

Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo

José Manuel Salazar-Xirinachs y Marco Llinás¹

Recibido: 21/01/2024
Aceptado: 21/01/2024

Resumen

América Latina y el Caribe presenta un problema estructural de bajo crecimiento, que se explica en buena medida por una productividad que no ha aumentado, e incluso ha disminuido, en las últimas décadas. Si bien para incrementar la productividad será necesario seguir trabajando en una agenda de mediano y largo plazo orientada a mejorar los “fundamentales”, en este artículo se propone una nueva estrategia complementaria de crecimiento, transformación productiva y empleo para la región basada en profundizar y mejorar la implementación de sus políticas de desarrollo productivo. Para ello, se plantean seis lineamientos que incluyen, entre otras cosas, elementos de gobernanza, y se hace especial hincapié en el “cómo”; es decir, de qué manera aplicar con éxito este tipo de políticas.

Palabras clave

Crecimiento económico, desarrollo económico, política de desarrollo, CEPAL, estrategias de desarrollo, industrialización, empleo, productividad, competitividad, gobernabilidad, descentralización gubernamental, desarrollo regional, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

O25, L52, N16

Autores

José Manuel Salazar Xirinachs es Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: jose.salazarx@un.org.

Marco Llinás es Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Correo electrónico: marco.llinas@un.org.

¹ Los autores agradecen a Felipe Correa y Paul Wander el apoyo técnico en la elaboración de este artículo.

I. Introducción

América Latina y el Caribe se enfrenta a retos en múltiples dimensiones del desarrollo. Entre ellos, destacan los elevados niveles de pobreza, informalidad y desigualdad —incluida la desigualdad de género—, la baja capacidad de generación de empleos de calidad, la deficiente calidad de la educación y otras brechas en ese ámbito, y las carencias en materia de protección social y salud, a lo que se suman la vulnerabilidad de la región ante los efectos del cambio climático, la necesidad de promover un patrón de desarrollo más sostenible y las deficiencias en materia de calidad institucional y gobernanza.

Además de los desafíos que se acaban de mencionar, una de las tareas pendientes más importantes de los países de la región es superar el síndrome de crecimiento bajo, mediocre y volátil que los caracteriza. Precisamente, en este artículo se argumenta que la superación de los demás desafíos se facilitaría y viabilizaría más en la medida en que los países lograran un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, particularmente a partir del incremento de su productividad, pues, como afirmaba Paul Krugman (1997, pág. 11), la productividad no lo es todo, pero a largo plazo, es casi todo. Desafortunadamente, en los últimos 15 años, la productividad total de los factores en América Latina ha venido disminuyendo, y es esta caída la que explica, en buena medida, el mediocre crecimiento económico que ha venido registrando la región durante los últimos diez años.

En concreto, en el artículo se señala que es en las políticas de desarrollo productivo, y en su profundización y mejor implementación, donde se encuentra una de las claves —quizás la principal— para promover un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible.

Además de esta breve introducción, el artículo incluye cuatro secciones. En la segunda sección se presenta un diagnóstico del bajo nivel de crecimiento económico de América Latina y el Caribe y de sus causas. En la tercera sección, tras repasar algunos de los aportes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en materia de cambio estructural, desarrollo tecnológico y política industrial, se plantea una nueva propuesta de la Comisión en lo que respecta a las políticas de desarrollo productivo para construir un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en los países de la región. La cuarta sección contiene un análisis sobre cómo lograrlo, que se concreta en una propuesta de seis lineamientos para guiar la acción en materia de políticas de desarrollo productivo. Por último, la quinta sección ofrece algunas reflexiones finales.

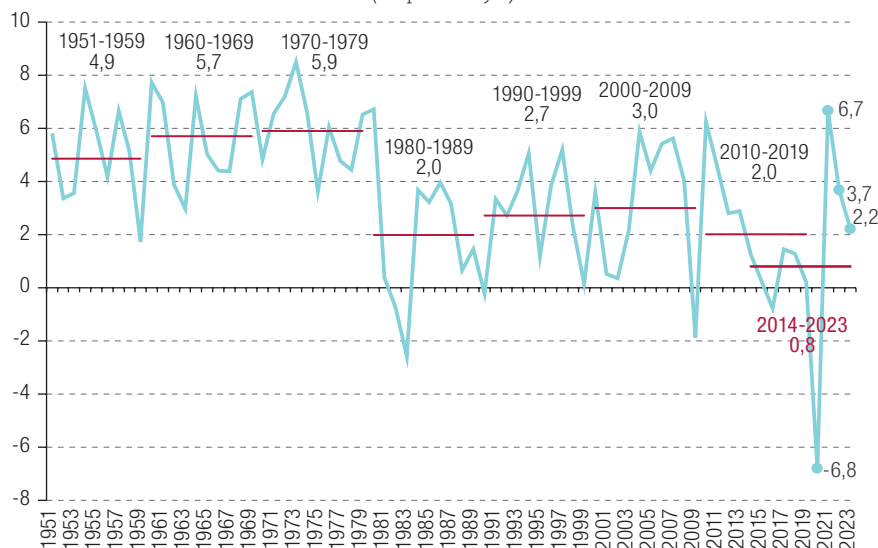
II. El síndrome o la trampa del bajo crecimiento en América Latina y el Caribe

1. El rezago de América Latina y el Caribe en materia de crecimiento

Hace años que América Latina y el Caribe presenta un bajo nivel de crecimiento económico, con respecto tanto a otros períodos históricos como al resto del mundo. Más allá de la cascada de crisis sucesivas que ha tenido lugar durante los últimos años, esta tendencia representa la verdadera crisis de la región, la más trágica y de mayor envergadura.

Las cifras son elocuentes, y los datos empíricos pueden analizarse de dos maneras distintas. En primer lugar, se puede constatar que el crecimiento promedio de la región de 2014 a 2023 fue de solo un 0,8% (véase el gráfico 1). Esta tasa se encuentra incluso por debajo de la del 2% al que creció la región durante la tristemente célebre década perdida de los ochenta, y representa una quinta parte de la tasa de crecimiento registrada en promedio durante los treinta años comprendidos entre 1950 y 1979.

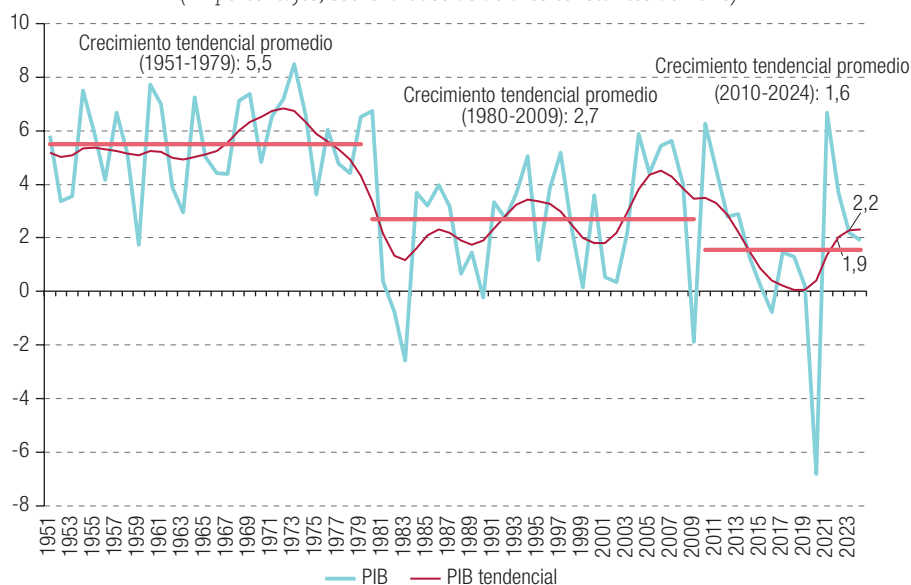
Gráfico 1
 América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento anual
 del producto interno bruto y promedio por década, 1951-2023
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En segundo lugar, al estimar el crecimiento económico tendencial de la región en el mismo período, se puede observar que el promedio de las casi tres décadas comprendidas entre 1951 y 1979 fue del 5,5% por año, mientras que el de las siguientes tres décadas, de 1980 a 2009, se redujo al 2,7% por año, es decir, la mitad del período anterior (véase el gráfico 2). Durante los 15 años transcurridos desde 2010 hasta la actualidad, esta cifra volvió a disminuir hasta llegar a solo un 1,6% anual.

Gráfico 2
 América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB)
 y del PIB tendencial, 1951-2024
 (En porcentajes, sobre la base de dólares constantes de 2018)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Se utilizó el filtro de Hodrick-Prescott para calcular el PIB tendencial.

Además, las tasas anuales de crecimiento que se muestran en ambos gráficos confirman el consabido hecho de que el crecimiento de la región presenta un elevado nivel de volatilidad —incluso a nivel agregado—, que es todavía más alto cuando se analiza cada país por separado. Resulta evidente que los países de la región cada vez cuentan con menos capacidad de crecer a tasas altas y sostenidas.

Por supuesto, el crecimiento *per se* no es el objetivo último. Se trata de conseguir un crecimiento inclusivo, es decir, que reduzca los niveles de pobreza e informalidad y que genere buenos empleos y un ambiente más propicio para reducir la desigualdad. Este crecimiento debe ser también verde y sostenible, respetuoso con la naturaleza y el planeta.

Para que la región pueda adoptar un patrón de desarrollo más inclusivo y sostenible, una condición indispensable es que logre un nivel de crecimiento más alto y sostenido. Esto resulta fundamental, ya que las grandes transformaciones estructurales que se requieren para cambiar dicho patrón de desarrollo —la transición hacia las energías renovables, la electromovilidad, la economía circular, la sociedad del cuidado y sectores más dinámicos impulsores del crecimiento, entre otras cosas—, hacen falta nuevas inversiones, nuevas tecnologías más respetuosas con el medio ambiente, nuevos ecosistemas tecnológicos, nuevas empresas (o el crecimiento de las existentes), nuevas calificaciones en lo que respecta a la fuerza de trabajo y nuevas infraestructuras. Si la región invierte lo suficiente para poder contar con todos estos elementos, el resultado será necesariamente un crecimiento no solo sostenible e inclusivo, sino también mayor y más sostenido, diversificado y sofisticado desde el punto de vista tecnológico.

La necesidad de alcanzar una tasa de crecimiento elevada y sostenida para lograr la sostenibilidad y la inclusión puede pensarse también desde la perspectiva opuesta: detrás de la tasa de crecimiento del 0,8% que la región ha registrado durante la última década, de 2014 a 2023, no se observan procesos de transformación y modernización rápidos ni profundos orientados a la sostenibilidad y la inclusión, salvo excepciones que no alteran las cifras agregadas. Existen más círculos viciosos que virtuosos. El objetivo de las políticas de desarrollo productivo que se describen más adelante en este artículo es revertir esta ecuación. Se trata de introducir dinamismo en una realidad en que las transformaciones se dan muy lentamente. Se trata de transformar para crecer y de crecer para poder transformar.

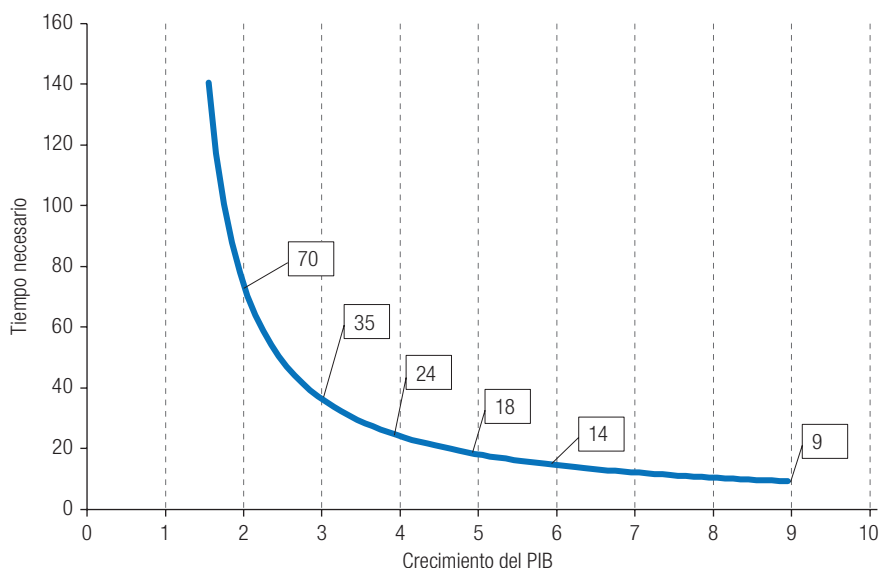
Al realizar un ejercicio simple de aritmética, se deduce que, con una tasa de crecimiento del 1% del PIB, la región tardaría más de 140 años en duplicar su PIB per cápita; con una del 2% tardaría 70 años, y con una del 4% su PIB per cápita se duplicaría cada 24 años (véase el gráfico 3).

Creer a una tasa del 4% o superior de manera sostenida no es imposible. Otros países lo han conseguido. Por ejemplo, la República de Corea creció por encima del 7% anual durante 40 años, de 1961 a 2000, y aumentó su PIB per cápita de 1.000 a 17.000 dólares; es decir, lo multiplicó 17 veces. Singapur y la Provincia China de Taiwán presentan cifras similares. China creció a una tasa del 8,5% en promedio en las casi cuatro décadas comprendidas entre 1981 y 2019, y aumentó su PIB per cápita de solo 447 dólares a 10.156 dólares; es decir, lo multiplicó 22 veces. De manera más modesta, pero igualmente impresionante, Viet Nam creció a una tasa cercana al 5,0% en esos mismos años, y aumentó su PIB per cápita de 500 dólares a 3.300 dólares (véase el gráfico 4).

En América Latina y el Caribe no existe el equivalente a esos “tigres asiáticos”. Aunque el PIB per cápita regional en 1960 era superior al de los países mencionados, hacia 1990 solo se había logrado elevarlo hasta los 6.000 dólares y, en la actualidad, 30 años después, asciende a 8.500 dólares², lo que representa un crecimiento de solo un 1,2% anual. Además, la realidad es que, de 2014 al día de hoy, el PIB per cápita se contrajo un 0,1%, lo que refleja una década de empobrecimiento.

² De acuerdo con el Banco Mundial, el PIB per cápita de América Latina y el Caribe en 1960 fue de 3.295 dólares (en dólares constantes de 2015). Esta cifra triplica con creces el PIB per cápita de la República de Corea en el mismo año y es unas 13 veces superior al de China.

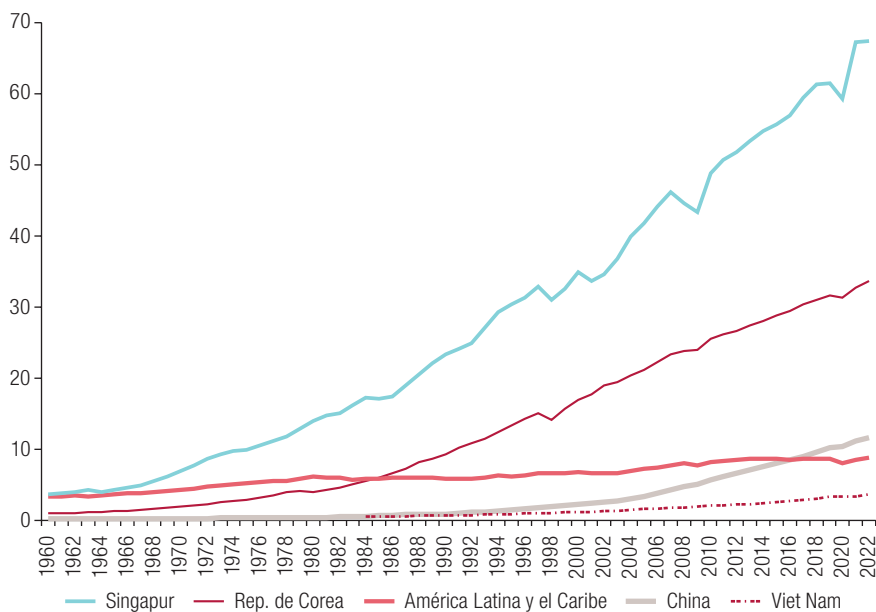
Gráfico 3
 Tiempo necesario para duplicar el producto interno bruto (PIB) per cápita
 en función de la tasa de crecimiento
 (En años y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Para el cálculo, se supone una tasa de crecimiento poblacional de un 1% anual.

