

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

2024

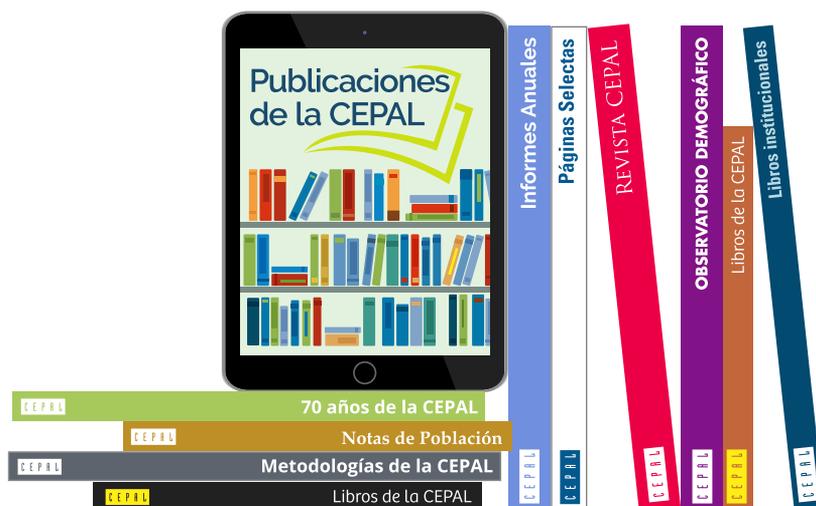
¿Cómo promover la gran  
transformación productiva  
que requiere la región?



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](http://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](http://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

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

2024

¿Cómo promover la gran  
transformación productiva  
que requiere la región?



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo

**Javier Medina Vásquez**

Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

**Marco Llinás Vargas**

Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial

**Sally Shaw**

Directora de la División de Documentos y Publicaciones

La elaboración del presente *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe* estuvo a cargo de Felipe Correa, Marco Dini, Natalia Genta, Nicolo Gligo, Marco Llinás Vargas, Gabriel Porcile, Sebastián Rovira y Paul Wander, bajo la coordinación de Marco Llinás Vargas y José Manuel Salazar-Xirinachs.

Las investigaciones realizadas para la preparación de este documento y su publicación se llevaron a cabo en el marco del proyecto “Facilidad de Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe”, financiado por la Comisión Europea, y del proyecto “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe” que ejecuta la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y que es financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se recibieron aportes y comentarios de Fernando García, Jorge Mario Martínez, Ramón Padilla, Ángela Penagos, Cecilia Plottier y Nunzia Saporito.

Se agradece la contribución de las autoridades de gobiernos nacionales y subnacionales que fueron consultadas para la elaboración del documento. Se agradece, además, la colaboración de Valeria Arza, Micaela Camacho, Lorenzo Cassini, Paola Gómez, Andrea Heredia, Ernesto Labra, Martín Lavalleja, Emanuel López, Guillermo Peredo, João Romero, Iván Silva y Federico Stezano, quienes contribuyeron con insumos y sugerencias.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea o de sus países miembros.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-106715-6  
(versión pdf)

Número de venta: S.24.II.G.17

LC/PUB.2024/15-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2024

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2400687[S]

---

Notas explicativas de los elementos gráficos:

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

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma se usa para separar los decimales.

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

La barra puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2023/2024) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.

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

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P), Santiago, 2024.

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



Prólogo.....	9
Resumen ejecutivo .....	13
<b>Capítulo I</b>	
<b>La trampa del bajo crecimiento en América Latina y el Caribe: el papel de la productividad .....</b>	<b>33</b>
Introducción.....	35
A. Productividad del trabajo: una comparación del desempeño de la región con algunos países de referencia.....	40
B. El crecimiento y la productividad multifactorial: la debilidad del progreso técnico.....	45
C. El panorama de la heterogeneidad productiva regional y algunos de sus determinantes.....	49
1. Heterogeneidad sectorial.....	49
2. Heterogeneidad entre empresas.....	52
3. Heterogeneidad territorial.....	55
D. Las características de la fuerza de trabajo como determinante de la productividad y el papel de la educación.....	58
E. La relevancia de la complejidad e intensidad tecnológica .....	60
F. Comentarios finales.....	64
Bibliografía .....	65
Anexo I.A1 .....	68
Anexo I.A2 .....	69
<b>Capítulo II</b>	
<b>Una nueva visión y una nueva convicción sobre las políticas de desarrollo productivo para la región .....</b>	<b>71</b>
Introducción.....	73
A. La importancia de una visión y un empeño pragmático en cambiar la economía y direccionar el crecimiento .....	73
B. Nuevas lógicas para las políticas de desarrollo productivo .....	78
C. Nuevo alcance .....	80
D. Sobre la necesidad de priorizar .....	82
E. Nueva visión .....	85
1. Ciencia, tecnología e innovación.....	86
2. Extensionismo tecnológico.....	86
3. Transformación digital.....	87
4. Emprendimiento.....	88
5. Identificación y cierre de brechas de talento humano.....	89
6. Financiamiento del ciclo de la empresa.....	90
7. Inversión e inversión extranjera directa.....	91
8. Infraestructura específica y otros bienes públicos específicos .....	92
9. Agenda normativa y regulatoria específica .....	92
10. Internacionalización.....	93
11. Temas transversales .....	94
F. Conclusiones.....	97
Bibliografía .....	98
<b>Capítulo III</b>	
<b>Análisis de las políticas de desarrollo productivo de los Gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe: un primer ejercicio de caracterización y cuantificación de sus instrumentos.....</b>	<b>105</b>
Introducción.....	107
A. Marco de análisis para las políticas de desarrollo productivo .....	107
1. La arquitectura básica: objetivos, institucionalidad e instrumentos de la política de desarrollo productivo.....	108
2. Elementos para el diseño de instrumentos de política de desarrollo productivo .....	109
3. Ejercicio de caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo en cinco países.....	112

B. Argentina .....	114
1. Marco de políticas, instituciones y otras consideraciones .....	114
2. Caracterización y cuantificación de los programas e instrumentos de políticas de desarrollo productivo .....	114
C. Brasil .....	117
1. Marco de políticas, instituciones y otras consideraciones .....	117
2. Caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo .....	119
D. Chile .....	121
1. Marco de política, instituciones y otras consideraciones .....	121
2. Caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo .....	122
E. Colombia .....	127
1. Marco de política, instituciones y otras consideraciones .....	127
2. Caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo .....	128
F. México .....	134
1. Marco de política, instituciones y otras consideraciones .....	134
2. Caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo .....	135
G. Conclusiones, reflexiones y lineamientos .....	138
1. Conclusiones y reflexiones .....	138
2. Lineamientos .....	142
Bibliografía .....	147
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Instituciones y gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe .....</b>	<b>149</b>
Introducción .....	151
A. Elementos conceptuales para el análisis de las instituciones relacionadas a las políticas de desarrollo productivo .....	153
1. Referencia a la literatura .....	153
2. Categorías de las políticas de desarrollo productivo y de las entidades gubernamentales .....	154
B. Mapa de las entidades gubernamentales de políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe .....	157
C. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo .....	164
1. Razones y propósitos de los mecanismos de coordinación .....	164
2. Gobernanza multinivel, gobernanza basada en el lugar y gobernanza experimentalista .....	166
3. Implicancias de la gobernanza multinivel como modelo de gestión .....	170
D. Mapa de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe .....	172
1. Instancias de coordinación en América Latina y el Caribe .....	173
2. Estudios de caso: referencia a la experiencia de la Argentina, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay .....	175
E. Síntesis y lineamientos .....	180
1. Lineamientos para el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza para el desarrollo productivo en América Latina y el Caribe .....	183
Bibliografía .....	188
<b>Capítulo V</b>	
<b>Políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional .....</b>	<b>193</b>
Introducción .....	195
A. Caracterización de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región .....	198
B. Gasto y funciones de los gobiernos subnacionales para el desarrollo productivo .....	201
C. Instrumentos de políticas de desarrollo productivo de los gobiernos subnacionales .....	215
D. Iniciativas clúster y otras iniciativas de desarrollo productivo territorial .....	218
E. Síntesis y lineamientos .....	226
1. Lineamientos para consolidar y profundizar el papel de los gobiernos subnacionales en las políticas de desarrollo productivo .....	229
Bibliografía .....	233

**Cuadros**

Cuadro 1	Especialización de competencias para las políticas de desarrollo productivo, por niveles de gobierno.....	25
Cuadro I.1	Cambio en la productividad total de los factores, por país y por década, 1970-2023.....	49
Cuadro I.2	Coefficientes estimados en el modelo de regresión por mínimos cuadrados generalizados con efectos aleatorios, 1996-2019.....	63
Cuadro III.1	Ejemplos de objetivos de instrumentos de políticas de desarrollo productivo.....	110
Cuadro III.2	Tipos de prioridades, selectividad o focalización de los instrumentos.....	110
Cuadro III.3	Ejemplos de instrumentos según el tipo de apoyo.....	111
Cuadro III.4	América Latina y el Caribe (5 países): ejercicio de caracterización y cuantificación de instrumentos de políticas de desarrollo productivo.....	113
Cuadro III.5	Argentina: monto y distribución del gasto público y tributario en instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022.....	115
Cuadro III.6	Argentina: actividades del programa “Financiamiento de la Producción” del Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021 y 2022.....	116
Cuadro III.7	Brasil: instrumentos de políticas de desarrollo productivo, según tipo e institución, 2021-2022.....	118
Cuadro III.8	Brasil: monto y distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022.....	119
Cuadro III.9	Brasil: distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo entre las principales instituciones ejecutoras, 2021 y 2022.....	120
Cuadro III.10	Brasil: distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo, según focalización, 2021 y 2022.....	121
Cuadro III.11	Chile: instituciones e instrumentos de políticas de desarrollo productivo seleccionados, 2020-2023.....	122
Cuadro III.12	Chile: monto y distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022.....	123
Cuadro III.13	Colombia: monto y distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022.....	129
Cuadro III.14	Colombia: número de instrumentos y presupuesto público asignado a nivel nacional a los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo mapeados, por sector o entidad, 2021 y 2022.....	131
Cuadro III.15	México: monto y distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022.....	136
Cuadro III.16	México: instrumentos de políticas de desarrollo productivo, 2021 y 2022.....	136
Cuadro III.17	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (9 países): gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo, 2021.....	140
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe: sectores y ejemplos de ministerios sectoriales encargados de las políticas de desarrollo productivo, 2024.....	156
Cuadro IV.2	América Latina y el Caribe (33 países): identificación de las entidades gubernamentales que se ocupan de las políticas de desarrollo productivo.....	158
Cuadro IV.3	América Latina y el Caribe (33 países): áreas de actividad atendidas por los distintos tipos de entidades gubernamentales, por región y subregiones.....	159
Cuadro IV.4	América Latina y el Caribe (33 países): áreas de actividad atendidas por los distintos tipos de entidades gubernamentales, por sectores.....	160
Cuadro IV.5	América Latina (17 países): entidades especializadas no rectoras, por sectores.....	161
Cuadro IV.6	Tipología de gestión de los órganos de coordinación según nivel de coordinación y de descentralización.....	171
Cuadro IV.7	América Latina (5 países): tendencias predominantes en las modalidades de coordinación de las políticas de desarrollo productivo.....	176
Cuadro V.1	América Latina (5 países): tipo de Estado y divisiones administrativas.....	198
Cuadro V.2	América Latina (5 países): referencias al marco jurídico y a las competencias de los gobiernos intermedios en materia de políticas de desarrollo productivo.....	199
Cuadro V.3	Especialización de competencias para las políticas de desarrollo productivo, por niveles de gobierno.....	202
Cuadro V.4	Argentina, México y Uruguay: gobiernos subnacionales que usan cada tipo de instrumento de políticas de desarrollo productivo.....	215
Cuadro V.5	América Latina (países seleccionados): programas implementados por instituciones que apoyan las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial.....	222
Cuadro V.6	Propósitos principales de los programas identificados.....	223
Cuadro V.7	Instrumentos utilizados para promover las iniciativas de articulación productiva territorial.....	223

**Gráficos**

Gráfico 1	Países y regiones seleccionadas: producción por hora trabajada y brecha de productividad frente a los Estados Unidos, 1950-2023.....	16
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (5 países) y OCDE (9 países): recursos públicos destinados a instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021-2022.....	21

Gráfico 3	América Latina y el Caribe (33 países): áreas de actividad atendidas por los distintos tipos de entidades gubernamentales, por región y subregiones.....	22
Gráfico I.1	América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del PIB y del PIB tendencial, 1951-2024 .....	36
Gráfico I.2	Países seleccionados: coeficiente de variación de la tasa de crecimiento, 1951-2023 .....	36
Gráfico I.3	América Latina y el Caribe (21 países): número de años con crecimiento del PIB per cápita negativo y positivo, 1951-2023 .....	37
Gráfico I.4	Regiones seleccionadas: participación de las inversiones en el PIB, 1990-2023 .....	38
Gráfico I.5	Países y regiones seleccionadas: producción por hora trabajada y brecha de productividad frente a los Estados Unidos, 1950-2023 .....	41
Gráfico I.6	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): PIB por hora trabajada, 2022 .....	42
Gráfico I.7	América Latina y el Caribe (grupos de países seleccionados): producción por hora trabajada, 2005-2024 .....	42
Gráfico I.8	América Latina y el Caribe (países seleccionados): PIB por hora trabajada, 2024 .....	43
Gráfico I.9	América Latina y el Caribe: desglose del crecimiento de la productividad laboral, 1991-2021 .....	44
Gráfico I.10	Dinámica de la productividad total de los factores, 1970-2018 .....	46
Gráfico I.11	Países seleccionados: participación de la productividad total de los factores, el capital y el trabajo en el crecimiento del PIB, 1970-2023 .....	46
Gráfico I.12	Países seleccionados: participación de la productividad total de los factores, el capital y el trabajo en el crecimiento del PIB .....	47
Gráfico I.13	América Latina y el Caribe: productividad laboral y participación en el empleo, por sectores económicos.....	50
Gráfico I.14	América Latina y el Caribe (5 países): contribución sectorial al aumento de la productividad laboral, 2012-2022 .....	51
Gráfico I.15	América Latina y el Caribe y Unión Europea: productividad laboral en relación con las grandes empresas, por tamaño de empresa, 2008, 2016 y 2018 .....	52
Gráfico I.16	América Latina y el Caribe (22 países) y Unión Europea (26 países): tasa de informalidad del trabajo, 2023 o último año disponible.....	53
Gráfico I.17	América Latina y el Caribe (países seleccionados) y Unión Europea: distribución de la producción o las ventas según el tamaño de las empresas, 2018 .....	55
Gráfico I.18	América Latina (países seleccionados): productividad laboral territorial, 2020-2022.....	56
Gráfico I.19	América Latina y el Caribe (países seleccionados) y República de Corea: índice de complejidad económica, 1970-2017 .....	61
Gráfico I.20	América Latina y el Caribe (países seleccionados) y República de Corea: índice de participación relativa de las ingenierías, 1970-2017 .....	62
Gráfico II.1	Países seleccionados: tendencia de las políticas industriales implementadas, 2009-2019.....	77
Gráfico III.1	Argentina: gasto público devengado en políticas de desarrollo productivo por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021 y 2022 .....	115
Gráfico III.2	Argentina: distribución de los montos de las prioridades en las políticas de desarrollo productivo de gasto tributario en virtud de los planes estratégicos nacionales, 2022.....	117
Gráfico III.3	Brasil: distribución del gasto en políticas de desarrollo productivo, según sector, promedio, 2021-2022 .....	120
Gráfico III.4	Brasil: distribución del gasto en políticas de desarrollo productivo, según sector y tipo de instrumento, promedio, 2021-2022.....	120
Gráfico III.5	Chile: alcance de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo, 2021-2022 .....	124
Gráfico III.6	Chile: foco territorial de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo, 2021-2022.....	124
Gráfico III.7	Chile: objetivos o criterios de elegibilidad de los beneficiarios de los instrumentos, distribución según número de instrumentos .....	125
Gráfico III.8	Chile: desafíos o sectores priorizados, distribución según número de instrumentos.....	125
Gráfico III.9	Chile: distribución del número y gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo por año de inicio del instrumento .....	126
Gráfico III.10	Chile: instrumentos de políticas de desarrollo productivo activos en cada año y número de instrumentos perdidos y nuevos en cada período, 2020-2023.....	126
Gráfico III.11	Colombia: distribución del presupuesto y número de instrumentos por tipo, 2021-2022.....	129
Gráfico III.12	Colombia: valor promedio del gasto asignado a los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo por tipo, 2021 y 2022 .....	130
Gráfico III.13	Colombia: distribución del número y presupuesto de los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo, por beneficiario atendido, 2021-2022.....	132
Gráfico III.14	Colombia: distribución del número y presupuesto de los instrumentos, por área estratégica, 2021-2022 .....	133
Gráfico III.15	Colombia: distribución del presupuesto de los instrumentos, por alcance y sector, promedio 2021-2022 .....	134
Gráfico III.16	América Latina y el Caribe (5 países) y OCDE (9 países): recursos públicos destinados a instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021-2022.....	139
Gráfico IV.1	138 países: satisfacción con la vida y efectividad de gobierno, 2022 .....	154

Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe (33 países): número de ministerios que se ocupan de las políticas de desarrollo productivo.....	158
Gráfico IV.3	América Latina (17 países): principales entidades especializadas, por ámbito de acción.....	162
Gráfico IV.4	América Latina (15 países): instancias de coordinación nacionales o multinivel de las políticas de desarrollo productivo.....	174
Gráfico IV.5	América Latina (15 países): instancias de coordinación de las políticas de desarrollo productivo, según número de funciones desempeñadas.....	174
Gráfico V.1	Índice de democracia electoral nacional y poder relativo de representantes electos a nivel regional en 138 países, 2023.....	196
Gráfico V.2	Correlación entre el poder relativo de representantes electos a nivel regional y el gasto de gobiernos subnacionales en 59 países, 2019.....	197
Gráfico V.3	Argentina: gasto en políticas de desarrollo productivo, por niveles de gobierno, 2022.....	204
Gráfico V.4	Argentina: gasto en políticas de desarrollo productivo de las gobernaciones provinciales, 2022.....	204
Gráfico V.5	Uruguay (17 departamentos): participación del gasto de las Direcciones de Desarrollo Departamental en el gasto total de las intendencias departamentales, promedio 2016-2018.....	205
Gráfico V.6	México: evolución del esfuerzo presupuestario de las entidades federativas en políticas de desarrollo productivo, 2003-2022.....	206
Gráfico V.7	Chile: inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional destinada a políticas de desarrollo productivo, por región, 2017-2019.....	207
Gráfico V.8	Colombia: inversión del Sistema General de Regalías destinada a políticas de desarrollo productivo, por departamento, 2012-2020.....	208
Gráfico V.9	América Latina (países seleccionados): correlación entre participación en el PIB nacional y gasto subnacional en políticas de desarrollo productivo de escala subnacional, 2019-2022.....	210
Gráfico V.10	Chile y Colombia: frecuencia de acciones de desarrollo económico local propuestas en planes de desarrollo municipal o comunal de subregiones o cabeceras provinciales, por categoría, 2015-2020.....	213
Gráfico V.11	América Latina y el Caribe (12 países seleccionados): distribución de las iniciativas de articulación productiva territorial, por sector económico.....	221
<b>Recuadros</b>		
Recuadro I.1	Índice de complejidad económica.....	61
Recuadro III.1	Argentina: principales regímenes de promoción económica.....	116
Recuadro III.2	Colombia: instrumentos de políticas de desarrollo productivo en el sector de la cultura.....	133
Recuadro IV.1	Indicaciones para el desarrollo de estrategias de evaluación y monitoreo en políticas de desarrollo productivo.....	168
Recuadro IV.2	América Latina y el Caribe (18 países): referencias a las estructuras de los países.....	176
<b>Diagramas</b>		
Diagrama 1	Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo.....	19
Diagrama 2	Gran transformación productiva: portafolio de sectores impulsores.....	27
Diagrama II.1	Gran transformación productiva: portafolio de sectores impulsores.....	84
Diagrama II.2	Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo.....	85
Diagrama III.1	Ámbitos de intervención de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo.....	109
Diagrama III.2	Colombia: entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas.....	128



## Prólogo

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que la mayoría de los países de la región se encuentran sumidos en tres trampas: una trampa de baja capacidad para crecer; una segunda trampa de elevada desigualdad, baja movilidad y débil cohesión sociales, y una tercera trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva.

Los ajustes y cambios graduales no serán suficientes para que los países de la región salgan de esas trampas: se necesitan grandes transformaciones en los patrones de desarrollo. Para ello, la CEPAL ha propuesto 11 grandes transformaciones que considera esenciales<sup>1</sup>, y una de ellas, fundamental para que las otras avancen, es una gran transformación productiva en los modelos de crecimiento y desarrollo. Se trata de promover un crecimiento que, además de ser más elevado y sostenido, sea también más inclusivo y sostenible.

Los datos sobre la trampa de bajo crecimiento son elocuentes: en la década que va de 2014 a 2023 la región creció en promedio solo un 0,9% anual, esto es menos que el 2% de la denominada década perdida de los años ochenta, es decir que la región ha completado una segunda década aún más perdida en términos de crecimiento. La pregunta es qué debe hacerse para evitar una tercera década perdida y cómo hacerlo.

La experiencia internacional muestra que el instrumento básico para promover un crecimiento más elevado, sostenido, inclusivo y sostenible son las políticas de desarrollo productivo. Por supuesto que es preciso también un entorno macroeconómico habilitante, pero la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, no suficiente. Es en las políticas de desarrollo productivo donde están las herramientas para elevar las tasas de inversión, incrementar la productividad, apostar a sectores dinamizadores del crecimiento, capacitar recursos humanos en consonancia con las necesidades de los sectores dinamizadores, desarrollar ecosistemas empresariales sólidos, eliminar obstáculos y cuellos de botella y corregir el rumbo a la luz de los cambiantes escenarios de la economía y la geopolítica mundiales. La recomendación de la CEPAL es hacer todo esto de acuerdo con una nueva visión de las políticas de desarrollo productivo, que se diferencia considerablemente de lo que hasta ahora se han llamado “políticas industriales”.

En línea con esta visión me complace presentar este *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe*.

En el capítulo I se analizan las múltiples causas del bajo crecimiento de la región, entre las que se destacan dos: el bajo nivel de inversión de nuestros países y un crecimiento anémico de la productividad, ya que esta ha permanecido prácticamente estancada e, incluso, ha venido decayendo en las últimas décadas.

Una definición simple de productividad es “producir más con menos recursos”. Esta definición no es equivocada, pero puede llevar a errores y confusiones porque no se trata de producir más de lo mismo con menos recursos. El verdadero reto del desarrollo productivo y de la productividad es aprender a hacer cosas nuevas y con nuevos métodos de producción, sobre todo en una era de cambio tecnológico acelerado que está cambiando los paradigmas productivos. Se trata de sofisticar, diversificar y generar un cambio estructural virtuoso en las economías que redunde en una mayor productividad agregada. Parte de esta agenda pasa por continuar mejorando las condiciones fundamentales de la economía, es decir, aquellas en materia de educación, gobernanza, infraestructura y estabilidad macroeconómica, entre otros. Sin embargo, los datos empíricos muestran que los países no tienen que esperar a alcanzar los niveles de los países desarrollados

<sup>1</sup> Véase *Revista CEPAL*, N° 141, “Hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible” (LC/PUB.2023/29-P/\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

respecto de estas condiciones para impulsar este proceso de transformación. Muchos países han logrado salir de equilibrios de bajo crecimiento de la productividad y del ingreso, transformando sus economías a partir de lo que la literatura denomina políticas industriales, pero que en la CEPAL preferimos denominar políticas de desarrollo productivo.

Precisamente, en el capítulo II de este documento se explica la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo y sus diferencias con las políticas industriales.

Se trata de una visión que adopta una aproximación más amplia, bajo la cual diversos sectores de la economía, y no solo el sector industrial, podrían ser sujetos de estas políticas y rendir altos beneficios en términos de economías de escala, encadenamientos productivos, calificación de los recursos humanos, productividad y empleo, y que:

- Aboga por que los países, y regiones o territorios dentro de ellos, definan prioridades productivas a partir de sectores impulsores que no solo se conviertan en motores de la productividad, sino que transformen la fisonomía de las economías para lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible.
- Entiende estas políticas principalmente como esfuerzos colaborativos entre el sector público, privado, académico y la sociedad civil para identificar y abordar cuellos de botella e implementar estrategias para transformar las economías.
- Implica trabajar de manera coordinada en múltiples frentes, incluidas la ciencia, la tecnología y la innovación, el extensionismo tecnológico, el emprendimiento, la transformación digital, el cierre de brechas de talento humano, el financiamiento, la inversión, las infraestructuras específicas y otros bienes públicos específicos, agendas normativas y regulatorias e internacionalización, entre otros.
- No descarta *a priori* la utilización de instrumentos como los incentivos, pero pone por delante la gobernanza y la colaboración entre los actores clave de cada sector, como ocurre en el enfoque de iniciativas clúster.
- Promueve un mayor protagonismo de los actores locales en las diferentes regiones o territorios, con un enfoque de abajo arriba, que complemente los enfoques de arriba abajo en el diseño e implementación de estas políticas. Es decir, se promueven modelos de interacción entre los diferentes niveles de formulación e implementación de las políticas.
- Adopta una aproximación de gobernanza experimentalista, es decir, que entiende la gestión de políticas como procesos colaborativos e iterativos, en los cuales tanto la identificación como la solución de los problemas se construyen a partir de la colaboración de múltiples actores, en función de iteraciones permanentes y de su aplicación sostenida a través del tiempo. En otras palabras, un modelo de gobernanza en el que impera la recursividad: donde se implementa, se evalúa, se ajusta y se vuelve a implementar, en un proceso de aprendizaje iterativo continuo.
- Concibe estas políticas con un enfoque de internacionalización, entendido de manera amplia. Es decir que incluye, entre otras cosas, orientar los esfuerzos de las políticas de desarrollo productivo a posicionar la producción de bienes y servicios en los mercados internacionales, así como a competir con las importaciones, en el marco de economías cada vez más abiertas a la competencia internacional. Incluye la atracción de capital extranjero para apalancar estos esfuerzos. También implica conectarse con las fuentes de tecnología y conocimiento a nivel mundial, incluida la posibilidad de conectarse a través del flujo de personas y, en particular, de las diásporas. Además, incluye la posibilidad de trabajar con países tanto de la región como de fuera de ella en agendas que apunten a fortalecer los esfuerzos en materia de desarrollo productivo.

Los países de América Latina y el Caribe han venido implementando políticas de desarrollo productivo desde los orígenes de sus vidas como naciones independientes. Hacia la mitad del siglo XX y más allá se impulsó la industrialización por sustitución de importaciones, luego se pasó a una etapa muy diferente de apertura e inserción internacional, cuando la región abrazó el llamado Consenso de Washington a partir de los años ochenta y noventa. Pero aún en esta etapa las políticas de desarrollo productivo no desaparecieron, aunque se redujo la intervención del Estado y cambiaron de enfoque.

En este documento se plantean varias hipótesis con respecto a estos esfuerzos en las últimas décadas: que estos han sido marginales frente al reto de productividad y en comparación con los de otros países; que distan mucho de gozar de una buena articulación y coordinación entre ellos; que con frecuencia les ha faltado continuidad, con grandes cambios de rumbo en algunos países entre gobiernos; que han sido gestionados principalmente con un enfoque centralizado, sin mucho protagonismo de los actores locales en regiones y territorios; que han tenido una muy débil evaluación para corregir el rumbo, y, en general, que por estas razones no han tenido el impacto esperado, lo que se pone de manifiesto en el pobre desempeño de la región en materia de productividad, crecimiento y transformación productiva.

En los capítulos III, IV y V de este *Panorama* se procura validar o descartar estas hipótesis. En el capítulo III se realiza un ejercicio de caracterización de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo que vienen desarrollando un grupo de países de la región y de cuantificación de su costo fiscal. En el capítulo IV se hace un análisis de las instituciones y los mecanismos de gobernanza que utilizan algunos países en materia de políticas de desarrollo productivo. En el capítulo V se hace una revisión de los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo en el ámbito subnacional.

Los datos y análisis recogidos en estos capítulos no permiten descartar las hipótesis planteadas sobre las políticas de desarrollo productivo en la región. Señalan la importancia de continuar profundizando los análisis y algunas de las líneas de investigación que se vislumbran y que pueden ser desarrolladas por la CEPAL y otros actores del mundo académico y de la investigación.

Hemos venido insistiendo en que para lograr las transformaciones en los modelos de desarrollo no basta conformarnos con señalar qué debe hacerse, por ejemplo, “hay que mejorar la productividad”, “hay que sofisticar y diversificar la canasta exportadora” o “hay que incrementar la inversión en I+D”, sino que es importante profundizar en “cómo” hacer estas cosas, específicamente cómo gestionar estas y otras transformaciones. Esto nos lleva al terreno de los mecanismos de gobernanza, las capacidades técnicas, operativas, políticas y de prospectiva (denominadas capacidades TOPP) de las instituciones a cargo de hacer políticas para estas transformaciones, de los espacios de diálogo social, y de la economía política de las coaliciones a favor de los cambios a diferencia de aquellas que se les oponen<sup>2</sup>.

En consonancia con esto, los capítulos II, III, IV y V plantean recomendaciones y lineamientos para escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo en la región, tanto en el ámbito nacional como en los ámbitos subnacionales y locales. Estos lineamientos no pretenden ser exhaustivos, ni llegar a un nivel de profundidad y detalle que permita su directa aplicación a los diferentes contextos. Sin embargo, es un intento por llevar la discusión al terreno de las propuestas prácticas y tangibles que permitan avanzar en materia de políticas de desarrollo productivo, al tiempo que proveen una guía para las iniciativas de asistencia técnica de la CEPAL y de otros organismos internacionales.

<sup>2</sup> Véase Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La CEPAL publica informes anuales (*flagships*) sobre varios de los temas centrales de su agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Sin embargo, hasta ahora, ni la CEPAL ni otras instituciones publicaban un informe periódico sobre un área fundamental: las políticas para salir de la trampa de bajo crecimiento y promover un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible. Este nuevo documento institucional aspira a llenar ese vacío, analizando los esfuerzos que los países de la región y sus territorios hacen en esta materia, pero también extrayendo lecciones y formulando propuestas para escalar y mejorar estas políticas.

Quiero aprovechar la oportunidad para agradecer especialmente a la Comisión Europea, al Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y a la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) por el apoyo brindado en diversos aspectos, que permitieron profundizar las investigaciones para la elaboración de la primera edición de este informe.

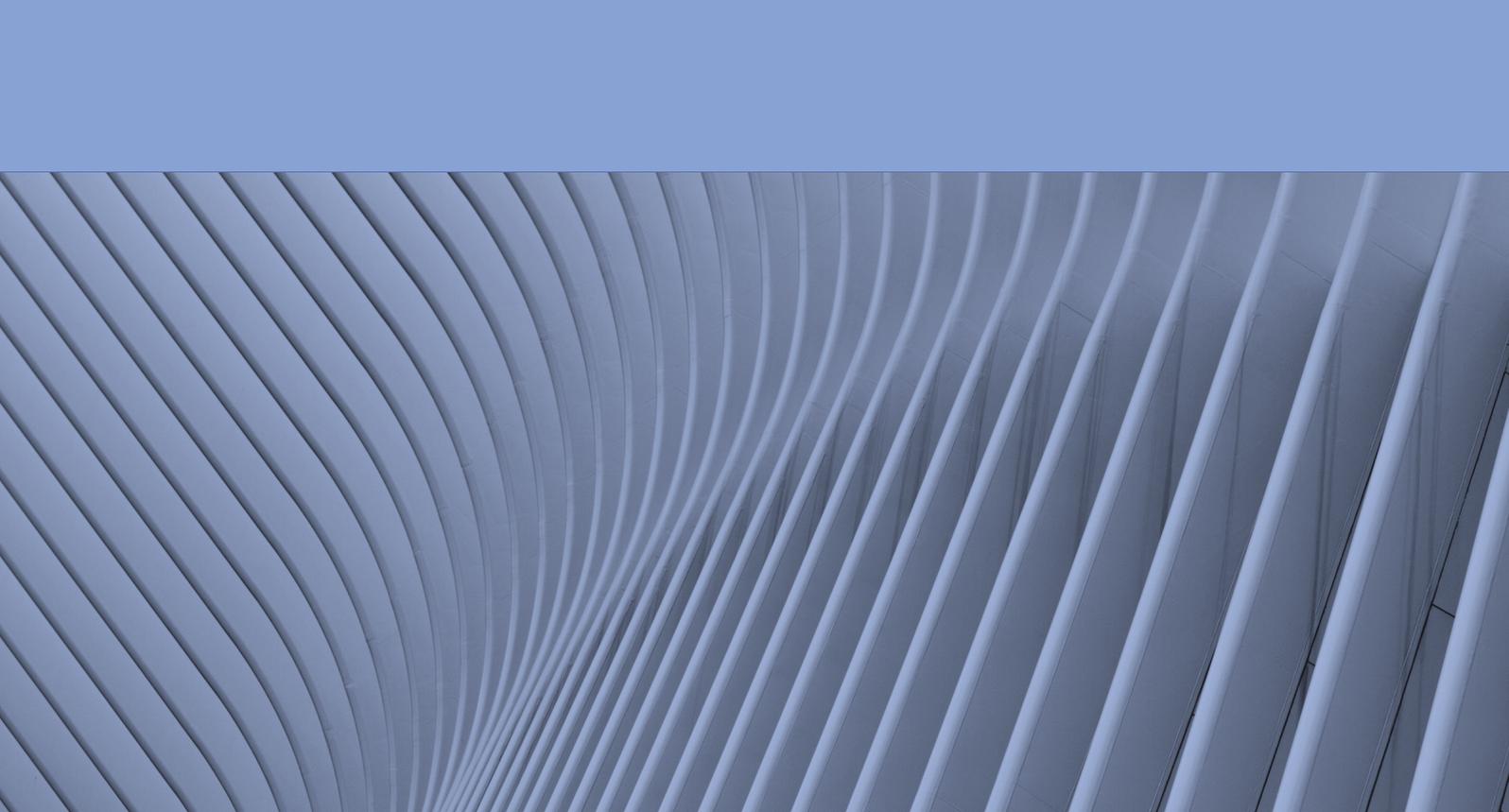
Una de las lecciones más importantes de la amplísima literatura sobre crecimiento, transformación económica y desarrollo es que los países que logran acelerar su transformación productiva y elevar sus niveles de vida son aquellos que logran desarrollar una cultura de crecimiento y prosperidad y un compromiso con las políticas en esta materia<sup>3</sup>. Esperamos que este nuevo *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe*, al visibilizar y ampliar los conocimientos sobre el tema, contribuya a fortalecer la cultura y el compromiso en la materia en los países de la región.

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

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

---

<sup>3</sup> J. Mokyr, *A Culture of Growth: The Origins of the Modern Economy*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2017; S. S. Cohen y J. B. DeLong, *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*, Harvard Business Review Press, 2016.



# Resumen ejecutivo

---

- A. La trampa del bajo crecimiento en América Latina y el Caribe: el papel de la productividad
- B. Una nueva visión y una nueva convicción sobre las políticas de desarrollo productivo para la región
- C. Políticas de desarrollo productivo de los gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe: un primer ejercicio de caracterización y cuantificación de sus instrumentos
- D. Instituciones y gobernanzas de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe
- E. Políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional en América Latina y el Caribe
- F. Iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva
- G. Lineamientos y recomendaciones para la implementación de políticas de desarrollo productivo en la región



## A. La trampa del bajo crecimiento en América Latina y el Caribe: el papel de la productividad

América Latina y el Caribe está atrapada en tres trampas que inhiben su desarrollo: una de baja capacidad para crecer, otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y otra de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva. El problema estructural de bajo crecimiento es evidente, con una caída permanente desde hace más de cuatro décadas del crecimiento tendencial de largo plazo, y que concluye con una nueva “década perdida” entre 2014 y 2023, en la cual la región creció a tan solo un 0,9% como promedio anual, muy inferior al 2% de la famosa “década perdida” de los ochenta.

La región no ha logrado encontrar un camino sostenido de crecimiento económico. Por un lado, se observa una brecha importante en materia inversión, que se traduce en que hoy América Latina y el Caribe sea la región con menores niveles de inversión a nivel mundial. Por otro, y quizás más importante, una productividad que ha permanecido estancada y que, incluso, ha decaído en las últimas décadas. Como se mostró en detalle en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024*, esta trampa de bajo crecimiento también se traduce en una muy escasa capacidad para crear empleos de calidad y para tener mercados de trabajo dinámicos.

### 1. Estancamiento y retroceso en la productividad en las últimas décadas

El análisis de la productividad laboral que se hace en el capítulo I del *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* revela un estancamiento en la región, lo que ha ampliado la brecha con los países más avanzados. En 2022, la productividad de los Estados Unidos era cuatro veces mayor que la de América Latina y el Caribe, una relación que casi se duplicó desde 1950 (véase el gráfico 1). Ahora bien, existe una marcada heterogeneidad entre los países de la región: mientras Panamá experimentó un impresionante aumento del 151% en la productividad laboral entre 2005 y 2024, que la llevó a reducir su brecha relativa, la República Bolivariana de Venezuela sufrió una caída del 52%.

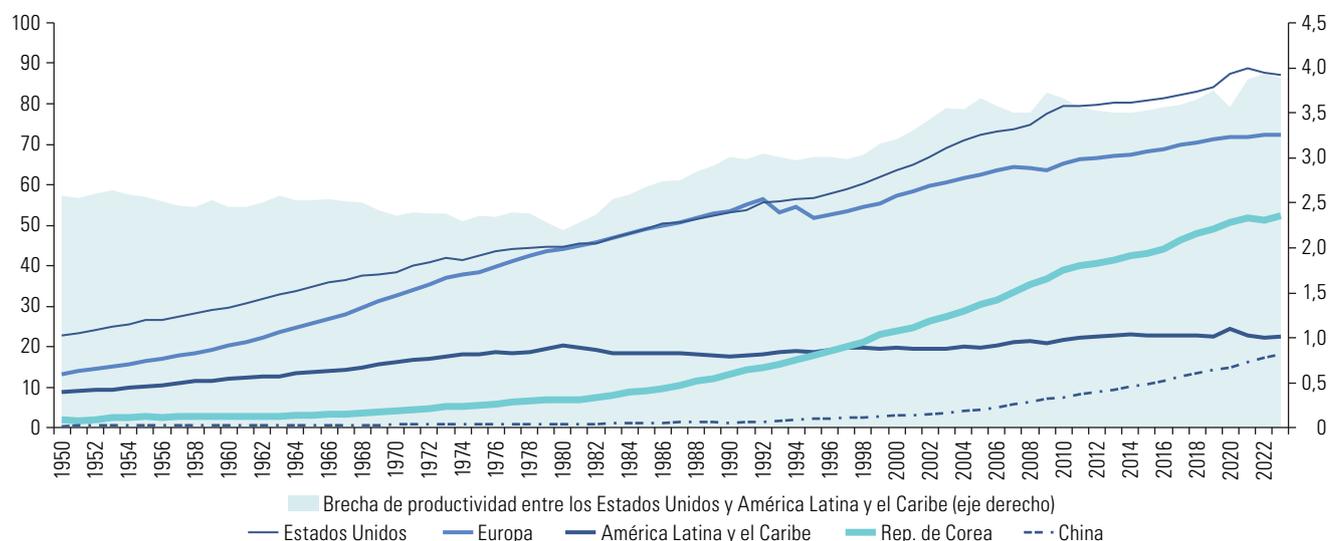
Por su parte, la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento económico per cápita en las últimas décadas en la región ha sido negativa, lo que se relaciona con una serie de retos pendientes, como la falta de inversión en talento humano, la baja calidad de la educación, la escasa formación de capital fijo, y un entorno político, social y económico que no siempre favorece la actividad empresarial.

Detrás de este mediocre desempeño de la productividad de América Latina y el Caribe también existe una importante heterogeneidad tanto en el nivel como en la dinámica de la productividad entre sectores económicos, tamaños de empresa y territorios subnacionales. Esta heterogeneidad se manifiesta en la coexistencia de sectores altamente productivos con sectores de baja productividad, así como en la existencia de grandes diferencias en la productividad entre empresas de distintos tamaños y entre distintas regiones de un mismo país, lo que lleva a una especie de dualismo económico a diferentes niveles. La alta heterogeneidad productiva, incrementada notablemente por la existencia de altas tasas de informalidad laboral y empresarial, dificulta los encadenamientos productivos.

**Gráfico 1**

Países y regiones seleccionadas: producción por hora trabajada y brecha de productividad frente a los Estados Unidos, 1950-2023  
(PIB en dólares internacionales constantes de 2017 en paridad del poder adquisitivo (PPA))

(PIB en dólares internacionales constantes de 2017 en paridad del poder adquisitivo (PPA))



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de The Conference Board, Total Economy Database [en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>.

## 2. Fuerza de trabajo y complejidad e intensidad tecnológica como factores determinantes de la productividad

La educación y las habilidades de la fuerza de trabajo son factores clave para la productividad. América Latina y el Caribe enfrenta desafíos significativos en este frente, en particular en términos de calidad educativa y formación de talento humano. A pesar del avance en cuanto a años de escolaridad en la región, este no se ha traducido en un mayor crecimiento económico. Parte de la explicación está en que la mayor escolaridad no está produciendo los resultados de aprendizaje (habilidades, competencias, capacidades, características) que conduzcan a una fuerza de trabajo más productiva, lo que se relaciona con la baja calidad de la educación en muchos países de la región medida a través de pruebas estandarizadas. Otra parte de la explicación está en el hecho de que la economía de la región no está estructurada de manera tal que, aun cuando la expansión de la educación esté produciendo una fuerza de trabajo con mayor potencial productivo, este talento humano más alto sea aprovechado y ocupado en sectores dinámicos y de alta productividad<sup>1</sup>.

Además, la baja complejidad y sofisticación tecnológica de las estructuras productivas de la región coincide con el bajo crecimiento de su productividad. Indicadores como el índice de complejidad económica y el índice de participación relativa de las ingenierías revelan debilidades estructurales en este ámbito. En otras palabras, la incapacidad de lograr importantes transformaciones en la fisonomía de las economías de la región ha imposibilitado el logro de mayores crecimientos de la productividad.

<sup>1</sup> L. Pritchett, "¿Cuándo impulsa la educación el crecimiento y cuándo no? Políticas educativas para un crecimiento transformador", documento presentado en el ciclo de conferencias del 75° aniversario de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 de marzo de 2024, en prensa.

Por tanto, para superar la trampa de bajo crecimiento, que se explica en gran parte por la escasa productividad y por la falta de cambio estructural, es necesario trabajar en múltiples frentes, incluido el mejoramiento de las condiciones fundamentales de la economía<sup>2</sup>, lo que exige décadas de constante mejora y de perspectiva de largo plazo. No obstante, las políticas de desarrollo productivo constituyen un frente de trabajo que permitiría avances en un plazo razonable. La aplicación efectiva y profunda de estas políticas permitiría que los países no deban esperar prolongados procesos de reformas previas, ni tener de antemano un excelente clima de negocios, para incrementar su productividad y, por tanto, su crecimiento.

Es por esto que la CEPAL ha reiterado que América Latina y el Caribe necesita escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo que promuevan la productividad y generen un cambio estructural virtuoso hacia sectores más dinámicos y de mayor valor agregado. Reducir las heterogeneidades en la productividad, fomentar la adopción de tecnología y conocimientos y crear un entorno económico que aproveche el potencial de la fuerza laboral son elementos esenciales que deberían ser parte de estas políticas, con el fin de lograr un crecimiento económico sostenible e inclusivo, que reduzca desigualdades y mejore el bienestar de la población en la región.

## B. Una nueva visión y una nueva convicción sobre las políticas de desarrollo productivo para la región

La historia del desarrollo económico muestra que ningún país ha transitado exitosamente de una economía agraria a una industrial sin utilizar políticas de desarrollo productivo selectivas. En América Latina y el Caribe las políticas de industrialización por sustitución de importaciones fueron prominentes entre 1950 y 1980, con un posterior agotamiento a causa de su enfoque en el mercado nacional en lugar del internacional y del abuso del proteccionismo arancelario, lo que restringió la transición hacia exportaciones competitivas, y hacia sectores y modos de producir más innovadores y productivos.

Las políticas de desarrollo productivo tuvieron un declive en la región durante los años ochenta, período en que la región enfrentó graves crisis económicas que llevaron a una liberalización del comercio externo y a políticas de ajuste estructural con énfasis en aspectos macroeconómicos, todo ello bajo la fuerte influencia del Consenso de Washington que, aunque incluía algunos elementos positivos, desestimó la importancia de las políticas de desarrollo productivo y el papel del Estado en la transformación económica. A pesar de este cambio, estas políticas nunca desaparecieron del todo, resurgiendo con fuerza y con enfoques innovadores en la última década.

Las nuevas tendencias, como el reacomodo de las cadenas globales de valor, el ascenso de China como potencia económica, las crecientes tensiones geopolíticas, la necesidad de un crecimiento más verde y sostenible y la mayor consciencia de los peligros de una alta desigualdad social han estado detrás del resurgimiento de las políticas de desarrollo productivo. Sin embargo, este resurgimiento no significa que América Latina y el Caribe simplemente trate de emular las políticas que se implementan en otras latitudes. Es clave que la región adopte una nueva visión de las políticas de desarrollo productivo que considere sus propios desafíos y características.

<sup>2</sup> Por mejoramiento de las condiciones fundamentales de la economía (*fundamentals*) se entiende el fortalecimiento de las condiciones en materia de educación, gobernanza y estabilidad macroeconómica (véase, por ejemplo, Rodrik y Stiglitz, 2024).

## 1. Nuevas lógicas, nuevo alcance y nueva visión de las políticas de desarrollo productivo para América Latina y el Caribe

En el capítulo II del *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* se ofrece una síntesis de la propuesta que la CEPAL ofrece para las nuevas lógicas, el nuevo alcance y la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo para los tiempos actuales y condiciones particulares de América Latina y el Caribe. De manera sucinta, estas políticas se entienden como los esfuerzos horizontales y verticales que apuntan directamente a la transformación productiva, es decir, la sofisticación, la diversificación y el cambio estructural virtuoso de los aparatos productivos, como vehículo para aumentar la productividad y lograr así un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

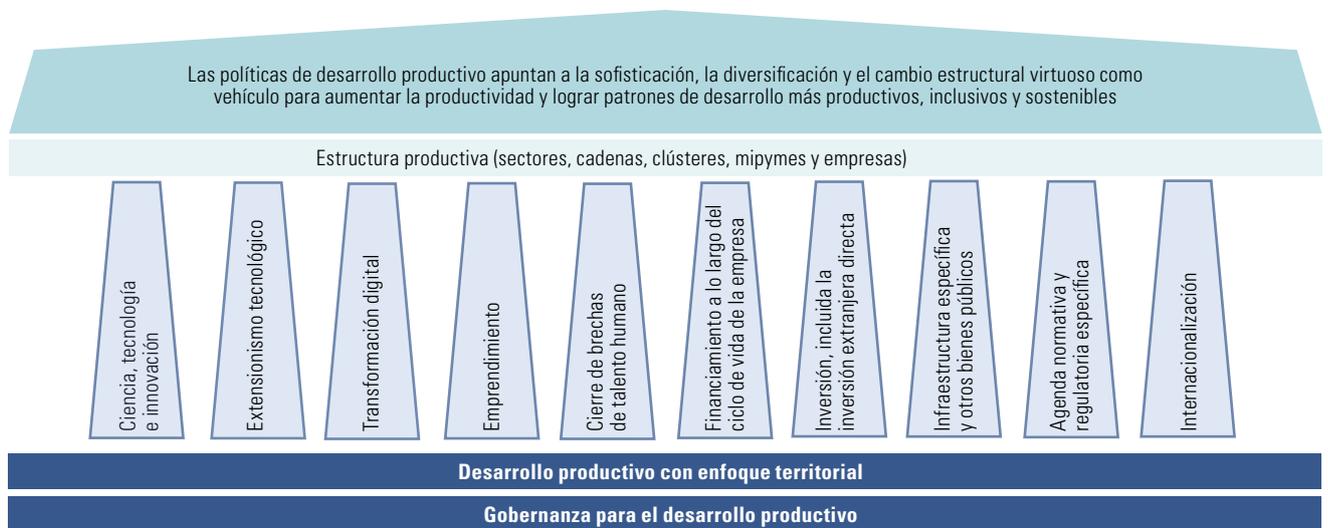
Según esta definición, se entiende que estas políticas son aplicables a múltiples sectores de la economía y no solo al sector industrial. Más allá de esto, en términos generales, se puede decir que esta nueva visión de las políticas de desarrollo productivo:

- Aboga por que los países y los territorios dentro de ellos definan prioridades productivas a partir de sectores impulsores que no solo se conviertan en motores del desarrollo productivo, sino que también transformen la fisonomía de las economías para lograr un crecimiento más alto, sostenido, inclusivo y sostenible.
- Entiende que estas políticas son principalmente esfuerzos colaborativos entre el sector público, el privado, el académico y la sociedad civil para identificar y abordar cuellos de botella e implementar estrategias para transformar las economías. Por lo tanto, la gobernanza, entendida como los diferentes mecanismos —instancias, reglas de juego, dinámicas e incentivos— que permiten la articulación de múltiples actores, recursos y esfuerzos a diferentes niveles de gobierno, se vuelve central.
- Implica trabajar de manera coordinada en múltiples frentes, incluidos la ciencia, la tecnología e innovación, el extensionismo tecnológico, el emprendimiento, la transformación digital, el cierre de brechas de talento humano, el financiamiento, la inversión, las infraestructuras específicas y otros bienes públicos específicos, agendas normativas y regulatorias específicas y la internacionalización, entre otros (véase el diagrama 1).
- No descarta *a priori* la utilización de instrumentos como los incentivos, pero no los pone por delante, sino que privilegia la gobernanza y la colaboración entre los actores clave de cada sector, y la provisión de bienes públicos específicos, como hace el enfoque de iniciativas clúster.
- Promueve un mayor protagonismo de los territorios y de los actores locales, complementando los esfuerzos desde el nivel nacional, en el diseño e implementación de estas políticas. Es decir, se promueven modelos de interacción entre los diferentes niveles de formulación e implementación de las políticas a partir de mecanismos de gobernanza multinivel.
- Adopta una aproximación de gobernanza experimentalista, es decir, que entiende la gestión de políticas como procesos colaborativos e iterativos, en los cuales tanto la identificación como la solución de los problemas se construyen a partir de la colaboración de múltiples actores, en función de iteraciones permanentes y de la aplicación sostenida de soluciones a través del tiempo. En otras palabras, un modelo de gobernanza en el que impera la recursividad, donde se implementa, se evalúa, se ajusta y se vuelve a implementar, en un proceso de aprendizaje iterativo continuo.

- Concibe estas políticas con un enfoque de internacionalización entendido de manera amplia. Es decir, incluye, entre otras cosas, orientar los esfuerzos de las políticas de desarrollo productivo a fin de posicionar la producción de bienes y servicios en los mercados internacionales, en el marco de economías cada vez más abiertas a la competencia internacional. Incluye la atracción de capital extranjero para apalancar estos esfuerzos. También implica conectarse con las fuentes de tecnología y conocimiento a nivel mundial, incluida la posibilidad de conectarse a través del flujo de personas y en particular de las diásporas. Además, incluye la posibilidad de trabajar con países tanto de la región como de fuera de ella en agendas para fortalecer los esfuerzos en materia de desarrollo productivo.

### Diagrama 1

Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo



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

## 2. Algunas hipótesis sobre los esfuerzos actuales de América Latina y el Caribe en materia de políticas de desarrollo productivo

América Latina y el Caribe no comienza de cero en materia de políticas de desarrollo productivo. Como se mencionó, la región ya ha implementado esfuerzos en esta materia y continúa haciéndolo. Sin embargo, estos esfuerzos han sido: i) marginales frente al reto de productividad existente y en comparación con lo que hacen otros países en la materia; ii) desarticulados, con grandes oportunidades de mejora en la coordinación entre los esfuerzos que vienen haciendo diferentes ministerios, agencias, actores y niveles; iii) discontinuos, con cambios abruptos entre cambios de gobierno, cuando estas agendas son de mediano y largo plazo, por lo que debería primar el construir sobre lo construido; iv) gestionados principalmente a partir de un enfoque centralista (de arriba hacia abajo (*top-down*)), desde las capitales, sin mayor protagonismo de los territorios y actores locales; v) poco evaluados, cuando la evaluación es fundamental para identificar qué sirve y, por tanto, se escale, y qué no, de manera que se ajuste o descarte, y vi) de poco impacto, si se examinan a la luz del pobre desempeño de la región en materia de productividad y crecimiento. Por estas y otras características, se considera que estos esfuerzos en general están poco alineados con la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo.

Dadas estas hipótesis sobre las características de las políticas de desarrollo productivo en la región, el resto del *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* se dedica a hacer un primer análisis integral de los esfuerzos en materia de desarrollo productivo en la región, con el fin de validar o descartar dichas hipótesis.

## C. Políticas de desarrollo productivo de los gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe: un primer ejercicio de caracterización y cuantificación de sus instrumentos

En el capítulo III del informe se presenta un primer análisis de caracterización y cuantificación de los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo en cinco países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Este ejercicio se acotó a los instrumentos de apoyo directo enfocados en las empresas para mejorar su operación, incluidos subsidios (aportes financieros no reembolsables), incentivos tributarios (exenciones, descuentos, créditos tributarios, entre otros), instrumentos financieros (préstamos y garantías), aportes de capital (como capital de riesgo) y servicios de apoyo directos (apoyos no financieros como asesorías técnicas, entrega de información, capacitación, entre otros).

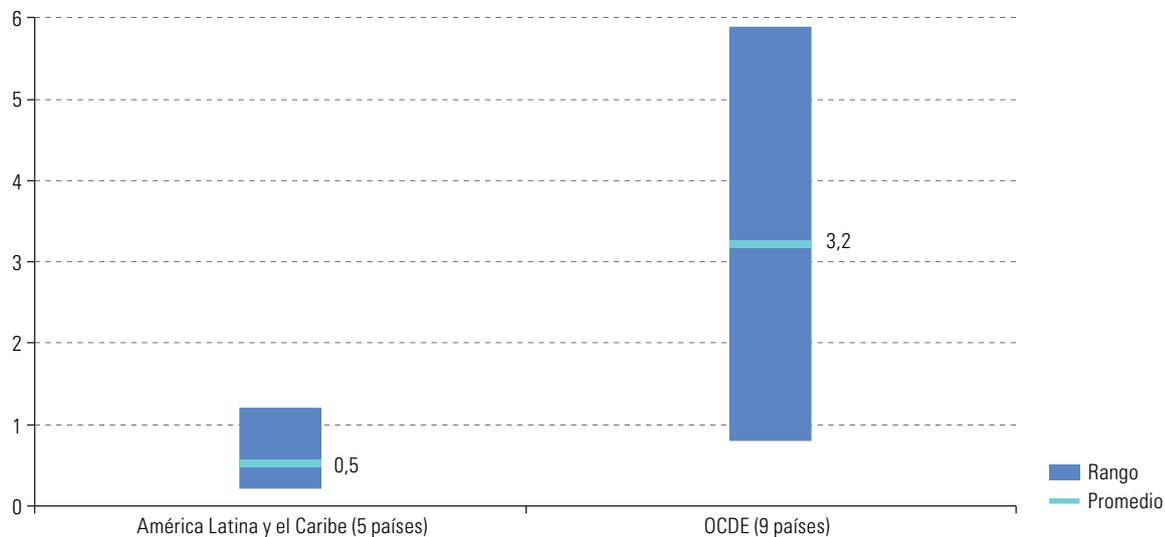
Este primer análisis comparativo de las políticas de desarrollo productivo en estos países revela tanto puntos en común como diferencias significativas. Los cinco países analizados destinaron recursos públicos en las cinco categorías de instrumentos considerados en 2021-2022 por un equivalente de entre el 0,2% y el 1,2% del PIB. Estos datos revelan que los montos involucrados son bajos si se comparan con el gasto en políticas de desarrollo productivo de nueve países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) donde se ha realizado un ejercicio análogo, a partir del cual se estima que en esos países se destina en promedio el 3,5% del PIB, incluso sin tener en cuenta los apoyos al sector agropecuario (véase el gráfico 2).

En los países evaluados en la región, con excepción de Chile, predominan los instrumentos de tipo tributario. En la Argentina y el Brasil los instrumentos tributarios representan entre el 61,5% y el 87% del total de montos destinados a políticas de desarrollo productivo. En cambio, en Chile predominan los instrumentos de subsidios, por encima del 70% del total. Por otra parte, el Brasil es el país donde los instrumentos financieros son más importantes, con más del 35% de los recursos, destacando la importancia de la banca de desarrollo en ese país. Los servicios de apoyo son, generalmente, de menor importancia en términos de recursos asignados por los gobiernos nacionales.

En relación con los objetivos y prioridades de las políticas de desarrollo productivo identificados, se plantea que existe una considerable dificultad para identificar patrones comunes a los países. Mientras que el Brasil presenta mayoritariamente instrumentos de política sectorialmente diferenciados, Colombia no muestra una diferenciación sectorial predominante en sus políticas de desarrollo productivo, cobrando importancia más bien el gasto en fomento de la innovación que opera de modo transversal. La Argentina, por su parte, muestra un importante énfasis en la existencia de gasto tributario con carácter territorial.

**Gráfico 2**

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



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

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

En relación con el nivel de alineación entre los instrumentos de política y la definición de prioridades productivas, no se ha encontrado evidencia de una apropiada alineación. Los instrumentos de política productiva parecerían estar, mayoritariamente, desconectados de las prioridades definidas por las agendas productivas nacionales.

Se observa, además, una baja articulación entre las instituciones encargadas de las políticas de desarrollo productivo. La gran dispersión de recursos entre múltiples organismos, programas e instrumentos lleva a la atomización de esfuerzos, reduciendo así la capacidad de impacto, además de representar una alta carga administrativa y dificultar las posibilidades de articulación de esfuerzos. Por último, se evidencia la escasa batería de instrumentos dirigidos a facilitar o incentivar la asociatividad, la coordinación y la generación de gobernanzas multiactor efectivas, en línea con las buenas prácticas identificadas en la visión planteada por la CEPAL.

## D. Instituciones y gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

Como se mencionó, entre los factores que afectan la efectividad de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe se encuentran la insuficiente coordinación entre actores clave para el desarrollo productivo, un exceso de centralismo que impide políticas adaptadas a contextos específicos, la falta de sistematicidad en la evaluación y monitoreo de las políticas y la discontinuidad de las políticas de desarrollo productivo. Para mejorar la efectividad de las políticas de desarrollo productivo se requiere, por ende, fortalecer tanto la capacidad institucional de los gobiernos, como la

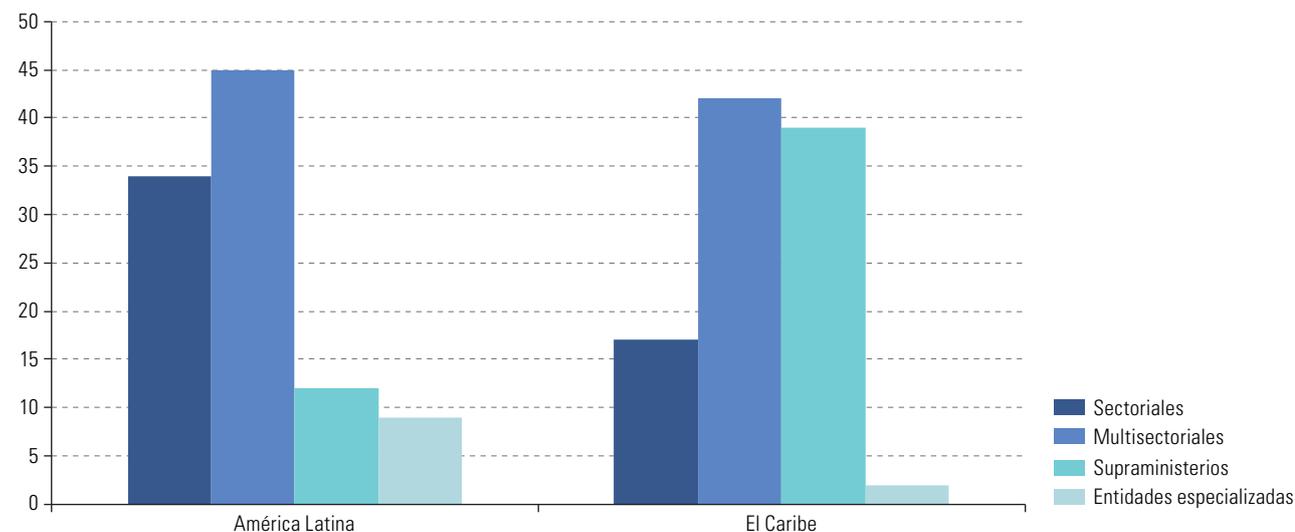
gobernanza de estas políticas que permita abordar estas falencias. En el capítulo IV de este *Panorama* se ofrece un primer diagnóstico sobre la institucionalidad pública que da apoyo a las políticas de desarrollo productivo en los países de la región, así como un primer mapeo de las instancias de gobernanza multiactor y multinivel.

El diagnóstico presentado permite identificar y caracterizar preliminarmente 197 instituciones que impulsan directamente las políticas de desarrollo productivo en los 33 países de la región, y a 74 instancias de coordinación en 15 países. Las instituciones de las políticas de desarrollo productivo se clasificaron en cuatro tipos, según su grado de especialización: supraministerios, ministerios multisectoriales, ministerios sectoriales, y entidades especializadas, constatándose la prevalencia de los ministerios multisectoriales (véase el gráfico 3).

### Gráfico 3

América Latina y el Caribe (33 países): áreas de actividad atendidas por los distintos tipos de entidades gubernamentales, por región y subregiones

(En porcentajes)



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

La gobernanza, como se mencionó, se entiende como el conjunto de mecanismos que permiten estimular y potenciar la articulación de esfuerzos, actores y recursos para el desarrollo productivo, como los incentivos formales e informales para la coordinación; los elementos del marco jurídico que definen roles y responsabilidades de los actores involucrados en las políticas de desarrollo productivo y modalidades para la decisión conjunta; las rutinas de interacción, y las instancias de coordinación tradicionales, como comités y consejos, ya sean de carácter nacional, local o multinivel. En el capítulo IV se concentra la atención en el análisis de las instancias de coordinación, de las cuales se elaboró un mapa preliminar. Este, si bien muestra importantes diferencias entre los países analizados, parece indicar que predominan instancias de coordinación de carácter nacional, más que multinivel, con funciones consultivas o, a lo sumo, propositivas, más que deliberativas y de ejecución.

El análisis de casos específicos de la Argentina, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay enriquece esta reflexión con ejemplos de cómo se implementan las políticas de desarrollo productivo en distintos contextos nacionales, y cuál es la gobernanza para las políticas de desarrollo productivo y los mecanismos de coordinación multiactor y

multinivel en cada uno de estos países. Estos cinco casos ilustran la diversidad de enfoques y mecanismos de coordinación utilizados en la región, y muestran distintos grados de madurez de la gobernanza multinivel.

Sobre la base de la evidencia recopilada, este capítulo destaca que, a diferencia de otras áreas de política pública (como la educación o la justicia), predomina en la institucionalidad asociada a las políticas de desarrollo productivo una situación de poliarquía, explicada por la participación de actores, competencias y especialidades muy variados y distintos. Esta situación enfatiza la importancia de los mecanismos de gobernanza para evitar duplicaciones y mejorar la efectividad de las acciones de apoyo al desarrollo productivo. Al respecto, la realidad regional se caracteriza por una marcada fragmentación que, al parecer, los mecanismos de coordinación adoptados no logran superar por completo.

Un ámbito con amplios márgenes de mejora es el de las instancias de coordinación multinivel, que resultan escasas y a menudo dotadas de competencias exclusivamente consultivas. Entre los factores que debilitan la generación de modalidades de gobernanza multinivel más efectivas se señala la falta de políticas de descentralización que impulsen el desarrollo de las capacidades de los gobiernos subnacionales, especialmente de los territorios institucionalmente más débiles.

Por último, en el capítulo se señala la necesidad de continuar investigando y perfeccionando la información sobre las instituciones y la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en la región, con el objetivo de sistematizar buenas prácticas y de esa manera contribuir al fortalecimiento de las capacidades gubernamentales para el desarrollo productivo.

## E. Políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional en América Latina y el Caribe

Como se menciona en el capítulo I, uno de los elementos determinantes de la baja productividad en la región es la existencia de una gran heterogeneidad productiva a nivel subnacional, donde coexisten territorios de relativamente alta productividad con otros de muy baja productividad. Esto, sumado a las razones técnicas y políticas detrás de la necesidad de imprimir un enfoque territorial a estas políticas, ha llevado al creciente uso de un enfoque de “políticas basadas en el lugar” (*place-based policies*) al momento de trabajar en las políticas de desarrollo productivo. Para profundizar en el accionar de los gobiernos subnacionales —intermedios y locales— en materia de políticas de desarrollo productivo, en el capítulo V se ofrecen mediciones inéditas sobre gasto subnacional en políticas de desarrollo productivo en países seleccionados de la región, así como una reflexión sobre las áreas de especialización de las estas políticas a nivel subnacional, y sobre el tipo de instrumentos considerados en estas políticas.

Para comprender el rol de los gobiernos subnacionales en las políticas de desarrollo productivo es fundamental entender la estructura de los Estados. El análisis que se presenta en el capítulo V profundiza en el conocimiento de cinco países de la región: Argentina, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. Estos países representan una gran diversidad de estructuras estatales, desde las federales a las unitarias.

El grado de autonomía relativa de los gobiernos subnacionales queda de manifiesto en su participación en el gasto del sector público del país. En países donde los gobiernos subnacionales tienen más competencias y funciones relativas, estos también tienen

mayor participación en el gasto público total y, por ende, más poder en el ejercicio de sus funciones. El gasto público incluye una amplia gama de políticas, entre las que se encuentran las políticas de desarrollo productivo, que son cruciales para acelerar el desarrollo económico territorial. Las políticas de desarrollo productivo diseñadas e implementadas por los gobiernos subnacionales tienden a ser más precisas y adaptadas a las necesidades de los territorios, en comparación con aquellas que se impulsan de manera centralizada desde los gobiernos nacionales. Además, las políticas de desarrollo productivo implementadas por los gobiernos subnacionales surgen, generalmente, de un esfuerzo colectivo que promueve la participación y contribución de los actores de cada territorio, empresas, sector académico y sociedad civil, elemento que otorga mayor legitimidad social, estabilidad y continuidad a estas políticas.

Los datos muestran que los gobiernos intermedios invierten en políticas de desarrollo productivo, en promedio, cerca del 10% de sus presupuestos disponibles para inversión (Chile y Colombia), y cerca del 2% de sus presupuestos totales (Argentina y Uruguay). Existe, además, una correlación negativa entre el ingreso per cápita de las regiones y la proporción del gasto público de los gobiernos intermedios dedicado a políticas de desarrollo productivo: las regiones más pobres tienden a invertir proporcionalmente más en políticas de desarrollo productivo en comparación con las regiones más ricas. Lo anterior, posiblemente se debe a la mayor necesidad y urgencia que tienen los territorios de menores recursos de dinamizar sus economías. En el gasto absoluto de los gobiernos subnacionales influye marcadamente el financiamiento que estos reciben de los gobiernos nacionales, transferencias que en ocasiones incluyen criterios de reducción de desigualdades entre regiones o territorios.

Los gobiernos subnacionales utilizan diversos tipos de programas e instrumentos para implementar políticas de desarrollo productivo. Estos instrumentos incluyen programas de fomento productivo, innovación, capacitación laboral, desarrollo turístico y apoyo a la investigación científica y tecnológica, entre otros. Se ofrece, en el capítulo V, un análisis de estos instrumentos en tres países de la región (Argentina, Chile y Uruguay), y se señala qué programas e instrumentos son más adoptados por los gobiernos subnacionales de la región.

En cuanto al rol de los gobiernos locales (municipales) en las políticas de desarrollo productivo, los datos recopilados a través de la revisión de planes de desarrollo municipal en Chile y Colombia muestra que dichos gobiernos tienden a especializarse en algunos tipos específicos de políticas de desarrollo productivo: emprendimiento, formalización, atención a microempresas, turismo, desarrollo agrícola, capacitación laboral y educación técnica. Por otro lado, los gobiernos intermedios tienden a priorizar sectores específicos de actividad económica, y a invertir más en pequeñas y medianas empresas, clústeres y aglomeraciones empresariales, y a participar en esfuerzos de atracción de inversión extranjera directa, y acciones en materia de ciencia, tecnología e innovación, además de apoyar a los gobiernos locales en las áreas mencionadas en primer lugar. Los gobiernos nacionales, por su parte, apoyan y establecen relaciones con los gobiernos intermedios en relación con las políticas de desarrollo productivo mencionadas, y se especializan en establecer regulaciones y normativas que apoyan el proceso de desarrollo productivo del país, financiar grandes obras de infraestructura específica, coordinar y realizar esfuerzos de internacionalización y participación en cadenas globales de valor y trabajar en las relaciones internacionales que impulsan el desarrollo productivo del país. Este esquema de “ventajas comparativas” por nivel de gobierno, sobre la base de los datos recabados, propone un primer acercamiento a diferenciar funciones específicas por nivel de gobierno para asegurar una gobernanza multinivel colaborativa en materia de políticas de desarrollo productivo (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**

Especialización de competencias para las políticas de desarrollo productivo, por niveles de gobierno

	Relaciones internacionales	Gran infraestructura	Internacionalización	Regulaciones y normativas	Ciencia, tecnología e innovación (CTI)	Atracción de inversión extranjera directa (IED)	Sectores priorizados	Clústeres	Pequeñas y medianas empresas (pymes)	Educación técnica	Capacitación laboral	Agricultura	Turismo	Microempresas	Formalización	Emprendimiento
Gobierno nacional																
Gobierno intermedio																
Gobierno local																

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

## F. Iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva

Las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial son un buen ejemplo de políticas de desarrollo productivo colaborativas con enfoque territorial, en el entendido de que son un mecanismo que permite la articulación de múltiples actores y la conjunción de diferentes tipos de acciones y proyectos de desarrollo productivo en torno a agendas estratégicas que mejoren la productividad de las empresas que participan en estas iniciativas. Para promoverlas, la CEPAL lanzó en diciembre de 2023 la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe<sup>3</sup>, donde se identifican, mapean y clasifican centenares de experiencias en la región. Los datos muestran que este tipo de iniciativas de articulación productiva se ha desarrollado en sectores como la agroindustria, la manufactura y el turismo y que, no solo contribuyen al crecimiento económico, sino que también promueven el empleo, la inclusión social, el desarrollo sostenible y el diálogo entre actores diversos. La participación activa de los gobiernos subnacionales en estas iniciativas es clave para su éxito, ya que aportan conocimiento del territorio y facilitan la implementación de políticas ajustadas a las realidades territoriales.

## G. Lineamientos y recomendaciones para la implementación de políticas de desarrollo productivo en la región

A partir del diagnóstico realizado se puede afirmar que existen grandes oportunidades de mejora en el grado de ambición y la forma en que se han diseñado e implementado las políticas de desarrollo productivo en la región. Aprovechar estas oportunidades es esencial para que los países de la región puedan salir de la trampa de baja capacidad para crecer. Para avanzar en ello, habrá que profundizar no solo en los análisis sino también en las recomendaciones que se hacen en esta materia. Como se plantea en el documento, habrá que profundizar en los “qué” y los “cómo” detrás de las políticas de desarrollo productivo. Para ello, en los capítulos II, III, IV y V se plantean

<sup>3</sup> Véase [en línea] <https://geo.cepal.org/dp-clusters/?lang=es>.

más de 80 recomendaciones que buscan orientar a los países de América Latina y el Caribe y sus territorios para escalar y mejorar sus políticas de desarrollo productivo. A efectos de este resumen, esas recomendaciones se agrupan en los siguientes 14 lineamientos.

## 1. Incrementar los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo y sus impactos en línea con la nueva visión planteada

La comparación con países más desarrollados muestra que en la región se requiere tanto un incremento de los esfuerzos y los correspondientes recursos para políticas de desarrollo productivo, como una mejor asignación y gestión de estos. Esto presenta un importante desafío, dado que, en un escenario de recursos escasos y múltiples prioridades, no solo se trata de “hacer más” con más recursos, sino también de “hacer mejor” con los recursos disponibles. No obstante, como se argumenta en el documento, el regreso de una nueva ola de políticas de desarrollo productivo a nivel mundial no debe llevar a la región a emular la cascada de subsidios y créditos fiscales que otorgan otros países, sino, en línea con la nueva visión de políticas de desarrollo productivo planteada por la CEPAL, poner énfasis en la puesta en marcha o el fortalecimiento de esquemas de gobernanza que permitan la articulación de múltiples actores, recursos y esfuerzos en torno a agendas estratégicas en materia de políticas de desarrollo productivo.

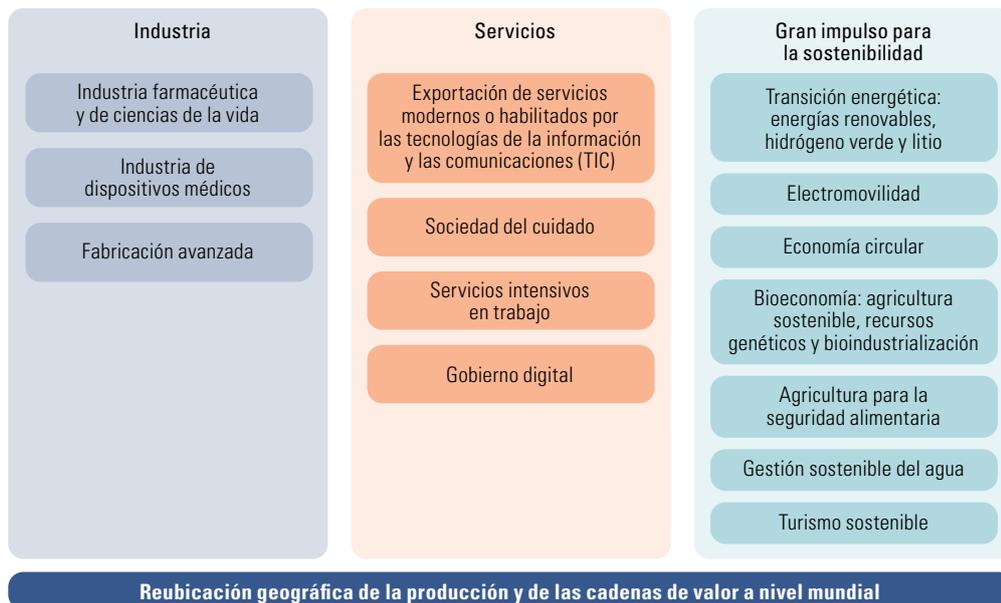
A esto contribuye, entre otros, el establecimiento de acuerdos del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales, para incrementar los recursos que estos últimos pueden invertir en políticas de desarrollo productivo. Asimismo, son convenientes revisiones de las asignaciones que actualmente se realizan con el propósito de evitar duplicidades, maximizar sinergias y reducir la atomización de las inversiones, lo que lleva a acciones muy puntuales de baja efectividad. Además, será clave identificar los mejores diseños de instrumentos en los diferentes ámbitos de política de las políticas de desarrollo productivo a los que hace referencia el diagrama 1 y se detallan en el capítulo II, en concordancia con las diferentes capacidades institucionales de los países y sus territorios, incluido el establecimiento de condicionalidades asociadas al cumplimiento de resultados y metas, por ejemplo, en materia de productividad, exportaciones o cualquier otra variable de desempeño productivo.

Mención especial ameritan dos ámbitos de las políticas de desarrollo productivo. Por un lado, la necesidad de escalar y sofisticar los esfuerzos que se vienen haciendo en materia de extensión tecnológica, entendidos como aquellos servicios de acompañamiento a las empresas, particularmente las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), de manera que se les facilite la adopción de tecnologías y conocimientos, incluida la mejora de prácticas gerenciales. Por otro, la necesidad de trabajar en agendas colaborativas para la identificación y el cierre de brechas de talento humano, particularmente en aquellos sectores que se prioricen en estas políticas.

Las anteriores medidas y otras que se detallan en el *Panorama*, junto con promover la mayor proactividad y colaboración entre el sector privado, el sector académico y la sociedad civil, pueden contribuir a escalar los esfuerzos de las políticas de desarrollo productivo y su impacto a partir de inversiones relativamente moderadas. Los programas e instrumentos asociados a iniciativas de articulación productiva territorial, como las iniciativas clúster, son ejemplos de formas que demandan pocos recursos y pueden conseguir un alto impacto, potenciando y dinamizando la proactividad y la coordinación de los actores locales.

## 2. Establecer prioridades productivas y alinear los esfuerzos en políticas de desarrollo productivo con dichas prioridades

A la luz de los múltiples frentes y necesidades que implican las políticas de desarrollo productivo, y ante una capacidad limitada no solo de recursos financieros sino de capacidades institucionales, es clave que los países y territorios establezcan prioridades productivas al momento de desarrollar sus políticas de desarrollo productivo. Para ello, la CEPAL ha propuesto un portafolio ilustrativo de 15 sectores impulsores o dinamizadores que pueden ser considerados por los países y territorios al momento de definir estas priorizaciones. Estas priorizaciones deben definirse analizando el contexto específico de cada país y de cada territorio. Dichos sectores se agrupan en tres categorías: industria, servicios y gran impulso para la sostenibilidad (véase el diagrama 2). Por su lado, las oportunidades que plantea la reubicación geográfica de la producción y de las cadenas de valor a nivel mundial representa un área transversal, ya que es una tendencia clave que abarca varios de los otros sectores listados.



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

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

La necesidad de establecer estas prioridades no obsta a que los países y los territorios fortalezcan sus capacidades con el fin de poder atender cada vez más nuevos sectores y necesidades.

Establecidas estas prioridades, es fundamental que una parte importante de los esfuerzos y recursos que los países y territorios destinen a las políticas de desarrollo productivo se alineen con ellas. Para ello, es importante que los diversos actores —sector público, sector privado, sector académico y sociedad civil— participen activamente en la definición de las prioridades de las políticas de desarrollo productivo, de modo de garantizar un compromiso firme y activo de todos los actores con la realización de estas políticas. Este respaldo no solo garantiza la continuidad en el tiempo de las políticas, sino también una mejor alineación de recursos, experiencias y conocimientos. Para

ello, es recomendable establecer procedimientos continuos y formales de diálogo entre los actores que permitan maximizar la convergencia de los distintos esfuerzos hacia el logro de las prioridades acordadas. Más allá de lo señalado, es fundamental que los ejercicios de priorización se complementen con mecanismos de incentivos a múltiples niveles, de manera que se fomente la alineación de esfuerzos y recursos en torno a estas prioridades.

### 3. Fortalecer la articulación de actores y esfuerzos en los distintos niveles de gobierno a través de mecanismos de gobernanza

Será clave que los países de América Latina y el Caribe y sus territorios fortalezcan o establezcan mecanismos de gobernanza que permitan la articulación y coordinación de actores de los sectores público, privado, académico y la sociedad civil y de sus esfuerzos en el marco de sus políticas de desarrollo productivo. Para ello, por un lado, se hace necesario ordenar y mejorar el funcionamiento de las instancias de coordinación multiactor y multinivel (entre el nivel nacional y el subnacional), estableciéndolas formalmente en los casos en que se requiera o eliminando las que no resultan efectivas. Además, se deben considerar otros instrumentos que promueven la articulación como la generación de incentivos o normas que estimulen la colaboración entre los distintos actores de las políticas de desarrollo productivo, o las plataformas virtuales que recopilan los programas de desarrollo productivo de los distintos ministerios y agencias encargadas de esas políticas, que permiten ver duplicidades y vacíos en materia de desarrollo productivo y de esa manera fomentan la articulación.

### 4. Potenciar el compromiso de todos los actores, en particular del sector privado, frente a las políticas de desarrollo productivo

Las políticas de desarrollo productivo no se pueden ver como una responsabilidad exclusiva de los gobiernos, sino de todos los actores de la sociedad. Por ello, es fundamental que los diversos actores —de los sectores público, privado, académico y la sociedad civil— participen activamente en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo, de modo de garantizar un compromiso firme y activo de todos los actores con la realización de estas políticas. Este respaldo garantiza la continuidad en el tiempo de las políticas y una mejor integración de recursos, experiencias y conocimientos. Para ello, es importante que la modalidad de participación de los actores en las instancias de diálogo permita una efectiva suma de los aportes y papeles de cada uno y una adecuada síntesis de los respectivos conocimientos y experiencias.

Mención especial amerita el compromiso que deberá haber por parte del sector privado de la región en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo. La experiencia de muchos países más industrializados como Alemania y la República de Corea y de regiones como el País Vasco demuestran que las empresas privadas, especialmente las de gran tamaño, están llamadas a jugar un rol central en la transformación productiva de sus economías. En particular, pueden desempeñar una función muy relevante para dinamizar cadenas productivas y clústeres, acelerando el proceso de transferencia de tecnología y conocimientos, generando oportunidades de comercialización para empresas de menor tamaño, o simplemente aventurándose en nuevos sectores y actividades económicas. Las organizaciones empresariales y las mismas empresas pueden contribuir activamente en el diseño, puesta en marcha y gestión de las políticas de desarrollo productivo, especialmente en la colaboración

con los gobiernos nacionales para la implementación de programas de desarrollo productivo o la creación de bienes colectivos. Esto permite incrementar los recursos disponibles y dar continuidad a los esfuerzos de desarrollo productivo, generando políticas y programas más pertinentes y eficaces. Para lograr esta colaboración, se pueden realizar esfuerzos en el diálogo con el sector privado sobre el importante rol que está llamado a jugar en el marco de esta nueva generación de políticas, así como en el convencimiento del sector público respecto a la conveniencia de propiciar un trabajo colaborativo con el sector privado.

## 5. Fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones encargadas de las políticas de desarrollo productivo

Las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones encargadas de las políticas de desarrollo productivo son fundamentales para el diseño, administración, monitoreo y evaluación estas políticas. A esto se suma la urgente necesidad de potenciar las capacidades de los gobiernos subnacionales (especialmente de aquellos territorios con mayor rezago) para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo, facilitando la participación de estos en las instancias de coordinación multinivel, su capacidad de diálogo con las entidades nacionales de las políticas de desarrollo productivo y su contribución al desarrollo de acciones colectivas con gobiernos subnacionales en este ámbito. Para ello, los vínculos con el sistema de educación superior y de formación son fundamentales, en tanto permiten que los funcionarios públicos y demás actores adquieran continuamente mayores capacidades de planificación y ejecución de políticas, programas y proyectos. También es clave establecer espacios de diálogo a nivel regional que permitan el intercambio de mejores prácticas en el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo, como por ejemplo la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe y otras iniciativas de articulación productiva territorial y la naciente red de gobiernos subnacionales para el desarrollo productivo, que viene liderando la CEPAL.

## 6. Garantizar la continuidad de las políticas de desarrollo productivo

El fortalecimiento de las políticas de desarrollo productivo requerirá de esfuerzos de mediano y largo plazo. Por ello, será fundamental el mantenimiento de estas políticas y agendas estratégicas en el tiempo, buscando siempre “construir sobre lo construido”. Una forma de lograr esto es precisamente fortaleciendo la institucionalidad y los acuerdos de colaboración. Una institucionalidad fuerte y de excelencia en los temas de políticas de desarrollo productivo es una de las mejores maneras de garantizar la legitimación de las prioridades, metas y estrategias, buscando estimular la participación e incluso, en algunos casos, el coliderazgo de los actores privados, del sector privado y de la sociedad civil en la gestión de las políticas y programas de desarrollo productivo. Es decir, es importante buscar la creación y consolidación de organismos públicos con alta capacidad de gestión y mayor grado de autonomía de las respectivas entidades rectoras de las políticas, de modo de reforzar la continuidad de los planes de trabajo que se pongan en marcha para implementar las políticas de desarrollo productivo. Al mismo tiempo, es fundamental la apropiación de estas políticas por parte de los actores no gubernamentales, de manera que exijan la continuidad y fortalecimiento de estas, independiente de los cambios que se den en las administraciones.

## 7. Profundizar la territorialización de las políticas de desarrollo productivo

Es necesario repensar el rol de las instituciones nacionales encargadas de las políticas de desarrollo productivo, reducir sus responsabilidades de ejecución de programas de alcance local y regional y fortalecer su capacidad estratégica que incluye la puesta en marcha de grandes apuestas de alcance nacional y de largo plazo, el establecimiento de fondos concursables que incentiven la articulación de esfuerzos a nivel subnacional, la promoción de programas conjuntos entre gobiernos intermedios, la sistematización y difusión de buenas prácticas, la innovación en los esfuerzos de políticas de desarrollo productivo y la labor de apoyo a los gobiernos intermedios en esa materia, especialmente en regiones periféricas. Adoptar el mecanismo de convenios de colaboración multinivel con transferencias de recursos condicionadas a fines específicos relacionados con las políticas de desarrollo productivo parece ser una buena práctica en numerosos países de la región. En algunos países puede ser clave revisar el marco jurídico vigente para precisar y profundizar las atribuciones de los gobiernos intermedios y locales en materia de políticas de desarrollo productivo, implementar esfuerzos para la descentralización de las competencias y recursos actualmente concentrados en las entidades nacionales hacia los actores subnacionales, con un buen equilibrio entre ambos ámbitos, fortaleciendo además la institucionalidad y las capacidades de los gobiernos subnacionales (intermedios y locales) para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo, además de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y aseguramiento de la probidad en el uso de los recursos.

## 8. Crear y fortalecer iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva

Las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva son formas colaborativas efectivas, que han tenido un éxito amplio en el ámbito internacional, mediante las cuales se puedan organizar los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo. El establecimiento de programas a nivel nacional y subnacional que apoyen el surgimiento y fortalecimiento de este tipo de iniciativas —como iniciativas clúster, redes empresariales, iniciativas de cadenas productivas o redes de proveeduría— apunta a proporcionar apoyo técnico a estas iniciativas, cofinanciamiento de gerentes de clúster, cofinanciamiento de proyectos mancomunados y acciones relacionadas a las agendas estratégicas, incluido el financiamiento de bienes públicos específicos. Es conveniente, además, que estos programas e iniciativas sean utilizados para materializar las estrategias nacionales y subnacionales de desarrollo productivo, con énfasis en sectores específicos capaces de dinamizar las economías en las regiones y territorios.

## 9. Adoptar el enfoque de gobernanza experimentalista en la gestión de las políticas de desarrollo productivo

La nueva generación de políticas de desarrollo productivo que promueva la CEPAL está basada en un enfoque experimentalista de la gestión, que es esencial para la gestión en ambientes poliárquicos, de incertidumbre y con realidades tecnológicas, competitivas y de mercado en rápido cambio. El enfoque experimentalista, tal como se describió arriba, facilita la adaptación de los planes, los programas, los arreglos institucionales y las mismas políticas a la constante evolución del contexto económico, competitivo, e institucional en el cual estas se desarrollan. De allí la importancia de este enfoque en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo, en contraste con los enfoques más tradicionales para gestionar las políticas públicas.

## 10. Fortalecer las capacidades de evaluación

En general, es importante que los países de la región y sus territorios fortalezcan sus capacidades de evaluar y monitorear las políticas de desarrollo productivo con el objetivo de mejorar dichas intervenciones, y no como un proceso sancionatorio o burocrático. Se deberán crear o reforzar mandatos claros para evaluar la política (y no solo los instrumentos de forma aislada), promover el uso de metodologías eficientes en función de los costos, generar estrategias explícitas para usar los resultados en el diseño y rediseño de los programas, romper con la percepción de las evaluaciones sin sanciones a la función pública, promover redes de intercambio entre organismos de evaluación y monitoreo de políticas de desarrollo productivo en la región, entre otras orientaciones.

## 11. Adoptar una aproximación de internacionalización de los mercados en las políticas de desarrollo productivo

Como parte del enfoque de internacionalización mencionado, es clave dar a los esfuerzos de las políticas de desarrollo productivo una aproximación de internacionalización de los mercados, por la importancia de desarrollar la competitividad internacional para exportar y porque en economías cada vez más abiertas a la competencia internacional la internacionalización es una forma en que las empresas nacionales pueden competir con estándares cada vez más internacionales en los mercados internos. Por una parte, los países que han logrado crecimientos extraordinarios en las últimas décadas han sido aquellos que han insertado su producción en los mercados internacionales, a partir de exportaciones que crecieron más que el PIB y de la diversificación de las exportaciones hacia bienes más complejos. Por otra parte, la mayor interdependencia económica y los estándares internacionales en multitud de cadenas de valor hacen que la internacionalización sea también importante para la competitividad de las empresas en los mercados nacionales y en los mercados regionales bajo el enfoque de regionalismo abierto. Esta internacionalización de la producción, sin embargo, no se podría esperar simplemente de la realización de esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, como una especie de efecto de derrame. Para cumplir con ese objetivo, es preciso trabajar en agendas explícitas de desarrollo productivo para la internacionalización con esta doble visión del concepto, es decir, con políticas que busquen posicionar los productos nacionales en mercados internacionales y que, al mismo tiempo, sean capaces de incrementar su participación en los mercados internos gracias a la adopción de los mejores estándares de producción global.

Cabe anotar que apuntar a la internacionalización, además de a las economías de escala, permite considerar la disciplina exportadora como indicador de la mejora de la productividad que se derive de los esfuerzos de políticas de desarrollo productivo, y utilizar la internacionalización como criterio para aplicar la condicionalidad con relación al otorgamiento de apoyo bajo estas políticas.

## 12. Enmarcar los esfuerzos de atracción de inversión extranjera directa en las políticas de desarrollo productivo

En línea con lo que se propone en el informe *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2024* de la CEPAL, es fundamental enmarcar los esfuerzos de atracción de inversión extranjera directa como un subconjunto de las políticas de

desarrollo productivo de los países de la región y de sus territorios. En esa línea, será clave que las prioridades productivas que se definan en estas políticas sirvan de base para la atracción de inversión extranjera directa, no solo para ofrecer a los inversionistas extranjeros facilidades para resolver cuellos de botella y hacer expansiones de sus inversiones iniciales por medio de las agendas de desarrollo productivo que puedan desplegarse, sino también para potenciar el desarrollo de proveedores locales, los encadenamientos productivos, la capacitación de los recursos humanos, la infraestructura específica y la mejora regulatoria, para todo lo cual las iniciativas clúster, por ejemplo, pueden ser una poderosa herramienta.

### 13. Crear vínculos de colaboración entre países para potenciar las políticas de desarrollo productivo mediante el desarrollo de estrategias y agendas comunes

Si bien buena parte de los esfuerzos de las políticas de desarrollo productivo dependerá de lo que los propios países y sus regiones y territorios realicen en la materia, no se debe descartar la posibilidad de desarrollar esfuerzos entre países y territorios diversos de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, los países de la región podrían potenciar sus políticas de desarrollo productivo mediante el desarrollo de agendas compartidas en temas de interés común, como pueden ser la explotación y el procesamiento sostenible de recursos naturales o el fortalecimiento de determinadas cadenas de valor que puedan aprovechar la escala que permitiría el mercado regional. Para ello, puede ser provechoso, por ejemplo, impulsar la colaboración entre iniciativas clúster que operen en diferentes países y que se desempeñen en sectores similares o complementarios.

### 14. Aprovechar las oportunidades que se deriven de las políticas de desarrollo productivo impulsadas por países fuera de la región

Con el regreso de las políticas de desarrollo productivo a nivel mundial, es importante que la colaboración que pueda haber en materia comercial y de inversión entre América Latina y el Caribe y el resto del mundo se complemente con colaboración en materia de políticas de desarrollo productivo. Es así como, por ejemplo, se deben explorar maneras de lograr que al menos parte de los beneficios de relocalización que los países más desarrollados están otorgando a las empresas que retornen a sus territorios o a nuevas inversiones en los sectores objeto de incentivos, puedan concederse también a las inversiones que las empresas de esos países hagan en América Latina y el Caribe. Además, se debe buscar desarrollar esfuerzos de cooperación con estos países para el fortalecimiento de las capacidades productivas de los países de la región, como en el caso de la iniciativa de los Estados Unidos para la producción de semiconductores en el hemisferio occidental (Western Hemisphere Semiconductor Initiative), a través de la cual se busca mejorar las capacidades de ensamblaje, prueba y empaquetado de semiconductores en países socios clave, comenzando con México, Panamá y Costa Rica.

## CAPÍTULO

# La trampa del bajo crecimiento en América Latina y el Caribe: el papel de la productividad

---

### Introducción

- A. Productividad del trabajo: una comparación del desempeño de la región con algunos países de referencia
- B. El crecimiento y la productividad multifactorial: la debilidad del progreso técnico
- C. El panorama de la heterogeneidad productiva regional y algunos de sus determinantes
- D. Las características de la fuerza de trabajo como determinante de la productividad y el papel de la educación
- E. La relevancia de la complejidad e intensidad tecnológica
- F. Comentarios finales

### Bibliografía

Anexo I.A1

Anexo I.A2



## Introducción

Como región, América Latina y el Caribe enfrenta diversas barreras para avanzar hacia un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, que se expresan en tres trampas o síndromes principales que se refuerzan entre sí: i) una trampa de bajo crecimiento y productividad (en la que se centra el presente capítulo); ii) una trampa de elevada desigualdad y baja movilidad social, y iii) una trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza (Salazar-Xirinachs, 2023).

La tasa de crecimiento económico de América Latina y el Caribe ha mostrado una clara tendencia declinante desde los años cincuenta. Mientras que la tasa de crecimiento promedio fue del 4,9%, el 5,7% y el 5,9% en las décadas de 1950, 1960 y 1970, respectivamente, la región tan solo creció al 2% en los años ochenta (período que incluyó la crisis de la deuda) y al 2,7% en los años noventa (período del auge de las reformas de mercado). Estas tasas de crecimiento no mejoraron en las primeras décadas del siglo XXI, y el crecimiento fue de tan solo el 3% en la década de 2000 (período que incluyó el auge de las exportaciones de materias primas, pero también los coletazos de la crisis financiera del Atlántico Norte de 2008 y 2009) y del 1,9% en la década de 2010 (fase de lenta recuperación antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)).

En el período más reciente, y en un contexto mundial más complejo desde el punto de vista del comercio y las finanzas, el rezago de América Latina y el Caribe se ha hecho aún más evidente y la región terminó en 2023 una década aún más perdida que la década perdida. La tasa de crecimiento del producto entre 2014 y 2023 alcanzó tan solo el 0,9% de promedio anual, en comparación con el 2,3% de la tristemente célebre década perdida de los años ochenta. Los efectos contraccionistas de la pandemia y la guerra en Ucrania, a los que se ha sumado la reciente crisis en Oriente Medio, y los impulsos inflacionarios asociados a estos choques (con su impacto sobre las tasas de interés en la mayoría de las economías del mundo), deterioraron aún más las perspectivas de crecimiento a nivel mundial. Incluso se ha hablado de una cascada de crisis cuyo punto de partida fue la crisis financiera de 2008, que tuvo efectos que aún se sienten con intensidad y que se han visto agravados por la creciente rivalidad geopolítica entre las principales potencias (Salazar-Xirinachs, 2023; Grynspar, 2023).

