuerdo con el modo en que seleccionan a sus iniciativas beneficiarias, apoyan la elaboración de los planes estratégicos y otorgan recursos no reembolsables y otros servicios. Este análisis arroja una amplia variedad de mecanismos y modelos que varían entre países, e incluso entre niveles de gobierno en un mismo país, lo que hace de este tipo de política un mecanismo adaptable a las capacidades institucionales, estructuras productivas y disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros de las entidades promotoras.

5. Evaluación y resultados de las políticas de iniciativas de articulación productiva (IAP)

Los resultados, tanto a nivel internacional como de América Latina y el Caribe, sugieren que las IAP, especialmente las iniciativas clúster, pueden ser un instrumento efectivo para impulsar transformaciones productivas significativas en las economías de territorios pertinentes mediante la convergencia de los esfuerzos de los distintos actores económicos hacia objetivos compartidos y la mejora de las políticas de desarrollo productivo.

No obstante, ha habido pocos esfuerzos de evaluación de las políticas de IAP, especialmente evaluaciones del impacto, debido principalmente a la complejidad conceptual y metodológica inherente a la medición de los efectos de estas iniciativas y de los programas que las impulsan.

De manera sintética, en el capítulo III se analizan cuatro de las dificultades metodológicas que se enfrentan al evaluar los efectos de las políticas de IAP: a) definir quién evalúa y con qué propósito; b) identificar qué impactos evaluar y qué variables considerar para medirlos; c) establecer la causalidad, y d) la limitada disponibilidad de datos.

En lo que respecta a América Latina, el capítulo señala que el número limitado de evaluaciones de políticas e iniciativas, en comparación con las políticas e IAP existentes, muestra que estos procesos se encuentran en estado muy incipiente en la región. En la investigación realizada para este capítulo, se mapearon 16 ejercicios de análisis de los efectos de las políticas de IAP realizados entre 2011 y 2025 para seis países.

En cinco casos, los análisis se centran en evaluar los impactos de las IAP en las empresas participantes y beneficiarias directas. En los casos restantes, no se hacen análisis de causalidad, sino que se combinan métodos cualitativos y cuantitativos que apuntan a analizar los resultados alcanzados por las políticas de IAP y sus iniciativas, o a evaluar sus características operativas.

Es de notar que las experiencias de medición en América Latina de los últimos años se han enfocado principalmente en el seguimiento, que es una metodología que facilita la repetición y comparación en el tiempo.

Por último, se sintetiza la información relativa a los efectos de las políticas de IAP en algunos países de América Latina y el Caribe, a partir de los resultados de las evaluaciones, señalándose los efectos de transformación productiva generados por las políticas que impulsaron las aglomeraciones productivas del Brasil, o los clústeres de dispositivos médicos en Costa Rica y aeroespacial en Querétaro (México), entre otros. Este análisis se completa con referencias a experiencias internacionales, como las de Cataluña y el País Vasco, en España, y las de Alemania, Francia y el Canadá, que resultan de especial interés por su calidad de referentes para numerosos países de la región.

6. Lineamientos

Los elementos expuestos en el capítulo III muestran que las IAP pueden ser instrumentos clave para la organización de los esfuerzos en materia de transformación productiva, y que existe amplio margen de mejora en la profundidad y calidad de la implementación de estas iniciativas en el marco de las políticas de desarrollo productivo en la región. Por tanto, el capítulo concluye planteando una serie de lineamientos y recomendaciones que pueden contribuir a escalar y mejorar las políticas de IAP:

- a) Utilizar IAP para trabajar en agendas estratégicas en torno a sectores priorizados de acuerdo con las políticas de desarrollo productivo nacionales y subnacionales.
- b) Incrementar los recursos invertidos.
- c) Garantizar la continuidad de las políticas de IAP.
- d) Enfatizar los estímulos para la innovación propiciando la convergencia entre las políticas de IAP y las políticas de CTI.
- e) Potenciar la colaboración entre IAP.
- f) Fortalecer las capacidades de profesionales.
- g) Fortalecer las instituciones y sus capacidades TOPP.
- h) Potenciar la capacidad de evaluación y promover la adopción de un enfoque de gobernanza experimentalista.
- i) Invertir en comunicación interna y externa.
- j) Explorar la posibilidad de trabajar en agendas regionales sectoriales y temáticas de desarrollo productivo sobre sectores impulsores a partir de las IAP.
- k) Potenciar la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva desarrollada por la CEPAL.

