

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

Contenido

- 1. Contexto**
- 2. Una nueva visión para las políticas de desarrollo productivo (PDP) en la región**
- 3. Primer ejercicio de caracterización y cuantificación de las PDP**
- 4. Primera mirada comparativa a la institucionalidad y gobernanza de las PDP**
- 5. ¿Qué está pasando a nivel subnacional en materia de PDP?**
- 6. Recomendaciones, lineamientos y ejes de acción**

1. Contexto

América Latina y el Caribe: una región sumida en tres trampas del desarrollo

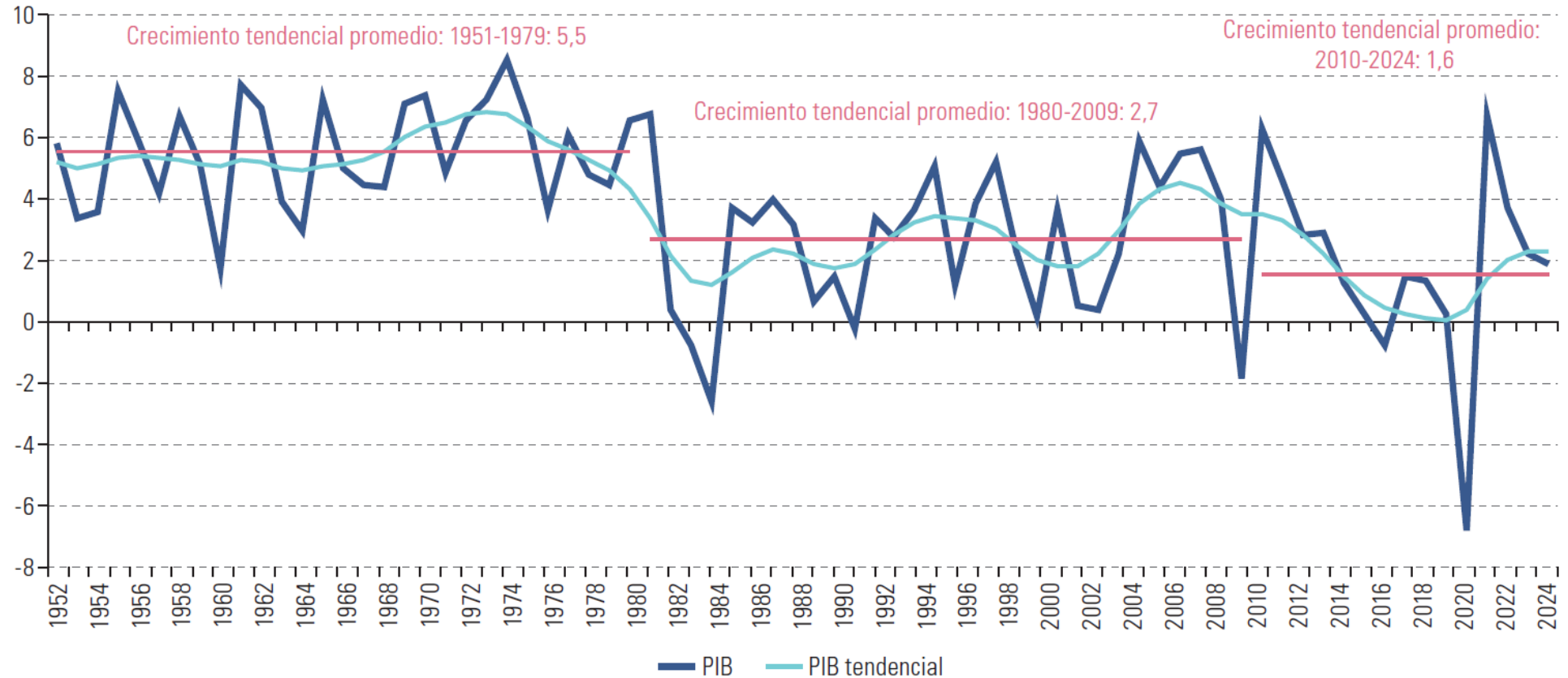
Trampa de
crecimiento
económico bajo,
volátil,
excluyente y no
sostenible

Trampa de alta
desigualdad y baja
movilidad y
cohesión sociales

Trampa de bajas
capacidades
institucionales y
de gobernanza
poco efectiva

La región tiene un problema estructural de bajo crecimiento que viene gestándose desde hace décadas

