

Transformación productiva y nueva actualidad de las políticas industriales en América Latina

Productive transformation and the new relevance of industrial policies in Latin America

Mario Castillo*
Carlos Ominami**

RESUMEN

Este trabajo aborda la transformación productiva y la nueva actualidad de las políticas industriales en América Latina, haciendo referencia a un nuevo desarrollismo. Se reflexiona sobre la transformación productiva de la región, cuyo estancamiento de productividad se basa en una desindustrialización prematura y la ausencia de cambio estructural, lo que contrasta con las experiencias exitosas del Sudeste Asiático. Frente al renacimiento de las políticas industriales, se señala que las nuevas políticas de transformación productiva deben considerar cuatro tipos de coordenadas fundamentales: cambio climático y reducción de emisiones, digitalización manufacturera o industria 4.0, nuevas autonomías y acortamiento de cadenas, e inclusión social. Se postula que, con base en las lecciones aprendidas y

* Ingeniero civil industrial de la Universidad de Chile y máster por Thunderbird School of Global Management de la Universidad de Arizona. Ha sido gerente de la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO) y director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Email: mario-castillo@global.t-bird.edu , ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5767-6405>

** Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y doctor de estado en Economía de la Universidad de París. Ha sido ministro de Economía y senador de la República de Chile. Email: COP@chile21.cl , ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1397-3122>.

Recibido: 25 de enero de 2024. Aceptado: 2 de abril de 2024

analizando los obstáculos desde una perspectiva estructuralista, se podrá avanzar en torno a un nuevo consenso sobre una propuesta para la transformación productiva con una perspectiva de integración regional.

Palabras clave: transformación productiva – política industrial – América Latina – nuevo desarrollismo – integración regional.

ABSTRACT

In this paper we discuss the productive transformation and the new relevance of industrial policy in Latin America with reference to a new developmentalism. We reflect on the productive transformation of the region, where the stagnation of productivity is due to premature deindustrialization and the absence of structural change, in contrast to the successful experience of Southeast Asia. Given the renaissance of industrial policy, it is argued that the new policy for productive transformation should take into account four types of fundamental guidelines: climate change and emissions reduction, digitalization of production or Industry 4.0, new autonomies and shortening of chains, and social inclusion. We assume that, based on the lessons learned and the analysis of the obstacles from a structuralist perspective, it will be possible to find a new consensus for a productive transformation proposal with a regional integration perspective.

Keywords: productive transformation – industrial policy – Latin America – new developmentalism – regional integration.

I.- INTRODUCCIÓN

Para los países de América Latina, las últimas décadas han sido políticamente agitadas. Hacia finales del siglo pasado y principios del actual, la mayoría de los países de la región, muy especialmente en América del Sur, estaban encabezados por los llamados gobiernos progresistas, conocidos como la *ola rosa*. Estos gobiernos tuvieron en común un gran esfuerzo de inclusión social en el plano doméstico y un fuerte impulso a la creación de instancias de concertación en el plano regional. Sustentados en el auge del precio de los *commodities*, la mayoría obtuvo éxitos significativos en materia de crecimiento, estabilización macroeconómica, reducción de la pobreza e incluso desendeudamiento externo. Sin embargo, aunque se intentó introducir cambios en los modelos de crecimiento, los avances para reducir las desigualdades fueron acotados y las agendas de transformación productiva, débiles e inconclusas.

En la actualidad, América Latina está atrapada en un *impase* mayor, con un estancamiento en el crecimiento y una irremontable divergencia de productividad con los países de mayor desarrollo. Como ocurrió durante la crisis de la deuda de los años ochenta, planea sobre ella la amenaza de una nueva década perdida y la agravación de su irrelevancia a nivel internacional. La productividad laboral se mantiene estancada desde 1980, y aunque el buen desempeño exhibido entre 2004 y 2013

acercó a la región al nivel de ese año, el fin del auge de los precios de las materias primas provocó un quiebre en la tendencia y, desde entonces, se registró una dinámica descendente permanente (CEPAL/OIT, 2022).

Existe un deficiente desempeño económico luego de un largo período de reformas económicas de orientación neoliberal, con un énfasis en enfoques macroeconómicos centrados en mejorar condiciones de entorno y políticas de transformación productiva horizontales. A medida que, gracias a programas sociales focalizados, se redujo la pobreza extrema, los estratos de la población de ingresos medios se expandieron; posteriormente, estos han experimentado crecientes carencias y vulnerabilidades en áreas claves como educación, inserción laboral y protección social (CEPAL, 2019a).

Estas desigualdades se relacionan con, entre otros factores, una matriz productiva rezagada, altamente heterogénea y con baja capacidad de generación de empleos calificados. Esto es consecuencia, a su vez, de un modelo de concentración de ingreso y tecnología sustentado en instituciones que reproducen comportamientos de agentes con mayor poder político y económico. Esta asimetría entre agentes económicos en la capacidad de innovación y generación de nuevas tecnologías posibilita, asimismo, la persistencia de los

nudos estructurales de la desigualdad de género y ha obstaculizado que las mujeres logren mayores niveles de autonomía (CEPAL, 2019b).

El Consenso de Washington¹, surgió a fines de la década de 1980, priorizó los ajustes estructurales y las medidas de equilibrio fiscal, y desatendió las capacidades productivas y tecnológicas de la región. Este enfoque, liderado por el mercado, obtuvo legitimidad política en muchos países y, desde la década de los noventa, consolidó una política de desarrollo productivo preferentemente horizontal centrada en el apoyo del Estado a la innovación empresarial y el fomento a las pequeñas y medianas empresas. Aunque hubo algunas experiencias de políticas sectoriales en diversos países, la desindustrialización prematura y las pérdidas tempranas en capacidades en sectores de bienes transables de la región obedeció a las características de la política macroeconómica con la apertura de la cuenta de capitales y a la ausencia de una política industrial moderna (CEPAL, 2022a; Ocampo, 2020).

Frente al auge y posterior declive del ciclo neoliberal, cuya máxima expresión fue el proceso de hiper globalización entre 1981 y 2007, hay un paulatino

retorno al debate sobre economía política y desarrollo (Brown, 2003; UNCTAD, 2023). No se trata de una desglobalización, pero de la detención—incluso abrupta— de la hiper globalización como se había desarrollado durante las últimas décadas. La pandemia por COVID-19 y la guerra debido a la invasión de Ucrania por Rusia han jugado un rol fundamental en este fenómeno (CEPAL, 2022b). Sin embargo, hay factores previos, entre los que destaca la parálisis de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la crisis financiera de 2008, y la agudización de la disputa entre China y los Estados Unidos a partir de 2018 bajo la administración del presidente Trump, que ha continuado bajo el gobierno del presidente Biden (UNIDO, 2021; Artecona, 2022; The Economist, 2023).