D. Políticas de desarrollo productivo verde e inclusivo en América Latina y el Caribe

En el capítulo IV se analizan las oportunidades presentadas por la acción climática para superar las tres trampas de desarrollo.

Por un lado, se establece el diagnóstico de que la inacción climática profundiza en forma arriesgada las tres trampas del desarrollo. El aumento en la temperatura implica pérdidas del 6,3% del PIB cápita en la región a 2030, agravando la trampa de baja capacidad para crecer. Los impactos desproporcionales del cambio climático en las personas y los sistemas más vulnerables implican una profundización de la trampa

de la alta desigualdad y baja cohesión social. Además, las capacidades estatales de los países de la región se verían aún más presionadas en función de necesidades crecientes de respuestas a desastres climáticos, agravando la trampa de las bajas capacidades institucionales y la gobernanza poco efectiva.

Por otro lado, en el capítulo IV se destaca que la acción climática articulada con políticas de desarrollo productivo verdes e inclusivas —entendidas como un subconjunto de las políticas de desarrollo productivo que viene impulsando la CEPAL— contribuye a las transformaciones indispensables para un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. En efecto, en los últimos años, la política climática pasó a representar un factor impulsor, y no un obstáculo, del crecimiento económico. En América Latina y el Caribe, son necesarios 2,8 billones de dólares en inversiones, en forma acumulativa hasta 2030, para cumplir con compromisos climáticos, que impulsarían el crecimiento económico en el corto plazo. Ahora bien, los beneficios a largo plazo de la descarbonización en términos de productividad, crecimiento y desarrollo solo pueden materializarse por medio de políticas de desarrollo productivo que garanticen que al menos parte de las soluciones sostenibles y bajas en carbono se generen en la región.

En el capítulo IV se examinan políticas de desarrollo productivo nacionales en países seleccionados de la región para ver en qué medida están alineadas con las políticas climáticas, según los compromisos climáticos enmarcados en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) establecidas por los países en el Acuerdo de París. Se consideran en el análisis cuatro países con una CDN posterior a 2020 y una política de desarrollo productivo amplia: Brasil, con su Política Nueva Industria Brasil; Chile, con el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible; Colombia, con la Política de Reindustrialización, y México, con el Plan México. La metodología consistió en analizar los tipos de vínculos entre las políticas de desarrollo productivo y las CDN: explícitos y directos; implícitos e indirectos; sin vínculo; ausente en la CDN y en la política de desarrollo productivo; presente en la política de desarrollo productivo y ausente en la CDN.

Los hallazgos (véase el cuadro 3) apuntan a que, a nivel sectorial, la mayoría de las metas de mitigación se reflejan en las políticas de desarrollo productivo. Sin embargo, a nivel agregado, hay gran potencial para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo productivo con las metas de mitigación, considerando que las metas de mitigación para toda la economía están implícitas o ausentes en la mayoría de las políticas de desarrollo productivo analizadas. La falta de consideración explícita de las metas agregadas de mitigación en las políticas de desarrollo productivo implica que los esfuerzos para promover el desarrollo productivo verde podrían no ser lo suficientemente cuantiosos ni rápidos como para contribuir a los objetivos climáticos nacionales.