Gráfico 4
 América Latina y el Caribe y países seleccionados:
 producto interno bruto per cápita, 1960-2022
 (En miles de dólares constantes de 2015)



Fuente: Banco Mundial, "PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010)" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD>.

2. Las razones del rezago en el crecimiento de acuerdo con la teoría del crecimiento económico

Son múltiples las causas que subyacen al rezago en materia de crecimiento de la región. Si bien un análisis exhaustivo de dichas causas excede el alcance de este artículo, resulta oportuno repasar rápidamente algunas de ellas, comenzando con los cuatro factores considerados por la teoría básica del crecimiento: la tierra, el trabajo, el capital y la productividad³.

La tierra —particularmente su distribución y uso eficiente— es uno de los factores básicos para la producción y el crecimiento. El patrón de uso de la tierra que presente un país determinará si su ritmo de crecimiento es sostenible. Este primer factor fue el motor principal del crecimiento en el marco del llamado “modelo primario exportador”. Conforme los países se desarrollan y la manufactura y los servicios crecen, se reduce la importancia relativa de la tierra, pero este factor continúa siendo un elemento clave en el patrón de desarrollo de un país, pues influye en la distribución geográfica o territorial de las actividades económicas. Más aún, algunos autores han sugerido que las reformas relacionadas con la propiedad y el uso de la tierra contribuyeron de manera fundamental al exitoso proceso de industrialización y desarrollo de algunos países⁴.

Varios países de América Latina y el Caribe experimentaron graves problemas de acceso a la tierra por parte de su población rural en diferentes etapas de su desarrollo, lo que conllevó una expulsión acelerada de la población de las áreas rurales. En la actualidad, numerosos países presentan una muy baja productividad en las zonas rurales, con la excepción de aquellos que han desarrollado una agricultura comercial moderna de exportación, como la Argentina y el Brasil⁵. Si bien el sector agropecuario solo representaba alrededor del 5,6% del total del PIB regional en 2021, todavía abarca más del 14% del total del empleo en la región. Por lo tanto, mejorar la productividad de este sector podría tener repercusiones significativas en materia de cambio estructural. Sin embargo, como se analizará más adelante, incrementar la productividad va mucho más allá de mejorar la distribución del factor tierra.

El segundo factor de producción es el capital, que representa el acervo acumulado de inversión física tanto pública como privada. La inversión pública comprende las carreteras, los puentes, los puertos, la generación y distribución de electricidad, la gestión del agua potable y residual y, en el siglo XXI, también la conectividad a Internet de banda ancha. Toda esta infraestructura de bienes públicos constituye un ingrediente fundamental para el crecimiento económico.

Por otro lado, la inversión privada es la que hacen las empresas, de todos los tamaños, al construir infraestructura y adquirir maquinaria y tecnología para el proceso productivo. Para contar con un nivel de inversión privada elevado, es esencial que exista confianza en los mecanismos institucionales y legales del país, que el ambiente regulatorio sea estable y minimice la tramitación burocrática relativa a la constitución de empresas y proyectos de inversión —en particular de microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes)—, que haya una disponibilidad adecuada de capital financiero y talento humano, y que el sistema público atraiga inversiones y colabore con los inversionistas en el establecimiento de las empresas, siempre procurando garantizar los estándares laborales y ambientales más altos. En la región, el margen para avanzar en todos estos temas es amplio, y el sector público

³ Véanse Solow (1956) y Swan (1956).

⁴ Véase Studwell (2014).

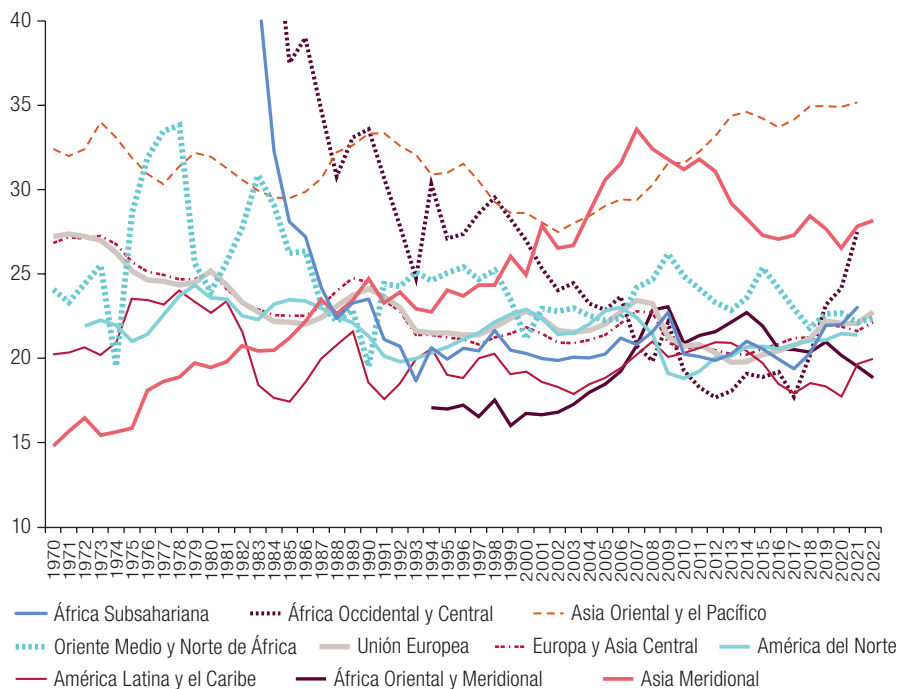
⁵ Considerando que la principal actividad económica rural es la agropecuaria, la productividad rural está determinada en gran medida por la productividad del sector agropecuario y, de los nueve grandes sectores de actividad económica, es justamente este el que ha presentado un menor nivel de productividad laboral en América Latina y el Caribe desde 1980. A 2014, el sector agropecuario (incluidas la pesca, la silvicultura y la floricultura) representaba el 31% de la productividad laboral promedio de la economía de la región, seguido por el comercio (54%) y los servicios personales sociales y comunitarios (79%) (Stumpo y Correa, 2017).

desempeña un papel fundamental a la hora de atraer inversiones y consolidar redes empresariales dinámicas que contribuyan mediante la innovación y el desarrollo tecnológico.

Es importante recordar que la inversión privada no es independiente de la inversión pública, sino que ambas son complementarias. Si el nivel y la calidad de la inversión pública no son adecuados, tampoco se alcanzará un nivel y una calidad suficientes en lo que respecta a la inversión privada. Por ejemplo, sin facilidades logísticas, no se pueden recolectar las cosechas; sin buenos puertos, especializados según el tipo de producto, no es posible importar ni exportar eficientemente, y sin conectividad digital, las empresas no pueden competir en el mundo tecnológico del siglo XXI ni tampoco exportar servicios modernos.

Desafortunadamente, desde hace 20 años, América Latina y el Caribe es la región del mundo con las menores tasas de inversión (véase el gráfico 5). Este bajo nivel de inversión es una de las principales causas que explican el escaso crecimiento económico y de la productividad en la región.

Gráfico 5
Formación global de capital fijo en diferentes regiones del mundo, 1970-2022
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Mundial, "Formación bruta de capital fijo (% del PIB)" [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.GDI.FTOT.ZS>.

El tercer factor es el trabajo, o como suele denominarse en la actualidad, el talento humano. En las décadas de 1950, 1960 y 1970, la acumulación de talento humano explicó buena parte del crecimiento de los países de América Latina y el Caribe, tanto por la existencia de una elevada tasa de natalidad como por la gran expansión de la educación primaria y secundaria. Se incrementaron la cantidad y la calidad del talento, lo que redundó en mayores niveles de crecimiento económico, movilidad social y expansión de la clase media.

No obstante, se espera que hacia finales de la presente década se acabe el bono demográfico en todos los países de la región, lo que supondrá una entrada de jóvenes al mercado laboral cada vez menor. Además, el acelerado envejecimiento de la población también contribuye a reducir el crecimiento

de la fuerza laboral (CEPAL, 2022b, págs. 19 y 20). A esto hay que añadir el deterioro de los sistemas educativos. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la tasa de abandono en la educación secundaria es muy alta: en promedio, solo el 41,4% de la fuerza laboral de la región ha terminado la secundaria⁶. Por otro lado, en el caso de las personas que sí finalizan sus estudios secundarios, la calidad del aprendizaje normalmente es baja y se ha venido deteriorando en los últimos años, como indican las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (OCDE, 2023).

Por su parte, la tasa de cobertura en lo que se refiere a la educación superior está todavía lejos de los niveles que presentan los países más desarrollados: en 2018, la tasa de cobertura bruta en América Latina y el Caribe fue del 52%, mientras que la de Europa y América del Norte fue del 77% (Valenzuela y Yáñez, 2022)⁷. Además, de las universidades se gradúan menos profesionales de las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) en términos relativos con respecto a otros países, lo que supone un problema, dado que es este tipo de profesionales el que más demandan los paradigmas productivos del siglo XXI. En resumen, otro de los principales elementos que contribuyen al síndrome de bajo crecimiento económico en la región es la fuerza de trabajo, que presenta tasas cada vez menores de crecimiento y problemas relativos a la calidad de la educación recibida.

El cuarto y principal ingrediente de la receta de escaso crecimiento económico de la región es el bajo crecimiento de la productividad. La productividad depende de una serie de factores, entre los que se incluyen la calidad del capital y el equipo del que disponen los trabajadores para producir, las tecnologías usadas en el proceso de producción, o las competencias del talento humano. Sin embargo, lo que quizás sea más importante es el hecho de que la productividad refleja la eficiencia con la que se utilizan los factores de producción antes mencionados.

El gran problema que presentan los patrones de desarrollo de América Latina y el Caribe es que prácticamente no se ha registrado un aumento de la productividad en la región en los últimos 30 años (véase el gráfico 6)⁸. De hecho, desde 2011, la productividad no ha hecho otra cosa que bajar, lo que ha incrementado la brecha de productividad de la región con respecto al resto del mundo.

Tras los bajos niveles de productividad en la región, subyace una gran heterogeneidad en términos de productividad entre los distintos sectores de la actividad económica, entre las empresas de un mismo sector y entre los territorios de un mismo país. En otras palabras, coexisten sectores económicos con diferencias sustanciales en materia de productividad, que, además, presentan una baja productividad cuando se los compara con sus pares internacionales; pocas empresas con niveles elevados de productividad junto con una gran masa de empresas de baja productividad, y regiones con altos niveles de productividad junto con otras en las que la productividad es muy insuficiente. Esta situación de las economías de la región, en la que conviven sectores, empresas y territorios modernos y competitivos con sectores, empresas y territorios rezagados, se ha denominado tradicionalmente “dualismo económico” o “dualismo estructural”⁹.

Mejorar la productividad de la región dependerá, en parte, de que se pueda reducir esa heterogeneidad. Esto se puede lograr a través de tres líneas de política de desarrollo productivo complementarias: medidas para incrementar la productividad de los sectores, las empresas y los territorios más rezagados; medidas y políticas para seguir mejorando la productividad de los sectores, empresas y territorios punteros, y medidas y políticas para generar y acelerar un cambio estructural virtuoso mediante la inversión y el desarrollo de nuevos sectores y actividades de mayor productividad previamente inexistentes (Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017; Salazar-Xirinachs y Cornick, 2018; Rodrik y Sabel, 2022; Sabel y Ghezzi, 2021; Verhoogen, 2021; OCDE, 2022).

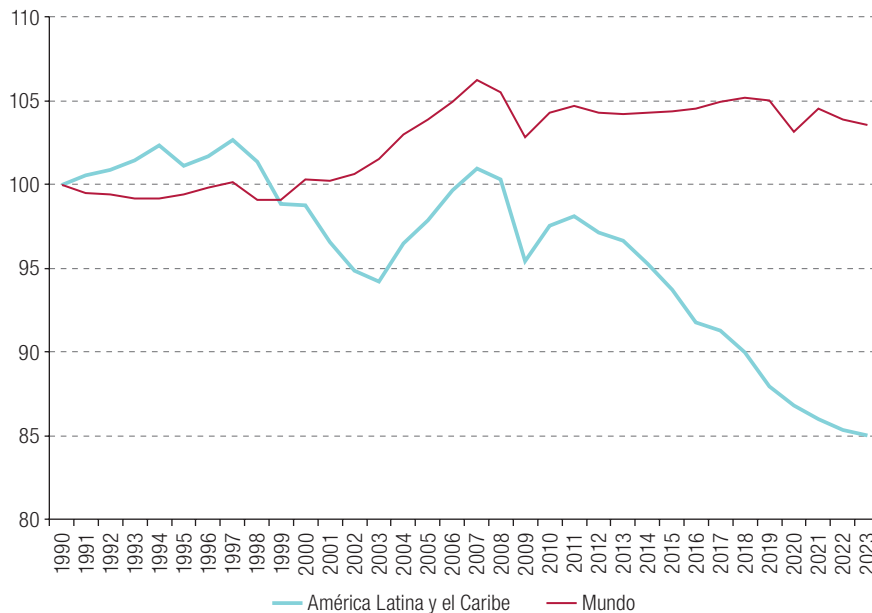
⁶ Este dato corresponde a 2021 y proviene del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

⁷ La tasa de cobertura bruta es la proporción del total de matriculados en estudios de educación superior respecto del total de la población de entre 18 y 24 años de edad.

⁸ Véanse, entre otros trabajos relevantes sobre la productividad regional, Pagés (2010) y Stumpo y Correa (2017).

⁹ Véanse Furtado (1965, pág. 78) y Rodrik y Sabel (2022).

Gráfico 6
América Latina y el Caribe y el mundo: crecimiento acumulado
de la productividad total de los factores, 1990-2023
(Índice: 1990=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de The Conference Board, Total Economy Database [en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase>.

En cuanto al cambio estructural, los países de la región no han logrado trasladar una cantidad suficiente de trabajadores desde los sectores y empresas de baja productividad hacia los de alta productividad, y algunos estudios sugieren que incluso se ha producido un movimiento en la dirección contraria¹⁰. Una de las principales tareas de las políticas de desarrollo productivo es precisamente cambiar ese patrón perverso de transformación estructural hacia uno virtuoso donde los trabajadores se desplacen hacia sectores y empresas de mayor productividad.

En síntesis, los países de la región no han logrado promover en suficiente medida una mayor sofisticación tecnológica, diversificación productiva y reposicionamiento de sus economías mediante el fomento de empresas y sectores de mayor productividad. Ello se traduce en un bajo nivel de sofisticación y diversificación de sus canastas exportadoras y un mal desempeño de los indicadores que miden su complejidad económica¹¹.