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

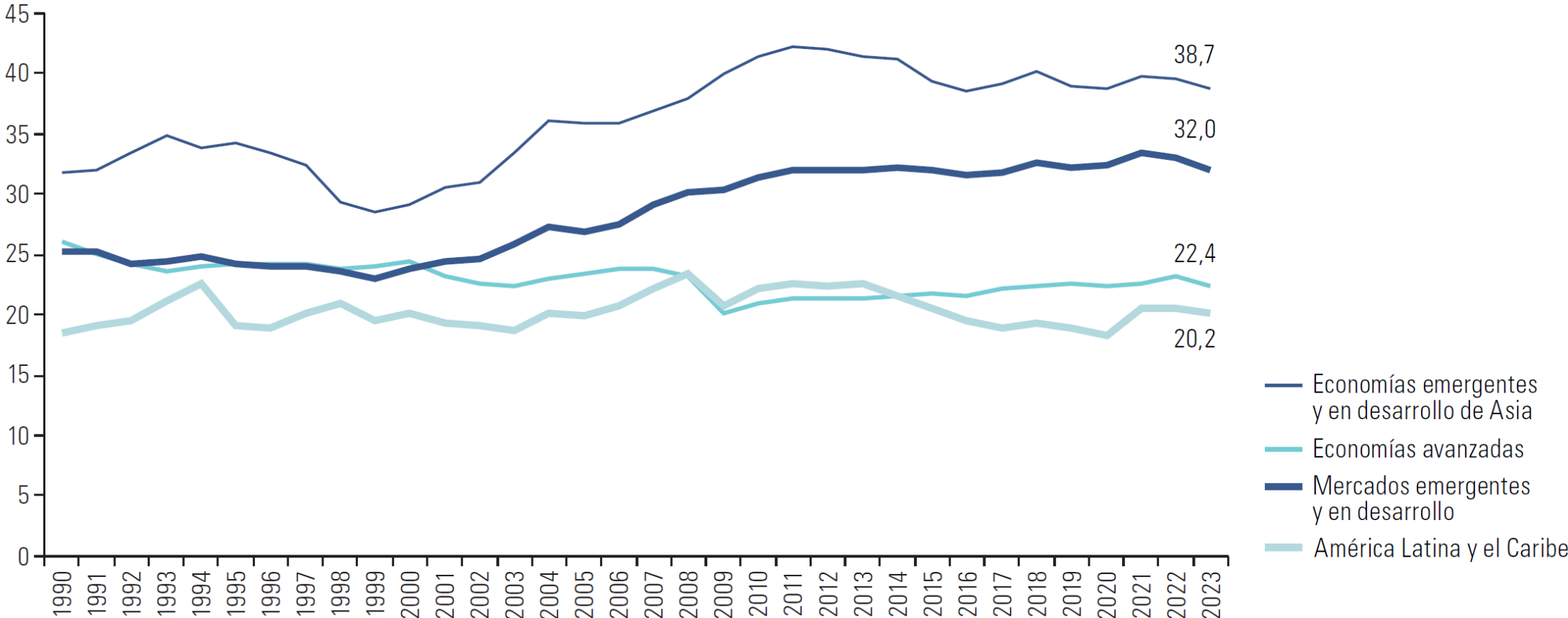


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

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

Los bajos niveles de inversión son parte de la explicación

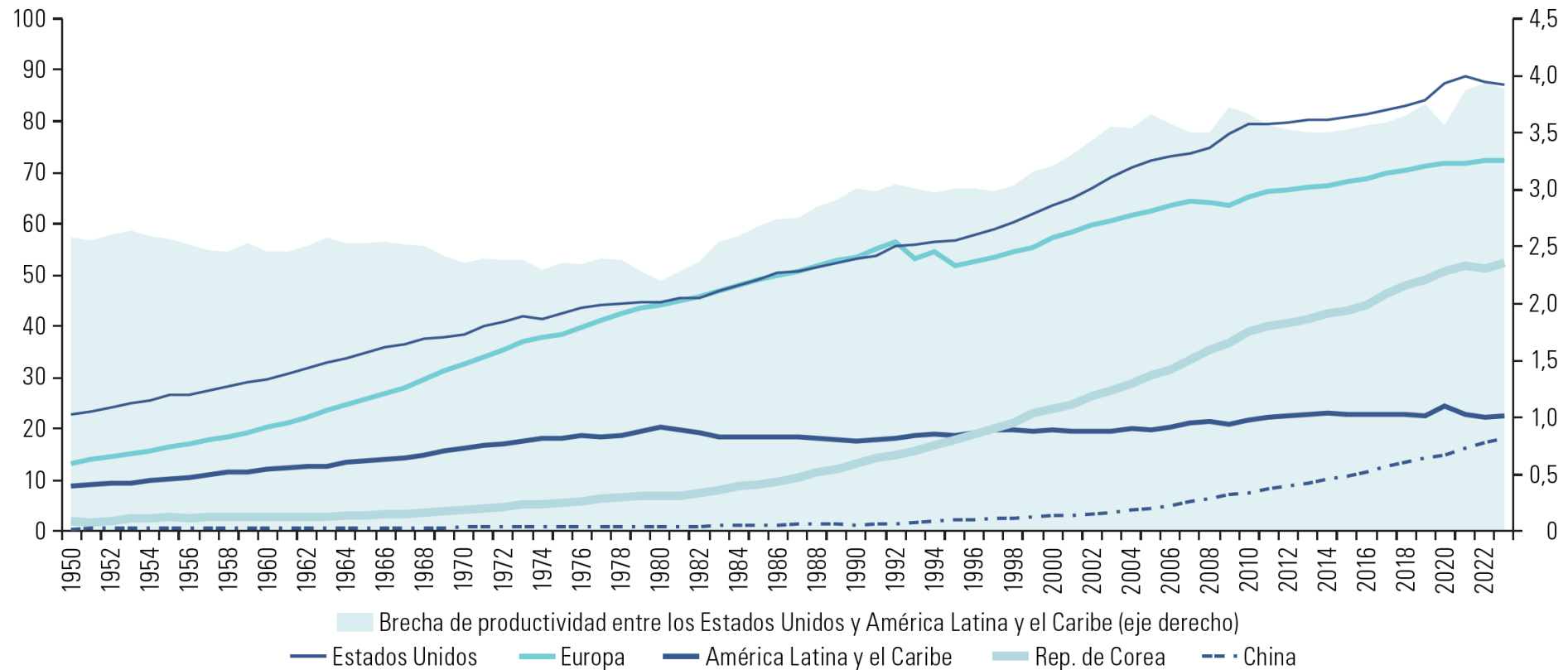
Participación de las inversiones en el PIB en regiones seleccionadas (1990-2023)



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.

Sin embargo, buena parte radica en una productividad que ha permanecido estancada e incluso decayendo por décadas

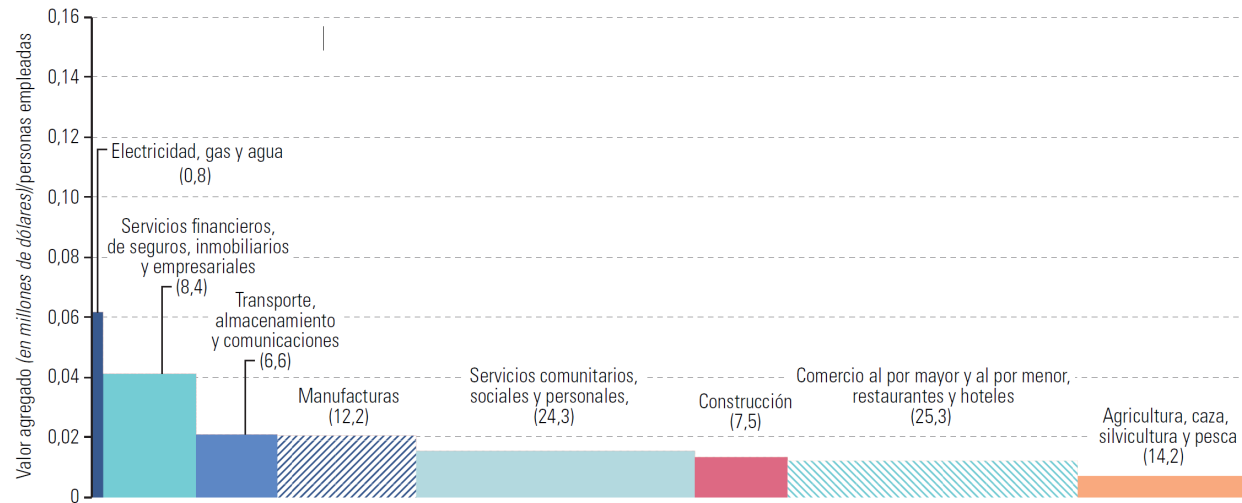
Producción por hora trabajada (PIB en \$ dólares internacionales constantes de 2017 en PPA) y brecha de productividad frente a EE.UU



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>.

Detrás de este pobre desempeño está una gran heterogeneidad en el nivel y dinámica de la productividad en varias dimensiones: por sectores, por tamaño de empresa...