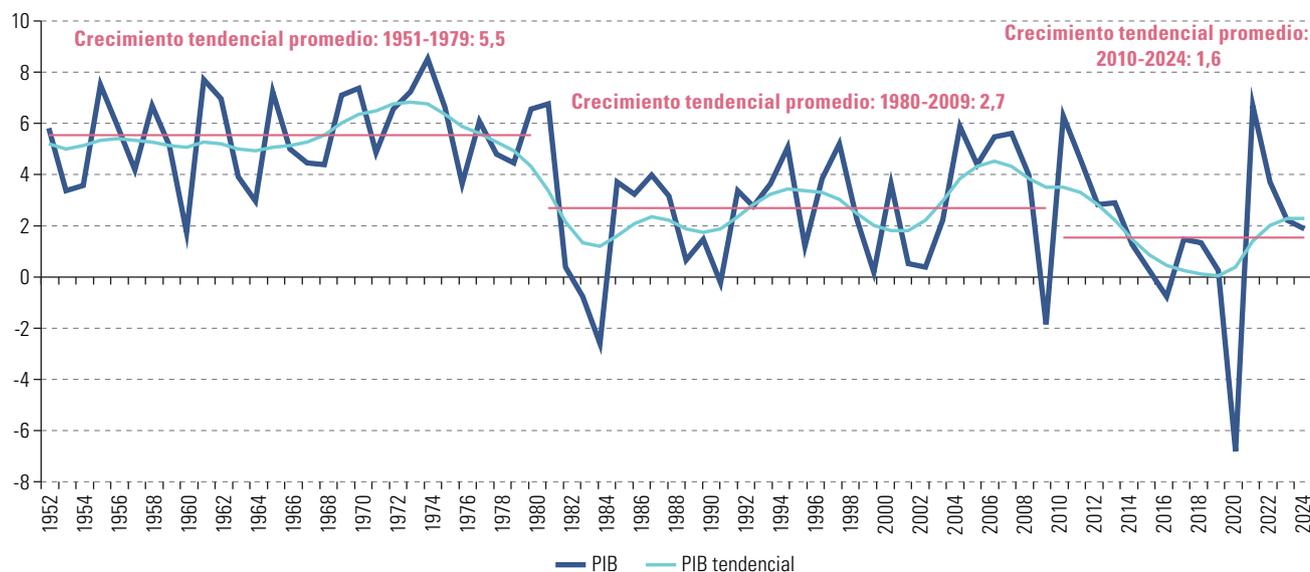
Más allá de la coyuntura, es importante tener claro que el problema que la región enfrenta en materia de crecimiento es estructural y a largo plazo. Como muestra el gráfico I.1, el crecimiento tendencial promedio en los 30 años de 1951 a 1979 fue del 5,5% por año, en los siguientes 30 años de 1980 a 2009 bajó al 2,7% por año (la mitad del período anterior) y en los 15 años de 2010 al presente volvió a bajar a solo el 1,6% por año. Claramente, la región se caracteriza por una reducida capacidad para crecer.

En cuanto a la volatilidad, el gráfico I.2 muestra que mientras que en el caso de los Estados Unidos el coeficiente de variación de la tasa de crecimiento en el período 1951-2023 se ubica en torno a 0,7, en el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe los valores superan la unidad.

Gráfico I.1

América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del PIB y del PIB tendencial, 1951-2024

(En porcentajes, en dólares constantes de 2018)

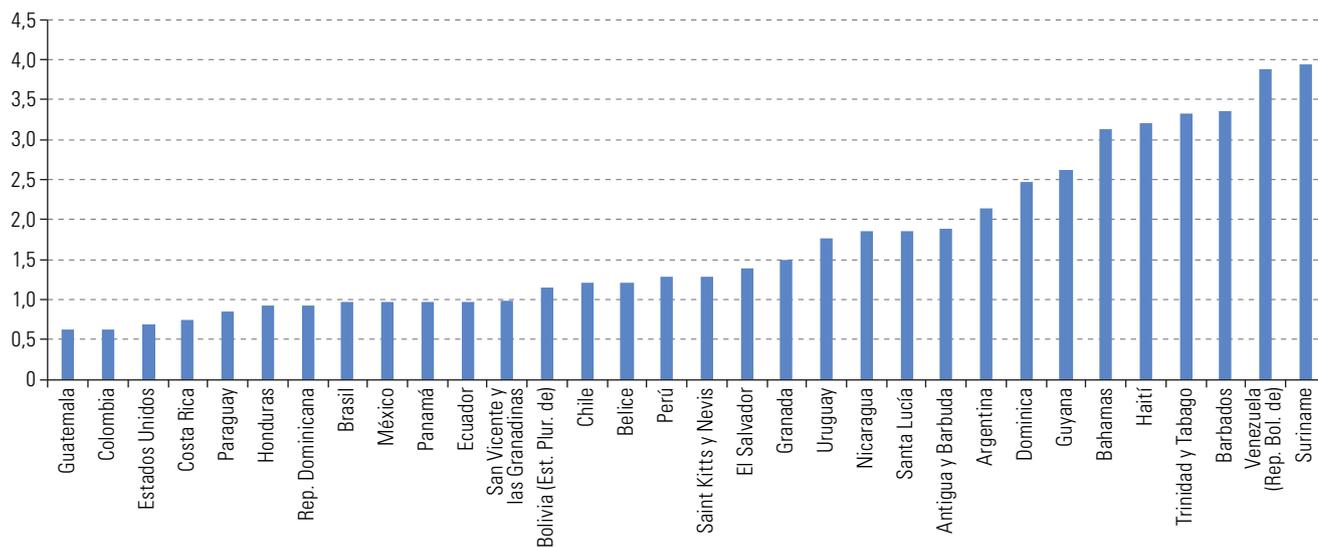


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Para calcular el PIB tendencial se utilizó el filtro de Hodrick-Prescott.

Gráfico I.2

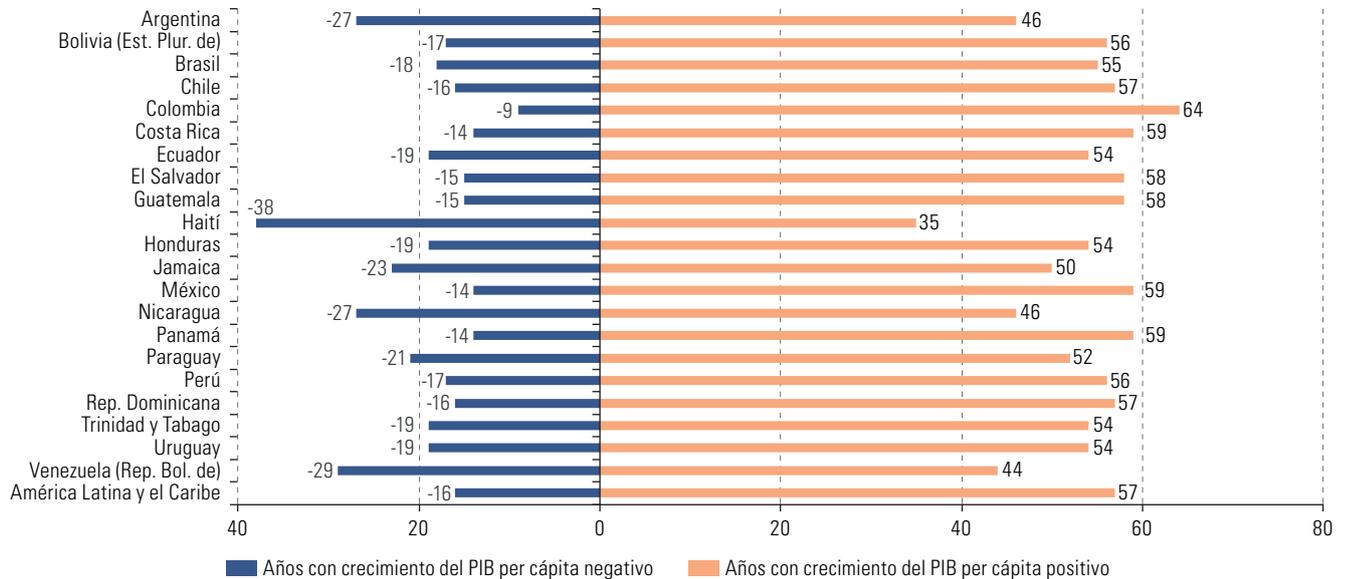
Países seleccionados: coeficiente de variación de la tasa de crecimiento, 1951-2023

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de The Conference Board, Total Economy Database [en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>.

Otra forma de medir la volatilidad se presenta en el gráfico I.3, que muestra que, en un elevado porcentaje de los 57 años considerados, el PIB per cápita de los países de la región ha sido negativo. Por ejemplo, este porcentaje oscila entre el 11% y el 15% en Colombia, Guatemala y Costa Rica, y es del 41% o más en la Argentina, Jamaica y Venezuela (República Bolivariana de). Evidentemente, no es posible alcanzar elevados niveles de ingreso per cápita si lo que se avanza en unos años se pierde en otros.

Gráfico I.3

América Latina y el Caribe (21 países): número de años con crecimiento del PIB per cápita negativo y positivo, 1951-2023



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, Nueva York, 2021.

Esta presencia y persistencia de una alta volatilidad, muy superior a la existente en países desarrollados, se manifiesta en frenos al crecimiento, a la reducción de la desigualdad, a la formalidad y a la creación de empleos de calidad. Parte de la volatilidad refleja las oscilaciones del financiamiento externo y de las condiciones de intercambio con el exterior, derivadas de los ciclos de precios de productos básicos, así como el patrón procíclico que ha marcado la política macroeconómica de los países latinoamericanos (Ocampo, 2015). Sin embargo, en varios países está arraigada en una concentración de las exportaciones en unos pocos productos, que todavía es muy alta, y en una falta de diversificación productiva.

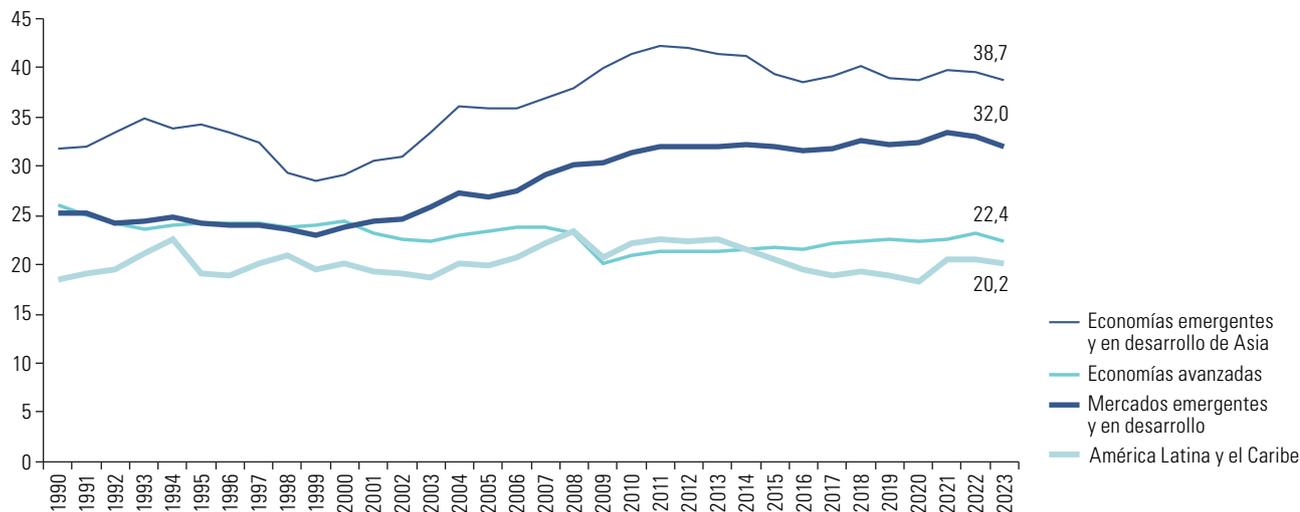
Por todo lo expuesto, es fundamental promover no solo un mayor crecimiento, más diversificado y menos volátil, sino también un nuevo tipo de crecimiento redireccionado hacia una mayor inclusividad social y sostenibilidad ambiental, es decir, un crecimiento basado en lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha denominado una “gran transformación productiva”.

Si bien son muchos los factores que coadyuvan a que la región experimente, de forma estructural, tasas de crecimiento bajas y volátiles, uno de los más relevantes tiene que ver con la brecha de inversión. Con tan solo un 20% del PIB, América Latina y el Caribe presenta uno de los niveles de inversión total más bajos de todas las regiones a nivel mundial, aunque con importantes divergencias entre los países que la integran (véase el gráfico I.4). Tras alcanzar el 23,3% en 2008, los niveles de inversión como porcentaje del PIB han sido relativamente bajos, en particular entre 2016 y 2020, cuando se situaron por debajo del 20% del PIB, y solo se recuperaron ligeramente entre 2021 y 2023. Invertir más y mejor en sectores estratégicos es fundamental para que la región logre mejorar las tasas de crecimiento, impulsar la transformación productiva y forjar un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible (CEPAL, 2022). Dado el nivel de desarrollo relativo de la región, y los retos estructurales que aún enfrenta, sería necesario que tuviera niveles de inversión bastante más elevados, en torno al 30%, o incluso superiores, como los que experimentan las economías emergentes y en desarrollo de Asia, que alcanzan valores del 38%, u otros países de mercados emergentes y en desarrollo, que presentan niveles de inversión de alrededor del 32% del PIB.

Gráfico I.4

Regiones seleccionadas: participación de las inversiones en el PIB, 1990-2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial.

Nota: Los datos de 2023 son proyecciones.

Aunque la baja inversión en capital fijo es uno de los factores determinantes del pobre y fluctuante desempeño del crecimiento económico de la región, otro de los factores fundamentales es el nivel, trágicamente bajo, del desempeño de la productividad. En un mundo caracterizado por revoluciones tecnológicas aceleradas, más que la inversión en capital físico y tangible, lo que determina las perspectivas de crecimiento de un país es el capital intangible, la capacidad para adoptar nuevas tecnologías en los procesos productivos y para innovar (Susskind, 2024). En otras palabras, la productividad es la variable central para entender el comportamiento de las economías a largo plazo y su capacidad de crecer (Ros, 2014). Por eso, Paul Krugman insistía en que “la productividad no lo es todo, pero a largo plazo lo es casi todo” (Krugman, 1998).

La productividad se mide generalmente en términos de valor agregado por unidad de trabajo (por ejemplo, por personas empleadas o por horas trabajadas), por unidad de capital o en términos multifactoriales (productividad total de los factores). Las mejoras de la productividad, por su parte, pueden provenir de diversas fuentes. Pueden originarse por eventos fortuitos o exógenos, como el descubrimiento de un yacimiento que tiene efectos importantes sobre la disponibilidad de insumos energéticos, o por cambios en los precios de insumos básicos o en las variables climáticas, como puede ocurrir a nivel del sector agrícola debido a un clima favorable para la producción y cosecha de un determinado grano. Pero no es ese el tipo de incremento de la productividad que está detrás de los procesos de crecimiento y creación de riqueza sostenidos. Los incrementos de productividad que importan para el desarrollo son los que se originan en la aplicación de nuevas tecnologías en los procesos productivos, y en procesos de cambio estructural en los que se desarrollan nuevos sectores que tienen mayor productividad que los existentes y absorben proporciones crecientes de fuerza laboral con salarios e ingresos más altos.

Más precisamente, se destacan dos fuentes de cambios en la productividad: i) el aumento de la eficiencia con que se usan los factores productivos con una estructura productiva dada (aumentos de la productividad dentro de los sectores o de las empresas) y ii) la transformación de dicha estructura, a medida que en ella ganan peso sectores, empresas o actividades con una productividad mayor, o que hay una reasignación de factores hacia empresas, sectores o actividades de mayor productividad (efecto de

cambio estructural o entre sectores) (véanse CEPAL (2007); McMillan y Rodrik (2011); Andrews, Criscuolo y Gal (2015); McMillan, Rodrik y Sepúlveda (2016), y Cusolito y Maloney (2018)). Las fuerzas subyacentes de estas mejoras en el desempeño de la productividad son la innovación y el desarrollo científico y tecnológico, el fortalecimiento de las capacidades productivas de las personas (talento humano) y las empresas, y las mejoras en las instituciones y la gobernanza, tanto a nivel local, como nacional y regional.

Fortalecer las capacidades supone propiciar procesos de aprendizaje productivo mediante la introducción de innovaciones y su difusión al conjunto de los actores y procesos productivos. La innovación y la difusión (tanto tecnológicas como de gestión) son las que pautan, en última instancia, la dinámica de la productividad y el empleo, así como su sostenibilidad a largo plazo. Más aún, es necesaria una mirada sistémica: no es suficiente lograr aumentos de productividad en un enclave productivo si la mayoría de los trabajadores permanece en actividades de muy baja productividad. Si los aumentos de productividad en algunos sectores simplemente desplazan trabajadores hacia la informalidad o el desempleo abierto, la productividad agregada continuará deprimida y con poco dinamismo, y la estructura productiva se caracterizará por un pronunciado dualismo, con unos pocos sectores de alta productividad que aportan una parte menor del empleo y vastos sectores que aportan la mayor parte del empleo, pero de baja productividad.

Los análisis del aporte de la productividad al crecimiento en América Latina y el Caribe muestran que el crecimiento del PIB per cápita de la región en el período 1962-2017 es atribuible, en su totalidad, a la acumulación de factores (capital y trabajo), y solo por períodos cortos puede atribuirse a aumentos de productividad<sup>1</sup>. Palma (2022) concluye que América Latina y el Caribe es la región con peor desempeño de la productividad de todas las regiones del mundo en el período 1980-2019.

De hecho, como se indica en este capítulo, en el caso de los países latinoamericanos, la contribución de la productividad total de los factores ha sido negativa durante varios períodos, esto es, ha habido una pérdida de eficiencia, lo que no solo significa que el crecimiento ha descansado principalmente en la acumulación de factores de producción sino también, y más importante aún, que este bajo crecimiento de la productividad constituye el factor principal que explica la baja capacidad de crecer de la región.

A la luz de todo lo mencionado, el presente capítulo tiene como objetivo brindar información sobre la dinámica de la productividad de América Latina y el Caribe y sugerir algunas explicaciones sobre qué hay detrás de su pobre desempeño, de manera que sirva de base para las propuestas que se plantearán en los siguientes capítulos sobre qué hacer y cómo actuar —en particular en materia de políticas de desarrollo productivo— para promover el crecimiento de la productividad de la región. Para ello, el capítulo se estructura en siete secciones. A continuación de esta sección introductoria, en la sección A se muestra la evolución de la productividad del trabajo en la región y en la sección B se analiza la productividad total de los factores y su contribución a la expansión del PIB. En la sección C se hace un análisis más desagregado de la productividad a través de diferentes prismas, y en la sección D se aborda el tema del talento humano como determinante de la productividad y el papel de la educación. En la sección E se analizan algunos indicadores que dan cuenta de la complejidad económica, elemento determinante del magro comportamiento productivo de la región, y en la sección F se plantean algunos comentarios finales.

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Fernández-Arias y Fernández-Arias (2021). Los autores encuentran que de 1962 a 2017, en promedio para la región, el crecimiento de la productividad tuvo una contribución negativa al crecimiento del PIB per cápita (con la excepción de seis países). Desde 1990, cuatro países han visto un crecimiento de la productividad positivo y mejorado: Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay. Aun en estos países, no obstante, la acumulación de factores domina el crecimiento de la productividad. En el Brasil y México, desde 1990, la contribución del crecimiento de la productividad al crecimiento per cápita ha sido negativa.

## A. Productividad del trabajo: una comparación del desempeño de la región con algunos países de referencia

Dada la complejidad de los procesos productivos y la serie de elementos que en ellos influyen, medir la productividad no es algo sencillo y medirla de una sola forma no permitiría comprender a cabalidad todos los factores que inciden en ella. Esta mirada amplia es fundamental para entender los determinantes más relevantes de la productividad, pero también para definir e implementar los instrumentos y políticas de desarrollo productivo de los que trata este documento.

En lo relativo a las formas de medición, la productividad del trabajo tiene grandes ventajas como indicador de la productividad (Benavente, 2011; Fedi y El Hadj, 2024). Por una parte, permite una estimación y lectura directas. El numerador es el valor agregado de la producción y el denominador lo conforman el número de trabajadores o las horas trabajadas, y ambas variables se obtienen directamente de las cuentas nacionales en el caso de la productividad agregada, o de censos y encuestas cuando se analiza la productividad laboral de un sector, actividad o empresa. Por otra parte, es un indicador clave de competitividad, especialmente de la competitividad precio, que depende de diferencias en el costo unitario del trabajo, dado el tipo de cambio nominal y el aumento del precio de las empresas. Otro de los beneficios que ofrece este indicador es que puede estimarse tanto a nivel de empresa como a niveles agregados meso- y macroeconómicos. La desventaja es que no ofrece la posibilidad de distinguir las causas que explican su aumento, como el progreso técnico (también conocido como productividad total de los factores) o la intensificación del uso del capital en el proceso productivo.

También es importante observar la diferencia entre la productividad laboral de un país y la de aquellos que se encuentran en la frontera tecnológica, lo que también se conoce como brecha de productividad. La capacidad de un país de mantener su presencia en los mercados más dinámicos depende en gran medida de su capacidad de evitar que esa brecha aumente en el tiempo. Si bien un país puede compensar la brecha de productividad con costos menores de la mano de obra o acceso a los recursos naturales, esas mejoras de competitividad serán temporales y a largo plazo su competitividad se verá comprometida si no logra ganancias auténticas de competitividad, sin poder evitar el aumento de la brecha. Observar atentamente la brecha de productividad es un indicador importante de la capacidad de un país de aprovechar las oportunidades de aprendizaje y cambio técnico que provienen de un conjunto de conocimientos de frontera. La comparación puede hacerse con los países más avanzados o con países que fueron capaces de reducir la brecha rápidamente en el tiempo.

En este apartado se presentan estimaciones de indicadores de productividad laboral para los países de América Latina y el Caribe, analizando su evolución en el tiempo y su heterogeneidad sectorial. Por otra parte, se incluye una comparación con países de referencia internacional, con especial énfasis en el comportamiento de las brechas de productividad.

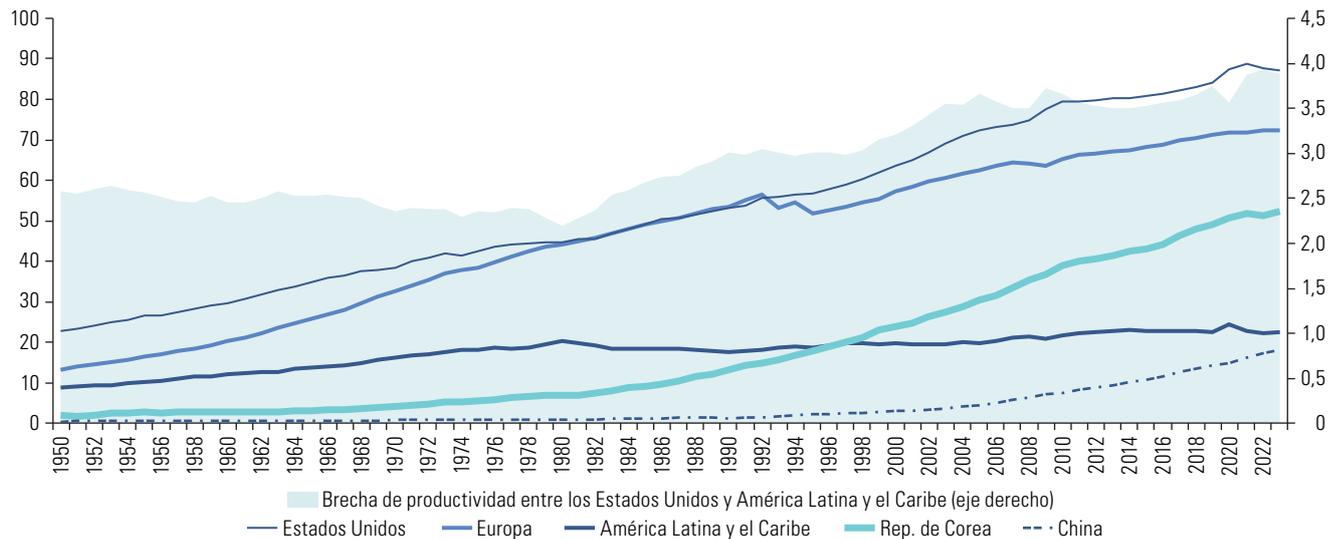
Un primer análisis general, con base en esta información, muestra realidades muy heterogéneas a nivel internacional (véase el gráfico I.5). En primer lugar, se identifican una serie de países con altos niveles de productividad laboral, como es el caso de los Estados Unidos y los países europeos, que han mostrado una dinámica muy positiva a lo largo de los años. Estas regiones, además de ser las de más altos niveles de productividad, se caracterizan por haber aumentado esos niveles de manera constante en las últimas décadas. En segundo término, se destacan los países que en los años

cincuenta mostraban muy bajos niveles de productividad laboral, incluso bastante más bajos que los de los países de América Latina y el Caribe, pero que han crecido notoriamente y han logrado reducir su brecha de productividad, como es el caso de la República de Corea.

### Gráfico I.5

Países y regiones seleccionadas: producción por hora trabajada y brecha de productividad frente a los Estados Unidos, 1950-2023

(PIB en dólares internacionales constantes de 2017 en paridad del poder adquisitivo (PPA))



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de The Conference Board, Total Economy Database [en línea] <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>.

América Latina y el Caribe, por su parte, muestra una dinámica estancada de la productividad, lo que la ha llevado a empeorar su situación relativa con respecto a la de los países más avanzados y emergentes. Un ejemplo de ello es que la productividad de los Estados Unidos era cuatro veces mayor que la de la región en 2023, lo que implica que esta relación casi se duplicó entre 1950 y ese año.

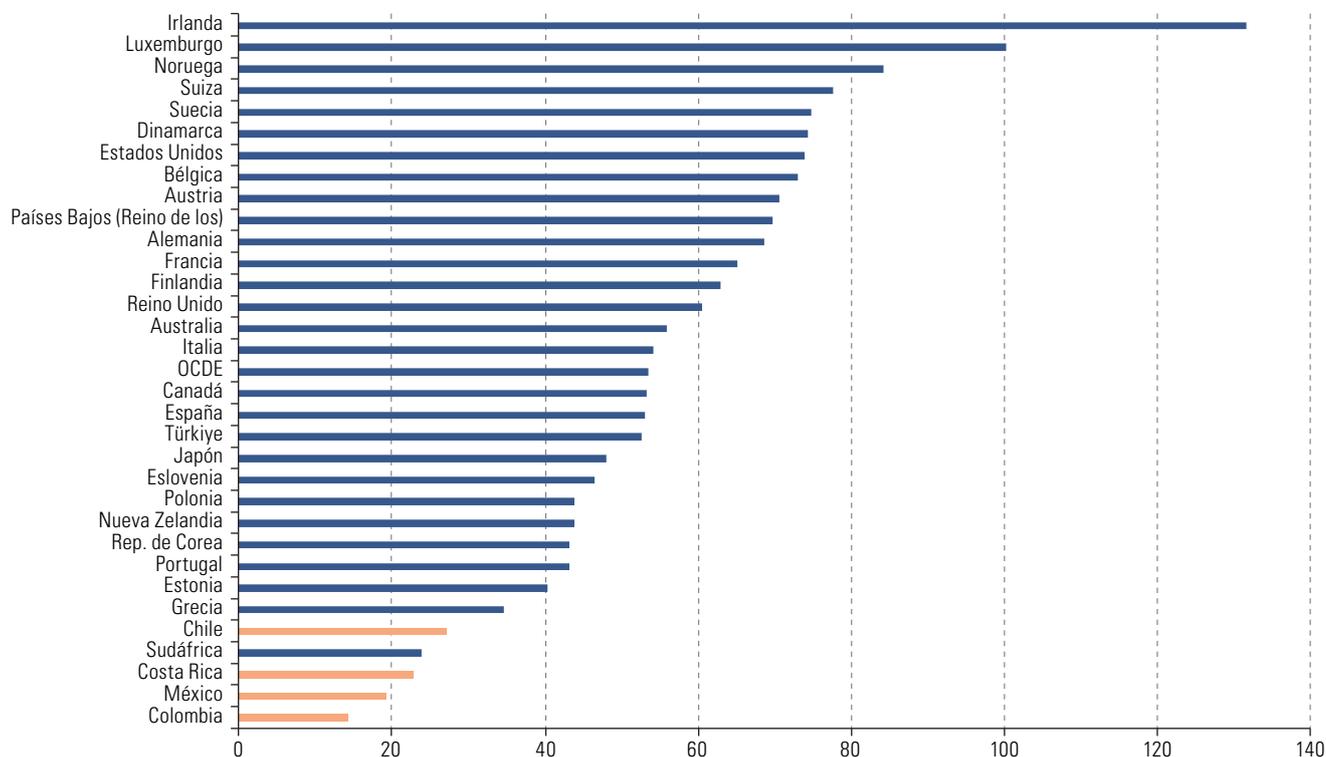
Esta brecha de productividad entre los países de América Latina y el Caribe y los países desarrollados varía según la fuente de información que se utilice. Un análisis realizado a partir de la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) confirma las grandes brechas existentes entre países en materia de PIB por hora trabajada. En particular, se encuentra que la productividad laboral promedio de los países de la región que se incluyen en esta base de datos (Chile, Costa Rica, México y Colombia) se ubica en el 41 % del promedio de los países de la OCDE y en el 30% de los niveles de productividad de los Estados Unidos (véase el gráfico I.6).

La evolución de la productividad laboral en América Latina y el Caribe presenta una heterogeneidad bastante alta que al parecer se ha acrecentado a lo largo de los años. Se destaca el aumento promedio del 40% en los países de ingresos altos de la región, en contraste con los resultados menos favorables en los países de ingresos medianos bajos (véase el gráfico I.7). En este sentido, la brecha de productividad en la región ha aumentado en las últimas dos décadas: mientras que en 2005 la productividad de los países de la región que podían considerarse de ingreso alto era de 25 dólares por hora trabajada y la de los de ingreso mediano bajo ascendía a 5 dólares por hora trabajada, en 2024 dicha productividad era de 34,4 dólares por hora trabajada y de 6,5 dólares por hora trabajada, respectivamente.

Gráfico I.6

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): PIB por hora trabajada, 2022

(En dólares internacionales constantes de 2018 en paridad del poder adquisitivo (PPA))

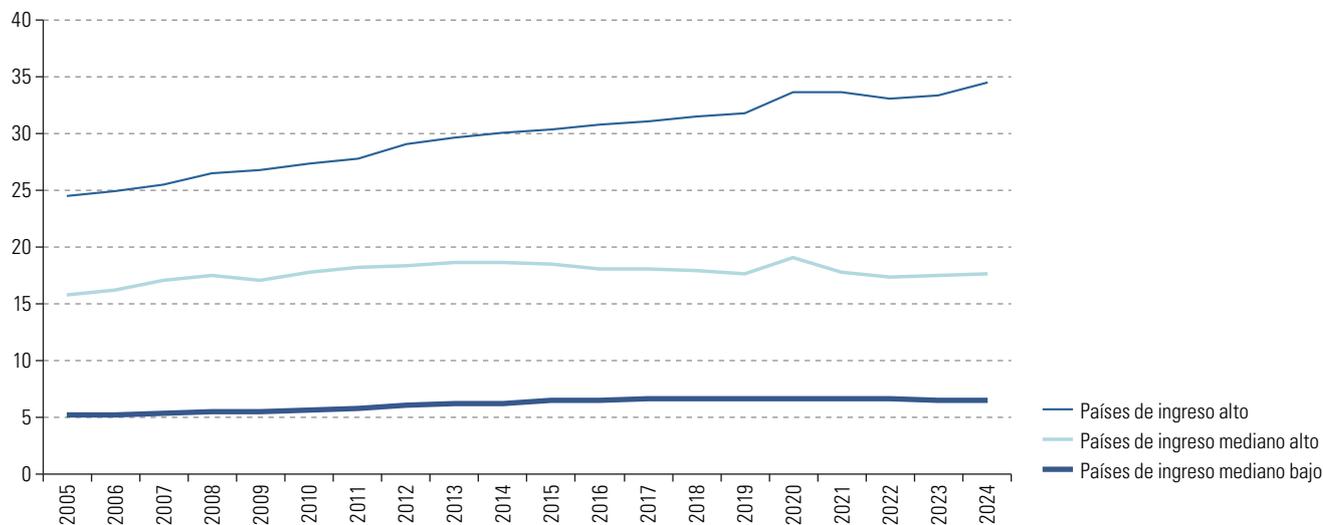


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfico I.7

América Latina y el Caribe (grupos de países seleccionados): producción por hora trabajada, 2005-2024

(En dólares, PIB en dólares internacionales constantes de 2017 en paridad del poder adquisitivo (PPA))

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/es/>.

**Nota:** Países de ingreso alto: Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Puerto Rico, Trinidad y Tabago, y Uruguay. Países de ingreso mediano alto: Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de). Países de ingreso mediano bajo: Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua.

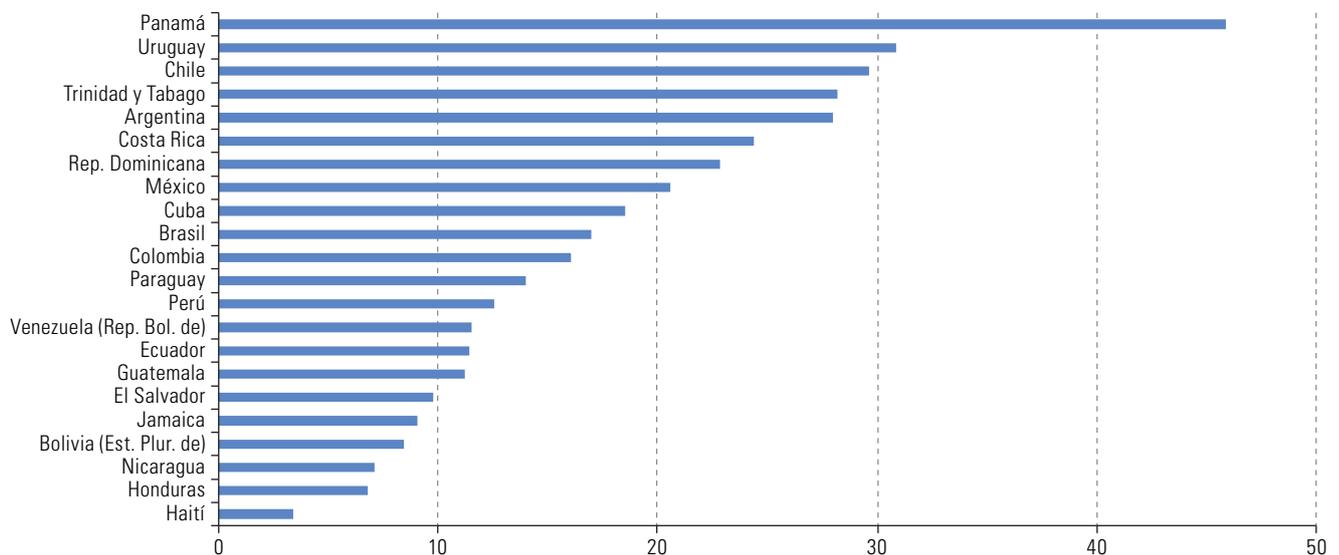
Por otra parte, esta heterogeneidad observada entre grupos de países se hace aún más evidente al considerar los países de forma individual. Panamá aumentó la productividad laboral un 151% entre 2005 y 2024, ya que esta se vio beneficiada por flujos muy fuertes de capital y un ciclo expansivo en la construcción. La República Bolivariana de Venezuela, por su parte, redujo su productividad un 52%, tras una serie de importantes contracciones del PIB. Entre los otros países que lograron un mejor desempeño se destacan Costa Rica, la República Dominicana y el Uruguay, con aumentos de más del 50% en la productividad laboral durante el período. Con mejoras más moderadas se encuentran el Paraguay (49%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (48%), Colombia (46%), Cuba (42%) y Chile (35%). Por último, por sus bajos niveles de crecimiento de la productividad del trabajo se destacan Jamaica (que decrece un 14%), Honduras (5%), el Ecuador (5%), México (11%), El Salvador (15%), la Argentina (15%), el Brasil (17%), Trinidad y Tabago (18%) y Guatemala (23%).

En términos absolutos, el país con mejor nivel de productividad en la región en 2024 es Panamá, con más de 45 dólares por hora trabajada, y el de peor desempeño es Haití, con 3,4 dólares por hora trabajada (véase el gráfico I.8).

### Gráfico I.8

América Latina y el Caribe (países seleccionados): PIB por hora trabajada, 2024

(En dólares)



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

**Nota:** Los datos de 2024 son estimaciones.

Por otra parte, parece confirmarse el carácter procíclico de los aumentos de la productividad, como se prevé en la ley de Kaldor-Verdoorn<sup>2</sup>, con un movimiento positivo de esta variable en los años del auge de los productos básicos (2004-2015) y una caída durante la pandemia de COVID-19<sup>3</sup>. En muchos casos, la productividad no logró recuperar las tasas de crecimiento que mostraba antes de la pandemia. Este

<sup>2</sup> La ley de Kaldor-Verdoorn supone una relación a largo plazo entre las tasas de crecimiento de la productividad laboral y la producción/demanda mediante la cual la causalidad va de esta última a la primera, o sea que la dinámica de la demanda impulsa la dinámica de la productividad.

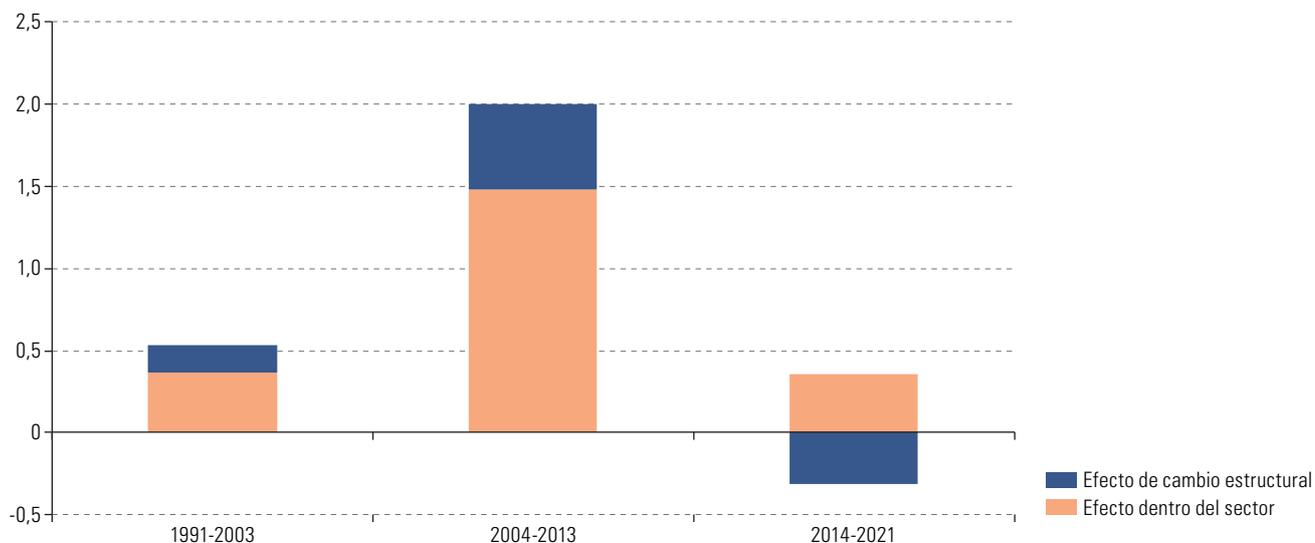
<sup>3</sup> Si bien, según algunos indicadores, podría parecer que la productividad de la región creció durante la pandemia, estos movimientos se debieron al cierre de un importante número de empresas, sobre todo de menor tamaño, o a la reducción del empleo, lo que no constituye una fuente auténtica de mejora de la productividad.

cambio de tendencia en la productividad puede reflejar los efectos sobre la inversión y el crecimiento del PIB de la cascada de crisis que se sucedieron desde la gran crisis financiera mundial de 2008, que incluye también la guerra en Ucrania y los aumentos de las tasas de interés y de la inflación a partir de 2020 (OCDE y otros, 2022).

En América Latina y el Caribe se han logrado mejoras intrasectoriales que han contribuido a impulsar la productividad laboral, pero no ha habido una reasignación efectiva de recursos entre sectores. El traslado de recursos hacia sectores más productivos, conocido como “efecto de cambio estructural”, suele generar un aumento del crecimiento económico más sostenible y sostenido. En la región, sin embargo, la contribución de este efecto a la productividad laboral ha sido relativamente pequeña, e incluso ha sido negativa en el período 2014-2021 (véase el gráfico I.9). El crecimiento de la productividad en América Latina y el Caribe se ha visto impulsado principalmente por mejoras en los sectores, como incrementos del capital físico o humano, avances tecnológicos y la eliminación de empresas con baja productividad para dar paso a otras más eficientes. Idealmente, sería beneficioso que las mejoras intrasectoriales y la reasignación positiva de recursos ocurrieran de forma simultánea. Solo de esa forma se podría promover un crecimiento de la productividad más permanente, menos fluctuante, con mayores niveles de encadenamientos productivos y más beneficios para toda la economía y la sociedad. De este modo, un cambio estructural virtuoso de recursos sigue siendo una oportunidad relevante en la región (OCDE y otros, 2023).

**Gráfico I.9**

América Latina y el Caribe: desglose del crecimiento de la productividad laboral, 1991-2021  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), “Dinámica de la productividad laboral en América Latina”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 27 (LC/TS.2022/213), Santiago, 2022.

**Nota:** Los datos se refieren a un promedio no ponderado de datos procedentes de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Para que el cambio estructural virtuoso sea posible, y como se verá más en profundidad en el capítulo II, más allá del mejoramiento de las condiciones fundamentales de la economía<sup>4</sup>, es preciso contar con un conjunto integral de políticas que propicie la transformación productiva fomentando el aumento de la productividad intrasectorial y la creación de espacios de oportunidad para el surgimiento de nuevos sectores de mayor productividad y el crecimiento. Además, se necesita fortalecer las instituciones

<sup>4</sup> Por mejoramiento de las condiciones fundamentales de la economía (*fundamentals*) se entiende el fortalecimiento de las condiciones en materia de educación, gobernanza y estabilidad macroeconómica (véase, por ejemplo, Rodrik y Stiglitz, 2024).

que moldean el entorno productivo de las empresas, sin importar el sector en el que operen. También es necesario alinear los incentivos y las señales de rentabilidad para que las inversiones se dirijan hacia actividades económicas que puedan aprovechar un mayor dinamismo tecnológico y de mercado, y que potencien la innovación (OCDE y otros, 2023). Estas políticas deben complementarse con otras acciones dirigidas a fortalecer las capacidades locales esenciales para la inversión, de modo que puedan tener un impacto positivo en el crecimiento económico y la productividad.

## B. El crecimiento y la productividad multifactorial: la debilidad del progreso técnico

Como ya se mencionó, otra medida de productividad ampliamente usada en la literatura es la productividad multifactorial o productividad total de los factores. En virtud de esta aproximación, se distinguen distintas fuentes de aumento del producto total, a saber, la acumulación de factores de producción (como capital y trabajo) en el tiempo y el aumento de la eficiencia en el uso de dichos factores, esta última también conocida como progreso técnico (definido de manera amplia como cambios en los procesos de producción y gestión) o productividad total de los factores<sup>5</sup> <sup>6</sup>. Con el objetivo de estimar la evolución de la productividad total de los factores para los países de América Latina y el Caribe, se utilizó la base de datos de Penn World Table (Feenstra, Inklaar y Timmer, 2015)<sup>7</sup>. Un análisis comparado de la dinámica de la productividad total de los factores en los países de la región con respecto a otros países de referencia da cuenta del rezago que ha sufrido la región en términos de productividad. Mientras que entre 1970 y 2019 los Estados Unidos y la República de Corea lograron aumentos sustantivos de la productividad, del 33% y el 107%, respectivamente, América Latina y el Caribe experimentó una caída del 21% (véase el gráfico I.10).

Por otra parte, el gráfico I.11 muestra la contribución al aumento del producto total entre 1970 y 2019 para los países de América Latina y el Caribe de las distintas fuentes de aumento del producto: capital, trabajo y productividad total de los factores. Se incluye a los Estados Unidos y a la República de Corea como países de referencia en un ejercicio comparativo. Se observa que en promedio para la región la contribución de la productividad total de los factores al aumento del producto total entre 1970 y 2019 fue negativa. Esta contribución negativa se verifica para todos los países de la región, con excepción del Ecuador y el Uruguay. En ambos, hay una muy pequeña contribución positiva de la productividad total de los factores, del 0,3% en el caso del Uruguay y aún menor en el caso del Ecuador. El aumento de la productividad total de los factores en el Uruguay fue cinco veces inferior a dicha contribución en la República de Corea y la mitad del aumento de esa productividad en los Estados Unidos.

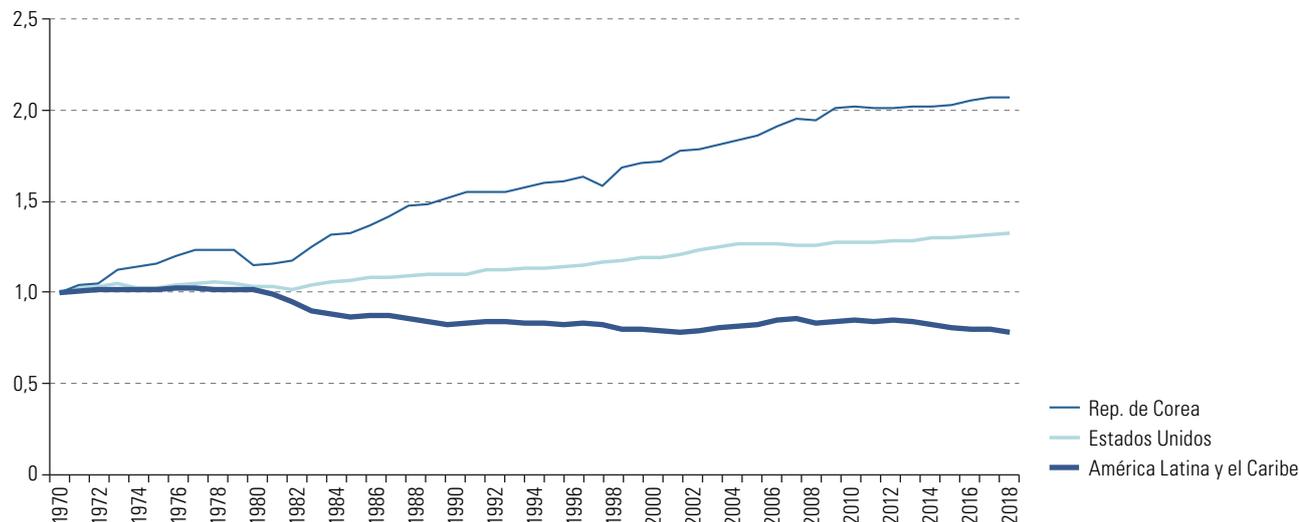
<sup>5</sup> El objetivo de construir un indicador de productividad multifactorial es distinguir los aumentos del producto que provienen de la simple acumulación de factores de producción (capital, trabajo y, en algunos casos, capital humano) de los que provienen del progreso técnico. El caso más sencillo es una función de producción Cobb-Douglas con progreso técnico neutral en el sentido de Hicks,  $Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$ . La tasa de crecimiento del producto será:  $\frac{\dot{Y}}{Y} = \frac{\dot{A}}{A} + \alpha \frac{\dot{K}}{K} + (1-\alpha) \frac{\dot{L}}{L}$ .

Donde  $\alpha$  es la elasticidad del producto con respecto al aumento del capital y  $(1-\alpha)$  es la elasticidad del producto con respecto al factor trabajo. Con precios constantes y suponiendo competencia perfecta en todos los mercados,  $\alpha$  corresponde a la participación de los lucros en el ingreso y  $1-\alpha$  corresponde a la participación del trabajo en el ingreso. Así, el crecimiento del PIB se divide en las contribuciones del aumento del capital, el aumento del trabajo y el aumento de la productividad multifactorial, que es dada por  $\frac{\dot{A}}{A}$ .

<sup>6</sup> Para muchos economistas, esta productividad está asociada con la famosa frase de Abramovitz (1956): "una medida de nuestra ignorancia". Ello, por cuanto la productividad era aquella diferencia resultante de un ejercicio de contabilidad entre las tasas de acumulación de capital físico, sumada al uso de mano de obra y la tasa de crecimiento económico de los países. Así, este residuo de Solow o la productividad total de los factores captura un sinnúmero de elementos que la teoría económica no ha terminado de comprender, y menos aún, de medir.

<sup>7</sup> Esta fuente de información, elaborada por la Universidad de Groninga y la Universidad de California en Davis, contiene datos del crecimiento del PIB y la variación y participación del capital y el trabajo en 183 países, para el período 1950-2019.

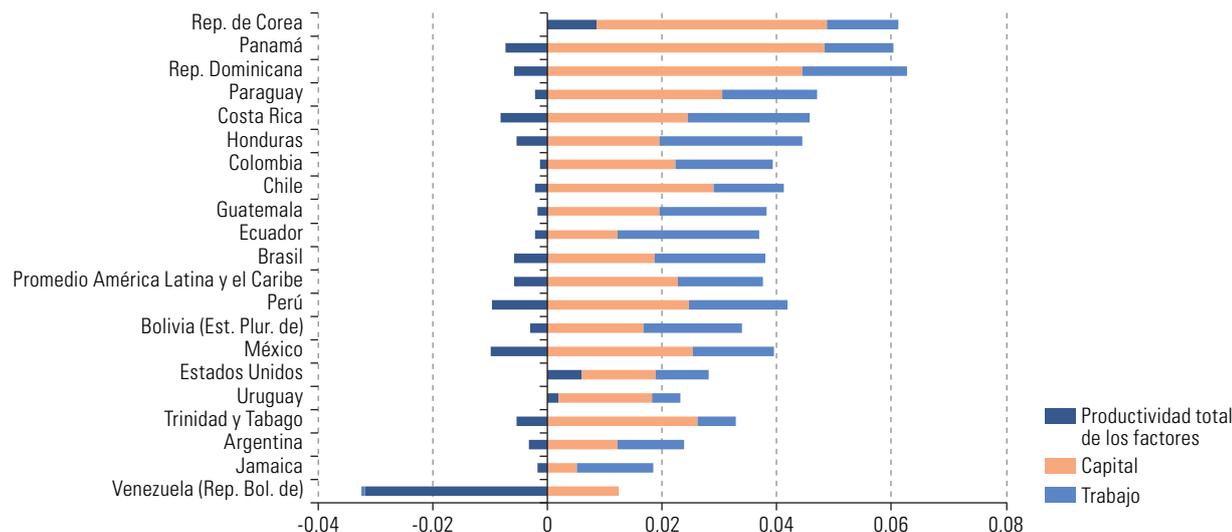
**Gráfico I.10**  
Dinámica de la productividad total de los factores, 1970-2018  
(Índice con base 1970=1)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groninga, Penn World Table (PWT) [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>.

**Nota:** El índice para América Latina y el Caribe se construye como un promedio simple de los países.

**Gráfico I.11**  
Países seleccionados: participación de la productividad total de los factores, el capital y el trabajo en el crecimiento del PIB, 1970-2023  
(En puntos porcentuales)

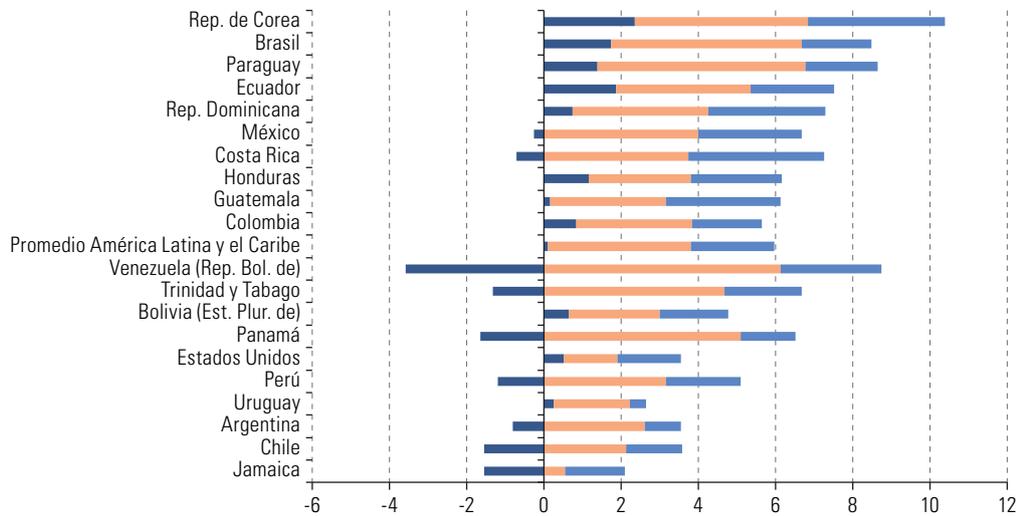
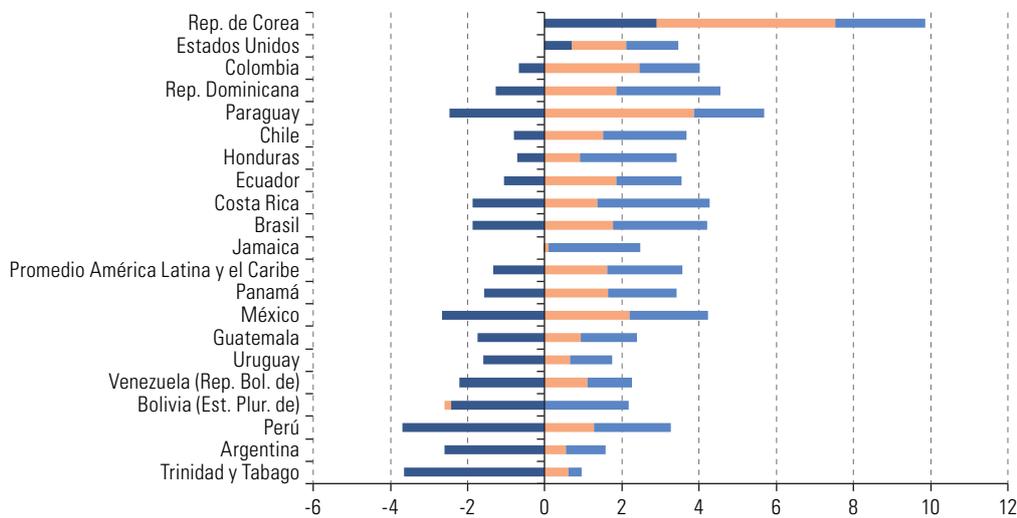
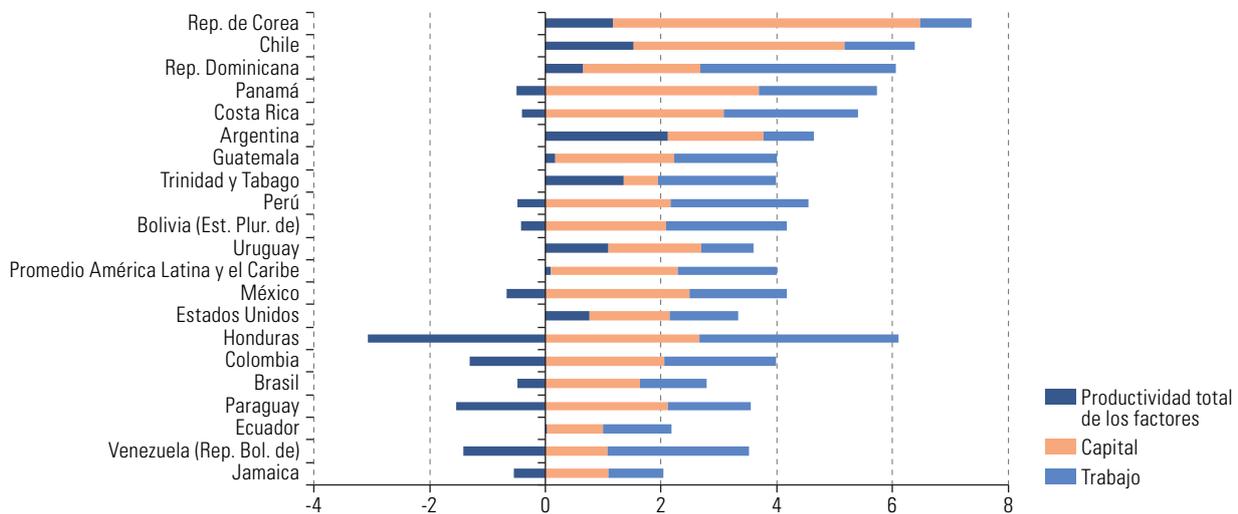


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groninga, Penn World Table (PWT) [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>; R. Feenstra, R. Inklaar y M. Timmer, "The next generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, vol. 105, N° 10, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, 2015.

En el gráfico I.12 se muestra la contribución de la acumulación de factores y de la productividad total de los factores en distintas décadas a partir de 1970. Se observan marcadas diferencias por país y por período. Mientras que en las décadas de 1970 (véase el gráfico I.12A), 1990 (véase el gráfico I.12C) y 2000 (véase el gráfico I.12D) se registra un resultado positivo, aunque muy pequeño, de la contribución del aumento de la productividad total de los factores al crecimiento de la región (siempre inferior al 1%), en las décadas de 1980 (véase el gráfico I.12B) y 2010 (véase el gráfico I.12E), la contribución fue negativa, aun sin considerar el impacto de la pandemia.

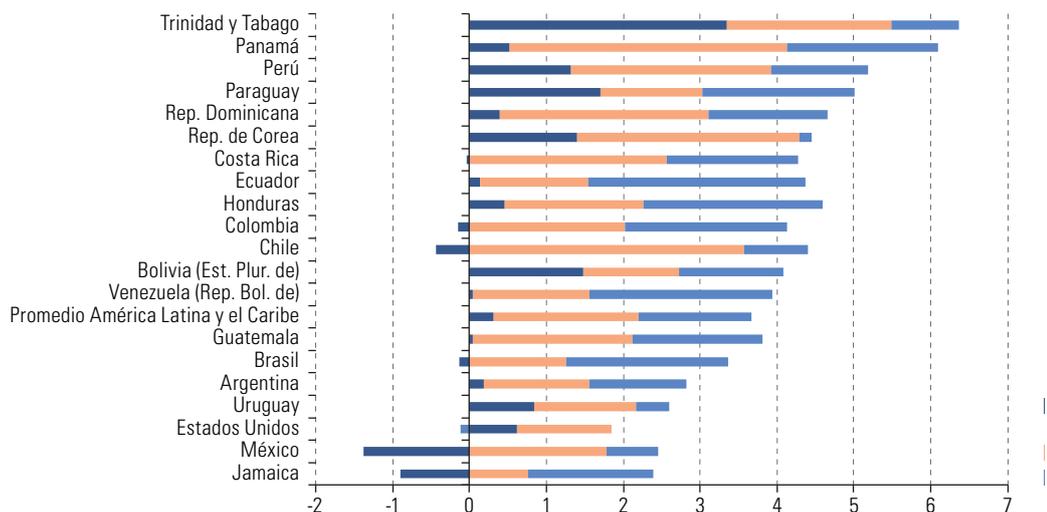
**Gráfico I.12**

Países seleccionados: participación de la productividad total de los factores, el capital y el trabajo en el crecimiento del PIB

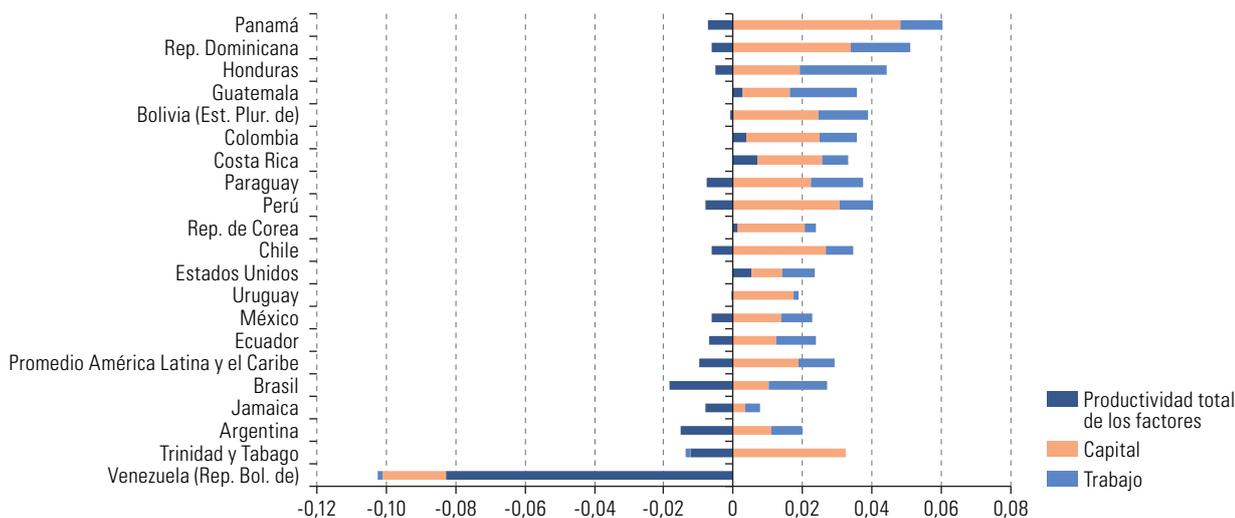
*(En puntos porcentuales)***A. Período 1970-1979****B. Período 1980-1989****C. Período 1990-1999**

■ Productividad total de los factores  
 ■ Capital  
 ■ Trabajo

## D. Período 2000-2009



## E. Período 2010-2023



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groninga, Penn World Table (PWT) [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>.

El cuadro I.1, que muestra el cambio en la productividad total de los factores por país, da cuenta de la gran heterogeneidad entre países y períodos. Se destaca el incremento del Brasil en los años setenta, cuando se lanza el segundo plan nacional de desarrollo; de Chile en los años noventa, cuando atraviesa un rápido proceso de diversificación de la canasta exportadora; de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Paraguay y el Uruguay durante el auge de los productos básicos, y de Costa Rica en la última década, con el desarrollo y gran dinamismo de las exportaciones de dispositivos médicos y de servicios modernos habilitados por Internet.

En resumen, en términos agregados, mientras que en otras regiones el aumento de la productividad total de los factores contribuyó positivamente al crecimiento, este no ha sido el caso de América Latina y el Caribe, donde esa contribución ha sido más bien negativa, con la excepción de algunos países en ciertos períodos. Este comportamiento refleja rezagos tecnológicos y productivos, así como en materia educativa y de mejoramiento del talento humano, y la falta de estrategias claras de transformación productiva.

País	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2023	1970-2023
Argentina	-7,2	-21,2	20,7	1,6	-18,0	-16,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,8	-19,8	-3,7	14,1	-1,2	-15,0
Brasil	16,8	-15,6	-4,3	-1,2	-21,5	-26,7
Chile	-13,2	-7,1	14,6	-3,8	-7,7	-10,6
Colombia	7,9	-5,9	-11,1	-1,4	5,2	-7,3
Costa Rica	-6,4	-15,6	-3,7	-0,4	9,6	-35,8
Ecuador	18,2	-9,2	0,2	1,2	-8,7	-10,7
Guatemala	1,4	-14,7	1,5	0,4	3,7	-8,7
Honduras	10,9	-6,3	-24,5	4,2	-2,6	-23,8
Jamaica	-13,0	-0,2	-4,7	-7,8	-9,9	-9,3
México	-2,2	-21,6	-5,9	-11,8	-7,6	-41,5
Panamá	-14,0	-13,3	-4,5	4,8	-20,5	-30,4
Perú	-10,3	-28,8	-4,2	12,5	-10,0	-40,3
Paraguay	13,1	-20,2	-13,1	16,5	-9,5	-11,5
República Dominicana	6,7	-10,9	6,0	3,6	-7,6	-27,2
Uruguay	2,2	-13,5	10,2	7,8	0,0	10,9
Venezuela (República Bolivariana de)	-29,5	-28,0	-5,1	29,5	-67,6	-82,1
Trinidad y Tabago	38,1	-45,5	-4,4	21,8	-14,9	-25,3
<b>Promedio de América Latina y el Caribe</b>	<b>1,4</b>	<b>-16,5</b>	<b>-2,0</b>	<b>5,1</b>	<b>-10,5</b>	<b>-22,9</b>
Estados Unidos	5	6	7	6	7	37
República de Corea	23	29	11	13	2	57

**Cuadro I.1**  
Cambio en la productividad total de los factores, por país y por década, 1970-2023  
(En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groninga, Penn World Table (PWT) [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>; R. Feenstra, R. Inklaar y M. Timmer, "The next generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, vol. 105, N° 10, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, 2015.

## C. El panorama de la heterogeneidad productiva regional y algunos de sus determinantes

Detrás del fracaso en lograr un crecimiento significativo y sostenido de la productividad, la región presenta un panorama en materia de productividad caracterizado por una gran heterogeneidad en al menos tres dimensiones importantes: a nivel sectorial, a nivel de empresas y a nivel de territorios subnacionales. A continuación, se analizan estas tres dimensiones.

### 1. Heterogeneidad sectorial

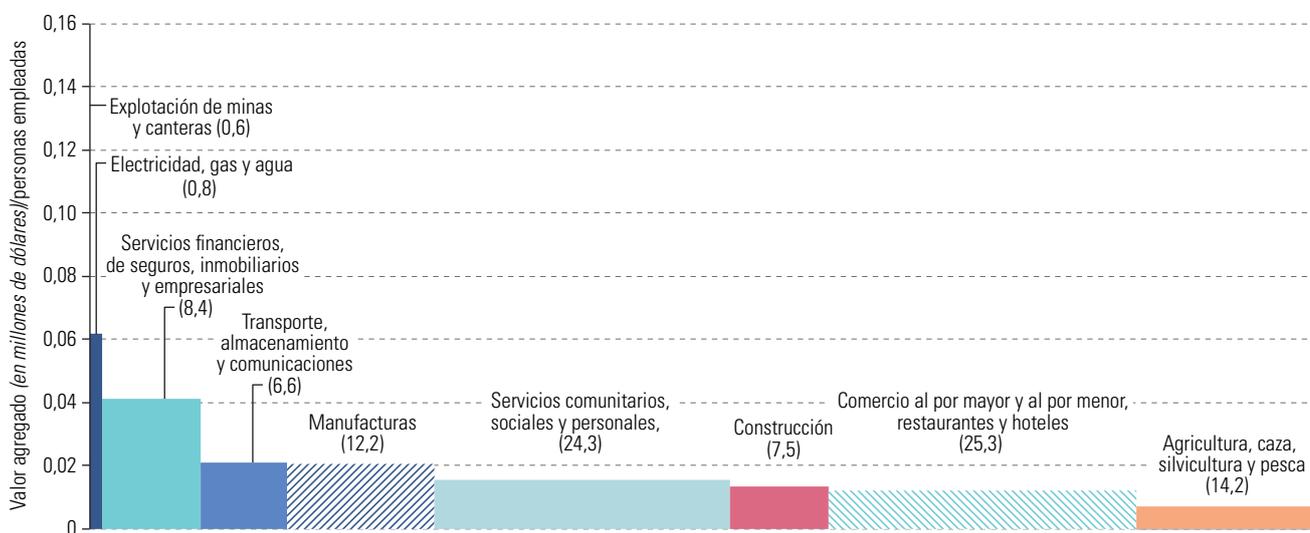
El panorama de la productividad sectorial se presenta en el gráfico I.13. Como se puede apreciar, existen diferenciales muy significativos entre sectores, y los mayores niveles de productividad se encuentran en los sectores de minas y canteras y de electricidad, gas y agua. Sin embargo, estos emplean a tan solo un 1,4% de la fuerza de trabajo. A estos sectores les siguen, en términos de productividad, los servicios financieros,

de seguros, inmobiliarios y empresariales, que acumulan un 8,4% del empleo total. Las mayores proporciones de empleo se encuentran en los sectores de servicios comunitarios, sociales y personales (24,3%), comercio, restaurantes y hoteles (25,3%), y agricultura, caza, silvicultura y pesca (14,2%), que abarcan el 63,8% de la fuerza de trabajo empleada, pero que muestran niveles de productividad relativamente muy bajos. Estos bajos niveles de productividad, sobre todo de los sectores intensivos en mano de obra, son los que explican la persistente brecha de productividad laboral entre América Latina y el Caribe y las economías desarrolladas.

### Gráfico I.13

América Latina y el Caribe: productividad laboral y participación en el empleo, por sectores económicos

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las oficinas nacionales de estadística.

**Nota:** Los datos del eje vertical se refieren a la productividad laboral por persona empleada. En el eje horizontal, los datos se refieren a la participación en el empleo de las principales industrias, definidas de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), revisión 3. Los sectores se clasifican de acuerdo con el nivel de productividad correspondiente (de mayor a menor). Los datos que aparecen entre paréntesis se refieren a la participación de cada sector en el empleo total.

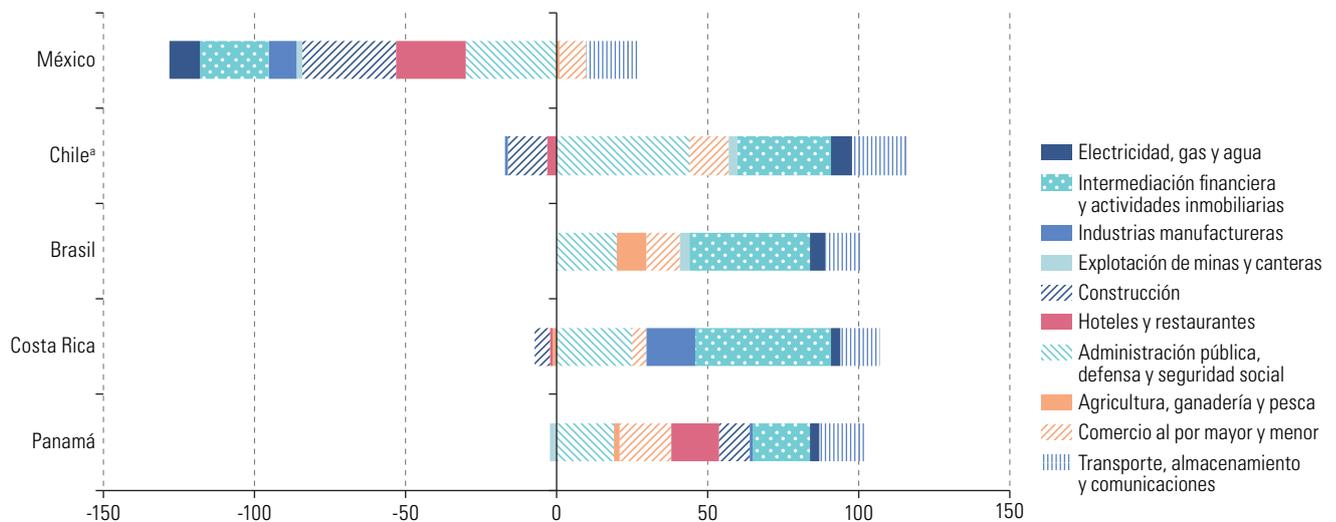
Desde el punto de vista del crecimiento de la productividad, también existe una gran heterogeneidad en el desempeño de los diferentes sectores. Mientras que la productividad agrícola desde la década de 1990 se ha duplicado, en el sector industrial ha seguido una tendencia similar al aumento de la productividad agregada de las economías de la región, al aumentar aproximadamente un 15%. Por otra parte, se identifican algunos sectores que han experimentado una caída de los niveles de productividad de entre el 25% y el 30% en este mismo período (ese es el caso de la minería, los servicios financieros y empresariales, y el comercio) (CEPAL/OIT, 2022).

A partir de información de la CEPAL relativa al PIB anual por actividad económica a precios constantes en dólares y de información sobre la cantidad de ocupados y las horas trabajadas por sector de actividad económica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se estimaron indicadores de productividad laboral sectorial para un conjunto de países de la región. Debido a la ausencia de datos para muchos de estos países, no fue posible construir una serie que permita conocer la dinámica. Lo que sí es evidente es que las variaciones de la productividad laboral total del país se encuentran sumamente correlacionadas con las variaciones de dicha productividad en los sectores de mayor peso en la economía.

Los resultados de la comparación entre países y sectores dan cuenta de una enorme heterogeneidad, resumida en el gráfico I.14, que muestra los aportes de los diferentes sectores al crecimiento de la productividad laboral en el decenio 2012-2022. Sin tomar en cuenta el sector público, Panamá, el Brasil, Chile y Costa Rica se destacan por el gran aporte de las actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y de alquiler al aumento de la productividad del trabajo, en claro contraste con lo que ocurre en México, en donde el aporte es negativo. Por otra parte, el sector del comercio es importante para explicar el aumento de la productividad del trabajo solo en Panamá. En los casos del Brasil, Chile, México y Costa Rica se destaca la gran contribución del sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones. La industria manufacturera, por su parte, solo muestra una contribución significativa al aumento de la productividad laboral en Costa Rica.

**Gráfico I.14**

América Latina y el Caribe (5 países): contribución sectorial al aumento de la productividad laboral, 2012-2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Nota:** La clasificación de los sectores es la siguiente: i) administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, y otros servicios comunitarios, sociales y personales; ii) agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; iii) comercio al por mayor y al por menor, y reparación de bienes; iv) hoteles y restaurantes; v) construcción; vi) explotación de minas y canteras; vii) industrias manufactureras; viii) intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler; ix) suministro de electricidad, gas y agua, y x) transporte, almacenamiento y comunicaciones. En el Brasil, el sector de comercio se encuentra junto con el de hoteles y restaurantes, por lo que los sectores iii) y iv) están unidos. Para determinar la contribución al aumento de la productividad del sector  $i$  se realizó la siguiente estimación:  $\frac{p_1^i s_1^i - p_0^i s_0^i}{\sum_i p_1^i s_1^i - p_0^i s_0^i}$ , donde  $p_1^i$  y  $s_1^i$  son la productividad del trabajo del sector  $i$  y la participación del sector  $i$  en el empleo total en el año final, y  $p_0^i$ ,  $s_0^i$  en el año inicial.

<sup>a</sup> En el caso de Chile, el período es 2010-2022.

Un aspecto a resaltar es que, más allá de la gran heterogeneidad, sectores clave en las estructuras productivas de los países de la región presentan una muy baja contribución al aumento de la productividad del trabajo. El sector de las manufacturas, que tradicionalmente se ha visto como un sector importante para impulsar el progreso técnico, registra una contribución nula o casi imperceptible, con excepción, como se ha mencionado, de Costa Rica. Países que fueron pioneros en la industrialización latinoamericana y en los que la industria manufacturera aún tiene un peso importante, como el Brasil y México, muestran contribuciones negativas. El sector agrícola, que cumple un papel relevante en la expansión exportadora de muchos países de la región, también exhibe una contribución muy baja al aumento de la productividad del trabajo, con excepción del Brasil, y, aun en este caso, dicha contribución es cuatro veces inferior a la del sector financiero. El sector de las telecomunicaciones es el único que claramente contribuye de manera significativa al aumento de la productividad, al tiempo que aparece como líder en el cambio tecnológico a nivel mundial (véase el gráfico I.14).

Este resultado, combinado con lo expuesto en el gráfico I.14, da una señal importante respecto de por qué la productividad es tan poco dinámica en la región. En sectores productivos de gran relevancia, donde la revolución tecnológica tiene fuerte impacto en la productividad, se registra una baja contribución al aumento de la productividad; la excepción es el sector de transporte y telecomunicaciones. Ahora bien, este análisis también deja claro que los aportes al crecimiento de la productividad laboral pueden provenir de diversos sectores de la economía, razón por la cual, la propuesta de políticas de desarrollo productivo que hace la CEPAL, y que se explica en esta publicación, argumenta a favor de un enfoque diversificado o de banda ancha para las políticas de desarrollo productivo, en términos del conjunto de sectores dinamizadores a considerar.

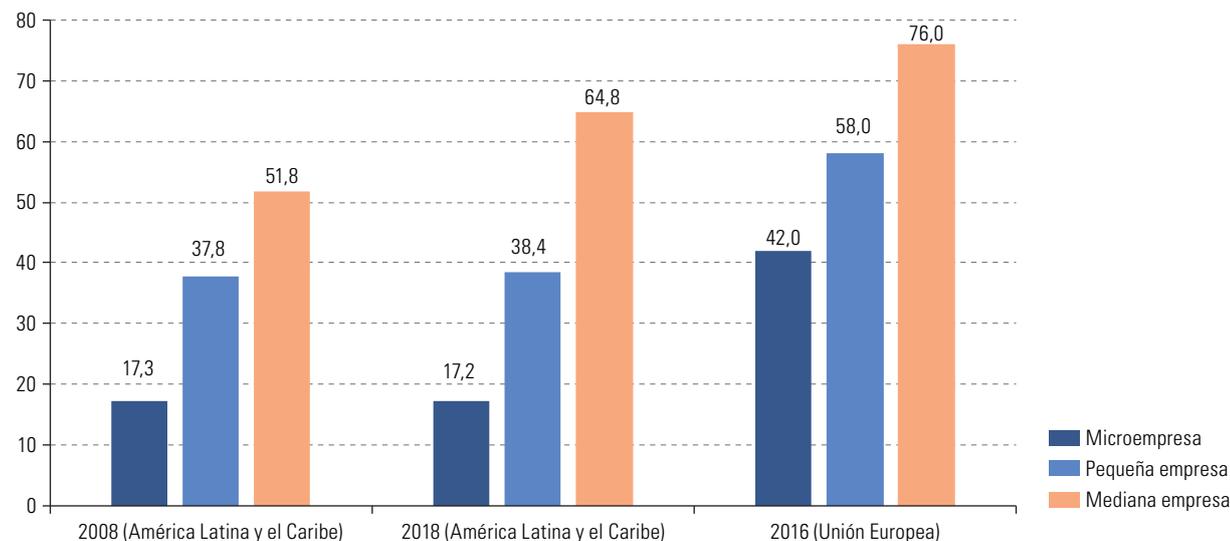
## 2. Heterogeneidad entre empresas

Los diferenciales de productividad entre las empresas en virtud de su tamaño constituyen otro factor crítico para entender la baja dinámica productiva de la región. Las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) predominan masivamente en las economías de América Latina y el Caribe y representan aproximadamente un 99% de las empresas formales y un 66% del empleo formal (Dini y Stumpo, 2020). La diferencia en productividad laboral entre las mipymes y las grandes empresas formales es mucho mayor en los países de la región que en las economías desarrolladas (véase el gráfico I.15). En 2018, la productividad laboral de las empresas medianas de América Latina y el Caribe fue tan solo un 65% de la registrada por las grandes empresas, la de las pequeñas empresas fue del 38% y la de las microempresas apenas alcanzó un 17%. En la Unión Europea, en tanto, estos diferenciales fueron del 76%, el 58% y el 42%, respectivamente. Los diferenciales son más pronunciados cuando se compara la productividad de las empresas de países seleccionados: la productividad de las microempresas del Brasil, por ejemplo, representa un 4% de la registrada por las grandes empresas, frente a un 74% en Francia (OCDE y otros, 2023).

**Gráfico I.15**

América Latina y el Caribe y Unión Europea: productividad laboral en relación con las grandes empresas, por tamaño de empresa, 2008, 2016 y 2018

(En porcentajes)

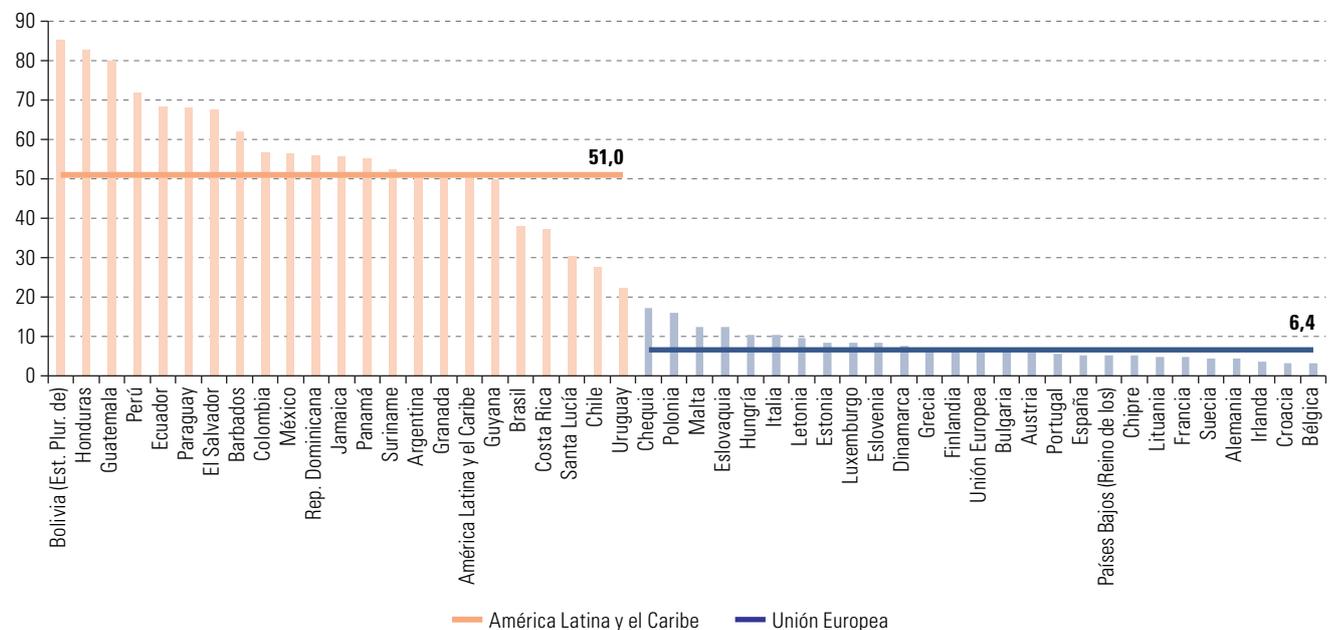


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros, *Perspectivas económicas de América Latina 2023: invirtiendo para un desarrollo sostenible* (LC/PUB.2023/21), Santiago, 2023.

Estos diferenciales de productividad por tamaño de empresa entre la región y otras regiones del mundo serían aún más grandes si se considerara el efecto de la informalidad, ya que, en general, la productividad de las empresas informales es menor que la de las empresas formales<sup>8</sup> y la informalidad es mayor en los países de la región que en los países de la Unión Europea (véase el gráfico I.16). Además, la informalidad del empleo impacta de manera más directa en las microempresas. En 2020, las microempresas —incluidas las empresas unipersonales o trabajadores por cuenta propia— no solo mostraron las distancias más grandes entre los sectores formal e informal en términos de ingresos (40%), sino que solo ellas representaron cerca del 86% de todo el empleo informal (CEPAL, 2022).

### Gráfico I.16

América Latina y el Caribe (22 países) y Unión Europea (26 países): tasa de informalidad del trabajo, 2023 o último año disponible  
(En porcentajes)



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

Los bajos niveles de productividad de la región se relacionan con las brechas de productividad que tienen las mipymes respecto de las grandes empresas. Esas brechas son sustancialmente menores en el caso de los países de la Unión Europea, donde las mipymes desempeñan un papel clave en la estructura productiva, con una dinámica pujante y bien integrada a todo el sistema productivo, lo que no se replica en América Latina y el Caribe (Dini y Stumpo, 2020).

En general, las mipymes de la región tienden a concentrarse en sectores de baja productividad y su contribución a las exportaciones es limitada, salvo excepciones en las que se establecen vínculos con grandes empresas más dinámicas. Además, enfrentan desafíos para adoptar tecnologías e impulsar la innovación, problemas que, según la información disponible, están relacionados con una limitada capacidad para

<sup>8</sup> Para medir la productividad es preciso contar con información sobre ventas o valor agregado a nivel de empresas o trabajadores, pero esta información no está disponible para las empresas informales a través de los registros administrativos de los países. Sin embargo, sí es posible estudiar los ingresos del sector informal por tamaño de empresa y asumir que las brechas en materia de ingresos pueden correlacionarse con las brechas en productividad.

visualizar la relevancia que pueden tener estas tecnologías, tanto en los procesos productivos como en la comercialización, y con prácticas gerenciales y de gestión poco profesionales y deficientes. Por ejemplo, un reciente estudio realizado por la CEPAL, que analiza el acceso y uso de Internet en empresas de América Latina y el Caribe, da cuenta de que más del 90% de las empresas con menos de 50 empleados no tiene presencia en la Web, mientras que, de las que están presentes, más del 60% tienen una presencia pasiva, es decir, no hacen ningún tipo de transacción a través de Internet (Vilgis, Jordán y Patiño, 2023).

Muchas veces, las diferencias en la productividad observadas en las empresas, en particular las de menor tamaño respecto de las más grandes, se relacionan con su capacidad de innovar, pero también con la forma en que se gestionan los factores de producción en las mismas empresas. La efectividad en la combinación de esos factores es la que da cuenta de parte de la brecha de productividad. El uso y la combinación de los factores de producción exige un tipo concreto de calidad gestora y organizadora del capital que no se puede obviar (Bloom y Van Reenen, 2010; Lederman y otros, 2014; Iacovone, Maloney y McKenzie, 2022). Por lo tanto, aunque se han registrado avances en cuanto a la implementación de esfuerzos de extensión tecnológica para la mejora de prácticas gerenciales en la región, estos esfuerzos siguen siendo marginales en términos del número de empresas que se logra atender frente al número total de empresas que pudieran ser objeto de este tipo de intervenciones.

Asimismo, en América Latina y el Caribe se observa una notable heterogeneidad en la productividad entre empresas de tamaño similar. Junto con un gran número de mipymes informales de baja productividad, surgen empresas emergentes con un rápido crecimiento y una base tecnológica sólida. Estas últimas son una fuente importante de innovación y pueden transformar industrias y modelos empresariales, además de contribuir a renovar el liderazgo empresarial. Aunque las inversiones en estas empresas conllevan un alto riesgo y son intrínsecamente inciertas, su éxito puede ser muy rentable y tener un impacto significativo en el crecimiento económico, la generación de empleo y el desarrollo sostenible (OCDE y otros, 2023). Por lo tanto, como se verá en el capítulo II, es crucial promover los ecosistemas de emprendimiento y apoyar a las empresas emergentes innovadoras, para lo que se necesita que los responsables de la formulación de políticas pongan en marcha acciones decisivas.

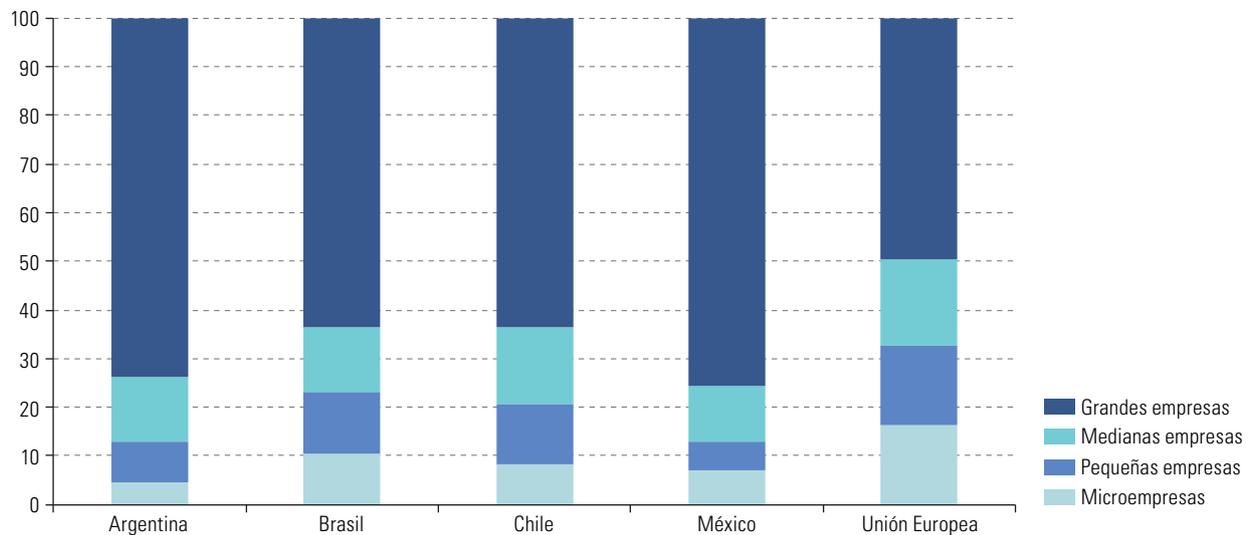
Con respecto a la concentración de las ventas o la producción, llama la atención el aporte mucho menor de las mipymes en los países de la región en comparación con los países de la Unión Europea. En algunos países de América Latina y el Caribe, en 2018, la producción de las microempresas y las pequeñas empresas representaba entre un 9% y un 21% del total de la producción de las empresas formales, en tanto que en la Unión Europea superaba el 32% (véase el gráfico I.17). Asimismo, las grandes empresas en la Unión Europea concentraban alrededor del 50% de las ventas, valor ampliamente superado por las grandes empresas de América Latina y el Caribe, que acumulaban entre un 62% y un 77%.

A la luz de lo mencionado, la productividad promedio de la región se incrementaría sustancialmente si se pudiera reducir la gran heterogeneidad que hay en la productividad entre empresas, ya sea elevando la productividad de las empresas que presentan valores más bajos (incluidas las empresas informales) o reasignando los factores de producción de estas empresas hacia otras de mayor productividad. También habría un gran potencial de ganancias en productividad en la medida en que se pudiera propiciar más el emprendimiento de empresas con verdadero potencial de crecimiento.

**Gráfico I.17**

América Latina y el Caribe (países seleccionados) y Unión Europea: distribución de la producción o las ventas según el tamaño de las empresas, 2018

(En porcentajes)



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

**Nota:** En el caso de los países de América Latina y el Caribe se considera la venta o producción bruta, mientras que en la Unión Europea se consideran los ingresos.

### 3. Heterogeneidad territorial

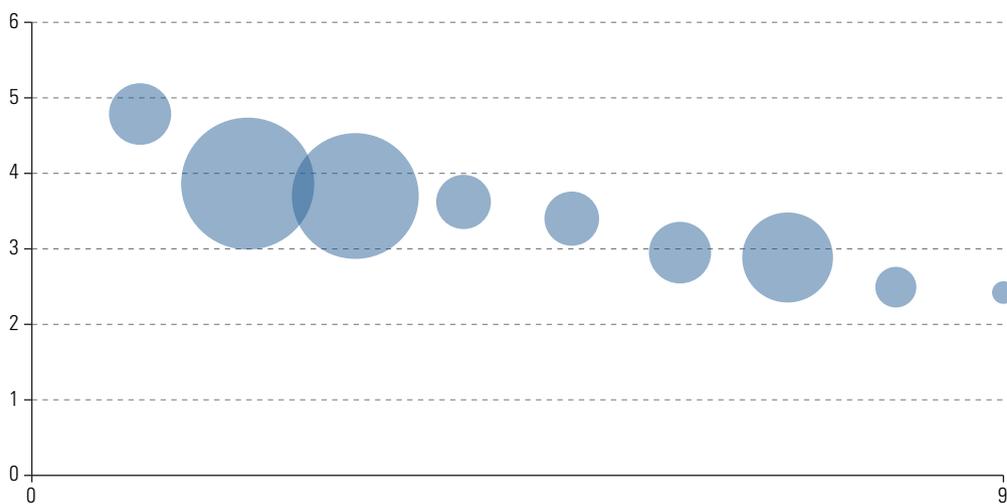
El dinamismo económico y productivo depende también de las capacidades productivas de los territorios. Otro de los fenómenos que se observan en los países de América Latina y el Caribe, que explica el bajo desempeño de la productividad de la región, tiene relación con el alto nivel de heterogeneidad productiva que se registra en los propios países. Esto limita mucho las posibilidades no solo de lograr mejoras de productividad a nivel del país, sino también de alcanzar un desarrollo más armónico e inclusivo de todo el territorio. Una mayor productividad de los territorios más rezagados permitiría mejorar el bienestar de los habitantes de las regiones, su integración y su resiliencia, así como también su orgullo y sentido de pertenencia. Además, aportaría en la dirección de no dejar a nadie atrás, lo que, a su vez, mejoraría la estabilidad política de los países y reduciría los niveles de polarización. Para esto, no obstante, se necesitan estrategias territoriales de desarrollo productivo que también logren economías de aglomeración en ciertos territorios y ciudades intermedias, y no solo en las grandes urbes.

Al analizar los niveles de ingreso per cápita de las regiones más productivas respecto de las menos productivas se observa que, si bien en los últimos años se ha logrado cierto nivel de convergencia productiva, aún subsisten importantes diferencias. Mientras que en los países europeos las regiones más productivas son aproximadamente entre 2 y 3 veces más productivas que las más desfavorecidas, en los países de América Latina y el Caribe los niveles son sustancialmente más elevados, con valores en torno a 5 (OCDE y otros, 2023).

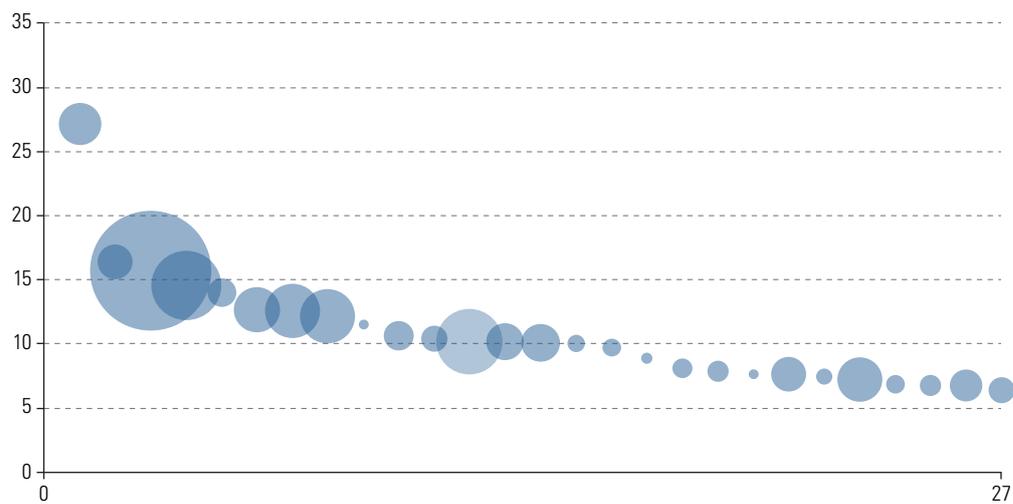
Existen países en América Latina y el Caribe en que la región más rica tiene una productividad más de 12 veces mayor que la de la región más pobre (véase el gráfico I.18G). Al mismo tiempo, se registran grandes concentraciones de la producción en ciertas regiones, por lo general de mayor productividad, lo que relega a un gran número de territorios de menor productividad que realizan una reducida contribución a la economía nacional.