Más allá de los factores considerados por la teoría básica del crecimiento mencionados anteriormente, hay otros elementos que podrían explicar, en parte, el bajo crecimiento económico de la región y que, generalmente, las teorías convencionales del crecimiento han dejado de lado. En particular, se destacan aquí dos de ellos: la desigualdad del ingreso y la inestabilidad e incertidumbre políticas.

En cuanto al primero de estos elementos, una serie de investigaciones recientes han dejado muy claro que un elevado grado de desigualdad del ingreso y de concentración de poder oligopólico limita el crecimiento de la productividad y los ingresos¹². Esto se debe en parte a que un alto nivel de desigualdad reduce el tamaño potencial de los mercados, y en parte a que la concentración de poder oligopólico

¹⁰ Véase McMillan y Rodrik (2011).

¹¹ Véanse, por ejemplo, Hausmann, Hwang y Rodrik (2007); Hausmann y otros (2013); Benavente (2016); CEPAL (2022a, cap. II, y 2023c), y Molero Oliva y otros (2022).

¹² Véase Fernández-Arias y Fernández-Arias (2021).

lleva a que determinados sectores influyentes estén satisfechos con vivir de rentas no productivas y de instituciones extractivas, y se opongan a las reformas y políticas destinadas a diversificar las economías, generar nuevos motores de crecimiento y redistribuir los ingresos. Para revertir esta situación, además de implementar políticas sociales y otras políticas redistributivas, es clave contar con un Estado que discipline a los grupos rentistas y a las instituciones extractivas mediante políticas públicas, incluida una correcta aplicación de la política de competencia, e implemente políticas de desarrollo productivo que, como ya veremos, pueden generar nuevas fuentes de riqueza y crecimiento.

En lo que respecta al segundo elemento mencionado, la inestabilidad e incertidumbre políticas pueden reducir la inversión y el crecimiento. Como han argumentado Martin Wolf (2023) y Larry Diamond (2019), y como reconocía el mismo Raúl Prebisch (1981) al hablar de capitalismo periférico, existe una gran complementariedad entre los sistemas económicos dinámicos capaces de crear prosperidad y los sistemas políticos abiertos y estables. Cuando la política se polariza, genera elevadísimos niveles de incertidumbre, inestabilidad y conflictividad que afectan el crecimiento económico. Los procesos de transformación productiva son procesos acumulativos de largo plazo que requieren políticas de Estado que trasciendan los períodos electorales y resuelvan las demandas sociales y económicas canalizándolas en un proyecto común de desarrollo. En ausencia de unas condiciones mínimas de continuidad en materia de políticas de desarrollo productivo y progreso social, el avance hacia un patrón de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible se vuelve más complejo y lento, e incluso puede experimentar un retroceso, no solo por falta de inversión, sino también debido a la inestabilidad social.

III. ¿Qué hacer? La necesidad y el papel de las políticas de desarrollo productivo

Entonces, ¿qué debe hacerse? A partir del diagnóstico realizado, la respuesta a esta pregunta parecería fácil, dado que de este se desprende una lista de acciones que deberían llevarse a cabo para superar los obstáculos mencionados:

- Mejorar el acceso al factor tierra y su utilización.
- Incrementar los niveles de inversión tanto pública como privada.
- Aumentar la cantidad y la calidad del talento humano, mediante mejoras en los sistemas educativos y de formación profesional y, en algunos casos, también mediante políticas migratorias específicas.
- Desarrollar políticas que aceleren el crecimiento de la productividad y, en particular, promuevan el desarrollo productivo, tanto en los sectores, empresas y territorios rezagados como en los sectores punteros y, sobre todo, en los sectores y empresas nuevas que puedan liderar un cambio estructural virtuoso hacia actividades de mayor productividad.
- Establecer políticas redistributivas y de competencia.
- Fortalecer la capacidad del sistema político y las instituciones para mantener marcos de política comprometidos con el desarrollo productivo a largo plazo.

No obstante, si bien resulta fácil enumerar estos frentes, en muchos de ellos no es tan fácil conseguir mejoras significativas, y hacerlo podría llegar a tomar décadas. A pesar de ello, los países en desarrollo pueden avanzar sin la necesidad de atravesar prolongados procesos de reformas estructurales o de contar de antemano con un excelente clima empresarial¹³, o unos “fundamentales” sólidos, como sostienen Rodrik y Stiglitz (2024). Si bien los países de la región deben avanzar en todos estos frentes

¹³ Véase Lin y Monga (2017).

con una visión a largo plazo, entre las políticas orientadas a incrementar la productividad existe un subconjunto de ellas que permitiría lograr avances en un plazo razonable de tiempo si se aplicaran a gran escala y con continuidad. Se trata de las políticas de desarrollo productivo de nueva generación.

1. ¿Qué ha dicho la CEPAL al respecto?

Antes de describir la nueva visión de la CEPAL en materia de políticas de desarrollo productivo, conviene repasar lo que esta ha afirmado sobre el tema en el pasado, puesto que el desarrollo productivo y el progreso técnico han sido pilares importantes de los análisis y el pensamiento de la Comisión.

En términos estilizados, las ideas de la CEPAL sobre el tema se pueden agrupar en dos grandes fases. La primera etapa, denominada estructuralista, se centraba en la idea de la acumulación de capital fijo para la industrialización, y favorecía un desarrollo “hacia adentro”. La segunda, la neoestructuralista, que comenzó en la década de 1990, se focalizaba en la inserción internacional basada en una “competitividad auténtica”, sustentada en la incorporación sistemática del progreso técnico, que permitiría promover, simultáneamente y no de manera secuencial, el crecimiento económico y la equidad social (Fajnzylber, 1991).

A partir de entonces, la CEPAL ha adaptado y refinado su propuesta a las nuevas realidades globales. Para sostener el crecimiento a largo plazo en un contexto de economías abiertas, era necesario favorecer la transición hacia sectores más dinámicos, desde el punto de vista tanto tecnológico como de la demanda mundial. En un panorama donde se aceleraba la apertura comercial, la CEPAL revalorizó los espacios de integración global, mediante lo que denominó “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994).

La CEPAL reforzó la idea de que las políticas de transformación productiva constituirían el complemento imprescindible de la política social en una trayectoria de crecimiento inclusivo. Sostenía que, sin un crecimiento que aumentase la demanda de mano de obra calificada y generase oportunidades para las mipymes, difícilmente se podrían lograr avances en términos de equidad y de reducción sostenida de la pobreza (CEPAL, 2010). Dado que las fuerzas del mercado tienden a profundizar las estructuras prevalecientes, la CEPAL defendió la relevancia de las políticas de desarrollo productivo como un elemento fundamental de una renovada ecuación entre Estado, mercado y sociedad (CEPAL, 2012). La transformación productiva, como complemento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), debía conducir al predominio de actividades y procesos productivos intensivos en aprendizaje e innovación, asociados a mercados y a la provisión de bienes y servicios en rápida expansión, que permitieran aumentar la producción y el empleo y favorecieran la protección del medio ambiente y el desacople entre el crecimiento económico y las emisiones de carbono (CEPAL, 2016).

Más recientemente, la Comisión abordó en su propuesta de desarrollo productivo la necesidad de adaptación a los patrones cambiantes generados por el cambio tecnológico y la crisis climática. Propuso un modelo para hacer compatible la restricción externa con la sostenibilidad ambiental y, al mismo tiempo, reducir la desigualdad de oportunidades y resultados (CEPAL, 2022a).

Si bien este breve repaso no hace justicia a todo el acervo intelectual que ha generado la CEPAL en estos temas, queda claro que la industrialización, el desarrollo productivo, la productividad y las políticas de innovación son temas a cuyo análisis la Comisión ha otorgado prioridad.

2. La nueva generación de políticas de desarrollo productivo

Claramente, en materia de productividad y desarrollo productivo, los países de América Latina y el Caribe siguen presentando grandes rezagos. No obstante, como demuestran diversas experiencias en Asia, Europa y otras regiones, la distancia con respecto a las economías más desarrolladas se puede acortar en la medida en que se aceleren los procesos de transformación productiva que conduzcan a un mayor crecimiento económico, se dinamicen los sistemas de aprendizaje y se impulse la incursión en nuevas industrias, mercados y cadenas de valor. Esto es lo que se conoce como crecimiento convergente (*catch-up growth*), que permite a los países en desarrollo alcanzar a los más desarrollados, lo cual constituye precisamente el objetivo inmediato de las políticas de desarrollo productivo modernas.

La historia del desarrollo económico nos ha enseñado que “ningún país ha podido hacer el arduo viaje que parte de una pobreza rural generalizada hasta alcanzar la riqueza postindustrial sin emplear políticas gubernamentales con direccionalidad y selectivas, con el fin de modificar su estructura económica y estimular su dinamismo económico” (Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017, pág. 1). Sin embargo, los instrumentos destinados a propiciar estos procesos de transformación económica han cambiado a partir de las lecciones extraídas de diversas experiencias, de las nuevas realidades de la globalización y el sistema multilateral de comercio, y de los avances teóricos y conceptuales de la literatura sobre el desarrollo.

En la actualidad, la necesidad de políticas de desarrollo productivo modernas es ampliamente reconocida. El debate ahora no se centra en si es necesario o no implementar este tipo de políticas, sino en cómo hacerlo¹⁴. También existe un amplio consenso sobre la necesidad de desarrollar formas adecuadas de colaboración público-privada y público-pública, con todos los actores relevantes, es decir, a partir de una definición amplia de la acción colectiva.

El fundamento teórico para la cooperación entre actores económicos radica en tres ideas fundamentales. En primer lugar, ningún actor o agente tiene toda la información sobre los problemas o las soluciones (ni el sector público, ni el académico, ni las empresas, ni los trabajadores), razón por la cual es preciso reunir toda la información disponible mediante la creación de grupos de trabajo en los que participen todos los actores relevantes, incluidas empresas de todos los tamaños. En segundo lugar, el desarrollo productivo es más que un proceso de agregación de información. Es una búsqueda o descubrimiento colectivo caracterizado por la “incertidumbre estratégica”: ningún agente económico dispone de todo el conocimiento acerca de lo que hay que hacer, por lo que es indispensable trabajar de manera colectiva, implementando procesos continuos de detección y priorización de problemas, y diseñando soluciones que, a su vez, permitan detectar nuevos problemas y corregir el rumbo cuando sea necesario. Se trata de un proceso continuo de interacción entre agentes económicos, que algunos autores han denominado proceso de ensayo y error o de “gobernanza experimentalista”, como se analizará más adelante¹⁵. En tercer lugar, los beneficios y resultados en materia de transformación productiva se acumulan a lo largo del tiempo, por lo que es necesario desarrollar procesos y políticas de largo plazo, es decir, políticas de Estado y no dependientes de un determinado gobierno. Los cambios de política pendulares y la volatilidad no contribuyen a los procesos de cambio a largo plazo.

A esta visión de las políticas de desarrollo productivo se asocia también el concepto de “gobernanza del mercado” (Wade, 1990; Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017), basado en la idea de que el desarrollo productivo es una construcción social, resultado de la coordinación y el alineamiento de los esfuerzos de todos los actores relevantes. Esta nueva visión supera el viejo, estéril e ideologizado

¹⁴ Véanse Chang (2010), Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009), Rodrik (2008), Mazzucato (2013), Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014), Salazar-Xirinachs Nübler y Kozul-Wright (2017), OCDE (2022) y Llinás (2021).

¹⁵ Véanse Sabel (2012), Sabel y Zeitlin (2012), Sabel y Jordan (2015), Cornick (2018), Salazar-Xirinachs (2020) y Rodrik y Sabel (2022).

debate sobre Estado y mercado en el que la posición promercado confía en la “magia del mercado” y la posición pro-Estado confía en la “magia del Estado”. Por el contrario, la nueva generación de políticas de desarrollo productivo confía en la “magia del proceso”¹⁶ de colaboración público-privada, privado-privada y público-pública, incluyendo a las instituciones educativas y de formación profesional y a la sociedad civil. Este conjunto de colaboraciones, que también se conoce como modelo de la triple o cuádruple hélice, se enfoca en lo práctico: resolver problemas, promover procesos de descubrimiento y acelerar el aprendizaje productivo y el crecimiento de la productividad.

La teoría económica neoclásica parte de la conceptualización de un mercado perfectamente competitivo que da resultados óptimos en materia de asignación de recursos, y solo justifica la intervención cuando se encuentran “fallas del mercado”. Esta conceptualización es lo que ha dado lugar al debate binario y abstracto entre Estado y mercado, pero la realidad es que ningún mercado existe en la forma pura de la teoría. Todos los mercados son construcciones sociales afectadas por el comportamiento de actores concretos, institucionalidades concretas, regulaciones de un tipo u otro, bienes públicos específicos y estructuras económicas determinadas. Es este reconocimiento el que ha dado lugar a perspectivas más institucionalistas y cercanas a la realidad que los conceptos de mercado abstractos y simplificados de los libros de texto. Acorde con esta línea de pensamiento, Mariana Mazzucato (2013 y 2018) insiste en que más útil que corregir las fallas del mercado es conceptualizar el papel las políticas públicas a la hora de crear y dar forma a dichos mercados, así como de liderar procesos de transformación económica a partir del concepto de “misiones”, definidas como esfuerzos colectivos para abordar grandes desafíos.

Ahora bien, la visión neoclásica puede resultar útil como una primera aproximación y como lógica de análisis de los tipos de intervención que pueden realizarse en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Por ejemplo, en trabajos recientes sobre el tema se ha hecho hincapié en la existencia de dos tipos de fallas cuya mitigación mediante intervenciones estaría justificada con el fin de propiciar la transformación productiva¹⁷.

En primer lugar, se encuentran las fallas de apropiabilidad, que dan lugar a niveles de inversión subóptimos debido a que quien realiza la inversión no se puede apropiar completamente de sus rendimientos. Este problema relacionado con externalidades positivas explica, por ejemplo, por qué no existe un mayor número de exportadores en nuevas actividades económicas (“pioneros” exportadores)¹⁸, por qué un empleador no invierte más en la capacitación de sus empleados o por qué no se dan mayores niveles de inversión en innovación y emprendimiento. Este hecho justifica la implementación de instrumentos e intervenciones para acercar estas cifras de inversión a lo que sería su nivel óptimo social.

En segundo lugar, están las fallas de coordinación que hacen que una actividad económica no se desarrolle o alcance su potencial máximo de productividad, ya que haría falta otra serie de inversiones o acciones paralelas para que ello ocurriera. Por ejemplo, la falta de un número suficiente de personas con ciertos perfiles y competencias puede llevar a que un determinado sector no pueda desarrollarse, las debilidades en el sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias de un país pueden limitar su capacidad de exportar a determinados mercados¹⁹, o la ausencia de personas con conocimientos y habilidades para prestar servicios de extensión tecnológica puede frenar el desarrollo de un mercado robusto de extensionismo. En todos estos casos, se requeriría llevar a cabo alguna intervención para sacar al aparato productivo del estado de desequilibrio en el que se encuentra, que no permite que se desarrollen plenamente determinadas actividades económicas.

¹⁶ A entender de los autores, el primero en usar el concepto de “magia del proceso” fue Jon Azúa, el padre de las políticas de clústeres de la Comunidad Autónoma del País Vasco (véase Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos, 2018).

¹⁷ Véanse Juhász, Lane y Rodrik (2023), Cherif y Hasanov (2019), Rodríguez-Clare (2005) y Hausmann y Rodrik (2002).

¹⁸ Véase Sabel y otros (2012).

¹⁹ Véase Sabel y Ghezzi (2021).