En materia de adaptación, los resultados indican que la mayoría de las medidas de adaptación presentes en las CDN no se reflejan en sus políticas de desarrollo productivo. Solo una política de desarrollo productivo (la del Brasil) menciona explícitamente un plan o medida de adaptación, mientras que otra (la de Colombia) contiene una referencia implícita, y la mitad de las políticas de desarrollo productivo de los países (es decir, las de Chile y México) no hacen ninguna referencia a este respecto. Ninguna de las políticas de desarrollo productivo incluye objetivos o medidas sectoriales de adaptación, tampoco opciones, necesidades o prioridades de adaptación. La frágil conexión entre la dimensión de adaptación de las CDN y las políticas de desarrollo productivo puede representar una oportunidad perdida para el desarrollo productivo verde, ya que las tecnologías y soluciones relacionadas con la adaptación son un campo fructífero para el desarrollo que permanece fuera del alcance de las actuales políticas de desarrollo productivo.

Cuadro 3
América Latina
(4 países): mitigación

	Brasil	Chile	Colombia	México
Tipo de meta: absoluta (en comparación con el año de base histórico)				
Tipo de meta: relativa (en comparación con las emisiones o la intensidad de los gases de efecto invernadero habituales)				
Meta para toda la economía en 2030				
Meta para toda la economía en 2050				
Meta de cero emisiones netas para toda la economía				
Metas o medidas sectoriales: energía				
Metas o medidas sectoriales: transporte				
Metas o medidas sectoriales: industria				
Metas o medidas sectoriales: agricultura				
Metas o medidas sectoriales: residuos				
Metas o medidas sectoriales: uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura				
Reducción progresiva del carbón				
Captura y almacenamiento de dióxido de carbono				

- Vínculo directo y explícito con la CDN en la política de desarrollo productivo.
- Vínculo indirecto e implícito con la CDN en la política de desarrollo productivo.
- No hay referencia a la CDN en la política de desarrollo productivo.
- No forma parte de la CDN y no se menciona en la política de desarrollo productivo.
- No forma parte de la CDN, pero se menciona en la política de desarrollo productivo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Con relación a beneficios secundarios y consideraciones de equidad, el análisis muestra que las CDN podrían incorporar aspectos de desarrollo productivo como beneficios secundarios. El análisis también apunta a la necesidad de hacer explícitos los vínculos con aspectos de transición justa y equidad en las CDN y las políticas de desarrollo productivo para promover la inclusión productiva y abordar la trampa de la alta desigualdad.

En el campo de medios de implementación, los hallazgos apuntan a que todas las políticas de desarrollo productivo analizadas hacen referencia a mecanismos e instrumentos para el desarrollo productivo relacionados con el clima, pero en forma heterogénea y sin estar reflejados en las CDN. Las cuatro políticas de desarrollo productivo y CDN abordan la inversión relacionada con el clima y contienen instrumentos regulatorios y de internacionalización relacionados con el clima. La mayoría de las políticas de desarrollo productivo prevé instrumentos relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación, brechas de talento humano y financiamiento para el clima. Por otra parte, los servicios de extensión tecnológica, la transformación digital y los mecanismos e instrumentos de infraestructura no están presentes ni en las CDN ni en las políticas de desarrollo productivo de la mitad de los países analizados.

En cuanto al portafolio de sectores impulsores propuesto por la CEPAL que contribuyen a la mitigación o la adaptación (véase el cuadro 4), todas las políticas de desarrollo productivo y las CDN analizadas incluyen mención explícita a la transición energética, la movilidad sostenible, la economía circular y la bioeconomía. La mayoría también incluye la agricultura y la gestión sostenible del agua. Sin embargo, ninguna de las CDN ni políticas de desarrollo productivo menciona al sector del cuidado, que es relevante en el contexto de la adaptación y la resiliencia, en línea con el hallazgo de que las políticas de desarrollo productivo todavía no incorporaron suficientemente el tema de la adaptación. Ninguna CDN analizada se refiere a la manufactura avanzada (que es importante para las plantas de producción de la economía circular, por ejemplo) o a servicios modernos o habilitados por las TIC (que son importantes para la descarbonización o los servicios empleados en la agricultura de precisión, incluido el pronóstico meteorológico avanzado), pero estos están presentes en una o dos políticas de desarrollo productivo.