**Gráfico I.18**  
América Latina  
(países seleccionados):  
productividad laboral  
territorial, 2020-2022  
(En miles de  
dólares corrientes)

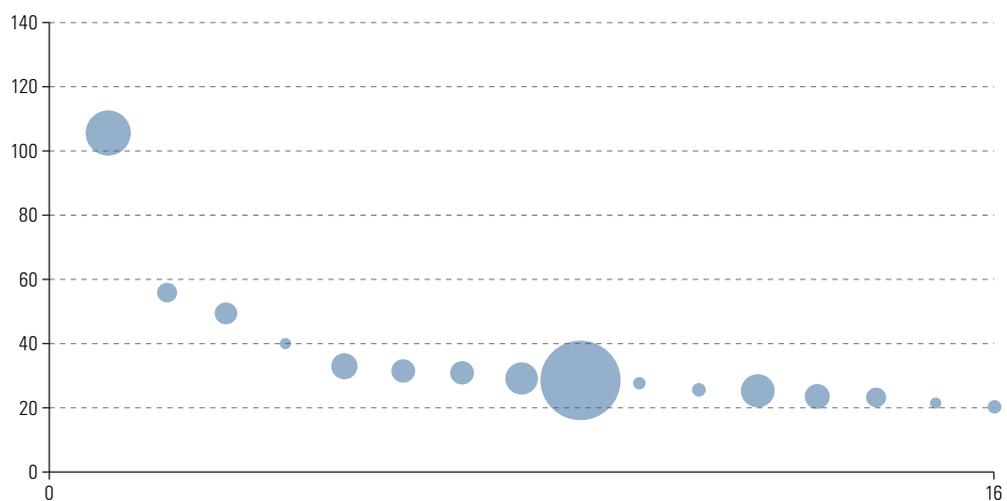
**A. Departamentos de Bolivia (Est. Plur. de) (2021)**

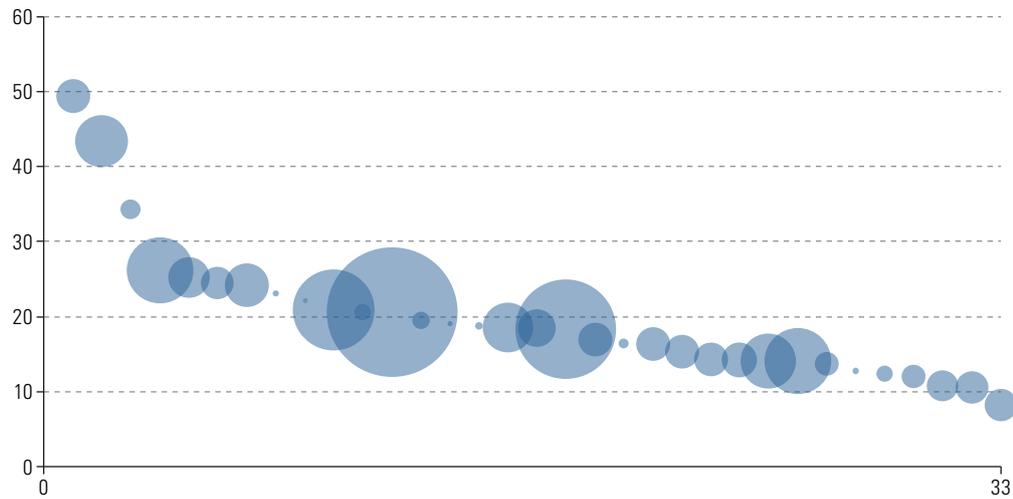


**B. Estados del Brasil (2020)**

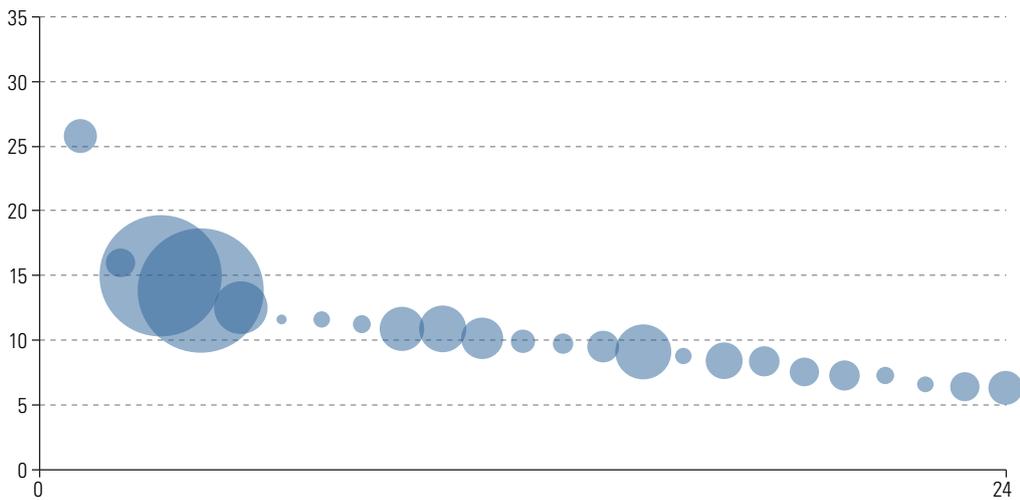


**C. Regiones de Chile (2022)**

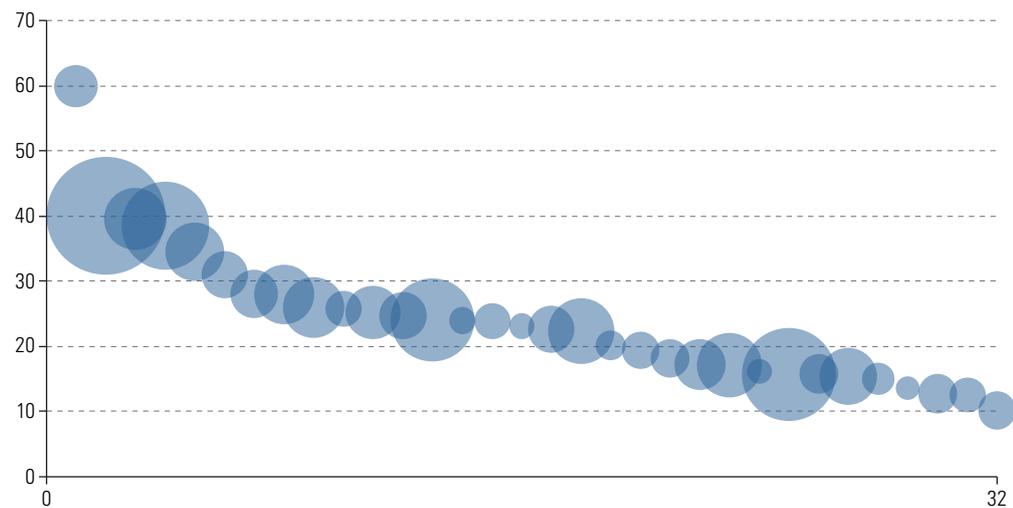


D. Departamentos de Colombia (2022)<sup>a</sup>

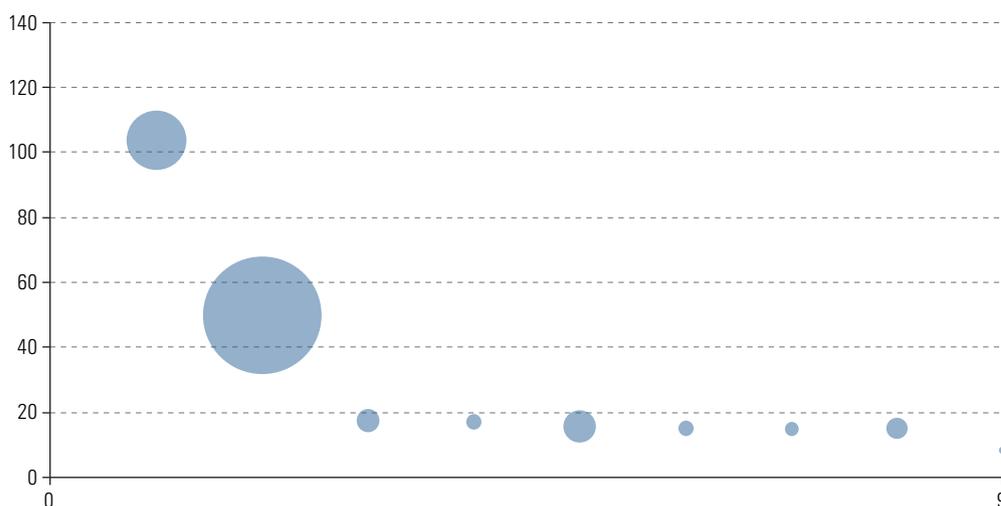
## E. Provincias del Ecuador (2020)



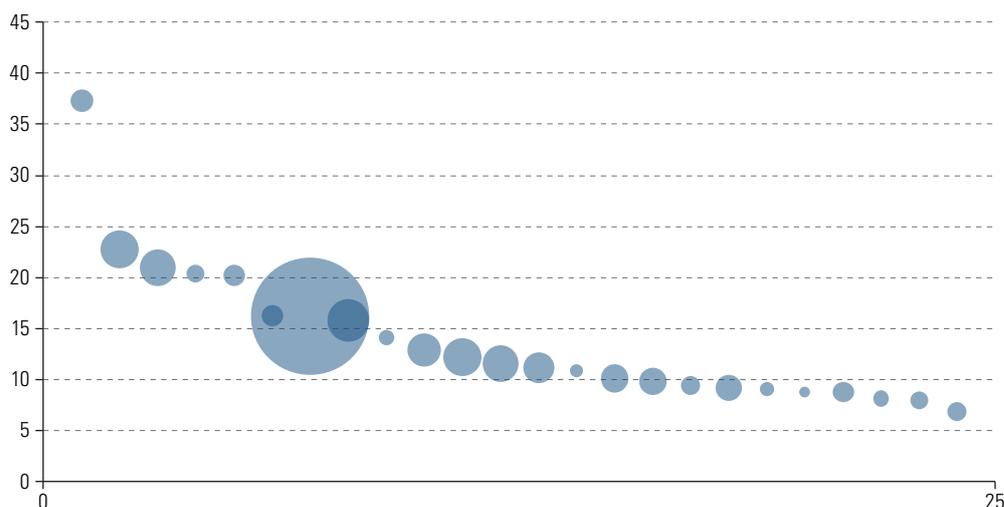
## F. Entidades federativas de México (2021)



G. Provincias de Panamá (2021)



H. Departamentos del Perú (2021)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

**Nota:** El tamaño de los círculos representa la contribución de cada región al valor agregado del país.

<sup>a</sup> Se incluye el Distrito Capital.

## D. Las características de la fuerza de trabajo como determinante de la productividad y el papel de la educación

Aunque las teorías iniciales sobre el crecimiento en los años cincuenta lo vieron como un proceso de acumulación de capital físico y tangible, la experiencia demostró que se necesitaba mucho más que ese tipo de capital, y su adecuado financiamiento, para crecer. La atención de las teorías pasó a concentrarse en el papel del mundo del trabajo, y no solo en el número tangible de trabajadores, sino en las habilidades y competencias de dichos trabajadores, en qué podían hacer y qué tan buenos eran para hacerlo, por supuesto en combinación con el capital físico y la tecnología.

Aunque en muchos países había desde el siglo XIX un amplio consenso sobre el papel fundamental de la educación para la prosperidad y el desarrollo, antes de que los economistas empezaran a poner atención en esto y a incorporar esta intuición en sus teorías de crecimiento, lo cierto es que en los años sesenta algunos economistas redescubrieron el tema y lo incorporaron en teorías y modelos matemáticos de crecimiento (Becker, 1975; Mankiw, Romer y Weil, 1992).

Así se desarrolló el concepto de “capital humano”, que consideró a la educación y la formación vocacional no solo como una experiencia cultural y humanística, sino como una inversión, y no solo de cada persona en sí misma para mejorar su desarrollo humano, sino de una sociedad para mejorar su crecimiento, desarrollo productivo y nivel de ingreso per cápita. Esto significa que en las sociedades modernas del conocimiento ya los rendimientos decrecientes, o incluso constantes, no son los que dominan, sino que la innovación y las nuevas ideas son capaces de generar un mundo de rendimientos crecientes, es decir, de crecimiento cada vez mayor y acumulativo en la productividad. Es por esto que, en las sociedades modernas del conocimiento, y bajo los nuevos paradigmas productivos intensivos en tecnología, el papel de la educación y de la formación vocacional es más importante que nunca. En virtud de esta línea de pensamiento, desde hace mucho tiempo, las sociedades han puesto atención en la cobertura y calidad de la educación como parte de sus estrategias de desarrollo y transformación productiva.

Ahora bien, ¿qué se sabe y qué no se sabe sobre cuándo y cómo la educación impulsa o causa crecimiento y cuándo no? ¿Qué tipo de políticas educativas pueden ayudar a la gran transformación productiva? La CEPAL invitó a Lant Pritchett, uno de los más destacados investigadores sobre el tema, a dar una conferencia al respecto como parte del ciclo de conferencias del 75° aniversario de la Comisión. Las respuestas a las preguntas planteadas, según Pritchett, se pueden resumir de la siguiente manera.

El punto de partida es reconocer que: “la expansión de la cobertura de la educación desde los años cincuenta ha sido uno de los más destacados éxitos de la humanidad en la segunda parte del siglo veinte y la primera del siglo veintiuno” (Pritchett, 2024). Sin embargo, existe un gran misterio sobre la relación entre educación y crecimiento porque muchos países han tenido masivas expansiones de los sistemas educativos y, sin embargo, no han experimentado un crecimiento alto y sostenido, lo que sugiere que la expansión de la educación no es por sí misma condición suficiente para el crecimiento. Específicamente, el resultado empírico es que no existe ninguna correlación entre el porcentaje de aumento de las tasas de matrícula y el crecimiento de la productividad. Parte de la solución de este misterio es que la educación no genera crecimiento a menos que genere aprendizaje.

En el caso específico de América Latina y el Caribe, entre 1950 y el 2015, los años de escolaridad de los jóvenes de entre 25 y 34 años pasaron de 3,0 a 10,2 (la mayoría completa al menos la educación secundaria baja), lo que constituye una expansión masiva. Es más, en 2015, los jóvenes de casi todos los países de la región tenían más escolaridad que la que tenían los países desarrollados en 1950. De manera que la conclusión es la siguiente: ninguna parte del fracaso de América Latina y el Caribe para converger en la productividad laboral (PIB por trabajador) con los países líderes puede atribuirse a una falla a la hora de expandir la matrícula educativa tan rápido como los países desarrollados (Pritchett, 2024). Además, no todos los países de Asia Oriental de alto desempeño tuvieron una expansión de la matrícula más rápida y completa que los países de América Latina y el Caribe, y Bolivia (Estado Plurinacional de) y Venezuela (República Bolivariana de) registraron un crecimiento de la matrícula incluso más rápido que el de la República de Corea.

Según Pritchett, las razones por las que la mayor escolaridad no conduce uniformemente a un mayor crecimiento se ubican en dos categorías: i) la escolaridad no produce los resultados de aprendizaje (habilidades, competencias, capacidades, características) que se traducen en una fuerza de trabajo más productiva, y ii) la economía no está estructurada de manera que, aun cuando la expansión de la educación produzca una fuerza de trabajo con mayor potencial productivo, este capital humano más alto no esté siendo aprovechado y ocupado en sectores dinámicos y de alta productividad.

En cuanto a la primera categoría, los datos son claros: el crecimiento económico de los países está fuertemente asociado con la educación cuando se usan indicadores de los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Cuando se usa un índice de años de escolaridad ajustados por aprendizaje, las correlaciones entre educación y crecimiento y entre educación y niveles de ingreso per cápita son significativas<sup>9</sup>. Estos resultados refuerzan los que ya habían encontrado Hanushek y Woessmann (2012), en el sentido de que una parte importante del déficit de crecimiento de América Latina y el Caribe se debe a su retraso, no en escolaridad, sino en los resultados de aprendizaje. El grave daño provocado por la pandemia en las trayectorias de aprendizaje amenaza con agravar aún más la capacidad de la región de crecer en el futuro inmediato y cercano.

En síntesis, la región ha tenido un gran éxito en los últimos 50 años en lo que refiere a la mejora de las tasas de escolaridad, pero llegó a un punto en que, para crecer más y poder enfrentar los retos de la transformación productiva, la tarea urgente y prioritaria es mejorar los resultados en términos de aprendizaje, sin descuidar el objetivo de terminar de cerrar las brechas en materia de acceso a la escolaridad. En otras palabras, hay grandes fallas en el nivel de aprendizaje que tienen los estudiantes que pasan por los sistemas educativos de los países de la región. Por tanto, asignar más presupuesto, pero seguir haciendo más de lo mismo, no va a dar los resultados deseados. La gran transformación educativa que tienen que hacer los países, con miras al logro de la prosperidad, la productividad, la transformación productiva y el empleo de calidad, es una transformación en la calidad de los aprendizajes.

La segunda categoría de razones por las que una mayor escolaridad, inclusive si tiene mejores resultados de aprendizaje, no conduce por sí misma a mayor crecimiento, es que no se abran espacios de oportunidad para emplear productivamente a esta fuerza de trabajo más capacitada y potencialmente más productiva. Ampliar estos espacios es precisamente el objetivo de las políticas de desarrollo productivo que se analizan en esta publicación.

## E. La relevancia de la complejidad e intensidad tecnológica

Como se mencionó, no todos los sectores son iguales ni tienen el mismo dinamismo en términos de demanda de habilidades y aumento de la productividad. Las estructuras productivas más complejas (más diversificadas y con una mayor presencia de sectores intensivos en tecnología y conocimiento) tienden a alcanzar mayores niveles de productividad y trayectorias de aumento de la productividad más elevadas que las economías muy concentradas en la producción de algunos productos y servicios de baja sofisticación.

La intensidad tecnológica (y el dinamismo asociado) de la estructura productiva puede captarse de diferentes formas. Una de ellas es por medio del índice de complejidad económica (véase el recuadro I.1).

<sup>9</sup> Véanse los detalles de las metodologías, más literatura sobre el tema y los resultados empíricos en Pritchett (2024).

El índice de complejidad económica se expresa en la composición de la capacidad productiva de un país y refleja las estructuras que emergen para acumular y combinar conocimientos. En particular, con este índice se busca capturar dos dimensiones de la estructura económica: i) la diversidad, que mide el número de productos distintos que fabrica un país, y ii) la ubicuidad, definida como el número de países que fabrican un determinado producto. Formalmente:

$$i) \text{ Diversidad} = kc,o = \sum_p M_{cp}$$

$$ii) \text{ Ubicuidad} = kp,o = \sum_c M_{cp}$$

Para generar una medida más precisa del número de capacidades disponibles en un país, o que necesita un producto, es preciso corregir la información que contienen la diversidad y la ubicuidad, utilizando una para corregir la otra. Para los países, esto exige calcular la ubicuidad promedio de los productos que exportan y la diversidad promedio de los países que fabrican esos productos. Para los productos, esto exige calcular la diversidad promedio de los países que los fabrican y la ubicuidad promedio de los demás productos que esos países fabrican (Hidalgo y Hausmann, 2009)<sup>a</sup>.

**Fuente:** Elaboración propia.

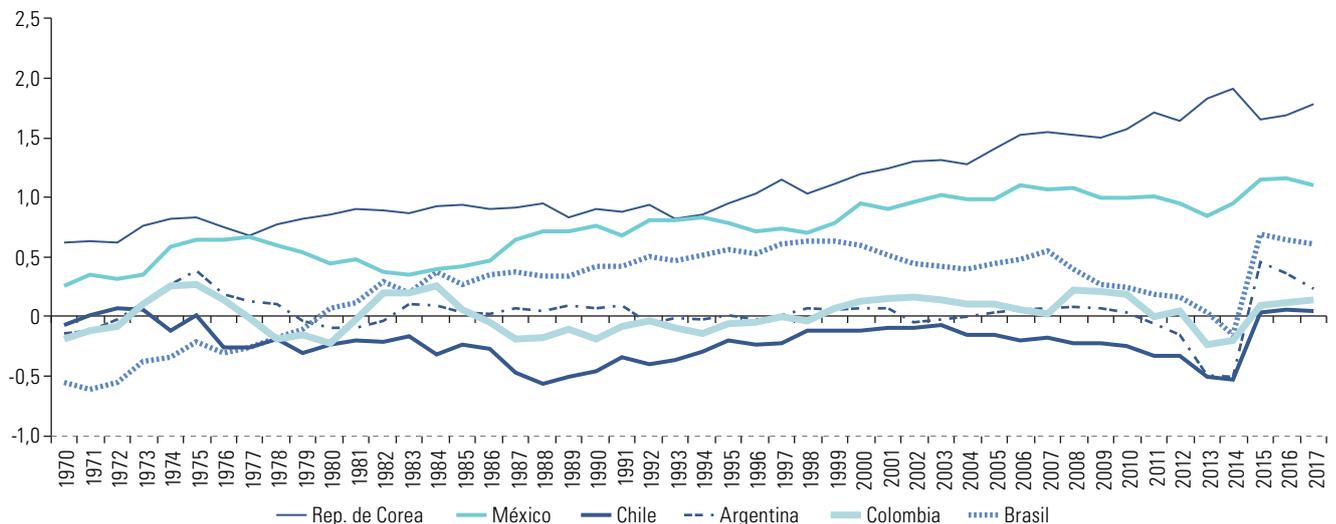
<sup>a</sup> El índice de complejidad económica presenta algunas limitaciones importantes. Una de ellas es que se concentra en productos finales, sin reconocer la producción intermedia, por lo que puede ocurrir que un mayor índice no vaya de la mano de una mayor intensidad tecnológica. Esto ocurre sobre todo cuando los productos son muy intensivos en importaciones y el aporte nacional al producto final se da en los eslabones más intensivos en trabajo poco calificado (maquila).

### Recuadro I.1 Índice de complejidad económica

En el gráfico I.19 se observa la evolución del índice de complejidad económica en algunos países latinoamericanos y se compara dicha evolución con registrada en un país exitoso en la convergencia tecnológica, como la República de Corea. A excepción de México, los países de la región han tenido un rezago, o incluso un retroceso importante, con respecto al país de referencia.

#### Gráfico I.19

América Latina y el Caribe (países seleccionados) y República de Corea: índice de complejidad económica, 1970-2017



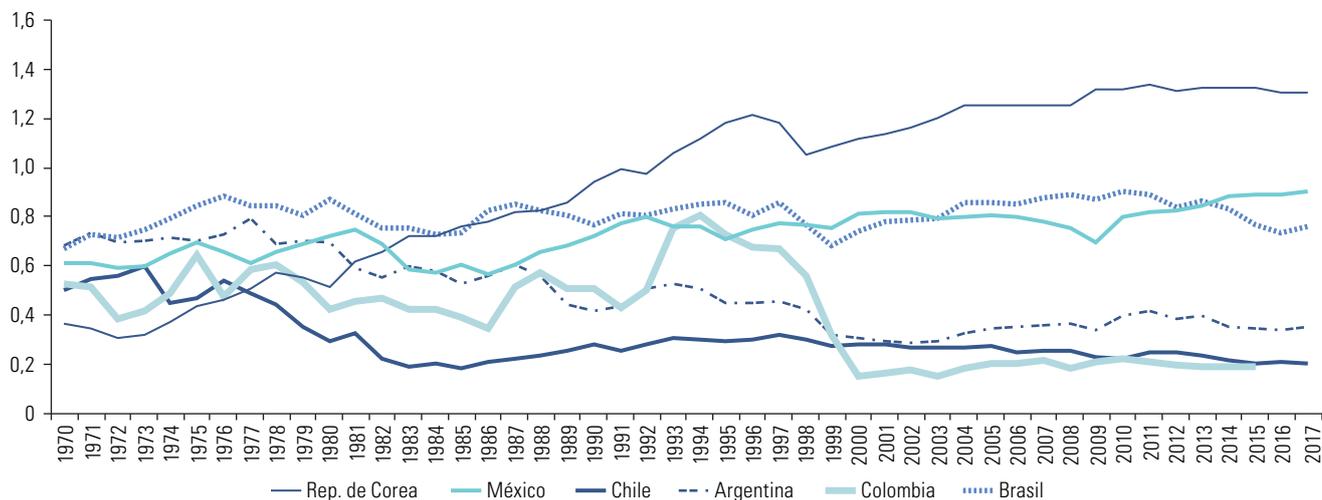
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Harvard, Atlas of Economic Complexity [base de datos en línea] <http://www.atlas.cid.harvard.edu>.

Otro indicador que capta capacidades tecnológicas y productivas es el índice de participación relativa (véase el gráfico I.20). Ese índice mide la participación en el valor agregado manufacturero total ( $m^i$ ) de las industrias intensivas en ingeniería en el país,  $i$  ( $e^i$ ), frente a la misma participación en un país de referencia (Estados Unidos).

$$IPR = (e^i / m^i) / (e^{EEUU} / m^{EEUU})$$

Gráfico I.20

América Latina y el Caribe (países seleccionados) y República de Corea: índice de participación relativa de las ingenierías, 1970-2017



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI).

El índice de participación relativa tiene la desventaja de captar solamente lo que ocurre en el sector de manufacturas, pero tiene la ventaja de que complementa el índice de complejidad económica, al no ser un índice basado en datos de comercio sino en la producción interna del sector manufacturero. En el gráfico I.20 se puede observar claramente que mientras que este indicador sigue una tendencia positiva en la República de Corea, se mantiene estancado o decae en los países latinoamericanos, con la excepción de México. Esto refuerza la conclusión del índice de complejidad económica, esto es, que la región se muestra débil en términos estructurales, con implicaciones negativas para el comportamiento de la productividad y la demanda agregada.

Con el objetivo de validar la relevancia de la complejidad e intensidad tecnológica, a continuación, se realiza un ejercicio econométrico con el que se intenta explicar la evolución de la productividad laboral en el período 1996-2019, para 62 países de los que se dispone información, a partir de una regresión lineal estimada con el método de mínimos cuadrados generalizados con efectos aleatorios<sup>10</sup>, para datos de panel. Con esta finalidad, se definen cinco factores como posibles elementos explicativos de los determinantes de la evolución agregada de la productividad del trabajo:

- i) Economías externas asociadas a una mayor complejidad de la estructura productiva económica: cuanto más compleja es la estructura y mayor el peso de los sectores intensivos en tecnología, mayores serán los flujos de tecnología entre sectores y el aprendizaje del conjunto del sistema. La complejidad o intensidad tecnológica de la economía se mide con tres indicadores que se usan como alternativas: el índice de complejidad económica (ya discutido), el índice conocido como "eficiencia schumpeteriana" y las exportaciones per cápita. Estas últimas pueden verse como un reflejo de la capacidad del país de insertarse en el mercado mundial sobre la base de las capacidades productivas y tecnológicas, que son las que sostienen en el tiempo el dinamismo exportador. La eficiencia schumpeteriana se refiere a la capacidad del país de tener ventajas comparativas en sectores intensivos en patentes, que constituyen un indicador indirecto (*proxy*) de la intensidad tecnológica de la estructura<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Se realizó el mismo ejercicio con efectos fijos y se obtuvieron resultados similares.

<sup>11</sup> La eficiencia schumpeteriana se define como la suma de la participación en las exportaciones de un país de todos los sectores que tienen una participación en las patentes totales superior a su participación en el comercio mundial.

- ii) Retornos crecientes a la ley de Kaldor-Verdoorn: el crecimiento estimula lo que se denomina “aprender haciendo” y la acumulación de experiencia eleva la productividad. Esta variable se capta a través del logaritmo del producto per cápita.
- iii) Tasa de inversión: si es más elevada significa una incorporación más rápida de las nuevas generaciones de bienes de capital (progreso técnico incorporado) y es el vehículo por el que se introducen innovaciones de gestión, nuevos productos y procesos.
- iv) Marco institucional favorable a la inversión y la innovación: se refleja en la calidad institucional del país. Esta variable está representada por el índice de eficiencia del gobierno compilado por el Banco Mundial.
- v) Participación de los salarios en el ingreso (efecto indeterminado): en la medida en que dicha participación promueva innovaciones que se traduzcan en un ahorro de mano de obra (progreso técnico inducido), la productividad y los salarios más altos irán de la mano, y a la inversa, si la productividad responde a otras variables y el comportamiento de los salarios no consigue acompañarla, la relación será negativa.

De acuerdo con los resultados encontrados, que se plasman en el cuadro I.2, se confirman las hipótesis que ofrece la literatura sobre productividad y progreso técnico. Cabe resaltar que la productividad responde positivamente a la complejidad o intensidad tecnológica de la estructura productiva. Este resultado fue robusto utilizando las tres variables indirectas alternativas mencionadas: exportaciones per cápita, índice de complejidad económica y eficiencia schumpeteriana.

Variable dependiente: productividad del trabajo	Coeficiente		
Variables independientes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Eficiencia schumpeteriana	6,468*	-	-
Índice de complejidad económica	-	2,355**	-
Exportaciones per cápita (en logaritmos)			3,488**
Eficiencia del Gobierno	4,381**	3,705**	2,523**
Capital humano	11,694**	9,885**	5,659**
Ingreso per cápita	0,0003**	0,0004**	0,0002**
Inversión (formación bruta de capital fijo)	0,045*	0,038*	-0,005
Participación del salario en el PIB	-22,386**	-18,516**	-17,872**
Constante	-0,219	1,255	-9,247
Número de países	62	58	58
Período	1996-2019	1996-2019	1996-2020
Prob > chi <sup>2</sup>	0	0	0
R <sup>2</sup> general	0,7796	0,8010	0,7906

**Cuadro I.2**  
Coeficientes estimados en el modelo de regresión por mínimos cuadrados generalizados con efectos aleatorios, 1996-2019

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

**Nota:** Se muestran los resultados de las estimaciones de mínimos cuadrados generalizados con efectos aleatorios de la relación entre productividad laboral y eficiencia del Gobierno, capital humano e ingreso per cápita. A su vez, como variable explicativa, el modelo 1 incluye la eficiencia schumpeteriana, el modelo 2 incluye el índice de complejidad económica y el modelo 3 incluye el logaritmo de las exportaciones per cápita. Se realiza la prueba de Breusch-Pagan para comprobar la significación de los efectos aleatorios. En el modelo 2, salen de la muestra cuatro países para los que no se dispone de información de la variable del índice de complejidad económica, mientras que en el modelo 3, no se dispone de información de la variable exportaciones per cápita en esos países. \* significativo al 90%; \*\* significativo al 95%.

Se observa también un efecto positivo de la inversión y del nivel del producto sobre la productividad, lo que confirma el papel clave de la inversión y los retornos crecientes en la generación de aumentos de productividad. La educación, representada por el índice de capital humano, y la existencia de instituciones eficientes como un contexto

necesario para la acción de la inversión, sobre todo en innovación, también muestran efectos positivos sobre la productividad. En el único caso en que la inversión de capital fijo no dio un resultado positivo y significativo fue cuando se usaron las exportaciones per cápita como indicador indirecto de la complejidad de la estructura, algo que tal vez podría explicarse por una alta correlación entre estas dos variables, lo que reduce la eficiencia del estimador.

Por último, la participación de los salarios y el aumento de la productividad mostraron una asociación negativa y significativa, lo que posiblemente refleje la tendencia (observada en la literatura) de desacople entre salarios y productividad desde finales de la década de 1980.

Si bien muchos de estos resultados eran esperables, es importante resaltar que gran parte del problema de productividad de la región radica en la ausencia de un proceso de transformación productiva que redunde en una mayor complejidad del aparato productivo como vehículo de mejora de la productividad. Si la región quiere mejorar la productividad, deberá buscar la sofisticación, la diversificación y el cambio estructural positivo de su economía.

## F. Comentarios finales

El desempeño de América Latina y el Caribe en términos de crecimiento y productividad ha sido muy débil en una mirada a largo plazo. La tasa de crecimiento de la productividad del trabajo ha sido uniformemente muy baja desde 1970, con raras excepciones, mientras que las tasas de crecimiento económico fueron altas hasta mediados de la década de 1970, cayeron durante la crisis de la deuda externa de los años ochenta y no volvieron a recuperarse. Esto da cuenta de que hubo un cambio en la tendencia de crecimiento, que se redujo después de la década de 1980.

El mismo pobre desempeño (aún más acentuado) se observa cuando la productividad se mide en términos de la productividad total de los factores, cuya contribución al crecimiento fue negativa al considerar todo el período 1970-2019 en América Latina y el Caribe. Si bien los números agregados muestran una gran heterogeneidad entre países y períodos, la conclusión que se obtiene para el conjunto de la región se verifica en cada uno de los países individualmente. Hay períodos en que la productividad aumenta más que en otros, pero en todos los países se confirma un pobre desempeño, en especial si se compara con países en la frontera tecnológica (por ejemplo, los Estados Unidos) o con un país exitoso en la reducción de brechas tecnológicas como la República de Corea.

Detrás de este pobre desempeño en la productividad se pudo constatar que los países de América Latina y el Caribe presentan tres tipos de heterogeneidades en la productividad: i) entre sectores o actividades económicas; ii) entre empresas, particularmente asociada a diferencias de productividad entre empresas de distinto tamaño, y iii) entre territorios de un mismo país.

Por su parte, los ejercicios confirman que la baja productividad está asociada, entre otros factores, a estructuras productivas con poco nivel de diversificación y sofisticación tecnológica (baja complejidad). Una pregunta que surge naturalmente es por qué los países reproducen en el tiempo patrones de especialización menos dinámicos y sofisticados, en lugar de moverse (de forma más gradual o rápida) hacia sectores más dinámicos. La explicación puede encontrarse en el carácter tácito del conocimiento (Hausmann, 2016), que hace que la experiencia y la trayectoria tecnológica previa sean muy importantes a la hora de definir y delimitar los espacios de aprendizaje y cambio estructural de cara al futuro.

Por tanto, mejorar la productividad de América Latina y el Caribe dependerá, en parte, de que se pueda reducir las heterogeneidades en las tres dimensiones (sectorial, empresarial y territorial). Además de reducir la heterogeneidad en los niveles de productividad, habrá que reducir la heterogeneidad en las tasas de crecimiento de esta productividad. Por tanto, mejorar la productividad dependerá de que se dinamice la productividad de aquellos sectores, empresas y territorios en los que venga creciendo a menor ritmo. Lograr estas mejoras en materia de productividad dependerá de que se propicie la sofisticación, la diversificación y el cambio estructural positivo de las economías de la región. De conformidad con lo establecido por Salazar-Xirinachs y Llinás (2023), esto se puede lograr a través de tres líneas de políticas de desarrollo productivo complementarias: i) medidas para incrementar la productividad de los sectores, las empresas y los territorios más rezagados; ii) medidas y políticas para seguir mejorando la productividad de los sectores, empresas y territorios punteros, y iii) 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, 2017; Rodrik y Sabel, 2022; Sabel y Ghezzi, 2021; Verhoogen, 2021; OCDE, 2022). Cómo lograr esto y qué vienen haciendo los países de la región en esta materia son temas que se abordarán en profundidad en los próximos capítulos.

## Bibliografía

- Abramovitz, M. (1956), "Resource and output trends in the United States since 1870", *The American Economic Review*, vol. 46, N° 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Andrews, D., C. Criscuolo y P. Gal (2015), "Frontier firms, technology diffusion and public policy: micro evidence from OECD countries", *OECD Productivity Working Papers*, N° 2, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Becker, G. (1975), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Chicago, University of Chicago Press.
- Benavente, J. (2011), "Comentario al libro 'La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos'", *Economía Chilena*, vol. 14, N° 1, Santiago, Banco Central de Chile.
- BID/USACH (Banco Interamericano de Desarrollo/Universidad de Santiago de Chile) (2021), "América Latina y el Caribe KLEMS (LAKLEMS): resumen de la metodología y la base de datos", Washington, D.C.
- Bloom, N. y J. Van Reenen (2010), "Why do management practices differ across firms and countries?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, N° 1, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2021), *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/95/Rev.1), Santiago.
- (2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W.136), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2022), "Dinámica de la productividad laboral en América Latina", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 27 (LC/TS.2022/213), Santiago.
- Cusolito, A. y W. Maloney (2018), *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2020), "Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/75/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Fedi, L. y E. El Hadj (2024), *Productivity Measurement and Analysis: A Guidance Note*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Feenstra, R., R. Inklaar y M. Timmer (2015), "The next generation of the Penn World Table," *American Economic Review*, vol. 105, N° 10, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- Fernández-Arias, E. y N. Fernández-Arias (2021), "The Latin American growth shortfall: productivity and inequality," *UNDP-LAC Working Paper Series*, N° 04, Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Grynspan, R. (2023), "Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales y el futuro de la economía global," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hanushek, E. y L. Woessmann (2012), "Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle," *Journal of Development Economics*, vol. 99, N° 2, Ámsterdam, Elsevier.
- Hausmann, R. (2016), "Economic development and the accumulation of know-how," *Welsh Economic Review*, vol. 24, Cardiff, Cardiff University Press.
- Hidalgo, C. y R. Hausmann (2009), "The building blocks of economic complexity," *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, vol. 106, N° 26, Washington, D.C., Academia Nacional de Ciencias.
- Iacovone, L., W. Maloney y D. McKenzie (2022), "Improving management with individual and group-based consulting: results from a randomized experiment in Colombia," *The Review of Economic Studies*, vol. 89, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Krugman, P. (1998), *La era de las expectativas limitadas*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Lederman, D. y otros (2014), *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mankiw, N., D. Romer y D. Weil (1992), "A contribution to the empirics of economic growth," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- McMillan, M. y D. Rodrik (2011), "Globalization, structural change and productivity growth," *Making Globalization Socially Sustainable*, M. Bacchetta y M. Jansen (eds.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo/Organización Mundial del Comercio (OIT/OMC).
- McMillan, M., D. Rodrik y C. Sepúlveda (eds.) (2016), *Structural Change, Fundamentals and Growth: A Framework and Case Studies*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Moreno-Brid, J. (2023), "Productividad total de los factores: luces y sombras de un indicador muy popular," inédito.
- Ocampo, J. (2015), "Los retos del desarrollo latinoamericano a la luz de la historia," *Cuadernos de Economía*, vol. 34, N° 66, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia (UNAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2022), "An industrial policy framework for OECD countries: old debates, new perspectives," *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N° 127, París.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2023), *Perspectivas económicas de América Latina 2023: invirtiendo para un desarrollo sostenible* (LC/PUB.2023/21), Santiago.
- (2022), *Perspectivas económicas de América Latina 2022: hacia una transición verde y justa* (LC/PUB.2022/14), Santiago.
- Palma, G. (2022), "Latinoamérica es la región con el menor crecimiento de la productividad en el mundo desde las reformas neoliberales. La nueva trampa del ingreso medio: rentas fáciles no generan precisamente élites schumpeterianas," *El Trimestre Económico*, vol. 89, N° 355, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Pritchett, L. (2024), "¿Cuándo impulsa la educación el crecimiento y cuándo no? Políticas educativas para un crecimiento transformador," documento presentado en el ciclo de conferencias del 75° aniversario de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 de marzo, en prensa.
- 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," Cambridge, Universidad de Harvard.
- Ros, J. (2014), *Productividad y crecimiento en América Latina: ¿por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?* (LC/MEX/L.1145), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Sabel, C. y P. Ghezzi (2021), "The quality hurdle: towards a development model that is no longer industry-centric," inédito [en línea] <http://hacerperu.pe/wp-content/uploads/2023/11/QualityHurdle-April-15-2021.pdf>.
- Salazar-Xirinachs, J. (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. y J. Cornick (eds.) (2017), "Sesiones de *brainstorming* en Lima: políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo," *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2017/9, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Salazar-Xirinachs, J. y M. Llinás (2023), "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J., 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*, Madrid, Plaza y Valdés Editores/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Susskind, D. (2024), *Growth: A History and a Reckoning*, Cambridge, Belknap Press.
- Verhoogen, E. (2021), "Firm-level upgrading in developing countries," *NBER Working Paper*, N° 29461, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Vilgis, V., V. Jordán y A. Patiño (2023), "Medición de la economía de Internet en América Latina: los casos del Brasil, Chile, Colombia y México," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/51), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## Anexo I.A1

### La productividad como factor clave de la competitividad

Si el precio en un cierto sector es definido por el aumento del precio sobre costos unitarios del trabajo, entonces la competitividad en precios  $q$  se define como:

$$q = \frac{P^* E}{P} = \frac{(1 + m^*) E \left(\frac{A}{A^*}\right)}{(1 + m)(W/W^*)} \quad (1)$$

Donde  $A$  es la productividad del trabajo,  $m$  es el aumento del precio y  $E$  es el tipo de cambio nominal. Los asteriscos indican el país extranjero. Si las variables corresponden al agregado de la economía, lo que se obtiene es el tipo de cambio real, un indicador sintético de la competitividad en precios de la economía. Obsérvese además que, si el país extranjero es una economía desarrollada, la relación  $A/A^*$  es la brecha de productividad, reflejo de una brecha tecnológica o distancia de la economía con relación a la frontera tecnológica.

La difusión de las innovaciones de empresas pioneras dependerá de la capacidad de absorción del país receptor. De una manera extremadamente simplificada, esto puede escribirse como:

$$\frac{\dot{B}}{B} = \beta \left( B, \frac{\dot{Y}^*}{Y} \right) \quad (2)$$

Donde  $B = A^*/A$  es la brecha tecnológica expresada como una brecha entre la productividad en el país en la frontera ( $A^*$ ) y la productividad en el país rezagado ( $A$ ). Hay dos efectos que definen la evolución de la brecha en el tiempo. Por una parte, las tasas relativas de crecimiento del centro y la periferia  $\frac{\dot{Y}^*}{Y}$ , que define la intensidad relativa de Kaldor-Verdoorn, de forma tal que  $\beta_{\frac{\dot{Y}^*}{Y}} > 0$ , y, por otra parte la velocidad con que la periferia es capaz de aprovechar la cantidad de tecnologías que el centro genera en la frontera para difundirlas en su propia economía a través de la adaptación y las mejoras incrementales.

De forma simplificada, se pueden distinguir tres situaciones (aunque el número de escenarios posibles y su complejidad es mucho mayor):

- A mayor brecha, mayores oportunidades de imitación, lo que hace que la brecha tienda a caer:  $\beta_B < 0$
- A mayor brecha, más difícil es imitar la tecnología avanzada, y la brecha crece:  $\beta_B > 0$
- Una relación no lineal: a mayor brecha, mayor difusión de tecnología en la periferia hasta cierto nivel de la brecha. Después la distancia es tan amplia que ya las capacidades de la periferia no logran reducir su aumento en el tiempo.

## Anexo I.A2

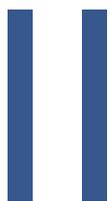
### Crecimiento de la productividad, crecimiento y derrames tecnológicos: ley de Kaldor-Verdoorn y brecha de productividad

La literatura recoge los aumentos de productividad resultado de los rendimientos crecientes en términos de la ley de Kaldor-Verdoorn, siendo  $(\frac{\dot{A}}{A}) = g_0 + g_1 (\frac{\dot{Y}}{Y})$ , donde  $A$  es la productividad del trabajo,  $Y$  es el producto,  $(\frac{\dot{A}}{A})$  y  $(\frac{\dot{Y}}{Y})$  son tasas proporcionales de crecimiento de la productividad y el PIB, respectivamente,  $g_0$  es la tasa autónoma de aumento de la productividad en el tiempo y  $g_1$  es el coeficiente de Kaldor-Verdoorn. Un valor de  $g_1 > 0$  indica que los aumentos de productividad son procíclicos y que predominan los retornos crecientes asociados a las distintas economías de escala, internas y externas a la empresa, además de los efectos positivos que el aumento del producto tiene sobre las decisiones de inversión y la incorporación del progreso técnico en nuevos bienes de capital.

Como se mencionó, la capacidad de un país de mantener su presencia en los mercados más dinámicos depende, en gran medida, de su capacidad de evitar que la brecha con los países que se encuentran sobre la frontera tecnológica —es decir, la brecha entre centro y periferia— aumente en el tiempo. Observar atentamente la brecha de productividad es un indicador importante de la capacidad de un país de aprovechar las oportunidades de aprendizaje y cambio técnico que provienen de un conjunto de conocimientos de frontera.



## CAPÍTULO



# Una nueva visión y una nueva convicción sobre las políticas de desarrollo productivo para la región<sup>1</sup>

---

### Introducción

- A. La importancia de una visión y un empeño pragmático en cambiar la economía y direccionar el crecimiento
- B. Nuevas lógicas para las políticas de desarrollo productivo
- C. Nuevo alcance
- D. Sobre la necesidad de priorizar
- E. Nueva visión
- F. Conclusiones

### Bibliografía

---

<sup>1</sup> Este capítulo se basa, en gran medida, en Salazar-Xirinachs y Llinás (2023).



## Introducción

A la luz del diagnóstico planteado en el capítulo I, resulta crucial que los países de América Latina y el Caribe y sus territorios trabajen en una agenda orientada a promover el aumento de la productividad.

El incremento de la productividad exige trabajar en múltiples frentes, incluido el mejoramiento de las condiciones fundamentales de la economía<sup>2</sup>. Estas tienen relación, por ejemplo, con la calidad de la infraestructura; la cobertura y calidad de los sistemas de educación y de salud; la calidad de las instituciones (incluye el funcionamiento de la justicia, la reducción de la corrupción y el mejoramiento de la productividad del sector público); el buen funcionamiento y la profundidad del mercado de capitales; la política de competencia, y la estabilidad macroeconómica. Abordar estas condiciones fundamentales es un esfuerzo que exige décadas de constante mejora y de perspectiva de largo plazo, y supone una tarea en la que los países de América Latina y el Caribe deberán seguir trabajando.

Además de la mejora de las condiciones fundamentales de la economía, las políticas de desarrollo productivo constituyen un frente de trabajo que permitiría avances en un plazo razonable. La aplicación efectiva y profunda de estas políticas permitiría que los países no deban esperar prolongados procesos de reformas previas, ni tener de antemano un excelente clima de negocios, para incrementar su productividad y, por tanto, su crecimiento (Lin y Monga, 2017; Rodrik y Stiglitz, 2024). Ante el desempeño trágicamente bajo de la productividad en los países de la región, este es un argumento sobre la urgencia de las políticas de desarrollo productivo, lo que no quiere decir que haya que descuidar la calidad del clima de negocios, que debería ser excelente, y los procesos de reforma de las condiciones fundamentales de la economía.

El presente capítulo describe en qué consisten las políticas de desarrollo productivo que aquí se denominan “de nueva generación”. Para ello, además de esta introducción, se incluye una sección A que proporciona un contexto histórico a las políticas de desarrollo productivo de nueva generación. En la sección B se presentan algunas de las lógicas que subyacen a la implementación de este tipo de políticas (por ejemplo, la colaboración y el énfasis en la gobernanza). En la sección C se establece un nuevo alcance para estas políticas, y en la sección D se aborda el tema de la priorización en el marco de las políticas de desarrollo productivo, al tiempo que se detalla un conjunto de sectores impulsores o dinamizadores del desarrollo productivo actual en la región. En la sección E se establece la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo que se viene impulsando desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), incluida una descripción de las diferentes áreas de política que componen dichas políticas. Por último, en la sección F se presentan las conclusiones, con una serie de hipótesis sobre los esfuerzos que se están realizando en la región en materia de políticas de desarrollo productivo, que se buscará validar o descartar en los capítulos siguientes.

### A. La importancia de una visión y un empeño pragmático en cambiar la economía y direccionar el crecimiento

La historia del desarrollo económico 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,

<sup>2</sup> Como se mencionó en el capítulo I, Rodrik y Stiglitz (2024), por ejemplo, entienden el mejoramiento de las condiciones fundamentales de la economía (*fundamentals*) como el fortalecimiento de las condiciones en materia de educación, gobernanza y estabilidad macroeconómica.

con el fin de modificar su estructura económica y estimular el dinamismo económico (Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017, pág. 1). Este tipo de políticas se ha conocido históricamente como políticas industriales, y, más recientemente, como políticas de desarrollo productivo.

La historia económica ha mostrado claramente cómo los países más desarrollados implementaron ya desde temprano este tipo de políticas (Chang, 2002 y 2014; Mazzucato, 2013; Wade, 2017; Cohen y DeLong, 2016). A diferencia de las recomendaciones del *laissez-faire*, detrás del crecimiento económico de países como Alemania, los Estados Unidos y Francia se encuentran grandes esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, con una intención clara de transformación productiva, que, en su momento, incluyeron medidas como la protección de las industrias nacionales por medio de la implementación de aranceles y otras medidas en frontera, la construcción de infraestructuras específicas y el otorgamiento de subsidios y créditos fiscales a la producción nacional.

Por ejemplo, como señalan y explican en detalle Cohen y DeLong (2016, págs. 1-2), desde el principio, los Estados Unidos han aplicado, una y otra vez, políticas para orientar su economía hacia una nueva dirección del crecimiento, hacia un nuevo espacio de oportunidades. Estos importantes redireccionamientos han respondido a decisiones colectivas; no han sido el resultado de una suma de innumerables decisiones individuales orientadas a otros fines, ni el resultado de una evolución irracional sin orientación alguna. Han sido diseños inteligentes implementados por el Gobierno, apoyados e impulsados por fuerzas políticas poderosas y con frecuencia de amplia base, unidas por una visión común sobre cómo debía cambiar la economía. Los autores sostienen que la nueva dirección siempre se eligió de manera pragmática, no ideológica y se presentó de manera concreta.

Con sus propias visiones sobre cómo debían cambiar sus economías, aunque en momentos históricos y condiciones muy distintas, también son bien conocidos los casos más recientes de implementación de políticas de desarrollo productivo en países asiáticos, entre los que, además del Japón, se destacan los denominados “milagros económicos” de los últimos 50 años: China, República de Corea y Taiwán (China) (Amsden, 1989; Wade, 1990; Rodrik, 1995; Studwell, 2014; Lane, 2022). Sumados a estos, pueden considerarse otros países asiáticos, como Indonesia, Malasia y Viet Nam, que también han venido aplicando este tipo de políticas.

En la implementación de políticas de desarrollo productivo, América Latina y el Caribe no ha sido la excepción. Desde antes de la Segunda Guerra Mundial, y durante varias décadas, la visión y el empeño de los países de la región en promover el crecimiento y el desarrollo consistió en promover la industrialización a través de la protección arancelaria. En esos años, la CEPAL desarrolló esa visión como la teoría y práctica de la industrialización por sustitución de importaciones. Numerosos países en desarrollo en África y Asia, como la India, implementaron políticas similares de industrialización por sustitución de importaciones en virtud de esa visión de promover la industrialización mediante políticas de protección a la industria naciente.

En el período de 30 años que va de 1950 a 1980 fue cuando la región logró las mayores tasas anuales de crecimiento del ingreso per cápita desde que se tienen registros (Bértola y Ocampo, 2013, pág. 212), lo que no quiere decir que la política de industrialización por sustitución de importaciones fuera la que debía seguirse en las décadas siguientes. El mismo Raúl Prebisch ya había señalado hacia fines de la década de 1950 que el modelo venía sufriendo de un abuso del proteccionismo y, por lo tanto, de una incapacidad para reorientar la producción de las industrias nacionales hacia los mercados internacionales. Diversos análisis señalaban un agotamiento del modelo por tratarse de una estrategia que priorizaba el mercado local, en vez del mercado mundial, como dinamizador, por lo que estaba condenada a perder dinamismo tarde o temprano, dependiendo del tamaño del mercado de cada país.

En varios de sus trabajos, Prebisch insistió sobre los límites de la industrialización en mercados pequeños, o lo que llamó “compartimentos estancos”, y esta fue la base de su argumentación a favor de un mercado común latinoamericano (Prebisch, 1959). Ya en esa obra, el autor denunciaba vigorosamente el curso seguido por la industrialización sustitutiva de importaciones en América Latina y las ineficiencias resultantes de la exageración y el abuso del proteccionismo (véase Gurrieri, 1982, pág. 495). En esa obra y otras posteriores, Prebisch puso énfasis en la importancia de promover exportaciones industriales competitivas al resto del mundo.

Además, en la década de 1970, los países sufrieron fuertes perturbaciones externas que derivaron en crisis cambiarias y de la balanza de pagos, lo que, a su vez, se tradujo en altos niveles de endeudamiento que a principios de los años ochenta, con la pronunciada subida de las tasas de interés internacionales, resultaron insostenibles.

El cambio de modelo hacia la liberalización del comercio y la promoción de las exportaciones no fue algo forzado solo por las circunstancias y el debate sobre el “agotamiento del modelo”, sino también por sólidos análisis bien documentados acerca de las ineficiencias y distorsiones de precios e incentivos que generaba la variedad de intervenciones estatales que caracterizaron a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (aranceles elevados, crédito subsidiado, cuotas cuantitativas de crédito por sector o topes de cartera, fijación de precios de ciertos productos y servicios, subsidios a las tasas de interés y tipos de cambio múltiples, entre otros). Esto ocurría no solo en América Latina, sino también en numerosos países en desarrollo de otras regiones. Algunos de estos análisis hechos en reconocidos e influyentes trabajos de la época fueron los de Little, Scitovsky y Scott (1971), Balassa (1977), Bhagwati (1978) y Krueger (1978).

Más allá de la crítica bien fundamentada, hubo un fuerte movimiento del péndulo ideológico por la ascendencia del llamado “orden neoliberal” (Gerstle, 2022). En el ámbito económico, en América Latina y el Caribe fueron particularmente influyentes los diez puntos sintetizados por John Williamson en 1989 que llegaron a popularizarse como el consenso de Washington.

La combinación de una crítica rigurosa con una proporción —no menor— de posiciones ideológicas sobre el papel del Estado y el mercado llevó a que las políticas industriales, como se habían venido desarrollando, cayeran en descrédito, no solo en la región, sino a nivel mundial. En la lista de diez puntos de Williamson no había ninguno sobre política industrial o políticas de desarrollo productivo, ni una visión sobre cómo orientar o redireccionar el proceso de crecimiento de manera concreta, por ejemplo, para hacerlo más inclusivo y sostenible<sup>3</sup>. Se trataba de un enfoque instrumental orientado a liberar fuerzas del mercado y reducir el papel del Estado en la economía, pero sin una perspectiva estratégica de construcción de futuro. O, más precisamente, la dirección estratégica debía venir del mercado, y estas políticas llevaron a un debilitamiento del Estado y a una falta de atención respecto de la importancia de fortalecer las instituciones públicas, que ha perdurado hasta hoy.

Por años, sobrevivió una caricatura de la política industrial que llegó a simplificarse como un enfoque que favorecía “escoger ganadores”, sumamente vulnerable a la captura de parte de los sectores beneficiarios de estas políticas. Las críticas, a las que no les faltaba mérito, se simplificaron en la posición extrema que sintetizó el economista Gary Becker (1985) cuando hizo la famosa referencia a que la mejor política industrial era no tener política industrial (Juhász y otros, 2023). Es decir, algunos economistas no supieron separar la paja del trigo y ese fue el espíritu y la narrativa de una época.

<sup>3</sup> Los diez puntos eran: i) disciplina fiscal; ii) recorte del gasto público; iii) incremento de la base tributaria; iv) tasas de interés determinadas por el mercado; v) libre flotación del tipo de cambio; vi) liberalización del comercio internacional (eliminación de aranceles y restricciones cuantitativas); vii) liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa; viii) privatización de empresas estatales; ix) desregulación, y x) seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

Sin embargo, a pesar de esta retórica con respecto a las políticas industriales, ni los países desarrollados ni los países en desarrollo dejaron de usar alguna versión de ellas y de promover la industrialización. En años recientes, la política industrial, en su versión fuerte de altos subsidios y aranceles proteccionistas, reapareció con gran fuerza, incluso en los Estados Unidos, país que se suponía que no tenía este tipo de políticas (Wade, 2017).

En América Latina y el Caribe, aunque se abrazó con entusiasmo el consenso de Washington, múltiples variantes de políticas de desarrollo productivo continuaron implementándose incluso durante las décadas de 1980 y 1990 (Rosenthal, 1996; Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014; Cimoli y otros, 2017; Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017).

A finales de los años noventa y comienzos del nuevo siglo comenzó a ser evidente que las recomendaciones del consenso de Washington no arrojarían los resultados esperados, por lo que cada vez fueron surgiendo más voces que criticaban sus postulados al tiempo que ofrecían alternativas (Ocampo, 1998 y 2005; Kuczynski y Williamson, 2003; Hausmann, Rodrik y Velasco, 2005; Rodrik, 2006).

La crisis financiera mundial que tuvo lugar entre 2007 y 2009 fue otro punto de inflexión. Por una parte, se debilitó sobremanera la fe en que los resultados de los mercados desregulados eran siempre necesariamente mejores que algún tipo de intervención estatal. Por la otra, esto hizo que muchos países buscaran más abiertamente nuevas fuentes de crecimiento a partir de la implementación de políticas de desarrollo productivo más profundas, lo que se refleja en el incremento durante la segunda década del siglo XXI tanto del número de políticas industriales implementadas en los países más desarrollados, como de la participación de estas políticas en el total de políticas (véase el gráfico II.1) (Juhász y otros, 2023)<sup>4</sup>.

Hay otros dos elementos, muy diferentes, que han contribuido a abandonar el enfoque ideológico de que el mejor de todos los mundos lo genera el mercado, impulsando un enfoque pragmático y concreto sobre cómo desarrollar la competitividad y cómo orientar el crecimiento en ciertas direcciones, creando espacios de oportunidad. Estos elementos son: i) el convencimiento de que se puede influir en la dirección del cambio tecnológico y de la transformación productiva, y ii) el surgimiento de China, su gran transformación productiva y la correspondiente rivalidad tecnológica e industrial que ha dado lugar a una nueva era en la geopolítica de la economía mundial.

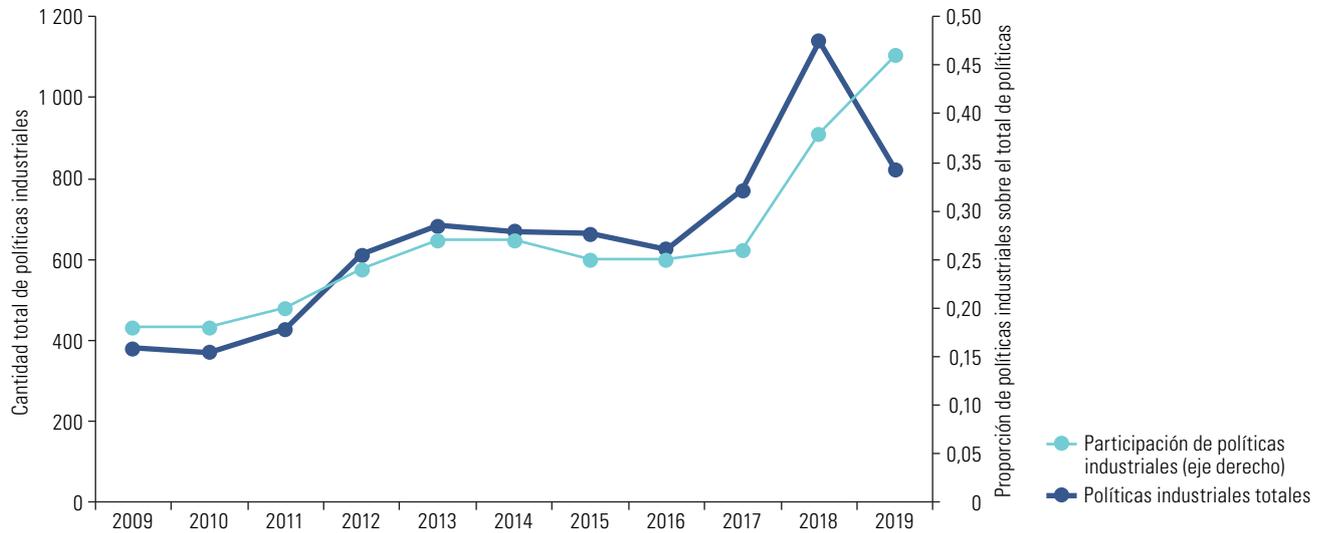
Quizás el ejemplo más claro de la posibilidad de influir en la velocidad y dirección del cambio tecnológico fue la gran transformación productiva que se dio en Europa y los Estados Unidos hacia economías de guerra durante la Segunda Guerra Mundial. En el período 1940-1945, la economía estadounidense y varias economías europeas se reorientaron por completo al logro de objetivos militares en vez de civiles. El aparato productivo que existía en época de paz se reimagino y transformo por completo. El esfuerzo de investigación y desarrollo (I+D), la creación de nuevas tecnologías y la reconversión de ciertas industrias fue algo pocas veces experimentado en la historia a esa escala. Como declaró triunfante el presidente Roosevelt en enero de 1945, el pueblo estadounidense había aprendido durante la guerra la medida de sus capacidades productivas<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Las políticas industriales provienen de la base de datos de Global Trade Alert (véase [en línea] <https://www.globaltradealert.org/>) y fueron clasificadas por la fuente mediante un proceso de aprendizaje automático (*machine learning*). Para clasificar las políticas como industriales, deben tener como objetivo cambiar los precios relativos entre sectores, dirigir recursos a ciertos sectores de actividad específicos o cambiar la composición de la estructura productiva a largo plazo. Estas políticas también deben tener un alcance nacional o supranacional, y contar con el financiamiento de los gobiernos nacionales o supranacionales. Véanse más detalles sobre el método de clasificación de Juhász y otros (2023).

<sup>5</sup> Roosevelt (1945), citado en Susskind (2024).

**Gráfico II.1**

Países seleccionados<sup>a</sup>: tendencia de las políticas industriales implementadas, 2009-2019  
(En número y porcentajes)



**Fuente:** R. Juhász y otros, "The who, what, when, and how of industrial policy: a text-based approach", *STEG Working Paper*, N° WP050, Structural Transformation and Economic Growth (STEG), 2023.

<sup>a</sup> Alemania, Arabia Saudita, Australia, Belarús, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, España, Federación de Rusia, Francia, India, Italia, Japón, Polonia, Reino Unido, República de Corea, Sudáfrica, Suiza y Türkiye.

Menos dramática, pero con grandes efectos en cuanto a su influencia en la dirección del desarrollo tecnológico, a través de programas, financiamiento, incentivos y la inversión en talento humano, fue la carrera armamentista durante la Guerra Fría. Estas experiencias influyeron en los economistas del desarrollo en esos años y crearon la convicción de que en materia de crecimiento económico se puede incidir tanto en la tasa de crecimiento como en la dirección de ese crecimiento.

El ejemplo moderno más palpable de la aplicación de esta idea es el imperativo de avanzar hacia un crecimiento más verde y sostenible. La contaminación, la huella de carbono de métodos de producción basados en combustibles fósiles que han generado el cambio climático, el enfoque de economía circular en la producción y otros temas relacionados han cambiado el paradigma del crecimiento: ya no se trata solo de crecer más, sino de crecer de forma diferente, de manera respetuosa con la naturaleza y el planeta. El llamado "crecimiento verde", la transición energética, la electromovilidad, la agricultura sostenible y la economía circular son en la actualidad las principales motivaciones para promover una gran transformación productiva en países tanto desarrollados como en desarrollo.

Esta vez se trata de lo que se ha denominado una "guerra por la sostenibilidad", que está llevando a la adopción de políticas industriales y de transformación productiva con base en regulaciones, incentivos, I+D y nuevas tecnologías, como el Pacto Verde Europeo en la Unión Europea (Tagliapietra y Veugelers, 2020). Es un cambio de marco intelectual sobre el tema del crecimiento, a la vez que una validación de la convicción de que se puede influir en el nivel y la dirección del crecimiento, de que es posible, de hecho, imperativo, mejorar la calidad del crecimiento. Y lo mismo aplica para el objetivo de lograr un crecimiento más inclusivo en términos sociales, en particular en países en desarrollo con altos niveles de pobreza e informalidad.

El otro elemento que ha representado un punto de inflexión en materia de políticas productivas, tecnológicas y de crecimiento ha sido el surgimiento acelerado de China, no solo como gran potencia económica y manufacturera, sino cada vez más como

potencia tecnológica. Esto ha alimentado una fuerte rivalidad tecnológica, industrial y geopolítica que ha llevado a la implementación de políticas industriales explícitas en países desarrollados, como ocurrió en los Estados Unidos con la Ley sobre Creación de Incentivos Útiles para Producir Semiconductores (CHIPS Act) y la Ley de Reducción de la Inflación (Inflation Reduction Act) (Artecona, Velloso y Vo, 2023; Bonvillian, 2024). De nuevo, con la convicción de que se puede influir en la intensidad y dirección del cambio tecnológico a través de políticas industriales y de desarrollo productivo.

Todo esto ha llevado a la regularización de las políticas industriales como parte de la caja de herramientas de los países, confirmando así el regreso a la palestra de unas políticas que, en realidad, en la mayoría de los países, nunca se fueron durante el período del llamado “orden neoliberal” (Gerstle, 2022).

Como se explicó en el capítulo I, el bajo desempeño de la productividad de América Latina y el Caribe y el correspondiente bajo crecimiento económico son una tragedia y suponen una crisis del desarrollo. No obstante, hay mucho que los países pueden hacer para salir de esta trampa de bajo desempeño. La historia económica muestra que es importante para los países tener un compromiso pragmático para cambiar la economía, redireccionar su crecimiento y crear nuevos espacios de oportunidad para la inversión y el sector privado. Esto debe expresarse en direcciones concretas para acelerar el cambio tecnológico, diversificar y sofisticar los sistemas productivos, crear empleo y reducir la pobreza y la desigualdad.

A lo largo del tiempo y en los diferentes países, las estrategias, políticas y capacidades institucionales y financieras para lograrlo han variado mucho. A continuación, se profundiza en la visión moderna sobre cómo elaborar políticas de desarrollo productivo efectivas, cómo hacer “diseños inteligentes” de estas políticas que eviten los inconvenientes de las políticas industriales del pasado y que sean efectivos a la hora de redireccionar el crecimiento hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.

## B. Nuevas lógicas para las políticas de desarrollo productivo

A la luz de lo planteado, la conversación ya no es, ni debería ser, si tener o no políticas de desarrollo productivo, sino qué tipo de políticas de desarrollo productivo tener y cómo implementarlas. Para ello, debe reconocerse que las lecciones de la experiencia y la evolución de los avances teóricos y conceptuales de la literatura en la materia, además de los cambios en la globalización, en la geopolítica y en las prioridades políticas y sociales para promover un crecimiento más inclusivo y sostenible, y para influir sobre el desarrollo tecnológico, también han propiciado un cambio en las lógicas de las políticas de desarrollo productivo respecto de las políticas industriales implementadas décadas atrás.

Una primera diferencia de las actuales políticas de desarrollo productivo respecto de las de décadas anteriores es el mayor número de objetivos buscados. A los conocidos objetivos principalmente económicos (por ejemplo, el aumento de la productividad y la generación de trabajo decente), se han sumado otros objetivos complementarios (por ejemplo, la lucha contra el cambio climático, la reducción de la desigualdad, la resiliencia en las cadenas de valor, la autosuficiencia de la producción en ciertas actividades económicas y la prevalencia geopolítica) (Ciarli, Madariaga Espinoza y Foster-McGregor, 2024).

Una segunda diferencia radica en el tipo de instrumentos que se utilizan, ya que antes los principales instrumentos eran la política comercial y la política fiscal. Si bien la política comercial, en tanto instrumentos de protección de las industrias nacionales

a través de aranceles y mecanismos semejantes, ya no es el principal mecanismo de política industrial (Cherif y Hasanov, 2019), la política fiscal, en forma de gasto tributario y subsidios directos a la producción, sigue estando presente en gran parte de los países, tanto de ingresos altos como de ingresos medios (Bonvillian, 2024).

Más allá de estos dos tipos de instrumentos, la nueva generación de políticas de desarrollo productivo enfatiza la lógica de la colaboración para identificar y abordar cuellos de botella que limitan la productividad del sector productivo. En ese sentido, las políticas de desarrollo productivo se conciben como procesos colaborativos multiactor entre los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil (Rodrik y Stiglitz, 2024, Salazar-Xirinachs, 2020), pero también en el sector público, con énfasis en la gobernanza multinivel (CEPAL, 2017a; Correa, Dini y Letelier, 2022; Sotomayor y otros, 2023), y el sector privado, en forma de articulación productiva.

El fundamento teórico para la colaboración entre actores económicos se basa en tres principios: i) ningún actor tiene toda la información sobre los problemas o soluciones, razón por la que se necesita un proceso de agregación de información; ii) no solo se precisa la agregación de información, sino también la interacción de las perspectivas que tengan por finalidad el descubrimiento colectivo de formas cada vez más eficientes y efectivas de acción<sup>6</sup>, y iii) la colaboración multiactor incrementa la estabilidad y el acuerdo social con respecto a las políticas de desarrollo productivo, con lo que se logra llevar adelante procesos políticos de mayor envergadura, que exigen plazos de implementación más extensos. Esto, en buena medida, supera los cambios pendulares de política y la volatilidad de esfuerzos.

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 esfuerzos de todos los actores relevantes. Esta nueva visión supera el viejo, estéril e ideologizado debate sobre Estado o mercado, en el que la posición promercado confía en la magia del mercado y la posición proestado confía en la magia del Estado. En contraste, la nueva generación de políticas de desarrollo productivo confía en la magia del proceso<sup>7</sup> de colaboración público-privada, privada-privada y pública-pública, lo que incluye a las instituciones educativas y de formación profesional y a la sociedad civil. El conjunto de colaboraciones también se conoce como modelo de la triple o cuádruple hélice y se enfoca en lo práctico: resolver problemas, promover procesos de descubrimiento y acelerar el aprendizaje productivo y el crecimiento de la productividad.

En el marco de esta visión más institucionalista de las políticas de desarrollo productivo, la visión neoclásica puede resultar útil como una primera aproximación y como una lógica de análisis sobre los tipos de intervención a realizar en el marco de dichas políticas. Por ejemplo, la literatura ha resaltado la existencia de dos tipos de fallas que justificarían intervenciones para lograr su mitigación y, de esa manera, propiciar la transformación productiva<sup>8 9</sup>. En primer lugar, están las fallas de apropiabilidad, cuya existencia resulta en niveles de inversión subóptimos a causa de que quien realiza la inversión no se puede apropiar completamente de sus retornos. Este problema de externalidades positivas explica, por ejemplo, por qué no hay un mayor número de

<sup>6</sup> Esto es lo que algunos autores han denominado “procesos de ensayo y error” o “procesos de gobernanza experimentalista”, como se amplía en la sección E.11.b de este capítulo (Sabel, 2012; Sabel y Zeitlin, 2012; Sabel y Jordan, 2015; Cornick, 2018; Salazar-Xirinachs, 2020; Rodrik y Sabel, 2022).

<sup>7</sup> A entender de los autores, el primero en usar el concepto “magia del proceso” fue Jon Azúa, el padre de las políticas de desarrollo de clústeres de la Comunidad Autónoma del País Vasco (véase Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos, 2018).

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, Juhász, Lane y Rodrik (2023); Cherif y Hasanov (2019); Rodríguez-Clare (2005), y Hausmann y Rodrik (2003).

<sup>9</sup> Además de estos dos tipos de fallas, la literatura plantea otros que sirven de justificación conceptual para las políticas de desarrollo productivo. Entre ellos, se cuentan las fallas relacionadas a la industria naciente, a la generación de derrames a través de encadenamientos, a los procesos de aprendizaje práctico y al funcionamiento de los mercados de crédito.

exportadores en nuevas actividades económicas (pioneros exportadores)<sup>10</sup>, 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. Esto justifica el uso de instrumentos y la realización de intervenciones para acercar los números a lo que sería su óptimo social.

En segundo lugar, están las fallas de coordinación que llevan a que una actividad económica no manifieste o no logre todo su potencial de productividad, ya que precisa otra serie de inversiones o acciones paralelas para que ello ocurra. Por ejemplo, la inexistencia de un número crítico de personas con ciertos perfiles y competencias puede hacer que un determinado sector no se desarrolle, las debilidades del sistema de medidas sanitarias y fitosanitarias de un país puede limitar su capacidad de exportación a mercados interesantes<sup>11</sup>, y la falta de personas con conocimientos y habilidades para prestar servicios de extensión tecnológica puede impedir el desarrollo de un mercado robusto de extensionismo. En todos estos casos se necesita alguna intervención para sacar el aparato productivo de una situación de equilibrio indeseado en la que determinadas actividades económicas no se desarrollan plenamente.

El abordaje de estos cuellos de botella que limitan el proceso de transformación productiva conllevará la implementación de toda una serie de instrumentos, intervenciones, instancias de atención de los Gobiernos y, en general, esfuerzos en diferentes áreas de política que se describirán más adelante. Bajo la nueva lógica de estas políticas, resulta fundamental que cualquier esfuerzo esté condicionado al cumplimiento de resultados y metas, por ejemplo, en materia de productividad, exportaciones o cualquier otra variable de desempeño productivo (Mazzucato y Rodrik, 2024)<sup>12</sup>. Esta condicionalidad puede ser incluso más estricta cuando, de haber espacio fiscal, se utilicen instrumentos como créditos fiscales y subsidios, los que deben ser la excepción y no la regla a la luz de la visión de las políticas de desarrollo productivo aquí planteada. En este caso, por ejemplo, pueden diseñarse estos instrumentos con cláusulas de extinción, con el fin de limitar su efectividad a un período definido, tras el cual deberían expirar, lo que generaría incentivos correctos y minimizaría el costo fiscal.

## C. Nuevo alcance

Otro aspecto importante de aclarar con respecto a las políticas de desarrollo productivo modernas es su relación con lo que más tradicionalmente se ha llamado “política industrial” y la pregunta de si estas políticas deben estar circunscritas al sector industrial manufacturero o si su ámbito debe ser más amplio.

El énfasis tradicional de la economía del desarrollo en la política industrial y la industrialización se basaba en el hecho de que este sector tenía al menos cuatro características que los sectores primario y terciario no compartían 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 con otros sectores. Si bien esto fue cierto aproximadamente hasta la década de 1980, las revoluciones tecnológicas y su convergencia han ido cambiando sustancialmente el paradigma productivo. Por ejemplo, la idea de que los servicios tenían

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Sabel y otros (2012).

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Sabel y Ghezzi (2021).

<sup>12</sup> Fue a partir de este tipo de sistemas “de la zanahoria y el garrote” —es decir, de premios y castigos— que se implementaron las exitosas políticas industriales que dieron lugar al milagro económico asiático, 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), durante el período de auge del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en la región predominó la zanahoria sobre el garrote al momento de desarrollar políticas industriales.

poco potencial de economías de escala y de acceso a mercados internacionales estaba en parte basada en la observación de que la producción y el consumo de servicios exigía proximidad física, y que, por tanto, se debían dar simultáneamente, lo que lo convertía en un sector no transable. Internet y la revolución digital cambiaron esto en forma radical. En la actualidad, existen categorías de servicios que presentan inmensas economías de escala y son sumamente transables, sobre todo los servicios modernos que usan plataformas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para vender de manera transfronteriza.

Internet y la revolución digital también cambiaron radicalmente la idea de que el progreso técnico y la innovación no tenían en el sector de servicios la misma incidencia que en la industria. En la actualidad, algunas de las empresas más innovadoras del mundo están en el sector de servicios (CEPAL, 2023a). La creciente importancia de los servicios transables se verifica en el hecho de que, desde 2000, la tasa de crecimiento del comercio de servicios ha sido más alta que la tasa de crecimiento del comercio de productos (CEPAL, 2017b).

Si a esta nueva visión del sector de servicios se agrega la nueva realidad del surgimiento de China como potencia exportadora manufacturera, y la automatización y robotización de la revolución tecnológica, quedan claros dos puntos adicionales. El primero es que se ha reducido la viabilidad de apostar exclusivamente a la industrialización como única estrategia de desarrollo y, aun si esto fuera viable, se han reducido los posibles beneficios en términos de creación de empleo<sup>13</sup>. El camino hacia la industrialización se ha puesto mucho más difícil de lo que era en las décadas de 1950, 1960 y 1970. El segundo punto es que parece haber mucho más potencial de desarrollo y buenos empleos en el sector de servicios de lo que tradicionalmente se pensaba<sup>14</sup>. De hecho, hay países que están empezando a tener grandes éxitos y ganancias en la producción y exportación de servicios modernos. Entonces, por las nuevas tendencias y datos, resulta claro que hay grandes oportunidades en varios subsectores del sector de servicios como estrategia de crecimiento y desarrollo.

Algo similar se puede decir de las actividades modernas de agronegocios. La producción agrícola es cada vez más permeable a la aplicación de tecnologías más actuales, especialmente digitales (Sotomayor, Ramírez y Martínez, 2021). En la actualidad, al hablar del nuevo paradigma productivo impulsado por la cuarta revolución tecnológica, se encuentra que esta no solo corresponde a la industria propiamente dicha, sino que incluye muchos segmentos del heterogéneo sector agrícola.

Un factor adicional a favor de utilizar la terminología de “políticas de desarrollo productivo” en vez de la de “políticas industriales” es que, además de ser un término más preciso, hablar de políticas de desarrollo productivo permite evitar buena parte de la confusión que genera en el debate público el término “políticas industriales”. Dicho término tiene mucha carga semántica y despierta controversia en relación con su historia en virtud del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, no solo en América Latina y el Caribe, sino en numerosos países en desarrollo<sup>15</sup>. Además, la reciente adopción de políticas industriales sumamente basadas en subsidios por parte de algunas economías desarrolladas también está empezando a generar un arduo debate sobre los riesgos de caer en una “guerra de subsidios” y de las posibles amenazas al sistema multilateral de comercio. Ese no es el tipo de políticas a favor de las cuales está argumentando la CEPAL.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Rodrik (2015).

<sup>14</sup> Por ejemplo, Rodrik y Sabel (2022) argumentan correctamente que el sector de servicios es estratégico para la implementación de esfuerzos de desarrollo productivo en la medida en que tiene una gran capacidad de proveer buenos trabajos.

<sup>15</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hizo un importante intento temprano de posicionar el término “políticas de desarrollo productivo”, ya contenido en CEPAL (1994), en el libro *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones para la transformación económica* (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014).

El concepto de “políticas de desarrollo productivo” se posiciona así como una voluntad de influir sobre el nivel y dirección del crecimiento económico mediante un conjunto de políticas e instrumentos, en los que es deseable incorporar un amplio conjunto de sectores o actividades productivas.

## D. Sobre la necesidad de priorizar

La priorización o la realización de apuestas productivas específicas es uno de los temas que en el pasado ha generado un elevado nivel de controversias. Como se mencionó, quienes tradicionalmente se han opuesto a un papel proactivo de la política pública en esta materia, han mantenido que el Estado realiza una gestión deficiente cuando se propone “escoger ganadores” (*pick winners*). No obstante, la información histórica y actual de las políticas muestra que esta ha sido y continúa siendo la práctica habitual de los países que han implementado políticas de desarrollo productivo con éxito. A continuación, se ofrecen algunos de los motivos de la necesidad de priorizar apuestas productivas, sobre todo en el contexto latinoamericano de baja capacidad para crecer y para lograr una transformación estructural.

En primer lugar, como ya se mencionó, la historia ha demostrado que en todos los casos en que se ha conseguido un crecimiento acelerado y convergente, el Estado ha jugado 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 iniciativas. La experiencia histórica general de los países más desarrollados ha sido la de Estados proactivos que miran estratégicamente la marcha de la economía y buscan apoyar (y no sustituir) la acción del sector privado en determinadas áreas.

En segundo término, si bien la distinción entre medidas horizontales (que se consideran neutrales respecto de todos los sectores) y medidas verticales (que apoyan sectores específicos) puede resultar útil al momento de esquematizar los instrumentos, intervenciones y esfuerzos en virtud de las políticas de desarrollo productivo, la necesidad de escoger entre unas y otras representa un falso dilema (Chang, 2010; Stiglitz, Lin y Monga, 2013; Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2017). Esto se debe a que aun las políticas supuestamente más transversales favorecen más a algunos sectores que a otros. Por ejemplo, no hay nada neutral en lo que respecta a la infraestructura básica: una carretera o un puente favorece a algunas regiones y no a otras, así como a los sectores de actividad económica que se concentran en esa región o que tienen el potencial de surgir en ese territorio. Más aún, estas infraestructuras favorecen a sectores que son intensivos en infraestructura de transporte en mayor medida que a otros que no la precisan. Por su parte, los programas de formación profesional están enfocados en resolver cuellos de botella y desajustes de habilidades en ciertos sectores concretos debido a que muchos de ellos tienen un marcado carácter sectorial. Incluso una política concreta sobre el tipo de cambio favorece a algunos sectores más que a otros (exportadores frente a importadores). Por lo tanto, los Gobiernos —incluso los que creen defender políticas neutrales— están siempre condenados a elegir (Hausmann y Rodrik, 2006), ya sea que esto se reconozca o no.

En tercer lugar, los enfoques sobre políticas de desarrollo productivo han cambiado en una dirección que diluye el significado peyorativo de la expresión “escoger ganadores”. Como ya se mencionó, el enfoque actual de las políticas de desarrollo productivo está basado más en organizar la acción colectiva en sectores específicos, mediante

la colaboración entre los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil, que en asignar a ciertos sectores de actividad económica medidas proteccionistas o subsidios puros y duros. En la actualidad, hacer priorizaciones productivas se refiere a escoger sectores no tanto para subsidiar o proteger, sino para desarrollar, apoyando los esfuerzos autogestionados de los actores clave, fundamentalmente del sector privado, en actividades o territorios específicos y priorizados. El enfoque hacia la selectividad ha cambiado de mecanismos de planificación verticales de arriba abajo, y de aranceles o subsidios selectivos, a un enfoque más descentralizado, de abajo arriba, que utiliza una serie más amplia de medidas e instrumentos de apoyo alrededor de juegos colaborativos entre las empresas de áreas, sectores o clústeres estratégicos. Con estos métodos que contienen esquemas predefinidos, transparentes y participativos, el problema de captura del aparato público se reduce considerablemente y la asignación de recursos se vuelve un ejercicio más relacionado a la definición de estrategias mediante mecanismos de acción colectiva.

En cuarto término, y como avance mucho más reciente, la idea de que las economías más desarrolladas no tenían políticas de desarrollo productivo y que ese era el modelo a seguir —idea que nunca correspondió a la realidad— deja totalmente de tener sentido en un contexto en el que, como se ha dicho, los países más desarrollados están poniendo en práctica políticas de desarrollo productivo con un claro enfoque de prioridades sectoriales y tecnológicas. Las necesidades productivas, sociales, ambientales y geopolíticas de la presente época han hecho saltar por los aires el argumento a favor de una neutralidad abstracta y aparente de las políticas de desarrollo productivo.

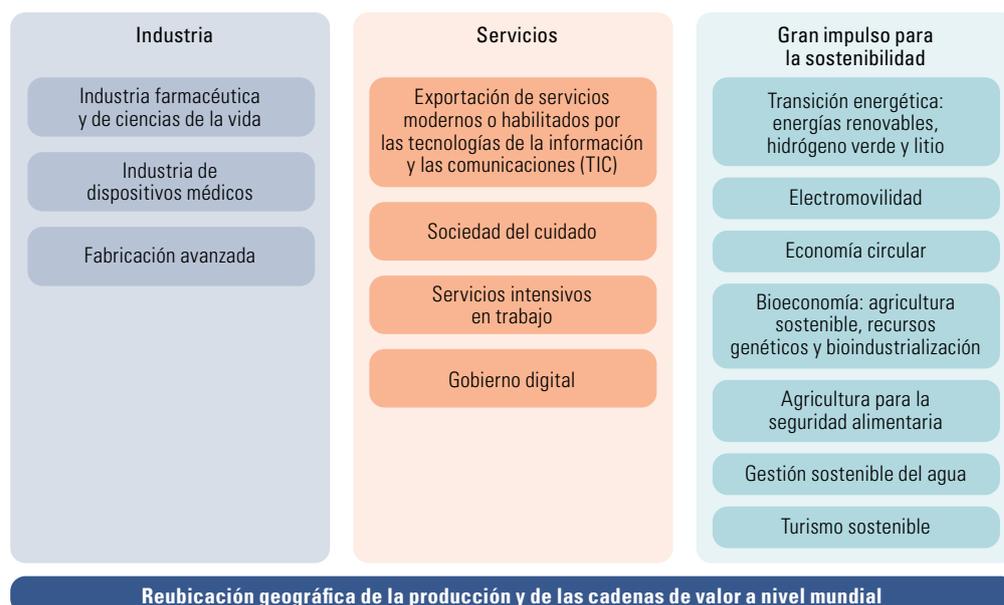
En realidad, se trata de reaprender lecciones, porque, como argumentan Cohen y DeLong (2016), los países han progresado sobre la base de visiones concretas y ampliamente compartidas respecto del tipo de economía que desean tener en algún momento en el futuro, el tipo de sectores a los que deben apostar y las transformaciones económicas que deben realizar para moverse en esa dirección.

Por último, y más allá de la discusión sobre la preferencia de políticas verticales u horizontales, que en realidad es un concepto reducido de la visión más amplia que se ha planteado en este capítulo sobre el tema, en la medida en que los cuellos de botella y los desafíos exceden la disponibilidad de recursos y de capacidades institucionales, las políticas se ven obligadas a priorizar esfuerzos, abordando primero ciertas cuestiones sobre las que se focalizan esfuerzos y recursos, y dejando la posibilidad de abordar otras más adelante. Esto no obsta para que los Gobiernos hagan todo lo posible para ampliar su “ancho de banda”, de manera de poder atender los desafíos de un mayor número de prioridades productivas con una eficacia y eficiencia crecientes.

En línea con esto, la CEPAL ha elaborado un conjunto ilustrativo —no exhaustivo— de 15 sectores impulsores o áreas estratégicas que los países de América Latina y el Caribe y sus territorios pueden priorizar en el marco de sus políticas de desarrollo productivo que, por sus características dinamizadoras del crecimiento y la productividad, tienen el potencial de contribuir en gran medida a una transformación productiva en la dirección deseada, incluso en una orientación hacia una mayor inclusividad y sostenibilidad ambiental (véase el diagrama II.1).

Los sectores impulsores o dinamizadores de la economía se agrupan en tres categorías: industria, servicios y gran impulso para la sostenibilidad. Las oportunidades que plantea el reacomodo geográfico de la producción y de las cadenas de valor a nivel mundial representa un área transversal, ya que es una tendencia clave que abarca varios de los otros sectores listados.

**Diagrama II.1**  
Gran transformación productiva: portafolio de sectores impulsores



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

La definición de sectores y su priorización puede hacerse en el contexto de las condiciones específicas de cada país, y también pueden agregarse otros sectores y actividades según las características y prioridades de cada país o territorio. Aun así, todas las actividades productivas planteadas abren nuevas oportunidades para los países y sus territorios, no solo para la inversión y el crecimiento, sino también para la colaboración y las alianzas estratégicas en el ámbito internacional (CEPAL, 2023a y 2023c).

Existen varias formas de realizar una priorización productiva en el marco de las políticas de desarrollo productivo. La Unión Europea, por ejemplo, viene implementando desde hace más de una década lo que se denomina “estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente”, en virtud de las cuales, mediante ejercicios de construcción colectiva, las regiones a nivel subnacional priorizan áreas estratégicas o tecnologías a partir de sus capacidades productivas o de investigación (Foray, David y Hall, 2009; Aranguren y otros, 2019). Otra opción consiste en priorizar a partir de grandes desafíos o misiones que se quiera abordar, en cuyo caso los sectores se terminan autoseleccionando (Mazzucato, 2018 y 2019).

Hay dos consideraciones que es preciso tener en cuenta: a qué nivel de gobierno se debe priorizar y quién debe realizar esta priorización. Las prioridades de las políticas de desarrollo productivo nacionales suelen definir las los Gobiernos nacionales, con más o menos participación de otros actores, dependiendo del caso. En los territorios subnacionales (regionales y locales), las prioridades suelen definir las los gobiernos subnacionales, teniendo en cuenta las particularidades productivas de cada territorio y las capacidades institucionales de estos gobiernos. Aun así, es cada vez más evidente la conveniencia de priorizar sectores a partir de ejercicios de construcción colectiva en los que participan representantes de todos los estamentos de la sociedad: público, privado, académico y de la sociedad civil. Además, como se explicará en mayor detalle más adelante, el hecho de que este tipo de prioridades se definan desde los propios territorios, a partir de una aproximación de “políticas basadas en el lugar” (*place-based policies*), supone múltiples ventajas.

Independientemente de cuál sea la forma en que se priorice, es importante que estas apuestas se entiendan en virtud de una lógica de gestión de cartera de riesgo. Es decir, en virtud del principio de que es posible que, por diversas razones, algunas

de estas apuestas puedan no ser exitosas. Algunos fracasos son inevitables, pero los casos de fracaso no deben condenar a este tipo de políticas. Lo importante, además de aprender de los fracasos, es que los éxitos ofrezcan beneficios que compensen con creces las pérdidas producto de los fracasos.

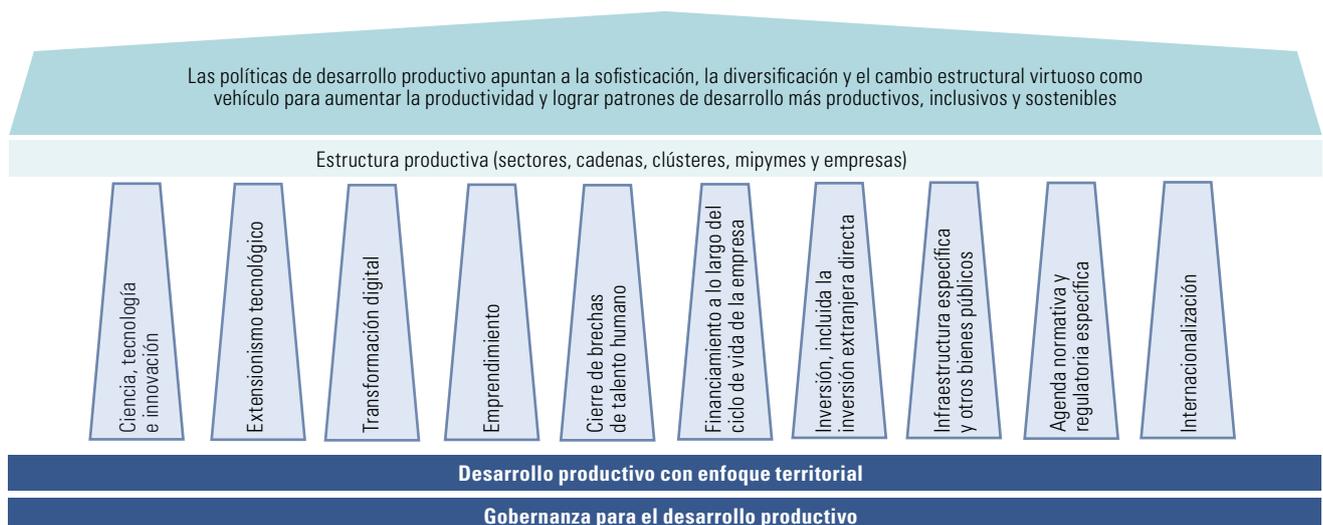
Como se verá más adelante, la forma recomendada de poner en práctica esta selectividad no es, como en las políticas industriales puras y duras, mediante subsidios, sino mediante la elaboración e implementación de agendas sectoriales a través de iniciativas clúster u otros tipos de sistemas de gobernanza, cuyos costos de operación no son elevados, y donde el financiamiento necesario, que sí puede ser considerable, reside en el reto de financiar los proyectos que estos sistemas señalen como prioritarios para el logro de sus objetivos de crecimiento, competitividad y productividad.

## E. Nueva visión

En virtud de lo expuesto, y aunque las definiciones exactas no siempre son necesarias, se puede ensayar una definición de lo que desde la CEPAL se entendería como “políticas de desarrollo productivo”. Se trata de esfuerzos horizontales y verticales que apuntan directamente a la sofisticación, la diversificación y el cambio estructural virtuoso de los aparatos productivos, como vehículo para aumentar la productividad y lograr así un desarrollo más productivo, sostenible e inclusivo.

Teniendo en consideración la necesidad de delimitar el campo de acción de las políticas de desarrollo productivo, a la vez que se reconoce la extensa literatura que ha señalado los diferentes temas que deben cobijar este tipo de políticas, el diagrama II.2 contiene una visión panorámica de las áreas de política que, desde una perspectiva práctica, conviene incluir en las políticas de desarrollo productivo. Estas áreas son: ciencia, tecnología e innovación; extensionismo tecnológico; transformación digital; emprendimiento; identificación y cierre de brechas de talento humano; financiamiento a lo largo del ciclo de vida de las empresas; inversión e inversión extranjera directa (IED); infraestructura específica y otros bienes públicos específicos; agendas normativas y regulatorias específicas, e internacionalización.

**Diagrama II.2**  
Definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo



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

A continuación, se plantea una breve descripción de la relevancia de cada una de las áreas mencionadas en el marco de las políticas de desarrollo productivo y de los retos que América Latina y el Caribe enfrenta en cada una de ellas, así como algunos planteamientos iniciales sobre qué pueden hacer los países de la región y sus territorios para trabajar estas áreas en el marco de estas políticas.

## 1. Ciencia, tecnología e innovación

El área de ciencia, tecnología e innovación (CTI) está llamada a jugar un papel central en las políticas de desarrollo productivo por dos motivos principales: i) la extensa literatura conceptual y empírica que muestra una relación positiva entre la inversión en CTI y el crecimiento de la productividad (Crespi y Zúñiga, 2012; Polder, De Bondt y Van Leeuwen, 2018), y ii) lo susceptible que es el tema de CTI de verse aquejado por fallas de mercado y de gobierno que llevan a que los niveles de inversión en esta materia se ubiquen muy por debajo de lo que debería ser su óptimo social (Stiglitz, 1989; Klette, Møen y Griliches, 2000).

Está claro que América Latina y el Caribe tiene un gran rezago en materia de inversión en CTI y presenta bajos niveles de gasto en I+D, no solo con respecto a países más desarrollados, sino también en comparación con algunas economías emergentes. Esta brecha se ha ido incrementando en los últimos años. Mientras que el gasto en I+D como proporción del PIB supera el 2% en los Estados Unidos, la Unión Europea, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y China, en la región es unas cuatro veces menor y se redujo del 0,65% del PIB en 2013 al 0,56% del PIB en 2019 (CEPAL, 2022).

Ahora bien, más importante que el nivel de inversión en CTI es el impacto que esta inversión pueda tener en materia de productividad. Por tanto, la región tiene el doble reto de incrementar la inversión y lograr que esta se traduzca en aumentos de la productividad (CEPAL, 2024a). Para ello, es clave, entre muchas otras cosas, articular de mejor forma los esfuerzos que se hagan en materia de CTI con el resto de las políticas de desarrollo productivo, de manera que se complementen; lograr un mejor equilibrio entre la inversión en ciencia básica y en ciencia aplicada; revisar los incentivos que enfrentan los diferentes actores del ecosistema de innovación, en particular los que enfrentan los investigadores y los relacionados con los sistemas de patentes; focalizar parte de los esfuerzos de CTI en las prioridades productivas en virtud de las políticas de desarrollo productivo, e incrementar el monitoreo y la evaluación de estos esfuerzos.

## 2. Extensionismo tecnológico

La generación de conocimiento y tecnología no es suficiente para abordar el reto que enfrenta la región en materia de productividad. Para ello, es fundamental escalar los esfuerzos de difusión y adopción de esa tecnología, y volverlos más sofisticados, de manera que las empresas, en particular las microempresas, pequeñas y medianas empresas (mipymes), se acerquen a lo que los economistas denominan “la frontera eficiente de producción”. A dichos esfuerzos también se les conoce como “esfuerzos de extensionismo tecnológico”<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> En general, los esfuerzos de extensionismo tecnológico se conciben como parte de los esfuerzos de ciencia, tecnología e innovación. Sin embargo, dada la importancia que estos tienen para cerrar la brecha de productividad de las empresas, sobre todo en países en desarrollo, se ha querido plantear el tema del extensionismo como una dimensión aparte del resto de los esfuerzos de ciencia, tecnología e innovación.

Como se vio en el capítulo I, existe una gran heterogeneidad en la productividad entre empresas, incluso entre empresas que comparten la misma actividad económica. Esto indica que una parte importante de la brecha de productividad se podría cerrar en la medida en que estas empresas pudieran adoptar tecnología y conocimiento disponible. Ahora bien, este proceso de difusión y adopción de tecnología y conocimiento no se da de manera espontánea, ya que existe toda una serie de cuellos de botella que lo limitan. De ahí la necesidad de contar con esfuerzos de extensionismo tecnológico a través de los cuales se apoye y acompañe a las empresas para facilitarles este proceso de apropiación de tecnología y conocimiento (Bloom y otros, 2013; McKenzie y Woodruff 2014; Iacovone, Maloney y McKenzie, 2019; McKenzie, 2020).