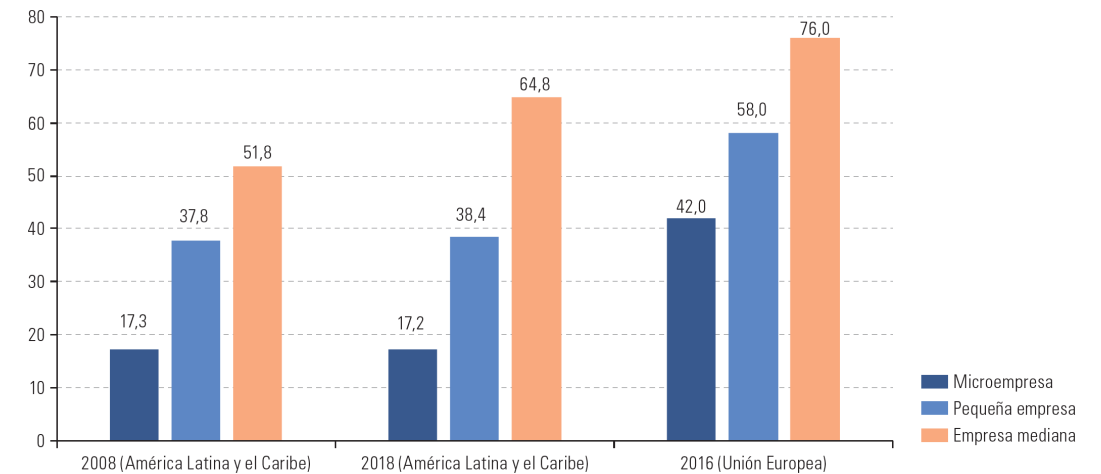
Por sectores (8 países): productividad laboral y participación en el empleo por sectores económicos



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

Nota: Los países corresponden a Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Costa Rica, Perú y Uruguay.

Por tamaño (4 países): productividad laboral en relación con las grandes empresas, por tamaño de empresa, ALC y UE (en %)

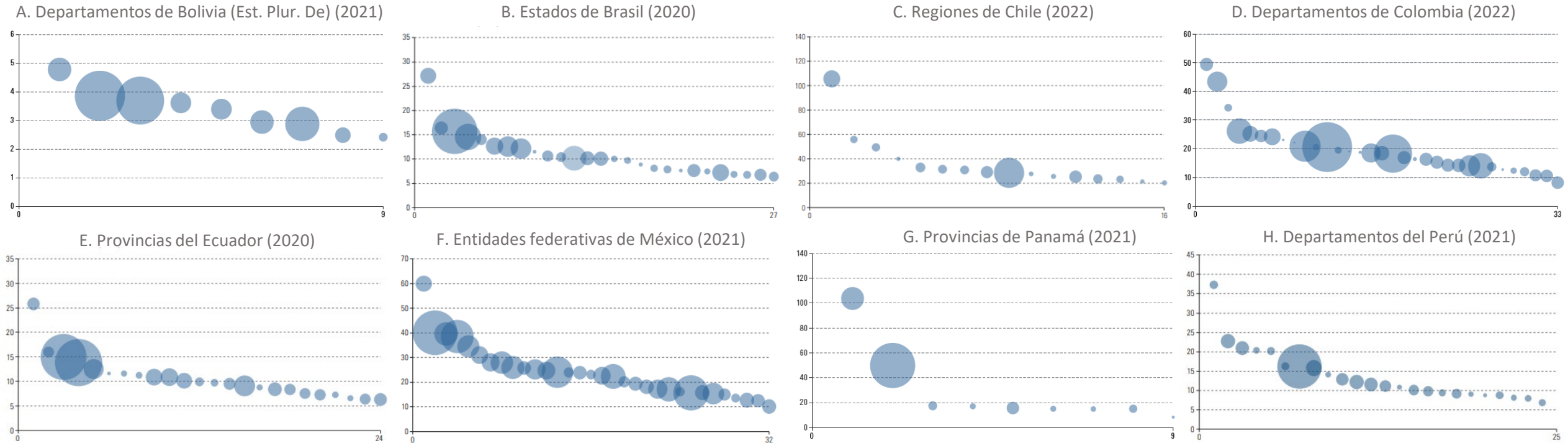


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otros, *Perspectivas económicas de América Latina 2023: invirtiendo para un desarrollo sostenible* (LC/PUB.2023/21), Santiago, 2023.

Nota: Los países corresponden a Argentina, Brasil, Chile y México.

... y por territorios

Por territorios (8 países): productividad laboral territorial, 2020-2022 (En miles de dólares corrientes)



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.

Para avanzar en una transformación productiva se requiere escalar y mejorar las políticas de desarrollo productivo

2. Una nueva visión para las políticas de desarrollo productivo (PDP) en la región

Elementos de la nueva visión en materia de PDP

1

Define un rango amplio de sectores impulsores: no se trata exclusivamente de políticas para la industria manufacturera

2

Entiende estas políticas principalmente como esfuerzos colaborativos multiactor y multinivel y, por tanto, el tema de gobernanza resulta central

3

Combina esfuerzos horizontales y verticales, para lo cual considera las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva como herramientas muy efectivas

4

Enfatiza la necesidad de balancear las políticas de “arriba hacia abajo” (*top down*) con las de “abajo hacia arriba” (*bottom up*), lo cual involucra dar mayor protagonismo a los territorios y a los actores del nivel subnacional

5

Adopta una aproximación de gobernanza experimentalista: es la adecuada bajo condiciones de incertidumbre y de cambios acelerados y disruptivos (tecnología, condiciones de competencia en cadenas de suministro, etc.)

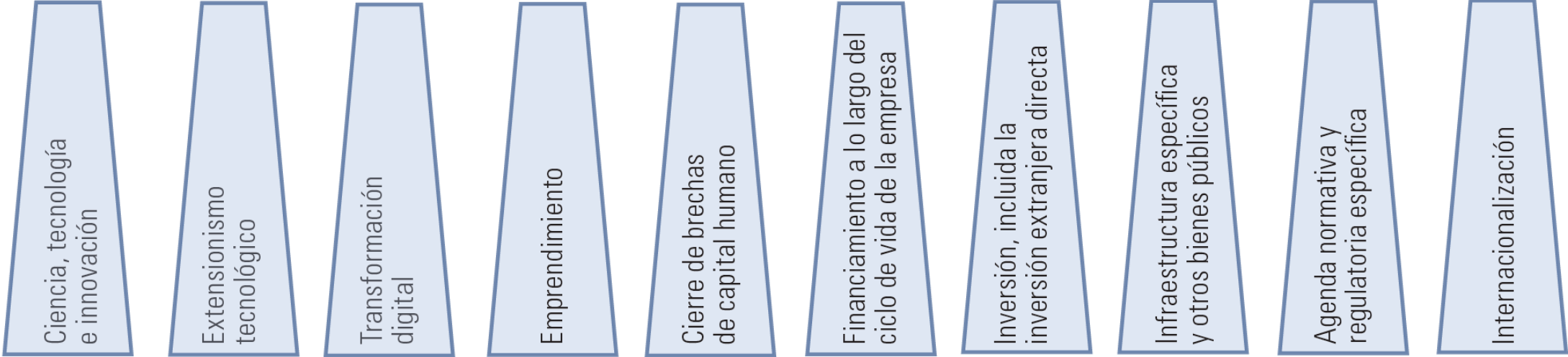
6

Adopta un enfoque de internacionalización

Nueva definición y ámbito de las políticas de desarrollo productivo

Las PDP apuntan directamente a la sofisticación, diversificación y el cambio estructural virtuoso como vehículo para aumentar la productividad y lograr patrones de desarrollo más productivos, inclusivos y sostenibles