Teniendo en cuenta lo que se acaba de exponer y, si bien no siempre son necesarias las definiciones exactas, es posible tratar de proporcionar una definición de lo que entiende la CEPAL por “políticas de desarrollo productivo”: se trata de intervenciones, ya sean de carácter transversal a toda la economía (políticas horizontales) o dirigidas a determinados sectores, clústeres o áreas estratégicas (políticas verticales), cuyo objetivo es incrementar su grado de sofisticación o diversificación, acelerar los procesos de aprendizaje y de creación de capacidades productivas y propiciar un cambio estructural virtuoso en las economías, como vehículo para aumentar la productividad, incursionar en nuevas industrias o nuevos mercados, fortalecer la integración en cadenas de valor, generar empleos decentes y, en general, lograr mayores niveles de prosperidad y patrones de crecimiento más productivos, inclusivos y sostenibles.

Cabe destacar la relevancia de los aspectos de gobernanza y colaboración en la implementación de estas políticas, que solo puede llevarse a cabo de manera eficaz a través de la suma coordinada de esfuerzos de los actores clave de los sectores público (tanto a nivel nacional como local), privado y académico, así como de los centros de investigación y de la sociedad civil, con el fin de trabajar en agendas estratégicas dirigidas a acelerar los procesos de transformación productiva de las economías.

3. ¿Políticas industriales o políticas de desarrollo productivo?

Otro aspecto importante que cabe aclarar con respecto a las políticas de desarrollo productivo modernas es su relación con lo que tradicionalmente se ha denominado política industrial, así como la cuestión de si dichas políticas deben quedar circunscritas al sector industrial manufacturero o si su ámbito puede ser más amplio. Las nuevas tecnologías han dado lugar al desarrollo de un nuevo paradigma de producción y han reducido, si no eliminado, las fronteras entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, tendencia que se ha profundizado debido a la convergencia de diversas tecnologías en los procesos productivos.

Tradicionalmente, la economía del desarrollo ha centrado su atención, con toda razón, en el sector industrial, argumentando que este sector presenta al menos cuatro características únicas con las que no cuentan ni el sector agrícola ni el de servicios en igual magnitud: i) economías de escala, ii) acceso a mercados internacionales, iii) capacidad de mejorar el trabajo con capital y tecnología, es decir capacidad de innovación, y iv) fuertes encadenamientos y derrames en su relación con otros sectores.

Sin embargo, la revolución tecnológica y digital ha cambiado sustancialmente esta realidad. La idea de que los servicios tenían poco potencial para generar economías de escala y acceder a mercados internacionales estaba basada en parte en la observación —correcta antes de que se produjera la revolución digital— de que la producción y el consumo de servicios requería proximidad física y, por lo tanto, la producción y el consumo se debían dar simultáneamente, lo que lo convertía en un sector no transable. La llegada de Internet y la revolución digital cambiaron esto de manera radical.

Ahora existen categorías de servicios que presentan economías de escala inmensas y son altamente transables, sobre todo los servicios modernos que utilizan plataformas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para vender de manera transfronteriza. Esto incluye subsectores como los centros de llamadas (*call centers*), los servicios compartidos, los servicios tecnológicos y digitales, los servicios auxiliares (*back office services*), la ingeniería o el diseño y, por supuesto, los servicios financieros, sector en que se está produciendo toda una revolución relacionada con las tecnofinanzas (*fintech*).

Internet y la revolución digital también cambiaron radicalmente la idea de que el progreso tecnológico y la innovación no se aplicaban al sector de los servicios de la misma manera en que se aplicaban a la industria. En la actualidad, muchos servicios están experimentando una revolución en materia de productos, medios de entrega y modelos de negocio. Algunas de las empresas más innovadoras del mundo pertenecen al sector de los servicios, y los encadenamientos de muchos

subsectores de servicios también han aumentado, lo que ha incrementado el valor agregado de los servicios en los bienes industriales finales. Todo esto contribuye a explicar la razón por la cual, a partir de 2000, la tasa de crecimiento del comercio de servicios ha sido más alta que la tasa de crecimiento del comercio de productos industriales (CEPAL, 2017).

Si a esta nueva visión del sector de los servicios se agregan el surgimiento de China como potencia exportadora manufacturera y la automatización y robotización generadas por la revolución tecnológica, quedan claras dos ideas. En primer lugar, que se ha reducido la viabilidad de apostar exclusivamente por la industrialización como estrategia de desarrollo y que, incluso si esto fuera viable, los potenciales beneficios en términos de creación de empleo serían menores²⁰. El camino hacia la industrialización es ahora mucho más difícil de lo que lo era en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta. En segundo lugar, parece haber mucho más potencial de desarrollo y generación de buenos empleos en el sector de los servicios de lo que tradicionalmente se pensaba²¹. De hecho, hay países que están empezando a obtener grandes éxitos y ganancias de la producción y exportación de servicios modernos. Por lo tanto, queda claro por las nuevas tendencias y datos disponibles que existen grandes oportunidades en varios subsectores del sector de los servicios que pueden contribuir a una estrategia de crecimiento y desarrollo.

Algo parecido se puede decir con respecto a las actividades modernas del ámbito de los agronegocios. Hoy, al hablar del nuevo paradigma productivo de la Industria 4.0, o cuarta revolución tecnológica, no solo se incluye la industria manufacturera propiamente dicha, sino también muchos segmentos del heterogéneo sector de los servicios, así como actividades agrícolas modernas.

Por todo lo que se acaba de exponer, resulta más adecuado hablar de políticas de desarrollo productivo en lugar de utilizar el término más limitado de “políticas industriales”, más habitual en la literatura, puesto que, como se acaba de explicar, se trata de políticas dirigidas al fomento de la sofisticación, la diversificación y el cambio estructural virtuoso de las economías en su conjunto, independientemente del sector. Por lo tanto, podrían abarcar, además de al sector manufacturero, a los sectores agropecuario, de servicios o de minería, entre otros.

Otro elemento a favor de utilizar el término de políticas de desarrollo productivo en lugar del de política industrial tiene que ver con la confusión al que este último puede dar lugar en el debate público. Por una parte, las políticas industriales sufrieron un desprestigio a nivel mundial y en la región a raíz de las críticas que sufrió en las décadas de 1980 y 1990 el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, al cual se le atribuyeron problemas de agotamiento, así como en materia de captura de rentas y captura del Estado, lo que propició la adopción de políticas de liberalización e hiperglobalización. Por otra parte, la reciente adopción de políticas industriales basadas en gran medida en subsidios por parte de algunas economías desarrolladas está también empezando a generar un acalorado debate sobre los riesgos de caer en una “guerra de subsidios” y las posibles amenazas al sistema multilateral de comercio. No es ese el tipo de políticas que defiende la CEPAL.

En otras palabras, además de ser un término más preciso, la denominación “políticas de desarrollo productivo” permite evitar buena parte de la confusión que genera en el debate público el término “políticas industriales”²². Una vez aclarado el motivo por el cual, en este contexto de nuevas condiciones tecnológicas y paradigmas de producción, las políticas de desarrollo productivo no se deben circunscribir solo al sector industrial, es importante definir su ámbito de acción, con el fin de proporcionar una guía más clara para su diseño e implementación.

²⁰ Véase Rodrik (2015).

²¹ Por ejemplo, Rodrik y Sabel (2022) argumentan correctamente que los servicios son un sector estratégico para la implementación de iniciativas de desarrollo productivo, dado que cuenta con una gran capacidad para crear buenos empleos (*good jobs*).

²² El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó un intento temprano y relevante de posicionar el término “políticas de desarrollo productivo” en su libro de carácter fundacional *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica* (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

Una forma de comenzar a limitar este ámbito es tener en cuenta que, aunque todos los factores comprendidos en la teoría convencional del crecimiento (tierra, trabajo, capital y productividad) son importantes para el crecimiento económico, una definición de políticas de desarrollo productivo que incluyera, por ejemplo, la inversión en infraestructura en general resultaría demasiado amplia. Sin embargo, si es adecuado, e incluso indispensable, incluir la infraestructura específica y otros bienes públicos específicos de las actividades priorizadas en el contexto de estas políticas. Asimismo, a pesar de la importancia del talento humano para el crecimiento y para el desarrollo productivo, sería excesivo incluir todos los retos en materia de educación, como los relacionados con la primera infancia. Al igual que en el caso de la infraestructura, es más adecuado incluir la formación de talento humano específico para las apuestas productivas que deben realizarse en el marco de las políticas de desarrollo productivo; por ejemplo, la formación para el trabajo y la educación superior en el ámbito de las CTIM²³. De hecho, desarrollar el talento humano necesario para determinados sectores impulsores o dinamizadores es una condición esencial para la implementación de políticas de desarrollo productivo exitosas, así como crear infraestructura específica para dichos sectores.

Dos áreas de política ejercen una fuerte influencia sobre el desarrollo productivo: las políticas macroeconómicas y las políticas de competencia. Sin embargo, por razones similares a las que se acaban de exponer —si bien es sumamente importante tener claros estos vínculos—, no parece conveniente incluir estas áreas en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo.

Teniendo en cuenta la necesidad de delimitar el campo de acción de las políticas de desarrollo productivo, así como los numerosos trabajos que han tratado los diferentes temas que deberían abarcar este tipo de políticas²⁴, en el diagrama 1 se presenta una visión panorámica —que no pretende ser una lista exhaustiva— de las áreas que, desde una perspectiva práctica, conviene incluir en el marco de dichas políticas. En ellas se agrupan diferentes tipos de intervenciones e iniciativas que apuntan directamente a impulsar la sofisticación, la diversificación y el cambio estructural virtuoso de las economías²⁵. Estas áreas son: ciencia, tecnología e innovación; extensionismo tecnológico; transformación digital; emprendimiento; detección y cierre de brechas en materia de talento humano; financiamiento a lo largo del ciclo de vida de las empresas (incluido el papel de la banca de desarrollo²⁶); inversión (incluida la inversión extranjera directa); infraestructuras específicas; agendas normativas y regulatorias específicas (incluidos los temas de calidad), e internacionalización²⁷.

Ahora bien, como ocurre en el ámbito culinario, más importante que los ingredientes individuales para la preparación de una receta es la forma en que dichos ingredientes se integran. Si se aplica esta metáfora al contexto del desarrollo productivo, más importante que cada una de las áreas que se incluyen en el diagrama 1 es la forma en que se articulan las iniciativas, los actores y los recursos asociados a las diferentes áreas en torno a políticas y agendas estratégicas de desarrollo productivo.

²³ En los dos ejemplos planteados, infraestructura y talento humano específicos, la ausencia o debilidad de estos factores representa una posible falla de coordinación que podría inhibir el surgimiento —o la mejora de la productividad— de las actividades económicas priorizadas.

²⁴ Véanse Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014), Cimoli y otros (2017), Denzin y Cabrera (2017), OIT (2016) y Salazar-Xirinachs y Cornick (2018).

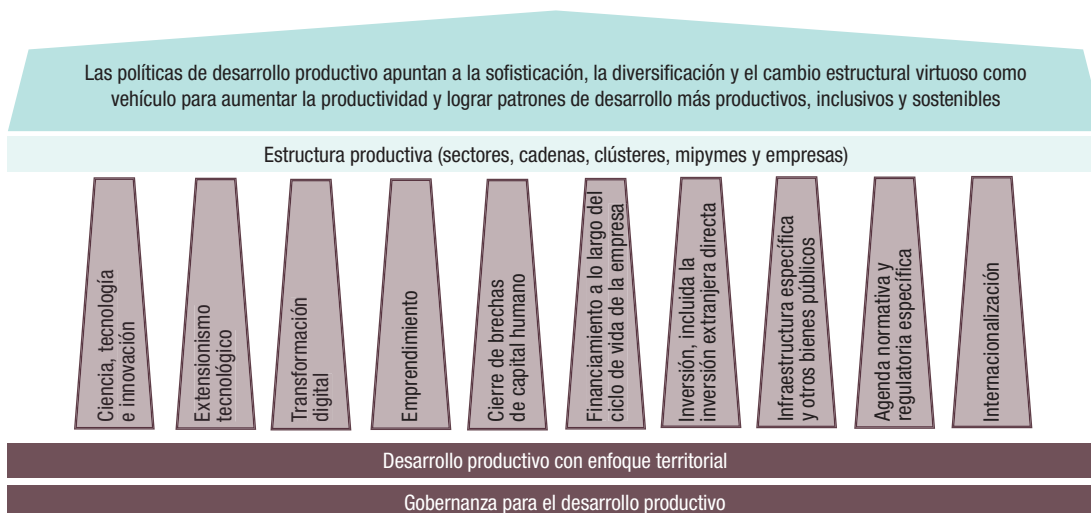
²⁵ Cabe subrayar que muchas de las intervenciones y medidas que deben implementarse en las diferentes áreas están relacionadas con fallas de mercado y de gobierno que inhiben el proceso de transformación productiva.

²⁶ Véanse Griffith-Jones y Ocampo (2018), Ocampo y Torres (2021) y Fernández-Arias, Hausmann y Panizza (2019).

²⁷ La descripción de las estrategias, programas, instrumentos y retos de gobernanza de cada una de estas áreas excede el alcance de este artículo. Sin embargo, serán objeto de análisis detallados en futuros trabajos de la CEPAL.

Diagrama 1

Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo



Fuente: Elaboración propia.

Por ese motivo, la CEPAL hace hincapié en dos temas transversales que están relacionados con la forma en que se combinan estos “ingredientes”. Por un lado, es importante aplicar un enfoque territorial al desarrollo productivo, ya que, como se explicará en detalle más adelante, los esfuerzos de desarrollo productivo deben conjugarse de manera concreta en un contexto geográfico determinado, en línea con las estrategias y capacidades de cada territorio, teniendo en cuenta que es a nivel local donde debe llevarse a cabo buena parte de la acción en la materia. Por otro lado, resulta relevante la gobernanza para el desarrollo productivo, dado que, como ya se mencionó, un aspecto central de la nueva generación de políticas de desarrollo productivo es la colaboración y el trabajo articulado entre múltiples actores, incluidos el sector público, el privado y el académico, así como la sociedad civil. Por lo tanto, hacen falta mecanismos de gobernanza y arreglos institucionales que faciliten los procesos de colaboración entre los actores clave de cada sector (lo que se describía anteriormente como la “magia del proceso”), así como la coordinación de esfuerzos y recursos a nivel territorial y nacional, como se analizará más adelante.

En resumen, la propuesta actual de la CEPAL presenta dos grandes diferencias respecto de los planteamientos que se hacían hace unas décadas: por un lado, se trata de aplicar una nueva generación de políticas de desarrollo productivo, con instrumentos muy diferentes a los del pasado, y, por otro lado, existen razones de peso para ampliar el ámbito de las apuestas productivas más allá del sector industrial.

4. Poner el foco en el “cómo”

Todos los países del mundo ponen en práctica, de una u otra manera, políticas de desarrollo productivo, y los de América Latina y el Caribe no constituyen una excepción. Si bien su utilización pudo haberse reducido durante el apogeo del consenso de Washington, la región nunca dejó de recurrir a una variedad de este tipo de políticas y aún lo sigue haciendo hoy en día²⁸. Sin embargo, ni el debate académico ni el público se han enfocado suficientemente en el “cómo”, es decir, en la manera de aplicar con éxito estas políticas.

²⁸ Véase Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright (2017).