El conocimiento y la tecnología que se difunden a través de esfuerzos de extensionismo tecnológico pueden ser de diferentes tipos. Pueden incluir temas tan básicos como conocimientos en materia gerencial, apuntando a mejorar las capacidades gerenciales de los empresarios, pero también pueden incluir tecnologías mucho más sofisticadas, como la inteligencia artificial (IA) o la robótica.

Si bien los países de América Latina y el Caribe vienen incrementando sus esfuerzos de extensionismo tecnológico, estos siguen siendo marginales en cuanto al grado de cobertura y sofisticación<sup>17</sup>. Con relación a esto último, los esfuerzos de extensionismo tecnológico implementados en la región corresponden mayoritariamente a transferencias de buenas prácticas gerenciales, y no apuntan a la transferencia y adopción de tecnologías con mayor grado de sofisticación. Por tanto, la región enfrenta el reto de escalar los esfuerzos en materia de extensión tecnológica y sofisticarlos, buscando además que estos esfuerzos se focalicen en las prioridades productivas que se definan en virtud de las políticas de desarrollo productivo<sup>18</sup>.

### 3. Transformación digital

Los esfuerzos en materia de transformación digital de los países y sus territorios pueden abarcar múltiples dimensiones. Por ejemplo, pueden estar relacionados, entre otras cosas, con aumentar la conectividad digital de los diferentes actores de la sociedad, con digitalizar los servicios públicos y la interacción con el Gobierno a partir de una agenda de gobierno digital, o con digitalizar la prestación de servicios en materia de educación, salud e incluso justicia. Si bien todas estas agendas son importantes, resulta fundamental que gran parte de la agenda en materia de transformación digital se enfoque en el tema del desarrollo productivo y se alinee con las políticas de desarrollo productivo de los países y sus territorios. Esto último no siempre ocurre, sobre todo porque no siempre existe una relación estrecha entre los ministerios y organismos encargados de los esfuerzos de transformación digital y los que lideran las políticas de desarrollo productivo, o simplemente porque estos últimos son débiles.

A pesar de los avances de la región en materia de conectividad digital, sigue habiendo grandes rezagos en cuanto al uso de tecnologías digitales, en particular por parte del sector privado. Por ejemplo, más del 60% de las empresas de la región con presencia en Internet tienen una presencia pasiva, es decir, ni siquiera utilizan la red para realizar transacciones (Vilgis, Jordán y Patiño, 2023). La situación es aún más preocupante en el caso de las mipymes, ya que más del 70% ni siquiera tienen presencia en Internet. No se debe olvidar que, en muchos países de la región, las mipymes representan más

<sup>17</sup> Por ejemplo, en el caso de Colombia, entre 2018 y 2022 se buscó atender más de 4.000 empresas a través del programa Fábricas de Productividad, que apuntaba a fortalecer las capacidades gerenciales en diferentes dimensiones. Sin embargo, este número resulta ínfimo si se compara con las más de 6 millones de empresas que había en su momento en Colombia, incluidas las empresas informales.

<sup>18</sup> Véase una explicación más detallada sobre las ventajas de alinear los esfuerzos de extensionismo tecnológico con las prioridades productivas en virtud de las políticas de desarrollo productivo y, en particular, con las iniciativas clúster en Llinás (2021).

del 98% del tejido empresarial y generan alrededor del 70% del empleo formal (Correa, Leiva y Stumpo, 2020). Este escaso uso de las tecnologías digitales en el entramado productivo limita y condiciona la mejora de la productividad y la competitividad de la región<sup>19</sup>.

Si bien persisten las brechas de adopción de tecnologías maduras, estas son más amplias cuando se trata de tecnologías digitales emergentes, como la IA. La brecha de América Latina y el Caribe respecto de los países que lideran el desarrollo de IA a nivel mundial es sustancial. Por ejemplo, en 2023, del total de empresas que desarrollan IA, o que tienen modelos de negocio basados en IA, solo el 2,8% eran de América Latina. Para el mismo período, en términos de inversión privada, la inversión conjunta en IA de todos los países de América Latina no superó el 1,7% del monto de la inversión de los Estados Unidos o el 5% de la de China.

Para cerrar la brecha de adopción de tecnologías digitales es preciso tanto escalar y profundizar los esfuerzos de extensionismo tecnológico digital como articular los esfuerzos en materia de transformación digital con las políticas de desarrollo productivo de los países y los territorios. Esto también supone avanzar explícitamente en la articulación de los ministerios y organismos que tienen a su cargo las agendas de transformación digital, por una parte, y de políticas de desarrollo productivo, por la otra. Asimismo, esto conlleva fortalecer la producción de bienes y servicios digitales por parte de las empresas de tecnología de la región.

## 4. Emprendimiento

Desde un punto de vista schumpeteriano, una parte del desarrollo productivo depende del surgimiento de nuevas empresas, sobre todo si son más eficientes. La existencia de nuevas empresas más eficientes se traduce en un proceso de destrucción creativa, que lleva a la reasignación de los factores de producción hacia su mejor utilización, lo que incrementa la productividad total de una economía (Aghion, Antonin y Bunel, 2021).

Si bien América Latina y el Caribe tiene las tasas más altas de emprendimiento en el mundo (GEM, 2023), buena parte de estas nuevas empresas carece de grandes capacidades de crecimiento y generación de empleo. Más aún, mucho de este emprendimiento corresponde a un emprendimiento de subsistencia<sup>20</sup>. Por lo tanto, se necesita que haya una mayor proporción de empresas que tengan realmente capacidad de crecimiento.

En un intento por fortalecer las capacidades para emprender y para escalar los emprendimientos, los países de la región han implementado intervenciones como incubadoras, aceleradoras y otros tipos de acompañamiento, con lo que se busca incrementar las probabilidades de éxito de dichos emprendimientos (Mageste y otros, 2024). Además, se han organizado ferias de emprendimiento y otros tipos de espacios que conectan las necesidades de los sectores público y privado con posibles soluciones a partir de emprendimientos. Cabe destacar también los esfuerzos que se han hecho para fortalecer el financiamiento en etapa temprana.

Pese a estos esfuerzos, el ecosistema de emprendimiento en América Latina y el Caribe muestra grandes oportunidades de mejora. En lo que respecta a la propensión a exportar, por ejemplo, los emprendedores de la región no esperan que un porcentaje elevado de sus ventas provenga de clientes de otros países, mientras que en los casos de Europa, los Estados Unidos y el Canadá la situación es inversa (GEM, 2023, pág. 63). La misma deficiencia se observa en la capacidad innovadora de los emprendimientos

<sup>19</sup> Véase más información sobre el estado de la conectividad digital en la región en el Observatorio de Desarrollo Digital de la CEPAL [en línea] <https://desarrollodigital.cepal.org/es>.

<sup>20</sup> Véase un análisis de este fenómeno para el caso colombiano en Eslava, Haltiwanger y Pinzón (2022).

de la región, lo que proviene del hecho de que los emprendimientos latinoamericanos responden mayoritariamente a la necesidad, más que a la oportunidad (Lederman y otros, 2014). Por supuesto, se ha señalado a las condiciones macroeconómicas (como el tipo de cambio, la tasa de interés y la inflación) y del ecosistema emprendedor (como la existencia de redes empresariales, la disponibilidad de financiamiento y la educación empresarial y financiera) como elementos centrales en relación con la capacidad de los emprendimientos para crecer y contribuir al desarrollo productivo (Valenzuela-Klagges, Valenzuela-Klagges e Irarrázaval, 2018).

Por ende, en términos de política pública es necesario abordar tanto las condiciones fundamentales de la economía como las políticas de desarrollo productivo orientadas al emprendimiento. Respecto de las políticas dirigidas a mejorar esas condiciones fundamentales, una de las más urgentes es la orientada a la formalización de los emprendimientos. La necesidad de abordar la informalidad en la región se fundamenta, por una parte, en las grandes barreras que la informalidad impone para el acceso a los programas de política pública y al financiamiento, y, por la otra, en las altas tasas de informalidad del empleo que persisten en la región (CEPAL, 2023b). En este sentido, cabe destacar que es útil contar no solo con medidas dirigidas directamente a la formalización (como la simplificación de trámites y la fiscalización), sino también con políticas de desarrollo productivo que estén orientadas a incrementar la productividad de las empresas, especialmente de las microempresas, y que tengan un impacto positivo en la tasa de formalización debido a la mayor capacidad para cumplir con los requisitos de contabilidad y las obligaciones tributarias y de seguridad social que exige la formalización (Chong, Galdo y Saavedra, 2008; Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018; Céspedes Reynaga, 2020). Respecto de las políticas de desarrollo productivo dirigidas al emprendimiento, es clave focalizar mejor las intervenciones de manera que se orienten a apoyar a los emprendedores que muestran una actitud favorable al crecimiento y tienen potencial para crecer. Al fin y al cabo, son estos emprendedores—independientemente de los estratos sociales de procedencia— los que pueden incrementar el empleo y la productividad de manera significativa.

En términos de incentivos, esto significa hacer ajustes a las intervenciones de incubadoras, aceleradoras o programas similares, para que los diseños de estos instrumentos lleven a una autoselección de las empresas, es decir, a que las que se postulen sean las empresas que tengan mayor potencial de crecimiento. Ejemplos de este tipo de instrumentos son los que buscan focalizar el acompañamiento a partir de concursos de planes de negocios, apuntando a que este se enfoque en las empresas que tengan los mejores planes y, por tanto, las mayores perspectivas de crecimiento. También será clave disminuir trabas burocráticas excesivas relacionadas no solo a la creación de empresas, sino también a su cierre, de manera que se facilite la reasignación de factores de producción entre empresas y sectores. Además, será esencial que una parte de los esfuerzos de emprendimiento se enfoque en las prioridades productivas que se definan en virtud de las políticas de desarrollo productivo. Por ejemplo, como lo describe Llinás (2021), los esfuerzos de emprendimiento podrían enfocarse en tratar de solucionar ciertas debilidades o ausencias en alguno de los eslabones de la cadena de valor, en el marco de las iniciativas clúster.

## 5. Identificación y cierre de brechas de talento humano

Uno de los principales obstáculos para el desarrollo productivo radica en las dificultades que plantea la disponibilidad y calidad de talento humano respecto de las demandas actuales y potenciales del sector productivo.

En la práctica, este problema se hace evidente cuando los empresarios manifiestan dificultades para encontrar trabajadores con las competencias y habilidades necesarias. Además, en un mundo de altas tecnologías y de reconfiguración de las cadenas globales de valor, el hecho de no contar con una fuerza de trabajo capacitada también representa un gran obstáculo para que un país sea una localización atractiva y se beneficie de flujos de IED y de una inserción vigorosa en estas cadenas. En el informe *IMD World Talent Ranking 2023* (IMD, 2023), Chile es el único país de la región que se encuentra entre los mejores 50 países en términos de talento humano de un total de 64 países incluidos en el *ranking*.

En América Latina, más del 40% de los empleadores tienen dificultades en la contratación de trabajadores por no encontrar los perfiles que necesitan (Manpower, 2020). Esto se da pese a que en muchos países de la región persisten altas tasas de desempleo e informalidad.

El descalce entre la oferta y la demanda de talento puede tener diversas causas, algunas de las cuales pueden estar relacionadas a la oferta de formación, en la medida en que esta puede no existir, ser insuficiente o presentar problemas de calidad o de pertinencia. Otras causas pueden estar vinculadas a la demanda de formación, en la medida en que las personas (especialmente los jóvenes de entre 18 y 25 años) no opten por ciertos tipos de formación que se necesitan. Por tanto, es fundamental adoptar una aproximación diagnóstica para la identificación no solo de las brechas de talento humano, sino también de las causas detrás de estas brechas.

En muchos casos, estos diagnósticos se realizan a partir de encuestas tanto al sector empleador como al sector de formación y a la misma oferta laboral. En otros casos, se trata de anticipar las demandas laborales a mediano y largo plazo con métodos prospectivos. En general, la realización de estos diagnósticos es costosa y lleva tiempo, lo que no se ajusta a la rapidez de los avances tecnológicos y, por tanto, la demanda laboral<sup>21</sup>. Por lo tanto, persiste el desafío de encontrar mecanismos más eficaces en función de los costos para realizar estos diagnósticos.

Para cerrar las brechas de talento humano puede ser preciso llevar a cabo una serie de acciones de diferente índole, entre las que se encuentran la creación y el ajuste de programas, la generación de espacios para coordinar la oferta y demanda de talento, la orientación profesional y la participación más protagónica del sector privado en la formación.

Estos esfuerzos por identificar y cerrar brechas de talento humano generalmente exigen la articulación de múltiples actores de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil, por lo que resulta fundamental el diseño de sistemas de gobernanza multiactor que faciliten estas agendas.

Si bien el problema de las brechas de talento humano se puede encontrar de manera general en diferentes sectores de la economía, es fundamental que los países y sus territorios focalicen los esfuerzos en esta materia sobre las prioridades definidas en virtud de las políticas de desarrollo productivo.

## 6. Financiamiento del ciclo de la empresa

Son muy conocidas las fallas del mercado crediticio relacionadas con asimetrías de información que se traducen en problemas de selección adversa y riesgo moral, lo que hace que la asignación de crédito no esté relacionada con los retornos y la capacidad real de pago de los proyectos de inversión, sino con la capacidad de proveer garantías

<sup>21</sup> Véanse más detalles sobre la aplicación de herramientas diagnósticas en materia de brechas de talento humano en CPC/PNUD/CAF (2015).

que respalden dicho crédito, lo que conduce a su racionamiento (Stiglitz, 1993; Yeyati, Micco y Panizza, 2004). Esto, en definitiva, limita la capacidad de transformación productiva de las economías.

Eso hace que la banca de desarrollo deba ocuparse de reducir, así sea en parte, este racionamiento, a partir del otorgamiento de crédito directo o indirecto, además de la implementación de sistemas de fondos de garantía que cubran parte del riesgo crediticio (Griffith-Jones y Ocampo, 2018; Ocampo y Torres, 2021). Además, la banca de desarrollo cofinancia grandes proyectos relacionados con las agendas estratégicas que puedan surgir en el marco de las políticas de desarrollo productivo de los países y sus territorios, como pueden ser ciertos proyectos específicos de infraestructura o logística asociados a sus respectivas apuestas productivas.

Una función adicional de la banca de desarrollo es la de descubrimiento, con relación a las potencialidades de sofisticación y diversificación de las economías, a partir de sus acciones de escaneo y otorgamiento de crédito (Fernández-Arias, Hausmann y Panizza, 2019). En ese sentido, la banca de desarrollo puede jugar un papel al crear inteligencia de mercado con relación a las fallas que limitan el proceso de transformación productiva, con lo que esta información se convierte en un bien público que podría favorecer a otros actores del mercado.

## 7. Inversión e inversión extranjera directa

En línea con el diagnóstico planteado en el capítulo I, es evidente que parte del problema de crecimiento de América Latina y el Caribe radica en las brechas de inversión. Ahora bien, como también se comentó en dicho capítulo, existe una relación bidireccional entre inversión y productividad: al tiempo que un mayor nivel de inversión, y en particular de formación bruta de capital fijo, se traduce en aumentos de la productividad (DeLong y Summers, 1991), los mayores niveles de productividad resultan en incrementos del retorno de los factores de producción, incluido el capital, y, por tanto, de los incentivos para su acumulación.

Mención aparte merece el impacto que pudiera llegar a tener la IED sobre la productividad. Más allá del impacto aplicable a cualquier tipo de inversión, la IED tiene el potencial de mejorar la productividad a través de otros canales, sobre todo de los proyectos vinculados a nuevas instalaciones. Esto puede darse tanto por medio de la introducción de nuevas tecnologías o el mejoramiento de tecnologías existentes, como a través de la generación o el fortalecimiento de eslabones hacia adelante o hacia atrás en la cadena de valor (CEPAL, 2024b). Un tercer canal es el efecto de una mayor competencia en el mercado interno que representa la presencia de un competidor internacional, lo que conduce a una asignación de recursos más eficiente. En síntesis, como lo demuestra la abundante información empírica al respecto, la IED tiene el potencial de generar efectos positivos en la economía que la recibe, lo que, dependiendo del sector, la tecnología y la magnitud de las inversiones, se podría traducir en aumentos de la productividad.

Hay que considerar, no obstante, que ese potencial de la inversión y de la IED no necesariamente se dará de forma espontánea. Se precisará articular los esfuerzos en materia de inversión con los que se relacionan con las políticas de desarrollo productivo de los países y sus territorios (CEPAL, 2024b). De nuevo, dependiendo del motivo para la localización de la IED, el sector y la tecnología de que se trate, los beneficios pueden ser elevados y relativamente automáticos, como lo demuestra la masa crítica de IED en países como Costa Rica y la República Dominicana, que van en busca de talento humano adecuado a costos menores que los que tendría ese mismo talento en países desarrollados. Además, los países grandes, como el Brasil, tienen poder de mercado para establecer

condiciones —incluidos incentivos y condicionalidades— que permitan maximizar la transferencia de tecnología y conocimiento que pudiera darse a partir de la inversión. Los países pequeños pueden realizar un trabajo cercano con la empresa para constituir proveedores locales y maximizar el flujo de beneficios hacia la economía local una vez que la IED se establezca, como parte de los servicios de seguimiento (*aftercare*) (Crespi, Fernández-Arias y Stein, 2014). Las políticas exitosas de atracción de IED generalmente conllevan esfuerzos focalizados, de manera que contribuyan a fortalecer algún clúster exportador o a llenar un vacío o reforzar eslabones en cadenas de valor existentes<sup>22</sup>.

La atracción de IED es una herramienta potente en materia de desarrollo productivo. Sin embargo, no necesariamente los esfuerzos en esta área se han conectado con los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo. Esta conexión se hace aún más imperiosa cuando muchos de los esfuerzos de desarrollo productivo y de atracción de IED se hacen desde el nivel subnacional (CEPAL, 2024b).

## 8. Infraestructura específica y otros bienes públicos específicos

La falta de determinado tipo de infraestructura puede llevar a que no se desarrolle cierto sector o actividad económica. Por ejemplo, la falta de un aeropuerto o una carretera podría impedir el desarrollo de un destino turístico particular, así como la ausencia de una cadena de frío o de facilidades en materia de tratamiento cuarentenario en un puerto o aeropuerto podría impedir el completo desarrollo de la productividad de una determinada actividad en materia agropecuaria. En otras palabras, la ausencia de estas infraestructuras específicas u otros bienes públicos específicos da pie a fallas de coordinación que impiden o limitan el surgimiento o despliegue de toda la potencialidad de un determinado sector o actividad económica.

De ahí que sea fundamental que las políticas de desarrollo productivo de los países y los territorios puedan tener instrumentos y mecanismos para poder identificar y atender estas necesidades de infraestructura u otro tipo de bienes públicos específicos relacionados a las prioridades productivas en virtud de dichas políticas. En particular, las iniciativas clúster y otros sistemas de gobernanza para el desarrollo productivo pueden ser de gran utilidad para abordar estos cuellos de botella de falta de infraestructuras específicas.

## 9. Agenda normativa y regulatoria específica

En muchos casos, la existencia o ausencia de normativas o regulaciones específicas para un determinado sector puede convertirse en un cuello de botella para el pleno desarrollo de la productividad de dicho sector, por lo que estas situaciones deberían poder abordarse en el marco de las políticas de desarrollo productivo.

Por una parte, puede ser que la existencia de una determinada regulación tenga origen en las presiones que ejerza cierta parte de un sector productivo que busque resguardarse de un mayor nivel de competencia y que no necesariamente responda a criterios técnicos que cumplan con un análisis de la relación entre los costos y los beneficios para el resto de la sociedad. Es por esto que la remoción o el ajuste de este tipo de regulaciones debería ser el camino a seguir. Por otra parte, puede ser que la ausencia de cierta regulación, como la falta de un sistema sanitario que brinde las garantías de inocuidad de la producción frente a un tercer país, pudiera estar inhibiendo

<sup>22</sup> Véanse más detalles sobre cómo se hace esto en el marco de iniciativas clúster en Llinás (2021). Para obtener información sobre el caso del exitoso desarrollo del clúster de dispositivos médicos en Costa Rica con base en la atracción de IED, véase Salazar-Xirinachs (2022).

las posibilidades de exportación y, por tanto, limitando las posibilidades de crecimiento del sector. En estos casos, el camino sería fortalecer las regulaciones y las capacidades institucionales existentes.

Más allá de las repercusiones en materia de comercio exterior, existe una vasta literatura que explora la relación entre calidad y productividad, en particular en referencia a cómo la calidad de las exportaciones influye en los beneficios derivados de exportar (Hummels y Klenow, 2005; Fan, Li y Yeaple, 2018). De ahí que los esfuerzos por mejorar no solo la infraestructura de la calidad de los países, como pueden ser los laboratorios y otras instituciones vinculadas a la evaluación de la conformidad, sino también la capacidad de las empresas de cumplir con los estándares establecidos, mediante esfuerzos de extensionismo tecnológico en materia de calidad, se convierten en elementos fundamentales que los países y sus territorios deben considerar al desarrollar las políticas de desarrollo productivo.

## 10. Internacionalización

En general, son pocos los países de la región que tienen un mercado interno lo suficientemente grande como para dinamizar, por sí solo, el crecimiento y la transformación productiva. Cabe recordar que ni la misma China ha basado sus políticas industriales solo en su mercado interno, y que los países que han logrado crecimientos extraordinarios en las últimas décadas han sido aquellos que han logrado insertar su producción en los mercados internacionales, a partir de unas exportaciones que crecieron más que el PIB y de la diversificación de las exportaciones hacia bienes más complejos (Hausmann, 2023). Esta internacionalización de la producción, sin embargo, no se podría esperar simplemente de la realización de esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, como una especie de efecto de derrame. Para cumplir con ese objetivo, es preciso trabajar en agendas explícitas de desarrollo productivo para la internacionalización.

Son múltiples las agendas que surgen al momento de pensar en la internacionalización de la oferta de bienes y servicios que se trabajen en el marco de las políticas de desarrollo productivo (Hallak y López, 2022). Por una parte, como ya se comentó, está la agenda relacionada con el cumplimiento de estándares y regulaciones que, por ejemplo, en materia sanitaria y fitosanitaria, debería cumplir un país para poder acceder a los mercados más exigentes en ese rubro (Sabel y Ghezzi, 2021), y, por la otra, están las agendas relacionadas con el descubrimiento y conocimiento de esos mercados. Esas agendas podrían incluir las misiones exploratorias y la presencia comercial en el destino, que resultan muy costosas para que la mayoría de las mipymes puedan llevarlas a cabo de forma individual, por lo que se justificarían intervenciones, por ejemplo, en el marco de iniciativas clúster, para desarrollar dichos mercados (Llinás, 2021).

La mayoría de los países desarrollados utilizan diversos tipos de instrumentos para promover sus exportaciones en mercados de destino, incluidos subsidios a través de créditos y garantías a la exportación. Por tanto, los países de la región deben profundizar la utilización de este tipo de instrumentos, de manera que puedan competir en igualdad de condiciones con los países más desarrollados.

Más allá de lo mencionado, apuntar a la internacionalización, además de a las economías de escala, permite considerar la disciplina exportadora como indicador de la mejora de la productividad que se derive de los esfuerzos de políticas de desarrollo productivo, y utilizar la internacionalización como criterio para aplicar la condicionalidad con relación al otorgamiento de ayudas<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Véase una descripción de cómo algunos países asiáticos utilizaron la internacionalización como condicionalidad en el marco de sus políticas industriales en Studwell (2014).

## 11. Temas transversales

Más importante aún que cada una de las áreas de política descritas vistas de manera individual es la forma en que se articulan. En ese sentido, cuando se plantea la necesidad de mejorar y escalar las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe, se está promoviendo incrementar y fortalecer no solo los esfuerzos en cada una de las áreas descritas, sino también el diseño e implementación de políticas o agendas coherentes que combinen de manera estratégica estos esfuerzos.

Dos temas transversales se relacionan con la forma en que se combinan recursos, actores y esfuerzos asociados a las diferentes áreas que abarcan las políticas de desarrollo productivo: el enfoque territorial y la gobernanza.

### a) Desarrollo productivo con enfoque territorial y el papel de las iniciativas clúster

Salazar-Xirinachs y Llinás (2023) plantean toda una serie de razones técnicas, al igual que políticas, para dar un enfoque territorial a las políticas de desarrollo productivo. Por tanto, además de las agendas nacionales en materia de políticas de desarrollo productivo, los gobiernos subnacionales (regionales y locales) están llamados a tener un papel importante en la transformación productiva, en línea con las capacidades, necesidades y particularidades de cada territorio, y con sus estrategias de desarrollo integral.

Más allá de las razones planteadas por estos autores, los gobiernos subnacionales tienen un papel que cumplir en las políticas de desarrollo productivo, dado el propósito último del desarrollo. El desarrollo de las personas y las comunidades tiene por fin último la consecución del bienestar y el desarrollo humano. En este sentido, el avance en los procesos de desarrollo de los territorios debe necesariamente considerar el aspecto de agencia o autonomía relativa, pues solo de esta forma se alcanza la madurez, no solo económica, sino también política y cívica, capaz de lograr estadios mayores de bienestar y realización de las potencialidades de las personas y las comunidades.

El proceso de desarrollo productivo de los territorios se enmarca en los esfuerzos para alcanzar el desarrollo integral. Por ello, la agencia o autonomía relativa en la consideración de sus senderos de desarrollo productivo y las políticas afines es un elemento necesario a considerar.

La acción de los gobiernos subnacionales (regionales y locales) contribuye además a complementar los esfuerzos que en materia de políticas de desarrollo productivo realizan los Gobiernos nacionales. Esto se logra escalando los programas e instrumentos nacionales, complementados con recursos y capacidades de los gobiernos subnacionales. A su vez, la esencia de la acción de los gobiernos subnacionales radica en tener en consideración las realidades y necesidades características y particulares del propio territorio, proporcionando una mayor atención a estas especificidades, adecuando sus políticas a ellas y, con ello, ganando en eficacia y eficiencia. La coordinación multiactor, a nivel regional y local, también es un sello de los gobiernos subnacionales, con especial consideración por las necesidades de las empresas de menor tamaño que operan en actividades económicas características del territorio. Es por estas razones que la consideración del papel de los gobiernos subnacionales en las políticas de desarrollo productivo ha venido tomando fuerza en las últimas décadas, no solo en la literatura del desarrollo económico, sino también en su práctica. Este tipo de enfoque se conoce en el mundo anglosajón como “políticas basadas en el lugar” (McCann y Rodríguez-Pose, 2011; Rodríguez-Pose y Wilkie, 2017; Bartik, 2019).

Como se ha mencionado, una de las formas más concretas y efectivas para materializar, combinar y enfocar los esfuerzos de desarrollo productivo a nivel territorial es a través de la utilización de iniciativas clúster.

Al respecto, es importante diferenciar claramente entre lo que es un clúster natural y lo que es una iniciativa clúster (Salazar-Xirinachs, 2020; Llinás, 2021). Un clúster o aglomeración natural de empresas es un fenómeno económico según el cual las empresas de un mismo sector o de sectores relacionados y de apoyo tienden a aglomerarse geográficamente como una estrategia de búsqueda de eficiencias para aprovechar lo que la teoría económica llama “economías de aglomeración marshallianas”. En este caso, la aglomeración ocurre por “la mano invisible del mercado”.

Por el contrario, las iniciativas clúster introducen una dimensión de intencionalidad o de lo que se denomina “mano visible”, no solo para incrementar los beneficios de los clústeres naturales, sino también para generar más valor agregado y acelerar el aprendizaje, la innovación y la productividad mediante procesos de colaboración y coordinación. A través de dicha colaboración y coordinación se busca principalmente identificar y abordar cuellos de botella que limitan la productividad, generalmente asociados a las áreas de política señaladas en el diagrama II.2. Es así como una iniciativa clúster se ha definido 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 de investigación (Lindqvist, Ketels y Sölvell, 2013, pág. 1).

Las iniciativas clúster desarrollan agendas estratégicas mediante la participación organizada de múltiples actores públicos, privados, del sector académico y de la sociedad civil, que se articulan para trabajar en proyectos y acciones orientados a mejorar la productividad de las empresas de la aglomeración subyacente a la iniciativa. Dicha articulación suele darse en el marco de arreglos institucionales relativamente simples —como la asamblea general del clúster, la secretaría técnica (liderada por un gerente del clúster), el comité ejecutivo y distintas mesas de trabajo— en los que están representados los diversos actores y, en particular, las empresas que forman parte de los diferentes eslabones de la aglomeración económica.

Cabe destacar que, en general, las iniciativas clúster definen una visión estratégica, y una hoja de ruta concreta para lograr los objetivos de la visión estratégica, incluida una lista de los proyectos y acciones relevantes para su consecución, que se van ajustando con el tiempo. 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, que hacen que sean un instrumento muy potente para materializar los esfuerzos de desarrollo productivo. Más aún, las iniciativas clúster han demostrado ser una forma de articular los esfuerzos de los gobiernos intermedios y locales con los esfuerzos de los Gobiernos nacionales en materia de políticas de desarrollo productivo.

Los esfuerzos en materia de clústeres se han incrementado en los últimos años en América Latina y el Caribe (O’Neil y García, 2015; Monge-González, Salazar-Xirinachs y Espejo-Campos, 2018; Aboal, Perera y Rovira, 2020; Llinás, 2021). Aun así, existen grandes oportunidades de mejora mediante la ampliación del uso de este tipo de iniciativas en todos los países de la región, el incremento de los recursos que se invierten en dichas iniciativas, la reducción de la heterogeneidad en la calidad y profundidad de sus agendas, el fortalecimiento de las capacidades profesionales de las personas que participan en las iniciativas y la mejora de la calidad de su gestión, la alineación de sus esfuerzos con el concepto de gobernanza experimentalista (tema que se explica en la sección E.11.b) y la mejor articulación de las iniciativas con el resto de los esfuerzos en materia de desarrollo productivo que se realizan en los respectivos países y territorios.

Por tanto, se considera que el uso más amplio, más profundo y mejor articulado de las iniciativas clúster sería una forma poderosa de acelerar el desarrollo productivo en América Latina y el Caribe. La CEPAL lanzó en diciembre de 2023 la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe, con el propósito de dar visibilidad a este tipo de iniciativas a lo largo y ancho de la región, así como de fortalecerlas y escalarlas. Al momento de escribir este capítulo, dicha plataforma tenía un inventario de más de 290 iniciativas en las que participan más de 53.000 empresas en 12 países de América Latina y el Caribe<sup>24</sup>.

## b) Gobernanza para el desarrollo productivo

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, lo que incluye los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil. Esto se debe a que las políticas y agendas de desarrollo productivo son particularmente intensivas en materia de articulación entre múltiples actores y niveles. Por tanto, se necesita contar con sistemas de gobernanza y arreglos institucionales que faciliten los procesos de colaboración entre los actores clave en cada sector, así como entre los esfuerzos y recursos a nivel nacional y subnacional.

Una gobernanza para el desarrollo productivo abarca no solo los arreglos institucionales y otros mecanismos para la coordinación y la acción colectiva (como pueden ser comités, comisiones o mesas de trabajo, tanto del nivel nacional como subnacional), sino también las dinámicas institucionales, las reglas de juego y los sistemas de incentivos que permiten la articulación de esfuerzos, actores y recursos en torno a agendas estratégicas de desarrollo productivo (véanse los capítulos IV y V).

Además de la coordinación multiactor, y en línea con los esfuerzos subnacionales vinculados a las políticas de desarrollo productivo, debe haber una coordinación entre los distintos niveles de gobierno, lo que en la literatura se ha denominado “gobernanza multinivel” (Marks, 1993). Este enfoque se ha aplicado recientemente a la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en algunos países de la región (Correa, Dini y Letelier, 2022; Sotomayor y otros, 2023). Cabe anotar que el mejor escenario se da cuando las políticas de desarrollo productivo de los distintos niveles de gobierno producen sinergias, y el peor escenario se ha verificado cuando los esfuerzos de los diferentes niveles se contraponen entre sí.

A la luz de esta necesidad de articulación multinivel, es fundamental que se ahonde en la discusión acerca de cuáles son los mecanismos concretos de gobernanza multinivel que mejor se pueden adaptar a las diferentes condiciones y capacidades iniciales de cada país, región y localidad. En ese sentido, no se trata de abarcar solo los espacios institucionalizados de gobernanza multinivel —como consejos, comisiones, comités, redes o mesas de trabajo—, donde los diferentes actores públicos, privados y de la sociedad civil, en distintos niveles territoriales, elaboran en forma conjunta y coordinan políticas, agendas y proyectos, sino también los mecanismos de financiamiento que definen el apoyo concreto que puedan recibir las agendas, programas e instrumentos, y que sirven de incentivos para el trabajo del sistema de gobernanza<sup>25</sup>.

Por otra parte, la teoría detrás de la operación y gobernanza de los sistemas de articulación productiva, y en particular de las iniciativas clúster, se ha desarrollado recientemente alrededor del concepto de “gobernanza experimentalista” (Salazar-Xirinachs, 2020; Sabel y Zeitlin, 2012) o su similar “adaptación iterativa orientada al problema” (Andrews, Pritchett

<sup>24</sup> Véase [en línea] <https://geo.cepal.org/dp-clusters/?lang=es>.

<sup>25</sup> En los capítulos de esta publicación dedicados a las políticas de desarrollo productivo subnacionales y los mecanismos de gobernanza (capítulos IV y V) se ofrecen ejemplos concretos de estos mecanismos en América Latina y el Caribe.

y Woolcock, 2017). Las circunstancias específicas en que la denominada “arquitectura de la gobernanza” del experimentalismo funciona y es particularmente adecuada para las políticas de desarrollo productivo, suponen la existencia de al menos cinco condiciones: i) una percepción ampliamente compartida del problema; ii) un marco común para los objetivos y las métricas, sujeto a revisión, en el que participan las entidades centrales y 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 (tienen una relativa autonomía); iv) a cambio de esta relativa autonomía, a las unidades locales se les solicita informar a las unidades centrales sobre sus avances en el logro de los objetivos y participar en 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 decisión se revisan regularmente de acuerdo con los resultados del proceso de revisión por pares.

Esta forma de gobernanza es particularmente adecuada en situaciones denominadas “poliárquicas” (donde el poder efectivo está distribuido entre las diversas unidades con relativa autonomía) y de incertidumbre estratégica, es decir, en entornos rápidamente cambiantes (como las situaciones competitivas que enfrentan las empresas de los clústeres). Esto significa que las soluciones efectivas solo se pueden definir sobre la base de un proceso colectivo de los actores clave, y no *a priori*, y ni siquiera por expertos.

De ese modo, el elemento central detrás del concepto de gobernanza experimentalista es entender la gestión de las políticas como procesos colaborativos e iterativos, en los que tanto la identificación como la solución de los problemas se lleva a cabo mediante la colaboración de múltiples actores en iteraciones permanentes que llevan a la identificación colectiva 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 esta es una aproximación novedosa a las políticas públicas, lo cierto es que en América Latina y el Caribe ya hay varios ejemplos del uso de este enfoque para la implementación de políticas de desarrollo productivo. Algunos de ellos son: el clúster aeroespacial 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, 2022), 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 se vienen implementando desde hace años de forma exitosa en varios países de la región han utilizado de una u otra forma, aunque no siempre de manera explícita, pero sí en la práctica, 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 entre 2014 y 2016, a partir del cual se buscaba resolver los principales obstáculos al crecimiento de ciertos sectores mediante el establecimiento de ciertos arreglos y dinámicas institucionales (Ghezzi, 2019).

## F. Conclusiones

En diferentes grados, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una trampa de bajo crecimiento económico y baja productividad. Si este problema no se aborda, será difícil que los países puedan tener éxito a la hora de avanzar en otros retos del desarrollo, como la reducción de la pobreza y la desigualdad, la creación de empleo de calidad, la mitigación del cambio climático y sus efectos, y, en general, la

consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030. Por tanto, los países de la región deben plantearse como uno de sus objetivos prioritarios y explícitos el aumento de la productividad en el marco de una visión concreta de transformación productiva y un empeño y compromiso claro con la generación de un cambio en la economía y el redireccionamiento de su crecimiento. Esto es lo que han hecho todos los países exitosos y de alto desempeño, con variantes en la combinación de instrumentos de un país a otro y a lo largo del tiempo.

Esto exigirá, por supuesto, trabajar en múltiples frentes, lo que incluye la mejora de las condiciones fundamentales de la economía y el mantenimiento de una estabilidad macroeconómica. Aun así, no se necesita una larga espera ni una reforma estructural radical para comenzar a trabajar en una agenda que pueda generar ganancias inmediatas en materia de productividad. Lo que se precisa es una agenda que apunte a mejorar y escalar las políticas de desarrollo productivo en línea con la visión moderna de estas políticas.

América Latina y el Caribe no comienza de cero en esta tarea. Como se mencionó, la región ya ha realizado —y continúa realizando— esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo. Sin embargo, estos esfuerzos han sido: marginales, ante el reto de productividad que se enfrenta y lo que están haciendo otros países en la materia; desarticulados, con grandes oportunidades de mejora en la coordinación de los esfuerzos que vienen haciendo diferentes ministerios, organismos, actores y niveles; discontinuos, con cambios abruptos cuando hay cambios de gobierno, pese a que estas agendas son a mediano y largo plazo, por lo que debería primar la idea de construir sobre lo construido; gestionados a partir de un enfoque centralista (de arriba abajo), desde las capitales, sin mayor protagonismo de los territorios y actores locales; poco evaluados, cuando la evaluación es fundamental para identificar qué sirve, a fin de escalarlos, y qué no, de manera de ajustarlo o descartarlo, y de poco impacto, si se examinan a la luz del pobre desempeño de la región en materia de productividad y crecimiento. Además, no necesariamente han estado alineados con la nueva visión de políticas de desarrollo productivo que viene planteando la CEPAL y que se sintetizó en este capítulo.

En los siguientes capítulos se buscará validar o descartar estas características, que aquí se plantean a manera de hipótesis.

## 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.
- Aghion, P., C. Antonin y S. Bunel (2021), *The Power of Creative Destruction: Economic Upheaval and the Wealth of Nations*, Belknap Press.
- Altenburg, T. (2024), "Industrial policy trends in Germany", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Amsden, A. H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press.
- 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).
- Balassa, B. (1977), *Policy Reform in Developing Countries*, Oxford, Pergamon Press.
- Bartik, T. J. (2019), *Making Sense of Incentives: Taming Business Incentives to Promote Prosperity*, Upjohn Press.
- Becker, G. (1985), "The best industrial policy is none at all," *Business Week*, 26 de agosto.
- Bértola, L. (coord.) (2018), "Políticas de desarrollo productivo en Uruguay," *OIT Américas - Informes Técnicos*, N° 2018/11, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bértola, L. y J. A. Ocampo (2013), *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Bhagwati, J. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, Ballinger Publishing.
- Bloom, N. y otros (2013), "Does management matter? Evidence from India," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, N° 1, febrero.
- Bonvillian, W. B. (2024), "Industrial policies for the twenty-first century: lessons from the United States," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/13), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *Ciencia, tecnología e innovación para un desarrollo productivo sostenible e inclusivo: lineamientos para el período 2024-2025* (LC/CCITIC.4/3), Santiago.
- (2024b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2024*, Santiago, en prensa.
- (2023a), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/16-P/Rev.1), Santiago.
- (2023b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- (2023c), *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y la Unión Europea* (LC/TS.2023/78), Santiago.
- (2022), *Innovación para el desarrollo: la clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe* (LC/CCITIC.3/3/-\*), Santiago.
- (2017a), "Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/120), Santiago.
- (2017b), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/22-P), Santiago.
- (1994), "Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa," *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.1831-P), Santiago.
- CEPAL/Oxfam Internacional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam Internacional) (2019), "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago.
- Céspedes Reynaga, N. (2020), "Informalidad, productividad y flexibilidad laboral," *Revista de Análisis Económico y Financiero*, vol. 3, N° 2.
- Chang, H. J. (2014), *Economics: The User's Guide*, Bloomsbury Publishing.
- (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.
- (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- 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, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Chong, A., J. Galdo y J. Saavedra (2008), "Informality and productivity in the labor market in Peru," *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 11, N° 4, diciembre.
- Ciarli, T., A. Madariaga Espinoza y N. Foster-McGregor (2024), "Estrategias industriales para hacer frente a los retos del siglo XXI: tendencias de los objetivos, las justificaciones y el diseño en el ámbito de las políticas y en el mundo académico," *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- 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).
- Correa, F., V. Leiva y G. Stumpo (2020), "Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina", *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/ Rev.1), M. Dini y G. Stumpo (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CPC/PNUD/CAF (Consejo Privado de Competitividad/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe) (2015), *Lineamientos para la identificación y el cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país*, Puntoaparte.
- Crespi, G. y P. Zúñiga (2012), "Innovation and productivity: evidence from six Latin American countries", *World Development*, vol. 40, N° 2, febrero.
- Crespi, G., E. Fernández-Arias y E. Stein (eds.) (2014), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- DeLong, J. B. y L. H. Summers (1991), "Equipment investment and economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, mayo.
- Eslava, M., J. Haltiwanger y Á. Pinzón (2022), "Job creation in Colombia versus the USA: 'up-or-out dynamics' meet 'the life cycle of plants'", *Economía*, vol. 89, N° 355, julio.
- Fan, H., Y. A. Li y S. R. Yeaple (2018), "On the relationship between quality and productivity: evidence from China's accession to the WTO", *Journal of International Economics*, vol. 110, enero.
- 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.
- GEM (Global Entrepreneurship Monitor) (2023), *Global Entrepreneurship Monitor 2023/2024 Global Report: 25 Years and Growing*, Londres.
- Gerstle, G. (2022), *The Rise and Fall of the Neoliberal Order: America and the World in the Free Market Era*, Oxford University Press.
- 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).
- Griffith-Jones, S. y J. A. Ocampo (eds.) (2018), *The Future of National Development Banks*, Oxford University Press.
- Gurrieri, A. (comp.) (1982), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, vol. 2, El Trimestre Económico: Lecturas, N° 46, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- 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- 2629, 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>.
- Hausmann, R., J. Hwang y D. Rodrik (2007), "What you export matters", *Journal of Economic Growth*, vol. 12, N° 1.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2005), "Growth diagnostics", Universidad Harvard [en línea] <http://www.tinyurl.com/29mwtl4l>.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2006), "Doomed to choose: industrial policy as predicament", Universidad Harvard [en línea] <https://drodrrik.scholar.harvard.edu/publications/doomed-choose-industrial-policy-predicament>.
- (2003), "Economic development as self-discovery" *Journal of Development Economics*, vol. 72, N° 2, diciembre.

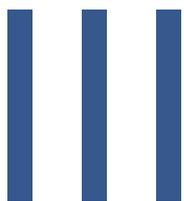
- Hummels, D. y P. J. Klenow (2005), "The variety and quality of a nation's exports," *American Economic Review*, vol. 95, N° 3, junio.
- Iacovone, L., W. Maloney y D. McKenzie (2019), "Improving management with individual and group-based consulting: results from a randomized experiment in Colombia," *Policy Research Working Paper*, N° 8854, Banco Mundial.
- IMD (Institute for Managing Development) (2023), *IMD World Talent Ranking 2023*, Lausanne.
- Juhász, R., N. Lane y D. Rodrik (2023), *The New Economics of Industrial Policy* [en línea] [https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the\\_new\\_economics\\_of\\_ip\\_080123.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_new_economics_of_ip_080123.pdf).
- Juhász, R. y otros (2023), "The who, what, when, and how of industrial policy: a text-based approach," *STEG Working Paper*, N° WP050, Structural Transformation and Economic Growth (STEG).
- Klette, T. J., J. Møen y Z. Griliches (2000), "Do subsidies to commercial R&D reduce market failures? Microeconomic evaluation studies," *Research Policy*, vol. 29, N° 4–5, abril.
- Krueger, A. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, Nueva York, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Krugman, P. (1994), "Competitiveness: A dangerous obsession," *Foreign Affairs*, vol. 73, N° 2, marzo-abril.
- Kuczynski, P. P. y J. Williamson (2003) (eds.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics (IIE).
- Lane, N. (2022), "Manufacturing revolutions: industrial policy and industrialization in South Korea," SSRN [en línea] [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3890311](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3890311).
- Lederman, D. y otros (2014), *El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- 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.
- Little, I. M., T. Scitovsky y M. F. Scott (1971), *Industry and Trade in some Developing Countries: A Comparative Study*, Londres y París, Oxford University Press/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Llinás, M. A. (2021), *Iniciativas cluster: una forma concreta y efectiva de "mover la aguja" de la productividad*, Bogotá, Puntoaparte Editores.
- Mageste, S. y otros (2024), "Empresas emergentes (start-ups) en América Latina y el Caribe: una primera aproximación a su identificación y características," *Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/179)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Manpower (2020), *Cerrando la brecha de habilidades: lo que los trabajadores quieren* [en línea] <https://manpowergroupcolombia.co/cases/cerrando-la-brecha-de-habilidades-lo-que-los-trabajadores-quieren/>.
- Marks, G. (1993), "Structural policy and multilevel governance in the EC," *The State of the European Community*, vol. 2, A. W. Cafruny y G. G. Rosenthal (eds.), Boulder, Lynne Rienner.
- 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 (2024), "Industrial policy with conditionalities: a taxonomy and sample cases," *Working Paper Series*, N° 2023/07, Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP), University College London.
- 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.
- McKenzie, D. (2020), "Small business training to improve management practices in developing countries: reassessing the evidence for 'training doesn't work'," *Policy Research Working Paper*, N° 9408, Banco Mundial.
- McKenzie, D. y C. Woodruff (2014), "What are we learning from business training and entrepreneurship evaluations around the developing world?," *The World Bank Research Observer*, vol. 29, N° 1, febrero.

- 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).
- Nussbaum, M. C. (2011), *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ocampo, J. A. (1998), "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL," *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J. A. (2005), "Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina y el Caribe," *serie Estudios y Perspectivas*, N° 26 (LC/L.2258-P), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J. A. y J. D. Torres (2021), *El papel de la banca de desarrollo en la promoción de la innovación*, Fundación Friedrich Ebert.
- 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-productivityand-growth-latin-america>.
- Polder, M., H. de Bondt y G. van Leeuwen (2018), "Business dynamics, industry productivity growth, and the distribution of firm-level performance: evidence for the role of ICT using Dutch firm-level data," *The Journal of Technology Transfer*, vol. 43, N° 6, diciembre.
- Prebisch, R. (1959), *El mercado común latinoamericano* (E/CN.12/531), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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. 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, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_(2006), "Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*", *Journal of Economic Literature*, vol. 44, N° 4, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2004), "Industrial policy for the twenty-first century," *CEPR Discussion Paper*, N° 4767, Londres, Centro de Investigación en Economía y Política (CEPR).
- \_\_\_\_\_(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. E. Stiglitz (2024), "A new growth strategy for developing nations," Universidad Harvard [en línea] <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/new-growth-strategy-developing-nations>.
- Rosenthal, G. (1996), "La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo," *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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 P. Ghezzi (2021), "The quality hurdle: towards a development model that is no longer industry-centric" [en línea] [https://charlessabel.com/papers/QualityHurdle\\_May-10-2021.pdf](https://charlessabel.com/papers/QualityHurdle_May-10-2021.pdf).
- 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).

- Salazar-Xirinachs, J. M. (2022), "El sector/clúster de dispositivos médicos de Costa Rica: estudio de caso," *Nota Técnica*, N° IDB-TN-02627, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (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. Chacaltana (eds.) (2018), *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2023), "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo," *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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.
- Sotomayor, O., E. Ramírez y H. Martínez (coords.) (2021), "Digitalización y cambio tecnológico en las mipymes agrícolas y agroindustriales en América Latina," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Sotomayor, O. y otros (2023), *Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales*, Libros de la CEPAL, N° 162 (LC/PUB.2023/17-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stiglitz, J. E. (1993), "The role of the State in financial markets," *The World Bank Economic Review*, vol. 7, supl. 1, diciembre.
- (1989), "Markets, market failures, and development," *The American Economic Review*, vol. 79, N° 2, mayo.
- 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.
- Susskind, D. (2024), *Growth: A History and a Reckoning*, Cambridge, Belknap Press.
- Tagliapietra, S. y R. Veugelers (2020), *A green industrial policy for Europe*, Bruselas, Bruegel.
- Valenzuela-Klagges, I., B. Valenzuela-Klagges y J. Irarrazaval (2018), "Desarrollo emprendedor latinoamericano y sus determinantes: evidencias y desafíos," *Revista Pilquen*, vol. 21, N° 3.
- Vilgis, V., V. Jordán y A. Patiño (2023), "Medición de la economía de Internet en América Latina y el Caribe: los casos del Brasil, Chile, Colombia y México," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/51), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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.
- Yeyati, E. L., A. Micco y U. Panizza (2004), "Should the government be in the banking business? The role of State-owned and development banks," *Working Paper*, N° 517, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



## CAPÍTULO



# Análisis de las políticas de desarrollo productivo de los Gobiernos nacionales de América Latina y el Caribe: un primer ejercicio de caracterización y cuantificación de sus instrumentos

---

Introducción

A. Marco de análisis para las políticas de desarrollo productivo

B. Argentina

C. Brasil

D. Chile

E. Colombia

F. México

G. Conclusiones, reflexiones y lineamientos

Bibliografía



## Introducción

En el capítulo II se plantearon una serie de hipótesis con relación a los esfuerzos que los países de América Latina y el Caribe vienen haciendo en materia de políticas de desarrollo productivo. Puntualmente, se indicó que estos esfuerzos tienen un carácter marginal ante el reto de productividad que se enfrenta y lo que otros países vienen haciendo en este ámbito; distan mucho de gozar de una buena articulación y coordinación entre ellos; han mostrado falta de continuidad, con grandes modificaciones con los cambios de gobierno; se han gestionado principalmente con un enfoque centralista, sin mucho protagonismo de los territorios; se han sometido a escasas evaluaciones; no necesariamente se han alineado con la nueva visión de políticas de desarrollo productivo que impulsa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), presentada en buena medida en el capítulo II, y, en general, se puede decir que no han tenido el impacto esperado, si se mide a la luz del pobre desempeño de la región en materia de productividad y crecimiento.

En este capítulo se busca avanzar en la validación —o el descarte— de algunas de estas hipótesis. Para ello, se presentan los resultados de un primer ejercicio comparativo de caracterización y principalmente de cuantificación de parte importante de los instrumentos que conforman las políticas de desarrollo productivo de un subconjunto de países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. A futuro, se espera poder avanzar en la realización de ejercicios análogos para la totalidad de los países de América Latina y el Caribe. Como se explicará en detalle más adelante, este es un primer intento de realizar este análisis, que está lleno de retos metodológicos y de información. Sin embargo, se consideró que era importante avanzar en esta dirección con el fin no solo de que en el futuro se puedan comparar los esfuerzos de políticas de desarrollo productivo entre los países de la región y de estos con otros países del mundo, sino también de entender mucho mejor estos esfuerzos y poder así dar mejores orientaciones sobre cómo escalarlos y mejorarlos.

El capítulo está dividido en ocho secciones. Además de esta corta introducción, en la sección A se establece el marco de análisis general utilizado, desde la óptica de los elementos constitutivos del diseño de instrumentos, y algunas consideraciones metodológicas. En las secciones B a F se presenta el análisis realizado para la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y México, respectivamente. Por último, en la sección G se realiza una síntesis de los principales hallazgos de estos análisis y se plantean algunos lineamientos que apuntan a orientar a los países y sus territorios frente al reto de escalar y mejorar sus políticas de desarrollo productivo.

### A. Marco de análisis para las políticas de desarrollo productivo

La caracterización y cuantificación de los instrumentos de desarrollo productivo es una tarea compleja y desafiante, no solo en los países de América Latina y el Caribe, sino también en los países más desarrollados<sup>1</sup>. Como punto de partida, es necesario establecer un marco de referencia común que permita analizar y cuantificar los instrumentos, así como, llegado el momento, facilitar la comparación entre países.

---

<sup>1</sup> Véase información sobre esta reflexión aplicada a los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, en Criscuolo, Díaz y Lalanne (2022).

## 1. La arquitectura básica: objetivos, institucionalidad e instrumentos de la política de desarrollo productivo

En toda política se pueden identificar por lo menos tres elementos<sup>2</sup>:

- i) Los objetivos, lineamientos, definiciones y prioridades, que constituyen las aspiraciones de las políticas o, en otras palabras, los resultados ulteriores que se quieren lograr con la implementación de las políticas. Estos pueden ser: i) explícitos, generalmente establecidos en documentos formales de políticas, como planes nacionales de desarrollo, o ii) implícitos, que se deducen de las acciones implementadas o en proceso de implementación por las instituciones ejecutoras. Las prioridades y la nueva visión de las políticas de desarrollo productivo se detallaron en el capítulo II.
- ii) La institucionalidad responsable del diseño, puesta en marcha, operación, monitoreo y evaluación de la política. Estas distintas funciones pueden corresponder a distintas instituciones. Suele darse el caso, por ejemplo, de que las funciones de diseño y definición de lineamientos generales de las políticas ocurren a nivel ministerial, y la ejecución se realiza a través de organismos especializados. Esta institucionalidad forma parte fundamental de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo, presentada en más detalle en el capítulo IV.
- iii) Los instrumentos de política, entendidos como las herramientas o mecanismos utilizados para lograr los propósitos definidos.

Como criterio general, un instrumento de políticas de desarrollo productivo no solo debe tener un efecto positivo en la operación de las empresas, por medio de intervenciones directas sobre ellas o indirectas a través de otros actores que forman parte del sistema productivo (como, por ejemplo, universidades y centros tecnológicos), sino que también tiene que haber sido diseñado explícitamente con ese propósito. Es decir, en su constitución original, debe establecerse a nivel formal un objetivo relacionado con el mejoramiento de la operación de las empresas. Por ejemplo, algunas políticas macroeconómicas afectan la operación de las empresas, pero eso no significa que hayan sido diseñadas con ese propósito, por lo que formalmente no son parte de la batería de instrumentos de políticas de desarrollo productivo. Esto no supone, sin embargo, desconocer la enorme importancia que tienen sobre la operación de las empresas y la necesidad de una adecuada coordinación entre ambas políticas.

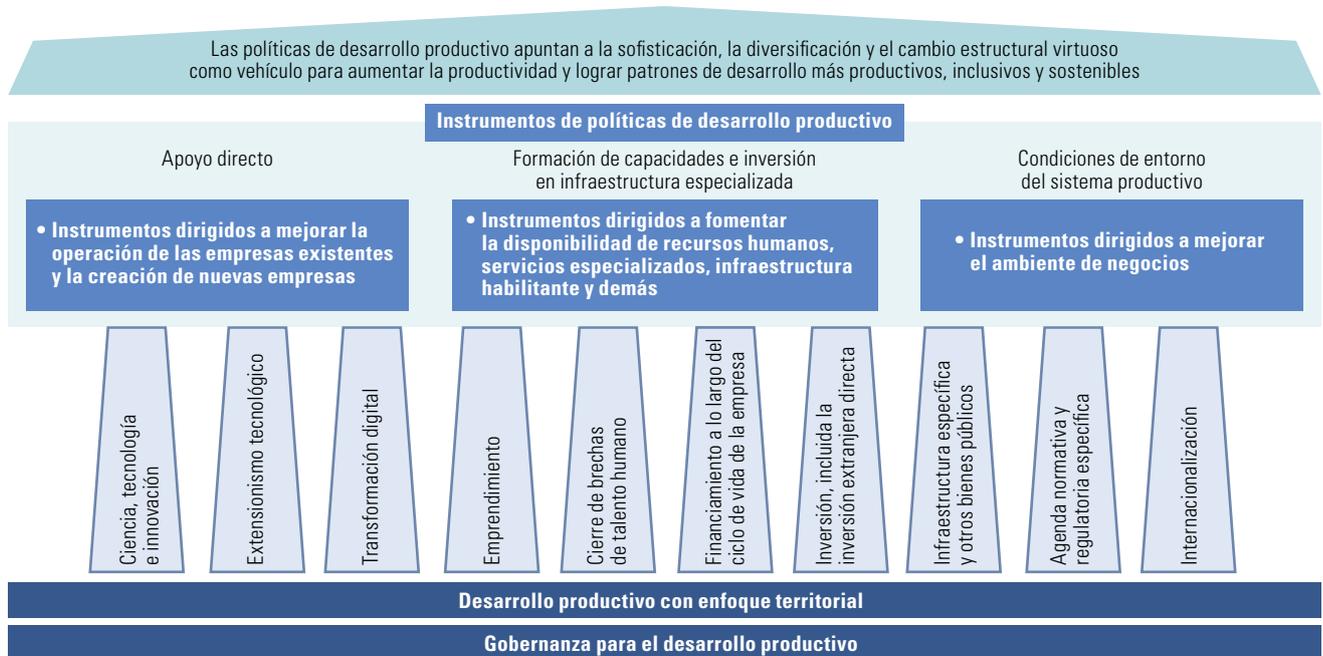
Por otra parte, hay instrumentos que intervienen directamente sobre las empresas, en sus múltiples funciones y en la cadena de valor interna, y otros que afectan el entorno en que operan estas empresas y, por esa vía, también inciden sobre ellas de manera indirecta. En el entorno más inmediato se encuentran el talento humano y la infraestructura específicos necesarios para su operación, y en estos casos los instrumentos de políticas de desarrollo productivo tendrán como objetivo promover la formación de capacidades e inversiones en infraestructura especializada o habilitante<sup>3</sup>. El denominado “ambiente de negocios” es el entorno donde ocurre la dinámica empresarial, e instrumentos dirigidos, por ejemplo, a mejorar el sistema de calidad o los procedimientos para la creación de nuevas empresas son parte de la política de desarrollo productivo. Estos elementos se representan en el diagrama III.1.

<sup>2</sup> Véase un análisis detallado de estos elementos, por ejemplo, en Peres y Primi (2009).

<sup>3</sup> Puede verse un análisis conceptual detallado sobre la dinámica empresarial y los distintos canales de intervención de la política de desarrollo productivo (en este caso denominada “política industrial y tecnológica”) en Álvarez y Sutin (2017).

Diagrama III.1

Ámbitos de intervención de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo



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

A modo de ejemplo, entre los primeros instrumentos mencionados están los apoyos en el cofinanciamiento (subsidio) de proyectos de innovación ejecutados por las empresas, entre los segundos está la creación de un instituto tecnológico en una universidad que provea apoyo a las empresas de un determinado sector, y entre los terceros se encuentran los sistemas de protección de la propiedad intelectual.

## 2. Elementos para el diseño de instrumentos de política de desarrollo productivo

Los elementos constitutivos de un instrumento de política de desarrollo productivo son: los objetivos, los beneficiarios, las formas o el tipo de apoyo y el mecanismo operativo de entrega. Además, es necesario establecer el responsable de su operación, que estará condicionado por sus capacidades y recursos disponibles.

### a) Objetivos

La definición del objetivo específico de un instrumento, o de una combinación de estos, surge de un diagnóstico de los problemas que se desea solucionar. La aproximación más tradicional apunta a resolver problemas o fortalecer debilidades operativas de las empresas, así como las fallas de mercado, de gobierno o de coordinación que se puedan identificar<sup>4</sup>, si bien cada vez es más común que los encargados de formular y administrar políticas e instrumentos consideren también objetivos de alcance estratégico o social<sup>5</sup>. Algunos ejemplos de objetivos se presentan en el cuadro III.1.

<sup>4</sup> Véase una revisión detallada de las justificaciones y alcances de la política de desarrollo productivo, por ejemplo, en Juhász, Lane y Rodrik (2023), o Cherif y Hasanov (2019).

<sup>5</sup> En un trabajo solicitado por la CEPAL, Ciarli, McGregor y Espinoza (2024a y 2024b), utilizando herramientas de análisis de lenguaje natural, corroboran la inclusión de objetivos económicos, sociales y estratégicos en las políticas de desarrollo productivo más recientes.

**Cuadro III.1**  
Ejemplos de objetivos de instrumentos de políticas de desarrollo productivo

Resolución de dificultades o debilidades operativas		
Problemas de acceso a financiamiento	Necesidades de capacitación	Dificultades para la internacionalización
Falta de innovación	Debilidades en calidad de productos o servicios	Ineficiencias productivas
Fortalecimiento de la coordinación o gobernanza		
Iniciativas clúster	Cadenas de valor	Asociatividad empresarial
Desafíos estratégicos		
Transformación digital	Sostenibilidad ambiental	
Soberanía sanitaria	Seguridad alimentaria	

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

## b) Beneficiarios, selectividad o neutralidad

En el diseño de los instrumentos también se pueden establecer focos o prioridades, es decir, privilegiar ciertos intereses o posibles beneficiarios. Estas prioridades pueden ser de tipo sectorial, territorial, por tipo de empresa<sup>6</sup> o por tecnología, entre otros (véase el cuadro III.2). Cuando se establece este tipo de prioridades, se habla de instrumentos selectivos, en comparación con los instrumentos horizontales o neutros, que no diferencian entre posibles beneficiarios. En la práctica, es difícil identificar instrumentos totalmente neutrales. Como se planteó en el capítulo II, cada vez más, las políticas avanzan hacia algún tipo de selectividad o focalización, especialmente en escenarios de recursos escasos, como una forma de mejorar el impacto de los instrumentos.

**Cuadro III.2**  
Tipos de prioridades, selectividad o focalización de los instrumentos

Sectores (por ejemplo, dispositivos médicos)	Empresas (por ejemplo, microempresas)
Tecnologías (por ejemplo, Industria 4.0)	Territorios (por ejemplo, región de un país)

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

Cabe recordar que la CEPAL ha propuesto un conjunto de sectores impulsores del crecimiento económico y el cambio estructural (véase el capítulo II), que podría servir de referencia para los países y sus territorios al momento de establecer prioridades productivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo.

## c) Formas de apoyo

En un sentido amplio, como se indicó, los instrumentos pueden intervenir en forma directa en las empresas y sobre otros actores del sistema productivo, o pueden estar dirigidos a intervenir el ambiente de negocios donde operan las empresas. Estos últimos pueden, por ejemplo, tomar la forma de leyes, regulaciones o normativas.

Entre los instrumentos de apoyo directo a las empresas, se puede identificar las siguientes categorías y formas específicas de apoyo:

### i) Apoyo financiero

La institución administradora entrega recursos financieros o reduce la carga financiera de las empresas para que estas destinen dichos recursos a resolver sus problemas o financiar las inversiones necesarias. Es decir, la empresa debe utilizar los recursos recibidos para contratar, comprar o financiar las actividades o inversiones necesarias. Los mecanismos para ello son:

<sup>6</sup> La OCDE (Criscuolo, Díaz y Lalanne, 2022) no considera el tamaño ni la edad de la empresa como un criterio de selectividad, y califica a los instrumentos que utilizan dicho criterio para seleccionar a sus beneficiarios como “instrumentos horizontales”.

- Subsidios directos (entrega de recursos financieros no reembolsables).
- Incentivos tributarios (exenciones, descuentos, créditos tributarios y otros)<sup>7</sup>.
- Instrumentos financieros (entrega de créditos, garantías para facilitar créditos y demás).
- Aportes de capital (participación en la propiedad de una empresa, por ejemplo, para apoyar nuevos emprendimientos y la creación de nuevas empresas por medio de capital de riesgo).

En general, en este tipo de instrumentos se concentra el grueso del presupuesto destinado a las políticas de desarrollo productivo. En ese contexto, la nueva visión de la CEPAL pone énfasis en fortalecer la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo para asegurar que los instrumentos que se implementen y el presupuesto que se ejecute hayan sido bien diseñados, con condicionalidades y cláusulas de salida (como se describió en el capítulo II), y que haya espacio fiscal, de forma que se garantice su eficiencia, se evite la dispersión y se garantice la convergencia hacia los objetivos predefinidos.

### ii) Apoyos no financieros (servicios de apoyo)

Estos pueden consistir en asesorías técnicas, entrega de información, facilitación de contactos comerciales o cursos de capacitación, entre otros. Las instituciones de apoyo los entregan directamente a las empresas beneficiarias, con recursos (personal) propios o a través de contrataciones externas (véase el cuadro III.3).

Tipo de apoyo	Ejemplos
Subsidios directos/aportes no reembolsables	Financiamiento de proyectos de innovación Contratación de consultores Certificaciones de calidad Facilitación y gerenciamiento de clústeres
Incentivos tributarios	Incentivos tributarios de investigación y desarrollo (I+D) Regímenes especiales de zonas francas/zonas económicas especiales Reembolso tributario de producciones audiovisuales
Instrumentos financieros	Créditos con tasas preferentes Acceso a garantías para facilitar la obtención de créditos
Aportes de capital	Capital de riesgo Creación de empresas
Servicios de apoyo	Centros de desarrollo empresarial Apoyos de organismos de promoción de exportaciones

**Cuadro III.3**  
Ejemplos de instrumentos según el tipo de apoyo

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

## d) Mecanismo operativo

Todo instrumento tiene un conjunto de elementos que definen su forma de operar, como los criterios de postulación, los mecanismos de evaluación, la disponibilidad de recursos, el mecanismo de entrega y las condicionalidades (véase el capítulo II), la temporalidad y el sistema de seguimiento y monitoreo, entre otros.

Entre los elementos que más distinguen las formas de operar de los instrumentos se encuentran los mecanismos de evaluación y selección. En general, estos pueden ser de dos formas, con variantes:

### i) Entrega o asignación automática

Sin evaluación previa, todo beneficiario que cumpla con los requisitos establecidos puede hacer uso del instrumento. Este es el caso, por ejemplo, de muchos de los incentivos tributarios.

<sup>7</sup> Los incentivos tributarios se contabilizan como los ingresos públicos no percibidos por estos tratamientos preferenciales, que se conocen como renunciaciones recaudatorias (Campos, 2022).

### ii) *Entrega o asignación con evaluación previa*

En este caso, se observan dos modalidades: la de ventanilla abierta, donde cada postulación se evalúa en su propio mérito en forma previa y el beneficio se entrega a quien lo solicita mientras dure el plazo o los recursos asignados al instrumento, y la de concurso, donde cada postulación se evalúa no solo en su propio mérito, sino que también en comparación con otras postulaciones. El beneficio se asigna en orden de prioridad según la evaluación realizada hasta completar los recursos asignados al concurso. Un instrumento puede considerar más de un concurso, ya sea en forma periódica regular o ad hoc para satisfacer necesidades específicas.

## 3. Ejercicio de caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo en cinco países

En lo que resta de este capítulo se presenta un primer ejercicio de caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo en cinco países de la región, a partir de los resultados de cinco estudios que se encomendaron para tal fin: Argentina (Arza y López, 2024), Brasil (Romero, 2024), Chile (Labra, Albis y Santos, 2024), Colombia (Gómez, 2024) y México (Stezano, 2024)<sup>8</sup>.

Para realizar este ejercicio, se tomaron en consideración los elementos de diseño de instrumentos antes descritos y trabajos previos de mapeo y cuantificación de instrumentos de políticas de desarrollo productivo realizados por la CEPAL (véanse, por ejemplo, Correa, Dini y Letelier (2022); Gómez (2021); Cassini (2022), y Gligo, López y Said (2021)).

Además, con el fin de poder hacer comparaciones internacionales<sup>9</sup>, se consideró, en la medida de lo posible, la metodología de clasificación de instrumentos propuesta por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Criscuolo, Díaz y Lalanne, 2022), cuyo ejercicio de cuantificación más reciente (Criscuolo y otros, 2023) se acota a los instrumentos que en el diagrama III.1 están definidos como de apoyo directo. Es decir, el ejercicio de caracterización y cuantificación presentado en este capítulo no se efectúa sobre el total de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo, sino sobre un subconjunto de ellos (aquellos que apoyan directamente la mejora de la operación de empresas existentes y la creación de nuevas empresas), y excluye los factores de entorno o generación de capacidades o inversión en infraestructura especializada<sup>10</sup>.

Al ser este un primer ejercicio de cuantificación con una metodología común, no estuvo exento de dificultades, tanto metodológicas como de acceso a la información. Entre las primeras, destacan las dificultades para aplicar criterios que definan los límites o fronteras de lo que es un instrumento y la inclusión o exclusión en una categoría dada. En particular, hubo mucha discrepancia entre las categorías utilizadas por los países sobre prioridades o ámbitos de acción de los instrumentos y la compatibilidad de estos

<sup>8</sup> Para el período cubierto (2021-2022), estos países representaron el 79,6% del PIB y el 69,7% de la población de América Latina y el Caribe. Es decir, es una muestra importante de lo que está ocurriendo en la región en materia de políticas de desarrollo productivo.

<sup>9</sup> En enero de 2023, Global Trade Alert lanzó el Observatorio de Nueva Política Industrial (NIPO), que recopila información sobre las políticas industriales que están implementando los países. Esta fuente no se utilizó como comparación, ya que, además de no coincidir en el período analizado, presenta un sesgo hacia los instrumentos y medidas que afectan el comercio internacional. Véanse más detalles sobre el NIPO en Evenett y otros (2024).

<sup>10</sup> A modo de ejemplo, si se consideran los instrumentos que promueven la investigación y el desarrollo (I+D), el ejercicio realizado considera los apoyos mediante subsidios e incentivos tributarios a proyectos de I+D realizados en las empresas, o para ellas, pero no toma en cuenta las becas de estudios de maestría o doctorado. Estos últimos son instrumentos que se utilizan habitualmente para promover el área de ciencia, tecnología e innovación en los países.

con los criterios de selección en virtud de la metodología de la OCDE. Eso se tradujo en que, para tener en cuenta las particularidades de países en desarrollo, como los de la región, y además poder representar en plenitud las prioridades estratégicas de cada país, fuera necesario definir nuevas categorías o utilizar categorías disímiles entre países. La experiencia de este ejercicio permitirá introducir mejoras en ediciones futuras.

Por otra parte, el acceso a la información presupuestaria, con la granularidad necesaria para identificar instrumentos, fue otro desafío. Esto significó que, en la práctica, la selección de los instrumentos a considerar no representara necesariamente el total de los instrumentos disponibles, aun cuando se hayan mapeado. Esta disparidad termina por dificultar la comparación de los ejercicios entre países.

Pese a lo expuesto, se identificaron, caracterizaron y cuantificaron más de 850 instrumentos en los cinco países analizados, en lo que constituye el primer ejercicio de esa envergadura para América Latina y el Caribe del que se tenga conocimiento.

Para la lectura y revisión de los resultados de cada país, que se presentan a continuación, se debe tomar como referencia los elementos y consideraciones que se detallan en el cuadro III.4.

#### Cuadro III.4

América Latina y el Caribe (5 países): ejercicio de caracterización y cuantificación de instrumentos de políticas de desarrollo productivo

Pais	Instituciones	Número de instrumentos	Consideraciones
Argentina	Tres ministerios: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Ministerio de Desarrollo Productivo	50 programas (25 que consideran instrumentos de subsidios y financieros, y 25 de tipo tributario) 257 instrumentos en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Desarrollo Productivo	Se cuantificaron los programas y solo se caracterizaron los instrumentos Se consideró el sector agropecuario Se incluyeron instrumentos de subsidios, financieros y tributarios Período: 2021-2022
Brasil	Ocho ministerios: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Ministerio de Integración y Desarrollo Regional Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Salud Ministerio de Defensa Ministerio de Minería y Energía Ministerio de Transporte	154 instrumentos	Se incluyeron instrumentos de subsidios, tributarios, financieros y de capital de riesgo Se consideró el sector agropecuario Período: 2021-2022
Chile	Siete ministerios: Ministerio de Agricultura Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación Ministerio de Economía, Fomento y Turismo Ministerio de Energía Ministerio de Desarrollo Social y Familia Ministerio de Minería Ministerio del Trabajo y Previsión Social	319 instrumentos (252 de ellos son de apoyo directo)	Se consideraron instrumentos de oferta, demanda y gobernanza Se incluyeron instrumentos de subsidios, financieros, tributarios y de servicios Solo se cuantificó un instrumento tributario Se consideró el sector agropecuario Se consideraron los gobiernos regionales Período: 2020-2023
Colombia	Cinco ministerios y un organismo: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Ministerio de Cultura Ministerio de Trabajo (solo el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA))	129 (2021) y 115 (2022) instrumentos	Se incluyó la categoría servicios (apoyos no financieros), además de subsidios, tributarios y capital de riesgo No se incluyeron los instrumentos financieros (se consideraron solo los subsidios relacionados) Se consideró el sector agropecuario Se consideró el sector cultural Período: 2021-2022
México	Tres secretarías y un organismo: Secretaría de Trabajo y Previsión Social Secretaría de Bienestar Secretaría de Hacienda y Crédito Público Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT)	10 programas	Se incluyeron instrumentos de subsidios y financieros No se incluyeron instrumentos tributarios Se describen instrumentos no incluidos (siete instrumentos de fomento del entorno productivo de la Secretaría de Economía) Se consideró el sector agropecuario Período: 2021-2022

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los estudios de los respectivos países.

Por último, cabe mencionar que, al considerar un período de solo dos años (2021 y 2022), se presenta una situación estática, en la que no es posible evaluar la evolución del conjunto de instrumentos. Además, tampoco hay una evaluación de impacto de los instrumentos, ni se indaga en las razones, las condicionantes o la economía política que está detrás de las decisiones adoptadas. Estos frentes quedan abiertos para posibles líneas de investigación a futuro.

## B. Argentina

### 1. Marco de políticas, instituciones y otras consideraciones

Entre 2019 y 2023, el Gobierno argentino publicó cuatro documentos de planificación estratégica sobre desarrollo productivo. En estos documentos se definen los objetivos estratégicos y los ejes transversales de gestión de la política de desarrollo productivo, y los dos siguientes son los relevantes para el período de análisis<sup>11</sup>:

- i) *Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020-2023* (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021a)
- ii) *Plan Operativo Anual 2021* (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021b)

Para la identificación y cuantificación de los principales programas e iniciativas de políticas de desarrollo productivo se analizó el ámbito de acción de tres ministerios existentes en el período de análisis<sup>12</sup>:

- i) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
- ii) Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
- iii) Ministerio de Desarrollo Productivo

En total, se consideraron 25 programas que conllevan un gasto en subsidios e instrumentos financieros (gasto público) y 25 iniciativas con gasto tributario<sup>13</sup>.

### 2. Caracterización y cuantificación de los programas e instrumentos de políticas de desarrollo productivo

Si se considera el gasto público y el gasto tributario, las políticas de desarrollo productivo que conllevan un apoyo directo a las empresas y que persiguen objetivos de mejora de la productividad, la competitividad o el desarrollo económico representaron un 1,2% y un 1% del PIB en 2021 y 2022, respectivamente. La mayor proporción del gasto en políticas de desarrollo productivo corresponde a instrumentos tributarios, que representaron el 75% y el 87% en los años considerados (véase el cuadro III.5).

<sup>11</sup> Los otros dos son: *Plan Operativo Anual 2023* y *Argentina 2030: Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico* (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2023a y 2023b).

<sup>12</sup> En el Gobierno actual, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación pasó a ser la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y el Ministerio de Desarrollo Productivo se integró al Ministerio de Economía.

<sup>13</sup> La Subsecretaría de Ingresos Públicos (Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía) realiza una estimación del gasto tributario, que define como el "monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos" (Ministerio de Economía, 2022).

Tipo de gasto	Monto y distribución (En millones de dólares y porcentajes del PIB)		Distribución (En porcentajes)	
	2021	2022	2021	2022
Subsidios y financieros	1 445 0,32	799 0,13	25	13
Tributarios	4 334 0,89	5 451 0,86	75	87
<b>Total</b>	<b>5 779</b> <b>1,21</b>	<b>6 250</b> <b>0,99</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Cuadro III.5**  
Argentina: monto y distribución del gasto público y tributario en instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022  
(En millones de dólares, porcentajes del PIB y porcentajes)

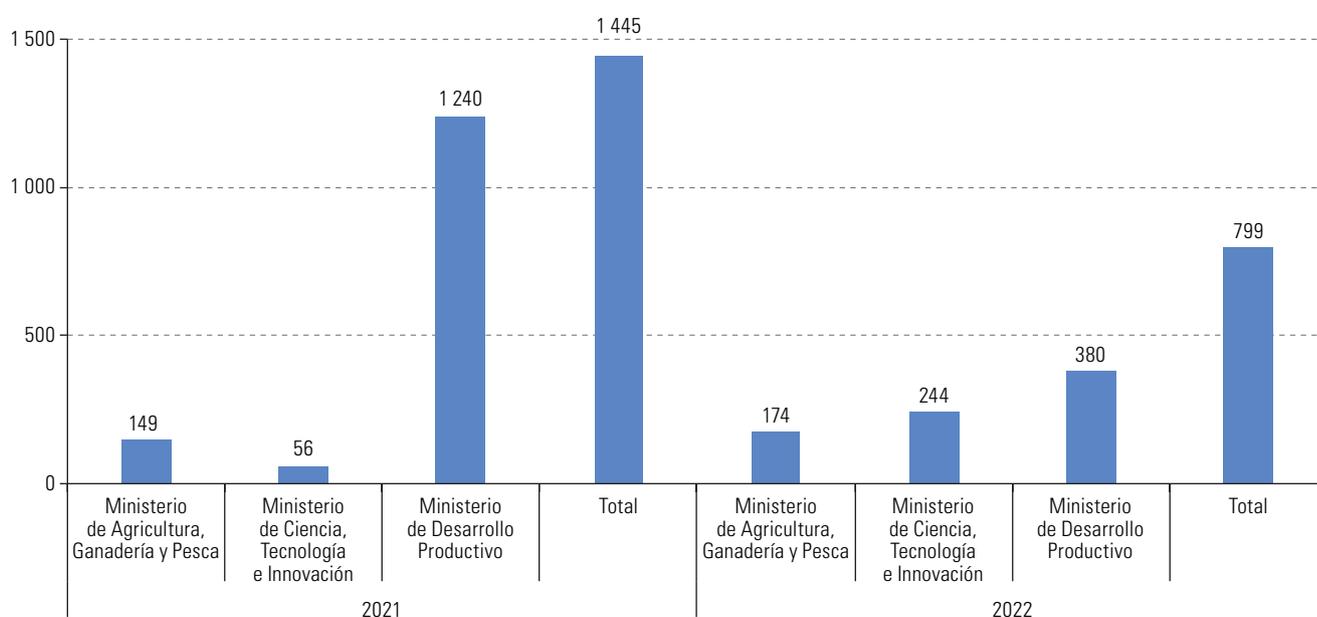
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de V. Arza y E. López, “Políticas de desarrollo productivo en Argentina”, Santiago, CEPAL, 2024, inédito, y base de datos CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

### a) Gasto público: instituciones y programas

El gasto público destinado a políticas de desarrollo productivo en los tres ministerios analizados alcanzó 1.445 millones de dólares durante 2021, mientras que descendió a 799 millones de dólares el año siguiente (véase el gráfico III.1). En relación con el PIB, en 2021 este gasto corresponde al 0,3% del PIB y en 2022 desciende al 0,13% del PIB.

#### Gráfico III.1

Argentina: gasto público devengado en políticas de desarrollo productivo por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021 y 2022  
(En millones de dólares)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de V. Arza y E. López, “Políticas de desarrollo productivo en Argentina”, Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

El Ministerio de Desarrollo Productivo es la dependencia que acumula el grueso del gasto en este tipo de políticas, con un 86% del total en 2021 y un 48% en 2022.

El alto valor registrado en 2021 se explica principalmente por el programa “Financiamiento de la Producción” del Ministerio de Desarrollo Productivo, con un valor de más de 1.014 millones de dólares. En el cuadro III.6 se desglosan las distintas actividades de dicho programa, y se observa que la principal corresponde al Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), con un 69% del total de recursos financieros. Las marcadas reducciones de 2022 no necesariamente suponen un

menor caudal de recursos para las políticas de desarrollo productivo, ya que este depende no solo de los flujos adicionales, sino también de la reserva financiera del fondo<sup>14</sup>.

### Cuadro III.6

Argentina: actividades del programa "Financiamiento de la Producción" del Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021 y 2022  
(En millones de dólares y porcentajes)

Programa presupuestario Actividad presupuestaria	2021 (En millones de dólares)	2022 (En millones de dólares)	Variación 2022-2021 (En millones de dólares)	Variación 2022-2021 (En porcentajes)
<b>"Financiamiento de la Producción"</b>	<b>1 013,8</b>	<b>254,5</b>	<b>-759,3</b>	<b>-75</b>
Programa de Acceso al Financiamiento a más Largo Plazo para MIPYME (BIRF núm. 8.659)	2,9	0,0	-2,9	-100
Programa Global de Crédito para la Reactivación del Sector Productivo (BID 5057/OC-AR)	210,1	21,2	-188,9	-90
Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP)	696,7	197,3	-499,4	-72
Fondo de Garantías Argentino (FOGAR)	102,3	34,4	-67,9	-66
Programa Competitividad de Economías Regionales (BID núm. 3174/OC-AR)	1,7	1,5	-0,1	-8

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de V. Arza y E. López, "Políticas de desarrollo productivo en Argentina", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

**Nota:** Los valores se corresponden con las transferencias totales del programa.

## b) Gasto tributario: regímenes y planes estratégicos

Se identificaron 25 iniciativas, de las cuales, 17 son regímenes de promoción económica y 8 son normativas impositivas particulares. Este conjunto de iniciativas registró un gasto tributario de 4.334 millones de dólares durante 2021 y de 5.451 millones de dólares durante 2022, que en términos de relación con el PIB se mantuvo relativamente estable en el bienio, en torno al 0,88% (véase el cuadro III.5).

Los dos regímenes más importantes son el Régimen de Promoción Económica de Tierra del Fuego, con el 40,7% de los recursos, y el régimen para el fortalecimiento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), con el 21,5% (véase el recuadro III.1).

### Recuadro III.1

Argentina: principales regímenes de promoción económica

**Régimen de Promoción Económica de Tierra del Fuego.** Instituido por la Ley núm. 19640, fundamentado en las desventajas climáticas y geográficas de la región, y con objetivos geopolíticos, de poblamiento y de promoción de la actividad manufacturera, el régimen contempla diversos beneficios fiscales y aduaneros que incluyen la exención del impuesto a las ganancias, de los derechos de importación y del impuesto sobre el valor agregado (IVA), así como alícuotas reducidas para impuestos internos a los productos electrónicos.

**Régimen para el fortalecimiento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes).** La Ley núm. 27264 establece en el Título II un tratamiento impositivo especial para el fortalecimiento de las mipymes. Entre diversos beneficios, para el período considerado se destaca la posibilidad de computar en un 100% el impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias como pago a cuenta del impuesto a las ganancias.

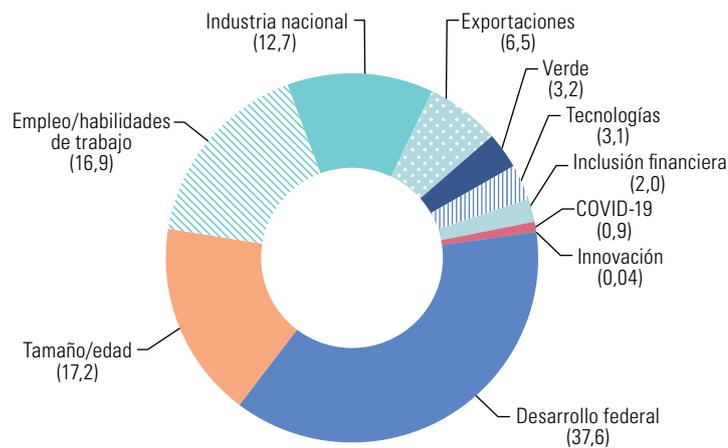
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Justicia de la Nación, "Ley 19640. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.)" [en línea] <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=28185> y Programa de Recuperación Productiva. Ley núm. 27264 [en línea] <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263953/norma.htm>.

<sup>14</sup> A partir de datos relevados en entrevistas y estimaciones propias, se calcula que el monto administrado por el FONDEP y el Fondo de Garantías Argentino (FOGAR) ascendía a mediados de 2021 a aproximadamente 2,5 veces más que los fondos presupuestarios devengados para ese período y en 2022 representaba más de 10 veces más, lo que muestra la divergencia señalada en el texto.

Entre los impuestos específicos asociados al gasto tributario, la reducción o exención del impuesto a las ganancias es el de mayor monto, con el 29,5% del total en ambos años analizados. Le siguen el impuesto sobre el valor agregado (IVA) y las contribuciones a la seguridad social, con el 19,1% y el 14,9% para 2021 y el 24,1% y el 10,4% para 2022, respectivamente.

Los cinco principales regímenes que explican casi el 80% del gasto tributario de políticas de desarrollo productivo tienen más de 20 años de existencia, con la excepción del Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento, que data de 2019, aunque modifica otro régimen de 2004, que hasta entonces se circunscribía a la industria del *software*.

Los objetivos a los que se destinan más recursos son: desarrollo federal, fomento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (pymes) (incluidos los emprendedores), generación de empleo y habilidades de trabajo, y protección y priorización de la industria nacional (véase el gráfico III.2).



**Gráfico III.2**  
Argentina: distribución de los montos de las prioridades en las políticas de desarrollo productivo de gasto tributario en virtud de los planes estratégicos nacionales, 2022  
(En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de V. Arza y E. López, "Políticas de desarrollo productivo en Argentina", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

**Nota:** Las estrategias no son mutuamente excluyentes y se han considerado todas las que se incluyen en cada iniciativa.

## C. Brasil

### 1. Marco de políticas, instituciones y otras consideraciones

Entre 2004 y 2014, en el Brasil se lanzaron tres políticas de desarrollo productivo: Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PICTE); Política de Desarrollo Productivo, y Plan Brasil Mayor (*Plano Brasil Maior*). Después de 2014, y en virtud del marco temporal de este análisis (2021-2022), no se diseñaron nuevas políticas nacionales de desarrollo productivo<sup>15</sup>.

En consecuencia, se utilizaron instrumentos de políticas de desarrollo productivo de acuerdo con los lineamientos y estrategias de cada ministerio y sus instituciones relacionadas:

- Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

<sup>15</sup> En enero de 2024, el Gobierno lanzó la nueva política de desarrollo productivo "Nova Indústria Brasil" (NIB), que impulsará el desarrollo nacional hasta 2033.

- Ministerio de Integración y Desarrollo Regional
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Minería y Energía
- Ministerio de Transporte

Las principales instituciones que promueven la inversión productiva a nivel nacional en el Brasil son el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), vinculado al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio, y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Empresa Brasileña de Investigación e Innovación Industrial (EMBRAPII), que no está asociada a ningún ministerio, es una institución más reciente, creada en 2013. Los recursos de EMBRAPII se presentan en forma de subvenciones de I+D para el desarrollo tecnológico a través de asociaciones entre empresas y centros de investigación de excelencia.

Debido a las grandes disparidades regionales del Brasil, sus políticas de desarrollo productivo a menudo están entrelazadas con políticas de desarrollo subnacional. El Banco do Nordeste do Brasil (BNB) es el principal banco que impulsa el desarrollo regional en el país.

Se consideró un total de 154 instrumentos. El cuadro III.7 presenta los principales instrumentos utilizados por la política de desarrollo productivo en el Brasil, según su vinculación con los diferentes ministerios. Cabe puntualizar que no todos los instrumentos señalados en el cuadro III.7 se incluyeron en la cuantificación.

### Cuadro III.7

Brasil: instrumentos de políticas de desarrollo productivo, según tipo e institución, 2021-2022

Ministerio	Gastos tributarios	Subvenciones y subsidios	Préstamos y garantías de préstamos	Capital de riesgo
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos para el desarrollo regional (3 instrumentos)</li> <li>• Régimen de incentivos a la industria automotriz (1 instrumento)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (62 instrumentos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BNDES Participações S.A. (BNDESPAR) (2 instrumentos)</li> </ul>
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley del Bien (1 instrumento)</li> <li>• Ley de la Innovación (1 instrumento)</li> <li>• Incentivo tecnológico (2 instrumentos)</li> <li>• Régimen de incentivos PADIS a la industria de semiconductores (1 instrumento)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) (1 instrumento)</li> <li>• Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) (5 instrumentos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FINEP (2 instrumentos)</li> </ul>	
Ministerio de Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen de incentivos a la industria de medicamentos (1 instrumento)</li> </ul>			
Ministerio de Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen de incentivos a las industrias naval y aeronáutica (1 instrumento)</li> </ul>			
Ministerio de Integración y Desarrollo Regional			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco do Nordeste do Brasil (BNB) (68 instrumentos)</li> <li>• Banco da Amazônia S.A. (BASA) (no incluido)</li> <li>• Banco do Centro-Oeste (no incluido)</li> </ul>	
Ministerio de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen RETID a la industria de defensa (1 instrumento)</li> </ul>			
Ministerio de Minería y Energía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen de incentivos a la industria de turbinas eólicas (1 instrumento)</li> </ul>			
Ministerio de Agricultura y Ganadería	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivos agrícolas (1 instrumento)</li> <li>• Fondos para el desarrollo regional (3 instrumentos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) (no incluido)</li> </ul>		
Sin enlace a un ministerio		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa Brasileña de Investigación e Innovación Industrial (EMBRAPII) (1 instrumento)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco do Brasil - Plano Safra (no incluido)</li> </ul>	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Romero, "Productive Development Policies in Brazil (2021-22)", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

Además de las políticas implementadas a través de instituciones clave, algunas políticas de desarrollo productivo también se aplican mediante la introducción de nuevas leyes relacionadas con incentivos tributarios.

## 2. Caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo

El gasto en políticas de desarrollo productivo del Brasil alcanzó el 0,58% del PIB en 2021 y el 0,64% del PIB en 2022, y los gastos tributarios y los préstamos y garantías de préstamos fueron los dos tipos de instrumentos de política más relevantes. Los gastos tributarios representan el 61,5% de los recursos destinados a dichas políticas en 2021 y el 64,4% en 2022, mientras que los préstamos y garantías de préstamos representan el 38% y el 34,8% de los recursos en los mismos años (véase el cuadro III.8).

Tipo de gasto	Monto y distribución (En millones de dólares y porcentajes del PIB)		Distribución (En porcentajes)	
	2021	2022	2021	2022
Subsidios	49,68 0,00	94,49 0,01	0,5	0,8
Financieros	3 626 0,22	4 280 0,22	38,0	34,8
Tributarios	5 872 0,36	7 927 0,41	61,5	64,4
Capital de riesgo	4,95 0,00	1,11 0,00	0,1	0,0
<b>Total</b>	<b>9 553</b> <b>0,58</b>	<b>12 303</b> <b>0,64</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Cuadro III.8**  
Brasil: monto y distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022  
(En millones de dólares, porcentajes del PIB y porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Romero, "Productive Development Policies in Brazil (2021-22)", Santiago, CEPAL, 2024, inédito, y base de datos CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

El cuadro III.9 presenta la distribución de recursos dedicados a políticas de desarrollo productivo en el Brasil, según las principales instituciones consideradas. Se observa lo relevante que son el BNDES y el BNB en términos del porcentaje de recursos dedicados a políticas de desarrollo productivo en el país. Estos recursos se asignan a través de una variedad de programas de crédito.

En 2021, los recursos asignados a la innovación por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación representaron la mayor proporción entre las políticas brasileñas de desarrollo productivo. Estos recursos se asignaron principalmente a través de la Ley del Bien y la Ley de la Innovación. En 2022, el BNDES fue el mayor contribuyente, apenas por encima de los subsidios del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El sector industrial recibe la mayor proporción de los recursos (78%), con predominio del gasto tributario, mientras que en el sector agropecuario predominan los préstamos y garantías de préstamos (véanse los gráficos III.3 y III.4).

**Cuadro III.9**

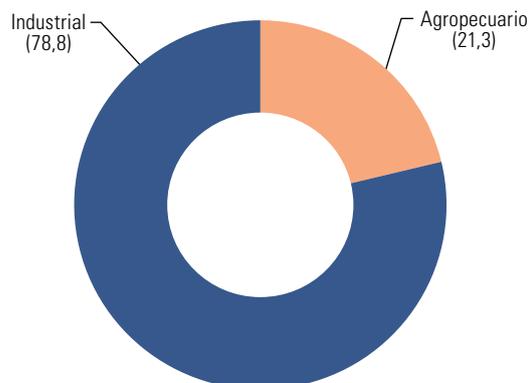
Brasil: distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo entre las principales instituciones ejecutoras, 2021 y 2022  
(En porcentajes)

Institución	2021	2022
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	16,6	6,1
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)	17,8	26,5
BNDES Participações S.A. (BNDESPAR)	0,1	0,0
Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq)	0,0	0,0
Empresa Brasileña de Investigación e Innovación Industrial (EMBRAPPII)	0,4	0,4
Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP)	3,7	2,5
Ministerio de Agricultura y Ganadería	5,5	10,3
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	28,7	26,1
Ministerio de Defensa	0,1	0,1
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio	3,6	6,3
Ministerio de Minería y Energía	0,3	0,3
Ministerio de Salud	13,9	12,7
Ministerio de Transporte	9,4	8,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Romero, "Productive Development Policies in Brazil (2021-22)", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

**Gráfico III.3**

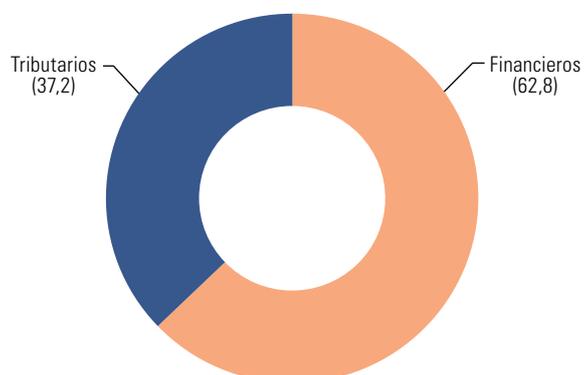
Brasil: distribución del gasto en políticas de desarrollo productivo, según sector, promedio, 2021-2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Romero, "Productive Development Policies in Brazil (2021-22)", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

**Gráfico III.4**

Brasil: distribución del gasto en políticas de desarrollo productivo, según sector y tipo de instrumento, promedio, 2021-2022  
(En porcentajes)

**A. Sector agropecuario****B. Sector industrial**

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Romero, "Productive Development Policies in Brazil (2021-22)", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

El cuadro III.10 muestra la distribución de los desembolsos según su focalización o criterio de elegibilidad. Destaca la focalización del 67% y el 59% de los recursos, en 2021 y 2022, respectivamente, a partir de un criterio sectorial, seguida por el criterio de innovación, que representa el 19,2% y el 16,2% en los mismos años.

Criterios de elegibilidad	2021	2022
Verde	1,58	2,30
Innovación	19,24	16,23
Tecnología	5,10	7,89
Región	16,44	6,10
Digital	0,12	0,29
Investigación y desarrollo (I+D)	8,01	5,98
Sector	67,06	58,65
Tamaño	8,87	4,61

**Cuadro III.10**  
Brasil: distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo, según focalización, 2021 y 2022  
(En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Romero, “Productive Development Policies in Brazil (2021-22)”, Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

**Nota:** Se presenta la proporción de recursos asociados con cada criterio individualmente. Por lo tanto, dado que en varias políticas algunos de los criterios se aplican en simultáneo, el cuadro contiene cierta duplicación de los desembolsos. No obstante, sirve como indicador de la importancia relativa de cada criterio.

## D. Chile

### 1. Marco de política, instituciones y otras consideraciones

A diferencia de lo que ocurre en otros países, en Chile no existe una tradición de elaboración de planes o políticas nacionales de desarrollo productivo que se plasmen en documentos formales. Si bien esto no ha sido un impedimento para que se registraran importantes resultados en materia de políticas de desarrollo productivo, es necesario recurrir a las propuestas de los comités de coordinación interministeriales o a las acciones de cada institución para identificar los principales lineamientos de política y, de esa forma, deducir la estrategia implícita<sup>16</sup>.

En general, los ministerios ejecutan las políticas e instrumentos a través de distintos organismos, aunque en algunos casos las ejecutan en forma directa. La principal institución ejecutora de la política de desarrollo productivo es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la agencia de desarrollo económico de Chile, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. La CORFO administra la mitad de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo (véase el cuadro III.11)<sup>17</sup>, lo que subraya su papel esencial en la promoción del crecimiento económico y la innovación en el país.