Estructura productiva (sectores, cadenas, clústeres, mipymes y empresas)



Desarrollo productivo con enfoque territorial

Gobernanza para el 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*, Nº 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Portafolio de sectores impulsores o dinamizadores

Áreas de oportunidad para el crecimiento y la colaboración

Industria

Industria farmacéutica y de ciencias de la vida

Industria de dispositivos médicos

Fabricación avanzada

Servicios

Exportación de servicios modernos o habilitados por las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)

Sociedad del cuidado

Servicios intensivos en trabajo

Gobierno digital

Gran impulso ambiental

Transición energética: energías renovables, hidrógeno verde y litio

Electromovilidad

Economía circular

Bioeconomía: agricultura sostenible, recursos genéticos y bioindustrialización

Agricultura para la seguridad alimentaria

Gestión sostenible del agua

Turismo sostenible

Reubicación geográfica de la producción y de las cadenas de valor a nivel mundial

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*, Nº 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

3. Primer ejercicio de caracterización y cuantificación de las PDP

7 hipótesis sobre los esfuerzos en materia de PDP

1

Esfuerzos marginales

2

Baja articulación y coordinación de actores y esfuerzos

3

Falta de continuidad entre periodos de gobierno

4

Enfoque “*top-down*”, con poco protagonismo de los territorios

5

Poco evaluados

6

No alineados con la “nueva visión”

7

Reducido impacto

¿Qué se hizo?

5 países:

- Argentina
- Brasil
- Chile
- Colombia
- México

79,6% PIB
69,7% población

Tipos de instrumentos de apoyo directo:

- Subsidios
- Incentivos tributarios
- Instrumentos financieros
- Aportes de capital
- Servicios de apoyo

Se tomó como referencia la metodología “Quantifying Industrial Strategies” (QuIS) de la OCDE

+ 850 instrumentos y programas

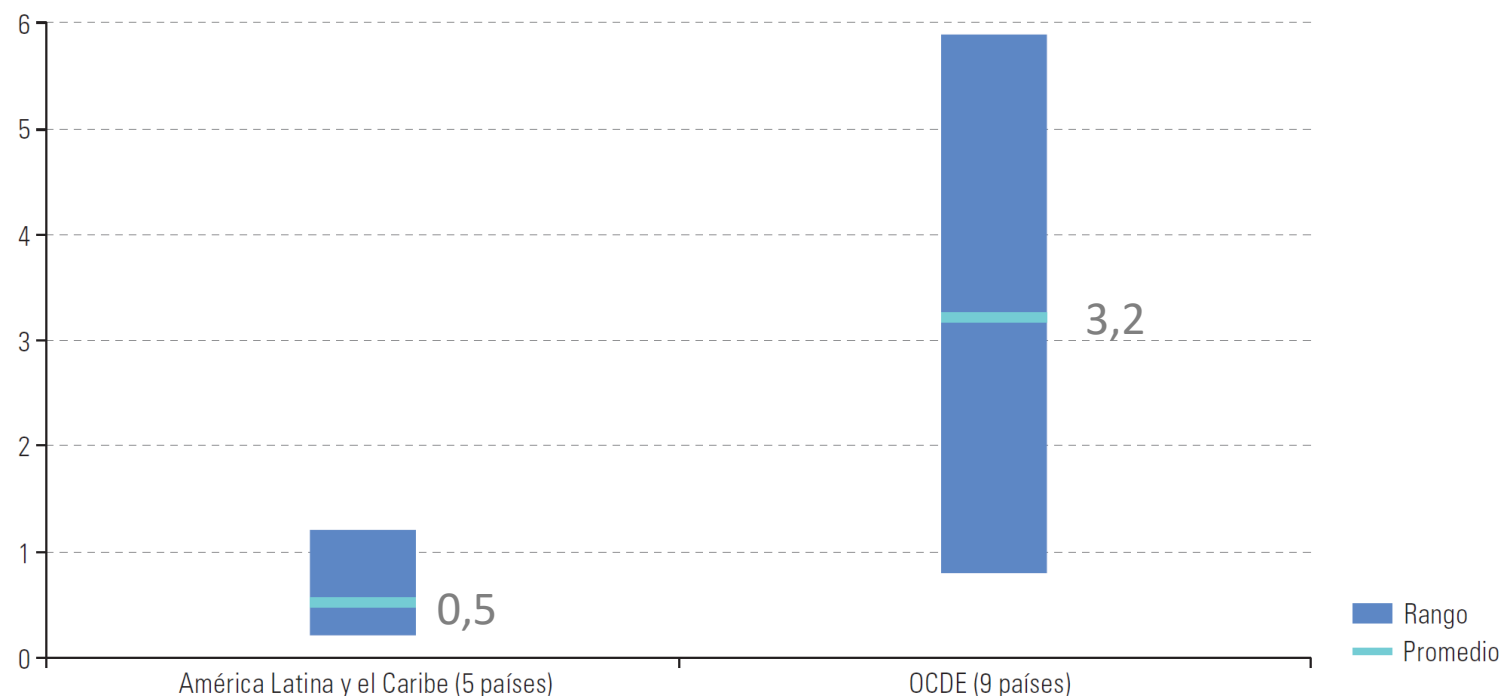
26 ministerios

Resultados representan una “cota inferior” del gasto en PDP (Retos metodológicos y de acceso a información)

¿Qué se encontró?