La aplicación de políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe presenta algunas características específicas. Coexisten, y con frecuencia compiten, una variedad de enfoques, mientras que la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo que se presentó en el apartado anterior no se encuentra todavía completamente integrada en las políticas ni en el trabajo analítico y académico. Por esta razón, no resulta sorprendente que las acciones realizadas en este sentido sean sumamente heterogéneas y presenten grandes diferencias en términos de calidad y profundidad no solo entre los distintos países, sino también dentro de cada uno de ellos. No se han llevado a cabo suficientes ejercicios de comparación de experiencias a nivel regional ni de aprendizaje entre pares. Además, la evaluación de estas acciones ha sido marginal, lo que dificulta determinar cuáles han sido fructíferas y, por lo tanto, deberían aplicarse a mayor escala, y cuáles no han resultado útiles y, por lo tanto, se deberían ajustar o eliminar.

Además, los esfuerzos en este sentido han sido, por el momento, más bien tímidos, a una escala insuficiente teniendo en cuenta la magnitud del reto al que se enfrenta la región en materia de productividad, así como la cantidad de recursos que están destinando a ello otros países²⁹. Por otra parte, estos esfuerzos se han dado de forma intermitente, sin que hayan llegado a constituir políticas de Estado.

Con frecuencia ha imperado en la región un enfoque centralizado, de arriba abajo (*top-down*), sin suficiente empuje y gobernanza desde el nivel local, ni empoderamiento de los actores locales (enfoque descentralizado o *bottom-up*). Además, ha faltado una mejor coordinación de esfuerzos tanto entre los diferentes ministerios, organismos nacionales y demás actores relevantes como entre las acciones implementadas a nivel nacional y subnacional.

América Latina y el Caribe dispone de un gran margen de mejora en todas estas dimensiones para la puesta en práctica de políticas de desarrollo productivo. Las oportunidades de aprendizaje en este ámbito son diversas, ya que existe una amplia experiencia internacional bien documentada al respecto. Solo en materia de clústeres, por ejemplo, el Observatorio Europeo de Agrupaciones y Cambio Industrial tiene catalogadas 2.950 iniciativas clúster, que representan casi uno de cada cuatro empleos (es decir, 62 millones de empleos) y la mitad del empleo de los sectores de exportación en Europa (Hollanders y Merkelbach, 2020). En el Japón, el Gobierno apoya numerosos clústeres, sobre todo en el área de la alta tecnología. En España, tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco como Cataluña han desarrollado políticas de desarrollo productivo muy exitosas, uno de cuyos ingredientes principales han sido las políticas de desarrollo de clústeres. La Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe, que lanzó la CEPAL en diciembre de 2023, tiene un inventario inicial de 259 iniciativas en las que participan más de 40.000 empresas de nueve países de América Latina y el Caribe³⁰.

Cabe destacar que esta discusión sobre el “cómo” se ha vuelto más urgente y relevante ante la nueva realidad descrita anteriormente, en que los países desarrollados han empezado a poner en práctica fuertes políticas industriales, utilizando cuantiosos subsidios como uno de sus instrumentos principales. Es el caso de los Estados Unidos, mediante la Ley sobre Ciencia y Creación de Incentivos Útiles para Producir Semiconductores (CHIPS and Science Act) y la Ley de Reducción de la Inflación, así como el de la Unión Europea, mediante el Pacto Verde Europeo. Este nuevo activismo en materia de política industrial en los países desarrollados debe llevar a los países de América Latina y el Caribe a ser mucho más pragmáticos, estratégicos y efectivos en lo que respecta a sus propias políticas de desarrollo productivo.

²⁹ Por ejemplo, entre 2016 y 2021, la Argentina invirtió cerca de un 0,5% del PIB en políticas de desarrollo productivo —sin considerar el Plan de Promoción de la Producción del Gas Natural Argentino (Plan Gas), los fondos de emergencia por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la capitalización de fondos de garantía—, lo que representó cerca de un 2% del gasto público total (Cassini, 2022). El Gobierno de Colombia, por su parte, invirtió, en 2019 y 2020, un 2,0% y un 2,6% del presupuesto general de la nación, respectivamente (Gómez, 2021). Por último, en 2019, el Gobierno de Chile invirtió cerca del 1,88% del gasto público total en políticas de desarrollo productivo, a lo que se sumó la inversión del 0,12% realizada por los gobiernos regionales, con lo que se alcanzó el 2,0% del gasto público total (Correa, Dini y Letelier, 2022; Yáñez y Fuentes, 2022).

³⁰ Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/proyectos/plataforma-iniciativas-cluster-otras-iniciativas-articulacion-productiva-territorial>.

IV. ¿Cómo hacerlo? Lineamientos para la aplicación de políticas de desarrollo productivo

Para lograr un crecimiento económico más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, los países de la región deben profundizar sus políticas de desarrollo productivo, mejorar su articulación y gestión, darles continuidad mediante una visión a largo plazo, implementarlas otorgando un mayor protagonismo a los territorios, mejorar su seguimiento y evaluación y, en general, incrementar su efectividad e impacto. ¿Cómo se logra todo esto? A continuación, se proponen seis lineamientos para guiar la acción en materia de políticas de desarrollo productivo. Estas son:

- i) Aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de las políticas de desarrollo productivo de nueva generación.
- ii) Apostar por sectores y actividades específicos.
- iii) Lograr un mejor equilibrio entre el enfoque centralizado (*top-down*) y el descentralizado (*bottom-up*), trabajando con los actores de los territorios.
- iv) Utilizar iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de gestión y colaboración para el desarrollo productivo.
- v) Mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista.
- vi) Realizar evaluaciones continuas, con el fin de poder corregir el rumbo de las políticas justo a tiempo bajo las condiciones cambiantes de incertidumbre estratégica.

1. Aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de las políticas de desarrollo productivo de nueva generación

Como ya se ha mencionado, los países de América Latina y el Caribe nunca han dejado de aplicar algún tipo de política de desarrollo productivo. A raíz del cambio de modelo económico que se produjo al pasar de la industrialización por sustitución de importaciones a la búsqueda de la integración en cadenas mundiales de valor, los esfuerzos se concentraron en las políticas de promoción de las exportaciones y de atracción de inversiones.

Sin embargo, fuera de esos ámbitos, las iniciativas en materia de políticas de desarrollo productivo han sido relativamente modestas, y su efecto en la productividad y el crecimiento, marginal. Por esta razón, lo primero que se propone es elevar urgentemente el nivel de ambición en materia de políticas de desarrollo productivo y hacerlo en concordancia con la visión de la nueva generación de este tipo de políticas.

Ahora bien, el tipo de políticas de desarrollo productivo que propone la CEPAL, a diferencia de la enorme cantidad de subsidios y créditos fiscales empleados por los países desarrollados, no requiere cuantiosas sumas de dinero para su implementación. Esta nueva generación de políticas de desarrollo productivo se centra en el trabajo articulado de múltiples actores en el marco de mecanismos de gobernanza —como los que sustentan las iniciativas clúster—, cuyo objetivo es identificar proyectos y acciones para mejorar la productividad de las áreas priorizadas. Son estos proyectos y acciones los que sí requerirán una movilización significativa de recursos de inversión pública y privada.

Muchos de estos proyectos tendrán como objetivo la provisión de bienes públicos específicos necesarios para el crecimiento y el aumento de la sofisticación tecnológica de los sectores sujetos a las políticas de desarrollo productivo, así como para la formación del talento humano y la innovación. El financiamiento de dichos proyectos puede provenir de múltiples fuentes: el presupuesto ordinario del Estado, el presupuesto de instituciones específicas, tanto públicas como privadas y académicas, el presupuesto de los gobiernos locales, préstamos de la banca nacional o internacional de desarrollo o la cooperación internacional.

En este sentido, se observan al menos dos grandes diferencias con respecto a las políticas de subsidios e incentivos fiscales que se aplican en otras partes del mundo: en primer lugar, la mayor parte del financiamiento no proviene del presupuesto nacional, algo muy relevante en una época de reducido espacio fiscal, y, en segundo lugar, los proyectos que requieren financiamiento están muy alineados con las agendas estratégicas de los sectores. En otras palabras, este tipo de políticas de desarrollo productivo conlleva una utilización costoeficiente de los escasos recursos con los que se cuenta para aplicar dichas políticas.

2. Apostar por sectores y actividades específicos: el papel de la selectividad

Un segundo lineamiento fundamental consiste en apostar por áreas o sectores impulsores o dinamizadores del crecimiento, y darles prioridad. Este es uno de los temas que más controversia han generado entre los economistas en el pasado, porque quienes tradicionalmente se han opuesto a que la política pública desempeñara un papel proactivo en esta materia han argumentado que no es competencia del Estado “escoger ganadores”. Ante este argumento, cabe responder de varias maneras. En primer lugar, la historia ha demostrado que, en todos los casos en los que se ha conseguido un crecimiento acelerado y convergente, el Estado ha desempeñado un papel proactivo, ya sea creando mercados, apoyando empresas, fomentando la modernización tecnológica, respaldando los procesos de aprendizaje, eliminando cuellos de botella, contribuyendo a proporcionar financiamiento o impulsando misiones con vocación transformadora, entre otras cosas.

En segundo lugar, como se ha señalado en Chang (2010), Stiglitz, Lin y Monga (2013), Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright (2017) y otros trabajos, la distinción entre medidas “horizontales” —que se consideran neutrales en el sentido de que afectan transversalmente a todos los sectores— y medidas “verticales” —que apoyan a actividades económicas o sectores específicos— es un falso dilema, ya que incluso las políticas supuestamente más transversales favorecen a algunos sectores más que a otros. Por ejemplo, el desarrollo de infraestructuras básicas no puede ser neutral: una carretera o un puente favorecen a algunas regiones o comunidades y no a otras. Más aún, estas infraestructuras favorecen a algunos sectores en mayor medida que a otros. Los programas de formación profesional se enfocan en la resolución de cuellos de botella y desajustes de habilidades en sectores concretos. Incluso una política específica sobre el tipo de cambio favorece a algunas industrias, regiones o sectores más que a otros (por ejemplo, a los exportadores frente a los importadores). Por lo tanto, como hace ya bastante tiempo afirmaron Hausmann y Rodrik (2006), los gobiernos —incluso aquellos que creen defender políticas neutrales— están “condenados a elegir”.

En tercer lugar, los enfoques sobre políticas industriales o de desarrollo productivo han experimentado cambios que han hecho que se diluya el significado de “escoger ganadores”. Como se ha explicado, los enfoques modernos se basan más en organizar la acción colectiva en sectores específicos mediante la cooperación entre los sectores público, privado y académico que en asignar a ciertos sectores medidas proteccionistas o subsidios puros y duros. Por lo tanto, en la actualidad, la priorización en materia productiva no consiste tanto en escoger sectores para subsidiarlos o protegerlos,

sino más bien para desarrollarlos, apoyando los esfuerzos autogestionados de los actores clave en sectores o clústeres con gran potencial de dinamismo y desarrollo. Esta selectividad ha pasado de basarse en mecanismos de planificación verticales, de arriba abajo, y aranceles o subsidios selectivos, a un enfoque más descentralizado, de abajo arriba, que se vale de una serie más amplia de medidas e instrumentos de apoyo y atención a las dinámicas colaborativas y a las necesidades de las empresas de sectores, clústeres o áreas estratégicas. En estas condiciones, la captura de incentivos y rentas deja de ser un problema, al menos en parte, y la asignación de recursos se vuelve un ejercicio de apuestas productivas y de desarrollo.

En cuarto lugar, este debate, que siempre fue más teórico que pragmático —dado que se partía de un modelo idealizado de mercado que siempre daba resultados óptimos excepto cuando fallaba—, fue puesto en perspectiva a raíz de los avances en el ámbito de la economía institucional y del reconocimiento de que ningún mercado funciona en el vacío, sino en un contexto institucional, con reglas y normas establecidas por la sociedad³¹.

Finalmente, la idea de que las economías desarrolladas no tenían políticas industriales y que ese era el modelo que debía seguirse —idea que nunca se ajustó a la realidad³²—, ha dejado de tener sentido recientemente, en un contexto en el que, como se explicó anteriormente, los países desarrollados están poniendo en práctica políticas industriales con un claro enfoque de prioridades sectoriales y tecnológicas.

Independientemente de todo este debate, lo cierto es que los cuellos de botella y desafíos son muy numerosos, mientras que los recursos, las capacidades institucionales y el capital político son limitados, por lo que las sociedades se ven obligadas a priorizar las áreas en las que centrar el trabajo, afrontando en primer lugar ciertos desafíos y dedicándoles esfuerzo y recursos, y dejando abierta la posibilidad de abordar otros desafíos más adelante. Ahora bien, ello no impide que los gobiernos hagan todo lo posible para ampliar su margen de acción a fin de atender la mayor cantidad de necesidades del mayor número de actividades económicas posible.

Desde sus comienzos, la CEPAL ha propuesto establecer prioridades en el ámbito productivo. De 1950 a 1980, la Comisión defendió la necesidad de apostar por la industrialización, dadas las características únicas que presenta la industria y que se describieron en la sección III.3. Ahora bien, cabe subrayar que el enfoque de la industrialización por sustitución de importaciones era muy diferente de lo que se ha denominado la nueva generación de políticas de desarrollo productivo. Por una parte, se asociaba con un método o instrumento muy específico de intervención: la protección arancelaria. Por otra parte, como se explicó también en la sección III.3, en un contexto de nuevas condiciones tecnológicas y paradigmas de producción, no es aconsejable circunscribir estas políticas solo al sector industrial.

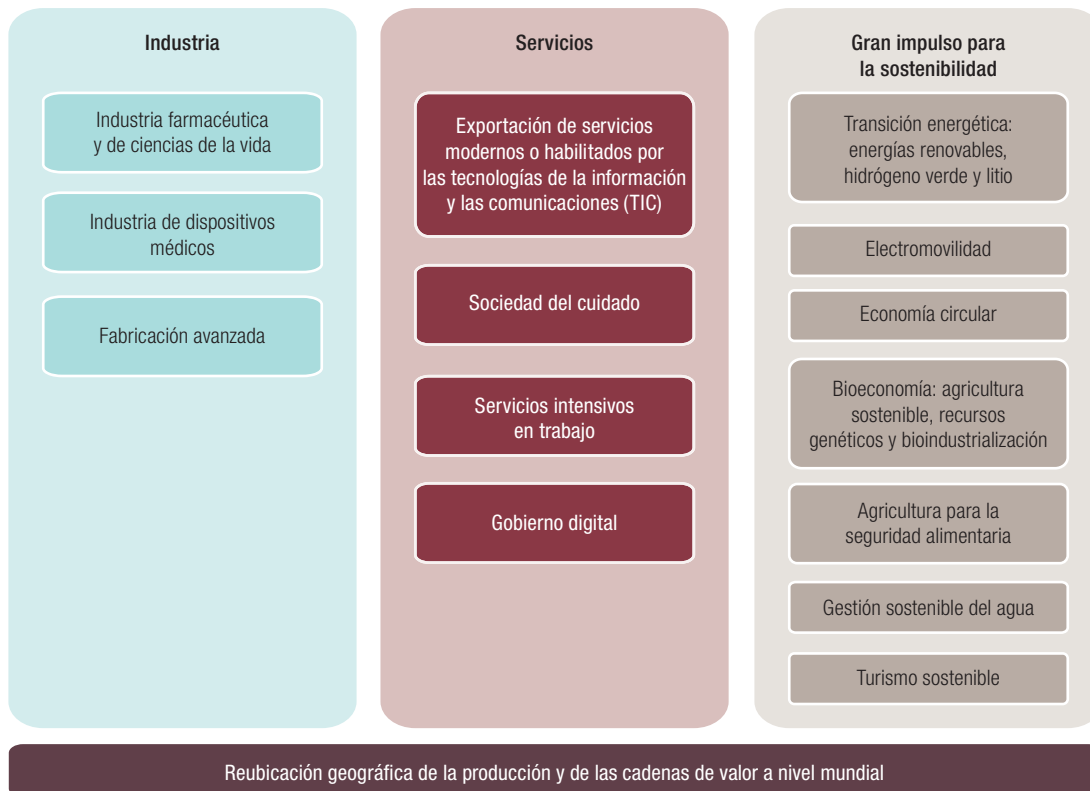
En línea con este nuevo enfoque, se propone una lista ilustrativa —si bien no exhaustiva— de quince sectores o áreas impulsores y dinamizadores del crecimiento, que, por sus características, tendrían la capacidad de propiciar una transformación productiva en la dirección deseada, hacia una mayor inclusividad y sostenibilidad ambiental. Dichos sectores o áreas podrían ser utilizados como referentes por los países y sus territorios a la hora de establecer sus prioridades productivas en el marco de sus políticas de desarrollo productivo. Se trata, además, de sectores o áreas con una gran capacidad de generar sinergias y efectos de retroalimentación para avanzar hacia un crecimiento mayor y más sostenido³³ (véase el diagrama 2).