<sup>16</sup> Algunas excepciones son: la Política Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación del ministerio del mismo nombre; el Comité de Ministros y Ministras para el Desarrollo Productivo Sostenible, que se creó en 2023 con el objeto de proponer al Presidente de la República la Política de Desarrollo Productivo Sostenible y aprobar la propuesta de Plan de Desarrollo Productivo Sostenible, y la Estrategia Nacional del Litio lanzada también en 2023.

<sup>17</sup> En una primera instancia, el mapeo de instituciones e instrumentos de políticas de desarrollo productivo consideró todos los instrumentos de oferta, demanda y gobernanza, incluso los de creación de capacidades e infraestructura especializada. Con esos criterios, se identificó un total de 319 instrumentos de políticas de desarrollo productivo en operación entre 2020 y 2023, pero, para facilitar una mejor comparación internacional, se utilizó un subconjunto de 252 instrumentos de apoyo directo y el período fue 2021-2022.

**Cuadro III.11**  
Chile: instituciones e instrumentos de políticas de desarrollo productivo seleccionados, 2020-2023  
(En número de instrumentos y porcentajes)

Organismo ejecutor y ministerio	Número de instrumentos	En porcentajes
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) - Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	129	51,2
Comisión Nacional de Riego (CNR) - Ministerio de Agricultura	45	17,9
Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) - Ministerio de Agricultura	24	9,5
Gobiernos regionales	16	6,4
Fundación para la Innovación Agraria (FIA) - Ministerio de Agricultura	11	4,4
Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) - Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	5	2,0
Empresa Nacional de Minería (ENAMI) - Ministerio de Minería	5	2,0
Agencia de Sostenibilidad Energética (Agencia SE) - Ministerio de Energía	5	2,0
Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) - Ministerio de Desarrollo Social y Familia	4	1,6
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) - Ministerio del Trabajo y Previsión Social	3	1,2
Ministerio de Agricultura	2	0,8
Servicio Agrícola Ganadero (SAG) - Ministerio de Agricultura	1	0,4
Subsecretaría de Energía - Ministerio de Energía	1	0,4
Ministerio de Energía	1	0,4
<b>Total</b>	<b>252</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Labra, N. Albis y K. Santos, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Chile", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

A la CORFO le siguen dos instituciones dependientes del Ministerio de Agricultura, que en conjunto administran el 27,4% de los instrumentos: la Comisión Nacional de Riego (CNR) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Los gobiernos regionales han cobrado protagonismo en el apoyo al desarrollo productivo a nivel subnacional gracias a la Ley núm. 21074 sobre el fortalecimiento de la regionalización del país, promulgada en 2018. Estos gobiernos administran el 6,35% de los instrumentos, que invierten en sus estrategias regionales de desarrollo e innovación (véase un análisis detallado del desarrollo subnacional en el capítulo V).

## 2. Caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo

Si se consideran los instrumentos de políticas de desarrollo productivo en su definición más amplia, es decir, los 319 instrumentos mapeados, que incluyen los de oferta, demanda y gobernanza, el gasto en políticas de desarrollo productivo para el período 2020-2023 fue del 0,7% del PIB, con un mínimo del 0,5% en 2022 y un máximo del 0,9% en 2021.

En ese conjunto, la mayor parte del gasto se orienta hacia los instrumentos de oferta (95,5%) y entre ellos el 76,4% son instrumentos de apoyo directo. Esto supone que los 252 instrumentos de apoyo directo considerados representan el 72,3% del gasto del total en instrumentos de políticas de desarrollo productivo, en la forma de subsidios, incentivos tributarios, instrumentos financieros y servicios de apoyo (que en el caso de Chile son ejecutados por terceros).

En el cuadro III.12 se presenta el detalle de los instrumentos de apoyo directo para 2021 y 2022 a fin de facilitar la comparación con el resto de los países.

Tipo de gasto	Monto y distribución (En millones de dólares y porcentajes del PIB)		Distribución (En porcentajes)	
	2021	2022	2021	2022
Subsidios	1 932,72 0,6	687,22 0,2	84	70
Financieros	212,07 0,1	163,08 0,1	9	17
Tributarios	127,09 0,0	105,56 0,0	6	11
Servicios (a través de terceros)	23,57 0,0	21,01 0,0	1	2
<b>Total</b>	<b>2 295,45</b> <b>0,7</b>	<b>976,85</b> <b>0,3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Cuadro III.12**  
Chile: monto y distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022  
(En millones de dólares, porcentajes del PIB y porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Labra, N. Albis y K. Santos, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Chile", Santiago, CEPAL, 2024, inédito, y base de datos CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

El monto total destinado a instrumentos de políticas de desarrollo productivo que están orientados a brindar un apoyo directo a las empresas y que persiguen objetivos de mejora de la productividad, la competitividad o el desarrollo económico fluctuaron entre un 0,7% del PIB en 2021 y un 0,3% del PIB en 2022.

Los subsidios representaron la mayor parte del gasto en ambos años. En 2021, alcanzaron el 84% del gasto total, mientras que en 2022 disminuyeron al 70%. Esta disminución de los subsidios, registrada en el mismo año en que asumió un nuevo gobierno, contribuyó significativamente a la caída del gasto total en políticas de desarrollo productivo.

El financiamiento y el gasto tributario, si bien muestran cambios en su participación en el total, se mantuvieron estables en los montos absolutos como porcentaje del PIB. El gasto en servicios de apoyo, a través de terceros, representó una pequeña parte del gasto total.

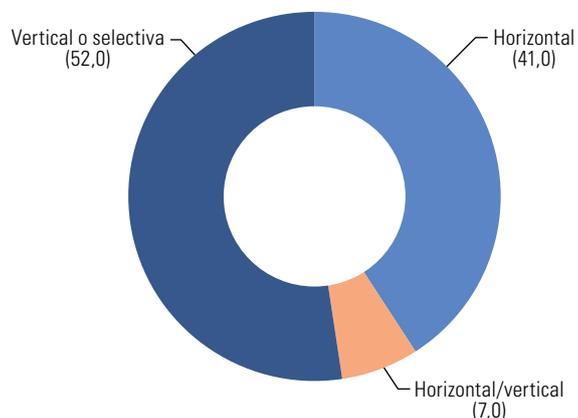
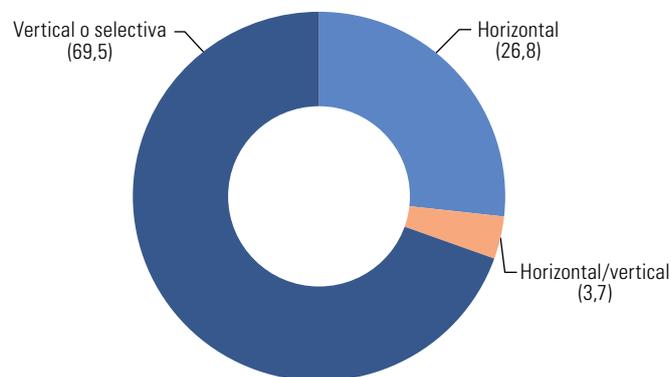
Los instrumentos de políticas de desarrollo productivo también se pueden clasificar según su naturaleza, ya sea horizontal, vertical (selectiva) o una combinación de ambas. Los datos disponibles para el período 2021-2022 muestran que los instrumentos verticales o selectivos son los más prevalentes, ya que representan el 52,4% del número total (véase el gráfico III.5). Los instrumentos horizontales, que se aplican de manera general a través de múltiples sectores, constituyen el 40,9% del total. Por último, los instrumentos que combinan características tanto horizontales como verticales representan el 6,8% del total.

En cuanto al presupuesto asignado, los instrumentos verticales o selectivos absorben la mayor parte del financiamiento, con el 69,5% del presupuesto total destinado a las políticas de desarrollo productivo en el período 2021-2022. Esto refleja la enorme importancia asignada a brindar apoyo a sectores específicos de la economía. Los instrumentos horizontales, aunque son numerosos, reciben solo el 26,8% del presupuesto total, mientras que los instrumentos combinados (horizontal/vertical) reciben el 3,7%.

La política de desarrollo productivo de Chile para el bienio 2021-2022 muestra una clara inclinación hacia las políticas de alcance nacional, con una considerable asignación de recursos. Aunque las políticas subnacionales están presentes y se reconocen las diferencias locales, reciben una menor proporción del presupuesto, lo que da cuenta de un enfoque predominantemente centralizado. Los instrumentos de nivel nacional representan el 82,5% del total y absorben el 90% del presupuesto total destinado a políticas de desarrollo productivo en el período considerado (véase el gráfico III.6).

**Gráfico III.5**

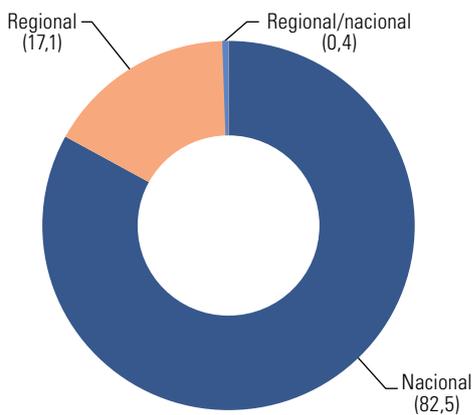
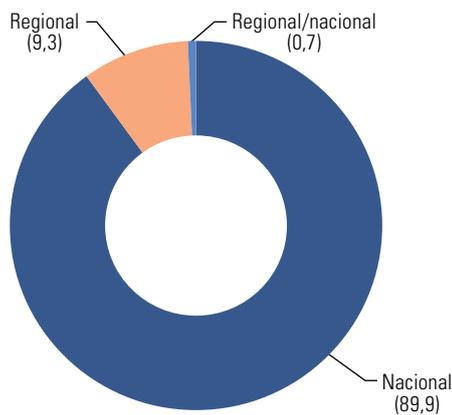
Chile: alcance de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo, 2021-2022

*(En número de instrumentos y porcentajes del presupuesto)***A. Número de instrumentos****B. En porcentajes del presupuesto**

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Labra, N. Albis y K. Santos, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Chile", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

**Gráfico III.6**

Chile: foco territorial de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo, 2021-2022

*(En número de instrumentos y porcentajes del presupuesto)***A. Número de instrumentos****B. En porcentajes del presupuesto**

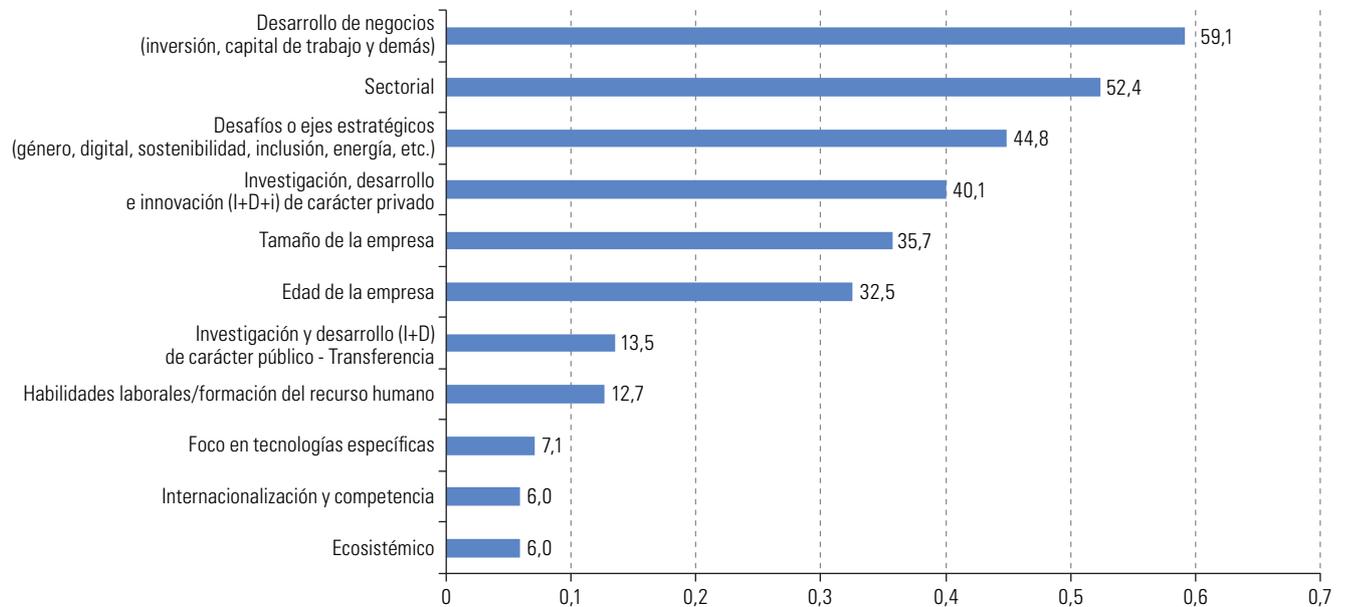
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Labra, N. Albis y K. Santos, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Chile", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

Por otra parte, los instrumentos aplicados a nivel subnacional constituyen el 17,1% del total. Aunque en menor número, su presencia subraya la atención que se brinda a las necesidades específicas de diferentes regiones. Sin embargo, estos instrumentos subnacionales reciben solo el 9,4% del presupuesto total. Los instrumentos que se aplican tanto a nivel regional como nacional representan solo el 0,4% del total y el 0,7% del presupuesto.

Al considerar los criterios de elegibilidad de los instrumentos, es decir, hacia qué áreas o a quiénes se dirigen los fondos públicos, se observa una tendencia a priorizar el desarrollo de negocios (inversión, capital de trabajo y demás), a apoyar a empresas o grupos de empresas de sectores específicos, a subvencionar las actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) de las empresas, a abordar desafíos o ejes estratégicos de la política, y a crear capacidades de I+D+i y transferencia de conocimiento público (véase el gráfico III.7).

**Gráfico III.7**

Chile: objetivos o criterios de elegibilidad de los beneficiarios de los instrumentos, distribución según número de instrumentos  
(En porcentajes)



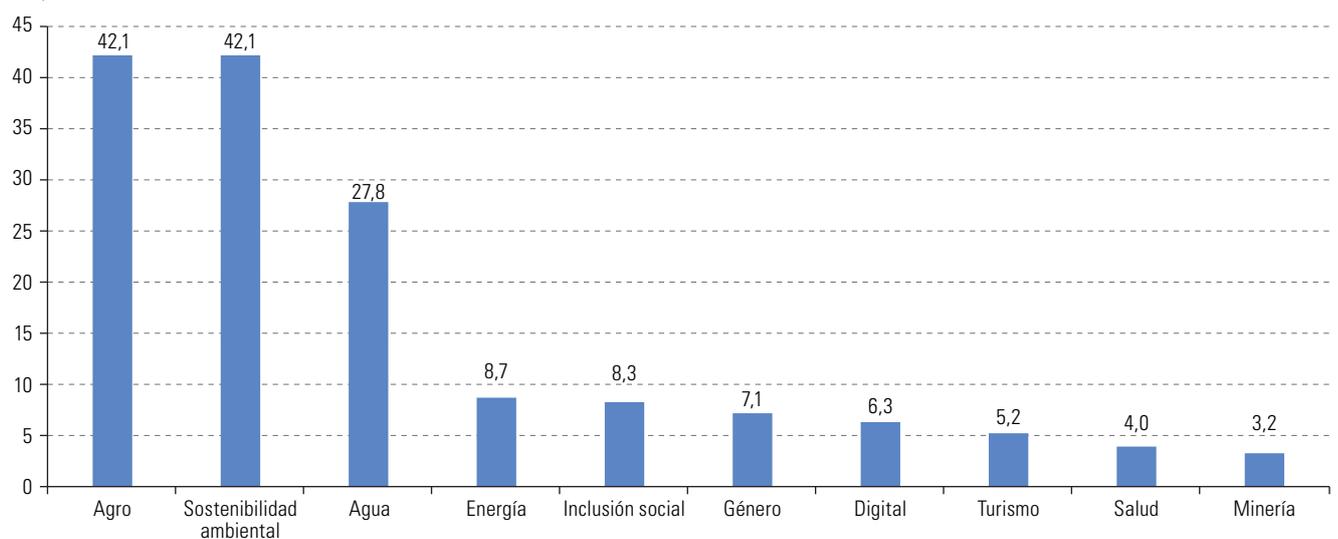
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Labra, N. Albis y K. Santos, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Chile", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

**Nota:** Los criterios no son excluyentes entre sí.

En el financiamiento público de desarrollo productivo se incluyen nuevos desafíos nacionales de gran envergadura relacionados con la necesidad de disponer de una matriz energética más limpia y menos dependiente del exterior, además de problemas de sostenibilidad ambiental, entre otros (véase el gráfico III.8).

**Gráfico III.8**

Chile: desafíos o sectores priorizados, distribución según número de instrumentos  
(En porcentajes)



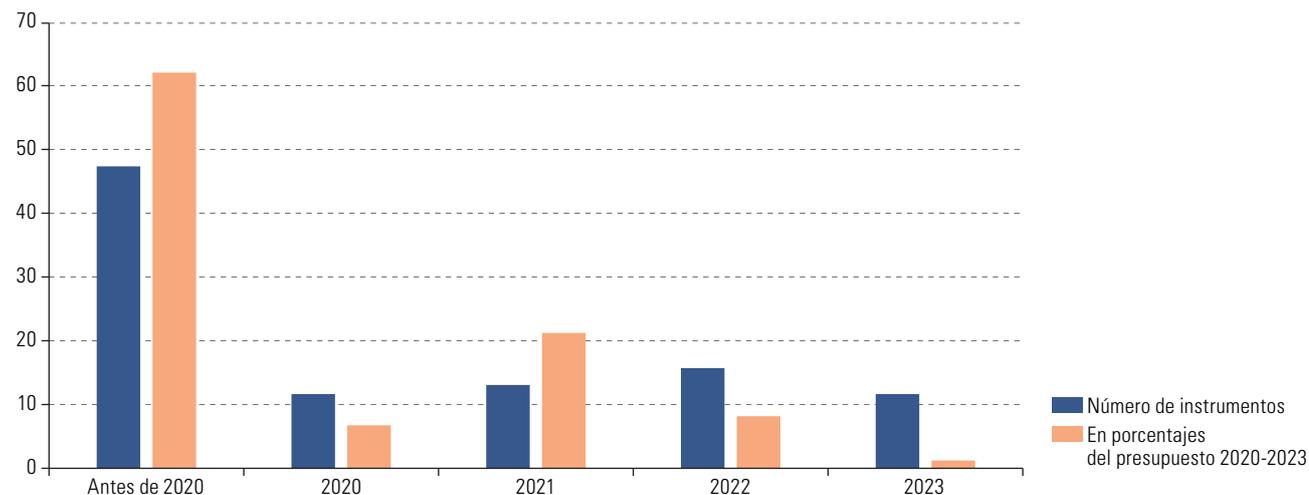
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Labra, N. Albis y K. Santos, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Chile", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

**Nota:** Los criterios no son excluyentes entre sí.

En el caso de Chile, disponer de datos de cuatro años consecutivos (2020-2023) permite revisar la dinámica de creación y destrucción de instrumentos. El 47,5% de los instrumentos en operación en 2023, equivalentes al 62,1% del presupuesto total asignado a políticas de desarrollo productivo, se implementaron antes de 2020 (véase el gráfico III.9).

**Gráfico III.9**

Chile: distribución del número y gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo por año de inicio del instrumento (En porcentajes)



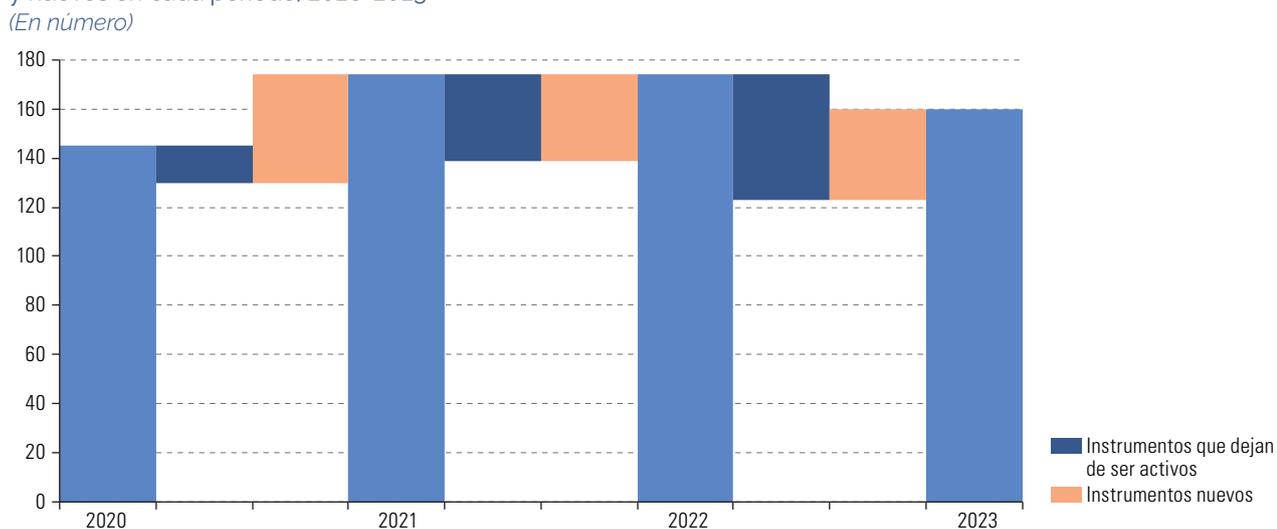
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Labra, N. Albis y K. Santos, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Chile", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

**Nota:** Los criterios no son excluyentes entre sí.

Entre 2020 y 2021, 15 instrumentos se volvieron inactivos y se añadieron 44 nuevos. En el período 2021-2022, aunque se perdieron 35 instrumentos, se añadieron otros 35, por lo que no hubo un cambio neto en el número total de instrumentos activos. En cambio, entre 2022 y 2023 el saldo fue negativo, ya que 51 instrumentos se desactivaron y solo se añadieron 37 nuevos (véase el gráfico III.10).

**Gráfico III.10**

Chile: instrumentos de políticas de desarrollo productivo activos en cada año y número de instrumentos perdidos y nuevos en cada período, 2020-2023 (En número)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Labra, N. Albis y K. Santos, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Chile", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

*A priori*, no se puede establecer un juicio de valor sobre esta situación, ya que faltaría investigar las razones detrás de esta dinámica. En general, Chile, y en particular la CORFO, tiene una tradición de experimentación y evaluación que le da gran flexibilidad para crear y desactivar instrumentos, por lo que esta podría ser una explicación. En ese camino de gobernanza experimentalista, como se describió en el capítulo II, se van manteniendo los instrumentos exitosos y descartando los que no han funcionado o cumplido su ciclo temporal.

## E. Colombia

### 1. Marco de política, instituciones y otras consideraciones

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 definió un marco de referencia importante para el establecimiento de la política de desarrollo productivo de Colombia, a través del fomento del emprendimiento, la formalización, la productividad y el área de ciencia, tecnología e innovación. Dos políticas complementarias se emitieron o se encontraban en proceso de implementación en el período analizado:

- Política Nacional de Desarrollo Productivo de 2016 (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3866)
- Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031 (CONPES 4069)

Además, en el período 2018-2022 se expedieron las siguientes políticas que incluyeron estrategias para apoyar el desarrollo productivo en el país<sup>18</sup>:

- Política para Impulsar la Competitividad Agropecuaria (CONPES 4098 de 2022)
- Política Nacional de Economía Naranja: Estrategias para Impulsar la Economía de la Cultura y la Creatividad (CONPES 4090 de 2022)
- Política Nacional de Internacionalización para el Desarrollo Productivo Regional (CONPES 4085 de 2022)
- Política Nacional de Propiedad Intelectual (CONPES 4062 de 2021)
- Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia (CONPES 4063 de 2021)
- Política Nacional de Comercio Electrónico (CONPES 4012 de 2020)
- Política Nacional de Emprendimiento (CONPES 4011 de 2020)
- Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera (CONPES 4005 de 2020)
- Política Nacional Logística (CONPES 3982 de 2020)
- Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial (CONPES 3975 de 2019)

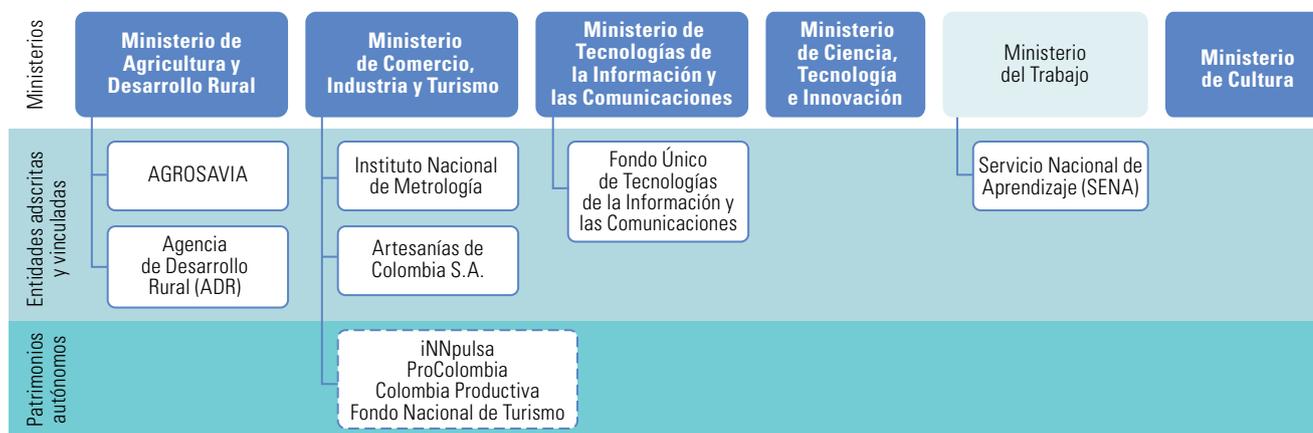
<sup>18</sup> En diciembre de 2023 se aprobó la nueva Política Nacional de Reindustrialización (CONPES 4129) con el objetivo de “aumentar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios de los sectores económicos que componen la base productiva a través de una apuesta transversal por los territorios y su tejido productivo, así como de cuatro apuestas estratégicas intersectoriales del orden nacional. Tales apuestas intersectoriales comprenden: i) la transición energética justa; ii) la agroindustria y la soberanía alimentaria; iii) la reindustrialización a partir los sectores de salud; y iv) la reindustrialización a partir del sector de la defensa para la vida”.

- Política Nacional de Laboratorios: Prioridades para Mejorar el Cumplimiento de Estándares de Calidad (CONPES 3957 de 2019)
- Política de Formalización Empresarial (CONPES 3956 de 2019)
- Política de Crecimiento Verde (CONPES 3934 de 2018)

El conjunto de entidades en las que se identificaron los instrumentos de apoyo a las empresas se presenta en el diagrama III.2. Se incluyeron cinco ministerios (el Ministerio del Trabajo no se incluye como tal, sino a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)), seis entidades adscritas y vinculadas, y cuatro patrimonios autónomos.

Diagrama III.2

Colombia: entidades del Sistema de Apoyo Público a las Empresas



**Fuente:** A. P. Gómez, "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), 2021.

En el marco de las políticas y el Plan Nacional de Desarrollo antes mencionados, se identificaron 129 instrumentos de apoyo al desarrollo productivo ofrecidos en 2021 y 115 en 2022.

Entre los tipos de instrumentos considerados se incluyeron los apoyos no financieros, es decir, los servicios de apoyo entregados directamente por las instituciones de gobierno para el desarrollo productivo. A su vez, se excluyeron los instrumentos financieros (créditos y garantías), si bien en la categoría de subsidios se incluyeron los destinados a rebajar la tasa de crédito, pagar seguros o similares.

## 2. Caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo

En 2021, el presupuesto asignado por el sector público a los 129 instrumentos de desarrollo productivo analizados fue de 1.266 millones de dólares, lo que representó el 0,40% del PIB de dicho año. En 2022, los 115 instrumentos ofrecidos tuvieron un presupuesto asignado de 1.100 millones de dólares, equivalentes al 0,32% del PIB (véase el cuadro III.13)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Del total de instrumentos mapeados, únicamente cinco tuvieron un presupuesto de 0 dólares en 2021 y 2022. De estos, tres instrumentos (Maro, Ventanilla Forestal y Datlas Colombia) no tuvieron presupuesto asignado porque las inversiones ya se habían hecho en años anteriores. Los otros dos (Incentivo tributario de rentas exentas y Exención del pago del impuesto sobre la renta por siete años, del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Cultura, respectivamente) no informaron el presupuesto por la imposibilidad de medirlo. En el caso del instrumento Zonas Francas, el presupuesto asignado no comprende el valor total de los beneficios tributarios. En ese sentido, en este ejercicio se logró confirmar el presupuesto planificado y ejecutado para más del 98% de los instrumentos mapeados.

Tipo de gasto	Monto y distribución (En millones de dólares y porcentajes del PIB)		Distribución (En porcentajes)	
	2021	2022	2021	2022
Subsidios	215,25 0,068	186,92 0,054	17	17
Tributarios	823,03 0,26	692,69 0,20	65	63
Servicios	202,59 0,06	186,92 0,05	16	17
Capital de riesgo	25,32 0,00	32,99 0,01	2	3
<b>Total</b>	<b>1 266 0,4</b>	<b>1 100 0,32</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Cuadro III.13**  
Colombia: monto y distribución del gasto en instrumentos de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022  
(En millones de dólares, porcentajes del PIB y porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de A. P. Gómez, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Colombia", Santiago, CEPAL, 2024, inédito, y base de datos CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

**Nota:** Los instrumentos financieros no se incluyeron en la cuantificación.

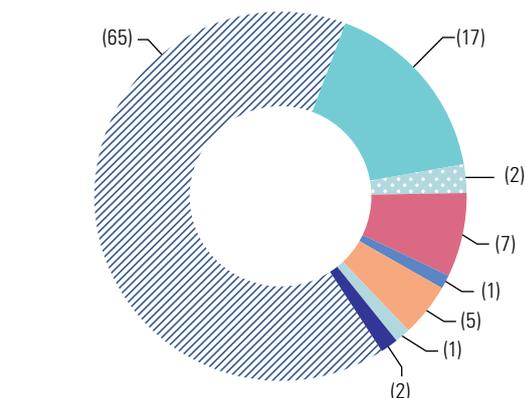
### a) Tipo de instrumento

Los instrumentos de tipo tributario, aunque son solo el 8,0% del número total de instrumentos, representaron cerca de dos tercios del presupuesto público total asignado a las políticas de desarrollo productivo tanto en 2021 como en 2022. Es de notar que el valor de los beneficios tributarios está subestimado, puesto que no fue posible obtener el valor total del gasto fiscal de estos instrumentos. Las subvenciones y subsidios fueron el segundo tipo de instrumento con mayor presupuesto asignado (17,0% del total). El restante 20,0% se distribuyó entre las demás tipologías (véase el gráfico III.11).

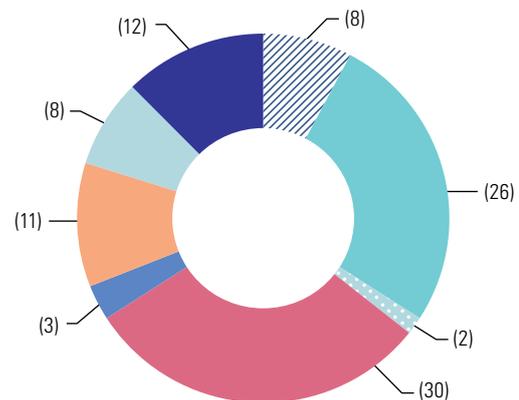
#### Gráfico III.11

Colombia: distribución del presupuesto y número de instrumentos por tipo, 2021-2022  
(En porcentajes)

A. Presupuesto asignado, 2021

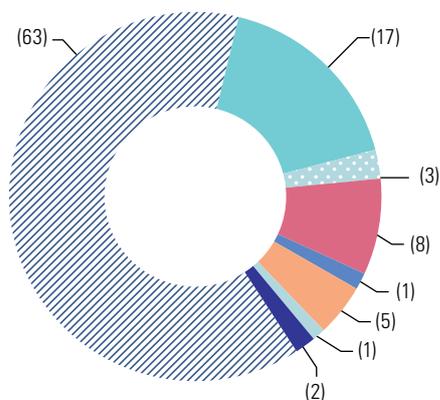


B. Número de instrumentos, 2021

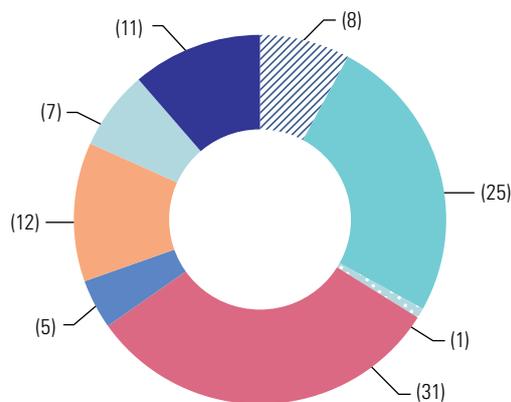


// Beneficio tributario    Subvenciones o subsidios    Capital de riesgo    Extensionismo o asesoría    Infraestructura e insumos  
 Formación y capacitación    Articulación y encadenamientos    Información y plataformas

C. Presupuesto asignado, 2022



D. Número de instrumentos, 2022



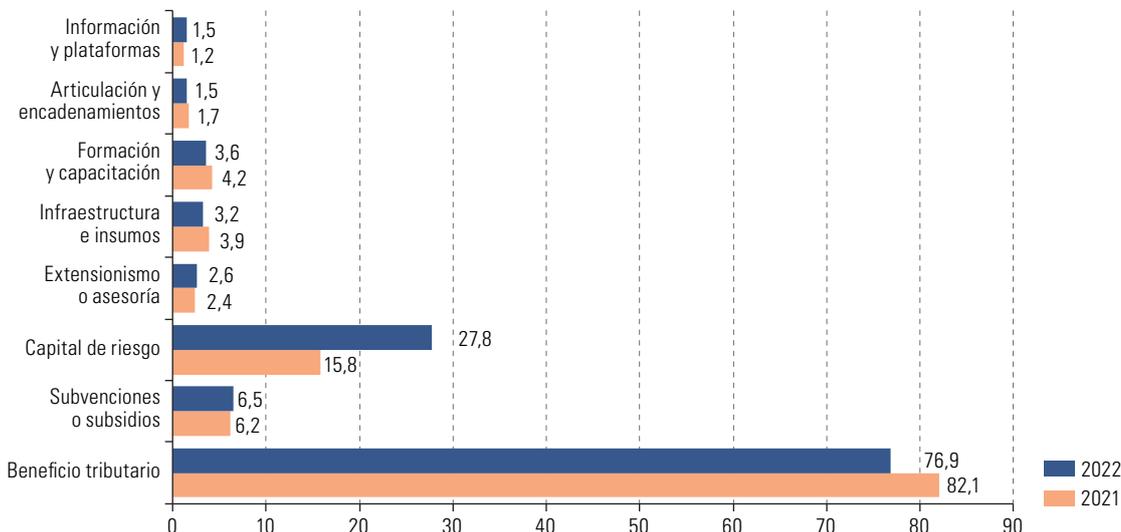
Beneficio tributario    
  Subvenciones o subsidios    
  Capital de riesgo    
  Extensionismo o asesoría    
  Infraestructura e insumos  
 Formación y capacitación    
  Articulación y encadenamientos    
  Información y plataformas

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. P. Gómez, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Colombia", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

Al considerar el número de instrumentos, se destaca que el 43% correspondió a servicios directos entregados por las instituciones, como extensionismo o asesoría (30%), formación y capacitación (11%), e información y plataformas (12%), lo que supone montos promedio de gasto relativamente bajos para estos instrumentos (véase el gráfico III.12).

Gráfico III.12

Colombia: valor promedio del gasto asignado a los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo por tipo, 2021 y 2022 (En millones de dólares)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. P. Gómez, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Colombia", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

En el bienio analizado, fue común que los instrumentos que brindaban asesoría se acompañaran de otros servicios, como capacitaciones, apoyo a encadenamientos o información y plataformas. El 30,8% de los instrumentos se enfocaron en ofrecer extensionismo o asesoría como canal principal, y una proporción cercana (22,5%)

ofrecieron también este servicio como una línea secundaria. Esto supone que cerca de la mitad de los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo (53,3%) llegaron a los beneficiarios con una oferta de asesoría o extensionismo.

## b) Sectores

A nivel sectorial, cerca de la mitad del presupuesto en los dos años analizados fue asignado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, aunque en número, dicho ministerio solo ofreció 12 instrumentos. El Ministerio de Cultura participó con el 14,2% del presupuesto, en promedio en los dos años, con solo ocho instrumentos. Por su parte, el sector de comercio, industria y turismo participó con cerca del 11,0% del total del presupuesto planificado, con una oferta de más de 60 instrumentos en cada año, mientras que el sector agropecuario participó con el 14,5% del presupuesto planificado y ofreció 24 instrumentos en promedio en los dos años (véase el cuadro III.14). La alta participación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Ministerio de Cultura obedece a que esta incluye los beneficios tributarios sobre los que, por su mecanismo de asignación, sí es posible conocer el presupuesto planificado.

### Cuadro III.14

Colombia: número de instrumentos y presupuesto público asignado a nivel nacional a los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo mapeados, por sector o entidad, 2021 y 2022

Sector y entidad	Total mapeado						Sin beneficios tributarios			
	Número		Dólares		Porcentajes del total		Dólares		Porcentajes del total	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Agropecuario	26	22	181 945 958	160 745 156	14,4	14,6	181 945 958	160 745 156	40,9	39,4
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	17	13	123 572 605	121 052 432	9,8	11,0	123 572 605	121 052 432	27,8	29,7
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	6	6	58 003 185	39 568 200	4,6	3,6	58 003 185	39 568 200	13,0	9,7
AGROSAVIA	3	3	370 169	124 525	0,0	0,0	370 169	124 525	0,1	0,0
Comercio, industria y turismo	69	60	134 869 074	127 538 576	10,7	11,6	134 686 682	127 307 862	30,3	31,2
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	56	46	98 382 940	95 724 710	7,8	8,7	98 200 548	95 493 996	22,1	23,4
Bancoldex S.A.	2	2	31 554 869	27 759 334	2,5	2,5	31 554 869	27 759 334	7,1	6,8
Artesanías de Colombia	6	6	4 900 854	4 039 124	0,4	0,4	4 900 854	4 039 124	1,1	1,0
Instituto Nacional de Metrología	5	6	30 411	15 408	0,0	0,0	30 411	15 408	0,0	0,0
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	12	12	629 261 981	595 006 534	49,7	54,1	22 146 898	18 029 888	5,0	4,4
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	5	5	11 351 659	12 281 877	0,9	1,1	11 351 659	12 281 877	2,5	3,0
Ministerio de Cultura	9	8	219 361 377	121 793 833	17,3	11,1	5 699 860	7 184 288	1,3	1,8
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	8	8	89 377 224	82 146 214	7,1	7,5	89 377 224	82 146 214	20,1	20,1
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>115</b>	<b>1 266 167 273</b>	<b>1 099 512 190</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>445 208 281</b>	<b>407 695 286</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Porcentajes del PIB</b>			<b>0,40</b>	<b>0,32</b>			<b>0,14</b>	<b>0,12</b>		

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. P. Gómez, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Colombia", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

Si no se consideran los instrumentos que ofrecen beneficios tributarios dentro de la agregación del presupuesto planificado, como se observa al lado derecho del cuadro III.14, el valor asignado cae más del 60% en cada año, a 445,2 y 407,7 millones de dólares en 2021 y 2022, respectivamente. Esto supone que la participación del presupuesto asignado a la política de desarrollo productivo del país en el PIB sería del 0,14% en 2021 y del 0,12% en 2022.

Por último, solo el 60% de los instrumentos tenían más de tres años de antigüedad en 2021 y 2022, lo que muestra una gran rotación en su creación. Solo 11 instrumentos en 2021 y 8 en 2022 se crearon o ajustaron para dar respuesta a la emergencia económica generada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

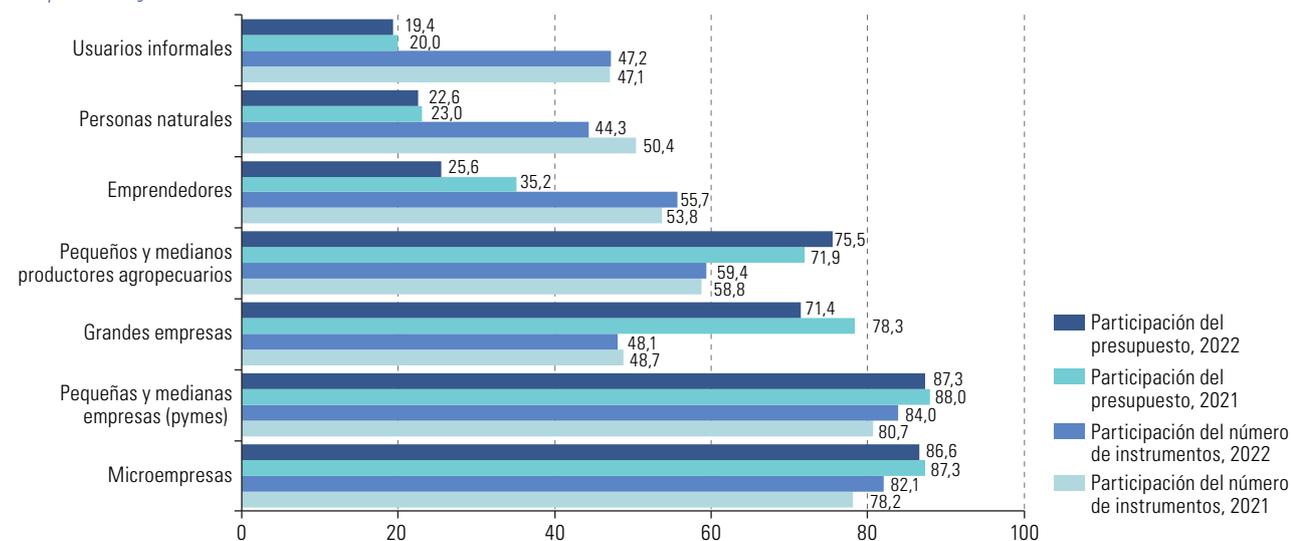
### c) Población objetivo

Más de cuatro quintos de los instrumentos, tanto en 2021 como en 2022, se enfocaron en atender a las mipymes. Se destaca que cerca de la mitad de los instrumentos atendieron a la población informal, principalmente en los sectores agropecuario y de comercio, industria y turismo. Una proporción similar atendió a personas naturales y a emprendedores (véase el gráfico III.13).

**Gráfico III.13**

Colombia: distribución del número y presupuesto de los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo, por beneficiario atendido, 2021-2022

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. P. Gómez, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Colombia", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

La distribución del presupuesto, por su parte, mostró una mayor concentración en las mipymes y los pequeños y medianos productores agropecuarios frente a los emprendedores, las personas naturales y los usuarios informales. Esto se debió principalmente a los beneficios tributarios, puesto que fueron los que tuvieron la mayor participación en el presupuesto y, por su naturaleza, se dirigieron a empresas en funcionamiento y formales (véase el gráfico III.13).

### d) Área estratégica

Cerca de un tercio de los instrumentos, en promedio en los dos años, se enfocaron en apoyar a las empresas para mejorar su competitividad y productividad de forma general, y tuvieron un porcentaje similar de recursos presupuestados (30,2%). Entre estos se destacan, por su participación en el presupuesto, el Fondo de Fondos de Bancoldex<sup>20</sup>, los beneficios tributarios e incentivos del sector de la cultura (véase el recuadro III.2), y los subsidios a la tasa de interés del crédito rural.

<sup>20</sup> Bancoldex administra hace cinco años un instrumento de capital de riesgo denominado Bancoldex Capital Fondo de Fondos, con el que agrupa recursos propios de su operación y de inversionistas públicos (82,3%), así como recursos de inversionistas del sector privado, con el propósito de invertir en fondos de capital privado, de capital emprendedor y de deuda privada para financiar mipymes, grandes empresas y emprendedores.

El Ministerio de Cultura es responsable de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política en materia cultural y de las industrias creativas. Entre 2021 y 2022, este ministerio ofreció ocho instrumentos continuos en los dos años (más uno que se ofreció solo en 2021), dirigidos principalmente a microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) y emprendedores.

- Tres instrumentos ofrecieron beneficios tributarios. Mientras que no fue posible estimar el gasto correspondiente a la exención del pago del impuesto sobre la renta, la deducción de renta para la cultura, la creatividad y la economía naranja, así como el Certificado de Inversión Audiovisual, se asignaron por convocatoria, previa definición del cupo por parte de la instancia respectiva en cada caso.
- Un instrumento fue de crédito, ofrecido a través de Bancoldex, y operó solo en 2021. Para ello, el Ministerio de Cultura asignó presupuesto para subsidiar el diferencial de la tasa de mercado y la tasa de redescuento que ofrecen los intermediarios financieros para líneas especiales, quienes, a su vez, las colocan en el mercado para financiar actividades productivas.
- Tres instrumentos cofinanciaron proyectos, dos de ellos a través del Fondo de Desarrollo Cinematográfico (FDC), que recauda la cuota parafiscal que pagan exhibidores, distribuidores y productores por la exhibición de obras cinematográficas nacionales y extranjeras en Colombia (Ley núm. 814 de 2003).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. P. Gómez, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Colombia", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

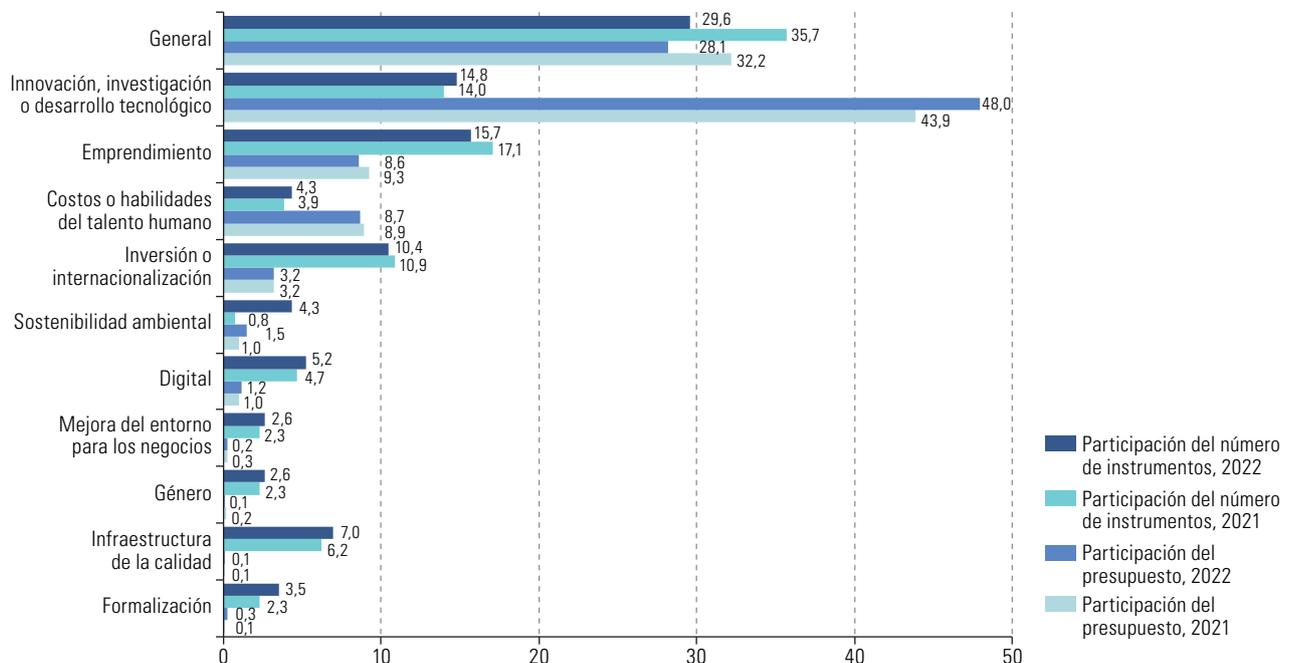
### Recuadro III.2

Colombia: instrumentos de políticas de desarrollo productivo en el sector de la cultura

Por su parte, los instrumentos que se enfocaron en innovación, investigación y desarrollo tecnológico correspondieron al 14,4% del número total, en promedio, pero tuvieron una asignación cercana a la mitad del total del presupuesto (véase el gráfico III.14). Esto se debió a que en esta área estratégica se incluyen los beneficios tributarios del área de ciencia, tecnología e innovación.

### Gráfico III.14

Colombia: distribución del número y presupuesto de los instrumentos, por área estratégica, 2021-2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. P. Gómez, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Colombia", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

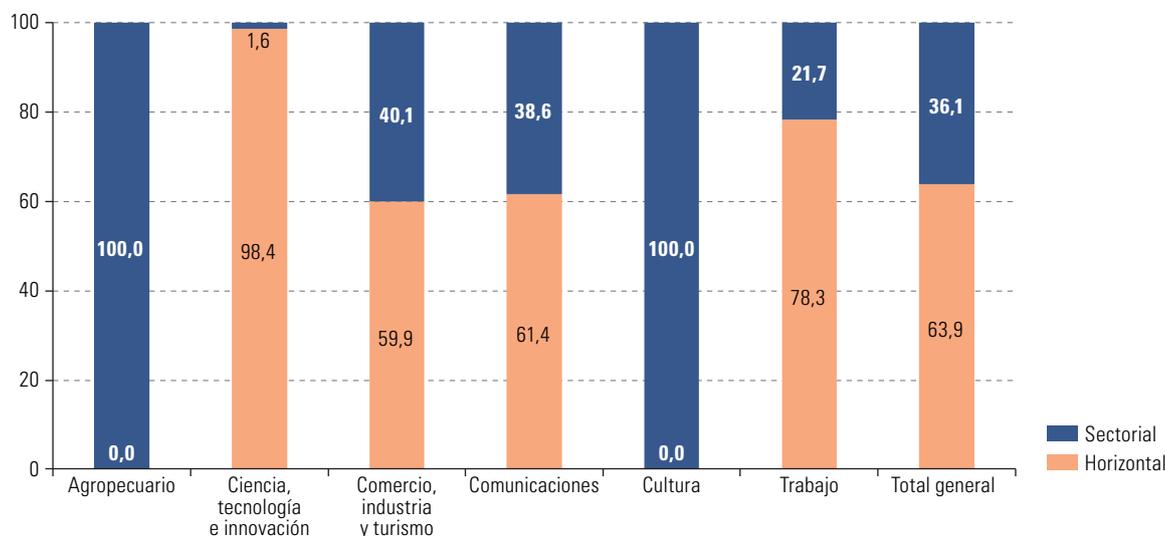
Los instrumentos orientados a potenciar el emprendimiento o impactar en los costos y habilidades del talento humano participaron cada uno con una proporción superior al 8,0% del total presupuestado. Las demás áreas estratégicas participaron en mayor proporción en el número de instrumentos que en el presupuesto asignado.

### e) Alcance sectorial

En el total, cerca de dos tercios del presupuesto asignado al desarrollo productivo en 2021 y 2022 se canalizó a través de instrumentos que brindaron apoyo transversal a todos los sectores de la economía. Esto se vio impulsado por el comportamiento de los instrumentos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio del Trabajo (a través del SENA) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, en los que el 98,4%, el 78,3% y el 61,4% del presupuesto asignado, respectivamente, tuvo alcance horizontal. Por su parte, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Cultura, dado su carácter sectorial, enfocaron el presupuesto de los instrumentos que ofrecieron en sectores específicos según su misión. En el caso del sector de comercio, industria y turismo, las distintas áreas se atendieron a través de Artesanías de Colombia y de los patrimonios autónomos, Fondo Nacional de Turismo y Colombia Productiva (véase el gráfico III.15).

**Gráfico III.15**

Colombia: distribución del presupuesto de los instrumentos, por alcance y sector, promedio 2021-2022  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. P. Gómez, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Colombia", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

## F. México

### 1. Marco de política, instituciones y otras consideraciones

En 2019, la Secretaría de Economía anunció una nueva política de desarrollo productivo y en 2022 presentó la estrategia "Rumbo a una política industrial"<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Si bien se hizo un anuncio oficial, hasta la fecha de cierre de esta publicación no se había implementado la política de desarrollo productivo.

La estrategia considera cinco sectores estratégicos y sus correspondientes subsectores, seleccionados por la relevancia económica actual y futura, la tasa de crecimiento y la importancia para el mercado laboral:

- i) sector agroalimentario (industria alimentaria, tecnificación de la producción agrícola)
- ii) sector eléctrico-electrónico (electrodomésticos, equipos de comunicación y medición, equipos de cómputo, manufacturas para exportación, semiconductores)
- iii) sector de electromovilidad (autopartes, baterías y sus componentes, vehículos ligeros y de carga, vehículos de transporte público)
- iv) sector de servicios médicos y farmacéuticos (dispositivos médicos, medicamentos y productos relacionados)
- v) sector de industrias creativas (industrias fílmica y televisiva, videojuegos, entretenimiento en vivo, plataformas virtuales, moda)

En el documento oficial que contiene esta propuesta no se anuncian nuevos instrumentos exclusivamente orientados a esta visión de políticas de desarrollo productivo.

Para el análisis de la política de desarrollo productivo 2021-2022 se identificaron diez instrumentos o programas ejecutados por las siguientes instituciones<sup>22</sup>:

- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Bienestar
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de:
  - Nacional Financiera (NAFIN): banco de desarrollo crecientemente orientado al fomento de las mipymes
  - Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT): banco de desarrollo especializado en fomentar la actividad de exportaciones e importaciones de empresas mexicanas
  - Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR): fondo de capital de riesgo que busca estimular la inversión privada en proyectos productivos del sector rural y agroindustrial
- Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) (organismo público descentralizado del gobierno federal)

Cabe notar que en este análisis no se consideraron los instrumentos de tipo tributario debido a la dificultad para acceder a cifras desagregadas por instrumentos de políticas de desarrollo productivo.

## 2. Caracterización y cuantificación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo

Los diez instrumentos seleccionados recibieron financiamiento público por 2.824 millones de dólares en 2021 y 3.040 millones de dólares en 2022. Para los mismos años, esos presupuestos representan, respectivamente, alrededor del 0,21% y el 0,22% del PIB (véase el cuadro III.15).

<sup>22</sup> La Secretaría de Economía mantiene su función de coordinación de acciones y en términos de liderazgo del Gobierno nacional en políticas de desarrollo productivo, pero no cuenta con instrumentos de apoyo directo a las empresas como los considerados en este ejercicio de cuantificación, sino que realiza acciones orientadas a mejorar el entorno y las condiciones de algún sector o subsector productivo, especialmente el manufacturero.

**Cuadro III.15**

México: monto y distribución del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021 y 2022  
(En millones de dólares, porcentajes del PIB y porcentajes)

Tipo de gasto	Monto y distribución (En millones de dólares y porcentajes del PIB)		Distribución (En porcentajes)	
	2021	2022	2021	2022
Subsidios	2 479 0,18	2 652 0,19	87,80	87,20
Financieros	321,94 0,02	362,00 0,03	11,40	11,90
Capital de riesgo	23,88 0,00	26,22 0,00	0,85	0,86
<b>Total</b>	<b>2 824 0,21</b>	<b>3 040 0,22</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Stezano, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en México", Santiago, CEPAL, 2024, inédito, y base de datos CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.

**Nota:** Los instrumentos tributarios no se incluyeron en la cuantificación.

La mayor proporción del gasto correspondió a subsidios, con más del 87% de los recursos de los instrumentos analizados para 2021 y 2022.

Por la magnitud de los recursos que manejan, destacan los programas Sembrando Vida, a cargo de la Secretaría de Bienestar, y Jóvenes Construyendo el Futuro, que coordina la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. La suma de los presupuestos de estos dos programas representó el 86,47% y el 85,16% del financiamiento total de los instrumentos seleccionados en 2021 y 2022, respectivamente (véase el cuadro III.16).

**Cuadro III.16**

México: instrumentos de políticas de desarrollo productivo, 2021 y 2022  
(En millones de dólares y porcentajes)

Institución	Programa/instrumento	Presupuesto anual 2021 (En millones de dólares)	Distribución (En porcentajes)	Presupuesto anual 2022 (En millones de dólares)	Distribución (En porcentajes)
Secretaría de Bienestar	<b>Programa Sembrando Vida</b> Programa de reforestación y producción intercalada, que apoya a comunidades y productores rurales.	1 426,55	50,51	1 486,05	48,88
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	<b>Programa Jóvenes Construyendo el Futuro</b> Capacitación laboral de formación en el trabajo, hasta por 12 meses, para jóvenes de 18 a 29 años que reciben beca mensual y seguro médico público.	1 015,80	35,96	1 103,04	36,28
Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	<b>Operación de financiamiento para la exportación</b> Facilita el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos.	134,91	4,78	152,58	5,02
BANCOMEXT (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	<b>Servicios financieros complementarios</b> Facilita el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, mejorando las condiciones de contratación de deuda.	31,29	1,11	37,27	1,23
Nacional Financiera (NAFIN) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	<b>Operación de financiamiento y asistencia técnica</b> Promueve el acceso a créditos y garantías, así como a capacitación y asistencia técnica, con el propósito de brindar financiamiento directo o con intermediarios financieros.	122,96	4,35	135,84	4,47
NAFIN (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	<b>Operación como agente financiero del gobierno federal</b> Busca ampliar el crédito de la banca del desarrollo.	11,90	0,2	13,85	0,46
NAFIN (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	<b>Servicios fiduciarios</b> Facilita el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, con mayor participación del sector privado mediante servicios fiduciarios.	18,89	0,67	20,43	0,67
Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT)	<b>Programas Nacionales Estratégicos (PRONACES) de ciencia, tecnología y vinculación con el sector social, público y privado</b> Programas que promueven esfuerzos de investigación sobre problemáticas nacionales.	36,27	1,28	62,77	2,06

Institución	Programa/instrumento	Presupuesto anual 2021 (En millones de dólares)	Distribución (En porcentajes)	Presupuesto anual 2022 (En millones de dólares)	Distribución (En porcentajes)
Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	<b>Inversión de capital de riesgo</b> Promueve la inversión a largo plazo en el sector rural y agroindustrial.	23,88	0,85	26,22	0,86
FOCIR (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	<b>Fomento de la capitalización en el sector rural y agroindustrial</b> Programa auxiliar al anterior centrado en la aplicación de programas de capacitación y asistencia técnica que permitan mejorar la cultura financiera.	1,98	0,07	202	0,07
<b>Total</b>		<b>2 824,45</b>	<b>100,00</b>	<b>3 040,09</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Stezano, "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en México", Santiago, CEPAL, 2024, inédito.

Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro son dos programas emblemáticos del actual Gobierno, que además representan un amplio porcentaje del presupuesto total de las secretarías que los tienen a su cargo. Para 2021 y 2022, el programa Jóvenes Construyendo el Futuro representó, en promedio, un 87% del presupuesto de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, mientras que el programa Sembrando Vida representó entre un 15% y un 10% del presupuesto de la Secretaría de Bienestar.

Jóvenes Construyendo el Futuro es un programa de capacitación laboral que tiene por objeto favorecer el aprendizaje de jóvenes de entre 18 y 29 años, de todos los niveles educativos, para que puedan capacitarse laboralmente en algún centro de trabajo de su elección hasta por 12 meses, recibiendo una beca mensual y seguro médico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Es un instrumento de capacitación laboral en forma de un incentivo directo a las empresas para la formación del talento humano y la reducción del costo de trabajo (STPS, 2023).

Sembrando Vida, por su parte, está orientado al fomento productivo e incluye objetivos de apoyo a iniciativas de carácter verde relacionadas a la sostenibilidad ambiental. Tiene como finalidad la reactivación de economías locales agrarias y rurales por medio de múltiples mecanismos de apoyo a la siembra de árboles por parte de productores y comunidades de productores. El programa posee más de 455.000 beneficiarios con empleos permanentes y ha tenido presencia en 21 estados del país. Es un instrumento de desarrollo productivo que apoya a pequeños productores y establecimientos productivos, incluidas las formas híbridas de propiedad comunal y ejidal<sup>23</sup> existentes en México (Secretaría de Bienestar, 2023).

Al considerar el tipo de objetivo de los instrumentos, se encuentran siete instrumentos selectivos que brindan apoyos a beneficiarios que cumplen con ciertas características: tipos de actividades, como la exportación o intervención en cadenas de valor internacionales; segmentos de empresa, como las exportadoras o mipymes, o especializados en temáticas transversales de conocimiento en CTI.

Si se consideran los criterios de elegibilidad para la selección de los beneficiarios de los apoyos, los instrumentos seleccionados se diferencian en virtud de los siguientes criterios: siete se seleccionan por criterios relativos al nivel de madurez de la empresa, uno se selecciona por criterios sectoriales, uno en relación con el costo del trabajo y uno por criterios de producción verde.

Respecto de los patrones de selectividad, de los diez instrumentos, nueve son selectivos (se considera algún proceso de competencia y selección previo) y el restante es no selectivo (apoyo automático a los beneficiarios que cumplen criterios de elección).

<sup>23</sup> Los ejidos son tierras de propiedad federal que se asignan a productores para que las trabajen.

## G. Conclusiones, reflexiones y lineamientos

En las secciones anteriores se presentaron, en forma muy resumida, los principales resultados del ejercicio de caracterización y cuantificación de instrumentos de políticas de desarrollo productivo en cada uno de los cinco países de América Latina y el Caribe considerados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

### 1. Conclusiones y reflexiones

Un primer conjunto de conclusiones y reflexiones es consecuencia del proceso detrás de este ejercicio:

- i) Poder consensuar una definición única sobre lo que son las políticas de desarrollo productivo y sobre los instrumentos que estas políticas abarcan aún representa un gran desafío. Los límites de las definiciones son difusos e incluso cuando parecería que se ha arribado a un consenso, vuelven a aparecer diferencias conceptuales y metodológicas. Mientras esta sea una discusión de tipo conceptual, posiblemente habrá que aceptar estos espacios grises y convivir con cierto grado de ambigüedad y límites difusos en las definiciones. Este problema conceptual, sin embargo, hace que operativamente resulte más complejo medir, caracterizar y cuantificar los instrumentos y demás esfuerzos en virtud de las políticas de desarrollo productivo. Las definiciones conceptuales puras chocan con una realidad compleja y llena de matices, que en muchos casos exige tomar decisiones de inclusión o exclusión caso a caso. Se espera que en futuras iteraciones se vaya afinando y mejorando este proceso.
- ii) La principal limitante para este ejercicio fue la dificultad de acceso a la información presupuestaria de los instrumentos. En general, la información no está disponible fácilmente con el nivel de granularidad deseado. Los presupuestos institucionales engloban actividades en programas o proyectos, lo que dificulta identificar instrumentos. La cuantificación de los incentivos tributarios exige estudios y estimaciones especiales, en tanto que la asignación de gastos a apoyos directos, es decir, a los servicios de apoyo brindados por las instituciones gubernamentales, es una tarea que generalmente no se realiza, razón por la cual en varios de los países no se consideró. El ejercicio realizado no es perfecto ni se puede asumir que es completo. Muchos de los vacíos están dados por la falta de información en las propias instituciones, lo que de alguna forma da cuenta de cierta debilidad en la capacidad de administración de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo.
- iii) Muy relacionada con lo anterior está la cuestión de que no hay una institución única a la cual solicitar esta información. Hay instituciones que tienen un papel más definido que otras en la ejecución de las políticas de desarrollo productivo, como los Ministerios de Industria, de Producción o de Comercio, pero en una definición amplia de políticas de desarrollo productivo, como la que plantea la CEPAL, estos no son los únicos actores. El solo hecho de que para realizar este ejercicio de caracterización y cuantificación de las políticas de desarrollo productivo haya sido necesario identificar las instituciones y contactarlas por separado es la mejor prueba de que hace falta una mejor coordinación y gobernanza de las políticas de desarrollo productivo.
- iv) Más allá de las anteriores consideraciones, no obstante, este primer ejercicio resulta de gran valía en la medida en que abre una vía de investigación en la que se deberá profundizar a futuro, con el propósito de lograr un mejor entendimiento de los esfuerzos de los países de la región en materia de políticas de desarrollo productivo.

Un segundo conjunto de conclusiones y reflexiones se desprende tanto de los resultados cuantitativos del ejercicio como de un análisis de tipo cualitativo.

### a) Sobre los montos

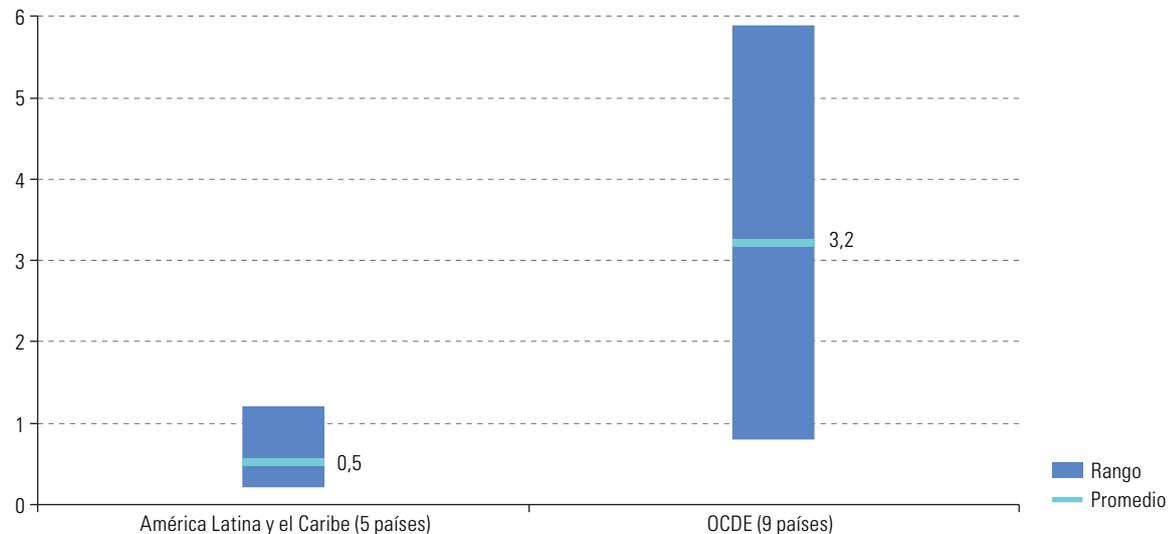
Los cinco países analizados destinaron recursos públicos, en las cinco categorías de instrumentos considerados, en promedio por un equivalente al 0,5% del PIB, con un rango de entre el 0,2% y el 1,2% del PIB. Al ser este un ejercicio que mostró algunas limitaciones de acceso a información, estos montos tienen que considerarse como base. En el caso de México, por ejemplo, no se consideraron los instrumentos de tipo tributario<sup>24</sup>, al tiempo que en Colombia se excluyeron del análisis los de tipo financiero.

Aun haciendo este tipo de consideraciones, los montos que los Gobiernos de los cinco países destinan a los instrumentos de políticas de desarrollo productivo parecen bajos al compararse con los de los países de la OCDE. En el ejercicio de cuantificación realizado por la OCDE (Crisuolo y otros, 2023) en nueve países, el promedio del gasto en instrumentos de políticas de desarrollo productivo, incluidos subsidios, incentivos tributarios y financieros, fue del 3,25% del PIB en 2021, a pesar de que este ejercicio deliberadamente no incluyó al sector agropecuario, con el que esta cifra se incrementaría marcadamente (véase el gráfico III.16 y el cuadro III.17).

#### Gráfico III.16

América Latina y el Caribe (5 países) y OCDE (9 países): recursos públicos destinados a instrumentos de políticas de desarrollo productivo de apoyo directo, 2021-2022

(En porcentajes del PIB)



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

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

Al igual que en el caso de los países incluidos en el análisis de la OCDE, en América Latina se observa una gran variación entre países. En el Reino Unido y Francia, los subsidios y los instrumentos tributarios en conjunto equivalieron al 2,3% y el 2,2% del PIB, respectivamente, mientras que en Irlanda y el Canadá equivalieron al 0,6% y el 0,8%, respectivamente. En América Latina, la cuantificación de estos mismos instrumentos varió entre el 0,6% en Chile y el 0,2% en México en 2021.

<sup>24</sup> Entre estos se encuentra el programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX).

**Cuadro III.17**  
Organización de  
Cooperación y Desarrollo  
Económicos (OCDE)  
(9 países)<sup>a</sup>: gasto  
en instrumentos de  
políticas de desarrollo  
productivo, 2021  
(En porcentajes del PIB  
y porcentajes)

Tipo de instrumento	Gasto promedio (En porcentajes del PIB)	Distribución (En porcentajes)	Distribución sin financiamiento para la exportación (En porcentajes)
Subsidios	0,45	13,8	20,9
Tributarios	1,0	30,8	46,5
Financieros	1,8-0,7 <sup>b</sup>	55,4	32,6
<b>Total</b>	<b>3,25</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Criscuolo y otros, "Quantifying industrial strategies across nine OECD countries", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N° 150, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), junio de 2023.

<sup>a</sup> Canadá, Dinamarca, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Países Bajos (Reino de los), Reino Unido y Suecia.

<sup>b</sup> No incluye financiamiento para la exportación.

En el estudio de la OCDE, los instrumentos financieros representaron, en promedio, el 1,8% del PIB, lo que se reduce al 0,71% cuando no se incluye el financiamiento para la exportación. En este caso, la variación también es alta, al igual que la diferencia con los países de América Latina. En el Canadá, por ejemplo, solo el financiamiento para la exportación alcanza el 4,46% del PIB. Los instrumentos de tipo financiero en los países con información en América Latina variaron entre el 0,02% y el 0,22% del PIB.

## b) Sobre el tipo de instrumentos

Se observa que, en general, en los países evaluados, con la excepción de Chile, predominan los instrumentos de tipo tributario. En la Argentina y el Brasil, países en que se cuantificaron los tres instrumentos (subsidiarios, tributarios y financieros), los tributarios representaron entre el 61,5% y el 87% del gasto, según el año y el país. En Colombia y México, las comparaciones no consideran todos los tipos de instrumentos. En Colombia, los instrumentos tributarios representaron, en promedio, el 64%, pero en este caso no se cuantificaron los instrumentos financieros. En México, al comparar subsidios con incentivos financieros, predominan los primeros en el período de análisis considerado, y lo mismo ocurre en Chile, con entre el 84% y el 70% del total, en 2021 y 2022.

En el Brasil es donde los instrumentos financieros son más importantes, con el 38% del gasto total en instrumentos de políticas de desarrollo productivo en 2021 y el 34,8% en 2022, lo que pone de manifiesto la importancia de la banca de desarrollo en el país, con instituciones como el BNDES y el BNB.

En la OCDE (véase el cuadro III.17), en promedio predominan los instrumentos financieros (que en este caso incluyen el capital de riesgo) cuando se considera el financiamiento para la exportación, y los instrumentos tributarios cuando no se incluye ese tipo de financiamiento. Los subsidios toman una proporción de entre el 14% y el 21% del total, según se considere o no el financiamiento para la exportación.

Cabe hacer notar que, en los casos de Chile y Colombia, en la cuantificación de instrumentos se incluyó la categoría de apoyos no financieros o servicios de apoyo brindados por las instituciones de Gobierno en forma directa o a través de terceros. En Colombia, los servicios cuantificados representan, en promedio, el 16,5% del total. En Chile, el 1,5% se destina a esta categoría, y la particularidad es que la provisión se realiza a través de terceros, principalmente mediante la asignación de fondos concursables.

Tanto en el Brasil como en Colombia y México se identificaron instrumentos que apoyan el emprendimiento a través de la participación en empresas con capital de riesgo, si bien estos mecanismos son un porcentaje menor en el monto total de los recursos destinados a las políticas de desarrollo productivo.

Si, en cambio, se utiliza el número de instrumentos para evaluar su variedad, se observa que, en general, son los subsidios y los instrumentos financieros los que presentan un mayor número, pero no así el mayor gasto. Por ejemplo, en Colombia, los instrumentos de tipo tributario, con el 8,0% del número total de instrumentos, representaron dos tercios del presupuesto público total asignado a las políticas de desarrollo productivo, monto que incluso es mayor, ya que el valor del gasto fiscal de estos instrumentos está subestimado.

### c) Sobre los objetivos, focos y prioridades

En relación con estas características, se hace más complejo identificar algunos patrones comunes, como consecuencia ya sea de las limitaciones metodológicas indicadas anteriormente o de las diferencias reales entre los países.

En el Brasil, el 57% de los recursos estarían focalizados según un criterio sectorial y el 17% se destinaría a innovación. En Colombia, en cambio, cerca de dos tercios del presupuesto no tiene un foco sectorial y entre el 44% y el 48% se destinaría a innovación, impulsado por el beneficio tributario otorgado a la I+D. En la Argentina se destina el 38% de los gastos tributarios al desarrollo territorial.

Donde es posible identificar patrones más claros es en las áreas de política en las que las intervenciones son más débiles. Llama la atención la baja prioridad que se observa en transformación digital. Si bien en todos los países existen agendas de trabajo sobre digitalización, estas en general se centran en temas de infraestructura y acceso, gobierno digital, regulaciones y formación de personas, entre otros, sin desarrollar una batería de instrumentos de apoyo a la digitalización empresarial. Esta situación se hace evidente al cuantificar los instrumentos de políticas de desarrollo productivo dirigidos a esta temática.

Por otra parte, en general no se observa una alineación clara entre los instrumentos y la definición de prioridades productivas. Para confirmar esta afirmación, sin embargo, es necesario profundizar aún más en el análisis realizado.

### d) Sobre la articulación y continuidad de los esfuerzos

Las políticas de desarrollo productivo exigen una aproximación sistémica (véase la sección A), ya que en ellas intervienen múltiples actores institucionales, y una coordinación al más alto nivel para asegurar su mayor efectividad. La dificultad en este proceso radica en que muchos ministerios no se reconocen a sí mismos como parte de esas políticas.

Esta necesidad de coordinación resulta aún más clara no solo cuando se toma en cuenta el número de instituciones consideradas en este análisis (por ejemplo, 15 en el caso de Chile), sino también al considerar el número de instrumentos: 154 en el Brasil, 319 en Chile y 129 en Colombia. Este es un desafío tanto para las instituciones ejecutoras como para los encargados de coordinar, desde una mirada sistémica, las políticas de desarrollo productivo.

Por otra parte, se observa una gran dispersión de recursos entre múltiples instrumentos, lo que se traduce en una marcada atomización de esfuerzos y reduce la capacidad de impacto, además de representar una alta carga administrativa y dificultar las posibilidades de articulación de esfuerzos.

Los nuevos desafíos en materia de políticas de desarrollo productivo exigen la participación activa y coordinada de múltiples ministerios. La soberanía sanitaria, por ejemplo, que abarca el desarrollo de una industria local manufacturera de productos farmacéuticos y de dispositivos médicos, y que se ha definido como prioridad en el

marco de las políticas de desarrollo productivo de algunos países de la región, precisa de la concurrencia, al menos, de los Ministerios de Salud, de Producción y Comercio, y de Ciencia y Tecnología. El avance hacia la electromovilidad, otro sector priorizado por varios países, necesita, a su vez, de la coordinación de los Ministerios de Transporte, de Medio Ambiente, de Energía, de Producción y de Comercio, entre otros.

Por otra parte, si bien las empresas también deben agruparse y coordinarse, en general se observa que existe una batería limitada de instrumentos dirigidos a facilitar o incentivar la asociatividad, la coordinación y la generación de una gobernanza efectiva. Esto puede ser consecuencia de limitaciones metodológicas para la medición de este tipo de actividades.

Una de las hipótesis planteadas al inicio de este capítulo con relación a los esfuerzos de políticas de desarrollo productivo que se están llevando a cabo en la región es la falta de continuidad en dichos esfuerzos debido a los cambios de gobierno. Si bien este ejercicio no fue diseñado para poder evaluar esa situación, en especial porque considera una situación semiestática con solo dos años de información, al menos se detectaron dos situaciones que van en la línea de lo afirmado. En el caso de Chile, 2022 coincidió con un cambio de gobierno, y en dicho año, los montos destinados a la política de desarrollo productivo disminuyeron aproximadamente a la mitad, medido como porcentaje del PIB, sobre todo por una reducción de los subsidios. En México, en tanto, en el mismo proceso de selección de los programas a evaluar del período 2021-2022 se identificó otro grupo similar de programas que estuvieron vigentes hasta 2018 y que posteriormente se discontinuaron (Stezano, 2024).

## 2. Lineamientos

Al comienzo de este capítulo se retomaron una serie de hipótesis planteadas en el capítulo II sobre los esfuerzos que se vienen realizando en la región en materia de políticas de desarrollo productivo. En general, se podría decir que los resultados de los análisis presentados proporcionan datos que tienden a respaldar dichas hipótesis. En ese sentido, existen grandes oportunidades de mejora en la forma en que se vienen llevando a cabo dichos esfuerzos. Tomando en consideración tanto los resultados que emanan del ejercicio de caracterización y cuantificación de instrumentos de políticas de desarrollo productivo presentado, como algunas reflexiones previas (CEPAL, 2022; Salazar-Xirinachs, 2023; Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023), a continuación, se sintetiza un conjunto de lineamientos para mejorar la efectividad de las políticas de desarrollo productivo en la región.

### a) Incrementar los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, en línea con la nueva visión planteada

Del ejercicio de cuantificación presentado se desprende claramente la necesidad de profundizar los esfuerzos que los países y territorios de la región están haciendo en materia de políticas de desarrollo productivo, así como de mejorar la coordinación e incrementar los recursos destinados a esos esfuerzos. Esto presenta un importante desafío, dado que, en un escenario de recursos escasos y múltiples prioridades, no solo se trata de “hacer más” con más recursos, sino también de “hacer mejor” con los recursos disponibles. No obstante, como se ha argumentado en este documento, escalar las políticas de desarrollo productivo no supone principalmente tratar de emular la cascada de subsidios y créditos fiscales que se otorgan en otras latitudes, sino, en línea con la nueva visión de políticas de desarrollo productivo planteada por la CEPAL, poner énfasis en la puesta en marcha o el fortalecimiento de esquemas de gobernanza

que permitan la articulación de múltiples actores, recursos y esfuerzos en torno a agendas estratégicas en materia de políticas de desarrollo productivo. En ese sentido, supone, por ejemplo, escalar y mejorar el uso de iniciativas clúster o de otras iniciativas de articulación productiva que permitan trabajar agendas estratégicas en torno a las prioridades productivas que se definan en virtud de estas políticas.

Poner en marcha este tipo de iniciativas es relativamente económico, ya que supone tener equipos que convoquen y lideren espacios o instancias de coordinación atendidos por actores de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil. Ahora bien, es importante tener claro que del trabajo en estos espacios o instancias surge la necesidad de proyectos y acciones que permitan avanzar hacia la consecución de la visión estratégica para estos clústeres o sectores —como pueden ser la puesta en marcha de un centro de tratamiento cuarentenario para la exportación de cierta fruta, el establecimiento de una agenda de investigación para mejorar la genética bovina de un territorio o el despliegue de esfuerzos de extensionismo tecnológico para mejorar la productividad de las empresas de un clúster—, por lo que habrá que tener fuentes de financiamiento para atender estas necesidades. Es decir que las iniciativas clúster generan requerimientos de inversión y de bienes públicos para la competitividad del clúster.

## **b) Establecer prioridades productivas y alinear los esfuerzos en políticas de desarrollo productivo con dichas prioridades**

La investigación realizada también mostró que existen oportunidades de mejora en cuanto a la definición de prioridades productivas y a la alineación de esfuerzos y recursos en torno a estas prioridades en el marco de las políticas de desarrollo productivo.

En línea con la necesidad de priorización planteada en el capítulo II, en ese mismo capítulo se ha propuesto un conjunto ilustrativo —y no exhaustivo— de 15 sectores impulsores que los países de América Latina y el Caribe y sus territorios pueden priorizar en el marco de las políticas de desarrollo productivo. Se trata de sectores que, por sus características dinamizadoras del crecimiento y la productividad, tienen el potencial de contribuir sustancialmente a una transformación productiva en la dirección deseada, incluida la orientación hacia una mayor inclusividad y sostenibilidad ambiental. Cabe recordar que la definición de sectores y su priorización debería hacerse en el contexto de las condiciones específicas de cada país o territorio, y que también se pueden agregar otros sectores y actividades según las características y prioridades de cada país o territorio.

El ejercicio de cuantificación de esfuerzos de desarrollo productivo en la región presentado en este capítulo mostró que, a pesar de que muchos países y territorios establecen prioridades productivas en el marco de sus políticas de desarrollo productivo, no necesariamente hay una congruencia entre estas prioridades y la utilización de los recursos para el desarrollo productivo. Por tanto, es clave buscar alinear los recursos y esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo con las prioridades productivas que se definan en virtud de estas políticas. Esto supone trabajar en múltiples frentes. Es importante, por ejemplo, que los sectores priorizados se incluyan como prioridades en los planes de desarrollo nacionales y territoriales. También es fundamental que se utilicen mecanismos de gobernanza para garantizar esta alineación. Esto significa utilizar no solo mecanismos como las instancias de coordinación multiactor (consejos, comités, mesas y demás) para trabajar en agendas estratégicas sobre las prioridades productivas, de las cuales, como ya se mencionó, surgiría la necesidad de financiar proyectos y acciones, sino también mecanismos como los sistemas de incentivos para buscar la alineación de recursos y esfuerzos en torno a las apuestas productivas, tema en el que se profundizará en el capítulo IV.

### c) Aumentar el impacto reduciendo la atomización

El diseño de políticas debe apuntar a generar cambios no inerciales en la estructura productiva. Para ello, es preciso identificar los elementos capaces de desencadenar un cambio estructural sustantivo y trabajar sobre ellos. Determinar dichos elementos y avanzar en ese cambio no es un asunto trivial. La naturaleza sistémica del problema hace necesario intervenir tanto en los componentes como en la relación entre ellos. Un trabajo cercano y en permanente coordinación entre el sector privado, el mundo académico, la sociedad civil y los gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional, facilita la priorización de intervenciones de política a utilizar.

Una de las formas de incrementar el impacto de las intervenciones y los instrumentos en materia de desarrollo productivo es disponer de un conjunto consolidado y acotado de estas intervenciones e instrumentos, al que se haya llegado mediante procesos de iteración y evaluación permanente. En contraste con esto, la investigación presentada en este capítulo mostró una multiplicidad de instrumentos y esfuerzos desplegados por los países y su consecuente atomización. Esto no solo lleva a la pérdida del potencial impacto de estos esfuerzos, sino que acarrea grandes cargas administrativas que minan su eficacia en función de los costos. Por tanto, para incrementar el impacto de los esfuerzos de políticas de desarrollo productivo en la región habrá que reducir su dispersión y atomización.

### d) Garantizar la continuidad de las políticas de desarrollo productivo

Como se mencionó, la investigación presentada mostró la falta de continuidad en muchos de los esfuerzos que vienen haciendo los países en materia de políticas de desarrollo productivo. Esto resulta inquietante en la medida en que estas agendas son, por naturaleza, a mediano y largo plazo, y sus impactos son acumulativos, por lo que debería primar la permanencia de esfuerzos y la idea de “construir sobre lo construido”.

Por tanto, se hace necesario diseñar mecanismos para asegurar la continuidad de las políticas de desarrollo productivo. En muchas ocasiones, más que el monto de los apoyos, el sector productivo tiende a valorar la estabilidad de las políticas. Esto pasa por compromisos continuos, a través de varios Gobiernos, con los programas y los respectivos presupuestos, algo que no necesariamente es fácil de acordar en la Administración pública.

Esta continuidad tan deseada exige múltiples esfuerzos. Es preciso, por ejemplo, generar pactos o acuerdos que garanticen una legitimación sólida de las prioridades, metas y estrategias, buscando estimular el empoderamiento y la participación de los actores privados, del sector académico y de la sociedad civil en la gestión de las políticas y programas de desarrollo productivo. Por otra parte, se debe buscar la creación y consolidación de instituciones técnicas que posean recursos y cierto grado de autonomía en relación con las respectivas entidades rectoras de las políticas, para reforzar la continuidad de los planes de trabajo que se pongan en marcha con el objetivo de implementar las políticas de desarrollo productivo. Además, pueden incluirse medidas que contribuyan a reducir la rotación del personal a cargo de la gestión de estas políticas, como el fortalecimiento del servicio civil, apuntando a estabilizar los equipos profesionales y reducir el impacto de los cambios de gobierno.

### e) Mejorar la capacidad de evaluación de los esfuerzos en políticas de desarrollo productivo

La falta de capacidades y tradición de rutinas de evaluación es una debilidad patente en la región. Es necesario completar el “ciclo de política” con la etapa de evaluación, ya que, como se mencionó, esto resulta fundamental para poder llevar a la práctica varios de los lineamientos anteriores. En la medida en que se mejoren las capacidades

de evaluación, se podrán hacer mejores diseños e implementaciones de política, así como tener mejores argumentos para mantenerlas frente a los cambios de gobierno o desmontar otras que permanecen solo por inercia. A partir de los resultados de la evaluación, se pueden consolidar los instrumentos que muestren tener mayor impacto. Esto además permitiría evitar la dispersión y atomización de los instrumentos. Dada su importancia, se ahondará en este tema en el capítulo IV.

#### f) Mejorar la coordinación y articulación de esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo

El ejercicio de cuantificación de esfuerzos de políticas de desarrollo productivo realizado en este capítulo también mostró que los países de la región vienen poniendo en marcha dichos esfuerzos a través de numerosos ministerios, organismos e instrumentos. Por tanto, de conformidad con los lineamientos anteriores, se hace necesario tratar de articular y coordinar estos esfuerzos para evitar duplicidades, llenar vacíos y maximizar sinergias entre ellos. Para ello, en línea con la nueva visión en materia de políticas de desarrollo productivo que promueve la CEPAL, resulta fundamental fortalecer sistemas de gobernanza que soporten dicha articulación y coordinación, tema que se abordará en mayor profundidad en el capítulo IV.

#### g) Identificar los mejores diseños de instrumentos en los diferentes ámbitos de las políticas de desarrollo productivo

En el capítulo II se planteó toda una serie de ámbitos de política en los que se podrían llevar adelante esfuerzos de políticas de desarrollo productivo. El ejercicio de cuantificación realizado en el presente capítulo mostró, a su vez, que los países están realizando esfuerzos en muchos de estos ámbitos. Sin embargo, ante la escasa evaluación de estos esfuerzos mencionada anteriormente, poco se puede decir con relación a su efectividad.

Independientemente de lo mencionado, será clave avanzar hacia una recopilación más exhaustiva de los distintos tipos de instrumentos y esfuerzos que los países y territorios de la región, al igual que de otras latitudes, estén implementando en los diferentes ámbitos de estas políticas. Esto permitiría profundizar en las diferentes opciones de política que se tendrían al momento de diseñar políticas de desarrollo productivo. También permitiría que los países y sus territorios puedan experimentar con diferentes diseños y encontrar los que mejor se adapten a sus respectivas capacidades institucionales. Cabe destacar que la CEPAL trabajará en este frente, como parte de su agenda orientada a profundizar en los “qué” y los “cómo” detrás de las políticas de desarrollo productivo.

En esta misma línea de identificar los diseños de instrumentos más adecuados, será clave contar con instituciones y organismos que tengan la capacidad de llevar adelante procesos de diseño, administración, monitoreo y evaluación de políticas de desarrollo productivo que se traduzcan en intervenciones efectivas en sus áreas de competencia. Para ello será fundamental fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (Salazar-Xirinachs, 2023) de las instituciones encargadas de estas políticas en la región.

Rara vez existe un proceso integrado de gestión que incluya el ciclo completo de diseño, implementación, interacción y ajuste permanente en un mecanismo adecuado de gobernanza. Un proceso iterativo de este tipo, acorde con los principios de la llamada “gobernanza experimentalista”, es el enfoque más efectivo para promover políticas de desarrollo productivo ante las condiciones de rápido cambio e incertidumbre asociadas con la revolución tecnológica, los reacomodos en las cadenas de valor, las cambiantes condiciones de competencia y otros factores (CEPAL, 2022).

#### **h) Crear vínculos de colaboración entre países para potenciar las políticas de desarrollo productivo mediante el desarrollo de estrategias comunes**

Tomando en cuenta la necesidad de incrementar los esfuerzos de los países en materia de políticas de desarrollo productivo, se debe considerar la posibilidad de desarrollar esfuerzos entre países y territorios de América Latina y el Caribe. Se podrían potenciar las políticas de desarrollo productivo mediante la elaboración de agendas compartidas en temas de interés común, como pueden ser el fortalecimiento de determinadas cadenas de valor que puedan aprovechar la escala que permitiría el mercado regional. En particular, se recomienda impulsar la colaboración entre iniciativas clúster que operen en diferentes países y que se desempeñen en sectores similares o complementarios.

#### **i) Aprovechar las oportunidades que se deriven de las políticas de desarrollo productivo impulsadas por países fuera de la región**

Como complemento de la iniciativa anterior, con el regreso de las políticas de desarrollo productivo a nivel mundial, es importante que la integración que pueda haber en materia comercial y de inversión de la región con el resto del mundo considere también la colaboración en materia de política de desarrollo productivo. Se deben explorar, por ejemplo, maneras de lograr que al menos parte de los beneficios de relocalización que los países más desarrollados están otorgando a las empresas que retornen a sus territorios puedan concederse también a las inversiones que las empresas de esos países hagan en América Latina y el Caribe. Además, se debe buscar desarrollar esfuerzos de cooperación con estos países para el fortalecimiento de las capacidades productivas de los países de la región, como es el caso de la iniciativa de los Estados Unidos para la producción de semiconductores en el hemisferio occidental (CHIPS ITSI Western Hemisphere Semiconductor Initiative), a través de la cual se busca mejorar las capacidades de ensamblaje, prueba y empaquetado de semiconductores en países socios clave, comenzando con México, Panamá y Costa Rica.

#### **j) Articular los esfuerzos de atracción de inversión extranjera con las políticas de desarrollo productivo**

En línea con lo que se propone en CEPAL (2024), es fundamental enmarcar los esfuerzos de atracción de inversión extranjera directa en las políticas de desarrollo productivo de los países de la región y de sus territorios. En esa línea, será clave que las prioridades productivas que se definan de acuerdo con estas políticas sirvan de base para la atracción de inversión extranjera directa, ofreciendo a los inversionistas extranjeros facilidades para resolver cuellos de botella por medio de agendas de desarrollo productivo que puedan desplegarse, por ejemplo, a través de iniciativas clúster.

## Bibliografía

- Álvarez, C. y T. Sutin (2017), “Políticas industriales y tecnológicas en Chile: el desafío de la transformación productiva”, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91), M. Cimoli y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arza, V. y E. López (2024), “Políticas de desarrollo productivo en Argentina”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Campos, R. (2022), “Medición de las renunciadas recaudatorias en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cassini, L. (2022), “Análisis del sistema público nacional de apoyo al desarrollo productivo en Argentina desde un enfoque de coordinación multinivel”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/8-P), Santiago.
- (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- Cherif, R. y F. Hasanov (2019), “The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy”, *IMF Working Paper*, N° 19/74, marzo.
- Ciarli, T., N. Foster McGregor y A. Madariaga Espinoza (2024a), “Industrial strategies to tackle the challenges of the XXI Century: trends in objectives, rationales, and design in policy and academia”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2024b), “New objectives, same rationales: Shifts in UK industrial strategies”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- 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).
- Criscuolo, Ch., L. Díaz y G. Lalanne (2022), “Quantifying industrial strategies (QuIS): measuring industrial policy expenditures”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, N° 2022/05, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Criscuolo, C. y otros (2023), “Quantifying industrial strategies across nine OECD countries”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N° 150, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), junio.
- Evenett, S. y otros (2024), “The return of industrial policy in data”, *IMF Working Paper*, N° WP/24/1.
- Gligo, N., M. López y J. Said (2021), “Notas metodológicas y cuantificación de instrumentos de política de desarrollo productivo en la República Dominicana”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez, A. P. (2024), “Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Colombia”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (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).
- Juhász, R., N. J. Lane y D. Rodrik (2023), “The new economics of industrial policy”, *Annual Review of Economics*, vol. 16.
- Labra, E., N. Albis y K. Santos (2024), “Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en Chile”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021a), *Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020-2023*, Buenos Aires.
- (2021b), *Plan Operativo Anual 2021*, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (2022), *Informe sobre gastos tributarios. Estimación para los años 2021-2023*, Buenos Aires, septiembre.
- Peres, W. y A. Primi (2009), “Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience”, *serie de Desarrollo Productivo*, N° 187 (LC/L.3013-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Romero, J. (2024), "Productive Development Policies in Brazil (2021-22)", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2023), "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Secretaría de Bienestar (2023), "Programa Sembrando Vida" [en línea] <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>.
- Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (2023a), *Plan Operativo Anual 2023*, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_(2023a), *Argentina 2030: Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico*, Buenos Aires.
- Stezano, F. (2024), "Aproximación a una cuantificación de la inversión en políticas de desarrollo productivo en México", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- STPS (Secretaría de Trabajo y Previsión Social) (2023), "Programa Jóvenes Construyendo el Futuro" [en línea] <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>.

CAPÍTULO

# IV

## Instituciones y gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

---

Introducción

- A. Elementos conceptuales para el análisis de las instituciones relacionadas a las políticas de desarrollo productivo
- B. Mapa de las entidades gubernamentales de políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe
- C. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo
- D. Mapa de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe
- E. Síntesis y lineamientos

Bibliografía



## Introducción

En el capítulo II de este documento se planteó que la reducida efectividad de las políticas de desarrollo productivo impulsadas por los países de la región se debe, junto con otros factores, a ciertas características de la institucionalidad y la gobernanza de estas políticas. En particular, se mencionó la insuficiente coordinación entre los actores del desarrollo productivo, que se traduce en una pronunciada dispersión de los esfuerzos y, por lo tanto, en su menor eficacia; el exceso de centralismo, que limita la capacidad de diseñar e implementar políticas que consideren y valoricen las especificidades de los distintos territorios; la escasa sistematicidad de los procesos de evaluación y monitoreo, que son clave para la implementación de modalidades de gobernanza experimentalista basadas en prácticas recurrentes de revisión de la experiencia y ajuste de las políticas, y la falta de continuidad de las políticas de desarrollo productivo, que obstaculiza la puesta en práctica de estrategias de largo plazo.

A la luz de estos elementos, este capítulo tiene por objeto emprender una reflexión sobre los actores que intervienen en las políticas de desarrollo productivo y sus relaciones. Por actores en general se entiende a las empresas, los trabajadores, las entidades públicas, el sector académico y la sociedad civil. En este capítulo se pondrá especial atención en los actores públicos y en particular en las entidades de los gobiernos nacionales e intermedios. Por relaciones se entienden los lazos que estos actores establecen recíprocamente para tomar decisiones y realizar acciones colectivas de índole productiva.

Este último aspecto se aborda a la luz del concepto de gobernanza definido como un nuevo estilo de gestión que promueve la cooperación entre los diferentes actores de una sociedad: públicos, privados, académicos, trabajadores y de la sociedad civil (véase la sección IV.C). Como se menciona en el capítulo II de este documento, esta definición de gobernanza abarca los arreglos institucionales para la coordinación y acción colectiva (como pueden ser comités, comisiones o mesas de trabajo, tanto del nivel nacional como subnacional), las dinámicas institucionales, las reglas del juego y los incentivos que estimulan la articulación de esfuerzos, actores y recursos en torno a agendas estratégicas compartidas en materia de desarrollo productivo.