Mientras que en los países avanzados hay un renacimiento de las políticas industriales, bajo un enfoque neomercantilista², en los de América Latina abundan las restricciones en los espacios fiscales y en la capacidad institucional

1 El Consenso de Washington puede considerarse como el marco analítico con que el *mainstream* ha conceptualizado una agenda estándar de reforma de mercado, un régimen macroeconómico para la estabilidad económica y una estrategia de apertura comercial y financiera (Williamson, 2003).

2 Después de un largo periodo del predominio de la ideología liberal y neoliberal, el mundo se enfrenta a un nuevo momento neomercantilista internacional. El nacimiento de esta ideología, contemporánea y crítica al liberalismo, ofreció un discurso alternativo sobre la forma de la organización económica y el poder. Se propone, en esencia, la necesidad de protecciones comerciales estratégicas y otras formas de activismo económico gubernamental para promover la riqueza y el poder del Estado (Helleiner, 2021).

para abordar estos desafíos (Juhász et al., 2023). Pese a los obstáculos, se abre una oportunidad para debatir sobre un nuevo desarrollismo y la utilización de las políticas industriales modernas³. Para diferenciarlas de los diferentes tipos de intervenciones horizontales, se entiende por políticas industriales aquellas intervenciones gubernamentales destinadas a incentivar las decisiones de producción e inversión en ciertas empresas o actividades consideradas estratégicas para el cambio estructural (Chang 1994; Rodrik 2009; DiPippo et al., 2022).

Este artículo, organizado en cinco secciones, aborda la transformación productiva y la nueva actualidad de las políticas industriales en América Latina. La segunda sección analiza la situación de los países de América Latina, el lento crecimiento económico, la baja productividad laboral y la ausencia de cambio estructural. En la tercera sección se reflexiona sobre la naturaleza

de la transformación productiva de la región y se señalan las nuevas coordenadas de las políticas, el cuadro político latinoamericano y los condicionantes históricos. En la cuarta, se muestran las lecciones aprendidas, considerando el nuevo ciclo político en la región, y se recapitula sobre los obstáculos desde una perspectiva estructuralista y planteando las bases de una propuesta para la transformación productiva con una perspectiva de integración regional. Para concluir, la quinta sección enfatiza en la necesidad de contar con una institucionalidad creíble para la transformación productiva.

3 Se trata de alcanzar acuerdos políticos en torno a un nuevo modelo que haga hincapié en la difusión de las oportunidades económicas y productivas en todas las regiones y en todos los segmentos de la población activa. A diferencia del neoliberalismo, el desarrollismo otorga a los Estados y a la sociedad civil un papel importante en la consecución de ese objetivo, con énfasis en una mayor regulación de los mercados y priorizando la producción, la inversión y la revitalización de las comunidades locales, sin desconocer la existencia de las fuerzas históricas de la globalización productiva, tecnológica y financiera (Rodrik, 2022).

2.- CRECIMIENTO Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA EN AMÉRICA LATINA

2.1 *América Latina en mal pie*

Durante el periodo 2004-2007, América Latina experimentó un ciclo de crecimiento excepcional, con un aumento de PIB promedio anual de 5,4 %, el doble de las tasas de crecimiento de los países de la OCDE. En el período de post crisis financiera, entre 2009 y 2013, logró una rápida recuperación. Así, se pensó que la región dejaba atrás sus clásicos desequilibrios e inestabilidad macroeconómica e iniciaba un proceso inédito de crecimiento y convergencia con las economías avanzadas. Sin embargo, a partir de 2013, la situación cambió abruptamente; la región desaceleró y entró, posteriormente, en una fase de sesgo recesivo en línea con la economía internacional. Desde entonces, ha exhibido un mediocre desempeño económico.

En ese período de bonanza –con altas tasas de crecimiento, mejoras en el bienestar de la población y espacio fiscal– los países no se esforzaron por modernizar sus estructuras productivas ni priorizaron la inserción tecnológica internacional. La experiencia de Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo, mostró un comportamiento pendular al implementar y, posteriormente, descontinuar diversas estrategias y programas de desarrollo productivo y tecnológico con foco sectorial. Los casos de México y Costa Rica

son excepcionales, pues sus avances en diversificación productiva han mantenido una continuidad dentro de su estrategia de integración con el mercado norteamericano.

En general, la región ha sido pasiva frente a los diversos ciclos tecnológicos. Ante las sucesivas olas de innovación tecnológica asociadas con el desarrollo de la economía digital, a partir de 1990, al despliegue de las empresas-plataforma a partir de la década del 2000 y a la emergencia de la industria 4.0 y la manufactura avanzada, a partir de 2010, la región se resignó a una estrategia adaptativa y no hubo una voluntad para tomar ventaja de estas nuevas plataformas tecnológicas como lo hicieron otras economías emergentes de Asia (CEPAL, 2018).

En gran parte de los países, principalmente durante la década de los 2000, se implementaron diversas iniciativas de políticas productivas para la competitividad para mejorar la eficiencia de los sectores productivos existentes con base en ventajas comparativas estáticas. En la mayoría de los casos se observó un buen diseño, pero una ejecución dificultosa y, principalmente, un bajo impacto en impulsar un cambio estructural. Entre los casos acotados de fortalecimiento de capacidades destacan el sector automotriz en México y Brasil, la industria

aeronáutica y farmacéutica en Brasil, y la infraestructura y los servicios asociados a las tecnologías de información en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Sin embargo, la tendencia predominante ha sido la de una desindustrialización paulatina⁴. Desde fines de la década de los setenta y principios de los ochenta, los principales países de la región –Argentina, Brasil y Chile– enfrentaban un proceso de desindustrialización prematura respecto de su ingreso per cápita y, por ende, una pérdida de la participación del empleo manufacturero, una mayor especialización en productos básicos, manufacturas basadas en recursos naturales y servicios (Castillo y Martins, 2017). Esto tuvo consecuencias sobre el crecimiento de largo plazo debido a la debilidad de la diversificación productiva y a la baja participación de sectores tecnológicos. Al comparar con las economías asiáticas, tal como se observa en la tabla 1, se advierte en estas últimas un cambio estructural progresivo que se expresa simultáneamente en mayores tasas de crecimiento per cápita y una

mayor diversificación y complejidad económicas⁵.

En el período previo a la pandemia por COVID-19, la pérdida de dinamismo de las principales economías de la región era ya evidente. La crisis sanitaria agravó una situación estructuralmente débil, caracterizada por una dependencia excesiva de recursos naturales, baja productividad, fuerte heterogeneidad productiva y restricciones fiscales. Asimismo, el escenario macroeconómico que enfrentó la región se deterioró drásticamente debido a una fuerte caída en el crecimiento, la aceleración de la inflación, el aumento de las tasas de interés, la disminución de la liquidez y la agravación de los problemas de endeudamiento externo y de balanza de pagos.