³¹ Véanse North (1991) y Chang (2011).

³² Véase Cohen y DeLong (2016) y Wade (2017).

³³ Véanse más detalles en CEPAL (2023a).

Diagrama 2
Gran transformación productiva para la productividad, la inclusión
y la sostenibilidad: portafolio de sectores impulsores



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (LC/TS.2023/78)*, Santiago, 2023.

Los sectores o áreas que se listan en el diagrama 2 se agrupan en tres categorías. En la categoría de industria se incluyen la industria farmacéutica y de ciencias de la vida, la industria de los dispositivos médicos y la manufactura avanzada. En la categoría de servicios se incluyen la exportación de servicios modernos o habilitados por las TIC, la sociedad del cuidado, los servicios intensivos en trabajo y el gobierno digital. En la categoría del gran impulso para la sostenibilidad se incluyen la transición energética (energía solar y eólica, hidrógeno verde y litio), la bioeconomía (agricultura sostenible, recursos genéticos y bio-industrialización), la electromovilidad, la economía circular, la agricultura para la seguridad alimentaria, la gestión sostenible del agua y el turismo sostenible. Un área transversal a todas las categorías son las oportunidades que plantea el reacomodo geográfico de la producción y de las cadenas globales de valor, ya que se trata de una tendencia clave que abarca varios de los otros sectores enumerados.

El mensaje no es que todos los países deben priorizar esos 15 sectores, ni tampoco que estos sean los únicos sectores que deberían priorizarse. La definición de sectores y de prioridades debe hacerse teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país; se podrían agregar otros sectores y actividades de acuerdo con las características y prioridades de cada país o territorio. Todas ellas son actividades productivas que abren nuevas oportunidades no solo para la inversión y el crecimiento, sino también para la colaboración y las alianzas estratégicas en el ámbito internacional³⁴.

³⁴ Véase CEPAL (2023a).

Como se desprende del diagrama 2 y de la sección III.3, se trata de una nueva estrategia de crecimiento, transformación productiva y empleo que contempla un rango más amplio de sectores en lugar de hacer hincapié exclusivamente en la industrialización y que, además, adopta un enfoque muy diferente en lo que respecta al “cómo” del que se habló con anterioridad y en que se profundizará a continuación.

Existen varias formas para definir prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo. La Unión Europea, por ejemplo, viene implementando desde hace más de una década las denominadas estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente, según las cuales las regiones priorizan áreas estratégicas o tecnologías, a nivel subnacional, a partir de sus capacidades productivas o de investigación³⁵. Mazzucato (2018 y 2019), por su lado, propone que las prioridades se establezcan a partir de los grandes desafíos o misiones que se quieran abordar, y afirma que los sectores que han de implicarse en estos esfuerzos terminarán autoseleccionándose.

Independientemente del método que se utilice para establecer las prioridades, es importante que las apuestas productivas se hagan desde la perspectiva de la gestión de una cartera de riesgos; es decir, según el principio de que es posible que, por diversas razones, algunas de estas apuestas pueden fracasar. Algunos fracasos son inevitables, pero estos casos no deben conllevar el rechazo de este tipo de políticas. Lo importante, además de aprender de estas experiencias, es que los éxitos ofrezcan beneficios que compensen de manera holgada las pérdidas ocasionadas por los fracasos³⁶.

Una forma de poner en práctica esta selectividad y de elaborar agendas estratégicas a partir de estas prioridades es a través de iniciativas clúster. Como ya se mencionó, los costos operativos o de funcionamiento de las iniciativas clúster no son elevados. Incluyen el financiamiento del gerente del clúster y su equipo, que en un clúster pequeño puede estar conformado por solo una o dos personas más, y los costos de las reuniones del Comité Ejecutivo y los grupos de trabajo. Una de las grandes ventajas de las iniciativas clúster es que de los grupos de trabajo y el Comité Ejecutivo rápidamente surgen ideas de proyectos de infraestructura, de desarrollo del talento o de cuestiones regulatorias, entre otras, para desarrollar el clúster y aumentar su competitividad, y es esta cartera de proyectos de inversión la que puede requerir una movilización de recursos financieros mucho más importante. En otras palabras, las necesidades financieras para la puesta en funcionamiento de una política de desarrollo productivo basada en clústeres no son elevadas; lo que requiere montos más significativos es el financiamiento de los proyectos que generan estas iniciativas.

Por otro lado, es importante que los esfuerzos —incluido el acompañamiento de las iniciativas clúster—, los instrumentos y cualquier otro tipo de intervención sobre las prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo estén condicionados al cumplimiento de resultados y metas³⁷. Fue mediante este sistema “del palo y la zanahoria”—es decir, de amenazas e incentivos— como se implementaron las exitosas políticas industriales que dieron lugar al milagro económico asiático³⁸, a diferencia de las protecciones en frontera que se otorgaron en varios países de América Latina y el Caribe, que no estaban supeditadas a lograr mayores niveles de exportación o de productividad. Como señala Rodrik (2004), en la región, durante el período de auge del modelo de sustitución de importaciones, predominó la zanahoria sobre el palo a la hora de desarrollar políticas industriales.

Esta condicionalidad debería ser incluso más estricta cuando, de haber espacio fiscal, se utilicen instrumentos como créditos fiscales y subsidios. En este caso, por ejemplo, deberían diseñarse estos instrumentos con cláusulas de extinción (*sunset clauses*), con el fin de limitar su efectividad a un período

³⁵ Véanse Foray, David y Hall (2009) y Aranguren y otros (2019).

³⁶ De hecho, de acuerdo con Rodrik (2004), si no se fracasa en el marco de estas políticas, significa que estas no se están implementando correctamente.

³⁷ Véanse Rodrik y Stiglitz (2024) y Mazzucato y Rodrik (2023).

³⁸ Véase Rodrik (1995).

definido, tras el cual deberían expirar, lo que generaría incentivos correctos y minimizaría el costo fiscal. Como sostiene el mismo Rodrik (2004), una política industrial moderna no consiste en que los gobiernos “escojan ganadores”, sino en que dejen de apoyar a los perdedores.

Además, es fundamental que las apuestas productivas que se realicen en el marco de las políticas de desarrollo productivo tengan como objetivo la internacionalización de los sectores priorizados, en el sentido no solo de exportar, sino también de producir eficientemente para poder hacer frente a importaciones competitivas y de conectarse con los flujos de conocimiento y tecnología internacionales³⁹. Para lograrlo, es preciso trabajar en agendas de desarrollo productivo que se centren explícitamente en esta internacionalización, lo que, a su vez, requiere abordar los cuellos de botella específicos de este objetivo⁴⁰.

En síntesis, la nueva generación de políticas de desarrollo productivo otorga más importancia a la estructuración de procesos de colaboración entre los actores clave de las actividades productivas priorizadas que a los mecanismos de incentivos y subsidios. En cuanto a las necesidades de financiamiento de estas políticas, se centran principalmente en el inventario de proyectos que generan los sistemas de trabajo colaborativo, como las iniciativas clúster. Si se considera adecuado ofrecer incentivos, habría que agregar el costo de estos, pero no se trata de un elemento indispensable, sino opcional en algunos casos. Por último, de acuerdo con la visión integral de las políticas de desarrollo productivo contenida en el diagrama 1, hay otros rubros que también requieren financiamiento e inversión, principalmente en áreas como la ciencia, la tecnología y la innovación, el extensionismo tecnológico y el emprendimiento.

3. Lograr un mejor equilibrio entre el enfoque centralizado (*top-down*) y el descentralizado (*bottom-up*) trabajando con los actores de los territorios

Como se señaló, los países de la región se inclinaron inicialmente por enfoques centralizados en que las políticas de desarrollo productivo emanaban del gobierno central o federal. Más recientemente, en algunos países se ha desarrollado en mayor medida el enfoque territorial y local. La CEPAL argumenta que la productividad se gesta en el ámbito local, con los actores locales, y eso explica en parte la gran heterogeneidad de niveles y crecimiento de la productividad a nivel subnacional en los países. Por lo tanto, el tercer lineamiento que se propone tiene que ver con profundizar el trabajo en materia de políticas de desarrollo productivo en el ámbito territorial.

Existen muchas razones para respaldar la estrategia de adoptar un enfoque territorial para abordar el desarrollo productivo; es decir, un enfoque de abajo arriba (*bottom-up*) más que de arriba abajo (*top-down*). Por un lado, están los argumentos técnicos. En primer lugar, es evidente que, al trabajar en las agendas de desarrollo productivo desde los territorios, se incrementan de manera sustancial los esfuerzos y recursos que se dedican al desarrollo productivo con respecto a los que se dedicarían si el trabajo se restringiera al ámbito nacional. En general, en muchos países de América Latina y el Caribe, los territorios y los gobiernos y actores locales disponen de recursos y de capacidades que pueden sumarse a los del nivel nacional para trabajar en las agendas de desarrollo productivo con mayor profundidad.

En segundo lugar, trabajar en el desarrollo productivo con un enfoque territorial permite tener en cuenta las particularidades de las estructuras productivas de los territorios y, de esta manera, hallar soluciones que respondan a las necesidades específicas de los empresarios en esos territorios. Los

³⁹ El objetivo exportador es, sin embargo, importante. Como indica Hausmann (2023), los pocos países que han logrado mantener tasas elevadas de crecimiento a lo largo del tiempo lo han hecho gracias a que sus exportaciones crecieron más que el PIB y a que diversificaron dichas exportaciones hacia bienes más complejos.

⁴⁰ Véanse más detalles sobre el tema en Hallak y López (2022).

territorios cuentan con ventajas comparativas productivas en ciertos sectores y actividades económicas, y también en lo que respecta a capacidades de investigación, que deben tenerse en cuenta al desarrollar las políticas. Por otra parte, un mismo sector podría presentar necesidades diferentes dependiendo de la región del país en que se encuentre⁴¹, por lo que la aproximación territorial resulta indispensable.

En tercer lugar, un enfoque de abajo arriba permite tener en cuenta las particularidades de las capacidades institucionales de los diferentes territorios. No todos los territorios de un país cuentan con las mismas capacidades para trabajar en las agendas e instrumentos con el mismo nivel de profundidad y complejidad. Por ello, es importante procurar fortalecer estas capacidades, en particular las de aquellos territorios en que estas están menos desarrolladas.

En cuarto lugar, muchos de los cuellos de botella que limitan la sofisticación y diversificación de las economías de la región solo pueden detectarse y abordarse desde el ámbito local, con los actores locales: los empresarios, los gobiernos o las universidades locales. Por ejemplo, la detección y el cierre de brechas en materia de talento humano es, en general, una agenda que hay que desarrollar con los empresarios locales y las instituciones de educación y formación locales, o las sucursales locales de las instituciones nacionales, particularmente cuando el foco estratégico que se establece en el nivel local para una determinada apuesta productiva termina definiendo la necesidad de perfiles y competencias que habría que desarrollar.

Por otro lado, cabe mencionar los argumentos políticos. En general, los territorios y actores locales quieren tomar las riendas de su desarrollo productivo. Por consiguiente, muchas veces los territorios no ven con buenos ojos las soluciones que vienen de los gobiernos centrales, ya que estas suelen ser genéricas y estar alejadas de las realidades y prioridades locales. De esta manera, no solo resultan ineficaces, sino que, además, su imposición genera tensiones políticas entre los niveles nacional y local. Además, una aproximación local al desarrollo productivo permitiría enfocar parte de los esfuerzos en aquellos territorios más rezagados, a fin de que estos no se queden atrás, y evitar tensiones y extremismos políticos que pueden surgir en estos contextos⁴².

Por esa razón, trabajar en agendas de desarrollo productivo desde el nivel local es bueno desde el punto de vista no solo de la economía (*good economics*), sino también de la política (*good politics*). Esta postura ha venido tomando fuerza tanto en la teoría como en la práctica del desarrollo económico, mediante la implementación de políticas formuladas específicamente para el lugar donde se van a aplicar (*place-based policies*)⁴³.

4. Utilizar las iniciativas clúster como una forma concreta y efectiva de organizar los procesos de gestión y colaboración para el desarrollo productivo

El cuarto lineamiento tiene que ver con el desarrollo de iniciativas clúster, puesto que estas constituyen una de las formas más concretas y efectivas para materializar, combinar y enfocar las iniciativas en materia de desarrollo productivo a las que hace referencia el diagrama 1, tanto a nivel nacional como local (según el sector de que se trate).

En este sentido, es importante diferenciar claramente entre los conceptos de clúster natural e iniciativa clúster⁴⁴. Un clúster o aglomeración natural de empresas es un fenómeno económico por el

⁴¹ Véase Llinás (2021).

⁴² Véase Rodríguez-Pose (2018).

⁴³ Véanse Bartik (2019), Rodríguez-Pose y Wilkie (2017) y McCann y Rodríguez-Pose (2011).

⁴⁴ En Salazar-Xirinachs (2020) y Llinás (2021) y los trabajos allí citados, pueden encontrarse análisis en profundidad del concepto, la racionalidad económica y la práctica de las iniciativas clúster.

cual las empresas de un mismo sector o de sectores relacionados y de apoyo tienden a aglomerarse geográficamente como estrategia encaminada a mejorar la eficiencia aprovechando lo que en la teoría económica se denomina economías de aglomeración marshallianas. En este caso, la aglomeración ocurre debido a “la mano invisible del mercado”.

Por el contrario, las iniciativas clúster introducen una dimensión de intencionalidad o de “mano visible” a este proceso, que no solo potencia las ventajas de los clústeres naturales, sino que también genera más valor, acelerando el aprendizaje y la innovación y mejorando la productividad mediante procesos de colaboración y coordinación. En *The Cluster Initiative Greenbook 2.0*, se define una iniciativa clúster como un esfuerzo organizado para incrementar el crecimiento y la competitividad de un clúster en una región, con la participación de las empresas del clúster, las entidades públicas y la comunidad investigadora (Lindqvist, Ketels y Sölvell, 2013, pág. 1).

Por lo tanto, las iniciativas clúster propician el desarrollo de agendas estratégicas mediante la participación organizada de múltiples actores de los sectores público, privado y académico y de la sociedad civil, que se articulan para trabajar en proyectos y acciones dirigidas a mejorar la productividad de las empresas de la aglomeración subyacente a la iniciativa. Dicha articulación se da generalmente en el marco de arreglos institucionales relativamente simples —por ejemplo, la asamblea general del clúster, el comité ejecutivo y distintas mesas de trabajo— en los que están representados todos los actores y, en particular, las empresas que forman parte de los diferentes eslabones de las cadenas de valor de la aglomeración económica.