La importancia de este análisis, que centra la atención en actores y relaciones, radica en tres elementos principales. Primero, aunque parezca obvio, es útil remarcar que los actores analizados son los titulares de las políticas de desarrollo productivo y, en última instancia, son los responsables de que estas se impulsen con mayor o menor dinamismo. En segundo lugar, la transformación productiva que se busca impulsar con las políticas de desarrollo productivo y, en particular, el proceso de generación y difusión de nuevos conocimientos son fenómenos inherentemente colectivos en los que es clave entender quiénes son los actores que los protagonizan y cómo se estructuran sus relaciones recíprocas. Por último, el entramado de actores y relaciones se conecta estrechamente con una problemática más amplia, que la literatura describe como “desarrollo político”; es decir, la capacidad de gobierno que las sociedades desarrollan.

A continuación, se analizan sintéticamente algunos elementos relacionados con dos de los tres puntos planteados en el párrafo anterior, es decir la dimensión inherentemente colectiva de los procesos de desarrollo y la conexión entre desarrollo político y políticas productivas. Para esto es útil partir de la definición de desarrollo productivo. Este puede entenderse como la sofisticación, diversificación y generación de cambio estructural —en otras palabras, la transformación productiva— de la economía, que lleva a un incremento de la productividad y, de esa manera, a una mejora del bienestar de la población<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El desarrollo productivo también se ha definido como el “proceso que permite a los sectores productivos de una economía aumentar su contribución absoluta al bienestar de la población” (Dini, Oddone y Rodríguez, 2024, pág. 24).

El elemento vertebrador de estos procesos es el conocimiento, su generación, difusión, adaptación y asimilación. Especialmente en contextos como el actual, de acelerada transformación científico-tecnológica, que exige la convergencia de competencias y disciplinas distintas, las estrategias basadas en modalidades asociativas que promueven el diálogo y la acción colectiva parecen ser las que mejor pronóstico tienen de poder generar los cambios esperados.

La complejidad de estos procesos deriva precisamente de que intervienen en ellos muchos actores, que actúan en distintos niveles del Estado y que operan según lógicas distintas. Hay múltiples autoridades que responden a principios de jerarquía que conviven con espacios autoorganizados y con empresas que actúan según una lógica de mercado, y que, al mismo tiempo, establecen relaciones recíprocas de colaboración basadas en la confianza (Crouch y otros, 2004).

Algunos autores señalan que este entamado de actores y relaciones puede describirse y analizarse utilizando la metáfora de una red mundial de sistemas locales (Bianchi y Labory, 2014) o pensando la sociedad en general como “un conjunto de partes ensambladas y subensambladas entre sí que se reproducen constantemente” (Sotomayor y otros, 2023, pág. 19). Se trata, en todo caso, de una realidad policéntrica y multinivel, compuesta por actores heterogéneos. El principal desafío es cómo activarlos y cómo propiciar la convergencia de sus visiones y fuerzas mediante compromisos de colaboración (agendas o proyectos comunes) que faciliten la interacción recíproca (Sotomayor y otros, 2023)<sup>2</sup>.

Cuanto más numerosos y heterogéneos son los actores que intervienen, más compleja es la acción colectiva y más importantes son los mecanismos que dichos actores adoptan para coordinarse y generar acciones colectivas. Para avanzar en el entendimiento de estos fenómenos, en este capítulo se plantea un primer mapeo de los actores gubernamentales encargados de las políticas de desarrollo productivo a nivel nacional y de las instancias de coordinación en las que estos participan.

Lo anterior conecta esta reflexión sobre los actores de las políticas de desarrollo productivo y sus relaciones con la dimensión más amplia del desarrollo político. Lo que se busca mostrar con esto es que la mejora de estas políticas tiene un valor que trasciende el objetivo específico de la transformación productiva y aporta al crecimiento en la capacidad de las sociedades de organizarse para la acción política y para el gobierno de los Estados, que es como Hagopian (2000, pág. 902) define el desarrollo político<sup>3</sup>.

El mapa de las entidades gubernamentales y de las instancias de coordinación en las que estas participan, que, como se mencionó anteriormente, estará en el centro de las siguientes secciones, es un paso preliminar hacia el entendimiento de estos fenómenos. Otras investigaciones tendrán que revisar y completar este primer bosquejo, y, sobre todo, profundizar el análisis del funcionamiento de estos actores<sup>4</sup> para avanzar hacia la sistematización de buenas prácticas y la elaboración de instrumentos

<sup>2</sup> Una amplia literatura ha investigado los factores que facilitan u obstaculizan estos procesos, con incidencia en los costos de transacción y en la consolidación de la confianza recíproca. Entre otros autores, se destacan: Arriagada, Miranda y Pávez (2004); Becattini (2000); Bellandi (2003); Bianchi y Miller (2000); Boscherini y Poma (2000); Camagni (1989); Camuffo y Grandinetti (2006); Coleman (1990); Di Tommaso y Rabelotti (1999); Durston (1999); Forni, Siles y Barreiro (2004); Grootaert y otros (2003); Llinás (2021); Marshall (1957); Pietrobelli y Rabelotti (2007); Poma (2013); Porter (1991 y 1998); Putnam (2000); Rullani (2000); Salazar-Xirinachs y Llinás (2023), y Schmitz (1995, 1999 y 2000).

<sup>3</sup> Otros autores lo describen como el desarrollo de las instituciones, actitudes y valores que forman el sistema de poder político de una sociedad (Burnell, 2009, pág. 410), de manera de contribuir al mejoramiento de la vida de las personas a las que va dirigido este desarrollo (Kingsbury, 2007, pág. 12).

<sup>4</sup> Será, por ejemplo, importante entender, entre otras cosas, de qué manera toman las decisiones, qué rutinas adoptan y cómo las modifican, qué capacidades operativas poseen (en cuanto a recursos financieros, capacidades profesionales y herramientas de trabajo), y cuáles son los intereses e incentivos que los impulsan a adoptar comportamientos colaborativos o autárquicos.

de apoyo a los Gobiernos de la región en la realización de su labor en materia de desarrollo productivo. No obstante, esta primera aproximación permite extraer algunas conclusiones preliminares y formular algunas recomendaciones.

Además de esta introducción, el capítulo está organizado en cinco secciones adicionales. La sección A describe los criterios utilizados para estudiar las instituciones gubernamentales relacionadas a las políticas de desarrollo productivo, y la sección B explora la realidad de América Latina y el Caribe mediante la presentación de un mapa preliminar de las instituciones para el desarrollo productivo en los 33 países de la región. En la sección C se introducen las principales referencias conceptuales relativas al tema de la gobernanza, se precisan las definiciones que se aplicarán en el resto del análisis y se plantea una distinción analítica que se utilizará para abordar este tema en la región. La sección D sintetiza los resultados de las más recientes investigaciones conducidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre las instancias nacionales y multinivel de coordinación de las políticas de desarrollo productivo. Por último, en la sección E se presenta un resumen del análisis efectuado y se formulan algunos lineamientos para orientar a los Gobiernos de la región en el fortalecimiento de la institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe.

## A. Elementos conceptuales para el análisis de las instituciones relacionadas a las políticas de desarrollo productivo

### 1. Referencia a la literatura

La literatura sobre las instituciones no proporciona una definición unívoca de este concepto. Douglas C. North (1993), por ejemplo, definió las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, [...] las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.” El concepto que aquí se utiliza se acerca más a lo que el mismo North (1993) denomina “organización” u “organismos”; en tanto “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos”; o a lo que Arrighetti y Seravalli (1998) denominan “instituciones intermedias”; precisamente para entender un conjunto conformado al mismo tiempo por sujetos y reglas del juego. Este concepto, a su vez, resulta afín a la propuesta analítica de Elinor Ostrom (2000), que, entre los principios proyectuales<sup>5</sup> de las instituciones locales responsables de los recursos colectivos, incluye tanto reglas y mecanismos de decisión y resolución de conflictos, como sentido de identidad, sanciones y organizaciones.

Por otra parte, varios autores señalan la importancia de las instituciones para el desarrollo político (Pye, 1965; Huntington, 1968; Sartori, 1969), incluida la noción de que estas instituciones pueden ser un catalizador efectivo de espacios democráticos que contribuyan al desarrollo de los países (Lijphart, 1977).

Más recientemente, se ha destacado el concepto de “capacidad institucional”, que describe la fortaleza de las instituciones para gobernar y cumplir sus funciones de modo eficaz (Evans, 1995; Fukuyama, 2004; Besley, Marshall y Persson, 2023). Esto en vista de que no solo es necesaria la existencia de las instituciones, sino que estas deben cumplir con eficacia la misión para la que fueron creadas y que les da razón de ser.

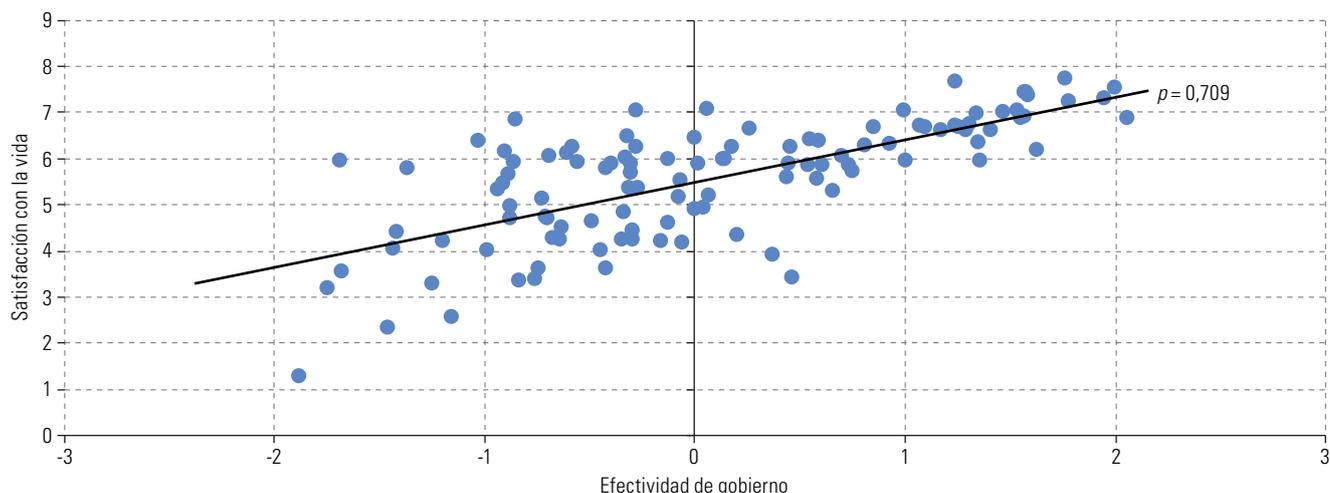
<sup>5</sup> El tema estudiado por la autora concierne el modo en que grupos de actores económicos interdependientes logran autoorganizarse para generar y preservar, a largo plazo, bienes colectivos. En este contexto, la autora adopta el concepto de “principios proyectuales” para identificar los elementos o condiciones esenciales que contribuyen a explicar el éxito de la acción mancomunada de estos actores en la preservación de dichos bienes colectivos.

La capacidad institucional está estrechamente relacionada con la efectividad de gobierno, que considera la calidad de los servicios públicos, las competencias de los empleados públicos, la independencia del servicio civil de las presiones políticas y la credibilidad del compromiso del Gobierno con las políticas. A su vez, cierta información empírica indica que habría una estrecha correlación entre la efectividad de gobierno y la satisfacción con la vida de la población (véase el gráfico IV.1).

### Gráfico IV.1

138 países: satisfacción con la vida y efectividad de gobierno, 2022

(En una escala de 0 a 10 y en medida normalizada con una media de 0)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. F. Helliwell y otros, *World Happiness Report 2023*, Sustainable Development Solutions Network, 2023, y Varieties of Democracy (V-Dem).

Un estudio del estado de las instituciones para el desarrollo productivo en América Latina y el Caribe no solo debe considerar a los Gobiernos como un todo, sino que también debería contemplar las distintas esferas de representación, incluidos los distintos poderes del Estado, los gobiernos subnacionales y los diversos ministerios y organismos de gobierno. En este sentido, a continuación, se presenta un panorama de la institucionalidad pública relacionada de manera directa con las políticas de desarrollo productivo en los países de la región, específicamente en lo que respecta a la diversidad de ministerios y organismos públicos especializados. Se pondrá atención sobre todo a dos temas: el análisis de la fragmentación institucional, para entender hasta qué punto contribuye a la dispersión de los esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, y la identificación y caracterización de las instancias de coordinación de los actores a cargo de estas políticas, lo que puede dar pistas para entender el grado de desconcentración o descentralización de estas políticas. La referencia a los sistemas de monitoreo y evaluación introduce además posibles nuevas líneas de investigación y apoyo técnico.

## 2. Categorías de las políticas de desarrollo productivo y de las entidades gubernamentales

La comprensión del funcionamiento de las instituciones (en el sentido de organizaciones) exige investigaciones en profundidad sobre su estructura, cultura, poder, ambiente interno y capacidad de evolución en relación con el entorno (Ferrante y Zan, 1994). Esto será tarea de una futura línea de estudio a mediano o largo plazo<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Una revisión de la historia de las instituciones, por ejemplo, permitiría profundizar en el análisis de la continuidad de las políticas de desarrollo productivo que, como se menciona en los capítulos II y III de este documento, representa un punto débil de estas políticas en América Latina y el Caribe.

Por el momento, se ha intentado elaborar un mapa de las principales entidades gubernamentales que promueven las políticas de desarrollo productivo desde el nivel nacional en los 33 países de América Latina y el Caribe. Para eso, las entidades se identificaron y diferenciaron por tipo, además de analizarse su frecuencia<sup>7</sup>. La presente sección describe los principales resultados de este análisis. A partir de este resultado, se intenta entender si la fragmentación de las entidades gubernamentales a cargo de las políticas de desarrollo productivo explica la dispersión de estas políticas que, como se menciona en el capítulo II, se considera entre las causas de su escasa efectividad en numerosos países de la región.

En lo que respecta al tipo de entidades gubernamentales, el mapa institucional considera cuatro posibilidades distintas:

- i) Los ministerios sectoriales: son las entidades que se enfocan exclusivamente en un sector o en una función específica del desarrollo productivo (como turismo o empleo).
- ii) Los ministerios multisectoriales: abordan más de una temática relacionada con el desarrollo productivo (se dedican, por ejemplo, a turismo y agricultura al mismo tiempo).
- iii) Los supraministerios: se han denominado así las entidades ministeriales que, en sus competencias, además de atender al menos un tema del desarrollo productivo, incluyen otras funciones que exceden este ámbito y abarcan, por ejemplo, temas sociales, macroeconómicos u otros.
- iv) Las entidades especializadas: son instituciones técnicas (organismos, servicios o institutos) enfocadas en un área específica de las políticas de desarrollo productivo. En algunos casos, estas entidades son rectoras de políticas y, por lo tanto, en el análisis que se presenta a continuación se han tratado junto con las entidades gubernamentales de rango ministerial. La mayoría, sin embargo, dependen (con distintos grados de autonomía) de una entidad ministerial que define la política y orienta su accionar. En estos casos, estas entidades se han analizado por separado.

Para calcular la frecuencia de estos cuatro tipos de instituciones es necesario definir categorías que describan los grandes capítulos de la actividad de apoyo al desarrollo productivo. La definición amplia de políticas de desarrollo productivo planteada anteriormente y en capítulos precedentes, en virtud de la cual estas políticas pueden abarcar cualquier sector productivo de la economía y toda una serie de ámbitos de acción, representa un gran desafío metodológico, ya que prácticamente todas las entidades ministeriales tienen incidencia directa o indirecta en los procesos de desarrollo productivo. Sin desconocer estas significativas contribuciones, para estimar la frecuencia de los distintos tipos de instituciones que se ocupan más específicamente de políticas de desarrollo productivo, se han adoptado en este capítulo dos criterios que se describen a continuación.

El primero consiste en considerar tan solo actividades directas y mayoritariamente relacionadas con el desarrollo de las capacidades productivas. Como se mencionó, es fácil constatar que prácticamente todas las áreas del Gobierno contribuyen al desarrollo productivo. Es incuestionable, por ejemplo, que la mejora en las condiciones de salud de la población incide no solo en la calidad de vida de las personas, sino también en su capacidad de trabajo. Asimismo, es muy cierto que algunas competencias en materia de regulación que estos ministerios desempeñan pueden estimular o desincentivar el desarrollo de sectores relacionados, por ejemplo, con la producción de fármacos o

<sup>7</sup> La sección IV.B de este capítulo se basa en el estudio realizado por Andrea Heredia (2024).

equipos médicos. No obstante, el corazón de los ministerios que se ocupan de este tema y su principal responsabilidad no es el desarrollo de las capacidades productivas. Algo similar podría decirse de los Ministerios de Defensa, Transporte, Energía, Ambiente y otros<sup>8</sup>.

En segundo lugar, a partir de las temáticas antes identificadas, se definieron categorías analíticas en los casos en que fue posible encontrar al menos un ministerio sectorial en un país de la región que estuviese explícita y exclusivamente orientado a este tema, lo que se interpretó como un indicio (no subjetivo) de interés por el tema considerado. Así, por ejemplo, el tema de la política industrial se ha considerado una categoría para el cálculo de la frecuencia porque en la región hay al menos un país con un ministerio explícita y exclusivamente dedicado a este tema. La capacitación profesional, por el contrario, si bien es un tema central para las políticas de desarrollo productivo, no se ha considerado como una categoría en sí porque en la región no se han encontrado ministerios orientados exclusiva y explícitamente a este tema, cuyo abordaje, por lo general, corresponde a entidades *ad hoc* que operan al amparo de los Ministerios de Trabajo o de Educación.

El cuadro IV.1 ilustra, con ejemplos, algunos de los ministerios sectoriales identificados para las nueve categorías definidas.

**Cuadro IV.1**  
América Latina y el Caribe: sectores y ejemplos de ministerios sectoriales encargados de las políticas de desarrollo productivo, 2024

Categoría	Ejemplo
Agricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia
Pesca	Ministerio del Poder Popular de Pesca y Acuicultura de la República Bolivariana de Venezuela
Turismo	Ministerio de Turismo del Ecuador
Industria y comercio	Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá
Microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes)	Ministerio del Emprendimiento, la Microempresa y la Pequeña Empresa del Brasil
Comercio exterior	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
Ciencia, tecnología e innovación	Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile
Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación del Paraguay
Trabajo	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú

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

Es útil reiterar que el hecho de no considerar un determinado tema como categoría para el cálculo de la frecuencia de las entidades gubernamentales no significa que no se valore su aporte al desarrollo productivo, sino, simplemente, que no se adopta como parámetro de clasificación. De hecho, en la mayoría de los países de la región, la promoción de inversiones, por ejemplo, es un tema relevante de las políticas de desarrollo productivo, pero se trabaja generalmente desde ministerios multisectoriales que abarcan también otras temáticas<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Este proceso de selección podría tener bases objetivas mediante, por ejemplo, la estimación de los recursos invertidos por cada uno de estos ministerios en programas explícitamente orientados al desarrollo de las capacidades de sectores productivos. No obstante, por una cuestión de tiempo, se decidió basar este primer filtro en la decisión experta del panel de especialistas a cargo de la investigación, la que, por lo tanto, puede considerarse una aproximación preliminar y perfectible. En algunos casos, como por ejemplo cuando se considera el tema de la educación, esta frontera se vuelve aún más difusa y, si bien en esta ocasión se decidió no considerar esta área entre las categorías analíticas de los ámbitos de acción, futuras ediciones de este trabajo podrían considerar incluirla.

<sup>9</sup> En algunos casos puede haber situaciones intermedias, como ocurre, por ejemplo, en Honduras, donde el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Inversiones (CNI) tiene rango de ministro.

A partir de esta tipología<sup>10</sup> y ámbitos de acción, en las próximas páginas se presenta el mapa de las instituciones que se dedican a las políticas de desarrollo productivo en los 33 países de la región. Sobre esta base, se muestran diferencias en la división de las tareas y en el grado de especialización de estas entidades.

## B. Mapa de las entidades gubernamentales de políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

El panorama que se obtuvo tiene rasgos de complejidad que justifican y confirman la visión sistémica que se ha descrito anteriormente. En síntesis, se destacan los siguientes resultados preliminares:

- i) Se constata una fragmentación marcada (y, en algún modo, esperada) de la institucionalidad que se ocupa del desarrollo productivo. No obstante, no se puede establecer hasta qué punto esta característica se relaciona con la falta de coordinación de las políticas de desarrollo productivo.
- ii) Los países adoptan diferentes combinaciones de los cuatro tipos de entidades identificadas, pero, en promedio, las macroentidades (ministerios multisectoriales y supraministerios) son las más utilizadas para la implementación de las políticas de desarrollo productivo.

De estas observaciones surge un primer resultado relevante desde el punto de vista normativo que consiste en un llamado a la prudencia, es decir, a desconfiar de recomendaciones simples, que proponen una organización institucional óptima mediante la aplicación de soluciones iguales para todos los países y circunstancias.

En total, se registraron 181 entidades ministeriales (96 en América Latina y 85 en el Caribe) y 16 entidades especializadas (13 en América Latina y 3 en el Caribe). El gráfico IV.2 señala que el 69% de los países poseen entre cinco y seis entidades gubernamentales que se ocupan de políticas de desarrollo productivo. Con nueve, Cuba es el país que cuenta con más entidades de este tipo. El promedio por país no varía significativamente de una subregión a otra: en América Latina, el promedio es de 5,6 entidades ministeriales por país, mientras que, en el Caribe, es de 5,3<sup>11</sup>.

El análisis sugiere que no existe una correlación evidente entre el número de ministerios y el tamaño del país. En promedio, en la región hay 0,3 ministerios por cada millón de habitantes, con una diferencia significativa entre América Latina (0,3) y el Caribe (2,0) que se explica principalmente por las diferencias poblacionales entre estas subregiones.

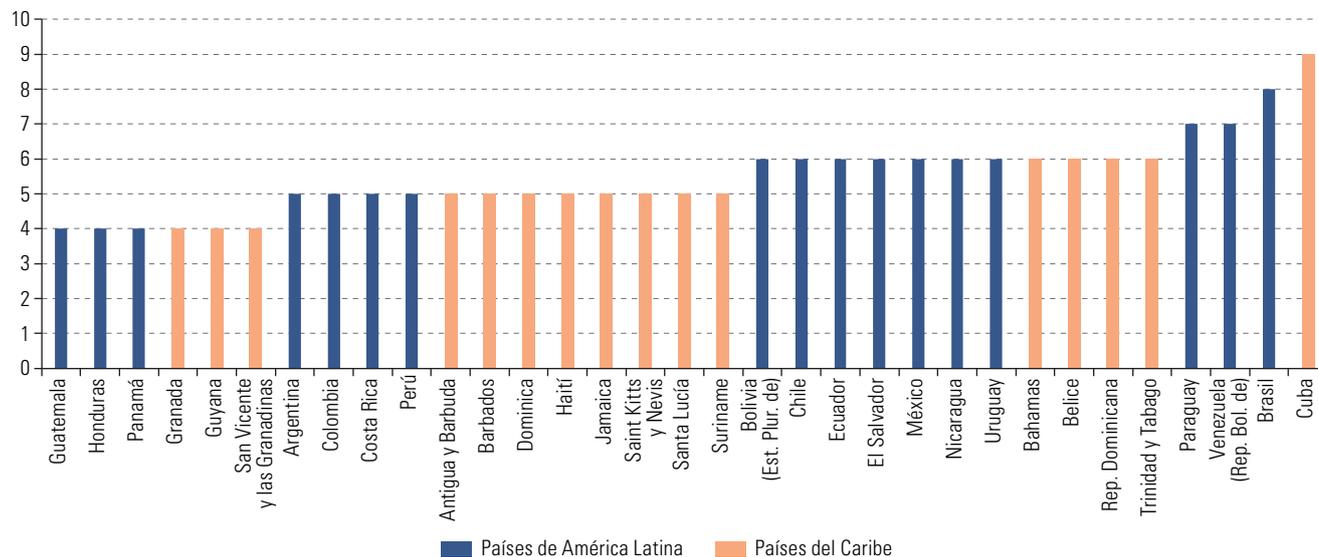
El cuadro IV.2 ilustra la distribución de las distintas entidades ministeriales en los 33 países de la región. Los colores diferencian las distintas modalidades institucionales adoptadas por los países de América Latina (panel A) y del Caribe (panel B).

<sup>10</sup> Por el momento, quedan excluidas del análisis las empresas públicas, cuya inclusión en el mapa habría demandado un esfuerzo significativo, que excedía el alcance de este documento.

<sup>11</sup> La diferencia de medias no es estadísticamente significativa al 95% de confianza.

Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe (33 países): número de ministerios que se ocupan de las políticas de desarrollo productivo



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

Cuadro IV.2

América Latina y el Caribe (33 países): identificación de las entidades gubernamentales que se ocupan de las políticas de desarrollo productivo

## A. América Latina (17 países)

País	Agricultura y ganadería	Pesca	Turismo	Industrias	Microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes)	Comercio exterior	Ciencia, tecnología e innovación	Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	Empleo
Argentina	a					a			
Bolivia (Estado Plurinacional de)									
Brasil				a		a			
Chile									
Colombia									
Costa Rica									
Ecuador		a			a				
El Salvador								c	
Guatemala									
Honduras				a	c	a			
México									
Nicaragua						c	c	c	
Panamá				a		a			
Paraguay							c		
Perú		a	b		a	b	c	c	
Uruguay								c	
Venezuela (República Bolivariana de)								c	

Ministerio sectorial    Ministerio multisectorial    Supraministerio    Entidad especializada

## B. El Caribe (16 países)

País	Agricultura y ganadería	Pesca	Turismo	Industrias	Microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes)	Comercio exterior	Ciencia, tecnología e innovación	Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	Empleo
Antigua y Barbuda	a			a		a			
Bahamas								c	
Barbados				a				a	
Belice									
Cuba									
Dominica				a	b	a			b
Granada	a						a		
Guyana								c	
Haití									
Jamaica									
República Dominicana				a		a		c	
Saint Kitts y Nevis									
Santa Lucía									
San Vicente y las Granadinas	a			a	b			b	a
Suriname									
Trinidad y Tabago				a		a			

■ Ministerio sectorial   
■ Ministerio multisectorial   
■ Supraministerio   
■ Entidad especializada

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

**Nota:** Cuando en una casilla aparece la letra "a" o "b" significa que el ministerio u organismo que trabaja en esa área está abordando también el área de la casilla en la cual la letra se repite (por ejemplo, los temas de agricultura y ganadería en la Argentina los aborda el mismo supraministerio que se dedica al comercio exterior). La letra "c" indica dependencia de la Presidencia de la República.

Un análisis de frecuencia muestra algunas regularidades en la distribución de los distintos tipos de entidades gubernamentales. Para estimar la presencia de cada tipo, se suma, por país, el número de ámbitos de acción cubiertos por cada tipo. En la región en su conjunto, se observa una preponderancia de los ministerios multisectoriales. Como ilustra el cuadro IV.3, dichos ministerios abarcan el 44% de todos los ámbitos de trabajo identificados por las nueve categorías. Los ministerios sectoriales y los supraministerios tienen casi la misma participación (un 26% y un 24%, respectivamente), mientras que las entidades especializadas, que a su vez son rectoras de políticas, tienen menor presencia (6%).

Ministerios	América Latina	El Caribe	América Latina y el Caribe
Sectoriales	34	17	26
Multisectoriales	45	42	44
Supraministerios	12	39	24
Entidades especializadas	9	2	6

**Cuadro IV.3**

América Latina y el Caribe (33 países): áreas de actividad atendidas por los distintos tipos de entidades gubernamentales, por región y subregiones (En porcentajes)

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

En el cuadro IV.3 también se muestran algunas diferencias por subregiones: los ministerios sectoriales son mucho más frecuentes en América Latina (34%) que en el Caribe (17%), mientras que en esta última subregión es mayor la presencia de

los supraministerios (un 39% frente a un 12%). También destaca la diferencia en las entidades especializadas, que en América Latina atienden el 9% de los ámbitos de actividad, mientras que en el Caribe alcanzan tan solo el 2%.

Si se consideran conjuntamente las entidades especializadas y los ministerios sectoriales, por una parte, y las macroentidades (ministerios multisectoriales y supraministerios), por la otra, se observan algunos aspectos interesantes: la Argentina trabaja exclusivamente con macroentidades y en el Estado Plurinacional de Bolivia estas entidades alcanzan el 89% de las áreas de actividades. Las entidades especializadas y los ministerios sectoriales, en tanto, son especialmente relevantes en el Brasil, Nicaragua y Panamá (un 78% en los tres casos).

Una lectura por ámbitos de trabajo da cuenta de una muy acentuada predominancia de las macroentidades en los sectores estrictamente productivos (agricultura y ganadería, pesca, industria, microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), y comercio exterior), ya que en todos ellos se alcanza o supera el 70%, con niveles de hasta el 97% en los sectores de industria y comercio exterior (véase el cuadro IV.4).

#### Cuadro IV.4

América Latina y el Caribe (33 países): áreas de actividad atendidas por los distintos tipos de entidades gubernamentales, por sectores  
(En porcentajes)

Ministerios	Agricultura y ganadería	Pesca	Turismo	Industria	Microempresa y pequeñas y medianas empresas (mipymes)	Comercio exterior	Ciencia, tecnología e innovación	Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	Empleo
Sectoriales	30	6	42	3	3	3	31	37	79
Multisectoriales	58	70	18	81	63	68	17	13	3
Supraministerios	12	12	21	16	25	29	48	43	18
Entidades especializadas	0	12	18	0	9	0	3	7	0

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

Las entidades especializadas y los ministerios sectoriales, por su parte, contribuyen especialmente a los sectores de servicios, ciencia, tecnología e innovación, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y empleo, y en este último ámbito de actividad alcanzan el 79%. Si se consideran por separado las dos subregiones, estas tendencias se acentúan, con pocas excepciones<sup>12</sup>.

Una mención especial merecen las entidades especializadas que desempeñan una función rectora<sup>13</sup>. Se identificaron 16 entidades con estas características que operan en varios ámbitos de acción. El ámbito del turismo en los países de América Latina es el que registra la contribución más significativa de estas instituciones, con el 29% de las actividades identificadas.

Antes de realizar un balance del análisis hasta aquí planteado, conviene completar el cuadro de la institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo con una mirada a la realidad de las entidades especializadas no rectoras (véase el cuadro IV.5). Se trata de organismos que dependen, de distintas maneras, de una entidad rectora superior (por lo general, un ministerio), que fija los lineamientos de la política para su sector, delimitando el espacio de maniobra de estas entidades dependientes. En otras palabras, a continuación, la mirada se centra en entidades especializadas cuya función principal es básicamente implementar las políticas definidas por la entidad ministerial respectiva.

<sup>12</sup> En América Latina, los ministerios sectoriales resultan relevantes (53%) en el ámbito de agricultura y ganadería, mientras que, en el Caribe, las macroentidades cubren el 100% de las actividades en el área de ciencia, tecnología e innovación.

<sup>13</sup> Es decir, que están formalmente encargadas del diseño de políticas en su ámbito de acción.

**Cuadro IV.5**

América Latina (17 países): entidades especializadas no rectoras, por sectores

(En número de entidades)

País	Agricultura	Ganadería	Pesca	Industria y microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes)	Ciencia, tecnología e innovación	Turismo	Exportaciones	Inversión extranjera directa (IED)	Industria y microempresas y medianas empresas (mipymes)	Empleo y formación profesional
	Investigación, innovación y tecnología					Promoción			Desarrollo empresarial	Capacitación
Argentina	1		1	1	1	1	1			1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1						1		1	
Brasil	1			1	1	1	1		1	1
Chile	2		2		1	1		1	1	2
Colombia	1						1		2	1
Costa Rica	1				1		1			1
Ecuador	1		1				1			1
El Salvador	1						1		1	1
Guatemala	1									1
Honduras	1				1		1			
México	1		1							
Nicaragua	1									
Panamá	1				1		1			1
Paraguay	1						1			1
Perú	1			1			1			1
Uruguay	1			1	1		1		1	1
Venezuela (República Bolivariana de)	1									1
72	18		5	4	7	6	9	1	7	2
72			34				16		9	13

■ Investigación, innovación y tecnología ■ Promoción ■ Desarrollo empresarial ■ Capacitación

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

El mapa elaborado es parcial, ya que no se pudo incluir al Caribe, por falta de información adecuada, ni completar la información acerca de algunos ámbitos relevantes para el desarrollo productivo, como el sector silvícola, los temas de sanidad agrícola, normas y fiscalización. No obstante, esta primera aproximación permite tener una idea preliminar de este segmento de la institucionalidad para el desarrollo productivo.

El mapa realizado identifica 72 entidades especializadas con competencia en la ejecución de las políticas de desarrollo productivo. Se trata de un entramado institucional de especial interés porque muestra que hay un conjunto no despreciable de organismos destinados a la transformación productiva de la región.

Todos los países de América Latina cuentan al menos con una entidad especializada de este tipo en los ámbitos considerados. Chile cuenta con 11, al tiempo que la Argentina y el Brasil tienen 7 cada uno. El número de instituciones que operan en los países de la región depende de numerosos factores, relacionados con su historia y evolución política. Por ejemplo, Chile posee un amplio abanico de instituciones especializadas no rectoras, algunas con muchas décadas de historia y otras de reciente constitución. México, por el contrario, ha ido más bien reduciendo las entidades especializadas que se habían creado en décadas anteriores.

El cuadro IV.5 ilustra la distribución de las entidades especializadas por ámbito de acción. Para simplificar el análisis, se han constituido cuatro macroáreas:

- i) Investigación, innovación y tecnología: abarca programas de promoción de innovación, ciencia y tecnología orientados a los sectores de agricultura, ganadería, pesca, industria, mipymes y, en general, ciencia y tecnología. En este ámbito entran también las acciones de promoción de la innovación empresarial y la generación de nuevos emprendimientos.
- ii) Promoción: actividades de promoción del turismo, las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED).
- iii) Desarrollo empresarial: actividades que apuntan principalmente a estimular el fortalecimiento de las capacidades productivas de las mipymes y las industrias.
- iv) Capacitación: se refiere sobre todo a actividades orientadas a la formación profesional.

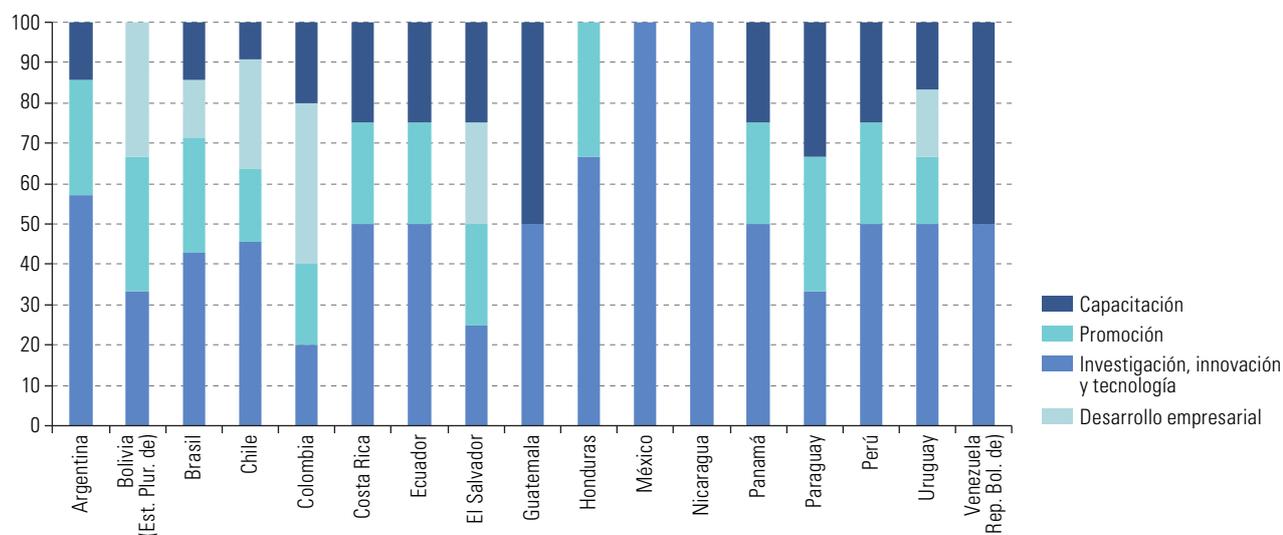
La distinción por área exigió cierto grado de aproximación porque hay entidades especializadas que abarcan más de un ámbito de acción. En estos casos, se atribuyó la entidad al área que, según la descripción de su misión, resulta más importante.

Poco menos de la mitad de las entidades identificadas (47%) se concentran en el área de investigación, innovación y tecnología, con una fuerte presencia en el sector agropecuario. Otra área en la que las entidades especializadas realizan una contribución significativa es la de capacitación. En este ámbito, el 76% de los países de América Latina cuentan con una entidad especializada. Un porcentaje igual se registra en el área de promoción de las exportaciones y de la IED. Menos numerosas son las entidades especializadas en el apoyo al turismo y a las mipymes y la industria, que se encuentran en el 35% de los países analizados<sup>14</sup>.

En el gráfico IV.3 se ilustra la distribución porcentual de las cuatro macroáreas de acción en cada uno de los países analizados, y se verifica que solo 5 de los 17 países de América Latina cubren los cuatro ámbitos de acción.

### Gráfico IV.3

América Latina (17 países): principales entidades especializadas, por ámbito de acción  
(En porcentajes)



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

<sup>14</sup> Cabe señalar que, en algunos países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú, la tarea de apoyo al sector de turismo la lleva a cabo el mismo organismo que se dedica a la promoción de inversiones y exportaciones.

Para cerrar esta sección, se puede intentar realizar un balance de los resultados de la investigación expuesta en las últimas páginas. En particular, el análisis elaborado sobre los tipos de entidades y su frecuencia permite avanzar en la discusión sobre instituciones y fragmentación de las políticas, aunque las respuestas resulten no conclusivas.

En primer lugar, los cálculos sobre el número de entidades gubernamentales arrojan cifras que dan cuenta de una fragmentación importante de la institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo, sin proporcionar pruebas cuantitativas contundentes para afirmar que hay un exceso de instituciones<sup>15</sup>. De hecho, si se compara la cifra de 197 entidades gubernamentales identificadas<sup>16</sup> con las 297 que habría en un escenario de máxima fragmentación<sup>17</sup>, se podría afirmar que la realidad regional alcanza un grado de fragmentación sensiblemente menor que el máximo teórico. Esta dispersión no sorprende en la medida en que, como se explicó en el capítulo II, las políticas de desarrollo productivo abarcan una cantidad de áreas que lleva a que estas políticas deban abordarse inexorablemente mediante una multiplicidad de entidades.

Por otra parte, si bien el número de entidades incrementa la densidad de las relaciones, se ha observado que esto no impide necesariamente que se logre una coordinación de acciones colectivas en el marco de las políticas de desarrollo productivo. De hecho, intervienen en ello otros factores, en particular, elementos del entorno (capital social) y la motivación de los actores (incentivos), que sugieren prudencia al momento de establecer relaciones causales entre la falta de coordinación y el número de actores.

Al mismo tiempo, los problemas de coordinación que puedan generarse por la creación de ministerios sectoriales<sup>18</sup> pueden abordarse fortaleciendo los mecanismos de gobernanza a través, por ejemplo, de la creación de instancias de coordinación, mediante la implementación de incentivos que estimulen conductas colaborativas, estableciendo plataformas conjuntas de trabajo<sup>19</sup> o simplemente modificando las rutinas y mecanismos de toma de decisión, sin alterar la organización institucional<sup>20</sup>.

Con relación a este último punto, cabe destacar que la reciente pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha demostrado que las instituciones de desarrollo productivo pueden, si cuentan con los incentivos adecuados, modificar sus modalidades operativas y superar problemas como la falta de coordinación, el diálogo con los actores territoriales y el desarrollo de rutinas recurrentes de aprendizaje y ajuste de sus estrategias, sin modificar su estructura institucional (Dini y Núñez, 2021). Si bien la pandemia es una situación especialmente grave y excepcional, enseña que, si existe una motivación adecuada, es posible corregir las conductas de las entidades de desarrollo productivo, fomentando la adopción de modalidades operativas basadas en la coordinación, el diálogo con los demás actores (especialmente los actores territoriales) y el enfoque experimentalista. Esta motivación, en lugar de surgir de una crisis dramática como la pandemia, podría ser consecuencia de la definición de proyectos colectivos con fuerte respaldo político, tanto del sector público como del resto de la sociedad.

<sup>15</sup> Es útil recordar que se han considerados solo las instituciones que operan a nivel nacional.

<sup>16</sup> 181 entidades ministeriales más 16 entidades especializadas rectoras.

<sup>17</sup> Equivalente a una entidad por cada ámbito de acción para cada uno de los 33 países.

<sup>18</sup> La creación de los ministerios sectoriales a menudo se justifica con el propósito de dar una señal de interés de parte de un Gobierno sobre un tema específico.

<sup>19</sup> Un ejemplo de plataforma de coordinación son los centros logísticos o *hubs* digitales que recientemente han puesto en marcha los gobiernos de la región de Arica y Parinacota en Chile y del departamento de Risaralda en Colombia. Véase, entre otros, Martínez y Cortés (2023).

<sup>20</sup> Puede ser útil precisar que la fragmentación de las instituciones y la fragmentación de las medidas de apoyo son dos temas distintos, si bien relacionados. En particular, la fragmentación de las medidas de apoyo se relaciona a menudo con un número excesivo de instrumentos. Este problema puede abordarse mediante la construcción de ventanillas únicas o plataformas conjuntas de oferta (véanse al respecto Torrens 2020a y 2020b, y Slachevsky y otros, 2023). Estas, además de facilitar el acceso de los empresarios a estos instrumentos, obligan a las entidades ofertantes a coordinarse, combinando las distintas ofertas, eliminando posibles áreas de traslape y abordando con instrumentos nuevos los ámbitos que resulten no atendidos por ninguna de las entidades participantes.

## C. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo

La definición de gobernanza que se utiliza en el marco de esta sección hace referencia a un nuevo estilo de gestión, que reemplaza el enfoque jerárquico tradicional y promueve la cooperación entre los diferentes actores de una sociedad: públicos, privados, académicos, trabajadores y de la sociedad civil (Mayntz, 1998; Brower Beltramin, 2016). La importancia de este concepto se desprende de manera directa de la naturaleza sistémica de la sociedad y, más específicamente, de la existencia de un poder distribuido característico de los procesos productivos, explicada en la introducción.

En este sentido, en línea con la definición de Salazar-Xirinachs y Llinás (2023) y con lo que se planteó en el capítulo II, la gobernanza considera todos los elementos que promueven o apoyan este nuevo estilo de gestión, generando fuerzas centrípetas que estimulen la convergencia de las voluntades, los recursos y los conocimientos de los distintos actores en pro de una acción común. En específico, pueden considerarse los incentivos que de manera formal o informal se establecen para estimular y orientar las decisiones de las entidades que promueven las políticas de desarrollo productivo, el marco jurídico y, más en general, las normas que acotan las competencias de dichas entidades, sus rutinas o dinámicas de interacción, además de mecanismos de coordinación más tradicionales, como pueden ser espacios de convergencia de actores o instancias (comités, mesas de trabajo y consejos, entre otros). Esta sección trata precisamente de estos últimos elementos y pone especial atención en las modalidades de articulación que se establecen entre los actores nacionales y subnacionales que promueven las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe.

Del mismo modo que para las instituciones descritas en el acápite anterior, también en este caso la investigación realizada representa solo el primer paso hacia la construcción de una línea de estudio y acción a largo plazo.

### 1. Razones y propósitos de los mecanismos de coordinación

El deseo de garantizar que las acciones de los distintos actores que intervienen en las políticas de desarrollo productivo de un determinado país o región sean coherentes —o, por lo menos, lo más coherentes posible<sup>21</sup>— entre sí ha sido un desafío permanente para los encargados de la formulación de políticas. Los procesos de transformación siempre han exigido un esfuerzo para consensuar, entre los distintos participantes, los objetivos de la acción común y sus metas, acordar el método de intervención, sincronizar los tiempos de ejecución y acordar modalidades de conducción y supervisión que permitiesen revisar los avances y ajustar la estrategia acordada.

Una necesidad adicional se añade cuando se considera el legítimo interés de los actores que viven y operan en espacios subnacionales por asumir la conducción de las políticas de desarrollo productivo de su territorio. En este escenario, el desafío de la coordinación incluye el esfuerzo para generar coherencia en la acción de los sujetos pertenecientes a distintos niveles gubernamentales, como los gobiernos subnacionales y las entidades nacionales.

<sup>21</sup> En esta misma línea, y ante la dificultad de lograr una perfecta coordinación en estas agendas multiactor y multinivel, Llinás (2021) propone llevar la descoordinación y desarticulación a sus justas proporciones.

Un punto clave a considerar es que, por muy evidente que pueda parecer el beneficio de una acción mancomunada, los esfuerzos de coordinación chocan tanto con la voluntad, igualmente legítima, de los actores de defender espacios propios de acción independiente, en los que hacer valer sus competencias especializadas y la experiencia acumulada, como con los problemas derivados de egos excesivos y deseo de protagonismo (Llinás, 2021). De no lograr gestionar esto de manera adecuada, se cae nuevamente en la fragmentación y dispersión de esfuerzos y recursos, y en una consecuente menor eficacia de las políticas de desarrollo productivo.

En las soluciones adoptadas en los distintos países para enfrentar el desafío de mejorar la coordinación inciden múltiples factores, entre ellos, la estructura del Estado, las prioridades políticas, los recursos disponibles, las características de las instituciones predominantes y el capital social de los distintos territorios.

Las tecnologías disponibles constituyen otro factor determinante, ya que incrementan las potencialidades de las instituciones que impulsan las políticas de desarrollo productivo, al tiempo que plantean nuevos desafíos en materia de coordinación. En lo que respecta a las potencialidades, las tecnologías digitales, por ejemplo, disminuyen los costos de difusión y amplían significativamente la capacidad de cobertura de las acciones de apoyo. Por otra parte, en lo que refiere a la coordinación, es importante considerar que el nuevo paradigma productivo que se ha venido perfilando en las últimas décadas ha sido el producto no tanto de una nueva tecnología, sino de la convergencia de varias tecnologías, como la robótica, los macrodatos, el Internet de las cosas, la impresión 3D y otras. Es esta convergencia aplicada a la producción lo que está generando, entre otras cosas, nuevos productos y modelos de producción y de negocio, así como fábricas y productos inteligentes<sup>22</sup>. Esta misma convergencia debe reflejarse en el diseño y gestión de políticas que, por una parte, estimulen la coordinación entre los actores productivos (sectores público, privado, académico y de la sociedad civil) mediante la conformación de redes, plataformas digitales, iniciativas clúster y demás, y, por la otra, impulsen la implementación de mecanismos de gobernanza que superen la tradicional organización del sector público basada en ministerios sectoriales y promuevan una nueva organización centrada en misiones y metas de transformación productiva<sup>23</sup>.

En síntesis, la gobernanza de los actores que participan en las políticas de desarrollo productivo debe apuntar a metas clave para el éxito transformador de estas políticas que se refieren a la mejora de la coordinación operativa, la reducción de los riesgos de captura y el fomento de la transdisciplinariedad.

En la sección IV.C.2 se presentan elementos de un marco conceptual para el análisis de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo, con conexión a distintas líneas analíticas que hacen referencia a los conceptos de gobernanza multinivel, gobernanza basada en el lugar y gobernanza experimentalista mencionados en el capítulo II.

Por la relevancia que adquieren las relaciones entre los actores que operan desde los distintos niveles del Estado en el diseño y la gestión de las políticas de desarrollo productivo, se pondrá especial énfasis en la gobernanza multinivel. Ligado a este concepto, se introducirá una reflexión sobre sus implicaciones en los modelos de gestión (coordinación y articulación) de las políticas. Más adelante, en la sección IV.D, se sintetizarán algunos datos empíricos extraídos de un estudio de cinco casos específicos: Argentina, Chile, Costa Rica, México y Uruguay.

<sup>22</sup> Véase información sobre las tendencias de las nuevas tecnologías en los informes anuales de McKinsey (por ejemplo, McKinsey, 2023) y sobre las implicancias para el rediseño de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en Casalet (2017).

<sup>23</sup> La generación de esfuerzos colectivos está al centro de las políticas de ciencia, tecnología e innovación impulsadas, por ejemplo, en los Estados Unidos o Europa. Véanse, entre otros, Uyarra, Sörvik y Midtkandal (2014), y Casalet (2018).

## 2. Gobernanza multinivel, gobernanza basada en el lugar y gobernanza experimentalista

El de gobernanza multinivel es un concepto acuñado originalmente por Gary Marks (1993), quien en su análisis de la Comunidad Europea observa el germen de una nueva forma de articulación entre las unidades locales y centrales, que supone un sistema de negociación continua entre gobiernos en varios niveles territoriales (supranacional, nacional, regional y local). Dicha gobernanza multinivel es producto de nuevas instituciones y de cambios en los encargados de tomar las decisiones, producto del traslado al nivel local o supranacional de algunas funciones que pertenecían al Estado central.

Como se plantea en una publicación reciente de la CEPAL (Sotomayor y otros 2023) sobre el enfoque de la gobernanza multinivel, este tipo de gobernanza tiene claras ventajas en términos de eficiencia del Estado y de cercanía con los intereses de la ciudadanía: “Este enfoque parte de la premisa de que la dispersión de la autoridad en múltiples sistemas o jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior con respecto al monopolio del Estado central. [...] Entre muchos otros beneficios, al operar con jurisdicciones descentralizadas se reflejan de mejor manera las preferencias de los ciudadanos, se fomenta la credibilidad de los compromisos políticos y se incentiva la competencia jurisdiccional, y con ello, la innovación y la experimentación” (Marks y Hooghe, 2004, citado en Sotomayor y otros, 2023).

El enfoque contempla la posibilidad de dos tipos de modalidades descentralizadas de actuación de los Estados: i) formales, que tienen competencias jurisdiccionales, como las entidades federales, los departamentos y los municipios, y ii) provisorias, que se construyen para fines concretos y no responden necesariamente a las estructuras formales de distribución jurisdiccional del poder (Sotomayor y otros, 2023).

La idea de gobernanza multinivel ha ido cobrando cada vez más relevancia en los últimos años debido al (re)descubrimiento<sup>24</sup> de los territorios como protagonistas del desarrollo y de las políticas públicas. Como mencionan McCann y Rodríguez-Pose (2011), el papel del espacio, antes descuidado, se ha convertido en el centro de atención de muchos debates a medida que ha aumentado la comprensión del papel que desempeñan las localidades y regiones en el fomento del crecimiento económico y la prosperidad.

Son precisamente estos mismos autores los que plantean, en línea con el concepto de “políticas formuladas específicamente para el lugar donde se van a aplicar” (*place-based policies*) mencionado en el capítulo II, la necesidad de avanzar hacia un concepto de gobernanza “basada en el lugar” porque suponen que el contexto económico, social, cultural e institucional de una localidad es realmente relevante para todos los aspectos del comportamiento económico y social. Por el contrario, las políticas neutrales respecto del lugar, aunque no lo busquen, terminan por beneficiar a las regiones más prósperas de los países, porque son las que mejor pueden capitalizar la intervención del Estado. Como tales, aunque explícitamente sean neutrales, en sus resultados no lo son.

Para garantizar el protagonismo de los territorios, el enfoque basado en el lugar reconoce la necesidad de participación entre diferentes niveles de gobierno o, lo que es lo mismo, la gobernanza multinivel, como un facilitador clave de las intervenciones públicas. Esta gobernanza multinivel se basa en el establecimiento de acuerdos abiertos que con posterioridad pueden adaptarse específicamente a los lugares<sup>25</sup>. La característica esencial de la gobernanza basada en el lugar es la importancia de extraer y construir

<sup>24</sup> Por la importancia que varias líneas de estudio han atribuido, desde los años setenta y ochenta, a la conexión entre entorno, sociedad civil, cultura, historia y desarrollo económico, sería más correcto hablar de redescubrimiento del territorio.

<sup>25</sup> Este elemento también es una característica de la gobernanza experimentalista que se describe más adelante en esta sección.

sobre la base de los conocimientos y las capacidades locales, pero integrándolos a los otros niveles de gobierno, de manera que todas las partes interesadas puedan cooperar por el bien común.

Dos características son esenciales para que el enfoque basado en el lugar funcione: la condicionalidad y los resultados (McCann y Rodríguez-Pose, 2011). La condicionalidad en este contexto supone el establecimiento de acuerdos vinculantes entre los diferentes niveles de gobierno y, por tanto, que cada uno de los responsables de la política cumpla con sus funciones. Los resultados suponen que se debe pasar de una cultura de auditoría y control, a una de seguimiento y evaluación. Además, el enfoque basado en el lugar centra su gestión en la administración de los bienes públicos y privados en el territorio (como la tierra, las fuentes de agua, las carreteras y la conectividad, entre otros). Por último, es clave la construcción de acuerdos sobre los resultados a los que aspira la política y la implementación de modalidades de seguimiento sobre cómo se va avanzando en el cumplimiento de estos resultados.

Este último tema se enfatiza en la denominada “gobernanza experimentalista”, como se describió en el capítulo II. Este término ha sido propuesto originalmente por Sabel y Zeitlin (2012) para dar cuenta de un cambio de paradigma en la forma de tomar las decisiones respecto de la gestión pública. Dicho enfoque brinda una respuesta novedosa mediante el establecimiento de marcos de acción siempre provisionales, sujetos a revisión continua y a la discusión entre distintos actores.

Una de las claves de la gobernanza experimentalista es su recursividad, en el sentido de que los objetivos que se propone, la estructura para llevarlos a cabo y las intervenciones y acciones están sujetos a un proceso continuo de aprendizaje y reajuste, así como a la comparación con enfoques alternativos que resulten más adecuados para lograr sus objetivos.

Para que una organización cumpla con los criterios definidos teóricamente como de gobernanza experimentalista debe tener las siguientes cuatro características<sup>26</sup>:

- i) Los objetivos se definen de manera conjunta y provisoria mediante una combinación de unidades locales (provincias, departamentos) y unidades centrales (estados, organización transnacional), y en consulta con la sociedad civil.
- ii) Las unidades locales tienen autonomía para perseguir sus objetivos de la manera que les resulte adecuada.
- iii) Como condición de esa autonomía, las unidades locales deben informar periódicamente de su desempeño y participar en instancias de coordinación con sus pares, de forma que exista un aprendizaje y una comparación permanente con otras alternativas de solución y de alcanzar los objetivos planteados. Cuando los indicadores no muestren avances, se espera que las unidades locales demuestren que están tomando medidas correctivas.
- iv) Los objetivos, indicadores y procedimientos para la toma de decisiones se revisan periódicamente y en ello interviene un círculo cada vez más amplio de actores que responden a problemas que van surgiendo en el proceso mismo de revisión.

La gobernanza experimentalista conlleva poliarquía, en el sentido de que no existe un solo encargado de tomar las decisiones, sino que hay múltiples unidades locales que, con autonomía, deben coordinarse para lograr responder a los problemas. Ningún actor tiene la capacidad de imponer su propia solución sin tener en cuenta las opiniones de los demás.

<sup>26</sup> Estas características son los componentes básicos de la gobernanza experimentalista como definición teórica, que surgen de la revisión de la literatura. A continuación, en el texto se aplica este concepto a la realidad de los países de la región y se muestra, sobre esta base, sus características, similitudes y diferencias.

También conlleva deliberación, porque se basa en procesos deliberativos de cuestionamiento sobre cómo se toman las decisiones tradicionalmente y se abre a la reconsideración para encontrar formas alternativas que permitan satisfacer intereses colectivos.

La gobernanza experimentalista se diferencia de la llamada “nueva gestión pública” (basada en un enfoque de arriba abajo), pero también de la gobernanza interactiva, que deja la toma de decisiones en manos de la comunidad o la ciudadanía. En lugar de ello, propone que los fines y las metas se definan en virtud de una lógica multinivel y una estructura fluida de gobernanza de red<sup>27</sup>.

La importancia que este último enfoque otorga a la capacidad de las instituciones de aprender de sus experiencias justificaría un análisis en profundidad de los sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo productivo. Si bien, dada la complejidad del tema, es imposible agotarlo en el marco de este capítulo, en el recuadro IV.1 se intenta establecer algunas de las principales coordenadas que orientan el análisis de este argumento, a partir de una investigación en curso.

#### Recuadro IV.1

##### Indicaciones para el desarrollo de estrategias de evaluación y monitoreo en políticas de desarrollo productivo

Como se mencionó en el capítulo II se establece como una de las debilidades de los esfuerzos que se están realizando en materia de desarrollo productivo en los países de la región, la poca evaluación que se realiza de esos esfuerzos. Este tema resulta fundamental, dado que, por una parte, no existen soluciones mágicas ni únicas en el contexto de las políticas de desarrollo productivo, por lo que se debe adoptar una aproximación de ensayo y error (Rodrik, 2004), con la que se pueda identificar qué sirve, de manera que se pueda escalar, y que no, de manera que se pueda ajustar o simplemente descartar. Por otra parte, en línea con el enfoque de gobernanza experimentalista, en el que se iteran la identificación y solución de los cuellos de botella, esta aproximación exige mecanismos de evaluación y monitoreo para poder retroalimentar el proceso de iteración y ajuste. Por tanto, la nula (o escasa) evaluación y monitoreo de las políticas de desarrollo productivo dificulta la implementación efectiva de estos esfuerzos.

Cabe aclarar que las actividades de monitoreo y evaluación de las políticas públicas tienen objetivos diferentes. Mientras el monitoreo es el proceso continuo de recolección de información sobre la implementación de programas y políticas con el propósito de mejorar su gestión operativa, la evaluación se define como una valoración sistemática e imparcial, dirigida al diseño, la ejecución o los resultados de una política o programa (OCDE, 2002). A la luz de lo mencionado, la investigación en curso, que analiza los sistemas de monitoreo y evaluación en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia y México, permite dar cuenta de los siguientes elementos:

- **Definición de los componentes de la política y dificultades para evaluarla.** Para que la formulación de una política de desarrollo productivo sea correcta, es preciso que se establezcan con claridad los insumos que se invierten, los productos y procesos que se tienen en cuenta para su implementación, y los resultados que se espera alcanzar (CEPAL, 2018). Esta lógica se basa en relaciones causales no lineales y exige una constante revisión, como indica el enfoque de gobernanza experimentalista que se discute más adelante. La falta de claridad sobre estos elementos y sus relaciones es uno de los cuellos de botella que explican el escaso desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo de las políticas de desarrollo productivo. En la medida en que los países latinoamericanos mejoren estas definiciones, podrán avanzar hacia la gestión de políticas por resultados y la adopción de procedimientos de gestión que garanticen, sobre la base del enfoque de gobernanza experimentalista, una mejora progresiva de su eficacia y eficiencia<sup>a</sup>.
- **Lógica presupuestaria frente a utilidad formativa.** Es predominante el uso de los resultados de la evaluación con fines de transparencia, rendición de cuentas y en lógica de auditoría, que se limita a observar la ejecución de gastos. Por ejemplo, en los casos de Chile y México se utilizan las evaluaciones como insumo para la toma de decisiones presupuestarias a efectos del instrumento evaluado, pero no en la formulación y discusión del presupuesto del país. Sin embargo, la evaluación por definición es formativa, útil para aprender de los errores y modificar las acciones para lograr mejores resultados con la política. En el marco del desarrollo de una gobernanza experimentalista, es clave la generación de insumos que provienen de la evaluación y el monitoreo de las políticas como proceso de aprendizaje.

<sup>27</sup> Véanse más detalles en Salazar-Xirinachs (2020) y Salazar-Xirinachs y Cornick (2018).

- **Sesgos de neutralidad del territorio en las evaluaciones.** La participación de los gobiernos subnacionales en la formulación y el desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo de las políticas de desarrollo productivo es aún insuficiente. Uno de los grandes desafíos es integrar a estos actores en la gobernanza del sistema de forma de adaptar la generación de conocimientos a las experiencias y demandas de los territorios, creando sistemas subnacionales de evaluación. Es necesario generar autonomía, innovación y proactividad de los niveles regionales y locales de gobierno (Amaya y Aquilino, 2022). Colombia tiene experiencia con un sistema de evaluación que ha integrado los temas territoriales, y en futuras investigaciones podría resultar útil revisar su aprendizaje en cuanto a la incorporación de los gobiernos subnacionales en el proceso de evaluación<sup>b</sup>.
- **Evaluaciones sobre la política frente a evaluaciones de instrumentos.** En general, la poca evaluación que se hace se enfoca en instrumentos sectoriales, pero escasea una mirada estratégica que observe el conjunto de instrumentos con los que cuenta cada país. Esta falta de análisis de conjunto de las evaluaciones es un obstáculo para el diseño de políticas de desarrollo productivo. Sin embargo, han emergido experiencias de evaluación estratégicas que merecen destacarse. En Chile, la llamada "evaluación sectorial" está destinada a la evaluación integral de un ámbito de la política pública, desde una visión estratégica. Un ejemplo es la evaluación realizada a la política de promoción de exportaciones. En México, las denominadas "evaluaciones estratégicas", aplicadas a un conjunto de instrumentos con el objetivo de conocer su alineación a los planes sectoriales, han permitido realizar mejoras en sectores como los de salud, trabajo y previsión social.
- **Desafío de instaurar una cultura de evaluación.** Supone valorar las actividades de evaluación y monitoreo de la política como medios para la mejora de la intervención pública, como forma de lograr los resultados esperados y no como un proceso sancionatorio o burocrático. Las resistencias que existen para la instalación de estos sistemas probablemente se deben a que no hay mandatos claros sobre la evaluación de los programas, a la falta de estrategias explícitas que puedan aprovecharse en el diseño o rediseño de los programas, a la escasa articulación entre los cronogramas de implementación de los programas y la elaboración de resultados de evaluación, y a la desconfianza de las autoridades y los técnicos que se desempeñan en la función pública respecto de las evaluaciones cuando se perciben como sancionatorias.
- **Escasa articulación entre entidades sectoriales de políticas de desarrollo productivo y entidades coordinadoras de evaluación y monitoreo.** La construcción de sistemas de evaluación y monitoreo precisa de una gobernanza que articule las entidades sectoriales (educación, salud, trabajo, industria, turismo, ciencia y tecnología, ganadería y otras) con las entidades coordinadoras (por ejemplo, Secretaría de Economía en México, Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas en la Argentina y Ministerio de Hacienda en Chile). En el caso de las políticas de desarrollo productivo, esta articulación es más compleja porque los instrumentos están fragmentados en distintos ministerios o entidades. Esto hace que sean las propias entidades coordinadoras del sistema de evaluación y monitoreo las que evalúan, pero con escasa articulación con los organismos sectoriales, lo que probablemente se traduce en una falta de apropiación de los resultados por parte de quienes diseñan e implementan la política.

A la luz de todo lo expuesto, será clave que los países y sus territorios trabajen en escalar las capacidades de evaluación y monitoreo de las políticas de desarrollo productivo. En línea con esto, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) no solo se buscará profundizar el diagnóstico de los esfuerzos de evaluación y monitoreo de estas políticas en la región, sino que también se trabajará para orientar a los países y sus territorios sobre cómo pueden fortalecer estas capacidades y realizar esta tarea de una manera que resulte más eficaz en función de los costos.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial; D. Rodrik, "Industrial policy for the twenty-first century", *CEPR Discussion Paper*, N° 4767, Londres, Centro de Investigación en Economía y Política (CEPR), 2004; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Glosario de términos clave sobre evaluación y gestión basada en resultados*, Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC), París, 2002; CEPAL, "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago, 2028; y P. Amaya y N. Aquilino, "Evaluar desde América Latina y el Caribe", Red Latinoamericana de Seguimiento, Evaluación y Sistematización (ReLAC), 2022, inédito.

<sup>a</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024), *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para la acción climática*, Santiago, 2024.

<sup>b</sup> El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), ubicado en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), articula con direcciones sustantivas el abordaje de cada uno de los temas específicos a los que da seguimiento. Desde 2014 (Decreto núm. 1290/2014) existe Sinergia territorial, cuyo objetivo es realizar el seguimiento de los planes de desarrollo territorial.

En síntesis, los tres enfoques de gobernanza descritos (multinivel, basada en el lugar y experimentalista), si bien abordan el tema desde distintos puntos de vista, presentan claras coincidencias que permiten identificar tres elementos importantes<sup>28</sup> para el desarrollo de una gobernanza efectiva:

- La participación de los actores. Para que sea efectiva, es preciso contar con capacidades (recursos) y distribución de responsabilidades. Al mismo tiempo, para ser eficaz, tiene que definirse en espacios de diálogo e interacción recíproca.
- La recursividad. Dada la complejidad de los procesos de transformación que consideran las políticas de desarrollo productivo, se necesitan sistemas de trabajo flexibles, contruidos sobre la capacidad organizada de los actores que los integran de revisarlos permanentemente y ajustar su línea de acción en consecuencia.
- La visión territorial integrada. Se refiere a la capacidad de estimular la participación de actores que tengan raíces profundas en sus comunidades y de provocar un diálogo entre los conocimientos específicos de sus localidades de pertenencia y las visiones más generales de los actores nacionales. Esto garantiza el diseño de políticas y programas que consideren y valoren las especificidades de los territorios, sin caer en localismos ni autarquías.

Sobre la base de estos tres principios, en la sección IV.C.3 se presenta un esquema analítico que relaciona la gobernanza con el proceso de descentralización de las políticas de desarrollo productivo que avanza a velocidades muy distintas en los países de América Latina y el Caribe. Más adelante, se intentará aplicar este análisis para diferenciar los distintos modelos de gobernanza multinivel implementados en la región.

### 3. Implicancias de la gobernanza multinivel como modelo de gestión

En este acápite se busca profundizar la relación entre coordinación y descentralización. Los dos procesos no son necesariamente armónicos y su equilibrio incide en la gobernanza que se puede desarrollar entre distintos niveles del Estado. La descentralización es la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos desde la unidad central hacia las entidades locales o subnacionales. La coordinación, por su parte, refiere a la articulación de políticas, la coherencia entre ellas y su alineamiento, entre unidades centrales y locales o subnacionales.

El proceso de descentralización ha venido creciendo en la región, como lo exponen Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís (2009), quienes plantean que los gobiernos subnacionales han comenzado a desplegar una agenda de políticas propias, al mismo tiempo que en todos los niveles de gobierno nacional se van integrando diversos actores e instituciones de la sociedad civil. La multiplicación de estas agendas, un proceso que en sí es natural, trajo aparejadas consecuencias negativas (duplicación de esfuerzos, confusión en las metas estratégicas, dispersión y demás) y, con esto, una mayor necesidad de coordinación. Ambos autores dan cuenta de que los posibles avances en el proceso de descentralización y el hecho de que los gobiernos locales tengan mayor autonomía que en el pasado no significa que efectivamente se logre un modelo de coordinación multinivel con las características descritas en la sección IV.C.2 (participación de los actores, recursividad y visión territorial integrada). Partiendo de estos elementos, Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís (2009) identifican cuatro escenarios

<sup>28</sup> Cabe agregar otros dos elementos: la voluntad política y el presupuesto. La decisión política es el primer paso para establecer una gobernanza que busque la participación de los actores de las unidades tanto locales como centrales. Como consecuencia, es importante la asignación presupuestaria para concretar estos mecanismos de gobernanza y hacerlos efectivos y sostenibles.

distintos que reflejan cuatro modalidades de gestión de las políticas, sobre la base de cuatro combinaciones de la dupla descentralización de las decisiones y coordinación de los actores (véase el cuadro IV.6).

	Bajo nivel de descentralización	Alto nivel de descentralización
Bajo nivel de coordinación	Coordinación jerárquica	Dispersión
Alto nivel de coordinación	Coordinación entre donante y receptor	Gobierno multinivel

**Cuadro IV.6**  
Tipología de gestión de los órganos de coordinación según nivel de coordinación y de descentralización

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de E. Cabrero Mendoza y D. Zabaleta Solís, “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 43, febrero de 2009.

El modelo de coordinación jerárquica o de arriba abajo (bajo nivel de coordinación y bajo nivel de descentralización) enfatiza el control del poder nacional o central que determina las decisiones que se dirigen hacia el territorio donde deben aplicarse las medidas (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009). El gobierno subnacional se limita a administrar los programas y monitorea que estos se cumplan, que el dinero se ejecute apropiadamente y que se cumplan las reglas y estándares (Agranoff y McGuire, 2001). En este caso, la transferencia de poder y responsabilidades de la unidad central a los poderes subnacionales es baja o nula: el gobierno central o nacional centraliza el poder de decisión y debe coordinar con los territorios la implementación de las medidas. Pueden ser ejemplos de este tipo de modelo los programas que se diseñan y financian desde el gobierno central, y que destinan mínimos recursos o esfuerzos a la coordinación con agentes territoriales. De hecho, estos últimos no participan ni en el diseño ni en la planificación de las medidas a implementar, sino que se limitan a colaborar en su aplicación en el territorio.

El modelo de coordinación entre donante y receptor (alto nivel de coordinación y bajo nivel de descentralización) se caracteriza por una interdependencia entre quienes proveen recursos (gobierno central o nacional) y los gobiernos subnacionales. En este modelo, las decisiones terminan por ser producto de la negociación entre estos actores, y los gobiernos subnacionales tienen márgenes que, sin bien no son nulos, tampoco son muy claros para introducir su propia visión. El resultado son equilibrios inestables que dependen mucho de las características de los actores en juego (capacidades, experiencias, recursos y demás)<sup>29</sup>. Este modelo se diferencia del anterior porque, si bien las decisiones las toman las unidades centrales, las instancias de coordinación generadas con el nivel local o subnacional permiten que los territorios puedan incidir, por ejemplo, en la adaptación de las medidas en función de sus necesidades o expresando sus demandas en la etapa de diseño de la política, entre otras opciones.

El modelo de dispersión (alto nivel de descentralización y bajo nivel de coordinación) se caracteriza por la falta de sinergia, una significativa cantidad de programas e iniciativas contradictorias, y una marcada desarticulación de los esfuerzos. En este modelo, la descentralización es alta, pero después no se despliegan mecanismos concretos de coordinación. La descentralización se interpreta por parte de la gestión del gobierno central más como “deshacerse de la responsabilidad”, que como hacerse cargo de la responsabilidad de descentralizar que supondría la construcción de los mecanismos de coordinación. La consecuencia, como notan algunos autores, puede ser un regreso al centralismo (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009). Este modelo supone una transferencia importante de poder y responsabilidad de los entes centrales a los entes

<sup>29</sup> Agranoff y McGuire (2001) introducen un aspecto en este modelo de donante y receptor al problematizar el margen de libertad que tienen los gobiernos locales en las decisiones. Por eso plantean que, al igual que en el modelo de arriba abajo (coordinación jerárquica), todas las acciones que impulsan los gobiernos subnacionales al final deben ser coherentes con los objetivos del Gobierno nacional.

locales o subnacionales. Sin embargo, esto se acompaña con una falta de alineación, de coherencia y de articulación de políticas entre unidades centrales y locales, e incluso puede suponer que existan políticas locales que no respondan a la política desarrollada desde el nivel nacional o que sean contradictorias a ella, o viceversa.

Por último, se propone el concepto de gobierno multinivel (alto nivel de descentralización y alto nivel de coordinación) para indicar una gobernanza multinivel que logra altos grados de descentralización, pero, al mismo tiempo, cuenta con suficientes mecanismos de coordinación que permiten la colaboración y la comunicación (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009). En el gobierno multinivel, todos los participantes ven los beneficios de la coordinación, aunado a que, al desaparecer informalmente las divisiones entre niveles de gobierno, el paquete de servicios al ciudadano es coherente e integrado en un todo, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes (Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís, 2009). En este modelo existe un alto nivel de transferencia de poder desde la unidad central hacia las entidades locales o subnacionales, como sucede en el modelo de dispersión, pero, a diferencia de lo que ocurre en este último, acá sí existen suficientes y poderosos mecanismos de coordinación, de forma que las unidades centrales están alineadas con las entidades locales o subnacionales, y viceversa. Estos aceitados mecanismos de coordinación tienen repercusiones positivas en los ciudadanos porque se evita la duplicidad de esfuerzos y se combinan de forma más adecuada los recursos financieros y humanos del Estado.

Estos mismos autores mencionan, entre otras experiencias, los sistemas de coordinación de la Unión Europea como un ejemplo del gobierno multinivel<sup>30</sup>. En este caso, la modalidad de coordinación se basa en incentivos que estimulan la alineación multinivel y la coordinación de las acciones de los actores territoriales, más que la emisión de órdenes y sanciones de las unidades centrales. En los fondos de ciencia, tecnología e innovación que administra la Unión Europea, por ejemplo, las entidades regionales solo pueden postular si los proyectos que presentan están alineados con las estrategias de especialización inteligente que ha definido la región de pertenencia. La lógica de este incentivo es garantizar, por una parte, que los fondos supranacionales apoyen exclusivamente iniciativas alineadas con las prioridades regionales y, por la otra, que los esfuerzos de los actores locales en el territorio converjan hacia las prioridades compartidas definidas en las estrategias de especialización inteligente.

## D. Mapa de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

Como se indicó, en las próximas páginas se presentan los resultados de dos investigaciones, una centrada en la identificación y caracterización de las instancias de coordinación en las que participan los ministerios relacionados a las políticas de desarrollo productivo, y otra enfocada en una revisión más en profundidad de la experiencia de algunos países de América Latina y el Caribe.

<sup>30</sup> Véanse Uyarra, Sörvik y Midtkandal (2014) y Llinás (2021).

## 1. Instancias de coordinación en América Latina y el Caribe

La información oficial acerca de lo que ocurre en materia de mecanismos de gobernanza para el desarrollo productivo en América Latina y el Caribe es escasa y fragmentaria.

A diferencia de lo que ocurre con las entidades encargadas de las políticas de desarrollo productivo, cuyo mapa se presentó en la sección IV.B, en el caso de las instancias de coordinación resulta más difícil rastrear con precisión todos los órganos que desempeñan esta función porque, por una parte, hay una proliferación de instancias no formales y, por la otra, las instancias constituidas formalmente no siempre se encuentran funcionando. Para elaborar un mapa detallado, por lo tanto, es preciso contar con un acercamiento metodológico distinto, que inevitablemente contempla una revisión minuciosa de las instancias individualizadas, para considerar, además de su base jurídica, sus competencias, capacidades y experiencia.

En este documento, se da un paso en esta dirección y se elabora un primer registro de las instancias más significativas, al tiempo que se propone una primera tipología analítica, a partir de la revisión de los fundamentos jurídicos de los órganos para la coordinación de las políticas de desarrollo productivo. La reflexión culmina en la sección IV.D.2, que amplía la información, sintetizando los resultados de investigaciones de mayor profundidad realizadas en cinco países y ordenándolos mediante las categorías conceptuales presentadas en la sección IV.C.

La información recopilada permite caracterizar 74 instancias de coordinación que reúnen a un número considerable de instituciones nacionales y subnacionales<sup>31</sup>, en los 15 países de América Latina y el Caribe para los que se encontró información oficial. Esta caracterización se centra en tres aspectos de su funcionamiento:

- El alcance: si coordinan actores exclusivamente nacionales o promueven la coordinación multinivel.
- La función principal: si esta es consultiva, propositiva o si participan en la toma de decisiones respecto de las políticas de desarrollo productivo de su competencia.
- La composición: si están conformadas exclusivamente por actores del sector público o si el acto normativo que las instituye contempla la presencia de otros actores<sup>32</sup>.

Con respecto al primer punto, en el conjunto de los 15 países analizados hay una clara preponderancia de instancias de coordinación compuestas por actores nacionales (véase el gráfico IV.4). Estas representan el 72% de las instancias identificadas. Si bien la investigación no puede definirse como exhaustiva, es llamativo que en menos de la mitad de los países analizados se haya podido verificar la existencia de entidades que promueven la colaboración multinivel.

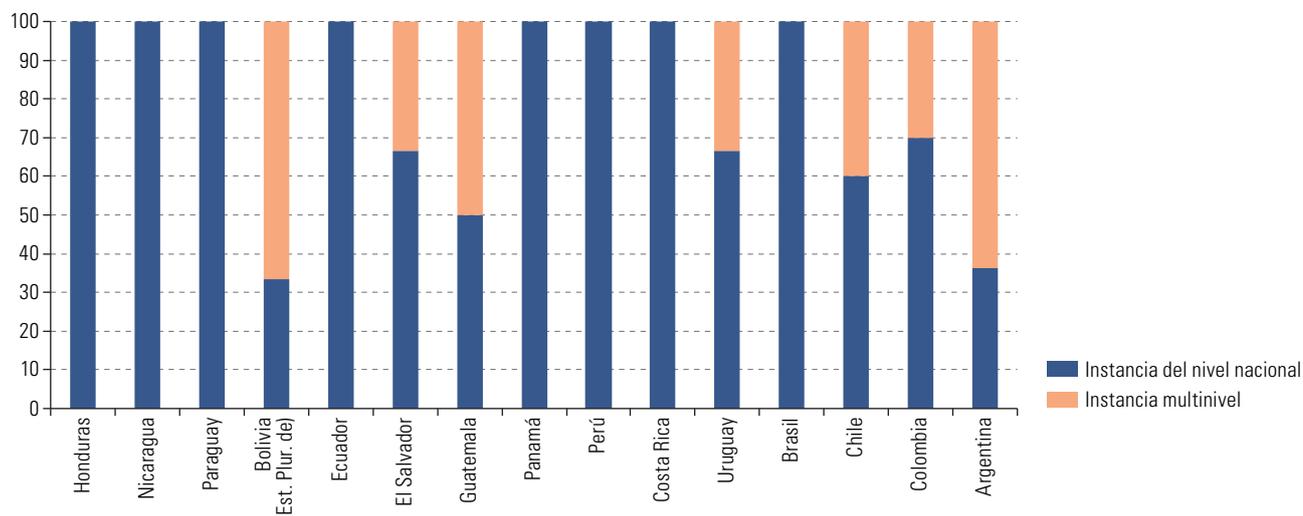
En cuanto a las funciones, en el 95% de los casos, las instancias identificadas desempeñan una función consultiva. De estas, el 51% desempeña esa función de forma exclusiva. Las entidades que desempeñan una función propositiva son el 35%. La gran mayoría de estas combinan esta función con una función consultiva. Solo una instancia ejerce la competencia propositiva de forma exclusiva, y otra combina la función consultiva con funciones deliberativas (véase el gráfico IV.5).

<sup>31</sup> El número exacto de los integrantes no se ha podido calcular porque la investigación se centró en el análisis de los documentos jurídicos que crean estas instancias. En varios casos, dichos documentos no determinan con exactitud la composición, sino que dejan flexibilidad para que esta se ajuste a las circunstancias.

<sup>32</sup> Generalmente, representantes del sector privado, pero en ocasiones también del sector académico o de la sociedad civil.

Gráfico IV.4

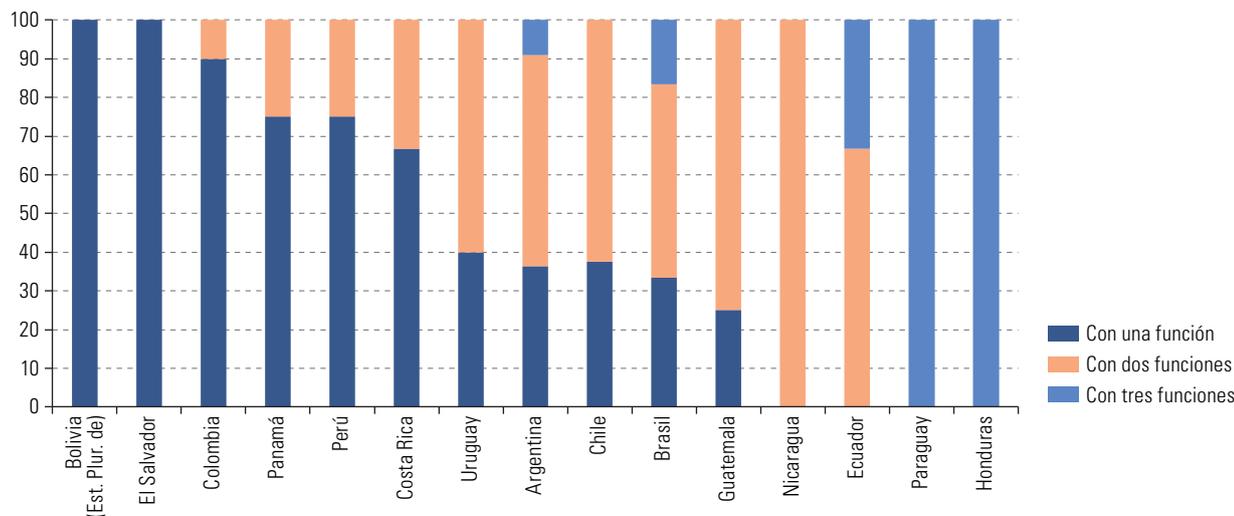
América Latina (15 países): instancias de coordinación nacionales o multinivel de las políticas de desarrollo productivo  
(En porcentajes)



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

Gráfico IV.5

América Latina (15 países): instancias de coordinación de las políticas de desarrollo productivo, según número de funciones desempeñadas  
(En porcentajes)



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

Por último, las entidades que desempeñan una función de decisión son diez, seis de las cuales tienen también funciones consultivas y propositivas al mismo tiempo. Es especialmente interesante observar que tan solo 5 de las 21 entidades multinivel identificadas desempeñan funciones deliberativas, lo que indica que, hasta el momento, los procesos de descentralización solo han alcanzado metas parciales.

En lo que concierne a la composición, las actas legislativas que originan las instancias consideradas<sup>33</sup> indican que el 57% de las instancias de coordinación tienen composición mixta, es decir, que están representados actores públicos y no públicos, mientras que

<sup>33</sup> Esto significa que la información seguramente sea veraz desde el punto de vista jurídico. En otra etapa de la investigación deberá verificarse el efectivo cumplimiento de la norma.

el 36% están conformadas exclusivamente por actores públicos<sup>34</sup>. La composición mixta es más frecuente entre las instancias nacionales que, en casi el 60% de los casos, integran a otros miembros, ya sea empresarios, representantes del sector académico o de la sociedad civil. Más allá de lo que se pueda documentar con análisis más profundos, este dato parecería comprobar una apertura al diálogo y a la colaboración multiactor sobre la definición o gestión de las políticas de desarrollo productivo.

En extrema síntesis, el panorama descrito permite verificar una gran proliferación<sup>35</sup> de instancias de coordinación<sup>36</sup> en las que predominan las entidades ministeriales. La composición mixta, que sugiere apertura al diálogo entre el sector público y el resto de la sociedad, es mayoritaria. No obstante, si se consideran las funciones predominantes, se observa una clara orientación hacia tareas consultivas y, en menor medida, propositivas. Mucho menos frecuente es encontrar instancias de coordinación con funciones deliberativas.

En lo que respecta a la articulación multinivel, dos datos dan cuenta de que los procesos de descentralización son aún muy incipientes: por una parte, la frecuencia de instancias de coordinación que consideran a actores de los territorios es baja (y en la mayoría de los países estudiados no se encontró registro de instancias formales de coordinación con estas características), y, por la otra, menos de un cuarto de las instancias de coordinación multinivel tienen funciones deliberativas.

## 2. Estudios de caso: referencia a la experiencia de la Argentina, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay

En cinco países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica, México y Uruguay) se realizaron investigaciones más en profundidad con el propósito de ampliar la percepción inicial y captar elementos adicionales que permitieran evaluar la variedad de soluciones adoptadas para promover la coordinación de los actores de las políticas de desarrollo productivo y registrar algunas de las problemáticas que estas enfrentan<sup>37</sup>.

La interpretación de la información disponible para estos países hace referencia a la distinción analítica planteada en la sección IV.C.3, que se basa en la combinación de las variables de coordinación y descentralización. Este modelo de análisis indica que solo las modalidades de gestión que registran un alto nivel de descentralización y un alto nivel de coordinación pueden denominarse “gobierno multinivel”. En las otras modalidades se concretan formas de gobernanza en las que los actores locales son los que alcanzan mayor protagonismo (dispersión), se determinan equilibrios inestables basados en la negociación (coordinación entre donante y receptor) o se registra un predominio jerárquico del Estado central (coordinación jerárquica).

<sup>34</sup> El restante 7% son entidades en las que la decisión relativa a la composición se otorga a los representantes de las instituciones públicas que las integran. En estos casos, por lo tanto, no es posible establecer de antemano el tipo de composición.

<sup>35</sup> Debe además considerarse que esta mirada ha captado solo una parte del universo de las instancias formales de coordinación en las que intervienen entidades del nivel central. Si se considera que hay más instancias que cumplen con estas características que no ha sido posible registrar, que además están las instancias formales de coordinación conformadas exclusivamente por los actores subnacionales y que existen numerosísimas instancias de coordinación no estrictamente formales, queda claro que el universo de las instancias de coordinación conforma un grupo muy amplio, heterogéneo, difuso, enmarañado y de difícil interpretación.

<sup>36</sup> Su capacidad efectiva para desempeñar su función deberá investigarse considerando los resultados efectivamente alcanzados, los recursos movilizados y las modalidades de operación, entre otros elementos.

<sup>37</sup> Las investigaciones principales fueron realizadas por los siguientes consultores de la CEPAL: Lorenzo Cassini (Argentina), Iván Silva (Chile y Costa Rica), Federico Stezano (México) y Micaela Camacho (Uruguay).

Si bien en cada país conviven distintos modelos de gobernanza, ya que cada instancia de coordinación responde a una lógica propia y es producto de una historia particular, parecerían predominar los modelos de coordinación entre donante y receptor, como se indica en el cuadro IV.7.

**Cuadro IV.7**  
América Latina  
(5 países): tendencias predominantes en las modalidades de coordinación de las políticas de desarrollo productivo

Países	Coordinación/descentralización	Modelos de gestión
Argentina	Alto nivel de descentralización y presencia de mecanismos de coordinación	Conviven mecanismos de coordinación entre donante y receptor con gobernanza multinivel
Chile	Incipiente proceso de descentralización y existencia de variados mecanismos de coordinación	Conviven mecanismos de coordinación entre donante y receptor con gobernanza multinivel
Costa Rica	Bajo nivel de descentralización y bajo nivel de coordinación	Coordinación jerárquica
México	Bajo nivel de coordinación y alto nivel de descentralización	Dispersión
Uruguay	Bajo nivel de descentralización y alto nivel de coordinación	Coordinación entre donante y receptor

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de investigaciones propias.

**Nota:** Este cuadro se elaboró sobre la base de la información recabada en estudios de caso que se realizaron para la redacción de este documento. Los modelos de gestión que se consideran son teóricos y se formularon para el análisis de las políticas públicas en general, considerando los conceptos expuestos en la sección C.3 de este capítulo. En esta sección se procuró su adaptación a las políticas de desarrollo productivo y su aplicación empírica a los casos estudiados.

Este resultado se explica, en parte, por la estructura de los Estados. De los cinco países analizados, dos (Argentina y México) son federales, mientras que los otros tres (Chile, Costa Rica y Uruguay) son unitarios. Entre los unitarios, Chile y el Uruguay cuentan con entidades administrativas intermedias (regiones en Chile y departamentos en el Uruguay) que poseen autoridades propias de elección popular. En Costa Rica, por el contrario, no existen entidades equivalentes. Evidentemente, el margen para construir una gobernanza multinivel es más acotado cuando se da esta última situación (véase el recuadro IV.2).

**Recuadro IV.2**  
América Latina y el Caribe (18 países)<sup>a</sup>: referencias a las estructuras de los países

De una revisión de los datos disponibles relativos a la estructura de 18 países de la región puede destacarse lo siguiente:

- Solo la Argentina, el Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de), de los 18 países considerados, son de tipo federal. Los demás son unitarios y cuentan con diversos grados de descentralización en la toma de decisiones, recursos y responsabilidades.
- La gran mayoría de los países seleccionados (14) cuenta con tres niveles de gobierno (incluido el nivel nacional). Los otros cuatro países (Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana) incluyen un cuarto nivel de gobierno que se encuentra jerárquicamente por debajo del nivel municipal.

En cuanto a la forma en que los gobiernos de segundo nivel (departamental, provincial, regional o entidad federativa) acceden al poder, se observa que, en cinco países que corresponden a Centroamérica y el Caribe (El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana), los gobernadores son designados por el Poder Ejecutivo. En ese caso, el tercer nivel de gobierno (municipal) es el que se elige por voto popular.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Un segundo elemento determinante es la ausencia de políticas explícitas de descentralización, o la debilidad de dichas políticas cuando existen: el caso de Chile muestra (como se verá más adelante) cómo con una estrategia sostenida y coherente, inclusive en un Estado unitario, se pueden poner en marcha instancias de coordinación multinivel.

Un tercer factor que incide sobre el logro de una mejor coordinación entre las entidades encargadas de las políticas de desarrollo productivo es el grado de heterogeneidad de los actores subnacionales. En particular, los gobiernos locales o intermedios, especialmente de territorios menos dinámicos, presentan niveles de capacidades y competencias muy diferentes, lo que con frecuencia dificulta que puedan tener una participación más activa en las instancias de coordinación.

A continuación, se sintetizan algunas consideraciones específicas sobre los cinco países analizados.

### a) Argentina

El caso de la Argentina presenta ventajas para la descentralización por la propia estructura organizativa federal del país. Se han identificado varios mecanismos de coordinación de políticas de desarrollo productivo que difieren por su nivel de centralización y de coordinación. El principal mecanismo es el constituido por los Consejos Federales, que congregan a representantes de gobiernos provinciales y nacionales para el abordaje de un área específica. En 2023, existían 63 Consejos Federales, de los cuales 13 estaban dedicados a políticas de desarrollo productivo. Las mesas y redes también son espacios de acuerdo de representantes del ámbito provincial y nacional, pero son producto de acciones puntuales que no se mantienen a lo largo del tiempo. Los fondos nacionales de gestión multinivel tienen como objetivo el desarrollo de una actividad económica o un territorio específico, y en su gestión intervienen los gobiernos provinciales en la etapa de implementación. En cuanto a los planes estratégicos, que son instrumentos orientadores en un área productiva, algunos se han elaborado en consulta con los gobiernos provinciales correspondientes e incluyen alguna forma de intervención específica o focalizada según el territorio. Los convenios son acuerdos formales entre el nivel federal y el provincial en los que se definen acciones conjuntas. En ocasiones, incluyen transferencias del gobierno federal a los gobiernos provinciales. Por último, se ha observado que, con frecuencia, las relaciones multinivel se generan a través de diálogos directos, es decir, mediante el establecimiento de canales informales de comunicación que van mutando en su intensidad y compromiso ante los cambios de autoridades, tanto provinciales como nacionales. A pesar de la existencia de múltiples mecanismos formales de coordinación y de procesos de descentralización avanzados, debido sobre todo a la estructura federal, es importante aclarar que en el caso argentino subsisten grandes desigualdades en los recursos gubernamentales con que cuenta cada provincia. Dichas desigualdades hacen que algunas provincias se vean limitadas en el aprovechamiento de las bondades que pueden tener la coordinación y la descentralización de las responsabilidades en materia de políticas de desarrollo productivo. Si bien las provincias tienen el poder sobre sus recursos naturales, se pueden enfrentar a limitaciones por su propia capacidad gubernamental para gestionarlos a través de políticas de desarrollo productivo. Además, el funcionamiento de los Consejos Federales varía, ya que mientras algunos son instancias efectivas de toma de decisiones entre diferentes niveles de gobierno, otros tienen una existencia más formal y dependen más de las decisiones del nivel estatal.

### b) Chile

En Chile existen instituciones que han llevado a cabo interesantes experiencias de articulación territorial de las políticas de desarrollo productivo. Estas se enmarcan en un proceso de fortalecimiento de la regionalización, que se ha acelerado desde la reforma constitucional de 2018 que abarcó la elección popular de los Gobernadores Regionales (que reemplazaron a los antiguos intendentes de designación presidencial) y la definición de un procedimiento formal de traspaso de competencias (incluso las relacionadas a

políticas de desarrollo productivo) desde los órganos nacionales hacia los gobiernos regionales. Si bien algunas de estas instancias de articulación, como las Comisiones Nacionales por Rubro<sup>38</sup>, son relativamente antiguas, el proceso de descentralización en ejecución ha impulsado la generación de nuevos mecanismos de coordinación en los que intervienen actores de los distintos niveles del Estado. Entre ellos, destacan los Comités Regionales de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, los Consejos Regionales de Capacitación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y los Comités de Desarrollo Productivo Regional (CDPR) impulsados por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)<sup>39</sup>. Estos últimos se constituyeron en 2015 en tres regiones, con el propósito de experimentar con modelos nuevos de gestión descentralizada de los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo de la propia CORFO y del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). A partir de una revisión de los logros, potencialidades y límites de esta experiencia<sup>40</sup>, el actual Gobierno decidió replicarlos en el resto del país<sup>41</sup>. Si bien el proceso de descentralización llevado adelante mediante los CDPR aún es parcial, este experimento apunta explícitamente a reforzar las competencias de los gobiernos regionales en un marco de coordinación multinivel, innovando la tradición de coordinación por rubro, que ya se encuentra consolidada. Desde este punto de vista, esta representa una experiencia concreta de construcción de gobierno multinivel.

### c) Costa Rica

En el caso de Costa Rica, el enfoque que ha orientado la política de desarrollo productivo en la última década ha sido el fortalecimiento de las capacidades productivas nacionales a través del fomento de la IED, que hasta tiempos recientes no contemplaba una atención particular de las especificidades de los distintos territorios nacionales. Como se mencionó anteriormente en esta sección, este país no cuenta con entidades territoriales intermedias dotadas de capacidades y competencias suficientes para diseñar e implementar políticas de desarrollo productivo, ni tampoco para colaborar en la política nacional. Si bien este modelo ha conseguido un crecimiento económico considerable, tras una combinación de acuerdos de libre comercio con trabajo sectorial de atracción de inversiones y desarrollo de recursos humanos específicos y de encadenamientos, en Costa Rica siguen existiendo profundas desigualdades entre regiones y entre territorios rurales y urbanos. En 2001 se aprobó la reforma del artículo 170 de la Constitución en el que se estableció que los gobiernos municipales (la segunda partición del ordenamiento del Estado) contarán con una transferencia del Gobierno nacional del 10% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. La norma, sin embargo, no tuvo los efectos esperados porque, por una parte, se cumplió parcialmente, y, por la otra, se aplicó un modelo institucional basado en un enfoque de coordinación jerárquica, en el que las acciones municipales continúan formulándose e implementándose con una fuerte injerencia del Gobierno nacional. Sin embargo, recientemente se volvió

<sup>38</sup> Las Comisiones Nacionales por Rubro son una importante instancia de coordinación mencionada en Sotomayor y otros (2023).

<sup>39</sup> La composición de los CDPR puede variar de una región a otra, pero, en general, el órgano directivo, presidido por el Gobernador Regional, está compuesto por representantes de dos instituciones nacionales de desarrollo productivo (la CORFO y el SERCOTEC) y representantes regionales del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, del mundo académico y del sector privado. Su principal función es gestionar los recursos que la CORFO, el SERCOTEC y el propio gobierno regional invierten para el desarrollo productivo de la región.

<sup>40</sup> Véase Slachevsky y otros (2023).

<sup>41</sup> Los CDPR activos al momento del cierre de este documento son 13, pero las autoridades nacionales y los gobiernos regionales han definido los pasos a seguir para la implementación de los tres CDPR que aún faltan. La CEPAL ha acompañado este proceso realizando una evaluación de las experiencias previas y participando en el debate sobre el modelo de gestión de la nueva generación de CDPR.

sobre el tema y en 2022 se aprobó una nueva legislación<sup>42</sup> con incentivos para llevar los flujos de IED a los territorios fuera de la Gran Área Metropolitana. Su efectividad, no obstante, aún no se ha podido evaluar, dado que los reglamentos operativos se aprobaron recién en febrero de 2023.