Por otra parte, el proceso de integración regional manifestaba síntomas de retroceso. Durante el período del boom de los commodities, las economías de la región se habían integrado a las cadenas de valor organizadas en torno a China, Estados Unidos o la Unión Europea, pero de manera subordinada, como exportadoras de materias primas e importadoras de bienes con mayor

4 En el trabajo de Bértola y Ocampo (2013), sobre el desarrollo económico de América Latina desde la Independencia, se afirma que el objetivo de alcanzar altas tasas de crecimiento no se logrará únicamente con una macroeconomía sana ni con la mera especialización acorde con las ventajas comparativas estáticas. Se requieren también políticas productivas activas, un tema que fue explícitamente excluido de la agenda de los gobiernos durante la fase de reformas de mercado.

5 El desarrollo económico requiere de la acumulación de conocimiento productivo y su utilización en industrias cada vez más complejas. Las clasificaciones de países del Harvard Growth Lab evalúan el estado actual del conocimiento productivo de un país mediante el Índice de Complejidad Económica (ICE), que mejora cuando aumenta el número y la complejidad de los productos exportados exitosamente.

Tabla 1: Ranking de complejidad económica y evolución PIB per cápita en países seleccionados entre 1950 y 2019 (en dólares de 2017)

Países	Ranking Índice de Complejidad Económica 2019	PIB per cápita 1950 (precios 2017)	PIB per cápita 2019 (precios 2017)	Crecimiento PIB anual per cápita 1950-2019 (en %)
Japón	1	2805	39.704	3,9
Alemania	3	5227	51.191	3,4
R. de Corea	4	1112	42.219	5,4
Estados Unidos	11	15.912	62.589	2,0
China	17	963	14.129	4,0
México	20	5065	18.737	1,9
Costa Rica	44	3650	18.522	2,4
Brasil	57	1665	14.594	3,2
Chile	77	4542	23.253	2,4
Argentina	79	--	21.827	--

Fuente: elaboración propia con base a Our World in Data (<https://ourworldindata.org/>) y Harvard Growth Lab (<https://growthlab.hks.harvard.edu/>)

elaboración, más contenido tecnológico y trabajo calificado. En contrapartida, los intercambios comerciales al interior de la región fueron perdiendo importancia al punto que, en la actualidad, la participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales es una de las

más bajas a nivel mundial, con alrededor de 13% de los intercambios totales⁶.

En este contexto de crisis, los mecanismos de concertación política estaban

⁶ La proporción del comercio intrarregional se compara muy desfavorablemente, por ejemplo, con la Unión Europea, cuyo comercio intrarregional supera el 80% (CEPAL, 2021a).

extremadamente debilitados. La CE-LAC había interrumpido sus reuniones y UNASUR había sido declarada en disolución por la mayoría de los países que la integraban. PROSUR, la alternativa para sustituirla, no consiguió despegar (Ominami, 2021). En los momentos en los que fue especialmente necesaria, la cooperación regional no contribuyó, salvo excepciones, a enfrentar la crisis⁷. Por todo lo anterior, América Latina es en la actualidad una región marginal e internacionalmente irrelevante. Hoy en día no es prioritaria para ninguno de los grandes actores de la escena mundial, y sus graves carencias no suscitan ningún tipo de atención preferente. Encasillados en la categoría de países de renta media, no tienen las ventajas de las grandes potencias para financiar sus inversiones.

2.2 Lento crecimiento de la productividad y ausencia de cambio estructural

La asignación ineficiente de recursos (cambio hacia sectores de baja productividad) explica gran parte de la diferencia entre el crecimiento del PIB per cápita de Asia y el estancamiento de América Latina. La mayoría de estas diferencias puede observarse mediante el crecimiento de la productividad laboral usando la descomposición de la productividad

laboral (Rodrik y McMillan, 2011; Timmer et al., 2014). La tabla 2 presenta estos resultados utilizando la base de datos del Groningen Growth and Development Centre (GGDC), que incluye series cronológicas anuales de valor añadido y personas empleadas para diez sectores entre 1950 y 2011.

Las mermas capacidades productivas y tecnológicas de la región derivan en un bajo crecimiento de la productividad laboral y una ausencia de cambio estructural. Se considera ausencia de este último cuando no se observan cambios en la productividad como resultado de la asignación laboral hacia nuevos sectores productivos de mayor productividad. La tabla 2 muestra el crecimiento de la productividad laboral en cuatro países de la región (Argentina, Brasil, Chile y México), donde destaca la brecha de esta variable respecto de las observadas en países emergentes (República de Corea y China). Al descomponer el crecimiento de la productividad laboral se observa el reducido aporte del cambio estructural; los cambios al interior de los sectores existentes son los que explican mayormente el crecimiento de la productividad de Argentina, Brasil y Chile en el periodo 1990-2021 (Castillo y Martins, 2017).

En el caso de los países de Sudamérica, hay una alta proporción de recursos naturales en sus exportaciones, por lo que no ha existido un cambio estructural positivo pues esos sectores tienen una productividad relativamente alta,

7 La excepción fue el esfuerzo entre Argentina y México para producir vacunas y la propuesta de un plan de autosuficiencia sanitaria, preparado por CEPAL y presentado por México en su rol de presidencia pro tempore de CELAC (CEPAL, 2021b).

pero no pueden absorber el excedente de mano de obra proveniente de la agricultura o de la industria manufacturera tradicional. En su lugar, estos trabajadores terminan absorbidos por sectores de servicios que suelen tener niveles de productividad inferiores o levemente superiores a la agricultura, pero inferiores a la industria manufacturera. En el caso de la República de Corea y China, en cambio, son experiencias exitosas de cambio estructural y de diversificación productiva de base tecnológica. La acelerada transformación de sus economías, con una mayor participación de los sectores tecnológicos entre 1963 y 2010, fue resultado de una combinación simultánea de rápido crecimiento intrasectorial y cambio estructural. Para los países de América Latina, sin embargo, el camino fue diferente, pues tras un acelerado desarrollo entre 1950 y 1975, casi todas estas economías sufrieron una serie de crisis y décadas de bajo crecimiento de la productividad.

Esta autonomía productiva y tecnológica reducida de los países de la región fue consistente con un orden económico mundial con normas internacionales que se alineaban con los intereses de las empresas multinacionales de los países desarrollados. Bajo esta modalidad, las empresas transnacionales deslocalizaron segmentos de sus procesos productivos de manufactura y de servicios en países en desarrollo, principalmente asiáticos y –en el caso de la región– en México, para beneficiarse de sus menores costos laborales, exenciones tributarias u otras

ventajas⁸. Esta heterogeneidad económica y social en la región condicionó el mercado del trabajo y se convirtió, asimismo, en un obstáculo para el avance de una mayor igualdad de género y autonomía económica de las mujeres (CEPAL, 2019b).