Monto de recursos destinado a PDP es relativamente bajo

Recursos públicos destinados a instrumentos
PDP de apoyo directo 2021-2022 (en % PIB)

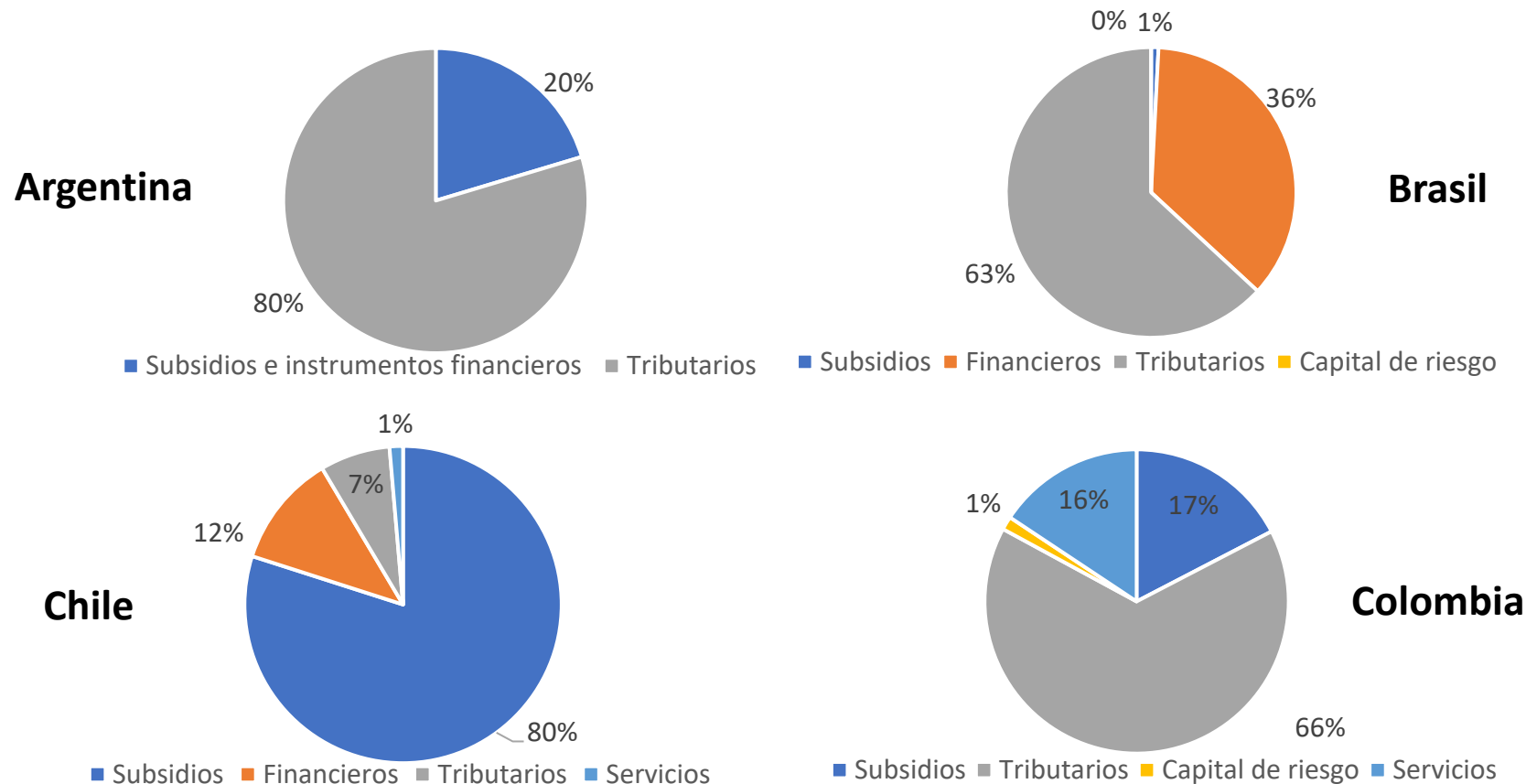


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los estudios de los respectivos países y de la base de datos CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/y>, para los datos de América Latina y el Caribe; y C. Criscuolo y otros, “Quantifying 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.

¿Qué se encontró?

Predomina el uso de instrumentos tributarios, con la excepción de Chile

Distribución de los recursos destinados a PDP según tipo de instrumento, promedio 2021 y 2022 (%)



Tratamientos fiscales preferenciales contribuyen a **erosionar** la capacidad de recaudación, en un contexto de bajo espacio fiscal.

No necesariamente se alinea con la **nueva visión**.

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

¿Qué se encontró?

1

Baja alineación clara entre instrumentos y prioridades productivas

2

Muchos **ministerios no se reconocen a sí mismos como parte** de las PDP

3

Gran **dispersión** de recursos entre múltiples instrumentos, llevando a **atomización** de esfuerzos

4

Batería limitada de instrumentos dirigidos a incentivar la **colaboración**, la **coordinación** y una **gobernanza efectiva**

4. Primera mirada comparativa a la institucionalidad y la gobernanza de las PDP

¿Qué se hizo?

El capítulo mapea por primera vez de manera amplia la institucionalidad para las PDP en la región

Mapas de 197
entidades ministeriales
de PDP (33 países)

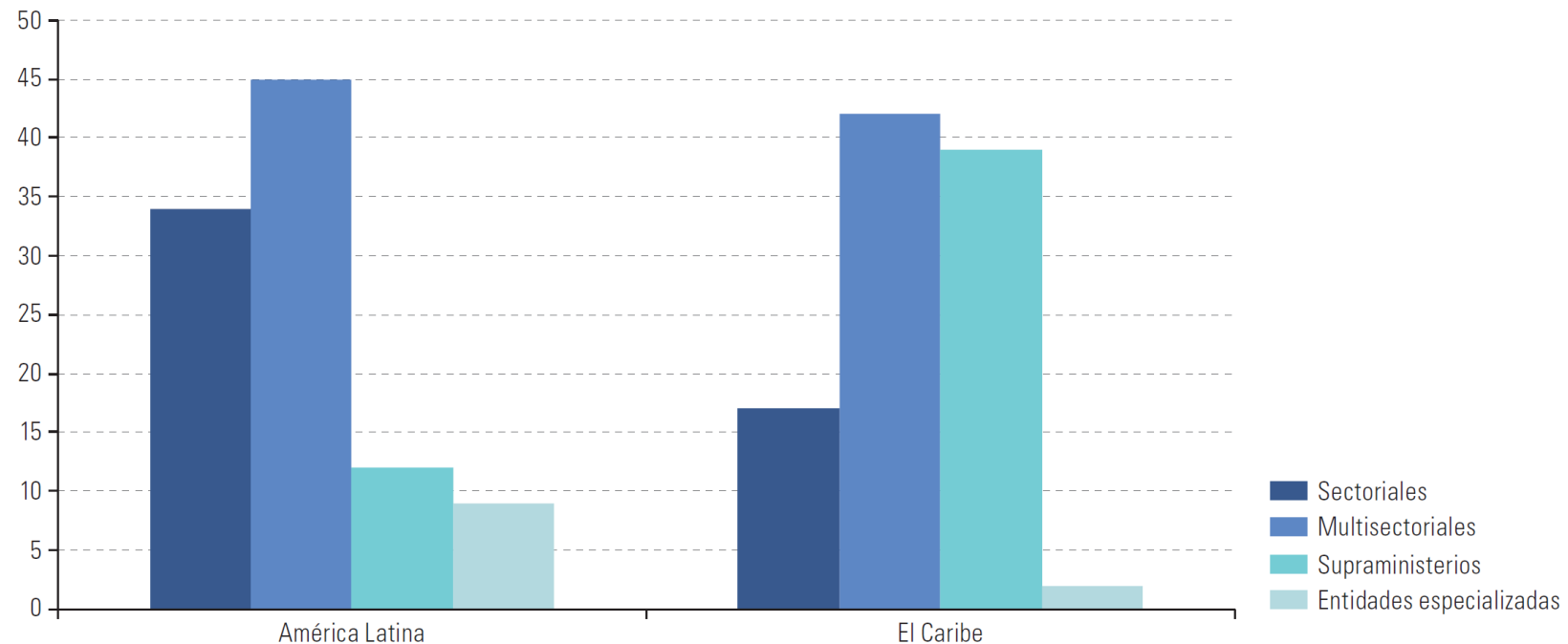
Mapas de 74 instancias de
coordinación de las PDP
(15 países)

¿Qué se encontró?