#### d) México

Hasta 2018, en México existieron políticas de desarrollo productivo articuladas entre el Gobierno nacional y las entidades federales, básicamente a través de cuatro programas federales: los Fondos Mixtos (FOMIX), el Programa de Estímulos a la Innovación (PEI), el Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (FORDECYT), y el Programa para el Desarrollo de la Industria del Software (PROSOFT)<sup>43</sup>.

En los cuatro programas mencionados, el modelo de gestión y la capacidad de articulación entre el nivel federal y el nivel nacional se basaba en las capacidades diferentes de cada Estado en términos de planificación y de vínculo con empresarios locales, el sector académico y otros actores del territorio. Esto se debe a que la forma de acceder a los fondos dependía de la capacidad de los Estados de diseñar políticas de desarrollo productivo asociadas a sus propios objetivos y alineadas con el gobierno federal. Los Estados que contaban con estas capacidades de diseño de políticas también eran los que tenían mayor capacidad de articulación con redes locales de sectores productivos y tecnológicos. Por último, los programas existentes hasta 2018 en México no resultaron adecuados para fortalecer a los Estados con menores capacidades, ni tampoco para establecer modelos de gestión basados en la gobernanza multinivel. En la actualidad, y ante la inexistencia de instancias de coordinación y articulación de diferentes niveles de gobierno en cuanto a las políticas de desarrollo productivo, se trabaja con un modelo más similar al de dispersión, es decir, con bajo nivel de coordinación y bajo nivel de centralización, en donde lo que realiza cada Estado subnacional depende de sí mismo, sin que instancias de coordinación intenten estimular sinergias con otros Estados o con el nivel federal.

#### e) Uruguay

En el caso del Uruguay, el espacio de articulación más importante en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo es la Red de Oficinas y Direcciones de Desarrollo Económico (RODDE), que promueve la coordinación del nivel departamental (intendencias) con el nivel nacional (Oficina de Planeamiento y Presupuesto). El estudio realizado muestra que, como espacio institucional, es adecuado para la labor que se propone, sobre todo porque ha jugado un papel importante en la generación de confianza para llevar adelante proyectos comunes. Estos avances, sin embargo, se han visto en parte empañados por la marcada heterogeneidad de las capacidades de los departamentos en materia de políticas de desarrollo productivo. Las direcciones de desarrollo económico de cada departamento difieren en el año de creación, las capacidades de los equipos técnicos, la capacidad para formular proyectos e incluso en la facultad para definir gastos. Mientras algunas direcciones de desarrollo económico logran realizar proyectos y alinearlos con las líneas estratégicas del departamento y del país, otras se limitan a resolver problemas coyunturales sin darles el seguimiento adecuado. Estas cuestiones tienen claros efectos en la posibilidad de los distintos gobiernos departamentales de atraer fondos nacionales e internacionales. Por último, el mecanismo que existe

<sup>42</sup> Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana (núm. 10234).

<sup>43</sup> Véase Stezano y Padilla (2013).

no logra revertir las heterogeneidades departamentales y, a través de eso, instalar una gobernanza multinivel. Debido a que la naturaleza de la modalidad de gestión de las políticas depende de las negociaciones inciertas entre la entidad nacional y los actores subnacionales, se podría considerar un modelo de coordinación entre donante y receptor.

Esta reconstrucción preliminar da cuenta de una variedad de formas y métodos que resulta difícil esquematizar. No obstante, la información recopilada muestra que el equilibrio entre coordinación (en particular, se analizó aquella en la que intervienen los gobiernos intermedios y el nivel central) y descentralización que caracteriza las formas más maduras de gobernanza multinivel (que en la sección IV.C se denominaron “gobierno multinivel”) puede materializarse de distinta forma, adaptándose a las diferentes estructuras del Estado y a la institucionalidad existente, como sugieren las experiencias de los Consejos Federales de la Argentina, por una parte, y de los C DPR de Chile, por la otra.

## E. Síntesis y lineamientos

Las instituciones y la gobernanza son dos factores clave para escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe, y, de esa manera, incrementar su contribución al bienestar de la población. En la medida en que este resultado se logre, fortaleciendo la participación de los distintos actores de la sociedad y su capacidad de acción conjunta, se contribuye también a la consolidación de la democracia.

En este capítulo se ha intentado trazar y analizar, con dos propósitos, un primer mapa de los principales actores del sector público que en la región son responsables de las políticas de desarrollo productivo y de las instancias de coordinación en las que participan. Por una parte, se ha buscado contribuir a colmar un vacío de información acerca de quién hace qué en materia de políticas de desarrollo productivo en la región. Si bien los mapas propuestos son incompletos y, por tanto, perfectibles, también son inéditos y representan un punto de partida válido para avanzar en una labor de investigación y acción, así como de estudio y apoyo técnico a los Gobiernos de América Latina y el Caribe, que permita completar y perfeccionar la información aquí presentada, profundizar en la caracterización de las experiencias particulares, sistematizar y difundir buenas prácticas, y contribuir al fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza mediante recomendaciones y proyectos *ad hoc*.

Por otra parte, a partir de esos mapas se ha intentado avanzar hacia la validación de las hipótesis formuladas en el capítulo II acerca de los factores que pueden explicar la reducida efectividad de las políticas de desarrollo productivo implementadas en la región. Al menos tres de los factores ahí mencionados se han abordado en el texto: la falta de coordinación, el marcado centralismo y la escasa costumbre de evaluar las políticas y ajustarlas de forma iterativa<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Un cuarto tema de mucha relevancia es el de la continuidad de las políticas de desarrollo productivo. Este tema es de especial importancia porque la generación y consolidación de los cambios estructurales que se pretenden impulsar mediante estas políticas por lo general exigen un horizonte a mediano o largo plazo. En general, las entidades gubernamentales que se han estudiado en este capítulo son un medio para dar estabilidad a las acciones de desarrollo productivo, pero, en la práctica, su capacidad efectiva para gestionarlas por el tiempo necesario depende de un amplio abanico de factores, como la estabilidad de los equipos de trabajo, la disponibilidad de sus capacidades operativas (y recursos) y la coherencia con los mandatos políticos que orientan su acción y definen sus competencias. Por lo tanto, más allá de la existencia de las entidades gubernamentales que aquí se mapearon, para analizar su contribución a la continuidad de la política es preciso realizar investigaciones más profundas, que podrán hacerse en el marco de estudios futuros.

A continuación, se resumen los principales hallazgos de esta reflexión.

En primer lugar, se podría afirmar que esta diversidad de actores que contribuyen de diversa manera al diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo da cuenta de una poliarquía que parecería ser un rastro característico de estas políticas, en comparación con otras áreas de acción del Estado, como las de educación, energía o justicia, que tienen referentes únicos y claramente identificables.

Las fronteras de las políticas de desarrollo productivo son mucho menos precisas porque el propio proceso de desarrollo productivo no permite definir de manera unívoca y fija las metas y los enfoques deseables<sup>45</sup>. Sus ejes (que en el texto se denominaron “temas” o “ámbitos de acción”) se diferencian de un país a otro, dependiendo de varios factores, entre ellos, la estructura productiva, las capacidades institucionales, los recursos y las prioridades.

Es importante entender que en la decisión sobre la creación de una entidad gubernamental (donde se evalúa, entre otras cosas, si es necesaria y si debe ser mono- o multisectorial) inciden distintos factores, algunos objetivos y otros subjetivos. Entre los primeros pueden considerarse, por ejemplo, la disponibilidad de recursos naturales en el país, el clima y, a corto plazo, la dotación de factores productivos. Entre los segundos están los objetivos de desarrollo, cuando los actores del desarrollo productivo de cada país o región los hayan acordado y priorizado de manera consensuada, y las prioridades políticas que establezcan los países en un determinado momento. Esto significa que la organización ministerial, inevitablemente, puede variar en el tiempo y se ajusta en función de las lentas transformaciones de la estructura y de las más rápidas decisiones políticas. La historia de esta evolución y sus causas aún no se ha escrito, pero está claro que tiene que existir un equilibrio entre la legítima voluntad de los actores políticos de imprimir un curso específico a las acciones de su Gobierno y la necesidad de estabilidad que exigen los grandes lineamientos de transformación productiva que deben considerar horizontes temporales a mediano y largo plazo.

En segundo término, el mapa de las 197 entidades gubernamentales confirma la existencia de un alto grado de fragmentación en la institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo, pero no proporciona información concluyente acerca de que un exceso de instituciones comprometa la efectividad de las políticas o la capacidad de coordinación. Resulta claro que cuantos más actores existen, más altos son los costos de transacción para alcanzar acuerdos y definir acciones conjuntas. Pero cuánto de esto incida en la capacidad de coordinación dependerá de otros factores, como el nivel de capital social del territorio o país considerado, el marco normativo y los incentivos establecidos por la política para promover la conducta colaborativa entre las distintas entidades vinculadas a las políticas de desarrollo productivo. El punto es que, ante la imposibilidad de amalgamar en un solo ministerio o entidad gubernamental todos los frentes que deben abordarse en el marco de las políticas de desarrollo productivo, la coordinación y la articulación será un reto permanente, cuyo impulso y consolidación necesariamente pasarán por mecanismos de gobernanza efectivos.

En tercer lugar, el análisis de los tipos de entidades gubernamentales indica una preponderancia de las macroentidades (especialmente los ministerios multisectoriales). Una posible explicación es que los Gobiernos adoptan este tipo de instituciones para mejorar la coordinación de los actores a cargo de distintos ámbitos de acción. El supuesto es que la relación que se establece entre la persona a cargo de la macroentidad y los responsables de los distintos temas que conforman la cartera se basa en una lógica jerárquica que debería facilitar la definición de un norte común y el establecimiento de modalidades más efectivas para la toma de decisiones. Esta hipótesis es lógica,

<sup>45</sup> La misma decisión de considerar nueve ámbitos de acción para analizar el universo de actores de las políticas de desarrollo productivo tiene un importante grado de subjetividad, como se argumentó en el texto, y, por lo tanto, puede ajustarse en futuras investigaciones.

pero debe validarse empíricamente, esclareciendo las motivaciones reales de los Gobiernos y comparando el desempeño de los diferentes tipos de ministerios. Más aún, algunos de los resultados podrían sugerir que la importancia de determinados temas ha llevado a que se establezca su respectivo ministerio sectorial. Podría interpretarse así, por ejemplo, la conformación de ministerios sectoriales para abordar los temas agropecuarios o de empleo y capacitación en la región. En otros ámbitos de acción, como las políticas de ciencia y tecnología o TIC, podrían haber influido decisiones políticas recientes que responden a una apuesta a fortalecer la intervención pública en áreas que se consideran estratégicas.

Como se menciona en el texto, este conjunto de observaciones constituye un llamado a la prudencia en la formulación de recomendaciones, especialmente cuando se intenta formular propuestas generales sobre la mejor modalidad de organización institucional para distintos países, contextos históricos o áreas de trabajo.

Un cuarto resultado se desprende del mapa de entidades especializadas. Al respecto, la investigación realizada documenta un entramado institucional más articulado de lo que podría esperarse después de años de fuerte cuestionamiento del papel del Estado en el desarrollo productivo. Las 88 instituciones identificadas (16 rectoras de políticas y 72 con funciones de ejecución), representan seguramente una foto incompleta de la realidad regional (sobre todo por la falta de datos sobre el Caribe), pero son un sólido indicio de que hay procesos estructurados de política que apuntan a la transformación productiva<sup>46</sup>. Esto es, en sí, razón suficiente para observar más de cerca estas entidades a fin de entender su conexión con el mundo empresarial y académico, sus metodologías de trabajo y su efectiva contribución al desarrollo productivo.

La segunda parte del capítulo se concentra en el tema de la gobernanza. La atención vuelve, por lo tanto, a centrarse en la problemática de la coordinación y articulación, que demuestra ser el *leitmotiv* en la construcción e implementación de políticas de desarrollo productivo efectivas.

De los distintos mecanismos de coordinación y articulación que cobija el concepto de gobernanza planteado, el capítulo se ha focalizado en las instancias de coordinación, partiendo de la información disponible para un conjunto de 15 países. En el futuro, además de completar y profundizar la información que ha permitido estructurar este mapa preliminar, habrá que estudiar los demás mecanismos de gobernanza de las políticas de desarrollo productivo, considerando también las dinámicas, las reglas del juego y otros incentivos que permiten la articulación de los actores en el marco de estas políticas.

El mapa de las instancias de coordinación y la caracterización preliminar que se logró configura un quinto resultado importante del que se desprenden datos que señalan aciertos y debilidades de dichas instancias. De las 74 instancias detectadas, el 72% son espacios de coordinación compuestos exclusivamente por entidades del nivel nacional. De ellas, poco menos del 60% son mixtas, es decir compuesta por actores públicos y privados, lo que indicaría cierta propensión a una apertura al diálogo con otros actores del Estado en el diseño de estrategias y políticas nacionales, pero principalmente en funciones consultivas o propositivas.

Las instancias de coordinación multinivel son muchas menos y, de hecho, en casi la mitad de los países analizados no se encontraron entidades de este tipo. Más de la mitad cumple exclusivamente funciones consultivas y tan solo el 24% de las entidades multinivel desempeña una función deliberativa. Si a este cuadro se suman los resultados del análisis de los cinco países estudiados más en profundidad, se

<sup>46</sup> Obviamente, el número de instituciones es solo un indicio preliminar de lo que podría ser el capital de conocimiento y experiencia efectivamente disponible en el país. Para evaluar este patrimonio es necesario realizar investigaciones específicas en profundidad.

confirma la percepción de que los procesos de descentralización de las políticas de desarrollo productivo han registrado avances muy parciales y que solo en pocos casos (se identificaron experiencias de este tipo en la Argentina y Chile) se ha logrado construir una coordinación multinivel que conjuga ciertas capacidades y competencias de los actores subnacionales con mecanismos que permiten implementar acciones integradas entre estos y el nivel nacional.

En el texto se indica que los tres principales factores que explican los limitados avances de las instancias de coordinación multinivel son: i) la organización unitaria de los Estados, que es una realidad en la mayoría de los países de la región y que además contempla autoridades subnacionales de designación presidencial en por lo menos el 40% de los países de América Latina; ii) la falta de políticas explícitas de descentralización, o la fragilidad de estas políticas cuando existen, y iii) la persistencia de una marcada heterogeneidad en el nivel de capacidad de los gobiernos subnacionales (fruto también de las débiles políticas de descentralización que no logran ofrecer un apoyo adecuado a las políticas regionales más débiles), que debilita la capacidad operativa de las instancias de coordinación.

En este marco, en pro de apoyar el fortalecimiento institucional de las entidades de las políticas de desarrollo productivo de América Latina y el Caribe, la CEPAL, junto con los Gobiernos de la región, ha dado vida a una serie de iniciativas concretas, con miras a la generación o consolidación de instancias de coordinación a nivel regional, nacional y subnacional:

- El apoyo a las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial se ha concretado en la creación de una plataforma virtual que reúne a aproximadamente 300 iniciativas de este tipo e instituciones que promueven programas de apoyo de estas acciones colaborativas<sup>47</sup>. Esta plataforma es la base que permite llevar adelante acciones colectivas, como el establecimiento de alianzas entre empresas de distintos países o regiones, la difusión de buenas prácticas en la gestión de programas asociativos y la formación de gestores de iniciativas de articulación productiva territorial.
- La promoción de una red de gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe para el desarrollo productivo, que se configure como una instancia técnico-política permanente que promueva el intercambio de experiencias y el desarrollo de proyectos conjuntos en materias como las políticas de ciencia y tecnología a nivel subnacional, el financiamiento de las políticas de desarrollo productivo y el desarrollo de programas de fortalecimiento de la asociatividad empresarial.
- La aplicación de tecnologías digitales para facilitar la generación de instancias de coordinación entre los actores de las políticas de desarrollo productivo, como los *hubs* digitales, las ventanillas únicas o las redes de asistencia digital.

## 1. Lineamientos para el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza para el desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

Para concluir este capítulo, a continuación, se formulan algunos lineamientos que apuntan a orientar a los países de la región y sus territorios hacia el objetivo de escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo. En sintonía con el tópico central de este capítulo, se focaliza la atención en los lineamientos que se consideran de especial

<sup>47</sup> Este tema se analiza más en profundidad en el capítulo V.

importancia para potenciar las instituciones y la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo. Para poder avanzar en este tema se necesitarán, además de tiempo, esfuerzos persistentes en múltiples frentes y estrategias.

**a) Establecer o fortalecer mecanismos de coordinación y articulación, tanto a nivel nacional como territorial, de los actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil, para el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo productivo**

Para ello, se propone avanzar en las siguientes direcciones:

- Apoyar, donde sea necesario, la conformación y consolidación de estas instancias de coordinación y articulación al más alto nivel político posible, tanto a nivel nacional como intermedio y local.
- Garantizar la participación de representantes de los diferentes tipos de actores en las distintas instancias que se creen para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo.
- Garantizar la alineación entre las diferentes instancias para la coordinación y articulación, las que podrían estar trabajando en agendas de desarrollo productivo complementarias de manera simultánea. Como sugiere la visión sistémica propuesta en este capítulo, y en línea con lo señalado por Llinás (2021), se debe entender la institucionalidad para el desarrollo productivo como un “arreglo de arreglos institucionales”. Por tanto, el gran reto detrás de estas agendas está en cómo lograr que todo este conjunto de arreglos institucionales trabaje de manera relativamente coordinada. Esto lleva a considerar, como plantea el mismo Llinás (2021), la importancia de fortalecer las competencias para el liderazgo en materia de desarrollo productivo como uno de los frentes de investigación y acción para la CEPAL, al igual que para los países y sus territorios.
- Estimular o reforzar la conducta colaborativa de las entidades y los actores relacionados con las políticas de desarrollo productivo mediante mecanismos de gobernanza adicionales a las instancias, como normas (reglas del juego), dinámica o rutinas<sup>48</sup>, e incentivos. Las mesas ejecutivas del Perú (Ghezzi, 2019) son un buen ejemplo de un mecanismo de coordinación en el que el desarrollo de rutinas de diálogo permite solucionar problemas en instancias técnicas, evitando que lleguen a instancias de mayor jerarquía<sup>49</sup>. En cuanto a los incentivos, como se explicó anteriormente, los fondos europeos para la implementación de las estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente (RIS3) son un ejemplo de subsidio supranacional de carácter pecuniario, que condiciona el acceso a financiamiento para el desarrollo productivo a la adopción de conductas colaborativas para el diseño de políticas de desarrollo productivo, entre diferentes actores de diferentes niveles<sup>50</sup>. La implementación de mecanismos de gobernanza de esta naturaleza puede facilitar la cooperación, complementando el papel que en ello juegan las instancias de coordinación.

<sup>48</sup> En este contexto, dinámica y rutinas se consideran sinónimos.

<sup>49</sup> Véase un ejemplo de estas rutinas en el caso de las mesas ejecutivas del Perú en Ghezzi (2019), y de las dinámicas establecidas en el marco de la Unidad de Cumplimiento y Gestión del Desempeño (PEMANDU) de Malasia en Sabel y Jordan (2015).

<sup>50</sup> Véase una descripción de cómo se da esta alineación en el caso europeo en el marco de las estrategias RIS3 en Llinás (2021).

- Realizar mapeos de las instancias de coordinación y de sus modalidades de funcionamiento para identificar propuestas de mejora y, donde sea necesario, medidas que contribuyan a aliviar este entramado relacional mediante la eliminación de instancias redundantes o inoperantes.
  - Establecer plataformas que recopilen toda la oferta de apoyo para el desarrollo productivo que tengan los Gobiernos nacionales y subnacionales y otros actores del ecosistema. Como ya se mencionó, esto no solo facilita el acceso y utilización de esta oferta a los posibles clientes (empresas, universidades, personas y otros), sino que también promueve la articulación entre diferentes ministerios, entidades y demás actores, facilitando la identificación de duplicidades, vacíos y posibilidades de sinergia entre la oferta de distintos actores<sup>51</sup>.
  - Estudiar modalidades de reingeniería institucional de las entidades gubernamentales nacionales que permitan el tránsito desde la actual estructura dividida en sectores y funciones hacia una estructura basada en proyectos estratégicos y en metas del país consensuadas con los actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil.
  - Fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas<sup>52</sup> de los diferentes actores que participan, de manera de facilitar la gestión de las transformaciones subyacentes a las agendas de políticas de desarrollo productivo. Para implementar este enfoque en el caso del desarrollo productivo, es clave identificar las competencias que habría que desarrollar, de manera que se garantice la efectividad de los programas de formación y entrenamiento que apunten a fortalecer este tipo de capacidades en los actores a cargo de estas políticas. En el marco de las políticas de desarrollo productivo, las capacidades técnicas están relacionadas principalmente a la capacidad de identificación de problemas que afectan al sector productivo y de diseño de instrumentos, intervenciones y esfuerzos para su solución; las capacidades operativas conciernen a la capacidad de gestión de programas, instrumentos y esfuerzos, en el marco administrativo e institucional vigente; las capacidades prospectivas se relacionan, entre otras cosas, con el conocimiento de las tendencias de tecnologías y mercados, además de la capacidad de generar escenarios a futuro y vías para su consecución, y las capacidades políticas se vinculan con la capacidad de establecer y mantener relaciones entre los diferentes actores que trabajan estas agendas, así como de gestionar coaliciones que permitan modificar equilibrios políticos que estén inhibiendo la mejora de la productividad.
- A nivel local, utilizar las iniciativas clúster, como se describen en el capítulo II, como tecnología institucional que ha demostrado su efectividad en la coordinación y articulación de los diferentes actores de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil, en torno a agendas estratégicas, para mejorar la productividad de las empresas de aglomeraciones económicas en los territorios<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Dos ejemplos de este tipo de plataformas que operan en Colombia son ArCo y el Hub Risaralda Digital. La primera es una metodología de articulación que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) utiliza para la gestión de los programas de desarrollo productivo impulsados por las distintas entidades gubernamentales que operan a nivel nacional (véase [en línea] [https://www.dnp.gov.co/LaEntidad\\_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-innovacion-desarrollo-empresarial/Paginas/metodologia-de-articulacion-arco.aspx](https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-innovacion-desarrollo-empresarial/Paginas/metodologia-de-articulacion-arco.aspx)). El segundo es una plataforma impulsada por la Comisión Regional de Competitividad e Innovación del Departamento de Risaralda, con el propósito de dar visibilidad y coordinar los esfuerzos que se realizan en materia de desarrollo productivo a nivel departamental (véase [en línea] <https://hubcrc.org/>).

<sup>52</sup> Véase Salazar-Xirinachs (2023).

<sup>53</sup> Véanse más detalles en Llinás (2021) y Salazar-Xirinachs (2020).

### b) Adoptar el enfoque de gobernanza experimentalista para las políticas de desarrollo productivo

La complejidad de los procesos de transformación impone a los actores una capacidad de adaptación basada en el análisis de sus experiencias, en la observación de la evolución del contexto y en la iteración de soluciones. Este enfoque de gobernanza experimentalista, descrito en este capítulo y en el capítulo II, aplica tanto al diseño e implementación de las políticas, programas e instrumentos de desarrollo productivo, como al diseño e implementación de instituciones y mecanismos de gobernanza que los impulsan y de las instancias de coordinación en las que estas participan. En otras palabras, se debe adoptar un enfoque iterativo en el desarrollo de las instituciones y la gobernanza para las políticas de desarrollo productivo, en el que estas deben estar abiertas al permanente ajuste e iteración.

### c) Escalar y fortalecer la capacidad de monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo productivo

Como se indica en el texto, será clave profundizar los esfuerzos en materia de monitoreo y evaluación de estas políticas. Para ello, se propone:

- Pasar de una lógica presupuestaria a una lógica formativa, en la que la atención de la evaluación esté puesta en la identificación de aprendizajes que permitan mejorar la eficacia o eficiencia de las políticas de desarrollo productivo.
- Integrar los actores regionales en la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación.
- Complementar la evaluación de los instrumentos o programas de desarrollo productivo con la evaluación de las políticas de desarrollo productivo en su conjunto.
- Encontrar formas más eficientes en función de los costos de realizar los ejercicios de evaluación. Para ello, será clave apoyarse en nuevas tecnologías digitales, como la inteligencia artificial.

### d) Garantizar la continuidad de las políticas de desarrollo productivo

La complejidad de los procesos de transformación estructural que se busca poner en marcha en el marco de las políticas de desarrollo productivo lleva a que estos procesos inexorablemente sean de larga duración. En este escenario, para que las políticas logren proyectarse a mediano y largo plazo, y se eviten los bandazos entre cambios de gobierno, hay que considerar, entre otros, los siguientes elementos:

- Crear pactos o acuerdos para generar una legitimación sólida de las metas que se prioricen y las estrategias que se adopten para alcanzarlas.
- Potenciar la participación de los actores privados, del sector académico y de la sociedad civil en el diseño y la gestión de las políticas y programas de desarrollo productivo.
- Estimular el empoderamiento del sector privado y su liderazgo (o coliderazgo) en la conducción de agendas e iniciativas que apunten a la concreción de las políticas de desarrollo productivo. Como ejemplos de esto, cabe mencionar, por una parte, el caso de muchas iniciativas clúster en las que se viene trabajando a lo largo y ancho de la región, y que han contado con un liderazgo principalmente del sector privado. Por otra parte, está el caso del Sistema

Nacional de Competitividad e Innovación de Colombia, que, a pesar de algunos vaivenes, desde hace casi dos décadas viene contribuyendo al desarrollo de estrategias compartidas entre el sector público y actores privados, como el Consejo Privado de Competitividad y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras).

### e) Profundizar la territorialización de las políticas de desarrollo productivo

En línea con lo planteado por Salazar-Xirinachs y Llinás (2023), es clave que una parte significativa de la acción en materia de políticas de desarrollo productivo tenga lugar en los territorios. Por tanto, será fundamental garantizar un papel más protagónico a los actores subnacionales. Si bien este tema se tocará en mayor profundidad en el capítulo V, aquí se propone:

- Fortalecer las capacidades institucionales de los actores locales para trabajar en profundas agendas de desarrollo productivo.
- Revisar el marco jurídico para acelerar y profundizar el proceso de descentralización de competencias en materia de políticas de desarrollo productivo hacia los actores subnacionales.
- Incrementar la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales para el financiamiento de las políticas de desarrollo productivo. Al mismo tiempo, los territorios deberán buscar fuentes de recursos complementarias para llevar adelante estas agendas, identificando recursos no solo públicos, sino también de los demás actores para esta tarea.
- Generar o potenciar las instancias de participación del sector privado, académico y de la sociedad civil con miras a la definición consensuada de agendas y metas de desarrollo productivo para el nivel subnacional considerado.
- Promover la conformación de órganos territoriales que impulsen la acción colectiva entre municipalidades o territorios de menores dimensiones para el desarrollo de las políticas de desarrollo productivo.

### f) Establecer o fortalecer mecanismos de gobernanza multinivel para las políticas de desarrollo productivo

Para ello se propone:

- Redefinir el papel de las entidades nacionales con relación al diseño y la gestión de programas de desarrollo productivo de escala subnacional, con énfasis en su función de estímulo y apoyo a los territorios con menores capacidades, así como de promoción de acciones colectivas entre gobiernos intermedios y de métodos innovadores en las políticas de desarrollo productivo.
- Establecer instancias de gestión compartida de programas de desarrollo productivo liderados por entidades nacionales que operan a nivel subnacional.
- Poner en marcha otros tipos de mecanismos de coordinación multinivel, como se describió anteriormente, en materia de normas (reglas del juego), rutinas y otros tipos de incentivos, que faciliten la alineación de esfuerzos entre los niveles nacional y subnacional.
- Promover la realización de acciones que impulsen la descentralización de las políticas de desarrollo productivo desde las capitales de las regiones, departamentos, estados o provincias hacia sus respectivos municipios.

El desarrollo de la agenda planteada exigirá un gran esfuerzo por parte de los países de América Latina y el Caribe y sus territorios. Para ello, podrán contar con el apoyo de la CEPAL, que no solo profundizará las líneas de investigación que se han trazado en este documento, sino que también estará dispuesta a acompañar el proceso de desarrollo político e institucional que dicha agenda configura y que es imprescindible para mejorar y escalar las políticas de desarrollo productivo, y así lograr el objetivo ulterior de alcanzar mayores niveles de bienestar y prosperidad en la región.

## Bibliografía

- Agranoff, R. y M. McGuire (2001), "American federalism and the search for models of management", *Public Administration Review*, vol. 61, N° 6, noviembre-diciembre.
- Amaya, P. y N. Aquilino (2022), "Evaluar desde América Latina y el Caribe", Red Latinoamericana de Seguimiento, Evaluación y Sistematización (ReLAC), inédito.
- Arriagada, I., F. Miranda y T. Pávez (2004), "Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social: guía conceptual y metodológica", *serie Manuales*, N° 36 (LC/L.2179-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arrighetti, A. y G. Seravalli (1998), "Sviluppo economico, convergenza e istituzioni intermedie", *Working Papers*, N° 8/1998, Universidad de Parma.
- Bates, R. H. (2015), "Political development", *The Oxford Handbook of the Politics of Development*, C. Lancaster y N. van de Walle (eds.), Oxford University Press.
- Becattini, G. (2000), *Il distretto industriale: un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Bellandi, M. (2003), "Sistemas productivos locales y bienes públicos específicos", *Ekonomiaz*, N° 53, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Besley, T., J. Marshall y T. Persson (2023), "Well-being and State effectiveness", *World Happiness Report 2023*, J. F. Helliwell y otros, Sustainable Development Solutions Network.
- Bianchi, P. y S. Labory (2014), "The institutional framework of industrial policies", *Quaderno DEM*, N° 20/2014, Universidad de Ferrara.
- Bianchi, P. y L. Miller (2000), "Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural", *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*, F. Boscherini y L. Poma (comps.), Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Boscherini, F. y L. Poma (comps.) (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Brower Beltramin, J. (2016), "En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances", *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, N° 67, Universidad de Murcia.
- Burnell, P. (2009), "Political development", *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, I. McLean y A. McMillan, Oxford University Press.
- Cabrero Mendoza, E. y D. Zabaleta Solís (2009), "¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 43, febrero.
- Camagni, R. P. (1989), "Cambio tecnológico, 'milieu' locale e reti di imprese: verso una teoria dinamica dello spazio economico", *Economia e Politica Industriale*, N° 64.
- Camuffo, A. y R. Grandinetti (2006), "I distretti industriali come sistemi locali di innovazione", *Sinergie*, vol. 69.
- Casalet, M. (2018), "La digitalización industrial: un camino hacia la gobernanza colaborativa. Estudios de casos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/95), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (coord.) (2017), *El paradigma de la convergencia del conocimiento: alternativa de trabajo colaborativo y multidisciplinario*, FLACSO-México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), "Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/98/Rev.1), Santiago.

- Coleman, J. S. (1990), "Social capital", *Foundations of Social Theory*, Belknap, Harvard University Press.
- 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).
- Crouch, C. y otros (2004), *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bolonia, Il Mulino.
- Cunill-Grau, N. (2014), "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual", *Gestión y Política Pública*, vol. 23, N° 1.
- Di Tommaso, M. y R. Rabellotti (eds.) (1999), *Efficienza collettiva e sistemi di imprese*, Bolonia, Il Mulino.
- Dini, M. y G. Núñez (2021), "Elementos para la innovación de las políticas dirigidas a las mipymes y para la defensa de la competencia a la luz de los desafíos impuestos por la pandemia y la recuperación económica", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/30), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dini, M., N. Oddone y H. Rodríguez (2024), "Guía para el diseño de programas y proyectos subnacionales de desarrollo productivo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Durston, J. (1999), "Construyendo capital social comunitario", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Ferrante, M. y S. Zan (1994), *Il fenomeno organizzativo*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Forni, P., M. Siles y L. Barreiro (2004), "¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión social y pobreza? Estudios de caso en Buenos Aires, Argentina", *Research Report*, N° 35, Instituto de Investigaciones Julian Samora, Universidad del Estado de Michigan.
- Fukuyama, F. (2004), *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Profile Books.
- 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).
- Grootaert, C. y otros (2003), "Measuring social capital: an integrated questionnaire", *Working Paper*, N° 18, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hagopian, F. (2000), "Political development, revisited", *Comparative Political Studies*, vol. 33, N° 6-7.
- Heredia, A. (2024), "Las entidades gubernamentales y las instancias de coordinación para las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe", inédito.
- Huntington, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press.
- Kingsbury, D. (2017), "Political development", *Handbook of Globalisation and Development*, K. A. Reinert (ed.), Edward Elgar.
- (2007), *Political Development*, Routledge.
- Lijphart, A. (1977), *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press.
- Llinás, M. A. (2021), *Iniciativas cluster: una forma concreta y efectiva de "mover la aguja" de la productividad*, Bogotá, Puntoaparte Editores.
- Marks, G. (1993), "Structural policy and multilevel governance in the EC", *The State of the European Community*, vol. 2, A. Cafruny y G. Rosenthal (eds.), Nueva York, Lynne Rienner Publishers.
- Marks, G. y L. Hooghe (2004), "Contrasting visions of multi-level governance", *Multi-level Governance: Interdisciplinary Perspectives*, I. Bache y M. Flinders (eds.), Oxford University Press.
- Marshall, A. (1957), *Principios de Economía*, Madrid, Aguilar.
- Martínez, H. y J. Cortés (2023), "Digitalización territorial en Risalda (Colombia): hubs digitales y redes de extensión agropecuaria digital", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/178), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mayntz, R. (1998), *New Challenges to Governance Theory*, Florencia, Instituto Universitario Europeo.
- Mazzucato, M. (2023), *Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones* (LC/TS.2022/150/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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.

- McKinsey (2023), *Technology Trends Outlook 2023*, McKinsey & Company.
- North, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002), *Glosario de términos clave sobre evaluación y gestión basada en resultados*, Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC), París.
- Ostrom, E. (2000), *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Fondo de Cultura Económica.
- Pietrobelli, C. y R. Rabellotti (2007), *Upgrading to compete: global value chains, clusters and SMEs in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Universidad Harvard.
- Poma, L. (2013), *Oltre il distretto: imprese e istituzioni nella nuova competizione territoriale*, Franco Angeli.
- Porter, M. (1998), "Clusters and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.
- \_\_\_\_\_(1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Pye, L. (1965), "The concept of political development", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 358, marzo.
- Rodrik, D. (2004), "Industrial policy for the twenty-first century", *CEPR Discussion Paper*, N° 4767, Londres, Centro de Investigación en Economía y Política (CEPR).
- Rullani, E. (2000), "Sistema locali e produzione di conoscenza", documento presentado en la conferencia ministerial Enhancing the Competitiveness of SMEs in the Global Economy: Strategies and Policies, 14 y 15 de junio, Bolonia, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- 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.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los 'qué' y los 'cómo' para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(2020), "Cluster-based policies: what have we learned", *The Oxford Handbook on 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. y M. Llinás (2023), "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sartori, G. (1969), "From the sociology of politics to political sociology", *Politics and the Social Sciences*, M. Lipset (ed.), Oxford University Press.
- Schmitz, H. (2000), "¿Tiene importancia la cooperación local? Experiencias de clusters industriales en el sur de Asia y América Latina", *El Mercado de Valores*, vol. 60, N° 9, septiembre.
- \_\_\_\_\_(1999), "Efficienza collettiva e rendimenti di scala", *Efficienza collettiva e sistemi di imprese*, M. Di Tommaso y R. Rabellotti (eds.), Bolonia, Il Mulino.
- \_\_\_\_\_(1995), "Collective efficiency: growth path for small-scale industry", *The Journal of Development Studies*, vol. 31, N° 4.
- Slachevsky, N. y otros (2023), "Comités de Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta, Bío Bío y Los Ríos: un análisis a partir de la experiencia de los actores participantes", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sotomayor, O. y otros (2023), *Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales*, Libros de la CEPAL, N° 162 (LC/PUB.2023/17-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Stezano, F. y R. Padilla (2013), "Gobernanza y coordinación entre el ámbito federal y estatal en las instituciones y programas de innovación y competitividad en México," *Nota Técnica*, N° IDB-TN-512, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Thorrens, J. D. (2020a), "La ventanilla única de comercio exterior: ¿cuánto aporta a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas?," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(2020b), "La utilización de la ventanilla única de comercio exterior en América Latina y el Caribe: análisis de resultados de encuestas," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/33), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uyarra, E., J. Sörvik e I. Midtkandal (2014), "Inter-regional collaboration in research and innovation strategies for smart specialisation (RIS3)," *S3 Working Paper Series*, N° 06/2014, Comisión Europea.
- Vázquez-Barquero, A. (2000), "Desarrollo endógeno y globalización," *EURE*, vol. 26, N° 79, diciembre.



CAPÍTULO

# V

## Políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional

---

Introducción

- A. Elementos conceptuales para el análisis de las instituciones relacionadas a las políticas de desarrollo productivo
- B. Mapa de las entidades gubernamentales de políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe
- C. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo
- D. Mapa de la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe
- E. Síntesis y lineamientos

Bibliografía



## Introducción

En el capítulo I se mostró que detrás de la baja productividad de los países de América Latina y el Caribe hay una gran heterogeneidad en la productividad a nivel subnacional, que lleva a la coexistencia de territorios de altos niveles de productividad con otros de muy baja productividad, lo que se traduce en productividades promedio bajas en los países. Este hallazgo, en parte, ha hecho que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) insista en que buena parte de “la productividad es local y se gesta desde lo local” (CEPAL, 2024b).

Por otra parte, en el capítulo II se plantearon, a manera de hipótesis, algunos elementos que describen los esfuerzos que los países de la región vienen realizando en materia de políticas de desarrollo productivo, y que señalan oportunidades para su escalamiento y mejora. En particular, se mencionó que dichos esfuerzos se han dado principalmente a partir de una aproximación centralista, bajo un enfoque de arriba abajo, desde las capitales, sin otorgar un gran protagonismo a los territorios ni a los actores locales en el diseño e implementación de estas políticas.

Esto se da pese a que, como argumentan Salazar-Xirinachs y Llinás (2023), existen razones, tanto técnicas como de índole política<sup>1</sup>, que justificarían el logro de un mejor equilibrio entre un enfoque de arriba abajo y uno de abajo arriba, buscando que una buena parte de la acción en materia de políticas de desarrollo productivo ocurra desde los niveles de gobierno subnacionales.

En línea con los argumentos políticos planteados por estos autores, el desarrollo político de los países está estrechamente vinculado con el poder relativo que asumen los gobiernos subnacionales<sup>2</sup>. En particular, según la información disponible, allí donde los gobiernos subnacionales (regionales) logran consolidar su poder, también se registran índices más elevados de democracia. El gráfico V.1 muestra este fenómeno e ilustra la relación entre un índice de democracia electoral y otro que expresa el poder relativo de las autoridades electas a nivel regional respecto de los empleados públicos no electos (funcionarios) que se desempeñan en la misma región y cuyo nombramiento depende principalmente del Gobierno nacional.

Por otra parte, la dispersión registrada en el gráfico V.1 indica que, para que el poder relativo de los gobiernos subnacionales fortalezca realmente la democracia, es esencial que esté acompañado de otras condiciones, particularmente que los gobiernos subnacionales dispongan de los recursos necesarios y la capacidad técnica para gestionar sus competencias de manera efectiva. Además, deben existir mecanismos sólidos de rendición de cuentas y transparencia para evitar la corrupción y el abuso de poder (Finot, 2001). La participación ciudadana y la cooperación entre diferentes niveles de gobierno también son fundamentales para asegurar que la descentralización no solo distribuya el poder, sino que contribuya a una gobernanza más equitativa y eficiente.

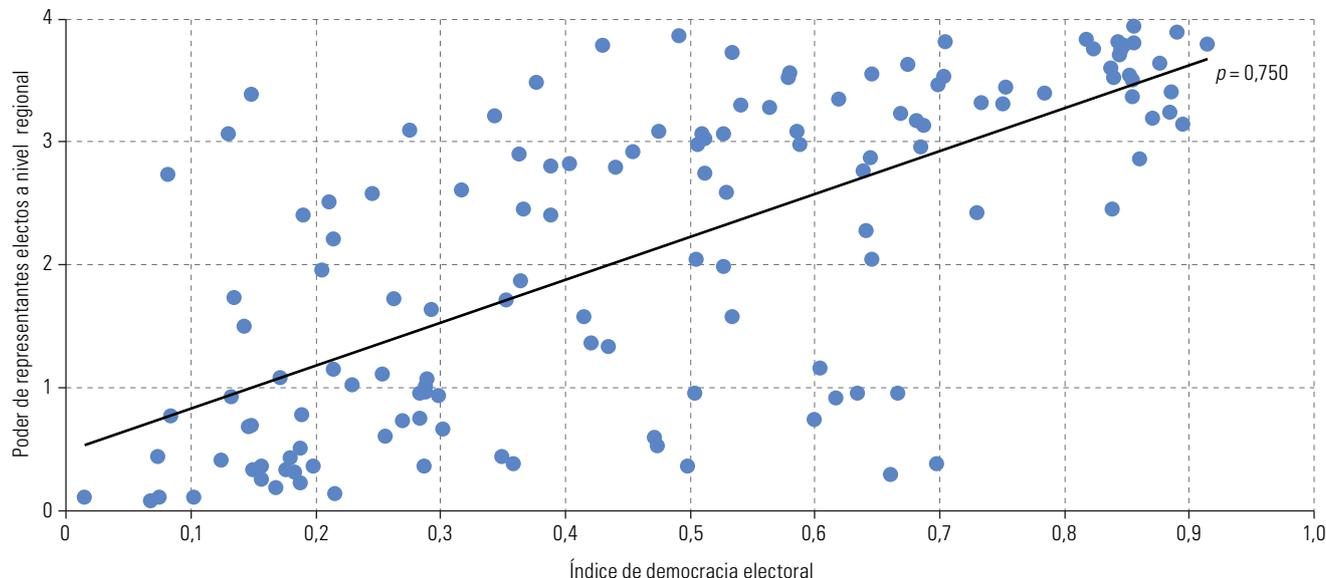
---

<sup>1</sup> En lo que respecta a las razones técnicas, los autores hacen referencia al hecho de que un enfoque de abajo arriba puede sumar las capacidades y los recursos de los territorios a los del nivel nacional, lo que incrementaría los esfuerzos que se dedican al desarrollo productivo. También mencionan la posibilidad de que, adoptando esta perspectiva, es posible tener en cuenta las diversidades económicas e institucionales de los distintos territorios. En cuanto a las razones políticas, se refieren al creciente interés de los actores locales por tener un papel más activo en las políticas que apunten a mejorar sus territorios, además de que un enfoque territorial permite atender particularmente a los territorios más rezagados de manera de no dejar a nadie atrás.

<sup>2</sup> Como se ha señalado en el capítulo IV, el desarrollo político puede entenderse como el incremento de la capacidad de las sociedades de organizarse para la acción política y para el gobierno de los Estados (Hagopian, 2000, pág. 902), o como el “desarrollo de las instituciones, actitudes y valores que forman el sistema de poder político de una sociedad” (Burnell, 2009, pág. 410). Dicho desarrollo político siempre está orientado al incremento del bienestar de las poblaciones a las que va dirigido (Kingsbury, 2007, pág. 12). Un aspecto de este proceso es la construcción de los sistemas democráticos para los que existen pruebas de la existencia de una correlación positiva y significativa con mayores niveles de bienestar de las poblaciones (Owen, Videras y Willemsen, 2008; Prati, 2022; Bromo, Pacek y Radcliff, 2024; Bellinger, Kriekhaus y Son, 2024).

**Gráfico V.1**

Índice de democracia electoral nacional y poder relativo de representantes electos a nivel regional en 138 países, 2023  
(En escala de 0 a 4)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos del proyecto Varieties of Democracy (V-Dem).

**Nota:** El poder de representantes electos a nivel regional se mide a través de una encuesta realizada a expertos en sistemas políticos de los países que responden a una pregunta acerca del poder relativo de estos representantes en una escala de 0 a 4, donde 0 es "Todos o casi todos los cargos electos están subordinados a cargos no electos a nivel regional", y 4 es "Todos o casi todos los cargos no electos están subordinados a los cargos electos a nivel regional".

En lo que respecta a los recursos, cabe observar que la participación del gasto público de los gobiernos subnacionales en el gasto público total refleja, en cierta medida, su grado de su autonomía (con respecto al gobierno nacional) para ejecutar políticas alineadas con las necesidades, prioridades y preferencias de las comunidades subnacionales. Los datos indican que los países donde los gobiernos subnacionales tienen más poder relativo son también los que registran mayor participación de dichos gobiernos en el gasto total (véase el gráfico V.2).

De este modo, para el desarrollo político no basta con que representantes del Gobierno nacional orienten sus recursos hacia los distintos territorios siguiendo criterios previamente consensuados, ni tampoco con que las políticas del Gobierno nacional tengan un enfoque territorial y se ajusten a la realidad de los territorios<sup>3</sup>. El caso óptimo lo constituye el escenario en que los mismos gobiernos subnacionales, electos por la ciudadanía de sus territorios, desarrollan sus propias políticas con un alto grado de autonomía respecto del nivel nacional, aunque en coordinación con este y con participación de los actores del territorio<sup>4</sup>, siempre guardando la probidad y velando por la mejor utilización de los recursos públicos. Para lograrlo es preciso llevar a cabo un proceso de construcción de institucionalidad a nivel subnacional que contemple la formación de capacidades profesionales, la dotación de recursos humanos y financieros, y el establecimiento de procedimientos de monitoreo y normas administrativas que garanticen una adecuada retroalimentación del proceso y un control efectivo del accionar del poder ejecutivo de los niveles subnacionales.

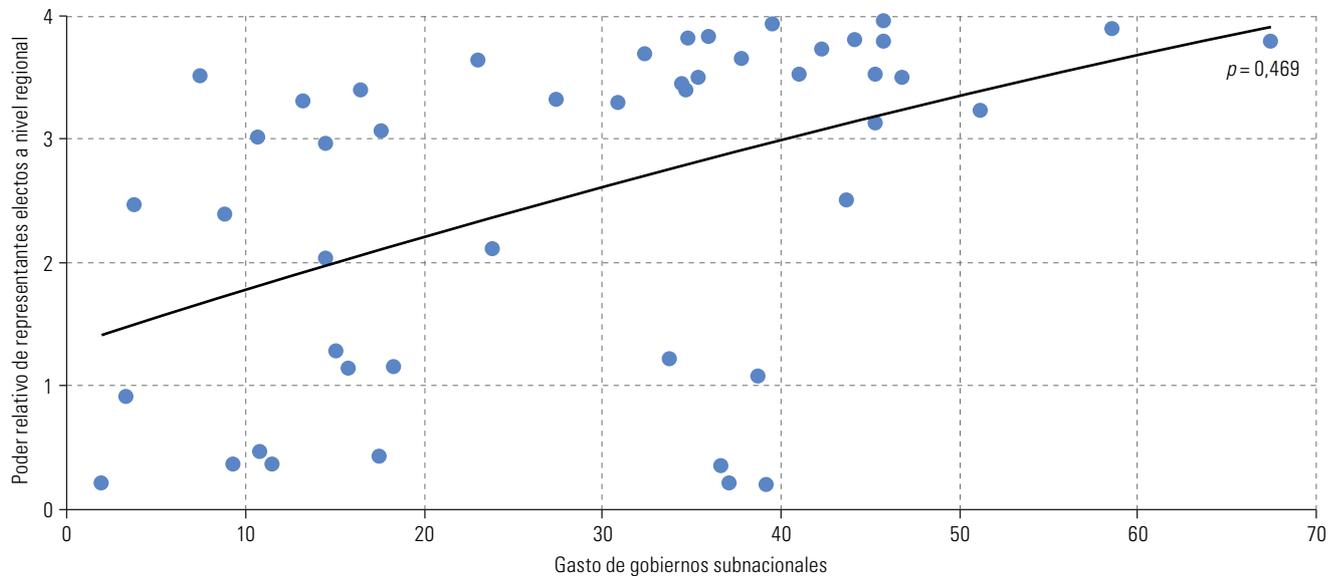
<sup>3</sup> Esto constituye, por cierto, un caso más deseable respecto de aquel en que el gobierno ejecuta de modo indiscriminado su política en todo el territorio nacional, sin consideración por las condiciones regionales y locales.

<sup>4</sup> En línea con lo que se planteó en el capítulo IV, se podría decir que el escenario deseable se alcanza cuando se combina descentralización de las competencias y coordinación de las funciones.

**Gráfico V.2**

Correlación entre el poder relativo de representantes electos a nivel regional y el gasto de gobiernos subnacionales en 59 países, 2019

(En escala de 0 a 4 y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de datos del proyecto Varieties of Democracy (V-Dem) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

**Nota:** El poder de representantes electos a nivel regional se mide a través de una encuesta realizada a expertos en sistemas políticos de los países que responden una pregunta acerca del poder relativo de estos representantes en una escala de 0 a 4, donde 0 es "Todos o casi todos los cargos electos están subordinados a cargos no electos a nivel regional", y 4 es "Todos o casi todos los cargos no electos están subordinados a los cargos electos a nivel regional". Se ha omitido el dato de los Emiratos Árabes Unidos por representar un valor extremo.

Los gobiernos subnacionales actúan en un rango amplio de políticas. Entre ellas se encuentran las políticas de desarrollo productivo, que pueden ser clave para activar el proceso de desarrollo de los distintos territorios. Estas políticas diseñadas e implementadas por los gobiernos subnacionales (regionales y locales) son desarrolladas por actores más cercanos al aparato productivo y, por lo tanto, con la capacidad de captar con mayor precisión sus necesidades y fortalezas, así como de considerar acciones que tengan más claramente en cuenta la diversidad de los sectores económicos del territorio, los tipos de empresa ahí radicadas y las relaciones que se establecen entre los agentes productivos que operan en ese espacio. Al mismo tiempo, volviendo a las razones políticas a las que aluden Salazar-Xirinachs y Llinás (2023), un mayor protagonismo de los actores del territorio, que permita la puesta en marcha de políticas de desarrollo productivo que integren sus puntos de vista y experiencias, otorga mayor legitimidad y, por esta vía, mayor estabilidad a estas políticas, al tiempo que estimula la activación de las energías y recursos que estos actores poseen y que, de otra manera, difícilmente confluirían hacia los procesos de transformación productiva. En particular, las políticas de desarrollo productivo que llevan adelante los gobiernos locales (municipales) tienen una mayor "capilaridad", esto es, la capacidad de permear el tejido productivo y llegar a segmentos productivos que son de difícil acceso para las políticas diseñadas e implementadas desde el nivel nacional de gobierno.

En lo que sigue del capítulo se buscará profundizar algunas de las ideas planteadas en el capítulo II con respecto al papel que los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe juegan o deberían jugar en el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo. Para eso, en la sección A se sintetizan algunos elementos relevantes del marco normativo que define las competencias de los gobiernos subnacionales en materia de políticas de desarrollo productivo para algunos países de la región. En la sección B se presenta el diagnóstico preliminar de los esfuerzos realizados por dichos gobiernos

en materia de políticas de desarrollo productivo, y en la sección C se analizan los diferentes tipos de programas o instrumentos de desarrollo productivo que los gobiernos subnacionales formulan, partiendo del estudio de tres países en los que se pudo realizar un análisis más profundo. En la sección D se retomará el tema de las iniciativas clúster y de otras iniciativas de articulación productiva territorial, como ejemplo de construcción e implementación colectiva de agendas estratégicas colaborativas y territoriales. Por último, en la sección E se presentan las conclusiones y los lineamientos con los que se busca orientar a los países de la región, y particularmente a sus territorios, sobre cómo fortalecer las políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional.

## A. Caracterización de los gobiernos subnacionales de algunos países de la región

El primer paso para analizar el papel de los gobiernos subnacionales en el establecimiento de las políticas de desarrollo productivo es entender la estructura de los Estados. En el marco de este documento, los gobiernos subnacionales se colocan en el segundo y tercer nivel de esta estructura<sup>5</sup>. La segunda repartición administrativa toma nombres distintos según los países, por ejemplo, en la Argentina se habla de provincias, en Chile, de regiones, en México, de entidades federativas, y en Colombia y el Uruguay, de departamentos. La entidad de gobierno de estas reparticiones se denominará simplemente “gobierno intermedio”. El tercer nivel de la estructura del Estado se identifica con el concepto de gobierno local y corresponde a los gobiernos municipales. En general, buena parte de la reflexión se centrará en los gobiernos intermedios, sin descartar que muchos de los planteamientos apliquen para los gobiernos locales.

En las páginas que siguen se presentan algunos elementos del marco normativo y de la estructura del Estado que condicionan notoriamente los márgenes de maniobra (atribuciones y competencias) que tienen los gobiernos intermedios para la implementación de políticas de desarrollo (entre ellas, las políticas de desarrollo productivo). La atención se concentró en cinco países: Argentina, Chile, Costa Rica, México y Uruguay<sup>6</sup>.

El cuadro V.1 sintetiza algunos datos que permiten observar las diferencias en materia de estructura del Estado de los países considerados. El cuadro V.2, en tanto, profundiza la competencia de los gobiernos intermedios en materia de políticas de desarrollo productivo para el caso de los cinco países mencionados previamente.

**Cuadro V.1**  
América Latina  
(5 países): tipo de  
Estado y divisiones  
administrativas

País	Tipo de Estado	Denominación del gobierno intermedio	Número entidades intermedias
Argentina	Federal	Provincia	24
Chile	Unitario	Región	16
Costa Rica	Unitario	Provincia y región de planificación	7 provincias y 6 regiones de planificación
México	Federal	Entidad federativa	32
Uruguay	Unitario	Departamento	19

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

<sup>5</sup> Como se vio en el capítulo IV, en algunos países, la estructura del Estado reconoce un cuarto nivel (parroquial o cantonal), que aquí, sin embargo, no se toma en consideración.

<sup>6</sup> Estos países han sido elegidos por la disponibilidad de información a nivel subnacional. Mediante futuras investigaciones se podrá ampliar estos análisis con la progresiva incorporación de los demás países de la región. Más adelante, en este capítulo, también se incluye alguna información sobre Colombia.

**Cuadro V.2**

América Latina (5 países): referencias al marco jurídico y a las competencias de los gobiernos intermedios en materia de políticas de desarrollo productivo

<b>País</b>	<b>Elementos del marco legal</b>	<b>Principales competencias de los gobiernos intermedios en materia de políticas de desarrollo productivo</b>
Argentina	Constitución de la Nación: establece el poder que las provincias delegan en la Nación en los artículos 121 a 129	Todas las materias no delegadas al Estado federal son de competencia de las provincias. Estas organizan su institucionalidad y sus políticas a través de su propia Constitución.
Chile	Constitución Política de la República, artículos 110 y 111 Ley núm. 19130 para las elecciones municipales (1991) Ley núm. 19175, orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional (1992) Ley núm. 20390, reforma constitucional para la elección de gobernadores (2009) Ley núm. 21074, nuevas competencias y sistema de financiamiento de las regiones (2018)	Formulación de políticas regionales de fomento de las actividades productivas, entre ellas, emprendimiento, innovación, capacitación laboral, ciencia y tecnología aplicada. Establecimiento de las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad. Aprobación del plan regional de desarrollo turístico. Promoción y diseño de proyectos y acciones en materia de fomento de las actividades productivas establecidas como prioridades regionales. Promoción y apoyo, en coordinación con los municipios y mediante la suscripción de convenios, del establecimiento de oficinas comunales de fomento productivo e innovación para la competitividad. Fomento de la investigación científica y tecnológica, y promoción del desarrollo de la educación superior y de la enseñanza media técnico-profesional en la región.
Costa Rica	Acerca de las provincias: artículo núm. 168 de la Constitución Sobre la conformación de las regiones de planificación: Decreto Ejecutivo núm. 7944-P (1978) y Decreto Ejecutivo núm. 16068-PLAN (1985)	Las regiones de planificación se constituyeron con el propósito de realizar actividades de investigación y de planificación del desarrollo económico, pero no poseen autoridades políticas electas.
México	Constitución mexicana, artículos 117 y 118	Todas las facultades que la Constitución no otorga explícitamente a los funcionarios federales son de competencia de los estados, dentro de los límites que la propia Constitución determina. Las Constituciones estatales capacitan a los estados de manera similar a como lo hace la Constitución federal con respecto a los poderes públicos federales. Entre las facultades que las Constituciones de los estados regulan se encuentra la autoridad para promover el desarrollo económico.
Uruguay	Constitución de la República art. 262, Reforma de 1997, Sección XVI - "Del Gobierno y de la Administración de los Departamentos", artículos 262 a 306 Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos núm. 9515, de 1935	La Constitución de la República establece que "El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente". La Junta Departamental ejerce las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental.

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

El máximo nivel de descentralización en materia de políticas de desarrollo —o, si se prefiere, el máximo nivel de autonomía alcanzado por los gobiernos intermedios— se registra en los Estados federales. En los dos casos de Estados federales considerados (Argentina y México), son las Constituciones las que definen estas posibilidades de acción. La Argentina establece que "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación" (art. 121). Por otra parte, la misma Constitución otorga a las provincias la facultad de definir sus propias instituciones locales (art. 122) y dictar su propia Constitución.

Algo similar estipula la Constitución de México, que en el artículo 124 indica que "las facultades no expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados"; en el marco de los límites que la misma Constitución fija (arts. 117 y 118), como, por ejemplo, acuñar moneda y contraer préstamos con naciones extranjeras, entre otras facultades que la Constitución considera atribuciones exclusivamente federales.

Por lo que concierne a los Estados unitarios (Chile, Costa Rica y Uruguay), se observan diferencias significativas acerca de cómo se definen las competencias de los gobiernos intermedios, especialmente en temas de políticas de desarrollo productivo. Destaca el caso de Costa Rica, que podría considerarse la situación opuesta respecto de los gobiernos federales. El dictado constitucional (art. 168) establece la existencia de siete provincias, entre las reparticiones subnacionales, pero estas no juegan ningún papel específico en términos políticos y administrativos, y solo conservan relevancia como repartición territorial para finalidades electorales. Por otra parte, a finales de los

años setenta, para los efectos de investigación y planificación del desarrollo económico, se crearon seis regiones de planificación, no necesariamente coincidentes con las provincias, que, sin embargo, no tienen rango constitucional, ni autoridad electa.

En cuanto a Chile, desde la terminación del gobierno militar, en 1990, ha habido progresos hacia la descentralización y regionalización, que se han acelerado a partir de la aprobación de la Ley núm. 21074 y de la reforma que determinó la elección popular de los gobernadores regionales. En particular, la Ley núm. 21074, además de definir explícitamente las responsabilidades de los gobiernos regionales en materia de políticas de desarrollo productivo, fija la organización de estos gobiernos al definir una estructura de seis divisiones temáticas<sup>7</sup> y establecer un mecanismo de traspaso de competencias desde las instituciones del nivel nacional hacia los gobiernos regionales en estas materias. Este último aspecto resulta de especial relevancia por dos razones. Primero, porque se refiere al tema del desarrollo de las capacidades de los gobiernos intermedios. Al respecto, el procedimiento de traspaso de competencias indica explícitamente que este traspaso del nivel nacional al regional debe realizarse garantizando los recursos para que los gobiernos regionales puedan cumplir con las nuevas tareas asignadas. Segundo, queda establecido que el desarrollo de las capacidades de los gobiernos intermedios en materia de políticas públicas y, específicamente, de políticas de desarrollo productivo, puede ocurrir solo si simultáneamente se transforma la modalidad de funcionamiento de las entidades nacionales que hasta ese momento habían centralizado todos los programas e instrumentos de desarrollo productivo.

En el Uruguay, las competencias formalmente asignadas a los gobiernos de los departamentos tienen como origen la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (Ley Orgánica Municipal núm. 9515, de 28 de octubre de 1935), que en el artículo 36 menciona explícitamente, entre las responsabilidades de los gobiernos intermedios, la promoción de la agricultura y la ganadería, y el “desarrollo de las industrias, del comercio y de las instituciones de fomento, previsión, crédito y ahorro”. Estas funciones se suman a otras típicamente municipales, como la policía higiénica y sanitaria (incluida la recolección de residuos), la viabilidad pública (incluido el alumbrado), los servicios de cementerios y demás. Esto ha motivado el juicio que se expresa en un reciente informe que define los departamentos del Uruguay como una “rareza en la región, ya que están a mitad de camino entre un nivel intermedio (estado o provincia) y un nivel local (municipio) de gobierno” (Martínez, Radics y Viscarra, 2020). En este caso, las competencias en materia de políticas de desarrollo productivo se han ido ampliando más por la vía de los hechos que a partir de una transferencia formal de competencias en dicha materia (RODDE, 2020). Por último, cabe destacar que, a diferencia de lo que se mencionó a propósito de Chile, la ley uruguaya no define una modalidad de organización única para todos los gobiernos intermedios, por lo que cada departamento ha establecido oficinas o direcciones de desarrollo departamentales con nombre, funciones y organización interna diferentes<sup>8</sup>.

En síntesis, podría decirse que el marco jurídico vigente en los países de América Latina y el Caribe deja a los gobiernos subnacionales distintos márgenes de maniobra, pero, en todos los casos se reconocen a estos actores atribuciones que los califican para

<sup>7</sup> Las seis divisiones temáticas son: División de Planificación y Desarrollo Regional, División de Presupuesto e Inversión Regional, División de Fomento e Industria, División de Infraestructura y Transportes, División de Desarrollo Social y Humano y División de Administración y Finanzas. En particular, corresponderá a la División de Fomento e Industria “proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, destinados a estimular el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y de nuevas capacidades empresariales, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías de la información que propenda a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de fomento productivo” (Ley núm. 21074).

<sup>8</sup> Es así, por ejemplo, que Montevideo ha constituido un Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional, Canelones estableció la coordinación de un Gabinete Productivo que incluye la Dirección General de Desarrollo Económico, la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia de Promoción a la Inversión y Cerro Largo cuenta con una Secretaría de Desarrollo Territorial. Cada una de estas divisiones tiene funciones propias y solo parcialmente coincidentes.

participar activamente en la promoción de las políticas de desarrollo productivo. Que se empoderen y preparen de manera adecuada para desempeñar esta función en el marco de una relación dialógica y de cooperación con las entidades del Gobierno nacional es una condición necesaria para lograr políticas que sean más estables y acordes con las necesidades y posibilidades de los territorios, y que aprovechen adecuadamente los recursos y capacidades locales.

En esta línea, en las siguientes secciones se profundizará el análisis de las capacidades y experiencias de los gobiernos subnacionales en materia de políticas de desarrollo productivo. En la sección B se parte del estudio de los gastos de estos gobiernos en desarrollo productivo.

## B. Gasto y funciones de los gobiernos subnacionales para el desarrollo productivo

En América Latina y el Caribe existen cerca de 400 reparticiones territoriales intermedias (estados, departamentos, regiones y provincias, entre otras denominaciones), de las cuales, unas 270 cuentan con gobiernos intermedios de elección popular (Fretes, 2018; Radics y otros, 2022, pág. 11). A su vez, la región cuenta con unas 17.000 reparticiones territoriales locales (municipios, parroquias, distritos, cantones, comunas u otras denominaciones), cuya administración por lo general corresponde a gobiernos locales de elección popular, de diverso tamaño y complejidad.

A 2019, los gobiernos subnacionales de la región ejecutaron alrededor de un 15,2% del gasto total de gobierno, lo que representa una cifra relativamente baja si se compara con el 28,6% de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Radics y otros, 2022, pág. 14; OCDE, 2024). Aun así, el panorama actual de la región muestra una tendencia hacia una mayor autonomía relativa, tanto política como financiera, de las escalas territoriales subnacionales. La participación de estos gobiernos subnacionales en el gasto total del país se ha duplicado en el período que va de 1985 a 2019 (Radics y otros, 2022, pág. 18). Además, se han creado nuevos gobiernos subnacionales de elección popular (como, por ejemplo, los gobiernos regionales de Chile, cuyos gobernadores son elegidos por la población desde 2021).

El gasto de los gobiernos subnacionales se dirige a cubrir una amplia serie de funciones, entre las que se encuentran la provisión de servicios de educación, salud, deporte, seguridad ciudadana y desarrollo urbano. Uno de los ítems donde participan los gobiernos subnacionales son las políticas de desarrollo productivo. Cabe anotar que, si bien el gasto público subnacional no es —ni debe ser— la única fuente de recursos para realizar esfuerzos en materia de políticas de desarrollo productivo, en la medida en que muchas veces los demás actores del sector privado, académico y de la sociedad civil también contribuyen a ese objetivo, los recursos públicos del nivel subnacional resultan fundamentales para el desarrollo de estas agendas.

En general, los gobiernos locales e intermedios abordan las políticas de desarrollo productivo de manera distinta y muestran una suerte de especialización alineada con las denominadas “ventajas comparativas” que cada nivel de gobierno posee. La ventaja de los gobiernos locales proviene de su mayor cercanía con la población y con las realidades de los aparatos productivos locales. Esto es relevante, por ejemplo, a la hora de abordar la implementación de programas orientados al crecimiento de las microempresas, la capacitación laboral y otras cuestiones (Correa y Dini, 2019; Montero, Medina y Correa, 2024).

Por su parte, la ventaja comparativa de los gobiernos intermedios proviene de desempeñar un papel de intermediario entre los Gobiernos nacionales y los gobiernos locales<sup>9</sup>, asegurando que los apoyos que el Gobierno nacional pueda brindar a los territorios lleguen efectivamente a todas las localidades del país por medio del vínculo que establecen los Gobiernos nacionales e intermedios, por una parte, y los gobiernos intermedios y locales, por la otra. De este modo se asegura la pertinencia territorial de las políticas. Además, un gobierno intermedio puede promover la acción conjunta entre municipios que comparten intereses o necesidades y velar por evitar formas de competencia que resulten perjudiciales para el interés común.

La gobernanza multinivel, a su vez, como se planteó en el capítulo IV, a través del diálogo entre distintos niveles de gobierno, contribuye a aminorar las tensiones o conflictos entre el gobierno del propio territorio y el gobierno de nivel superior, que opera en el mismo territorio que el primero, y, de esta manera, ayuda a respetar y reforzar la autonomía relativa de los gobiernos de los territorios considerados.

Como se vio en la sección V.A, en algunos países, la especialización de funciones para el desarrollo productivo está explícita en leyes nacionales que regulan las funciones de los gobiernos subnacionales y su organización. Cuando esto no ocurre, se observa una especialización implícita derivada de lo manifestado en los planes o estrategias de desarrollo de los diversos niveles de gobierno o de su propio accionar. Es así, por ejemplo, que los planes de desarrollo municipal de los gobiernos locales tienden a dar gran importancia a temas como el emprendimiento, la capacitación, la coordinación público-privada y público-pública, la asociatividad, el turismo y el desarrollo rural, entre otros (Correa y Dini, 2019; Montero, Medina y Correa, 2024), mientras que los Gobiernos nacionales tienden a especializarse, a diferencia de los gobiernos subnacionales, en temas que exigen grandes economías de escala, como ciencia, tecnología e innovación (Cassini, 2024). Sin pretender hacer una lista exhaustiva o plantear divisiones rígidas entre los diferentes niveles de gobierno, el cuadro V.3 muestra algunos ejemplos de funciones en las que los diferentes niveles tendrían ventaja comparativa en materia de políticas de desarrollo productivo. Si bien es cierto que a menudo ciertos gobiernos locales y regionales no cuentan con las capacidades humanas y financieras para desempeñar algunas de las funciones descritas, esto solo significa que el financiamiento de estos gobiernos y la construcción de capacidades en ellos sigue siendo un desafío pendiente.

Cuadro V.3

Especialización de competencias para las políticas de desarrollo productivo, por niveles de gobierno

	Relaciones internacionales	Gran infraestructura	Internacionalización	Regulaciones y normativas	Ciencia, tecnología e innovación (CTI)	Atracción de inversión extranjera directa (IED)	Sectores priorizados	Clústeres	Pequeñas y medianas empresas (pymes)	Educación técnica	Capacitación laboral	Agricultura	Turismo	Microempresas	Formalización	Emprendimiento
Gobierno nacional																
Gobierno intermedio																
Gobierno local																

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

<sup>9</sup> Algunos estudios que han analizado la incidencia de distintos factores (como, por ejemplo, las economías de escala y las externalidades interregionales) en el proceso de descentralización de las políticas de desarrollo indican que la decisión de impulsar un proceso de descentralización de las políticas, lejos de ser obvia, depende, entre otros factores, de la naturaleza del contexto geográfico, institucional y económico de las realidades consideradas y de los temas a abordar (Pelkmans, 2006; Ederveen, Gelauff y Pelkmans, 2006).

La atención a la especialización, explícita o implícita, en determinados tipos de política para el desarrollo productivo, por nivel de gobierno, es importante porque ayuda a encontrar un mejor equilibrio entre las funciones de los actores que operan en los distintos niveles del Estado. Esto va en la dirección de la construcción de una gobernanza multinivel de las políticas de desarrollo productivo que, como se menciona en el capítulo IV, precisa de descentralización en las funciones y coordinación entre los actores que intervienen, para promover sinergias entre niveles de gobierno e integración de los esfuerzos de los actores privados, públicos, del sector académico y de la sociedad civil. Esto, a su vez, contribuye a la profundización de la democracia y al fortalecimiento de la libertad de las comunidades subnacionales en la definición de sus patrones de desarrollo.

Cabe señalar dos elementos adicionales a la especialización de funciones. El primero es que, por regla general, los gobiernos de nivel superior pueden apoyar a los gobiernos de nivel inferior en la realización de cada función, y para eso es necesario que las funciones que realicen los niveles de gobierno inferior también se aborden desde el nivel inmediatamente superior de gobierno. Por ejemplo, si el nivel de gobierno local tiene oficinas de atención a microempresarios, los gobiernos intermedios también deberán tener especialistas en microempresas para apoyar a los funcionarios del nivel local en estas tareas, sistematizando sus experiencias y difundiendo buenas prácticas y promoviendo la interacción entre las localidades, entre otras funciones. Otro ejemplo puede constituirlo una oficina de inversión extranjera directa (IED) de los gobiernos regionales, cuyo accionar lo puede coordinar el nivel nacional, recolectando y difundiendo mejores prácticas, y unificando las ofertas y oportunidades de inversión y atracción de IED<sup>10</sup>, entre otras tareas. En síntesis, el nivel nacional puede tener especialistas en la totalidad de los temas y apoyar en algunos de ellos a los gobiernos intermedios, mientras que los gobiernos intermedios pueden tener especialistas y trabajar en algunos de los temas, y apoyar, a su vez, a los gobiernos locales en las funciones en que estos tengan una ventaja comparativa.

El segundo elemento adicional es que en los tres niveles de gobierno se espera que existan estrategias de desarrollo productivo, integradas en los planes de desarrollo de cada nivel de gobierno y dirigidas a la acción en las respectivas escalas territoriales. En una situación óptima, cada agenda considera el contenido de las estrategias que han elaborado los gobiernos de los niveles superiores, de modo de evitar contradicciones y facilitar el desarrollo de sinergias.

El panorama general derivado de una evaluación cualitativa de las políticas subnacionales de desarrollo productivo puede complementarse con la información cuantitativa disponible para un número acotado de países de la región. La información cuantitativa sobre gasto en políticas de desarrollo productivo de los gobiernos subnacionales muestra tanto regularidades como especificidades. A continuación, se presenta un análisis para los gobiernos subnacionales, específicamente para los gobiernos intermedios, de cinco países de la región: Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay. Estos países han sido seleccionados para un primer acercamiento al estudio del quehacer de los gobiernos subnacionales debido a que presentan un acceso más fácil para la cuantificación de su contribución a las políticas de desarrollo productivo. Se deja como posible trabajo a futuro la extensión de estos análisis para los restantes países de la región.

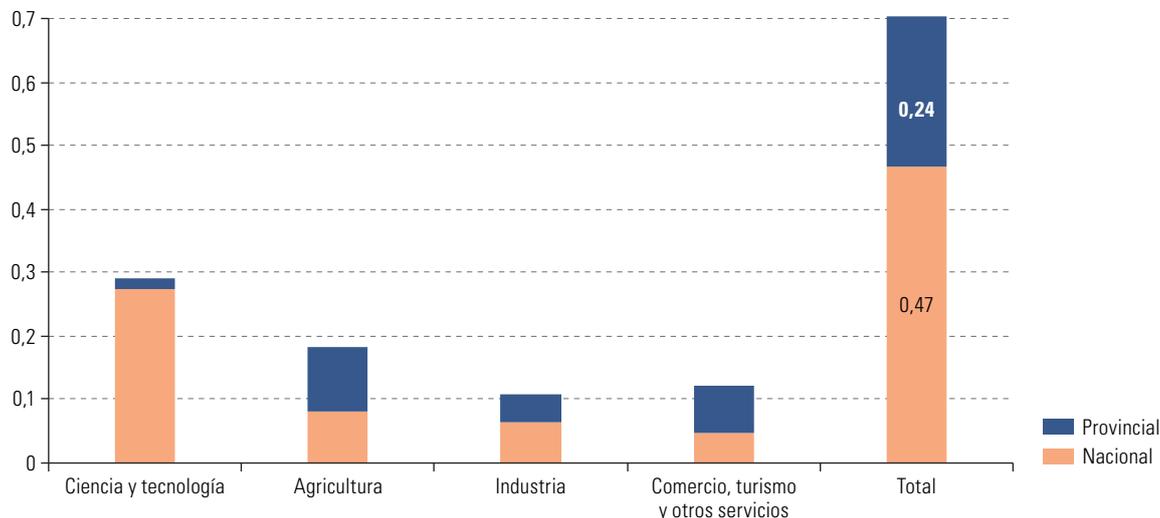
Por ser un país federal, la Argentina cuenta con un amplio grado de descentralización de las políticas de desarrollo productivo. En 2022, los gobiernos provinciales aportaron recursos a estas políticas por un monto equivalente a más del 51% de los recursos aportados por el gobierno nacional (véase el gráfico V.3). Los gobiernos intermedios muestran una especialización en políticas agrarias y en políticas de comercio, turismo y otros servicios, lo que contrasta con la especialización del gobierno nacional en ciencia y tecnología y en industria. Esto refleja ventajas comparativas en los niveles nacional y provincial de gobierno.

<sup>10</sup> Véase CEPAL (2024a).

**Gráfico V.3**

Argentina: gasto en políticas de desarrollo productivo, por niveles de gobierno, 2022

(En porcentajes del PIB)



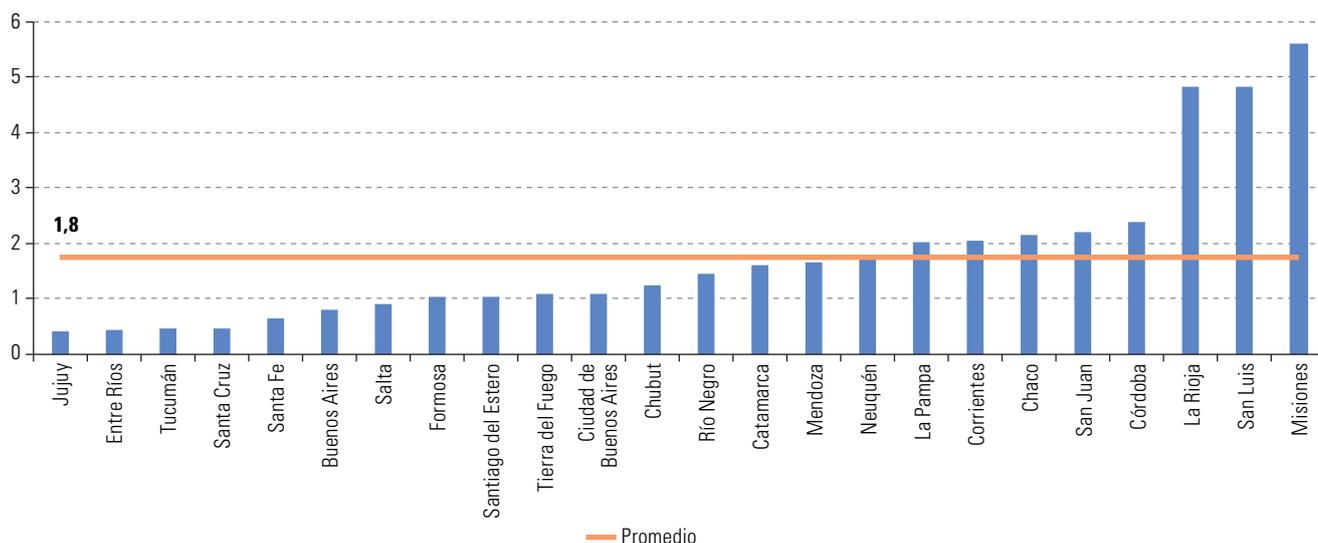
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Cassini, "Estudio sobre política de desarrollo productivo desde las gobernaciones provinciales de la Argentina", 2024, inédito.

Además, las provincias argentinas muestran una heterogeneidad en la intensidad de los esfuerzos destinados al desarrollo productivo de sus territorios (véase el gráfico V.4). Si bien en promedio las provincias gastaron en 2022 un 1,8% de su presupuesto en políticas de desarrollo productivo, hay algunas en las que dicho porcentaje sube a más del 4%, mientras que otras gastaron menos del 0,5%. Una explicación parcial del diferencial de esfuerzos productivos por provincia es el nivel de ingreso per cápita de las provincias: las que muestran un mayor esfuerzo en políticas de desarrollo productivo (Misiones, San Luis y La Rioja) son, al mismo tiempo, algunas de las provincias con menor ingreso per cápita del país (Cassini, 2024).

**Gráfico V.4**

Argentina: gasto en políticas de desarrollo productivo de las gobernaciones provinciales, 2022

(En porcentajes)



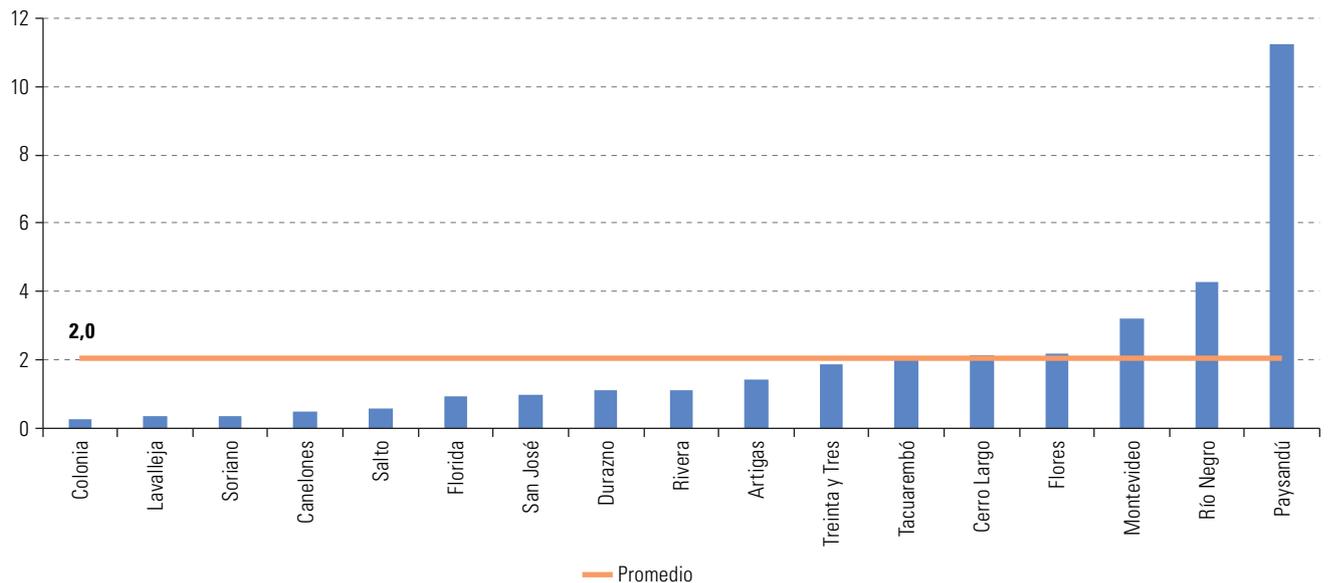
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Cassini, "Estudio sobre política de desarrollo productivo desde las gobernaciones provinciales de la Argentina", 2024, inédito.

En el Uruguay, hasta el momento solo se cuenta con la información del gasto de las Direcciones de Desarrollo Departamental de cada intendencia. Según señala la Red de Oficinas de Desarrollo Departamental (RODDE, 2020), las Direcciones de Desarrollo Departamental se han enfocado en temas de desarrollo económico, vinculado sobre todo al desarrollo rural y a la promoción del empleo a través del fortalecimiento de pequeños productores, emprendedores y microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), de modo que el gasto asociado a estas unidades puede considerarse una primera aproximación a la medición de los esfuerzos en políticas de desarrollo productivo de cada departamento.

La participación de estas Direcciones de Desarrollo Departamental en el gasto total de los gobiernos intermedios muestra un promedio del 2% para 17 de los 19 departamentos (véase el gráfico V.5)<sup>11</sup>. Esto representa una cifra similar a la que se registra para los gobiernos intermedios de la Argentina. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en la Argentina, en el Uruguay no existe una correlación entre el nivel de ingreso per cápita de los departamentos y el esfuerzo en políticas de desarrollo productivo manifestado por la participación de las Direcciones de Desarrollo Departamental en el gasto total de cada gobierno intermedio. Para poder formular hipótesis y recomendaciones, es preciso contar con información más detallada sobre la utilización de los recursos. Una variable que podría ayudar a explicar esta diferencia es la estructura de los gobiernos intermedios, que, como se vio en la sección A, en el Uruguay es muy distinta entre un departamento y otro<sup>12</sup>.

#### Gráfico V.5

Uruguay (17 departamentos): participación del gasto de las Direcciones de Desarrollo Departamental en el gasto total de las intendencias departamentales, promedio 2016-2018  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de RODDE (2020).

En el caso de México, se cuenta con una serie histórica con datos de finanzas públicas que van de 2003 a 2022 (véase el gráfico V.6). La suma de los montos destinados tanto a inversión como a subsidios para las políticas de desarrollo productivo muestra

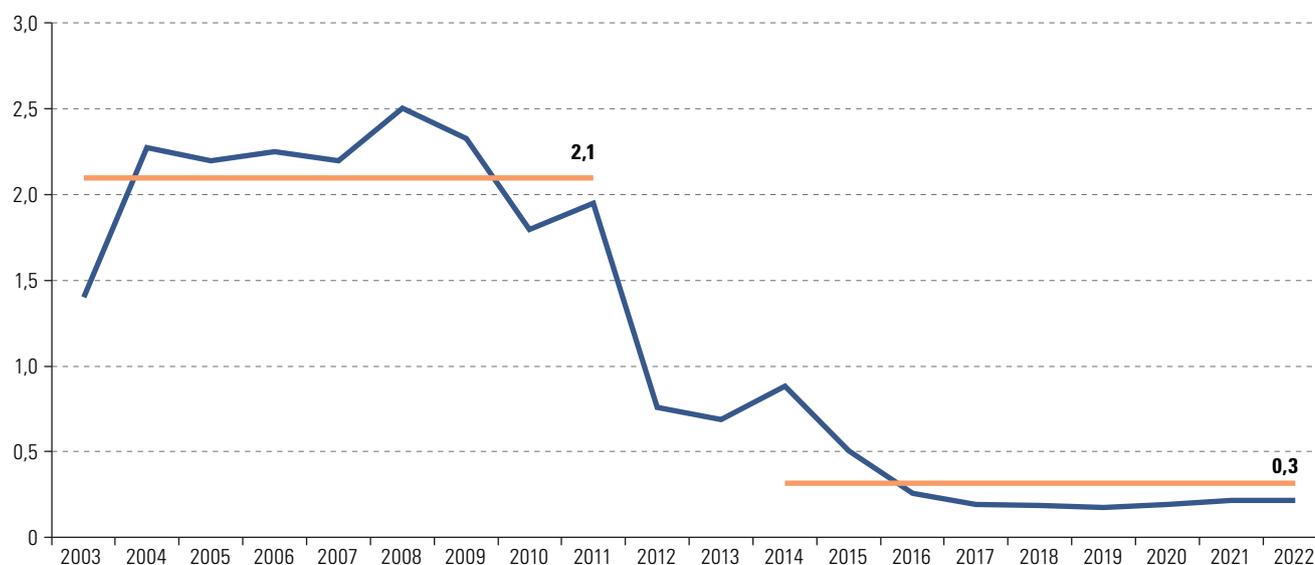
<sup>11</sup> No se incluye a Maldonado ni a Rocha por falta de información.

<sup>12</sup> Según la RODDE, el número de direcciones varía de 7 a 23 por intendencia (RODDE, 2020, pág. 23).

una importante caída entre las dos décadas consideradas<sup>13</sup>. Mientras que en el período 2003-2011, este valor alcanzaba el 2,1% del gasto total, en el período 2014-2022 había bajado a solo un 0,3%. La disminución de estos ítems de gasto para las políticas de desarrollo productivo se observa en la gran mayoría de los estados. Las diferencias registradas son relevantes, pero para un análisis exhaustivo que permita interpretarlas de forma convincente se precisa información que no está disponible en la actualidad. En promedio, las partidas de inversión y subsidios y subvenciones son tan solo un 0,2% del gasto total de los gobiernos intermedios, lo que indicaría un valor muy por debajo del que se registra en la Argentina y el Uruguay en ítems, en principio, equivalentes.

### Gráfico V.6

México: evolución del esfuerzo presupuestario de las entidades federativas en políticas de desarrollo productivo, 2003-2022  
(En porcentajes del gasto público total)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Peredo 2024, "Gasto en desarrollo productivo en los gobiernos subnacionales de México", inédito, 2024.

**Nota:** Promedio simple de las 32 entidades federativas.

Los esfuerzos presupuestarios no se correlacionan con ninguna medida socioeconómica de los estados mexicanos, de modo que no se puede, por ahora, formular hipótesis basadas en datos para intentar explicar por qué algunos gobiernos estatales invierten más que otros en políticas de desarrollo productivo.

Chile y Colombia presentan una particularidad que hace que deban tratarse en forma independiente del resto de los países. En ambos casos, las estadísticas que se informan no corresponden al presupuesto de los gobiernos subnacionales, sino a fondos nacionales que financian proyectos de inversión y consideran la participación de dichos gobiernos en los procesos de asignación de los recursos. En otras palabras,

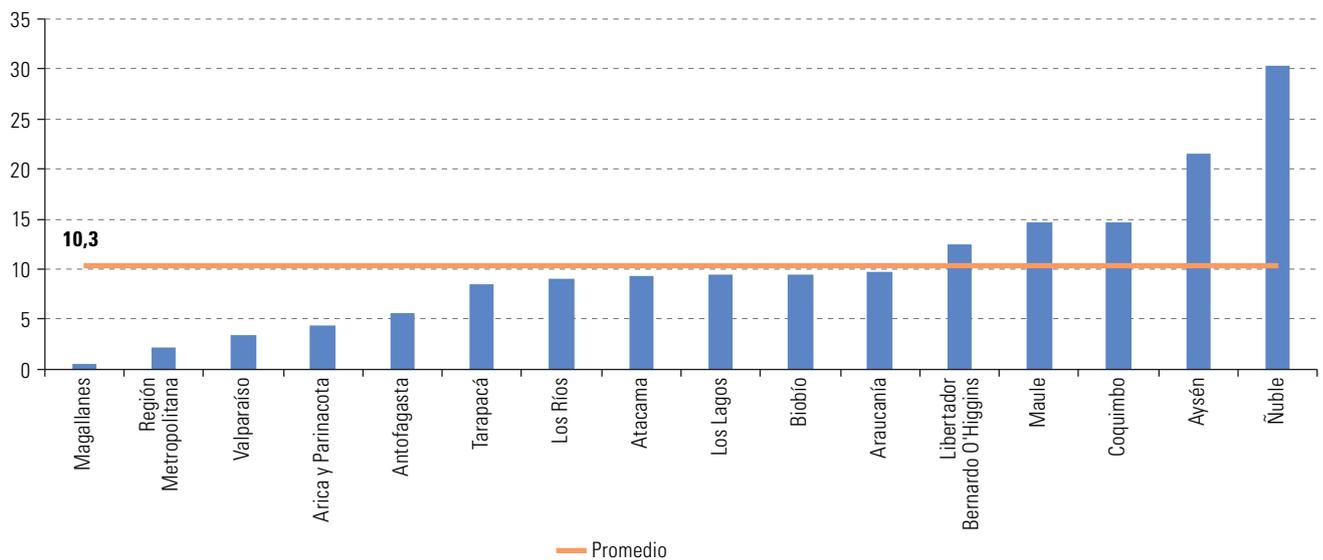
<sup>13</sup> La inversión considera el gasto en las siguientes partidas: desarrollo agropecuario y forestal; desarrollo industrial y comercial; desarrollo y fomento turístico; estudios, formulación y evaluación de proyectos productivos no incluidos en conceptos mencionados antes en este capítulo; ejecución de proyectos productivos no incluidos en conceptos mencionados antes en este capítulo, y diversos proyectos productivos y acciones de fomento. Por su parte, los subsidios y subvenciones consideran dos partidas: subsidios a la producción y subsidios a la inversión. Podría haber montos dirigidos al desarrollo productivo incluidos en la partida "subsidios diversos", lo que solo se puede identificar a través de un escrutinio de los subsidios y subvenciones de forma individualizada, y que no se ha incluido en el primer estudio exploratorio de Peredo (2024). Esta tarea queda como un ejercicio a realizar próximamente, de modo de complementar los datos.

tanto el Fondo Nacional de Desarrollo Regional de Chile como el Sistema General de Regalías de Colombia son fondos nacionales cuyas ejecuciones las deciden, en buena medida, los gobiernos intermedios o los gobiernos locales de los respectivos países. Estos recursos no se destinan a financiar el funcionamiento de los gobiernos subnacionales, sino que se utilizan para proyectos de desarrollo de los territorios<sup>14</sup>.

En Chile, los gobiernos regionales destinaron entre 2017 y 2019, en promedio, el 10,3% del Fondo Nacional de Desarrollo Regional a políticas de desarrollo productivo (véase el gráfico V.7)<sup>15</sup>. De modo similar a lo que ocurre en la Argentina, en Chile existe cierta correlación entre el menor nivel de ingreso de las regiones y un mayor énfasis en políticas de desarrollo productivo. La región de Ñuble, por ejemplo, que fue la que más esfuerzos presupuestarios destinó a las políticas de desarrollo productivo en el período considerado, posee, al mismo tiempo, el PIB per cápita más bajo de las 16 regiones del país. Las regiones de Magallanes, Metropolitana y de Antofagasta, que son las de mayor PIB per cápita, muestran poco énfasis en proyectos orientados a las políticas de desarrollo productivo.

### Gráfico V.7

Chile: inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional destinada a políticas de desarrollo productivo, por región, 2017-2019  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Yáñez y otros, "Financiamiento e institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo del nivel regional en Chile", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/69), Santiago, CEPAL, 2024.

En Colombia, el Sistema General de Regalías permite, a través de distintos fondos, el financiamiento de proyectos que son evaluados por diferentes instancias decisorias, definidas por la normativa de cada fondo específico. Los fondos que más contribuyen a las políticas de desarrollo productivo, dentro del Sistema General de Regalías, son el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Fondo de Compensación Regional<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Véase una descripción más detallada de ambos fondos en Yáñez y otros (2024) y Gómez (2023).

<sup>15</sup> Hasta 2020 no había gobernadores regionales electos en Chile. Estos empezaron a existir en la práctica a partir de la elección de 2021. No obstante, sí existían consejeros regionales electos, que intervienen en la formulación y aprobación de los proyectos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Yáñez y otros, 2024).

<sup>16</sup> La investigación realizada por Paola Gómez estima que entre 2012 y 2020, el Sistema General de Regalías aportó un promedio anual de 196 millones de dólares al financiamiento de iniciativas de desarrollo productivo. De estos, el 54% procedían del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Por su parte, el Fondo de Compensación Regional, que en el período analizado aportó un total de 316 millones de dólares, contribuyó al financiamiento de iniciativas de desarrollo productivo con aproximadamente el 18% (Gómez, 2023).

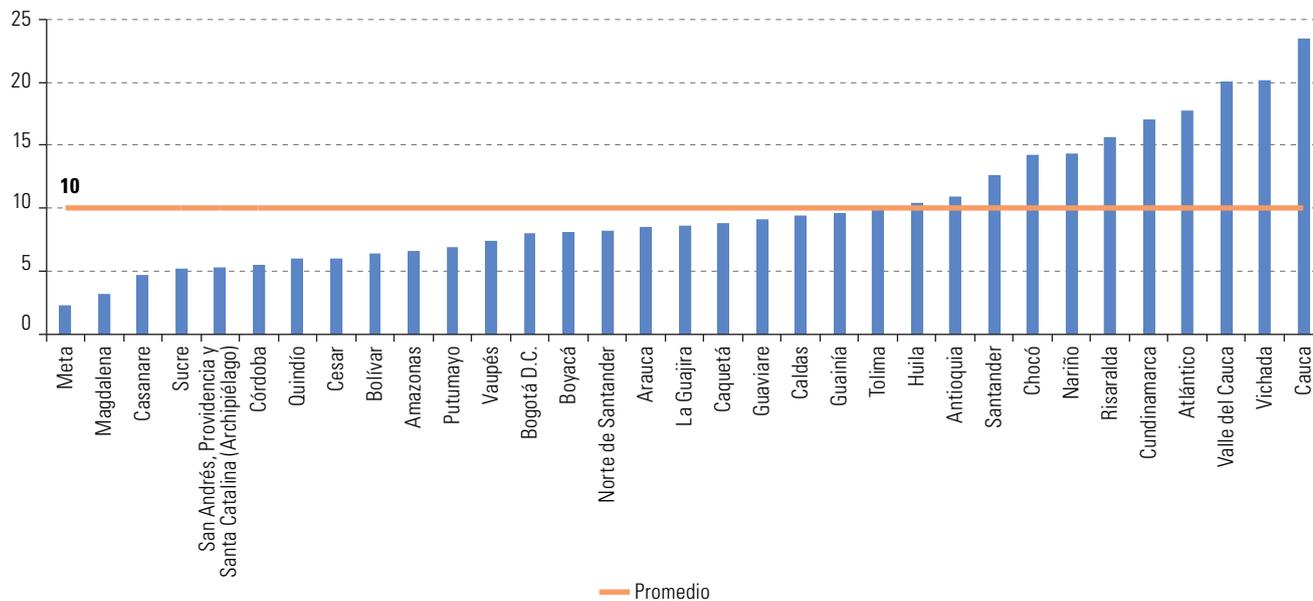
En el primero, la asignación de los recursos se realiza sobre la base de licitaciones nacionales abiertas<sup>17</sup>, lo que, según los análisis preliminares disponibles, produce una concentración de recursos en los departamentos con mayores capacidades económicas e institucionales (Gómez, 2023). En el segundo, que se orienta a financiar proyectos de impacto local en los municipios más pobres, la asignación es responsabilidad del municipio correspondiente.

Del total de recursos del Sistema General de Regalías, en promedio, en el período estudiado, los departamentos destinan un 10% a las políticas de desarrollo productivo<sup>18</sup> (véase el gráfico V.8)<sup>19</sup>. Al igual que en la Argentina y Chile, en Colombia existe una correlación —aunque tenue— entre los menores ingresos de los departamentos y el esfuerzo relativo en políticas de desarrollo productivo. Territorios de altos ingresos, como Casanare, Meta y Bogotá D.C., invierten menos que el promedio de los departamentos en políticas de desarrollo productivo. En cambio, departamentos de bajos ingresos, como Vichada, Nariño o Chocó, están por encima del promedio en el esfuerzo que realizan en relación con este tipo de políticas. Cauca es el departamento que más ha invertido en políticas de desarrollo productivo a partir de los fondos del Sistema General de Regalías (más del 20%), y, aunque no es de los departamentos más pobres del país, sí se encuentra bajo la media de ingresos per cápita.