Otra de las consecuencias sucedió en el ámbito del intercambio comercial, donde el déficit de comercio exterior de manufacturas de América Latina creció exponencialmente, duplicándose como porcentaje del PIB en las últimas dos décadas: pasó de 3% del PIB regional entre 1995-2005 a 6% en 2021. Sin embargo, la región solo exhibe superávits comerciales en la industria de alimentos y automotriz⁹. En el extremo opuesto, se destacan por su magnitud y su incremento los déficits comerciales en la industria farmacéutica y manufactura avanzada (maquinaria eléctrica y no eléctrica)¹⁰. Asimismo, el escaso dinamismo del comercio intrarregional, comentado anteriormente, afectó especialmente a los envíos manufactureros (CEPAL, 2023).

8 Varios acuerdos comerciales y de inversión, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT y el protocolo de adhesión de China a la OMC, promovieron dicho fenómeno.

9 Se ha estimado, para el período 2019-2021, un superávit comercial promedio anual de 45.000 millones de dólares en alimentos y de 25.000 millones en el sector automotriz.

10 Se ha estimado, para 2019-2021, un déficit comercial promedio anual de 150.000 millones de dólares en la industria farmacéutica y de 125.000 millones en manufactura avanzada.

Tabla 2: Crecimiento de la productividad laboral y su descomposición entre efecto intrasectorial y efecto cambio estructural (en %)

Período	Productividad laboral	Efecto intrasectorial	Efecto estructural
Argentina			
1950-1975	1,47	1,42	0,04
1975-1990	-1,76	-1,37	-0,38
1990-2011	2,12	2,68	-0,56
1991-2021	0,98	1,72	-0,73
Brasil			
1950-1975	4,25	2,06	2,19
1975-1990	0,48	-0,46	0,94
1990-2011	0,66	0,68	-0,02
1991-2021	0,47	0,02	0,44
Chile			
1950-1975	1,83	2,27	-0,44
1975-1990	0,82	0,15	0,66
1990-2011	2,67	2,79	-0,12
1991-2021	2,34	1,72	0,62
México			
1950-1975	3,31	1,61	1,69
1975-1990	-0,29	-0,93	0,63
1990-2011	-0,22	-0,13	-0,08
1991-2021	-0,26	1,29	-1,55
República de Corea			
1963-1975	3,65	2,59	1,05
1975-1990	4,43	2,27	2,15
1990-2010	3,21	3,82	-0,61

China			
1950-1975	2,42	1,89	0,52
1975-1990	3,86	2,13	1,73
1990-2010	9,70	7,77	1,92

Fuente: Castillo y Martins (2017) y CEPAL/OIT (2022) con base en Rodrick y McMillan (2011) (ver anexo 1).

3.- REPENSANDO LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA EN EL SIGLO XXI

3.1 Nuevas coordenadas para las políticas industriales

A partir de 2010, se puede hablar del renacimiento de las políticas industriales o de las políticas industriales modernas, que se distinguen por cuatro rasgos. En primer lugar, se han vuelto cada vez más comunes entre las medidas políticas en países desarrollados, alcanzando cerca de 25% del total de medidas anunciadas, y se han expandido progresivamente. En segundo lugar, en vez del uso tradicional del alza de aranceles, se han vuelto más granulares y sofisticadas, utilizando en mayor proporción subsidios y medidas de promoción de exportaciones. En tercero, los países más activos tienden a ser democracias liberales con mayores niveles de ingresos, mientras que son menos frecuentes entre países de menores ingresos (con la excepción de China). Finalmente, están dirigidas hacia un subconjunto de industrias de base tecnológica y altamente correlacionada con sus ventajas comparativas reveladas (Juhász y otros, 2023).

La tabla 3 muestra una estimación conservadora de los gastos en política industrial e investigación y desarrollo, siendo el caso de Brasil una excepción en América Latina en cuanto a recursos destinados a política industrial como a investigación y desarrollo.

La reflexión sobre políticas industriales modernas, objetivamente relegada durante los años en los que el enfoque neoliberal predominó sin contrapesos, ha adquirido nuevas cartas de presentación en América Latina, con los trabajos de destacados economistas (Chang, 1994; Rodrik, 2009; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009; Mazzucato, 2013), y con las investigaciones realizadas por instituciones como la CEPAL, CAF, BID y OECD (CEPAL, 2022a; Crespi et al., 1994; OECD/UN/UNIDO, 2019, 2018; OECD, 2022). Por supuesto, existen diversos énfasis y matices en el análisis y los planteamientos, que no necesariamente coinciden, pero lo importante es que han refrescado el ambiente intelectual.

Tabla 3: Estimaciones de gastos en política industrial e investigación y desarrollo en (% del PIB, 2019)

Países	Política industrial	Investigación y desarrollo
China	1,48	2,24
República de Corea	0,67	4,64
Francia	0,55	2,19
Japón	0,50	3,20
Alemania	0,41	3,17
Estados Unidos	0,39	3,07
Brasil	0,33	1,16

Fuente: DiPippo et al. (2022)

Esta nueva actualidad de las políticas industriales no debe entenderse como una reivindicación tardía de las políticas que predominaron en la región durante una parte importante del siglo XX. Ha existido una larga evolución y renovación de las políticas industriales, como se muestra en la tabla 4, desde la fase de los treinta años gloriosos hasta la reciente geopolítica tecnológica, pasando por el desarrollismo moderno.

La historia es importante para entender el presente y construir una visión de futuro. La fase de los treinta años gloriosos permitió a muchos países dotarse de una base industrial que posibilitó una transformación profunda de las

estructuras productivas. La implantación del modelo de crecimiento hacia adentro, orientado a la sustitución de importaciones, permitió la creación de un conjunto de grandes empresas en sectores como la electricidad, la siderurgia, la petroquímica o las telecomunicaciones, entre muchos otros. En varios países de la región, las empresas que tienen en la actualidad la mayor cotización bursátil son empresas creadas por los Estados durante el auge de esas políticas.