La institucionalidad de PDP en la región es dispersa

- El 69% de los países analizados poseen entre 5 y 6 entidades ministeriales distintas que se ocupan de PDP.
- Predominan los ministerios multisectoriales, pero esto no asegura instancias eficaces de coordinación para las PDP.

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



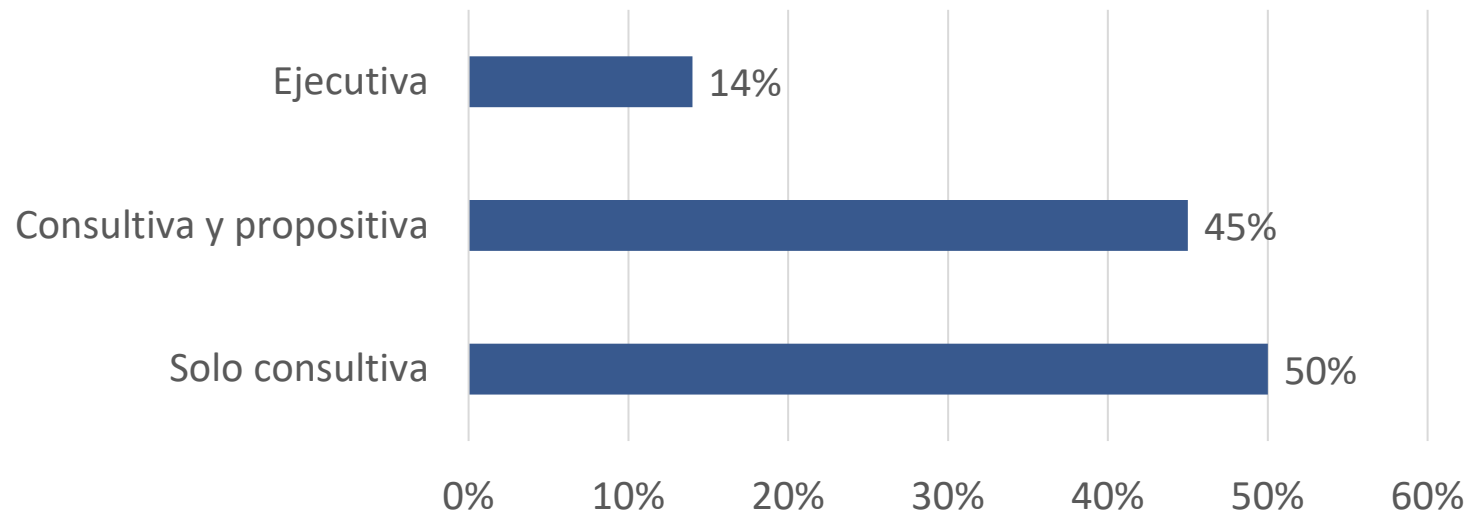
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

¿Qué se encontró?

Las instancias de coordinación son débiles

- De las 74 instancias, el 57% incluye una presencia **público-privada**.
- La mayoría de ellas tiene un carácter **consultivo** y sólo algunas un carácter **ejecutivo**.

América Latina (15 países): Características de las instancias de coordinación institucional

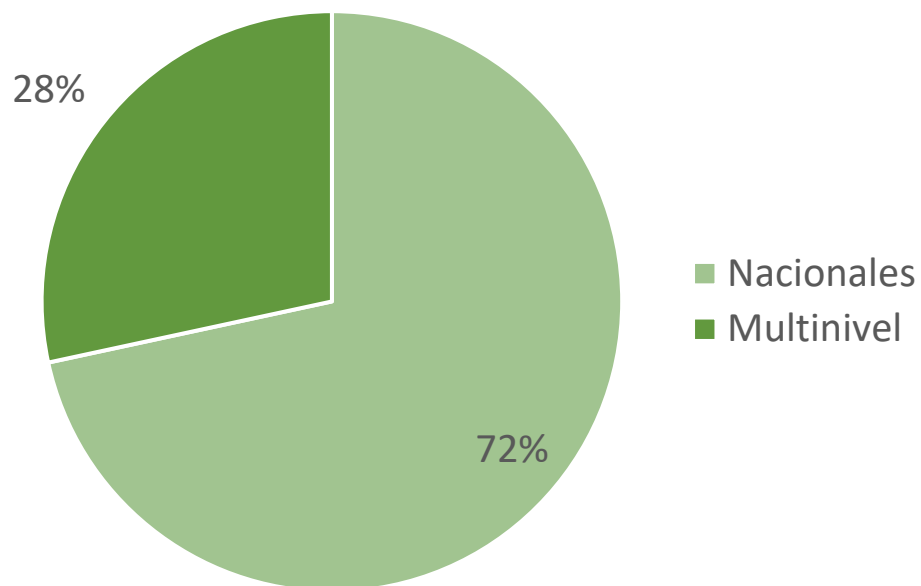


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

¿Qué se encontró?

Insuficiente gobernanza multinivel de las PDP

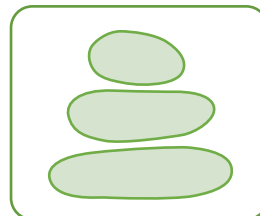
Solo el **28%** de las instancias de coordinación de las PDP **son MULTINIVEL**



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



El rol de los gobiernos subnacionales en PDP no está claramente definido



Descentralización limitada y pocas políticas para el desarrollo de las capacidades de las entidades subnacionales



Baja capacidad institucional de los gobiernos subnacionales limita su rol en esquemas de gobernanza multinivel

5. ¿Qué está pasando a nivel subnacional en materia de PDP?

¿Qué se hizo?