### Gráfico V.8

Colombia: inversión del Sistema General de Regalías destinada a políticas de desarrollo productivo, por departamento, 2012-2020

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. P. Gómez, "Fondos regionales de desarrollo productivo: análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/24), Santiago, CEPAL, 2023.

<sup>17</sup> En los últimos años, el reglamento del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación ha experimentado grandes modificaciones, entre las que se destacan dos: i) en 2019 se permitió que todos los actores del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología formularan y presentaran proyectos directamente al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en respuesta a las licitaciones nacionales abiertas que este formula, y ii) en 2022 se estableció que los fondos no se dividirían entre los departamentos, sino que conformarían una bolsa nacional común a la que podrían postular actores de todo el país, sin distinción geográfica (Gómez, 2023).

<sup>18</sup> Se destinaron 1.766 millones de dólares entre 2012 y 2020 (Gómez, 2023).

<sup>19</sup> El gasto destinado a políticas de desarrollo productivo considera 3 sectores y 16 subprogramas del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas. Véanse más detalles en Gómez (2023, pág. 43).

La información presentada hasta aquí revela profundas diferencias en los cinco países examinados en cuanto al esfuerzo destinado a las políticas de desarrollo productivo por parte de los gobiernos intermedios. El ejemplo más extremo es el Uruguay, donde el porcentaje invertido por las Direcciones de Desarrollo Departamental en los gobiernos intermedios que más esfuerzos relativos hacen, es más de 30 veces el porcentaje de inversión de las Direcciones de Desarrollo Departamental que menos proporción destinan a estas políticas. En los demás países, la diferencia entre los territorios que más y menos invierten relativamente es de cerca de diez veces. La explicación de las diferencias puede radicar, en parte, aunque minoritariamente, en el ingreso per cápita de cada espacio subnacional. La información que surge de observar los casos de la Argentina, Chile y Colombia indica que existe una tendencia según la cual los territorios con menor PIB per cápita asignan, en promedio, mayor proporción de sus presupuestos a financiar políticas de desarrollo productivo. Esta es una hipótesis que, por el momento, no se ha comprobado para los casos de México y el Uruguay, y que deberá estudiarse más en profundidad para poder validarla. Otra pista surge del análisis del Uruguay, que indica que parte de la explicación podría estar relacionada con las diferencias que se registran en las modalidades de organización y capacidades de los gobiernos intermedios. En conclusión, estos elementos (PIB per cápita y modalidades de organización de los gobiernos intermedios) podrían ayudar a explicar las diferencias en los esfuerzos realizados en materia de políticas de desarrollo productivo, pero para poder llegar a un resultado concluyente faltan análisis más profundos que investiguen también la relevancia de otras variables socioeconómicas e institucionales.

Una observación final corresponde al esfuerzo presupuestario realizado por los gobiernos intermedios en políticas de desarrollo productivo en términos absolutos. Al respecto, se observa que la relación entre el total de estos gastos efectuados por los gobiernos intermedios y la contribución de sus territorios al PIB no es tan clara como se podría esperar. En dos casos es positiva, en uno es negativa y en otros dos no resulta estadísticamente significativa<sup>20</sup>. El análisis también muestra que la magnitud de la correlación varía en los cinco países, y alcanza el valor máximo en la Argentina (véase el gráfico V.9)<sup>21</sup>. En los países donde esta correlación es baja (Colombia y Uruguay) o negativa (Chile) se puede esperar que las políticas de desarrollo productivo generen un efecto positivo en términos de convergencia entre los territorios subnacionales más y menos desarrollados.

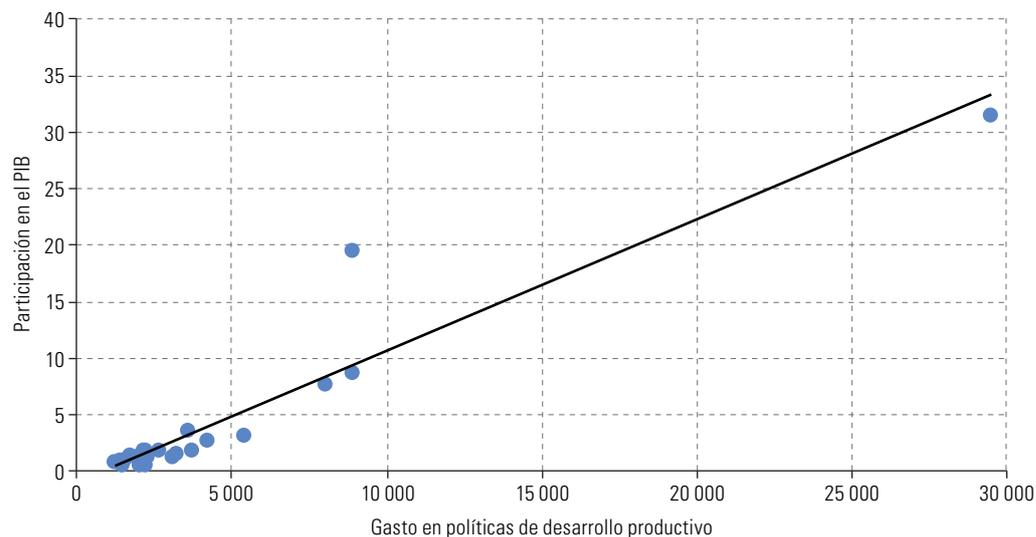
Dada la relación que existe entre los recursos invertidos en las políticas de desarrollo productivo y el tamaño de la economía (y de la población) de los territorios, es razonable pensar que, aun cuando, de acuerdo con la hipótesis planteada antes, territorios más pobres destinen una mayor proporción del presupuesto a políticas de desarrollo productivo, es posible que estos recursos no sean suficientes para cerrar la brecha territorial. De hecho, una fracción mayor de un monto menor puede incluso dar por resultado un monto menor. Este punto es de mucha relevancia pues permite razonar acerca de la capacidad de las políticas de desarrollo productivo de los gobiernos intermedios de cerrar la desigualdad territorial con otra repartición intermedia del mismo país.

<sup>20</sup> En la Argentina y México, la correlación es estadísticamente significativa al 1%, mientras que, en Chile, Colombia y el Uruguay la correlación no es estadísticamente significativa.

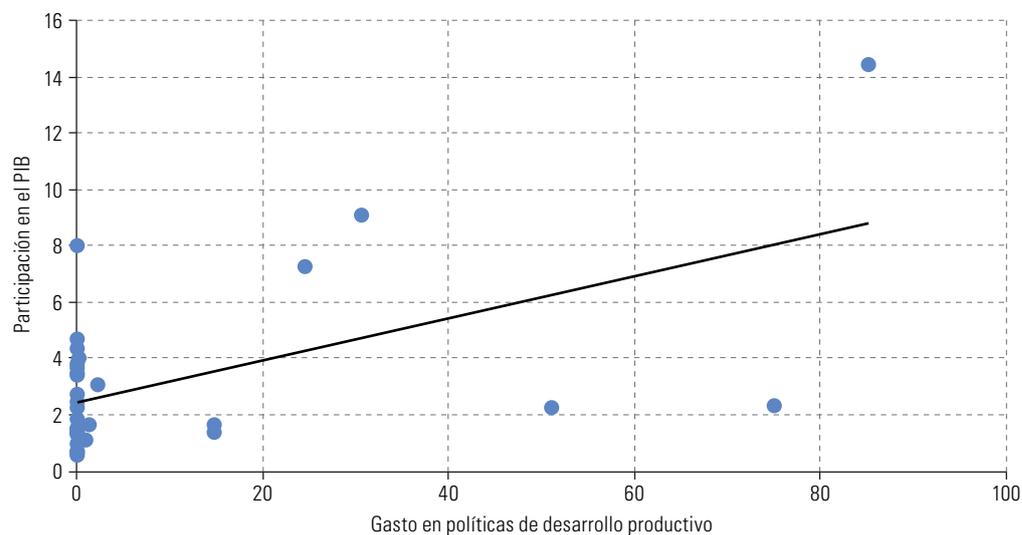
<sup>21</sup> El único caso que muestra una correlación negativa es Chile, donde la región Metropolitana funciona como un valor extremo que, al omitirse, cambia la dirección de la tendencia.

**Gráfico V.9**  
 América Latina  
 (países seleccionados):  
 correlación entre  
 participación en el  
 PIB nacional y gasto  
 subnacional en políticas  
 de desarrollo productivo  
 de escala subnacional,  
 2019-2022  
 (En porcentajes  
 y millones de dólares)

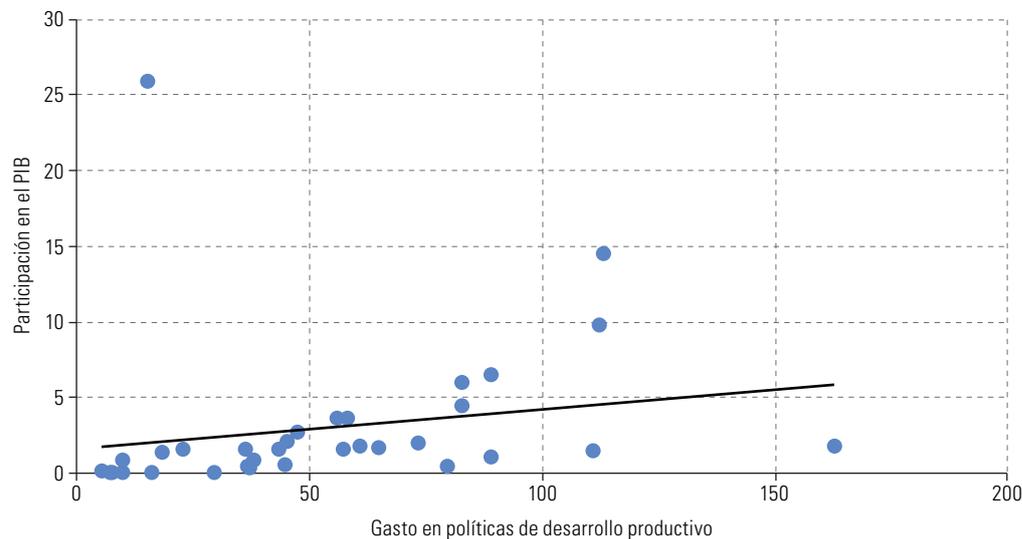
**A. Provincias de la Argentina, 2022**



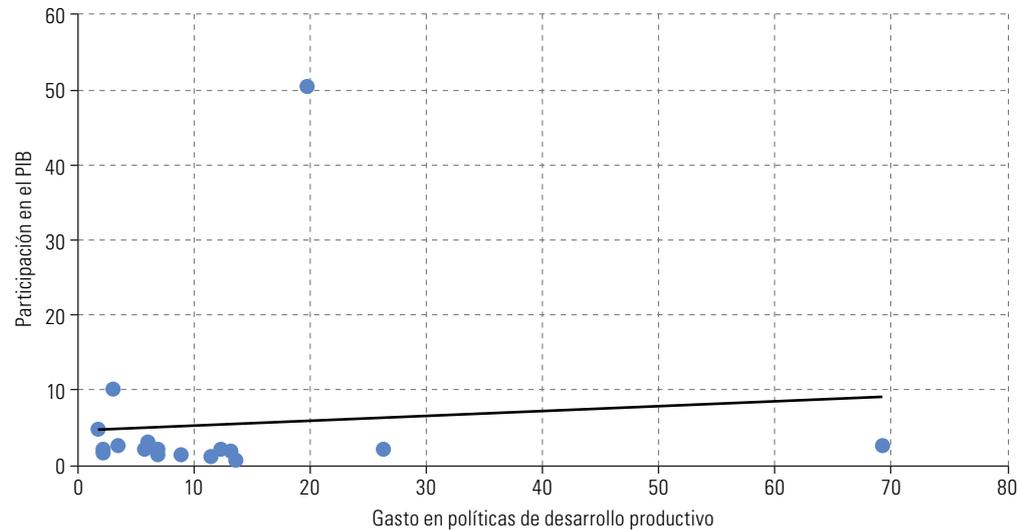
**B. Entidades federativas de México, 2022**



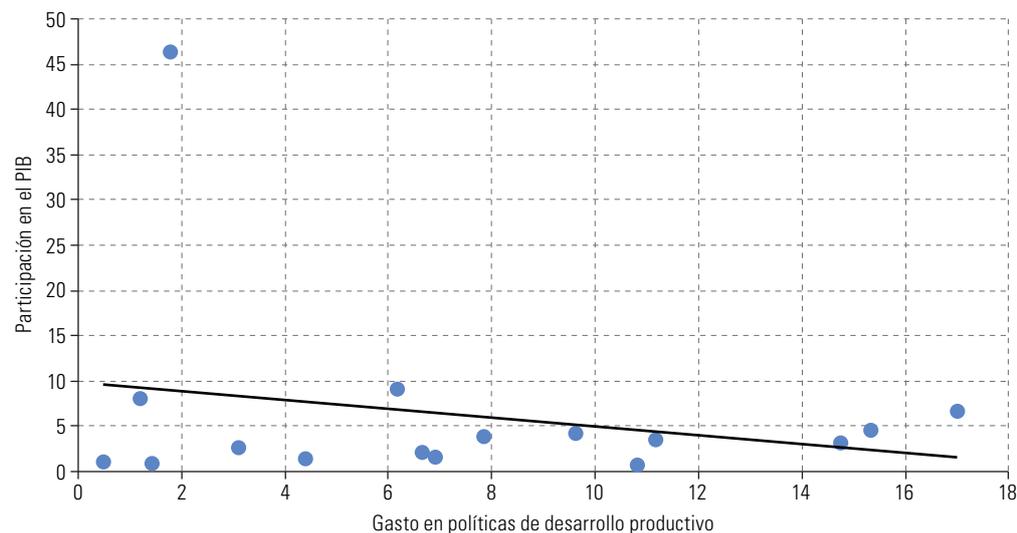
**C. Departamentos de Colombia, 2012-2020**



## D. Departamentos del Uruguay, 2019



## E. Regiones de Chile, 2019



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de RODDE (2020), A. P. Gómez, "Fondos regionales de desarrollo productivo: análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/24), Santiago, CEPAL, 2023; L. Cassini, "Estudio sobre política de desarrollo productivo desde las gobernaciones provinciales de la Argentina", 2024, inédito; G. Peredo, "Gasto en desarrollo productivo en los gobiernos subnacionales de México", 2024, inédito y R. Yáñez y otros, "Financiamiento e institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo del nivel regional en Chile", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

**Nota:** En los casos de México y el Uruguay se utiliza la participación en el PIB de 2021 y 2014, respectivamente.

De los cinco países considerados, el caso de Chile parecería ser el único donde existe un criterio más visible de presupuestos dirigidos al cierre de brechas territoriales, explicado probablemente por los criterios de distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Yáñez y otros, 2024). Aun así, el grado en que la inversión subnacional en políticas de desarrollo productivo ayuda a reducir o ampliar las brechas territoriales y a dinamizar las economías regionales es una materia que, sin duda, exigirá mayores esfuerzos analíticos.

Un último elemento por considerar en esta sección se relaciona con el papel que juegan los gobiernos locales en las políticas de desarrollo productivo. A continuación, se esbozan algunas consideraciones preliminares al respecto.

Como se mencionó, por su mayor cercanía a la población, los gobiernos locales tienen más capacidad para llegar a los agentes productivos de menor tamaño y productividad. Ahora bien, la realidad local y la acción de los gobiernos locales son siempre más difíciles de identificar y analizar que las de los gobiernos intermedios. Esto se debe a que generalmente las estadísticas socioeconómicas no tienen representatividad a nivel local, salvo en algunos tópicos y para pocos países. No se cuenta con información sobre producción, valor agregado, empleo, número de empresas ni sus características a nivel local. Tampoco se dispone, hasta el momento, de recopilaciones sobre el presupuesto de los gobiernos locales destinado a políticas de desarrollo productivo. Esta falta de información a nivel local ha determinado que los estudios sobre desarrollo económico local y las políticas destinadas a estos fines hayan tenido que basarse en informaciones de orden más cualitativo.

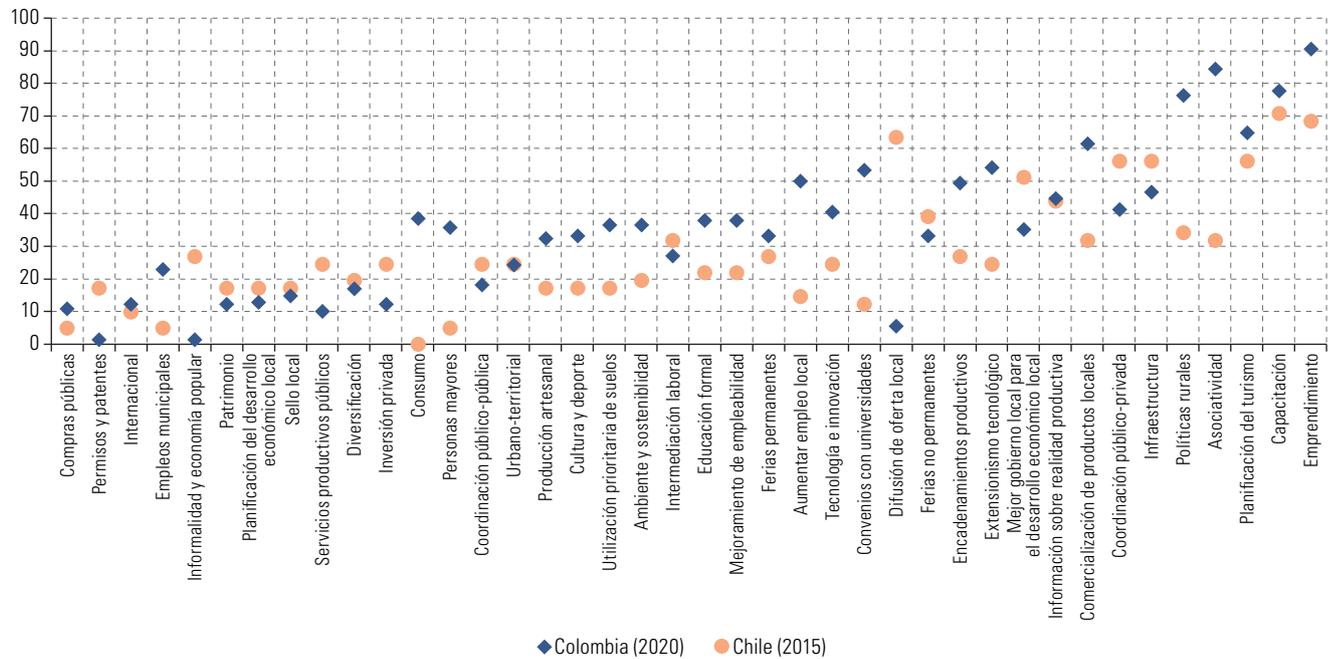
Los planes de desarrollo municipal (o distrital, comunal o cantonal, entre otras denominaciones) son los que habitualmente las autoridades electas de los gobiernos locales elaboran y publican como guía para la acción de las alcaldías en un período determinado, por lo general coincidente con el período de mandato. Estos planes deben existir por mandato legal en una gran cantidad de países de la región, y abordan todas las dimensiones del desarrollo local y de la acción de los gobiernos locales. En consecuencia, estos planes de desarrollo local consideran también las políticas de desarrollo económico y de desarrollo productivo local, con lo que se convierten en una importante fuente de información para el estudio de la acción de los gobiernos locales en materia de políticas de desarrollo productivo.

De los cinco países considerados, se han realizado estudios en Chile y Colombia sobre la acción de los gobiernos locales en materia de políticas de desarrollo productivo (Correa y Dini, 2019; Montero, Medina y Correa, 2024)<sup>22</sup>. Estos estudios muestran que, en ambos países, los gobiernos locales tienden a concentrar su accionar en ciertas categorías de acción. De 40 categorías de acción consideradas por los autores, los esfuerzos que más se mencionan en estos planes de desarrollo municipal son los dirigidos al emprendimiento, la capacitación, el turismo, la asociatividad (incluido el tema de la economía social y solidaria), las políticas rurales, la infraestructura específica para el desarrollo productivo, el diálogo público-privado (mesas de trabajo u otras instancias de coordinación), los circuitos cortos de comercialización, el fortalecimiento de la institucionalidad local para el desarrollo económico local (aumento de la cantidad de profesionales, creación de oficinas, mejoramiento de la información estadística, económica y productiva local) y el extensionismo tecnológico dirigido a microempresas y pequeñas empresas (véase el gráfico V.10). De estas acciones, el emprendimiento y la capacitación son las que más se repiten, con una mención en el 90,5% de los planes de desarrollo local en Colombia, y en el 68,3%, en Chile.

<sup>22</sup> Los estudios mencionados analizan los planes de los municipios que son cabeceras provinciales en Chile y cabeceras de subregiones en el caso de Colombia en ambos países.

**Gráfico V.10**

Chile y Colombia: frecuencia de acciones de desarrollo económico local propuestas en planes de desarrollo municipal o comunal de subregiones o cabeceras provinciales, por categoría, 2015-2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Correa y M. Dini, "Políticas de desarrollo económico local en las municipalidades de Chile: más allá del asistencialismo", *Revista CEPAL*, N° 127 (LC/PUB.2019/6-P), Santiago, CEPAL, abril de 2019 y S. Montero, A. Medina y F. Correa, "Avances institucionales y desajustes territoriales en la planeación municipal del desarrollo económico local en Colombia", Santiago, CEPAL, inédito, 2024.

**Nota:** Los datos de Correa y Dini (2019) se ajustaron para reflejar solo el contenido de los planes de desarrollo comunal de las capitales provinciales o de subregiones.

En los países y entre localidades también existen diferencias. En el caso de Chile, algunas de las variables que explican el hecho de que ciertos gobiernos locales propongan realizar esfuerzos en un mayor número de categorías son: el total del presupuesto municipal, el hecho de ser cabecera de región y si el plan ha sido elaborado por una consultora externa o por los propios funcionarios municipales (Correa y Dini, 2019, pág. 69). Un mayor presupuesto determina que el gobierno local pueda realizar esfuerzos en un rango más amplio de políticas de desarrollo productivo. En cuanto al segundo punto, los datos indican que si un municipio es capital de la escala territorial intermedia (región), generalmente planifica esfuerzos de políticas de desarrollo productivo en un número menor de categorías. Una de las posibles explicaciones para esto es que la acción de las políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional en los territorios se concentra en las capitales regionales, lo que desincentiva a los gobiernos locales de esos municipios a realizar acciones en esta materia, debido a que ya existe una oferta proveniente del Gobierno nacional. Por último, los planes elaborados por consultoras tienden a ser más abultados en materia de políticas de desarrollo productivo (es decir, contemplan más líneas de acción en esta área), posiblemente por la mayor especialización de estas organizaciones en la materia (existen gobiernos locales que son muy débiles en sus capacidades para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo) o por los incentivos que ofrece el hecho de no tener que ejecutar lo que se propone y planifica (los gobiernos locales pueden ser más cautos a la hora de planificar en tanto tienen conciencia de sus restricciones para implementar lo planificado).

En el caso de Colombia, existe una relación estadísticamente significativa entre la fortaleza institucional del gobierno local en materia de desarrollo económico y la cantidad de acciones propuestas en los planes de desarrollo municipal (Montero, Medina y Correa, 2024)<sup>23</sup>. Los gobiernos locales de Colombia se caracterizan, de hecho, por tener una institucionalidad pública local fuerte en materia de desarrollo económico. En 2024, el 62,2% de los gobiernos locales estudiados por Montero, Medina y Correa tiene una Secretaría de Desarrollo Económico, lo que representa una cifra elevada si se compara con Chile, donde solo el 10,1% de los gobiernos locales estudiados contaba con una Dirección de Desarrollo Económico Local (Correa y Dini, 2019, pág. 64). El mayor grado de desarrollo de la institucionalidad local colombiana podría, en principio, explicar el hecho de que los gobiernos locales de ese país abarquen más ampliamente las políticas de desarrollo económico local en comparación con los gobiernos locales de Chile.

Ante la estrechez de recursos de los gobiernos locales en ambos países, se ha recurrido a los convenios de colaboración multinivel como una de las formas de fortalecimiento institucional para la implementación de políticas de desarrollo productivo a nivel local. En ambos países, estos convenios financian la creación y mantenimiento de oficinas locales con financiamiento de los gobiernos de nivel superior, y en ocasiones con un financiamiento compartido, aunque proveniente en su mayor parte del gobierno de nivel superior. En Colombia, esta modalidad de gobernanza multinivel ha permitido, por ejemplo, una presencia importante de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), que se crean en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Montero, Medina y Correa, 2024). En Chile, estos convenios de colaboración multinivel permiten financiar oficinas municipales con personal en una amplia variedad de temáticas, entre ellas, el desarrollo agropecuario (programa PRODESAL), la intermediación laboral (programa Fortalecimiento Oficinas Municipales de Información Laboral (FOMIL)), el emprendimiento femenino (programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar (MTJH)) y la capacitación laboral (Programa +Capaz) (Correa y Dini, 2022). La reforma legal planteada en Chile en 2018, que aún está en proceso de implementación, incluyó a los gobiernos intermedios en este mecanismo de gobernanza multinivel y los mandató a apoyar la creación de este tipo de oficinas en convenio con los gobiernos locales (Correa y Díaz, 2022).

Si bien es parcial, la información empírica presentada en esta sección da cuenta de algunos elementos interesantes de reflexión que puede ser útil recapitular antes de pasar al siguiente tema. Uno de estos elementos se vincula con la posibilidad de los gobiernos subnacionales de desempeñar funciones importantes en materia de políticas de desarrollo productivo, que derivan de sus ventajas comparativas específicas: la capacidad de articulación entre los ámbitos nacional y local, en el caso de los gobiernos intermedios, y la cercanía con la población, en el caso de los gobiernos locales. Estas potencialidades, sin embargo, se concretan parcialmente y de manera distinta en los países analizados. Los datos acerca del esfuerzo presupuestal realizado por los gobiernos intermedios indican que su contribución a las políticas de desarrollo productivo no es irrelevante (como porcentaje de los gastos totales), aunque se registre una alta heterogeneidad en los países. Por otra parte, se ha observado que, en el caso de territorios con economías de pequeño tamaño, los recursos invertidos pueden no ser suficientes para cerrar las brechas con territorios más desarrollados (a pesar de que sus esfuerzos en términos relativos superen los que realizan las economías más grandes). Por último, se identifican las áreas de intervención de los gobiernos locales en los temas del desarrollo productivo y se registran diferencias significativas entre Chile y Colombia en cuanto a la organización que dichos gobiernos adoptan para desempeñar estas funciones, lo que indica que hay experiencias que podrán analizarse y compararse para sugerir estrategias de fortalecimiento de los gobiernos locales en materia de políticas de desarrollo productivo.

<sup>23</sup> Dicha relación es estadísticamente significativa al 5%, controlando por otras variables relevantes. La fortaleza institucional se mide en virtud de la presencia de una Secretaría de Desarrollo Económico (o un departamento con denominación similar, pero siempre dirigido al desarrollo económico local) en el organigrama de la alcaldía, con una muestra de 145 alcaldías.

## C. Instrumentos de políticas de desarrollo productivo de los gobiernos subnacionales

En esta sección se consideran los instrumentos de políticas de desarrollo productivo adoptados por los gobiernos intermedios para impulsar estas políticas en sus territorios. Los datos disponibles consideran la realidad de tres países de la región: Argentina, México y Uruguay.

Para este análisis, se consideró una lista de 14 tipos de instrumentos y se calculó el porcentaje de los gobiernos intermedios que utilizan cada instrumento en cada uno de los países (véase el cuadro V.4). En cada tipo se consideran exclusivamente los programas o instrumentos que desarrolla directamente el gobierno intermedio o en los que dicho gobierno tiene un liderazgo claro. Así, por ejemplo, no se consideraron los fondos de garantía que están disponibles en la región o provincia considerada, a menos que el propio gobierno intermedio los haya impulsado. De la misma manera, no se consideran empresas públicas, ni bancos públicos, aunque sean muy importantes para la economía de la provincia o región, salvo que sean de propiedad del gobierno intermedio respectivo o estén gestionados por este.

### Cuadro V.4

Argentina, México y Uruguay: gobiernos subnacionales que usan cada tipo de instrumento de políticas de desarrollo productivo

(En porcentajes)

	Argentina	México	Uruguay
Subsidios para ciencia y tecnología o para desarrollo productivo (incluye promoción comercial o atracción de inversiones)	88	100	95
Programa de crédito para desarrollo productivo	42	94	47
Fondo de garantía del gobierno intermedio	38	0	5
Organismo especializado en la realización de programas de ciencia y tecnología, desarrollo productivo e inversiones o exportaciones	63	100	53
Centros de investigación o innovación	4	100	32
Banco público del gobierno intermedio	42	0	0
Empresa pública del gobierno intermedio	100	0	0
Universidad pública del gobierno intermedio	38	100	0
Instituciones de capacitación en oficios o carreras cortas del gobierno intermedio	100	100	0
Escuelas técnicas dependientes del gobierno intermedio	100	100	26
Programa de compra pública local	83	0	37
Programa de exención tributaria	83	0	37
Programa de infraestructura	...	69	100
Organismos de regulación	0	0	0

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de informes de consultoría.

**Nota:** Si bien las provincias invierten en infraestructura productiva (por ejemplo, riego, prevención de inundaciones, parques industriales o red de gas para la industria), no ha sido posible identificar con precisión estos esfuerzos porque la información presupuestaria no permite conocer ese detalle.

Del cuadro V.4 surgen dos conclusiones importantes: i) la variedad de instrumentos utilizados es diferente en los tres países y ii) la frecuencia en el uso de cada instrumento varía significativamente de un caso a otro.

Con respecto al primer punto, se observa que en la Argentina se utilizan 12 de los 14 instrumentos investigados, es decir, el 92% de los instrumentos listados, mientras que en México este valor se aproxima al 60% y en el Uruguay es del 64%.

Por otra parte, si se analiza la frecuencia de uso de los instrumentos, las relaciones cambian de manera notoria. En este caso, México registra siete instrumentos que se utilizan en prácticamente todas las entidades federativas, mientras que este valor disminuye a tres en la Argentina y a dos en el Uruguay. En futuras investigaciones se debería intentar identificar factores que expliquen estas diferencias. Por el momento, parecería bastante claro que se pueden excluir, en los tres casos, explicaciones basadas en el distinto nivel de ingreso per cápita de los países.

De los tres países analizados, el Uruguay es el único con una organización política de Estado unitario, por tanto, es el que tiene una menor autonomía de los gobiernos subnacionales (departamentales) para elaborar e implementar políticas de desarrollo productivo. De hecho, algunos de los instrumentos de desarrollo productivo considerados en la lista existen y funcionan en los departamentos, pero bajo la dirección de entidades del nivel nacional. Tanto la banca pública como las empresas públicas (ligadas a telecomunicaciones, energía y demás) están desconcentradas y tienen oficinas a lo largo de todo el territorio nacional. En la universidad pública, que congrega a la mayoría de los estudiantes del país, el proceso de desconcentración es más incipiente. Las intendencias tienen una capacidad de influencia marginal sobre todas estas entidades que operan a nivel departamental, lo que plantea un desafío de coordinación especialmente importante para los gobiernos intermedios.

En paralelo, los gobiernos departamentales han ido ampliando sus competencias en temas de desarrollo económico, lo que se pone de manifiesto en las Direcciones de Desarrollo Departamental creadas recientemente (RODDE, 2020). Por su parte, la Ley núm. 19924 Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2020-2024 (promulgada el 18 de diciembre de 2020) establece que al menos un 3% del Fondo de Desarrollo del Interior debe destinarse a proyectos de desarrollo productivo en los departamentos. Si bien aún no se ha realizado un estudio que indique de manera concluyente cuál es el impacto de esta norma, es esperable que estimule un cambio en las decisiones estratégicas de las intendencias y permita equilibrar la estructura de sus gastos, incrementando el porcentaje destinado a las políticas de desarrollo productivo. En la actualidad, lo que indica el cuadro V.4 es que la preocupación central de las intendencias en materia de políticas de desarrollo productivo se concentra en los programas de infraestructura y subsidios para el desarrollo productivo que se utilizan prácticamente en todos los departamentos.

Por último, es importante destacar un aspecto crítico que surge de la investigación realizada: de acuerdo con las opiniones recolectadas en las entrevistas a actores clave, la implementación de programas o instrumentos de desarrollo productivo parece estar caracterizada por una actitud reactiva de parte de los gobiernos intermedios. Estos, más que definir instrumentos y recursos en función de estrategias consensuadas con los actores territoriales, desarrollan acciones de apoyo al sector productivo en respuesta a demandas o proyectos puntuales que tienden a ser discontinuos en el tiempo. Sin una estrategia territorial con metas claras y consensuadas, y un liderazgo político de las autoridades territoriales que contribuya a coordinar los esfuerzos de los actores del territorio (tanto los nacionales como los subnacionales) y a dar continuidad a las acciones de fomento, se desaprovechan las capacidades disponibles y se dificulta la realización de proyectos que impacten en los procesos de transformación del sector productivo.

En lo que respecta a los países federales, la investigación muestra diferencias marcadas entre México y la Argentina. En México, se observa un hecho que llama la atención y que puede expresarse en términos de una notable uniformidad en el abanico de instrumentos utilizados. Independientemente de su grado de desarrollo, todos los estados, al parecer, utilizan los mismos instrumentos. De los ocho instrumentos que se emplean en el país, seis se aplican en todos los estados, uno se aplica en el 94%

y otro en el 69% de los estados<sup>24</sup>. Para interpretar correctamente este dato, será necesario profundizar la investigación para entender la importancia efectiva de cada instrumento en cuanto, por ejemplo, a los recursos invertidos o al número de empresas que participan en cada estado, lo que podría revelar que la homogeneidad detectada es más aparente que real.

En la Argentina, los gobiernos provinciales parecen ser más activos en materia de políticas de desarrollo productivo, como indica tanto el análisis cuantitativo de la sección B, como la adopción de prácticamente la totalidad de instrumentos identificados en el cuadro V.4. Destaca el hecho de que todas las provincias (o la gran mayoría) tienen empresas públicas, instituciones de capacitación en oficios o carreras cortas, escuelas técnicas, programa de compra pública local y programa de exención tributaria, además de subsidios para el desarrollo productivo.

Las empresas públicas, que en su mayoría se crearon en los últimos 20 años, en el 27% de los casos tienen como objetivo acelerar el desarrollo productivo y están dedicadas a la producción de bienes (manufactura, actividades agropecuarias y explotación de minas y canteras). La mayoría de estas empresas (40%) tiene como cometido principal la provisión de servicios básicos (agua, luz, transporte, telecomunicaciones y otros), pero, incluso en estos casos, cumplen un papel clave en la generación de las condiciones para el desarrollo productivo. Tal es el caso de las empresas de telecomunicaciones que facilitan la conexión a Internet, especialmente necesaria para la transformación digital del sector productivo, o de las empresas de energía eléctrica que incentivan el desarrollo de las fuentes renovables.

Los gobiernos provinciales son los proveedores de la educación primaria y secundaria y tienen un papel fundamental en la formación técnico-profesional. Todas las provincias tienen escuelas secundarias técnicas, institutos de educación superior (nivel terciario) e institutos de formación profesional. Además, en 9 de las 24 provincias hay universidad pública provincial. También es muy alto (88%) el porcentaje de provincias que tienen organismos especializados en ciencia y tecnología, un área en la que vienen realizando esfuerzos de promoción como complemento de los esfuerzos nacionales en la materia. Los gobiernos provinciales se concentran en la promoción de la innovación en las empresas y de proyectos de vinculación tecnológica.

Los programas de exención tributaria configuran un instrumento que destaca en el caso argentino porque se utiliza en el 83% de las provincias. Estos programas se destinan a empresas de sectores seleccionados que el gobierno provincial desea promover. En particular, los sectores más habitualmente alcanzados por estos beneficios son los que integran la economía del conocimiento, como *software* y servicios informáticos. Además, el 83% de las provincias utilizan leyes de compras locales, que otorgan márgenes de preferencia a empresas radicadas en la provincia para ser proveedores en las compras del gobierno provincial.

A modo de síntesis de esta sección, puede ser útil reafirmar dos de los puntos más destacados: i) no todos los países usan todo el abanico de herramientas disponibles para el desarrollo productivo, y ii) la combinación de instrumentos registra un grado de uniformidad más alto en México que en la Argentina y el Uruguay. Si bien estos resultados preliminares tendrán que revisarse, ampliarse y profundizarse en investigaciones futuras, no dejan de ser sugerentes y en la sección E se retomarán para razonar sobre posibles lineamientos de acción que apunten al fortalecimiento del papel de los gobiernos intermedios en las políticas de desarrollo productivo.

<sup>24</sup> El diagnóstico aquí presentado ha sido preparado a partir de estudios de las políticas de desarrollo productivo de los gobiernos subnacionales, que, en el caso de México, se basan en Stezano (2024), quien, a su vez, se basa en una búsqueda de información pública contenida en informes oficiales y sitios web.

## D. Iniciativas clúster y otras iniciativas de desarrollo productivo territorial

Entre los programas que los gobiernos nacionales, intermedios y locales pueden poner en marcha para promover el desarrollo productivo se encuentran las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial, que se mencionaron en el capítulo II de este documento. Si bien el registro de estas iniciativas aún no alcanza la misma precisión que se logró en los otros instrumentos, su presencia en los territorios subnacionales de la región es incuestionable, como lo demuestran los programas impulsados en las provincias de Córdoba y Mendoza en la Argentina, en la ciudad de Quito en el Ecuador, o en los estados de Chihuahua, Durango, Puebla, Nuevo León y otros en México.

La CEPAL ha puesto especial atención en estas iniciativas de articulación productiva territorial porque considera que los desafíos de una transformación productiva inclusiva y sostenible (véase el capítulo II) exigen una convergencia estratégica de esfuerzos y capacidades de todos los actores que se dedican a este tema, tanto desde el nivel nacional como subnacional, particularmente en un contexto caracterizado por una escasa coordinación de la institucionalidad de fomento, como se ha observado en capítulos anteriores.

Las iniciativas de articulación productiva territorial son precisamente una respuesta concreta y efectiva a las necesidades que este escenario plantea, ya que representan ejemplos de cómo generar y potenciar la acción colectiva entre distintos actores que operan en territorios o sectores comunes. En ese sentido, no son un instrumento más, sino más bien una modalidad de organización institucional que permite la articulación de múltiples instrumentos y esfuerzos en torno a agendas estratégicas. En estas iniciativas, la colaboración entre los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil lleva a la formulación de agendas estratégicas compartidas, que permiten el mayor aprovechamiento de los conocimientos, experiencias y recursos de todos los participantes, y que se gestionan de forma participativa utilizando un enfoque de gobernanza experimentalista (véase el capítulo IV). Este enfoque, a su vez, permite el perfeccionamiento de la actividad mancomunada mediante una revisión permanente de los resultados alcanzados y el ajuste de los planes de trabajo acordados.

En términos generales, las iniciativas de articulación productiva territorial identifican a todas las iniciativas que cumplen con tres características básicas:

- Que el núcleo de la iniciativa sea un plan o acción estratégica colectiva orientado al desarrollo productivo y que, de manera más general, apunte a generar mejoras en el desempeño de las empresas.
- Que definan y gestionen sus planes estratégicos sobre la base de mecanismos participativos que prevén instancias de coordinación y colaboración multiactor, incluidos representantes de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil.
- Que se dé un cierto grado de cercanía productiva en la dimensión sectorial o territorial, entre quienes intervienen.

Las iniciativas que responden a estos criterios pueden asumir características distintas y nombres diferentes. En su Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe<sup>25</sup>, la CEPAL ha considerado, hasta el momento, las siguientes modalidades de acción colectiva:

<sup>25</sup> Véase [en línea] <https://geo.cepal.org/dp-clusters>.

- Iniciativas clúster: generalmente incluyen a un número relativamente grande de actores productivos (y, a veces, de instituciones) que trabajan en un territorio geográficamente acotado y en una misma cadena (o cadenas) de valor, incluidos los sectores relacionados o de apoyo. Su objetivo consiste, como se mencionó, en diseñar e implementar agendas estratégicas compartidas para mejorar la productividad y, en general, el desempeño de las empresas que conforman la aglomeración económica o clúster. Por lo general, este objetivo se persigue mediante una combinación de esfuerzos que se podrían resumir en dos tipos: los que apuntan a mejorar la productividad de las empresas y los que apuntan a mejorar el entorno de negocios específico del clúster mediante la promoción, entre otras cosas, del desarrollo de bienes públicos específicos (Llinás, 2021). Estos esfuerzos se terminan materializando a través de proyectos y acciones mancomunados.
- Iniciativas de promoción de cadenas productivas<sup>26</sup>: consisten en la formulación e implementación participativa de agendas compartidas para el desarrollo de los actores productivos que operan en los sectores que conforman una cadena productiva determinada. Estas iniciativas buscan el fortalecimiento de la cadena en su conjunto, desde la proveeduría de insumos, pasando por la producción del producto o servicio central de la cadena, hasta su comercialización. Generalmente, estas cadenas productivas abarcan varios territorios y pueden interconectar incluso a distintos clústeres. Sus agendas incluyen problemáticas transversales y no consideran acciones diferenciadas por territorio, por lo que sus principales objetivos se refieren al desarrollo de bienes colectivos sectoriales, como ajustes de normativas, normas de calidad, programas de formación o capacitación y programas de investigación.
- Iniciativas productivas locales<sup>27</sup>: se refiere a esfuerzos llevados adelante por los actores de una comunidad determinada que colaboran entre sí para elaborar e implementar agendas compartidas para la mejora del desempeño de las empresas e instituciones que operan en el territorio. Sus objetivos apuntan principalmente al desarrollo de bienes colectivos de tipo territorial, lo que supone que benefician de forma indistinta y exclusiva a los actores productivos del territorio considerado, con énfasis en los temas transversales que captan el interés de los distintos sectores del territorio considerado (por ejemplo, una marca territorial).
- Iniciativas de promoción de redes de empresas<sup>28</sup>: promueven la conformación de grupos asociativos de empresas, determinados sobre una base territorial y por lo general caracterizados por relaciones de tipo horizontal, orientados al desarrollo de las capacidades productivas de sus integrantes. Estas redes suelen estar constituidas por un número acotado de actores productivos, pero en algunos casos (sobre todo en el sector agropecuario) pueden alcanzar varias decenas de integrantes. Sus objetivos principales están orientados a mejorar la

<sup>26</sup> Independientemente de su denominación oficial, entran en esta categoría los programas de apoyo a las cadenas productivas de enoturismo y de economía creativa de Chile, el programa Cybersec Cluster de Costa Rica y el programa que apoya al sector financiero del Ecuador, entre otros. En todos estos casos, estas iniciativas promueven agendas estratégicas que trascienden la dimensión local y plantean acciones dirigidas a enfrentar problemas de interés para todos los actores de la cadena productiva.

<sup>27</sup> Como la Asociación de Empresas Multisectorial del Valle del Cauca en Colombia o las iniciativas denominadas Barrios Comerciales de Chile. Estas últimas, pese a haber sido creadas por empresas de comercio, impulsan estrategias orientadas al desarrollo del ecosistema social, cultural y económico de sus respectivos territorios.

<sup>28</sup> Las redes de empresas registradas en la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe son principalmente las apoyadas por el Programa Red Asociativa de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, como la red de servicios de arquitectura liderada por mujeres, la red colaborativa de empresas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) de la región de Valparaíso, y la red asociativa para el mejoramiento de las empresas agrícolas de Quillota.

capacidad productiva de las empresas participantes mediante acciones colectivas orientadas a la generación de beneficios altamente apropiables (aunque sus actividades pueden generar externalidades significativas) en ámbitos como el desarrollo de mercados o de tecnología.

- Iniciativas para la generación y consolidación de relaciones de proveeduría: se trata de iniciativas que apuntan a potenciar la vinculación entre una empresa cliente<sup>29</sup> (generalmente, de gran tamaño) y empresas proveedoras (generalmente, mipymes). Esta vinculación genera beneficios para ambas partes: las empresas cliente pueden, entre otras cosas, lograr una reducción de inventarios, mejorar el acceso a conocimientos específicos y reducir los tiempos de los procesos, mientras que las empresas proveedoras, entre otros beneficios, acceden a un mercado relevante, a información y a nuevos conocimientos.

Para promover el desarrollo de las iniciativas de articulación productiva territorial y apoyar a todos los actores de América Latina y el Caribe que se dedican a impulsarlas, la CEPAL ha construido la plataforma virtual antes mencionada, que apunta a visibilizar y fortalecer estas iniciativas y fomentar el intercambio. Como parte de su oferta de valor, esta plataforma contiene un mapa interactivo que permite visualizar y georreferenciar las iniciativas de articulación productiva territorial que se encuentran en funcionamiento en la región. La plataforma, inaugurada el 12 de diciembre de 2023, reúne a más de 290 iniciativas integradas por más de 53.000 empresas y alrededor de 23 instituciones que las apoyan en 12 países de la región<sup>30</sup>.

Si bien es parcial, este análisis permite captar algunas características importantes de estas iniciativas de articulación productiva territorial. En lo que respecta a la tipología de las iniciativas registradas, tres cuartas partes son iniciativas clúster, entre el 15% y el 20% son proyectos asociativos locales, y poco menos del 10% son cadenas productivas, redes empresariales y redes de proveeduría. Los principales sectores asociados a estas iniciativas son: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca (27%), industria manufacturera (17%), turismo (15%), y comercio, reparaciones de bienes, hoteles y restaurantes (11%) (véase el gráfico V.11). Sus focos estratégicos apuntan principalmente a promover el acceso a nuevos mercados y la internacionalización (27%), estimular o fortalecer el encadenamiento productivo (18%), y mejorar la oferta comercial y turística y estimular las ventas (15%).

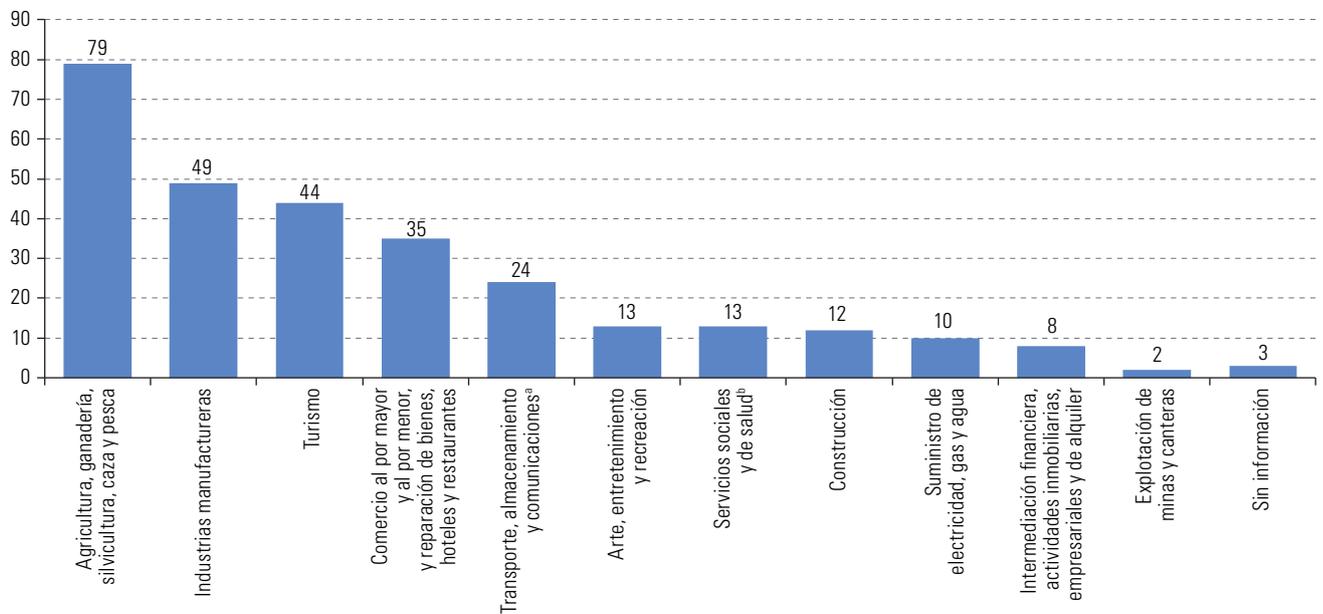
Solo un tercio de estas iniciativas ha adoptado una figura jurídica propia, pero alrededor del 70% ha definido reglamentos internos que, entre otros elementos, establecen modalidades de gestión colectiva. En el 69% de los casos, estos órganos están compuestos mayoritariamente por personas pertenecientes a instituciones territoriales y menos de un tercio incluye mayoritariamente a personas que se desempeñan en el nivel nacional. En el 75% de los casos, la mayoría de los integrantes de los órganos directivos pertenecen al sector privado, mientras que en el 18% la mayoría son del sector público. En cuanto al financiamiento, en el 51% de los casos la principal fuente de financiamiento es el sector público (42% del nivel nacional y 9% del nivel subnacional) y en el 18% es el sector privado.

<sup>29</sup> O, como se denomina en algunos países, "empresa ancla" o "empresa tractora".

<sup>30</sup> La mayoría de las iniciativas de articulación productiva territorial son impulsadas por entidades públicas nacionales. Las entidades más importantes, en términos de número de iniciativas impulsadas, son la CORFO de Chile y Colombia Productiva. En estos dos países, así como en Costa Rica, el Ecuador, el Perú y la República Dominicana, las entidades gubernamentales que promueven este tipo de iniciativas son exclusivamente del nivel nacional. En otros países, esta labor se comparte entre entidades públicas nacionales, intermedias y locales (Argentina), y en otros incluso operan exclusivamente entidades del nivel subnacional (México).

**Gráfico V.11**

América Latina y el Caribe (12 países seleccionados): distribución de las iniciativas de articulación productiva territorial, por sector económico  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los datos de la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe.

<sup>a</sup> Incluye información, producción editorial y audiovisual, *software* y telecomunicaciones.

<sup>b</sup> Incluye clínicas, centros estéticos, servicios médicos y paramédicos, servicios de urgencias, laboratorios, administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, y otros servicios comunitarios, sociales y personales.

Una sección de la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe recopila información sobre los programas llevados adelante por las instituciones que en la región apoyan estas iniciativas. En particular, a continuación se hace referencia a siete experiencias impulsadas por instituciones públicas que trabajan para el desarrollo productivo en la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México (véase el cuadro V.5). Si bien la mayoría de estos programas son impulsados por entidades del nivel nacional, no hay diferencias radicales en las metodologías utilizadas por los gobiernos subnacionales, por lo que una descripción de sus características principales contribuye a completar el análisis de los esfuerzos que estos gobiernos realizan en su ámbito de acción<sup>31</sup>.

Un primer elemento de interés que surge de la lectura de los datos disponibles se refiere a la antigüedad de los programas: en tres de los casos analizados, esta es de aproximadamente tres años, mientras que en otros tres es de una decena de años o más. Esto indica que el interés por los programas asociativos no es nuevo en América Latina y el Caribe<sup>32</sup>, como comprueban las iniciativas territoriales de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE) de la Argentina, el Programa Territorial Integrado de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile y el programa Clúster Más Pro de Colombia. Al mismo tiempo, dicho interés se sigue renovando, como indican las experiencias más recientes de la misma DIPROSE en materia de gestión integral de riesgo, el Programa Córdoba Clúster en la Argentina y el Programa Nacional de Clústeres de Costa Rica.

<sup>31</sup> Llinás (2021) analiza la experiencia emblemática, por su alcance y duración, de la Cámara de Comercio de Bogotá, en tanto se trata de un actor local que impulsa este tipo de iniciativas.

<sup>32</sup> La literatura disponible sobre el tema da cuenta de que, en la región, el interés por los programas con enfoque asociativo tiene más de dos décadas. Véanse, entre otros, Dini (2004); Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti (2005); Dini, Ferraro y Gasaly (2007).

**Cuadro V.5**

América Latina (países seleccionados): programas implementados por instituciones que apoyan las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial

Programa	País	Institución	Fecha de inicio del programa	Alcance de las iniciativas	Total de iniciativas impulsadas por el programa
Programa Córdoba Clúster	Argentina	Agencia Competitividad Córdoba	2023	Provincia de Córdoba <sup>a</sup>	16
Iniciativas de Desarrollo Territorial	Argentina	Dirección Nacional de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), Ministerio de Economía de Argentina	2009	Argentina	40
Programa de Gestión Integral de los Riesgos en el Sistema Agroindustrial Rural	Argentina	Dirección Nacional de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), Ministerio de Economía de Argentina	2021	Argentina	14
Programas Territoriales Integrados	Chile	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	2016 <sup>b</sup>	Chile	65
Clúster Más Pro <sup>c</sup>	Colombia	Colombia Productiva	2013 (inicialmente bajo la gestión de iNNpulsa)	Colombia	135
Programa Nacional de Clústeres	Costa Rica	Ministerio de Economía, Industria y Comercio, en articulación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Comercio Exterior	2022	Costa Rica	8
Red Regional de Clústeres del Estado de Durango	México	Gobierno del estado de Durango	2018	Estado de Durango	6

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los datos de la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe.

<sup>a</sup> El municipio también tiene su propio programa de promoción de iniciativas clúster, impulsado por la agencia municipal Córdoba Acelera.

<sup>b</sup> La primera versión del Programa Territorial Integrado se remonta a 2000, pero en 2016 se realizaron importantes ajustes en el reglamento del programa (véase Cáceres y Dini, 2022).

<sup>c</sup> Anteriormente el programa se denominaba Rutas Competitivas.

En segundo lugar, la comparación de los casos identificados permite comprobar la adaptabilidad de este enfoque, que puede recibir el impulso de entidades de distintos niveles y aplicarse en diversos sectores. En cuanto a los niveles de las entidades promotoras, seis de los programas han sido impulsados por instituciones que operan con alcance nacional, mientras que, en los dos casos restantes, el mismo enfoque ha sido adoptado por entidades de alcance intermedio (el estado de Durango y la provincia de Córdoba).

Otro matiz de la adaptabilidad del enfoque de iniciativas de articulación productiva territorial se desprende de la revisión de los objetivos centrales de estos programas. Al respecto, el cuadro V.6 permite comprobar que cada programa plasma la idea general de asociatividad de manera distinta. Es así que, por ejemplo, el Programa Córdoba Clúster, el Programa Nacional de Clústeres de Costa Rica, el programa del estado de Durango en México y el programa de desarrollo territorial del Ministerio de Agricultura de la Argentina impulsan principalmente iniciativas que pueden considerarse iniciativas clúster en sentido estricto, es decir, proyectos realizados por conjuntos de empresas de sectores y territorios determinados. Por otra parte, el programa de desarrollo integral del Ministerio de Agricultura de la Argentina orienta sus esfuerzos hacia el desarrollo de iniciativas de tipo asociativo, en las que la dimensión sectorial no está tan claramente presente. En este caso, la atención está puesta en la generación de proyectos conjuntos entre empresas e instituciones de investigación para el desarrollo tecnológico y la innovación, centrándose en los temas ambientales, más que en la posible homogeneidad sectorial.

**Cuadro V.6**

Propósitos principales de los programas identificados

Programa	Descripción del propósito principal del programa
Programa Córdoba Clúster (Argentina)	Impulsar la creación, consolidación y promoción de clústeres en la provincia de Córdoba, a través del esfuerzo organizado y estructurado de los sectores público, privado y académico, para incrementar la productividad y competitividad.
Iniciativas de Desarrollo Territorial del PROSAP del Ministerio de Economía (Argentina)	Poner en marcha un proceso de planificación estratégica para impulsar el desarrollo económico rural en diferentes cadenas de valor y territorios del país. Dicho proceso busca la participación de empresas y productores rurales, industrias de procesamiento, empresas comercializadoras y de logística, y los principales actores privados, instituciones empresariales, universidades, organismos de apoyo tecnológico y entidades gubernamentales, con el fin de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir una visión estratégica a mediano plazo para el desarrollo de una cadena de valor determinada (clúster) o de un espacio geográfico delimitado (microrregión), y programar y ejecutar un conjunto de acciones y proyectos para impulsar ese desarrollo.</li> <li>• Establecer en dichas cadenas de producción o microrregiones un mecanismo de trabajo permanente y dinámico para atender, de manera eficaz y sistémica, los futuros desafíos del entorno socioproductivo.</li> <li>• Conformar un ambiente institucional activo que ejerza la representación del conjunto y realice el seguimiento de las acciones programadas, la revisión periódica del curso estratégico, la difusión permanente de información y la evaluación futura del desempeño de la cadena de valor o microrregión, según sea el caso.</li> </ul>
Programa de Gestión Integral de los Riesgos en el Sistema Agroindustrial Rural (GIRSAR) del Ministerio de la Producción de la Nación	Poder conjugar las demandas de innovaciones tecnológicas de los pequeños productores del sector agroalimentario con la oferta de investigaciones o desarrollos realizados por las instituciones de ciencia y tecnología. De esta manera, se busca facilitar el acceso a innovaciones que mejoren la competitividad y la inserción en los mercados. Se busca promover tecnologías que no dañen el medio ambiente y que contribuyan a la adaptación y resiliencia al cambio climático, así como a la mitigación de sus efectos.
Programas Territoriales Integrados (Chile)	Coordinar y articular acciones y proyectos destinados a mejorar la competitividad de un territorio, fomentando el desarrollo productivo sostenible de cadenas de valor con potencial de escalamiento y de impacto estratégico en la economía regional o local.
Clúster Más Pro (Colombia)	Crear sinergias que promuevan el desarrollo productivo del país. En las distintas convocatorias, Colombia Productiva pone énfasis en distintas metas de transformación productiva.
Programa Nacional de Clústeres (Ministerio de Economía, Industria y Comercio) (Costa Rica)	Promover iniciativas clúster como mecanismo para impulsar la competitividad, la innovación y los vínculos productivos estratégicos, con el fin de generar un aporte positivo para el desarrollo sostenible del país, que se traduzca en más y mejores empleos.
Red Regional de Clústeres del Estado de Durango (México)	Organizar los distintos sectores económicos del estado de Durango en clústeres, con el fin de generar alianzas estratégicas entre clústeres a fin de promover el desarrollo regional en el estado y crear sinergias de colaboración a nivel estatal, regional, nacional e internacional.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los datos de la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe.

En lo que respecta a las herramientas adoptadas por las entidades promotoras para impulsar las iniciativas de articulación productiva territorial, el cuadro V.7 registra diferentes combinaciones de instrumentos de apoyo<sup>33</sup>.

**Cuadro V.7**

Instrumentos utilizados para promover las iniciativas de articulación productiva territorial

Programa	Cofinanciamiento	Asistencia técnica	Acompañamiento directo	Información	Coordinación	Capacitación
Programa Córdoba Clúster (Argentina)	X		X	X		X
Iniciativas de Desarrollo Territorial del PROSAP, del Ministerio de Economía (Argentina)	X		X		X	X
Programa de Gestión Integral de los Riesgos en el Sistema Agroindustrial Rural (GIRSAR) del Ministerio de la Producción de la Nación	X		X			
Programas Territoriales Integrados (Chile)	X		X	X	X	X
Clúster Más Pro (Colombia)	X	X	X			X
Programa Nacional de Clústeres (Ministerio de Economía, Industria y Comercio) (Costa Rica)			X	X	X	X
Red Regional de Clústeres del Estado de Durango (México)	X		X	X	X	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los datos de la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe.

<sup>33</sup> Otras modalidades de apoyo, no consideradas en los ocho casos analizados, son, por ejemplo, el acceso a financiamiento a corto y mediano plazo en condiciones favorables, y el crédito fiscal, es decir, descuentos fiscales relacionados con las inversiones realizadas en proyecto colectivos. Véase una revisión más exhaustiva de las formas de apoyo en Williams (2016).

Los instrumentos de apoyo son los siguientes:

- **Cofinanciamiento:** fondos no reembolsables, destinados a cofinanciar ítems como la gestión de la propia iniciativa de articulación productiva territorial, lo que puede incluir el salario de la persona que se encarga de coordinar la iniciativa (por ejemplo, el gerente del clúster) y de su equipo. También suelen financiarse con este tipo de recursos las actividades acordadas en el plan de trabajo de la iniciativa, como las misiones comerciales o tecnológicas, la contratación de especialistas y la realización de estudios. Este tipo de recursos también puede financiar la inversión en bienes públicos específicos, lo que puede suponer inversiones más significativas, como, por ejemplo, la puesta en marcha de servicios de información meteorológica para empresas agrícolas, el establecimiento de centros tecnológicos, y la organización de agendas de investigación.
- **Asistencia técnica:** asesoría especializada generalmente focalizada a la identificación de oportunidades de negocios que ayudan a formular (o reformular) la estrategia colectiva.
- **Acompañamiento directo:** los propios funcionarios de la institución promotora de las iniciativas de articulación productiva territorial promueven el encuentro entre las empresas interesadas en estas acciones colectivas, contribuyen al seguimiento del plan de trabajo y del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas a los distintos integrantes, y apoyan en la gestión de conflictos, entre otras tareas.
- **Información:** se provee información de utilidad para las empresas, sobre todo con respecto al acceso a nuevos mercados.
- **Coordinación:** se facilitan los contactos y la colaboración con otras instituciones de apoyo.
- **Capacitación:** se realizan actividades de formación para profesionales que participan en la coordinación o promoción de las iniciativas.

Como se observa en el cuadro V.7, la herramienta más común es el acompañamiento directo. En algunos casos, posiblemente incide en ello la restricción presupuestal que condiciona la labor de la instancia promotora de las iniciativas de articulación productiva territorial, que, al no disponer de dinero para cofinanciar las actividades impulsadas por dichas iniciativas, destina el tiempo de sus funcionarios a apoyar la puesta en marcha de las iniciativas y facilitar el contacto y la colaboración entre los integrantes de la iniciativa y otras entidades de apoyo que poseen recursos y capacidades para apoyar. A eso, sin embargo, se suma una motivación más profunda que se relaciona con el hecho de que la construcción de relaciones de confianza necesita del papel mediador de una figura externa, técnicamente sólida y moralmente creíble, que convoque a los actores y cree las condiciones para que estos empiecen a dialogar y colaborar. A menudo, esta función la asumen entidades del sector privado que coadyuvan o directamente lideran las iniciativas de articulación productiva territorial<sup>34</sup>.

Una última consideración se relaciona con los recursos invertidos por las instituciones promotoras en los programas de impulso a las iniciativas de articulación productiva territorial. Las instituciones promotoras consideradas cuentan con presupuestos relativamente bajos, que fluctúan entre algunas decenas de miles de dólares y poco más que 3 millones de dólares. Esta diferencia se relaciona con el tipo de apoyo que proveen las entidades promotoras de las iniciativas. Un presupuesto menor se asocia, por lo general, a entidades que, como se mencionó anteriormente, promueven las

<sup>34</sup> Este es el caso de la Cámara de Comercio de Bogotá mencionado anteriormente.

iniciativas de articulación productiva territorial básicamente gracias a la actividad de sus funcionarios; mientras que las entidades con presupuestos más grandes son las que, además del apoyo directo, cofinancian gastos, acciones y proyectos. En el primer caso, se verifica la condición a la que alude Llinás (2021) cuando afirma que estos programas pueden ponerse en marcha con inversiones modestas. En todos los casos, sin embargo, el desarrollo de iniciativas de articulación productiva territorial precisa, tarde o temprano, de recursos para la realización de las actividades que los integrantes de estas iniciativas acuerden. La fuente de estos recursos, de no ser la propia entidad promotora de las iniciativas, puede ser el conjunto de empresarios que lideran la iniciativa u otra institución de apoyo que opera en el territorio considerado, incluido el gobierno de nivel nacional, intermedio o local. La presencia de empresarios con suficientes capacidades económicas para cofinanciar la iniciativa y de instituciones de apoyo que operen en el territorio alude a entornos productivos e institucionales más maduros. Más difícil es que estas condiciones se cumplan en territorios más rezagados, que pueden necesitar del aporte externo de recursos y capacidades institucionales.

Este último punto plantea implícitamente una pregunta relevante para la discusión sobre las políticas de desarrollo productivo de los gobiernos subnacionales, ya que presenta el problema de si hay características mínimas que tengan que cumplir los territorios, en términos económicos e institucionales, para que puedan considerar las iniciativas de articulación productiva territorial entre sus herramientas de trabajo para el establecimiento de políticas de desarrollo productivo territoriales. Como primera aproximación, podría decirse que la diversidad de enfoques metodológicos adoptados por las cinco modalidades de acción colectiva mencionadas anteriormente permite aplicar las iniciativas de articulación productiva territorial en escenarios distintos, con estructuras productivas y grados de desarrollo institucional muy diferentes. En este sentido, por ejemplo, se puede considerar que las iniciativas clúster, que necesitan cierta masa crítica empresarial en sectores relacionados, pueden ponerse en marcha en territorios económicos que cuentan con numerosas empresas, y que, al contrario, en territorios económicamente menos desarrollados podría ser más conveniente impulsar redes empresariales o proyectos productivos territoriales, para los que esta restricción es menos vinculante<sup>35</sup>. En otras palabras, lo verdaderamente importante es el trabajo colaborativo para diseñar agendas estratégicas que mejoren la productividad de las prioridades productivas que definan los territorios. Cabe reafirmar, sin embargo, que la presencia de actores (públicos y privados) que logren liderar estos procesos es necesaria en todos los casos.

La vitalidad demostrada por las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial no exige de una reflexión crítica sobre su efectivo impacto en los territorios respectivos ni de ahondar en el esfuerzo para investigar y difundir mejores prácticas para su implementación. Estos son temas para una agenda de investigación que precisará de un compromiso a mediano y largo plazo, así como de la participación de los actores protagonistas de estas iniciativas. Por el momento, para concluir esta sección, cabe plantear algunos interrogantes de especial importancia en relación con el papel los gobiernos subnacionales en materia de políticas de desarrollo productivo. En primer lugar, es central investigar la conexión entre estas iniciativas de articulación productiva territorial y las demás políticas de desarrollo productivo nacionales o territoriales. En especial cuando estas iniciativas han sido promovidas por entidades nacionales, se corre el riesgo de que efectivamente falte una real integración entre ellas y las agendas territoriales de desarrollo productivo. Esto, por una parte, limita la capacidad transformadora de estas iniciativas, y, por la otra, las priva de un horizonte estratégico más amplio y de una visión más completa de las potencialidades del territorio y de las posibles sinergias con otros

<sup>35</sup> Es interesante, al respecto, el último capítulo del libro de Llinás (2021) sobre iniciativas clúster, en el que mueve el acento del concepto de iniciativa clúster a iniciativas asociativas de manera más general.

programas o iniciativas existentes<sup>36</sup>. También se da el caso en el que las iniciativas de articulación productiva territorial impulsadas por el Gobierno nacional no necesariamente se articulan con las demás políticas de desarrollo productivo del nivel nacional<sup>37</sup>.

Por último, es importante razonar sobre el peso específico de estas iniciativas. Las capacidades necesarias para abordar innovaciones complejas alcanzan escalas que a menudo las iniciativas de articulación productiva territorial individualmente no logran movilizar. Desde esta perspectiva, es interesante observar los procesos de evolución de las iniciativas clúster de regiones que se consideran emblemáticas en este ámbito, como Cataluña o el País Vasco, que han avanzado hacia una agregación de sectores para dotar a los actores del conjunto de competencias y recursos necesarios para implementar las innovaciones estratégicas que exigían los nuevos escenarios competitivos internacionales<sup>38</sup>. En América Latina, un camino similar es el que está impulsando el Ministerio de Integración del Brasil, que ha dado vida al programa Rotas de Integração Nacional para estimular el trabajo colectivo entre los denominados “Arranjos Productivos Locais”<sup>39</sup>, con el mismo propósito de incrementar la masa crítica.

## E. Síntesis y lineamientos

En este capítulo se abordan los esfuerzos que se vienen realizando en los países de América Latina y el Caribe a nivel subnacional en materia de políticas de desarrollo productivo, con especial atención al papel desempeñado en este ámbito por los gobiernos intermedios. El análisis se realizó para un subconjunto de países, en el entendido de que se trata de un primer ejercicio en esta dirección y que habrá que profundizarlo para entender mejor los esfuerzos que se están haciendo desde el nivel territorial en los demás países de la región.

En la sección V.A se tomaron en consideración los distintos marcos normativos que definen y delimitan el poder (las competencias y capacidades) de los gobiernos intermedios en materia de políticas de desarrollo productivo. El panorama que se obtiene de la revisión de cinco países de la región (Argentina, Chile, Costa Rica, México y Uruguay) es heterogéneo. En él conviven Estados federales, en los que la competencia para el diseño de políticas reside en los gobiernos intermedios y residualmente se otorga al gobierno federal, y Estados unitarios, donde los poderes de las entidades intermedias (cuando existen como gobierno popularmente electo) se generan a partir de una transferencia de competencias y recursos desde el nivel central. La comparación que se esbozó entre Chile y el Uruguay demuestra que incluso entre los países unitarios existen marcadas diferencias. En Chile, la transferencia de competencias del nivel central a los gobiernos intermedios ha sido regulada por ley, y también por ley se ha definido la organización de los gobiernos regionales. En el Uruguay, al contrario, la realización de actividades en materia de políticas de desarrollo productivo ha sido más bien el resultado de un proceso fáctico, y la falta de indicaciones explícitas acerca de la modalidad de organización de las intendencias ha generado una notable asimetría entre los distintos departamentos.

<sup>36</sup> En el caso de Chile, esta podría ser una de las razones que explica la evolución del abanico de instrumentos de fomento implementados por la CORFO, que, después de impulsar por una década instrumentos como los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO), que se asimilan a lo que en la terminología aquí utilizada se denomina “iniciativa de red empresarial”, implementó los Programas Territoriales Integrados, uno de cuyos propósitos explícitos era la integración de distintos instrumentos de fomento e innovación (Rivas, 2012).

<sup>37</sup> Véase una explicación más detallada sobre esta situación en el caso de Colombia en Llinás (2021).

<sup>38</sup> Véase una descripción y análisis de la política de iniciativas clúster de la Comunidad Autónoma del País Vasco en Monge-González y Salazar-Xirinachs (2016).

<sup>39</sup> Son proyectos de desarrollo productivo territorial con características similares a las que aquí se denominan “iniciativas clúster”. Véase más información [en línea] <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/rotas-de-integracao-nacional>.

Si bien los márgenes de maniobra que estos distintos marcos jurídicos dejan a los gobiernos subnacionales para la formulación e implementación de agendas de desarrollo productivo son claramente distintos, en todos los casos, es útil recordar lo que plantea Llinás (2021) cuando dice que lo importante es que los gobiernos subnacionales se empoderen para contribuir activamente en estos procesos, independientemente de lo que hagan o dejen de hacer los gobiernos nacionales en materia de políticas de desarrollo productivo.

Considerado este escenario, en la sección V.B se estudió el gasto y las funciones de los gobiernos subnacionales en la Argentina, Chile, Colombia, México y el Uruguay. Los elementos cualitativos encontrados respaldan la hipótesis de una especialización relativa entre los distintos niveles de gobierno en materia de políticas de desarrollo productivo. Por otra parte, el análisis cuantitativo acerca de los esfuerzos fiscales que los gobiernos intermedios de estos países realizan en esta materia señala que existen diferencias significativas en cuanto al porcentaje de los gastos que, en promedio, estas entidades de gobierno destinan al financiamiento de las políticas de desarrollo productivo. En la Argentina, un examen exhaustivo de los gastos de las provincias permitió estimar este valor en un 1,8% del presupuesto total, mientras que un análisis similar efectuado en México arroja un resultado significativamente menor, en torno al 0,2%.

Asimismo, se ha estudiado la diferencia en los gastos en políticas de desarrollo productivo realizados por los gobiernos intermedios de la Argentina, México y el Uruguay. Si bien la brecha entre los gobiernos intermedios que invierten más y los que invierten menos es significativa en los tres casos, la del Uruguay triplica la de la Argentina y México. También se observó que, en algunos países, las regiones con menor PIB per cápita tienden a destinar a las políticas de desarrollo productivo un porcentaje mayor que el que invierten las regiones con un PIB per cápita más alto.

Los casos de Chile y Colombia han permitido considerar la contribución que los fondos de desarrollo realizan a las políticas de desarrollo productivo de los gobiernos subnacionales, mostrando que el porcentaje destinado a temas de desarrollo productivo bordea en ambos casos el 10% de estos fondos. Este es un claro indicio de que otras problemáticas, distintas del desarrollo productivo, como, por ejemplo, las infraestructuras de uso general y la generación de mejores servicios públicos, ocupan los primeros puestos de importancia en las agendas de estos gobiernos. En ambos casos, se comprueba la existencia de una relación negativa entre el PIB per cápita de las regiones y los departamentos y sus esfuerzos presupuestarios en materia de políticas de desarrollo productivo.

El estudio de los esfuerzos presupuestarios de los gobiernos intermedios concluye con un análisis de los gastos absolutos en políticas de desarrollo productivo. En este caso, si bien la relación entre este valor y la participación de la región o provincia considerada en la economía del país es positiva en cuatro de los cinco casos considerados, no es estadísticamente significativa en dos de ellos y es negativa (y no significativa) en el quinto, lo que indicaría que el tamaño de la partición no es un buen indicador del gasto absoluto en políticas de desarrollo productivo. Los dos países que registran una correlación positiva y estadísticamente significativa son la Argentina y México. En estos casos, dicha correlación podría indicar que las diferencias en los valores absolutos de los recursos invertidos por los gobiernos intermedios en las políticas de desarrollo productivo determinan que, a pesar del mayor esfuerzo relativo hecho por las regiones menos desarrolladas, sus inversiones siguen siendo inferiores a las que realizan las más desarrolladas, lo que contribuye a incrementar las brechas entre regiones más y menos pobres.

En cuanto a los gobiernos locales o municipales, si bien no se dispone de información sobre gasto presupuestario en políticas de desarrollo productivo, se observa que los planes municipales de desarrollo en Chile y Colombia muestran una especialización

relativa de los gobiernos locales en temas como emprendimiento, capacitación, turismo, asociatividad (incluye la economía social y solidaria), políticas rurales e infraestructura específica. Los estudios disponibles señalan que la diversidad de acciones para el desarrollo productivo impulsadas por estos gobiernos es mayor cuanto mayor es el presupuesto disponible y la fortaleza institucional de los mismos gobiernos locales en materia de desarrollo económico.

En síntesis, los resultados alcanzados en la sección V.B dan lugar a algunas consideraciones relevantes acerca de las políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional: i) la descentralización de las competencias en esta materia es condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar que los gobiernos intermedios adquieran un liderazgo en este campo; se precisa, entre otras cosas, de la voluntad política de estos gobiernos para trabajar en estas agendas; ii) las políticas de desarrollo productivo compiten con otras agendas de desarrollo y la limitada cantidad de fondos que en ocasiones se les asigna podría relacionarse con las grandes demandas aún no resueltas en materia de bienestar social (en educación, salud y otras áreas), o con una falta de comprensión del efecto dinamizador que los programas de desarrollo productivo pueden tener en las otras áreas del desarrollo; iii) en los casos en que se registren diferencias positivas y significativas entre los montos invertidos en las políticas de desarrollo productivo de las regiones más y menos desarrolladas, estas pueden contribuir a incrementar la divergencia entre los territorios, a pesar de que las regiones menos desarrolladas invierten más en términos relativos, y iv) en el caso de los gobiernos locales, se observa una influencia determinante de la capacidad institucional (en cuanto a presupuesto y recursos humanos) para abordar los desafíos del desarrollo productivo.

La sección V.C propone un primer intento de sistematización de los programas e instrumentos de desarrollo productivo adoptados por los gobiernos intermedios. La información recopilada, si bien es parcial, permite extraer algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, se constata que el abanico de instrumentos utilizados por los gobiernos intermedios para impulsar políticas de desarrollo productivo es más amplio en algunos países (Argentina) que en otros (México y Uruguay). En segundo término, se han observado diferencias en los propios países. En particular, el análisis de frecuencia en el uso de los instrumentos indica que tanto en la Argentina como en México hay una gran uniformidad en el uso de un amplio grupo de instrumentos de políticas de desarrollo productivo entre provincias y estados con grados de desarrollo muy diferentes. Para interpretar correctamente el significado de este resultado será necesario considerar los recursos invertidos y las capacidades efectivamente desplegadas por los gobiernos intermedios en los distintos instrumentos, lo que debería ser materia de investigaciones futuras. Más heterogénea es la situación del Uruguay que, sin embargo, tendrá que evaluarse considerando la fuerte presencia en todo el país de instituciones del nivel nacional para el desarrollo productivo.

Por último, en la sección V.D se analizaron las iniciativas de articulación productiva territorial. Se trata de estrategias orientadas al desarrollo productivo y basadas en un enfoque participativo y territorial, en las que los actores subnacionales juegan un papel clave. El análisis de las experiencias registradas en la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial en América Latina y el Caribe, que la CEPAL ha puesto en marcha para dar impulso a estas iniciativas, revela que dicho enfoque es flexible, en la medida en que se puede concretar de forma distinta, adaptándose a las especificidades económicas e institucionales de los territorios considerados.

A continuación, y a la luz del primer intento realizado en este capítulo por indagar sobre qué pasa a nivel subnacional en América Latina y el Caribe en materia de políticas de desarrollo productivo, se plantean algunos lineamientos que pueden contribuir precisamente a la consolidación y profundización de estas políticas en los territorios.

## 1. Lineamientos para consolidar y profundizar el papel de los gobiernos subnacionales en las políticas de desarrollo productivo

En línea con lo planteado por Salazar-Xirinachs y Llinás (2023), es clave que una parte significativa de la acción en materia de políticas de desarrollo productivo tenga lugar en los territorios y que los actores subnacionales jueguen un papel protagónico en este ámbito, pero para que esto ocurra el camino es aún largo. Si bien, como se vio a lo largo del capítulo, los gobiernos subnacionales de la región ya contribuyen activamente al establecimiento de políticas de desarrollo productivo en sus territorios, aún predominan las realidades en las que su aporte es insuficiente, ya sea por falta de conocimientos, motivación, recursos y capacidades institucionales, o por la existencia de normas que desalientan o limitan su participación más activa.

Para revertir esta situación, es necesario trabajar en diferentes frentes que aborden simultáneamente varios aspectos del desarrollo productivo. A continuación, se plantean seis lineamientos que apuntan en esa dirección: i) fortalecer las atribuciones y capacidades de los gobiernos intermedios en materia de políticas de desarrollo productivo; ii) escalar los esfuerzos destinados a las políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional; iii) repensar el funcionamiento de los órganos nacionales de desarrollo productivo, precisando el papel que estos pueden desempeñar para fortalecer la territorialización de las políticas de desarrollo productivo; iv) impulsar acciones específicamente orientadas al fortalecimiento de las capacidades de los actores locales en las políticas de desarrollo productivo; v) reforzar las instancias o mecanismos de coordinación multiactor y multinivel, y vi) considerar medidas que apoyen el desarrollo de las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial.

### a) Fortalecer las atribuciones y capacidades de los gobiernos intermedios en materia de políticas de desarrollo productivo

Como se mencionó en este capítulo, los gobiernos intermedios son una bisagra fundamental en el establecimiento de políticas de desarrollo productivo por tener la posibilidad de contribuir a la articulación del nivel local con el nacional, de promover sinergias entre las acciones de los distintos territorios y de desempeñar una función de apoyo a los gobiernos locales en materia de políticas de desarrollo productivo. La labor que estos actores pueden realizar en relación con estas políticas se expresa esencialmente en liderar la construcción e implementación colectiva de profundas estrategias de desarrollo productivo para sus territorios. Esto implica convocar a representantes de los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil para definir, entre otras cosas, una visión estratégica, metas, prioridades en materia de producción, proyectos y acciones, además de mecanismos de gobernanza que faciliten este trabajo y permitan la identificación, el mejor aprovechamiento y la combinación de los conocimientos, recursos y esfuerzos que estos actores pueden brindar para impulsar y sostener el proceso de transformación productiva. Para reforzar sus capacidades en estos ámbitos es preciso realizar acciones que apunten simultáneamente en varias direcciones:

- Potenciar la institucionalidad de desarrollo productivo de los gobiernos intermedios, incrementando (donde sea necesario) su planta profesional e instituyendo organismos especializados, con relativa autonomía, que operen bajo su coordinación.

- Sistematizar y difundir entre los equipos profesionales de los gobiernos intermedios buenas prácticas en políticas de desarrollo productivo e implementar programas de formación profesional con enfoques teórico-prácticos para reforzar las capacidades de estos equipos, especialmente las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas, como las define Salazar-Xirinachs (2023) y como se definieron en el capítulo IV, y las capacidades de liderazgo para el desarrollo productivo.
- Revisar el marco jurídico para precisar y profundizar las atribuciones de los gobiernos subnacionales en materia de políticas de desarrollo productivo.

## b) Escalar los esfuerzos de las políticas de desarrollo productivo a nivel subnacional

Para incrementar el esfuerzo que hacen los países de la región en materia de políticas de desarrollo productivo resulta fundamental escalar los esfuerzos que se realizan a nivel subnacional. Para ello es preciso que todos los actores que intervienen aumenten su aporte al logro de los objetivos y metas comunes que se hayan plasmado y priorizado en las estrategias de desarrollo productivo territoriales antes mencionadas. En esta dirección, deberán considerarse al menos las siguientes acciones:

- Incrementar los esfuerzos presupuestarios que los gobiernos subnacionales realizan en materia de políticas de desarrollo productivo mediante un conjunto de acciones que combinen el aumento de recursos a su disposición en esta materia (mediante los traspasos condicionados o el establecimiento o fortalecimiento de fondos de desarrollo productivo subnacionales) con acciones de sensibilización, apoyo técnico y capacitación que permitan sensibilizar a los actores del territorio sobre la relevancia de las políticas de desarrollo productivo.
- Aumentar las inversiones realizadas por los demás actores. Entre ellos, un aporte adicional puede venir del sector privado, ya sea con los fondos de sus asociaciones o cámaras empresariales, o mediante la creación de mecanismos parafiscales orientados a los objetivos y metas priorizados. También puede haber aportes importantes de las entidades del sector académico y de centros de desarrollo o investigación, entre otros. En otras palabras, estas agendas deberían operar bajo la lógica de que todos colaboren.

## c) Reforzar el papel de las instituciones nacionales de políticas de desarrollo productivo para la territorialización de dichas políticas

La existencia de instituciones nacionales especializadas en desarrollo productivo es un activo muy relevante para la implementación de las políticas de desarrollo productivo. El capítulo IV mostró que la realidad regional, en este ámbito, está caracterizada por una marcada heterogeneidad. Crear y fortalecer estas instituciones es importante también para consolidar los procesos de territorialización de las políticas de desarrollo productivo, mediante el apoyo que estas instituciones pueden brindar a los gobiernos subnacionales en esta materia. La concreción de estas acciones exige repensar las modalidades de funcionamiento de las instituciones nacionales, promoviendo la descentralización de sus funciones, al tiempo que se refuerzan sus capacidades estratégicas. En términos más concretos, se pueden emprender las acciones que se describen a continuación:

- Acelerar y profundizar el proceso de descentralización de competencias y recursos en materia de políticas de desarrollo productivo hacia los actores subnacionales (especialmente los gobiernos intermedios), definiendo, donde sean necesarios, protocolos formales de transferencias desde el nivel nacional hacia el nivel intermedio.

- Reforzar las capacidades de los gobiernos intermedios en materia de políticas de desarrollo productivo en los territorios menos desarrollados.
- Potenciar las sinergias y las acciones colectivas que pueden generarse entre las políticas de desarrollo productivo impulsadas por distintos gobiernos intermedios.
- Promover el establecimiento de convenios de asistencia técnica para apoyar a los gobiernos intermedios (especialmente los de las regiones menos desarrolladas) en la puesta en marcha de programas en ámbitos temáticos específicos, como agricultura sostenible, turismo sostenible, economía circular, promoción de inversiones, mejora de los estándares de calidad productiva, reconversión económica y reducción de brechas de talentos humanos.
- Formular, experimentar y difundir nuevas metodologías de trabajo en el ámbito del desarrollo productivo entre los equipos de los gobiernos intermedios.
- Crear o ampliar fondos nacionales que incentivan la articulación de las políticas de desarrollo productivo a nivel nacional y subnacional, mediante contribuciones condicionadas al desarrollo de la coordinación entre estos distintos niveles de acción, como se describió en el capítulo IV.

#### d) Fortalecer las capacidades de los actores locales en las políticas de desarrollo productivo

Una participación activa de los actores locales en las políticas de desarrollo productivo es necesaria, como se mencionó previamente, para garantizar que las medidas de estímulo al desarrollo productivo consideren a todos los actores económicos que operan en la localidad, especialmente a los que tienen menos visibilidad por ser informales y pequeños, y estar escasamente organizados. Para alcanzar este resultado, se proponen las acciones que se sintetizan a continuación:

- Organizar instancias de capacitación profesional para divulgar los programas y políticas que las instituciones nacionales e intermedias llevan adelante en su territorio, en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo, especialmente en emprendimiento, formalización de empresas, apoyo al desarrollo de iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial, y formación profesional, entre otras.
- Fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales en materia de desarrollo económico y productivo, incentivando la creación de oficinas especializadas en esta materia (secretarías o direcciones de desarrollo productivo).
- Promover la conformación de órganos territoriales, como redes de oficinas municipales de desarrollo productivo, que impulsen el intercambio de experiencias y la realización de proyectos comunes en esta materia, con especial atención a la integración de los territorios de menores dimensiones.
- Integrar a los representantes de las localidades en la formulación de políticas de desarrollo productivo a nivel intermedio y en las instancias de gestión de dichas políticas.
- Apoyar el fortalecimiento de las asociaciones de empresas locales, para que puedan ampliar su cobertura y llegar a las empresas más pequeñas e inclusive a las informales.

### e) Crear o fortalecer instancias de coordinación multiactor y multinivel

Retomando el tema central del capítulo IV, es clave que los actores nacionales, intermedios y locales se integren y participen en instancias de diálogo y coordinación multinivel y multiactor. Como complemento de los lineamientos formulados en el capítulo IV, se pueden considerar las siguientes líneas de acción:

- Generar o potenciar las instancias de participación del sector privado, académico y de la sociedad civil con miras a consolidar el diálogo social entre estos actores y el gobierno intermedio para la definición consensuada de agendas y metas de desarrollo productivo.
- Crear o reforzar incentivos y dinámicas que estimulen la colaboración entre los actores que intervienen en el desarrollo productivo de un mismo territorio.

### f) Crear o fortalecer iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva territorial

Las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial son un vehículo para fortalecer, en el ámbito territorial, las políticas de desarrollo productivo del nivel nacional y subnacional. En línea con lo que indica Llinás (2021), estas iniciativas permiten, a partir de la creación de una base de confianza, la acción conjunta de los actores del sector público, privado, académico y de la sociedad civil, para el diseño e implementación de estrategias que apuntan a la diversificación y sofisticación de cadenas productivas en un territorio determinado, mediante la realización de proyectos y acciones que se gestionan de forma participativa. Para impulsar el desarrollo de este enfoque, se pueden contemplar, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- Desarrollar o fortalecer iniciativas clúster u otras iniciativas de articulación productiva territorial para trabajar agendas estratégicas concretas sobre las prioridades productivas que definan los territorios en el marco de sus estrategias de desarrollo productivo. Para ello, tanto desde los Gobiernos nacionales como desde los gobiernos subnacionales se podrían implementar programas que apoyen el surgimiento o fortalecimiento de estas iniciativas. Estos programas podrían incluir el cofinanciamiento para la elaboración de agendas estratégicas u hojas de ruta (Llinás, 2021), para la gestión de la iniciativa (por ejemplo, el gerente del clúster) o para proyectos orientados a generar bienes públicos específicos que las empresas de las aglomeraciones económicas necesiten para mejorar su productividad.
- Utilizar las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva territorial como punta de lanza para la materialización de las políticas de desarrollo productivo nacionales y subnacionales en el territorio. Como se mencionó, muchas veces, estas iniciativas no necesariamente se conectan con el resto de las políticas de desarrollo productivo que se trabajan a nivel nacional y subnacional, por lo que resulta fundamental fortalecer esa conexión. Para ello, es importante que estas iniciativas no se vean como un instrumento más, sino como una tecnología institucional que permite la conjunción de otros múltiples instrumentos y políticas.
- Crear o potenciar instancias de encuentro entre los líderes de las iniciativas de articulación productiva territorial y los gobiernos subnacionales correspondientes para analizar la contribución que estas iniciativas hacen a la concreción de las estrategias de desarrollo productivo de sus territorios.

- Intensificar la agenda de investigación sobre iniciativas de articulación productiva territorial y los programas que impulsan estas iniciativas para ampliar el acervo de buenas prácticas disponibles y acelerar el aprendizaje colectivo.
- Generar incentivos para que se estimule, en las empresas que intervienen en las iniciativas de articulación productiva territorial, la adopción de medidas acordes con un modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible, considerando, por ejemplo, la adopción de los principios de la economía circular y la paridad de género, entre otros.
- Promover la generación de estrategias de alcance regional entre las iniciativas de articulación productiva territorial de distintos países de América Latina y el Caribe, para impulsar el desarrollo de la economía digital, la transformación productiva sostenible y la reducción de las brechas de talento humano.
- Estrechar los vínculos de colaboración entre las iniciativas de articulación productiva territorial de América Latina y el Caribe y las que operan en otras regiones del mundo, con especial atención a las integradas en la plataforma European Cluster Collaboration Platform.
- Consolidar la Plataforma de Iniciativas Clúster y Otras Iniciativas de Articulación Productiva Territorial impulsada por la CEPAL y transformarla en una comunidad virtual que trabaje en forma permanente para estimular el diálogo, el intercambio de experiencias y la acción común entre las empresas y las entidades que integran estas iniciativas.

## Bibliografía

- Bellinger, N., J. Kriechhaus y B. Son (2024), "The political economy of life satisfaction: democracy, national wealth, and personal income", *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 36.
- Bromo, F., A. C. Pacek y B. Radcliff (2024), "Varieties of democracy and life satisfaction: Is there a connection?", *Social Science Quarterly*, vol. 105, Nº 4.
- Burnell, P. (2009), "Political development", *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, I. McLean y A. McMillan, Oxford University Press.
- Cáceres R. y M. Dini (2022), "Generación de competencias y descentralización de las políticas para el desarrollo productivo en Chile: análisis de los Programas Territoriales Integrados", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/237)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cassini, L. (2024), "Estudio sobre política de desarrollo productivo desde las gobernaciones provinciales de la Argentina", inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2024 (LC/PUB.2024/8-P)*, Santiago.
- (2024b), *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad (LC/FDS.7/3)*, Santiago.
- (2022), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad (LC/SES.39/3-P)*, Santiago.
- Correa, F. y V. Díaz (2022), "Convenios de colaboración como mecanismo de coordinación multinivel para el desarrollo productivo en Chile", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/28)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Correa, F. y M. Dini (2022), "Plan de fortalecimiento municipal para el desarrollo económico local en Chile: análisis de la institucionalidad multinivel, diagnóstico y recomendaciones", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/218)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2019), "Políticas de desarrollo económico local en las municipalidades de Chile: más allá del asistencialismo", *Revista CEPAL*, Nº 127 (LC/PUB.2019/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

- Dini, M. (2004), "Programas de fomento de la articulación productiva: experiencias en América Latina en los años noventa"; *Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva: estudios de caso en América Latina*, M. Dini y G. Stumpo (coords.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Dini, M., C. Ferraro y C. Gasaly (2007), "Pymes y articulación productiva: resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina"; *serie Desarrollo Productivo*, N° 180 (LC/L.2788-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Ederveen, S., G. Gelauff y J. Pelkmans (2006), "Assessing subsidiarity"; *CPB Document*, N° 133, La Haya.
- Finot, I. (2001), "Descentralización en América Latina: teoría y práctica"; *serie Gestión Pública*, N° 12 (LC/L.1521-P; LC/IP/L. 188), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fretes, V. (2018), "Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales"; Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Giuliani, E., C. Pietrobelli y R. Rabellotti (2005), "Upgrading in global value chains: Lessons from Latin American clusters"; *World Development*, vol. 33, N° 4, abril.
- Gómez, A. P. (2023), "Fondos regionales de desarrollo productivo: análisis del Sistema General de Regalías (SGR) de Colombia"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/24), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(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).
- Hagopian, F. (2000), "Political development, revisited"; *Comparative Political Studies*, vol. 33, N° 6-7.
- Kingsbury, D. (2007), *Political Development*, Routledge.
- Llinás, M. A. (2021), *Iniciativas clúster: una forma concreta y efectiva de "mover la aguja" de la productividad*, Bogotá, Puntoaparte Editores.
- Martínez Vázquez, J. A. Radics y H. Viscarra (2020), "Diagnóstico y propuestas para la modernización del sistema de transferencias en Uruguay"; *Notas para la discusión de políticas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Monge-González, R. y J. N. Salazar-Xirinachs (2016), "Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco: lecciones para América Latina y el Caribe"; *OIT Américas Informes Técnicos*, N° 3 [en línea] [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_605088/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_605088/lang-en/index.htm).
- Montero, S., A. Medina y F. Correa (2024), "Avances institucionales y desajustes territoriales en la planeación municipal del desarrollo económico local en Colombia"; Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2024), OECD Fiscal Decentralisation Database [en línea] <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>.
- Owen, A. L., J. Videras y C. Willemsen (2008), "Democracy, Participation, and life Satisfaction"; *Social Science Quarterly*, vol. 89, N° 4.
- Pelkmans, J. (2006), "Testing for subsidiarity"; *Bruges European Economic Policy Briefings*, N° 13, College of Europe [en línea] <http://www.coleurop.be/eco/publications.htm>.
- Peredo, G. (2024), "Gasto en desarrollo productivo en los gobiernos subnacionales de México"; inédito.
- Prati, G. (2022), "The Association between subjective well-being and regime type across 78 countries: the moderating role of Political Trust"; *Applied Research in Quality of Life*, vol. 17.
- Radics, A. y otros (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2022/4), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- RODDE (Red de Oficinas de Desarrollo Departamental) (2020), *Capacidades institucionales para el desarrollo territorial: el caso de las direcciones de desarrollo departamental*, Montevideo, mayo.
- Rivas, G. (2012), "La experiencia de CORFO y la transformación productiva de Chile. Evolución, aprendizaje y lecciones de desarrollo"; *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, N° 3, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) [en línea] <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/373>.
- Salazar-Xirinachs, J.M (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible"; *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2023), “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stezano, F. (2024), “Estudio sobre política de desarrollo productivo de los Estados de México”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Yáñez, R. y otros (2024), “Financiamiento e institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo del nivel regional en Chile”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Williams, I. (2016), *Cluster Development Handbook: A practical guide to the development of clusters and smart specialisations, as centre-stage strategies for regional economies*, Cluster Navigators Limited.



Para que América Latina y el Caribe salga de la trampa de bajo crecimiento y baja productividad en la que se encuentra es necesario sofisticar, diversificar y lograr un cambio estructural virtuoso de sus economías. Esto requiere que los países combinen esfuerzos de largo plazo para continuar mejorando las condiciones fundamentales de la economía, con políticas que garanticen una aceleración del crecimiento y de la transformación productiva. Para ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha insistido en que los países de la región y sus territorios escalen y mejoren sus políticas de desarrollo productivo, mediante la adopción de una nueva visión de estas que se diferencia considerablemente de lo que hasta ahora se ha llamado “políticas industriales”. La región no comienza de cero en este frente; aun así, sus esfuerzos presentan grandes oportunidades de mejora.

Para profundizar en qué hacer y cómo hacerlo, la CEPAL presenta este *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe*, en el que realiza un primer análisis de los esfuerzos actuales de la región y propone más de 80 recomendaciones para guiar a los países y sus territorios en una transformación productiva que les permita lograr un futuro más productivo, inclusivo y sostenible.