Los avances y límites de este proceso fueron objeto de múltiples estudios, entre los que destacan los de Raúl Prébisch, Aníbal Pinto o Celso Furtado. La

Tabla 4: Evolución de las políticas industriales

	Políticas industriales tradicionales	Políticas industriales de mercado	Políticas industriales modernas	Políticas industriales neomercantiles
Ciclo político y económico	Los treinta años gloriosos: 1946-1973.	La hiper globalización: 1981-2007.	El desarrollismo moderno: a partir del 2010.	La geopolítica tecnológica: a partir de 2018.
Orientación estratégica	Industrialización y cambio estructural.	Estabilización, liberalización y apertura comercial. Despliegue de las TIC. Cadenas globales de valor.	Despliegue de la cuarta revolución industrial. Desarrollo sostenible. Resiliencia productiva y tecnológica.	Protección a industrias estratégicas. Soberanía tecnológica. Regionalización de la producción.
Objetivos	Creación de mercados. Diversificación productiva.	Modernización de mercado. Especialización internacional. Ecosistema industrial moderno.	Desarrollo de capacidad local. Sectores emergentes. Nuevas plataformas tecnológicas.	Seguridad y liderazgo tecnológico. Autonomía sanitaria. Autonomía energética. Tecnologías estratégicas.
Componentes	Sustitución de importaciones. Desarrollo sectorial. Apertura gradual y selectiva.	Economías abiertas. Políticas horizontales. Apertura a la IED. Desarrollo digital. Cadenas de producción global.	Gasto en innovación. Alianzas tecnológicas público-privadas. Adquisición de tecnología extranjera. Desarrollo empresarial.	Subsidios a sectores estratégicos. Acortamiento de las cadenas de suministro. Fortalecimiento de bloques geopolíticos.

Foco sectorial	Industria de consumo masivo. Industria de insumos intermedios. Industria de bienes de capital.	Industria de servicios empresariales y financieros. Industria de hardware y software. Telecomunicaciones. Logística y transporte.	Manufactura avanzada. Robótica e inteligencia artificial. Nuevas redes de conectividad. Energías renovables. Electromovilidad.	Farmacéutico. Semiconductores. Baterías. Minerales críticos. Nuevos materiales
Rol del Estado	Legitimidad del Estado para las estrategias de desarrollo.	Rol subsidiario. Acuerdos de libre comercio.	Estrategias de desarrollo. Transición energética y digital.	Geopolítica. Seguridad nacional. Globalización regionalizada.

Fuente: elaboración propia con base en UNCTAD (2018) y CEPAL (2022a).

sustitución de importaciones adolecía de una insuficiencia dinámica debido a su dependencia de bienes de capital e intermedios que debían ser importados. Hasta cierto punto, esta pudo administrarse hasta que sobrevinieron las crisis de balanza de pago que condujeron al estancamiento y al bloqueo del proceso. Fue Fernando Fajnzylber quien abrió una importante línea de nuevas investigaciones con su análisis crítico y consecuentes propuestas para una transformación productiva que han influenciado las reflexiones sobre la necesidad del cambio estructural.

Hay un balance crítico de esa forma de industrialización, muy distinta de la que en períodos más recientes protagonizaron los países del Sudeste Asiático. En la región, la industrialización originó

un conjunto de oligopolios poco eficientes que lograban subsistir por las altas barreras que los protegían de la competencia externa. El modelo de crecimiento hacia adentro no fue capaz de impulsar industrias competitivas que pudieran proyectarse en los mercados internacionales para proveer ingresos de divisas y evitar el estrangulamiento externo.

Las nuevas políticas industriales, sin embargo, no autorizan a los Estados a impulsar cualquier tipo de actividad de acuerdo con las preferencias del gobierno de turno; tampoco se trata de reproducir mecánicamente otras experiencias exitosas. Para tener éxito, las nuevas políticas industriales deben construirse considerando los límites y posibilidades de cuatro tipos de coordenadas

fundamentales: cambio climático y reducción de emisiones, digitalización manufacturera o industria 4.0, nuevas autonomías y acortamiento de cadenas, e inclusión social.

Los objetivos ambientales y la descarbonización están en el centro de las nuevas políticas industriales. En este sentido, los Estados tienen un liderazgo insustituible para financiar las inversiones, coordinar a los actores para la descarbonización y garantizar que los costos y beneficios de la transición verde se distribuyan equitativamente (Mazzucato, 2022b; OECD et al., 2022). La nueva política industrial está llamada a promover la transición hacia la electromovilidad en los sistemas de transporte, favorecer la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables no convencionales e incentivar la economía circular y el reciclaje. Así, la movilidad sostenible, la transición energética y la economía circular podrán contribuir eficazmente a la reducción de emisiones comprometidos por los países y desarrollar nuevas capacidades productivas de alto contenido tecnológico.

Por su parte, es un hecho que estamos transitando hacia una segunda revolución digital schumpeteriana, modificando los modelos tradicionales de manufactura en el contexto de la cuarta revolución industrial. Una política

industria 4.0¹¹ debe considerar, entre otros, los desafíos de cobertura de redes de nueva generación, el desarrollo de capacidades productivas, nuevas plataformas y aplicaciones, y la adecuación y formación de recursos humanos. Es necesario avanzar con mayor celeridad en la penetración de la infraestructura de banda ancha, fija y móvil y en la promoción de una industria proveedora de soluciones de industria 4.0 en áreas de automatización, microelectrónica, software y aplicaciones. Para ello, el desarrollo de competencias en las empresas para su transformación digital en sus modelos de negocios, productos y servicios es indispensable (Castillo et al., 2017; OECD, 2017).

En línea con la importancia de las razones geopolíticas por sobre las económicas, las consideraciones relativas a los mayores o menores grados de autonomía o independencia que se pueden alcanzar adquieren importancia en la formulación de políticas. Las agendas de autonomía estratégica en el ámbito sanitario, energético, alimentario o minerales críticos cobran especial significación y determinan prioridades en materia de estrategia productiva y política industrial. En cualquier

¹¹ La industria 4.0 se ha definido como la habilidad de Internet para sincronizar equipos, procesos y personas, reorganizando toda la cadena de valor de los productos industriales, con una robotización colaborativa y con nuevos protocolos de interacción entre persona y máquina, y entre máquina y máquina.

caso, las decisiones de política pública deberán ponderar rigurosamente las ventajas y desventajas de una determinada opción y será, finalmente, la política la llamada a arbitrar entre opciones siempre controversiales (Fortin y otros, 2021).

Relacionado con el objetivo de autonomía, el acortamiento de cadenas, o el *near shoring*, constituye otra coordenada importante en un doble sentido. Por una parte, se debe evaluar la conveniencia de depender de importaciones provenientes de países lejanos, sometidas a diversos tipos de imponderables (políticos, como una retaliación producto de decisiones adoptadas en un plano extraeconómico; resultado de conflictos bélicos; catástrofes naturales, o aumentos súbitos del costo del transporte). Por otra parte, hay que evaluar las posibilidades que ofrece a la región el acortamiento de cadenas de producción producto de la rivalidad entre las dos grandes potencias: específicamente, en su disputa con China los Estados Unidos están nuevamente privilegiando la instalación de empresas en países como México, Centroamérica y Sudamérica (Artecona, 2022).