Primer análisis de las capacidades y recursos financieros de los gobiernos subnacionales para las PDP

Análisis realizados en Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay



Estimación de los **recursos** financieros utilizados por los gobiernos subnacionales en PDP



Revisión de los **instrumentos** de PDP utilizados por los gobiernos subnacionales



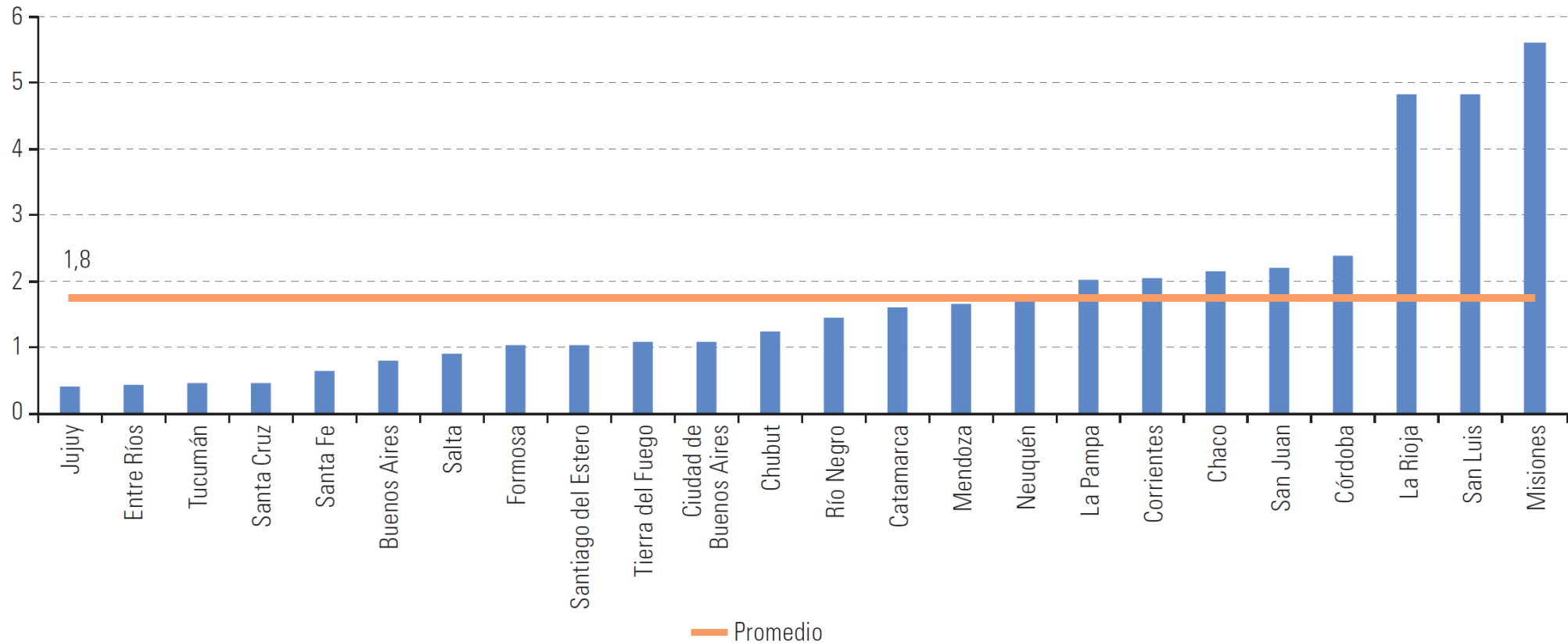
Análisis de la **gobernanza** de las PDP a nivel subnacional

¿Qué se encontró?

Los esfuerzos en materia de PDP son heterogéneos en los territorios

Argentina: Proporción de gasto en políticas de desarrollo productivo de las gobernaciones provinciales, 2022

(En porcentajes)

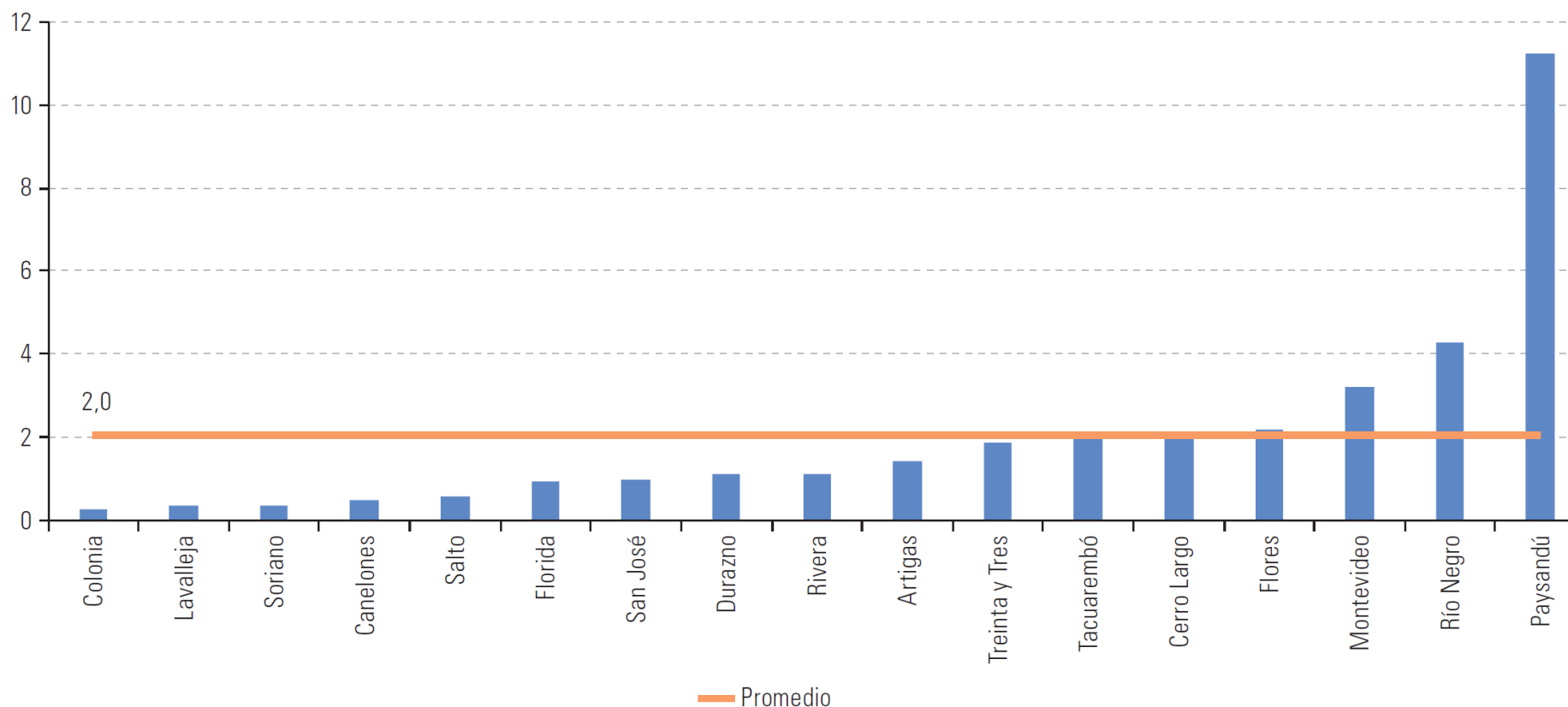


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. Cassini, “Estudio sobre política de desarrollo productivo desde las gobernaciones provinciales de la Argentina”, 2024, inédito.