Cabe subrayar que, en general, las iniciativas clúster definen una visión estratégica, así como una lista de los proyectos y acciones más relevantes para su consecución. En ese sentido, y ante la necesidad de utilizar los recursos de la manera más estratégica posible, las iniciativas clúster combinan la priorización productiva, una aproximación local, la articulación de múltiples actores y un enfoque estratégico, todo lo cual las convierte en un instrumento muy potente para materializar los esfuerzos de desarrollo productivo de los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, las iniciativas clúster han demostrado ser una forma efectiva de articular los esfuerzos locales con los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo productivo, es decir, de hacer que las iniciativas de abajo arriba se articulen y refuercen con las iniciativas de arriba abajo.

Si bien las iniciativas clúster son cada vez más habituales en América Latina y el Caribe⁴⁵, existe un margen importante de mejora. Es posible ampliar su utilización a todos los países de la región, incrementar la asignación de recursos, reducir la heterogeneidad en materia de calidad y ambición de sus agendas, fortalecer las capacidades profesionales de las personas que participan en ellas y mejorar la calidad de su gestión, alinear su trabajo con el concepto de gobernanza experimentalista (tema que se analizará en la siguiente sección) y articularlas de mejor manera con el resto de las acciones en materia de desarrollo productivo que se llevan a cabo en los países y territorios.

Por lo tanto, se considera que el uso más amplio, más ambicioso y mejor articulado de este enfoque sería una forma poderosa de fortalecer las políticas de desarrollo productivo de la región. La Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe mencionada anteriormente facilitará la labor de la CEPAL en este ámbito.

⁴⁵ Véanse Llinás (2021), Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos (2018), O’Neil y García (2015) y Aboal, Perera y Rovira (2020).

5. Mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista

Se entiende por gobernanza para el desarrollo productivo todas las normas, los arreglos, los mecanismos y las dinámicas institucionales para la colaboración y la acción colectiva que permiten articular esfuerzos, actores y recursos en torno a agendas estratégicas en materia de desarrollo productivo, así como los sistemas de incentivos que se pueden establecer para estos propósitos. Como se explica en esta sección, la gobernanza experimentalista es el enfoque adecuado en materia de políticas de desarrollo productivo, por lo que el quinto lineamiento consiste en mejorar la gobernanza de dichas políticas en concordancia con este enfoque.

Para las políticas y agendas de desarrollo productivo, la articulación es un elemento particularmente relevante⁴⁶. En general, su implementación implica por lo menos cuatro tipos de articulación. La articulación público-privada es imprescindible, pues es el sector privado el que sabe cuáles son los cuellos de botella que le impiden lograr mayores niveles de productividad, mientras que los gobiernos son los que generalmente tienen la solución para superar esos obstáculos (o pueden servir de intermediarios para hallarla).

La articulación público-pública, es decir, la coordinación entre diferentes ministerios y organismos gubernamentales, es necesaria porque los cuellos de botella que podrían estar limitando la productividad de una determinada actividad económica generalmente responden al ámbito de acción de distintos ministerios y organismos. Esto implica que se necesita una buena coordinación para evitar la duplicidad de esfuerzos, además de simultaneidad y rapidez para brindar soluciones⁴⁷.

La articulación privado-privada, por su parte, es la que se da entre los mismos empresarios y también entre los empresarios, el sector académico y la comunidad investigadora, esta última, muy difícil de lograr en la práctica. A pesar de que se habla mucho del modelo de la triple (o cuádruple) hélice para la innovación, haciendo alusión a la conjunción de esfuerzos entre el sector público, el privado y el académico, son más bien pocas las regiones en el mundo que realmente logran una compenetración sinérgica entre estas partes.

El cuarto tipo de articulación es la articulación nación-región, es decir, la coordinación entre las políticas, los esfuerzos y los recursos del nivel nacional con aquellos del nivel local. Cabe destacar que el mejor escenario se da cuando estos dos niveles actúan en sincronía. Sin embargo, rara vez se consigue esto en la práctica.

Dada la necesidad de articulación a múltiples niveles, resulta fundamental ahondar en la discusión sobre gobernanza multinivel, es decir, sobre cuáles son los mecanismos de gobernanza que mejor se pueden adaptar a las diferentes condiciones y capacidades iniciales de cada país de la región y sus territorios. En este sentido, no se trata de abarcar solo los espacios de gobernanza —como comisiones, comités o mesas— donde los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil elaboran conjuntamente y coordinan políticas, agendas y proyectos, sino también los mecanismos de financiamiento que definen el apoyo concreto que pueden recibir dichas agendas estratégicas y que sirven como incentivo para el trabajo del sistema de gobernanza⁴⁸.

⁴⁶ Véase Llinas (2021).

⁴⁷ Véase Hausmann (2016).

⁴⁸ Un buen ejemplo de ello son los mecanismos de incentivos de las estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente mencionadas anteriormente, cuyo objetivo era alinear las acciones del nivel supranacional (es decir, de la Unión Europea) con las del nivel subnacional (es decir, determinadas regiones de los países europeos), a partir de la condición de que los actores locales solo podían solicitar los fondos estructurales de ciencia, tecnología e innovación de la Unión Europea si los proyectos presentados estaban alineados con las estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente definidas por los territorios.

La teoría en la que se fundamentan la operación y gobernanza de los mecanismos de articulación productiva y, en particular, de las iniciativas clúster, se ha desarrollado recientemente en torno al concepto de “gobernanza experimentalista”⁴⁹. Hasta hace muy poco, la teoría económica convencional de los clústeres se había enfocado en los clústeres o aglomeraciones naturales y en las razones para su formación, en el tipo de externalidades que respaldaban la intervención de la política pública y también en la evaluación de los datos empíricos sobre sus beneficios. La teoría económica de los clústeres no había avanzado mucho con respecto a los análisis iniciales que se originaron con el mismo Alfred Marshall, aunque sí en lo referido a las mediciones empíricas de las externalidades marshallianas. En contraste con este escaso desarrollo conceptual, las políticas y la práctica de desarrollo productivo basadas en el enfoque de clústeres experimentaron un verdadero auge en los últimos 20 años, período en el que se elaboraron varios manuales para sistematizar estas experiencias⁵⁰.

Aunque en la abundante literatura existente sobre el “cómo” se han recopilado muchas lecciones y buenas prácticas, hasta muy recientemente estas no han ido acompañadas por una teoría que sustentara la práctica. Esa deficiencia se ha subsanado y, en la actualidad, la teoría sobre la colaboración, articulación y acción colectiva para las políticas de desarrollo productivo se conoce como “gobernanza experimentalista”. El término está asociado con el trabajo de Charles Sabel y sus coautores, de la Universidad de Columbia. Sin embargo, Andrews, Pritchett y Woolcock (2017), de la Universidad de Harvard, también desarrollaron un enfoque similar con el nombre de adaptación iterativa orientada al problema (*problem driven iterative adaptation*).

Las condiciones específicas en las que la “arquitectura de la gobernanza” del experimentalismo funciona y es particularmente adecuada para las políticas de desarrollo productivo son las siguientes: i) hay una percepción ampliamente compartida del problema, ii) existe un marco común para los objetivos y las métricas, sujeto a revisión, en el que participan las entidades “centrales” y las “locales”, iii) las unidades locales (en este caso, las iniciativas clúster) tienen plena libertad para usar los medios que consideren convenientes para lograr sus objetivos, dentro del marco común; es decir, se autogobiernan, iv) a cambio de esta autonomía, a las unidades locales se les solicita informar a las unidades centrales sobre sus avances en el logro de los objetivos y también participar de forma regular en procesos de revisión por pares para conocer los logros, avances y lecciones de otras unidades locales, y v) los objetivos, las métricas y los procedimientos de toma de decisiones son examinados regularmente en función de los resultados del proceso de revisión por pares.

Esta forma de gobernanza resulta particularmente adecuada en situaciones “poliárquicas” —donde el poder efectivo está distribuido entre las diversas unidades que se autogobiernan— y de incertidumbre estratégica, es decir, en entornos rápidamente cambiantes —como los entornos competitivos en los que se encuentran las empresas de los clústeres—, lo que significa que las soluciones efectivas solo se pueden definir con base en un proceso colectivo llevado a cabo por los actores clave, y no *a priori*, ni siquiera si lo hacen expertos.

Hay bastantes más aspectos que resultan de interés en el concepto de gobernanza experimentalista⁵¹, pero lo fundamental es entender la gestión de las políticas como procesos colaborativos e iterativos, en los cuales tanto la detección como la solución de los problemas se lleva a cabo mediante la colaboración de múltiples actores —de los sectores público, privado y académico y de la sociedad civil—, y a partir de iteraciones de implementación y aprendizaje permanentes que conducen a la identificación colectiva

⁴⁹ Véase un análisis comprensivo de este concepto y su relación con las políticas de desarrollo productivo y el enfoque de clústeres en Salazar-Xirinachs (2020), trabajo en el que se basan los siguientes párrafos de esta sección.

⁵⁰ Véanse Karlsson (2008), Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos (2018), Institute for Competitiveness & Prosperity (2019) y Oqubay y Lin (2020).

⁵¹ Véanse más detalles y bibliografía relacionada en Salazar-Xirinachs (2020).

de soluciones y, lo que es más importante, a su aplicación sostenida a lo largo del tiempo. En otras palabras, es un modelo donde impera la recursividad, es decir, donde se implementa, se evalúa, se ajusta y se vuelve a implementar, en un proceso iterativo continuo.

Si bien se trata de una aproximación novedosa a las políticas públicas, lo cierto es que en América Latina y el Caribe ya existen varios ejemplos de utilización de este enfoque para la implementación de políticas de desarrollo productivo. Algunos de ellos son el Aeroclúster de Querétaro (México) (Moreno-Brid y Dutrénit, 2018), el clúster de energía eólica del Uruguay (Bértola, 2018), el clúster de maquinaria agrícola de la Argentina (Arza y otros, 2018), el clúster de dispositivos médicos de Costa Rica (Salazar-Xirinachs, 2020), los clústeres de alta tecnología (electrónica, biotecnología e industria automotriz) del estado de Jalisco (México) (Ferraro y Rojo, 2018), y las iniciativas clúster de la región de Bogotá (Llinás, 2021). Estas y otras iniciativas clúster que vienen implementando desde hace años de forma exitosa en varios países de la región han utilizado de una u otra forma en la práctica, aunque no siempre de manera explícita, el enfoque de gobernanza experimentalista. Otro ejemplo de la utilización de este enfoque fuera de las iniciativas clúster es el modelo de mesas ejecutivas implementado en el Perú por el entonces Ministro de la Producción, Piero Ghezzi, a partir del cual se buscaba resolver los principales obstáculos al crecimiento de ciertos sectores sobre la base del desarrollo de ciertos mecanismos y dinámicas institucionales (Ghezzi, 2019).

6. Realizar evaluaciones continuas con el fin de poder corregir el rumbo de las políticas justo a tiempo bajo las condiciones cambiantes de incertidumbre estratégica

Una de las mayores oportunidades de mejora con las que cuenta la región en materia de desarrollo productivo está relacionada con la evaluación. En general, una gran parte de las acciones que se están llevando a cabo a nivel tanto nacional como subnacional no se están evaluando.

La evaluación de estos esfuerzos cobra aún mayor relevancia desde el punto de vista de la gobernanza experimentalista —enfoque que, como se explicó, debería regir las políticas de desarrollo productivo—, puesto que es la evaluación lo que permite determinar si una medida arroja o no los resultados esperados y, por lo tanto, si hay que ajustar, descartar o ampliar los procesos de colaboración y las intervenciones en las siguientes iteraciones. Más aún, es la evaluación lo que permite saber si se está avanzando en el cumplimiento de los indicadores y las metas definidas en el marco de las políticas de desarrollo productivo, a fin de determinar si se debe o no dar continuidad a las intervenciones e instrumentos aplicados a las apuestas productivas priorizadas.

Además de la deficiencia que existe en el sector público de la región en materia de evaluación, la capacidad de investigación de las universidades y centros de investigación con relación a las acciones de desarrollo productivo que implementan los países y sus territorios es muy escasa, teniendo en cuenta que podrían ser una gran fuente de retroalimentación para mejorar dichas acciones.

Además de las capacidades en materia de evaluación, es esencial fortalecer la capacidad de gestión del conocimiento de los países y sus territorios, a fin de garantizar la difusión de lo que funciona y de lo que no, evitar los errores del pasado y avanzar sobre lo construido en este ámbito. Esto resulta fundamental para evitar realizar cambios de rumbo bruscos e interrupciones en los esfuerzos que realiza la región en materia de desarrollo productivo.

V. ¿Qué hacer frente a un nuevo contexto en el que otras regiones hacen un uso cada vez mayor de la política industrial?

En un contexto en el que, en general, numerosos países vienen ampliando sus esfuerzos en materia de política industrial —en particular, los países desarrollados y otras potencias, que cuentan con ingentes recursos—, y se está produciendo una reconfiguración significativa de las cadenas de suministro a nivel mundial, dos líneas de acción estratégicas se vuelven fundamentales: por un lado, aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de las políticas de desarrollo productivo de acuerdo con las orientaciones planteadas al comienzo de esta sección y, por otro, crear vínculos con las políticas industriales de los demás países y aprovechar las oportunidades del proceso de reconfiguración en marcha. Una forma en la que puede conseguirse esto último es atrayendo inversión y colaboración.

Conviene que los países de la región exploren maneras de lograr que al menos parte de los beneficios que los otros países están otorgando a las empresas en sus territorios para propiciar la relocalización y la inversión puedan concederse también a las inversiones que las empresas de esos países hagan en América Latina y el Caribe. Asimismo, se debería explorar la posibilidad de que estos beneficios puedan incluso llegar a empresas de la región que estén asociadas a cadenas de valor en las que participen empresas de los demás países. Para ello, es preciso que la región intente establecer acuerdos con estos países a fin de extender esos beneficios. El Pacto Verde Europeo o la Ley de Reducción de la Inflación y la Ley sobre Ciencia y Creación de Incentivos Útiles para Producir Semiconductores de los Estados Unidos, así como las agendas establecidas por China en este ámbito, son un buen punto de partida para explorar esta posibilidad⁵².

También es importante intentar alinear las oportunidades de inversión y colaboración entre América Latina y el Caribe y el resto del mundo con las prioridades productivas que definen los países de la región en el marco de sus políticas industriales o de desarrollo productivo, a nivel tanto nacional como subnacional. Es indispensable generar complementariedades entre el interés de los inversionistas internacionales y las agendas público-privadas de desarrollo productivo de los países de la región y sus territorios. De esta manera, el financiamiento procedente de la inversión extranjera directa se vería complementado con agendas dirigidas a resolver otros cuellos de botella, lo que permitiría hacer realidad las oportunidades de inversión y colaboración⁵³.

VI. Otros ámbitos de trabajo para mejorar la productividad de América Latina y el Caribe

La productividad de los países de América Latina y el Caribe dependerá no solo de las políticas de desarrollo productivo —tal como se definieron en este artículo— que puedan implementarse, sino también del trabajo que se realice en otros ámbitos, como los relacionados con la productividad del sector público respecto de la provisión de bienes públicos (por ejemplo, salud y educación), los problemas de eficiencia generados por los altos costos de transporte dentro de las ciudades, las agendas de infraestructura, el fortalecimiento institucional, la profundización de los mercados financieros, los marcos normativos del mercado laboral o las políticas de competencia. Los países de la región deberán seguir trabajando en estos otros frentes al mismo tiempo que amplían y profundizan sus acciones en materia de desarrollo productivo.