La nueva política industrial debe ampliar sus límites, tradicionalmente acotados a la transformación productiva sectorial, y fortalecer la inclusión social en los ámbitos de la promoción del emprendimiento tecnológico, el desarrollo territorial y la equidad de género. La formación, difusión y

absorción de nuevas tecnológicas, específicamente las tecnologías digitales, puede permitir a jóvenes y mujeres de menores recursos abrir nuevas oportunidades de formación, especialización y creación de empresas. Complementariamente y de forma articulada con las prioridades nacionales, la política industrial debe desarrollar una capilaridad territorial para que, con la participación activa de los actores sociales, pueda contribuir a la diversificación productiva regional y al desarrollo local. Finalmente, la política industrial moderna debe atender de manera transversal el objetivo de la autonomía económica de las mujeres, entendido como la posibilidad de controlar activos y recursos, cautelando los marcos normativos vinculados con el trabajo remunerado mediante el desarrollo de políticas y planes específicos sobre cuidados, corresponsabilidad, derechos laborales y empleo.

Estas cuatro coordenadas definen un espacio de posibilidades; las opciones que se sitúen fuera de esos bordes podrán difícilmente sostenerse, ya sea por razones ambientales y sociales, de obsolescencia tecnológica, escasa competitividad o factores de índole geopolíticos. En este espacio, cobra sentido el planteamiento de Mazzucato sobre que no se trata de volver a estrategias industriales que, desde arriba, seleccionen los sectores o tecnologías a apoyar, sino de poner en práctica un enfoque a través de misiones a partir de las cuales se identifican retos en los que pueden

participar diversos sectores (Mazzucato, 2022a).

3.2 *Recapitulando sobre el punto de partida: la industrialización trunca*

La *industrialización trunca* y el *casillero vacío*, término acuñado en la región varias décadas atrás, mantiene plena vigencia. La transformación productiva con equidad fue la gran propuesta que la CEPAL construyó entre fines de los ochenta y la primera mitad de los noventa. Este nuevo paradigma fue el resultado de múltiples debates que dieron lugar a una amplia literatura, en la que destacan los trabajos de Hirschman, Prebisch, Tavares, Pinto, Furtado, y Graciarena, por mencionar algunos (Hirschman, 1996; Prebisch, 1963). En mayo de 1990, en la vigésimo tercera conferencia ministerial celebrada en Caracas, la CEPAL presentó formalmente su propuesta *Transformación productiva con equidad*. Se inició así una nueva etapa en la orientación del trabajo intelectual de la CEPAL con una visión renovadora del desarrollo en América Latina (CEPAL, 1990).

El diagnóstico subyacente se sintetizó en la expresión la industrialización trunca en oposición al proceso experimentado por los países desarrollados cuyos sectores industriales eran mucho más diversificados y no presentaban los cuellos de botella típicos de la industrialización latinoamericana. Esta expresión fue utilizada por

Fernando Fajnzylber cuyos trabajos tuvieron una influencia determinante en las propuestas de la CEPAL sobre transformación productiva. Entre las principales conclusiones de Fajnzylber destacan una fuerte presencia de empresas extranjeras que ejercen el liderazgo en una amplia gama de sectores y, particularmente, en aquellos que definen el perfil de crecimiento industrial. En este sentido, lo que es propio a la región es la magnitud de esa presencia, la ineficiencia de las estructuras productivas que han configurado, y la aceptación de su presencia en actividades carentes de toda complejidad tecnológica, a lo que se añade el carácter imitativo de un patrón de consumo difundido por las empresas transnacionales y la incapacidad del sector empresarial nacional para articular una estrategia industrial funcional a las carencias y generosas potencialidades, en el ámbito de los recursos naturales, de los países de la región (Fajnzylber, 1983).

Por otra parte, una característica del patrón de industrialización de América Latina fue la elevada protección que amparó al crecimiento industrial. A diferencia del proteccionismo para el aprendizaje, practicado en un país como Japón, en América Latina la protección amparó una reproducción indiscriminada, a pequeña escala, de la industria de los países avanzados, trunca en su componente de bienes de capital, liderada por empresas cuya

perspectiva de mediano plazo era ajena a las condiciones locales, y cuya innovación no solo se efectuaba principalmente en los países de origen sino que era estrictamente funcional a sus requerimientos. Este sería, a juicio de Fajnzylber, un proteccionismo frívolo (Torres, 2006).

El retraso de la industria de bienes de capital en América Latina es un hecho ligado indisolublemente a las características del patrón de industrialización seguido por la región en las últimas décadas. En efecto, un elemento central de la política de industrialización consistía en el fomento cuantitativo de la inversión, principalmente privada; para esto, se requería crear un contexto en el que el costo de la inversión fuese lo más reducido posible, lo que se lograba, entre otras vías, mediante el fomento de la importación de bienes de capital. El carácter trunco y distorsionado del patrón industrial de América Latina se reflejó especialmente en el sector externo. A diferencia del rol fundamental que el sector industrial tiene en los países desarrollados, en América Latina constituye un factor explicativo de carácter estructural del déficit comercial externo y del requisito del creciente endeudamiento externo.

Con su gran dinamismo, el surgimiento de los países de industrialización más reciente del Sudeste asiático había evidenciado aún más las limitaciones del modelo clásico de

industrialización sustitutiva adoptado por la región. Esas experiencias demostraban que para impulsar el progreso técnico y un incremento de la productividad era necesario un mayor nivel de apertura, rompiendo de manera definitiva con los modelos de crecimiento hacia adentro.

No obstante, no se debe endosar toda la responsabilidad por las insuficiencias del proceso de industrialización a las empresas extranjeras que dominan en la mayoría de los sectores, que actúan de acuerdo con las condiciones imperantes; las responsabilidades principales corresponden a las direcciones políticas y empresariales domésticas incapaces de avanzar una voluntad nacional de desarrollo que incentivara a las empresas extranjeras a orientar su actividad conforme con esas definiciones. En los treinta años transcurridos desde el lanzamiento de la propuesta de transformación productiva, los países de la región desarrollaron múltiples esfuerzos para superar las limitaciones del modelo anterior. Países como Brasil y México, que contaban con una base industrial importante, desarrollaron nuevos esfuerzos, unos más orientados al mercado interno como Brasil, otros definitivamente integrados al mercado norteamericano, como México.

Aunque se constatan evoluciones nacionales muy disímiles, hay aún un diagnóstico común respecto de las debilidades estructurales de la economía

Tabla 5: Composición de las exportaciones de bienes de países de América Latina según intensidad tecnológica (periodo 2019-2021, en %)

	Bienes primarios	Manufactura recursos naturales	Manufactura baja tecnología	Manufactura Media tecnología	Manufactura alta tecnología
Argentina	56	24	2	15	3
Brasil	58	20	5	14	3
Chile	52	42	2	4	1
Costa Rica	26	17	12	33	12
México	11	8	9	48	23
América Latina sin México	54	25	7	11	3

Nota: Clasificación de los productos manufactureros según intensidad tecnológica con base en Lall (2001).