¿Qué se encontró?

Los esfuerzos en materia de PDP son heterogéneos en los territorios

*Uruguay: Participación del gasto de las Direcciones de Desarrollo Departamental en el gasto total de las gobernaciones departamentales, promedio 2016-2018
(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de RODDE (2020).

¿Qué se encontró?

Los territorios que más invierten en PDP, **en términos relativos** a su presupuesto, son los de menor PIB per cápita

Sin embargo, estos esfuerzos **en términos absolutos** pueden no ser suficientes para cerrar las brechas con los territorios con PIB per cápita más alto

Los gobiernos subnacionales tienen espacio para **incrementar el uso de instrumentos** a partir del conocimiento de otras experiencias

Proporción de gobiernos intermedios que utilizan tipos de instrumento de PDP, 2023

	Argentina	México	Uruguay
Subsidios	88	100	95
Programa de infraestructura	n.d.	69	100
Escuelas técnicas dependientes	100	100	26
Agencia especializada	63	100	53
Instituciones de capacitación en oficios o carreras cortas	100	100	0
Programa de crédito para desarrollo productivo	42	94	47
Universidad pública	38	100	0
Centros de investigación y/o innovación	4	100	32
Programa de compra pública local	83	0	37
Programa de exención tributaria	83	0	37
Empresa pública	100	0	0
Fondo de garantía	38	0	5
Banco público	42	0	0
Organismos de regulación	0	0	0

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

¿Qué se encontró?

La investigación realizada en Chile y Colombia sugiere que **los distintos niveles de gobierno se especializan en diferentes áreas de las PDP**

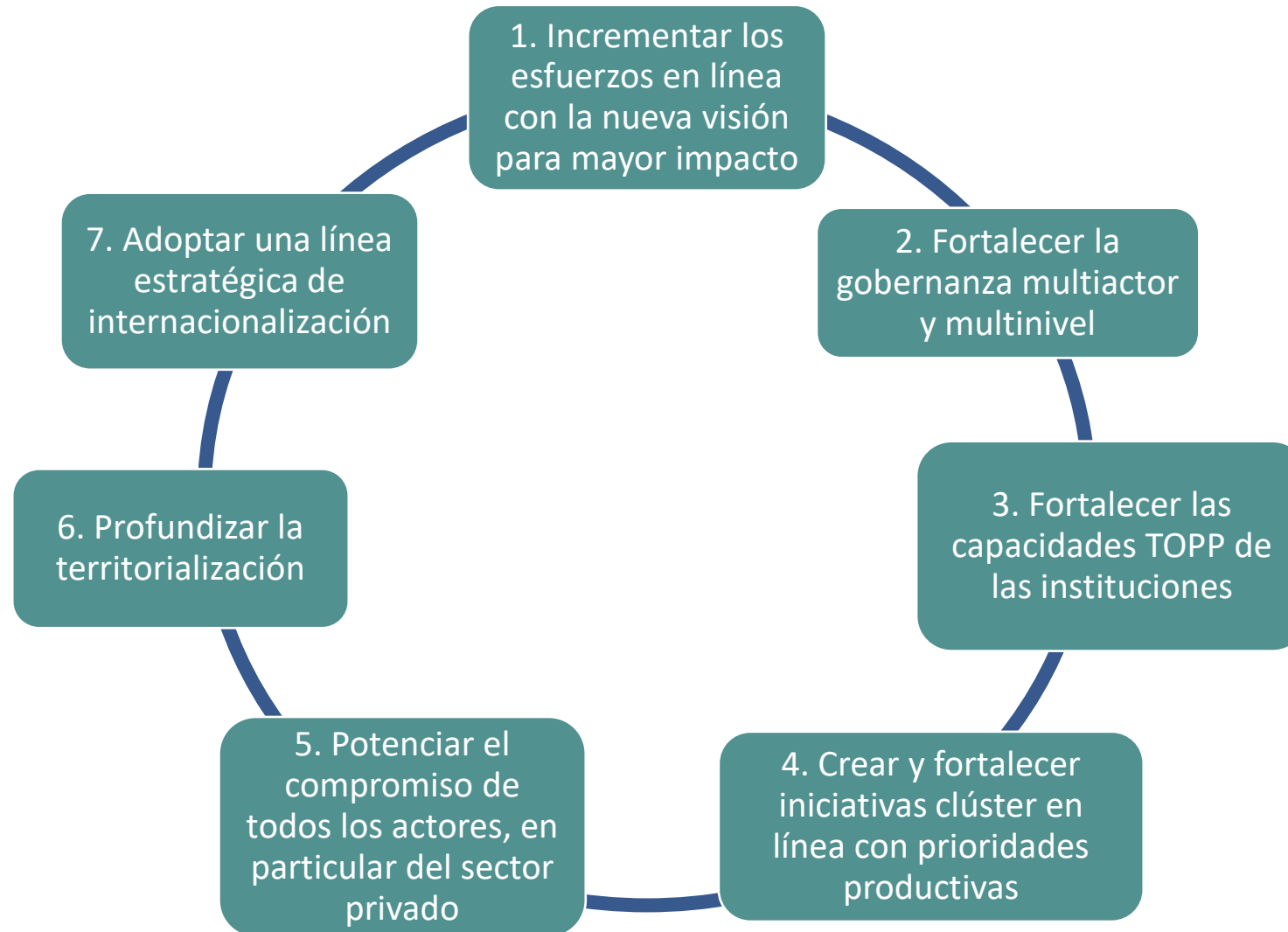
Especialización de los niveles de gobierno en PDP

	Gobierno nacional	Gobierno intermedio	Gobierno local
	Visión país y economía escala	Articulación local - nacional	Cercanía con las empresas locales
Relaciones internacionales	X		
Gran infraestructura	X		
Internacionalización	X		
Regulaciones y normativas	X		
CTI	X		
Atracción de IED	X	X	
Sectores priorizados	X	X	
Clústeres	X	X	
Pymes	X	X	
Educación técnica	X	X	X
Capacitación laboral	X	X	X
Agricultura	X	X	X
Turismo	X	X	X
Microempresas	X	X	X
Formalización	X	X	X
Emprendimiento	X	X	X

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

6. Recomendaciones, lineamientos y ejes de acción

+80 recomendaciones resumidas en 14 lineamientos que se agrupan en 7 ejes de acción para mejorar las PDP



Las **políticas de desarrollo productivo** son esenciales para promover un crecimiento más alto y sostenido, así como:

Más **inclusivo**, en términos de empleo, inclusión social, y reducción de pobreza informalidad.

Más **sostenible**, en términos del cuidado de la naturaleza, el planeta, y de la respuesta al cambio climático.

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

2024

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



CEPAL

Síguenos en:



<https://www.cepal.org/es>



https://twitter.com/cepal_onu



<https://www.facebook.com/cepal.onu>



<https://www.youtube.com/user/CEPALONU>



<https://www.flickr.com/photos/cepal>