⁵² Véase un ejemplo de este tipo de exploración en el caso de las políticas industriales de los Estados Unidos en Artecona, Velloso y Vo (2023).

⁵³ Véanse más detalles en CEPAL (2023b).

VII. Reflexiones finales

Para superar los retos a los que se enfrentan, los países de América Latina y el Caribe deben realizar transformaciones sustanciales en sus modelos de desarrollo. Una de ellas consiste en lograr salir de la trampa de bajo crecimiento y lenta transformación productiva. En este artículo se ha llevado a cabo un diagnóstico de la situación y se ha propuesto una nueva estrategia de crecimiento, transformación productiva y empleo basada en las políticas de desarrollo productivo, que contempla una mayor variedad de sectores, a diferencia de los modelos anteriores, que hacían hincapié exclusivamente en la industrialización, y que adopta un enfoque muy diferente en lo que respecta a cómo desarrollar estas políticas de manera efectiva en la región.

Se han planteado seis lineamientos para guiar la acción en materia de políticas de desarrollo productivo: i) aumentar el grado de ambición y mejorar la implementación de estas políticas, ii) apostar por sectores y actividades específicos, iii) equilibrar el enfoque centralizado y el descentralizado o territorial, iv) utilizar el enfoque de clústeres como solución efectiva, integrando la priorización productiva, la aproximación territorial, el foco estratégico y la gobernanza experimentalista, v) mejorar la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista y vi) fortalecer las capacidades de evaluación de las políticas de desarrollo productivo con métricas adecuadas y procesos de revisión por pares. La escala de los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo es importante, pero tanto o más que ello es la naturaleza de las políticas de desarrollo productivo aplicadas, como se argumentó en el presente artículo.

El logro de un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible no depende únicamente de las políticas de desarrollo productivo; exigirá también incrementar los niveles de inversión, contar con un talento humano mejor formado, disminuir los niveles de desigualdad y exclusión y mejorar y consolidar los sistemas políticos y de gobernanza. Sin embargo, la ampliación, profundización y mejora de las políticas de desarrollo productivo, siguiendo los lineamientos aquí propuestos, es una medida que podría generar réditos a corto plazo en materia de crecimiento y en la que se deberían concentrar buena parte de los esfuerzos.

Para avanzar en esta dirección, se requerirá adoptar un enfoque integral a fin de hallar soluciones reales a la trampa de bajo crecimiento y baja productividad. Para ello, lo primero es reconocer que los frecuentes llamados prescriptivos del tipo “hay que reducir la informalidad”, “hay que sofisticar y diversificar la canasta exportadora”, “hay que invertir más en ciencia y tecnología” o “hay que mejorar el clima de inversión” no van a generar un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible. Todos son factores importantes, pero insuficientes por sí solos. Es preciso profundizar en cómo lograr lo que plantean estos llamados, a partir de un enfoque integral de las políticas de desarrollo productivo como el presentado en este artículo.

La CEPAL continuará profundizando en estas líneas de trabajo, ofreciendo una visión renovada e integral de cómo abordar los desafíos de lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible, y cambiar la tendencia de la productividad en la región, así como proporcionando plataformas y espacios para trabajar sobre estos temas y promover el aprendizaje mutuo.

Bibliografía

- Aboal, D., M. Perera y F. Rovira (2020), "Cluster development policies and firms' performance: evidence from an emerging economy in Latin America", *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, vol. 12, N° 5.
- Andrews, M., L. Pritchett y M. Woolcock (2017), *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press.
- Aranguren, M. J. y otros (2019), "Playing the long game: experimenting smart specialisation in the Basque Country 2016-2019", *Cuadernos Orkestra*, N° 58/2019, Instituto Vasco de Competitividad.
- Artecona, R., H. Velloso y H. Vo (2023), "From legislation to implementation: building a new industrial policy in the United States", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Washington, D.C.*, N° 24 (LC/TS.2023/185-LC/WAS/TS.2023/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arza, V. y otros (2018), "Políticas de desarrollo productivo en Argentina", *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 10, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bartik, T. J. (2019), *Making Sense of Incentives: Taming Business Incentives to Promote Prosperity*, Upjohn Press.
- Benavente, J. M. (2016), "Chapter 6. Economic diversification in Latin American countries: a way to face tough times ahead", *Breaking the Oil Spell: The Gulf Falcons' Path to Diversification*, R. Cherif, F. Hasanov y M. Zhu (eds.), Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bértola, L. (coord.) (2018), "Políticas de desarrollo productivo en Uruguay", *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2018/11, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cassini, L. (2022), "Análisis del sistema público nacional de apoyo al desarrollo productivo en la Argentina desde un enfoque de coordinación multinivel", inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- _____(2023b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/8-P), Santiago.
- _____(2023c), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/16-P/Rev.1), Santiago.
- _____(2022a), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- _____(2022b), *Observatorio Demográfico, 2022* (LC/PUB.2022/13-P), Santiago.
- _____(2017), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago.
- _____(2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- _____(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- _____(1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago.
- Chang, H.-J. (2011), "Institutions and economic development: theory, policy and history", *Journal of Institutional Economics*, 7, N° 4, diciembre.
- _____(2010), "Hamlet without the prince of Denmark: how development has disappeared from today's 'development' discourse", *Towards New Developmentalism: Market as Means Rather than Master*, S. R. Khan y J. Christiansen (eds.), Routledge.
- Cherif, R. y F. Hasanov (2019), "The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy", *IMF Working Paper*, N° WP/19/74, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press.
- Cimoli, M. y otros (eds.) (2017), "Políticas industriales y tecnológicas en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cohen, S. S. y J. B. DeLong (2016), *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press.
- Cornick, J. (2018), "El experimentalismo de Charles Sabel y otros métodos iterativos de gobernanza de la política pública", *Sesiones de brainstorming en Lima: políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo*, OIT Américas - Informes Técnicos, N° 2018/9, J. M. Salazar-Xirinachs y J. Cornick (eds.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Correa, F., M. Dini y L. Letelier (2022), “Análisis del sistema público de apoyo al desarrollo productivo en Chile desde un enfoque multinivel”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/215/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.) (2014), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Denzin, C. y C. Cabrera (eds.) (2017), *New Approaches to Productive Development: State, Sustainability, and Industrial Policy*, Ciudad de México, Fundación Friedrich Ebert.
- Diamond, L. (2019), *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*, Nueva York, Penguin Press.
- Fajnzylber, F. (1991), “Inserción internacional e innovación institucional”, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fernández-Arias, E. y N. Fernández-Arias (2021), “The Latin American growth shortfall: productivity and inequality”, *Working Paper Series*, N° 04, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Fernández-Arias, E., R. Hausmann y U. Panizza (2019), “Smart development banks”, *CID Faculty Working Paper*, N° 350, Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.
- Ferraro, C. y S. Rojo (2018), “Políticas de desarrollo productivo en el estado de Jalisco, México”, *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2018/14, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Foray, D., P. A. David y B. Hall (2009), “Smart specialisation – The concept”, *Knowledge Economists Policy Brief*, N° 9, grupo de expertos Knowledge for Growth, Comisión Europea.
- Furtado, C. (1965), *Dialéctica del desarrollo: diagnóstico de la crisis del Brasil*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Ghezzi, P. (2019), “Mesas ejecutivas en Perú: una tecnología para el desarrollo productivo”, *Documento para Discusión*, N° IDB-DP-711, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gómez, A. P. (2021), “Estudio del sistema de apoyo a las empresas en Colombia en su dimensión nacional”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/191), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Griffith-Jones, S. y J. A. Ocampo (eds.) (2018), *The Future of National Development Banks*, Oxford University Press.
- Hallak, J. C. y A. López (2022), “¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina?: análisis de políticas, requerimientos de capacidades estatales y riesgos”, *Nota Técnica*, N° IDB-TN-02629, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hausmann, R. (2023), “Las lecciones de ChatGPT para el desarrollo económico”, Project Syndicate, 8 de mayo [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/applying-the-lessons-of-chatgpt-to-economic-development-by-ricardo-hausmann-2023-05/spanish>.
- _____(2016), “Soluciones al problema de coordinación en el sector público”, Project Syndicate, 31 de octubre [en línea] <https://www.project-syndicate.org/commentary/improving-public-sector-coordination-by-ricardo-hausmann-2016-10/spanish>.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2006), “Doomed to choose: industrial policy as predicament”, documento elaborado para la conferencia Blue Sky, Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, 9 de septiembre.
- _____(2002), “Economic development as self-discovery”, Growth Lab [en línea] <https://growthlab.hks.harvard.edu/publications/economic-development-self-discovery>.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), “What you export matters”, *Journal of Economic Growth*, N° 12, marzo.
- Hausmann, R. y otros (2013), *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*, The MIT Press.
- Hollanders, H. e I. Merkelbach (2020), *European Panorama of Clusters and Industrial Change: Performance of Strong Clusters across 51 Sectors and the Role of Firm Size in Driving Specialisation*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Institute for Competitiveness & Prosperity (2019), “The Canadian Cluster Handbook”, *Working Paper*, N° 34.
- Juhász, R., N. Lane y D. Rodrik (2023), “The new economics of industrial policy”, *Annual Review of Economics*, en prensa.
- Karlsson, C. (ed.) (2008), *Handbook of Research on Innovation and Clusters: Cases and Policies*, Edward Elgar Publishing.
- Krugman, P. (1997), *The Age of Diminished Expectations*, The MIT Press.
- Lin, J. Y. y C. Monga (2017), *Beating the Odds: Jump-Starting Developing Countries*, Princeton University Press.
- Lindqvist, G., C. Ketels y Ö. Sölvell (2013), *The Cluster Initiative Greenbook 2.0*, Estocolmo, Ivory Tower Publishers.

- Linás, M. A. (2021), *Iniciativas cluster: una forma concreta y efectiva de “mover la aguja” de la productividad*, Bogotá, Puntoaparte Editores.
- Mazzucato, M. (2019), *Governing Missions in the European Union*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2018), *Mission-oriented Research & Innovation in the European Union: A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press.
- Mazzucato, M. y D. Rodrik (2023), “Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases”, *Working Paper Series*, N° IIPP WP 2023-07, Instituto de Innovación y Fines Públicos.
- McCann, P. y A. Rodríguez-Pose (2011), “Why and when development policy should be place-based”, *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, París, OECD Publishing.
- McMillan, M. y D. Rodrik (2011), “Globalization, structural change and productivity growth”, *NBER Working Paper Series*, N° 17143, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Molero Oliva, L. y otros (2022), “Convergencia estocástica en el Índice de Complejidad Económica: el caso de América Latina y el Caribe, 1995-2019”, *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 14, N° 2.
- Monge-González, R., J. M. Salazar-Xirinachs e I. Espejo-Campos (2018), *Manual para el desarrollo de clústeres basado en la experiencia internacional*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Moreno-Brid, J. C. y G. Dutrénit (coords.) (2018), “Políticas de desarrollo productivo en México”, *OIT Americas - Informes Técnicos*, N° 2018/12, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- North, D. C. (1991), “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, N° 1.
- Ocampo, J. A. y J. D. Torres (2021), *El papel de la banca de desarrollo en la promoción de la innovación*, Bogotá, Fundación Friedrich Ebert.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023), *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, París, OECD Publishing.
- (2022), “An industrial policy framework for OECD countries: old debates, new perspectives”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N° 127, París, OECD Publishing.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), “Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe”, *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2016/4, Lima.
- O’Neil, S. K. y G. García (2015), “Economic clusters, productivity, and growth in Latin America”, Council on Foreign Relations (CFR), 9 de junio [en línea] <https://www.cfr.org/blog/economic-clusters-productivity-and-growth-latin-america>.
- Oqubay, A. y J. Y. Lin (eds.) (2020), *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, Oxford University Press.
- Pagés, C. (ed.) (2010), *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez-Clare, A. (2005), “Coordination failures, clusters and microeconomic interventions”, *Research Network Working Paper*, N° 544, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Rodríguez-Pose, A. (2018), “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, N° 1, marzo.
- Rodríguez-Pose, A. y C. Wilkie (2017), “Revamping local and regional development through place-based strategies”, *Cityscape*, vol. 19, N° 1, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos.
- Rodrik, D. (2015), “Premature deindustrialization”, *Economics Working Papers*, N° 107, Institute for Advanced Study (IAS).
- (2008), “Normalizing industrial policy”, *Working Paper*, N° 3, Banco Mundial.
- (2004), “Industrial policy for the twenty-first century”, Universidad de Harvard [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/industrial-policy-twenty-first-century>.
- (1995), “Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich”, *Economic Policy*, vol. 10, N° 20, abril.
- Rodrik, D. y C. Sabel (2022), “Building a good jobs economy”, *A Political Economy of Justice*, D. Allen y otros (eds.), Chicago, University of Chicago Press.
- Rodrik, D. y J. Stiglitz (2024), “A new growth strategy for developing nations”, Universidad de Harvard [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/new-growth-strategy-developing-nations>.

- Sabel, C. (2012), "Self-discovery as a coordination problem", *Export Pioneers in Latin America*, C. Sabel y otros (eds.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sabel, C. y L. Jordan (2015), *Doing, Learning, Being: Some Lessons Learned from Malaysia's National Transformation Program*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sabel, C. y J. Zeitlin (2012), "Experimentalist governance", *The Oxford Handbook of Governance*, D. Levi-Faur (ed.), Oxford University Press.
- Sabel, C. y otros (eds.) (2012), *Export Pioneers in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Sabel, C. y P. Ghezzi (2021), "The quality hurdle: towards a development model that is no longer industry-centric", inédito.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2020), "Cluster-based policies: what have we learned", *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, A. Oqubay y J. Y. Lin (eds.), Oxford University Press.
- Salazar-Xirinachs, J. M. y J. Cornick (eds.) (2018), "Sesiones de *brainstorming* en Lima: políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo", *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2018/9, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Salazar-Xirinachs, J. M., I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.) (2017), *Transformando las economías: haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Plaza y Valdés Editores.
- Solow, R. M. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 1, febrero.
- Stiglitz, J. E., J. Y. Lin y C. Monga (2013), "Introduction: the rejuvenation of industrial policy", *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government Beyond Ideology*, J. E. Stiglitz y J. Y. Lin (eds.), Springer.
- Studwell, J. (2014), *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*, Londres, Grove Press.
- Stumpo, G. y F. Correa (2017), "Brechas de productividad y cambio estructural", *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2017/91), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Swan, T. W. (1956), "Economic growth and capital accumulation", *Economic Record*, vol. 32, N° 2, noviembre.
- Valenzuela, J. P. y N. Yáñez (2022), "Trayectoria y políticas de inclusión en educación superior en América Latina y el Caribe en el contexto de la pandemia: dos décadas de avances y desafíos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/50), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Verhoogen, E. (2021), "Firm-level upgrading in developing countries", *NBER Working Paper*, N° 29461, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Wade, R. (2017), "La paradoja de la política industrial de los Estados Unidos: el Estado desarrollista disfrazado", *Transformando las economías: haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.), Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Plaza y Valdés Editores.
- _____(1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
- Wolf, M. (2023), *The Crisis of Democratic Capitalism*, Penguin Press.
- Yáñez, R. y V. Fuentes (2022), *Análisis de los fondos regionales para el desarrollo productivo de Chile: discusión sobre los fondos FNDR y FIC-R entre 2017 y 2019*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).