Fuente: CEPAL, con base en la base de datos UN Comtrade (<https://comtradeplus.un.org/>).

latinoamericana: baja productividad, alta informalidad, insuficientes niveles de capacitación laboral, tamaño insuficiente de las empresas, importante dependencia exportadora de productos primarios y desequilibrios sociales. En este sentido, en el documento de 2008, que evalúa la transformación productiva 20 años después, la CEPAL insistía en su diagnóstico sobre las insuficiencias del desarrollo y la industrialización latinoamericana y reconocía que, a pesar de los esfuerzos realizados, la región no ha experimentado grandes cambios en su estructura productiva (CEPAL, 2008).

Al analizar la composición de las exportaciones, con la excepción de Costa Rica y México, América Latina ha exacerbado una estructura exportadora concentrada mayoritariamente en bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales y, por el contrario, ha tenido una baja participación de sectores de media y alta tecnología. Tal como se presenta en la tabla 5, no se ha reducido la dependencia de las exportaciones tradicionales ni se ha conseguido incorporar mayor conocimiento y valor agregado a las distintas actividades y cadenas productivas.

Al igual que el sector de bienes de capital de hace cinco décadas, la convergencia entre la manufactura avanzada y las tecnologías de la información se destacan actualmente por diversificar la oferta exportadora de los países más desarrollados, generar oportunidades de empleos calificados y permitir la transferencia y difusión de nuevas tecnologías. La manufactura avanzada está sujeta a las economías de escala kaldorianas, tiene efectos de derrame sobre todos los demás sectores de la

economía, induce aumentos de productividad y contribuye a diversificar la oferta exportadora, constituyéndose en un motor para el crecimiento económico. Por este motivo, una política industrial 4.0, como se señaló anteriormente, es un desafío prioritario en América Latina para avanzar en un cambio estructural significativo con base en las nuevas plataformas tecnológicas.

4.- LECCIONES APRENDIDAS Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS

4.1 Inclusión social, regresión productiva y nuevos obstáculos

Gracias a los llamados gobiernos progresistas, la región conoce, durante la primera década de este siglo, un ciclo de auge caracterizado mayormente por un mayor crecimiento, estabilización macroeconómica con tasas de inflación a la baja, desendeudamiento externo y una importante reducción de la pobreza. Una significativa alza en los precios de los productos de exportación hizo posible estos desarrollos. Sin embargo, desde el punto de vista de la transformación productiva, fueron más bien años de involución, pues se agudizó la tradicional dependencia de un número reducido de productos primarios. Así, los avances en materia de desarrollo inclusivo coexistieron

con retrocesos en el plano de la transformación productiva.

Aunque en sus discursos los gobiernos mencionaron la necesidad de avanzar en diversificación y sofisticación económica, primó la lógica de la redistribución y se desestimó el rol de la transformación productiva. Como se vio, esto contrastó con las políticas de los países desarrollados que, especialmente a partir de la crisis financiera de 2008, comenzaron a realizar mayores apuestas en el campo de la política industrial con foco en nuevos sectores tecnológicos.

En las últimas décadas, como se ve en la tabla 6, en la mayoría de los países de América Latina se impulsaron políticas de desarrollo productivo con

un enfoque horizontal hacia las pequeñas y medianas empresas (pymes). También destacaron algunas experiencias exitosas en materia de promoción de clústeres en países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay (Salazar-Xirinachs, 2020)¹².

Desde esta perspectiva, la tesis de la industrialización trunca mantiene su pertinencia, pero es a todas luces

insuficiente. A la luz de la experiencia de estos 30 años es necesario agregar dos obstáculos mayores que deben ser objeto de un tratamiento prioritario: la falta de masa crítica para el desarrollo tecnológico y la precariedad institucional.

En primer lugar, en relación con la insuficiencia de masa crítica para el desarrollo tecnológico, las brechas que nos separan de los países más desa-

Tabla 6: Intensidad en el uso de instrumentos de transformación productiva en América Latina

Canal de transformación	Tipo de instrumentos			
	Horizontales	Selectivos		Bajo:
		Sectores/clústeres existentes	Sectores nuevos o de desarrollo incipiente	
Mejoras en empresas existentes				
Creación de nuevas empresas				
Alto:		Medio:		

Fuente: CEPAL (2022a).

¹² Existieron, además, casos excepcionales en el desarrollo de nuevos sectores, entre los que destacan el desarrollo del sector de software en Argentina en el marco del Plan Estratégico Industrial (2011-2021); el sector farmacéutico brasileño, impulsado en el marco del plan Brasil Maior (2011-2014), la industria de servicios globales, en el marco de la Estrategia Nacional de Innovación de Chile (2007-2010), la estrategia de Ecuador para el desarrollo de la cadena de cacao, las políticas de Costa Rica para la conformación de nuevas capacidades productivas en la producción de equipamientos médicos, y el desarrollo de la industria de las tecnologías de información en Uruguay (Cimoli et al., 2017; CEPAL, 2022a).

rollados son gigantescas, como lo son las barreras a la entrada a los procesos de innovación tecnológica de frontera (CEPAL, 2021c). Para ello se requiere de una masa crítica en materia de recursos y capacidades, que no está al alcance de los esfuerzos nacionales. La disponibilidad de recursos y de capacidades solo podrá alcanzarse mediante procesos imaginativos de integración regional. La experiencia de la Unión Europea es elocuente al respecto. La masa crítica tiene que ver, principalmente, con economías de escala,

acumulación de aprendizajes, tamaño de mercados y capacidad financiera.

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, no existen entornos que constituyan ecosistemas favorables a la innovación. Una restricción importante en este plano es la escasa conexión entre las empresas, las universidades y los centros tecnológicos. En general, las empresas latinoamericanas invierten muy poco en investigación y desarrollo, no disponen de laboratorios y funcionan importando tecnologías desarrolladas en otras latitudes.

El segundo obstáculo es la precariedad institucional. Aunque no ha estado ausente en los diagnósticos sobre las insuficiencias del desarrollo latinoamericano, requiere de una atención y de un tratamiento prioritario. Son múltiples las dimensiones que deben ser enfrentadas para generar una institucionalidad acorde con la envergadura de los desafíos. En la evaluación de la transformación productiva 20 años después se identificaba un conjunto de insuficiencias y precariedades que, desgraciadamente, siguen presentes.