	Brasil	Chile	Colombia	México
Fabricación avanzada relacionada con la mitigación del cambio climático, la adaptación o la sostenibilidad				
Exportaciones de servicios modernos o habilitados por las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) relacionados con la mitigación del cambio climático, la adaptación o la sostenibilidad				
Servicios de cuidados relacionados con la mitigación del cambio climático, la adaptación o la sostenibilidad				
Transición energética				
Movilidad sostenible				
Economía circular				
Bioeconomía				
Agricultura				
Gestión sostenible del agua				
Turismo sostenible				

- Vínculo directo y explícito con la CDN en la política de desarrollo productivo.
- Vínculo indirecto e implícito con la CDN en la política de desarrollo productivo.
- No hay referencia a la CDN en la política de desarrollo productivo.
- No forma parte de la CDN y no se menciona en la política de desarrollo productivo.
- No forma parte de la CDN, pero se menciona en la política de desarrollo productivo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cuadro 4
América Latina (4 países):
sectores impulsores
o dinamizadores
para la gran
transformación productiva

Se concluye que las políticas de desarrollo productivo deben fortalecerse y escalarse para contribuir de forma más eficaz al logro de los objetivos climáticos nacionales, según lo establecido por los países en las CDN. El momento actual presenta una ventana de oportunidad única para que la región de América Latina y el Caribe dé un gran impulso a las inversiones transformadoras orientadas a un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. Al priorizar el desarrollo productivo verde e inclusivo, la región de América Latina y el Caribe podría posicionarse mundialmente como abanderada en la provisión y adopción de soluciones verdes, aprovechando sus activos de agua, biodiversidad, energías renovables, producción de alimentos y ecoturismo, entre otros. Las políticas de desarrollo productivo verde e inclusivo representan una oportunidad para que la región alcance reconocimiento internacional como plataforma de producción sostenible, cuyos bienes y servicios podrían llevar un sello de sostenibilidad, con un sistema de producción basado en una matriz energética limpia, y en la trazabilidad y el cumplimiento de las normas ambientales internacionales. Los desafíos por delante no son pocos, pero los beneficios potenciales de este proceso sin duda compensan el esfuerzo requerido.

Para ello, se recomienda explicitar los objetivos de mitigación a nivel agregado en las políticas de desarrollo productivo, incluir y fortalecer los vínculos de las políticas de desarrollo productivo con aspectos de adaptación, fortalecer la coherencia de los medios de implementación de las políticas de desarrollo productivo con las CDN, coordinar las instancias de gobernanza de las políticas de desarrollo productivo y CDN y fortalecer aspectos de participación ciudadana y transición justa. Asimismo, las propias CDN podrían fortalecerse al incorporar elementos de las políticas de desarrollo productivo, específicamente en términos de beneficios secundarios y medios de implementación.

Por último, es necesario fortalecer capacidades para gestionar las transformaciones indispensables, por lo que en esta versión 2025 del *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe* se brindan recomendaciones de acciones específicas a nivel subnacional, nacional, regional e internacional para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

América Latina y el Caribe enfrenta una trampa de baja capacidad para crecer que se explica, en buena medida, por una productividad que ha permanecido estancada, y que, incluso, ha disminuido en la última década. Escapar de esta trampa exige una transformación productiva profunda, que a su vez requiere escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo con una nueva visión que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido impulsando.

El *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025* aborda cuatro temas que fueron seleccionados por su relevancia estratégica y complementariedad: i) la mejora de la productividad, que constituye el desafío estructural central; ii) la ciencia, la tecnología y la innovación, como motores clave de la transformación productiva; iii) la articulación productiva —mediante iniciativas clúster y otros mecanismos de gobernanza y colaboración—, que resulta fundamental para movilizar actores clave y multiplicar los impactos, y iv) la sostenibilidad ambiental y la inclusión social —a partir de políticas de desarrollo productivo verdes e inclusivas—, que son principios que deben guiar la mejor versión de esta transformación. En conjunto, estos temas configuran una hoja de ruta para avanzar hacia un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, que además acelere la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