En rigor, los países de la región no tienen estrategias nacionales integrales a mediano y largo plazo orientadas a la transformación productiva. No existe una visión nacional proyectada al futuro en términos de oportunidades,

así como de restricciones estructurales, que deben ser priorizadas y superadas para lograr el crecimiento. Por otra parte, son escasos los diálogos amplios y estructurados, en el marco de una verdadera alianza público-privada, sobre temas de transformación productiva y crecimiento, inserción internacional y desarrollo exportador orientados a lograr e implementar una estrategia consensuada a mediano y largo plazo (Devlin y Moguillansky, 2010).

4.2 Integración regional sobre nuevas bases

La diversidad de la región latinoamericana demanda entender a la integración como un proceso que adopta necesariamente una geometría variable que se compone de varios planos, que se expanden a distintas velocidades. Cada una de las subregiones tiene particularidades que, si no se toman en cuenta, terminan frenando el conjunto del proceso. México, América Central y América del Sur tienen objetivos y reivindicaciones en común respecto del mundo, pero presentan también especificidades que les son propias. Es evidente que una gran nación como México constituye una realidad muy distinta a la de América del Sur, dado su comercio fuertemente orientado al mercado norteamericano, concentrado en bienes manufacturados y con mucho menor gravitación de China.

El reimpulso de la integración que aquí se postula requiere de reorientaciones mayores respecto de la experiencia anterior. Es preciso hacerse cargo del desgaste que la idea de integración ha sufrido a causa de sus pobres resultados. Es fundamental poner en práctica una estrategia que permita sumar fuerzas para el proceso. La retórica integracionista ha terminado por saturar, y han asimismo caído en el mayor de los desprestigios los anuncios de nuevas instituciones que generan nuevas burocracias que, en ausencia de agendas prioritarias bien definidas, terminan auto alimentándose.

En el futuro, la institucionalidad debe ser ligera y adecuada a la realización de tareas específicas. América Latina ha sido muy prolífica en la creación de instituciones sin objetivos claros, cuyos mandatos se superponen o no cuentan con los medios o las capacidades para acometer las tareas encomendadas. Se requiere, entonces, una racionalización institucional que debiera ser el resultado de un análisis riguroso de las convergencias entre los distintos esquemas de integración creados. La identificación de una matriz de convergencia es de suma importancia en la tarea de recuperación de confianzas para el proceso de integración, lo que tiene plena validez para los mecanismos de integración vigentes como MERCOSUR, Alianza del Pacífico, Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano.

En la agenda prioritaria de corto y mediano plazo deben figurar, al menos, un conjunto de temas que adquieren un creciente consenso: un plan de autosuficiencia sanitaria orientado especialmente a fortalecer la producción y compra conjunta de productos farmacéuticos y, específicamente, de vacunas e insumos sanitarios indispensables; una propuesta de integración energética que valore la dotación favorable de la región en cuanto a fuentes convencionales y no convencionales, un programa de fortalecimiento de las capacidades de producción de alimentos que ponga a la región en un lugar central a nivel global, una estrategia de inserción de la región en la electromovilidad que movilice las ventajas disponibles respecto del cobre, litio y energías renovables a bajo costo, las obras prioritarias de conectividad digital, vial, ferroviaria y energética que permita una mejor integración física y digital de la región, las medidas que favorezcan la cooperación entre empresas de la región (como compras públicas conjuntas y armonización regulatoria), y un planteamiento común sobre deuda externa y financiamiento internacional para los países de renta media que constituyen la mayoría de los de la región (CEPAL, 2022a; CEPAL/FAO, 2020).

La nueva fase del proceso de integración requiere a su vez de la participación de nuevos actores que aporten nuevas energías, competencias y enfoques. Es sin duda responsabilidad de

los gobiernos establecer las condiciones en las cuales asentar los procesos de integración. Estos deben constituir el espacio en el cual intervengan una multiplicidad de actores. Una gran debilidad de la integración latinoamericana ha sido, justamente, el protagonismo prácticamente exclusivo de los gobiernos y, adicionalmente, en algunos casos, de los parlamentos. La ausencia de otros actores ha sido manifiesta, lo que ha restado fuerzas y legitimidad a los procesos de integración.

Se impone en este plano un cambio drástico. Si la transformación productiva debe estar en el centro de las nuevas preocupaciones, las empresas deben asumir un rol central. El discurso de los gobiernos sobre transformación productiva, adaptación a las exigencias de la lucha en contra del cambio climático o la incorporación a la economía digital necesita de una intervención activa de las empresas, comenzando por aquellas de mayor

tamaño que tienen mayor vocación y tendencia a internacionalizarse. De otra forma, el alegato sobre transformación productiva termina en el vacío.

Todos los temas de la agenda prioritaria suponen la acción de las principales empresas, que disponen de las capacidades, los recursos y los conocimientos indispensables. Así lo entendieron desde el primer momento los constructores de la Europa moderna, quienes comenzaron creando la comunidad del carbón y del acero para, en fases sucesivas, alcanzar niveles de integración cuya profundidad resulta irreversible. El estímulo a emprendimientos productivos conjuntos fue un eje central de la construcción europea que permitió el surgimiento, por ejemplo, de empresas competitivas a nivel internacional en el campo aeronáutico (European Parliament, 2018).

5.- A MODO DE CONCLUSIÓN: UNA INSTITUCIONALIDAD CREÍBLE PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

La institucionalidad económica latinoamericana es, de manera general, heredera de sus crisis. En países con larga historia de desequilibrios macroeconómicos, alto endeudamiento externo y problemas de balanza de pagos, los equipos económicos se organizaron en torno a la gestión de las

urgencias. Cuando priman las restricciones de corto plazo, es perfectamente comprensible que los ministerios encargados del presupuesto y de la hacienda pública asuman las decisiones esenciales. En otras palabras, se ha fortalecido la institucionalidad para la gestión del corto plazo y se ha

desentendido la institucionalidad para el mediano plazo.

La conciencia sobre la importancia de los equilibrios macroeconómicos y la responsabilidad fiscal es sin duda un gran activo. Durante un largo período se requirió mucho esfuerzo para abrir paso a procesos de estabilización que terminaron con décadas de inflaciones crónicas. Sin embargo, toda la atención ha estado en la gestión de corto plazo. La gestión de estas instituciones se ha centrado en los condicionantes de la inflación y del funcionamiento de los pagos externos. El desarrollo, la competitividad y la transformación productiva terminaron constituidos en invocación de segundo orden sin mayor significación en el plano de las grandes políticas públicas.

Es imperativo recuperar la capacidad de pensar el futuro más allá de las urgencias del corto plazo. Se trata, sin duda, de una decisión mayor. No es una opción meramente técnica, sino que eminentemente política que requiere de un amplio respaldo. Los liderazgos políticos que gobiernan estos nuevos tiempos de la región tienen el enorme desafío de generar las condiciones que abran paso a nuevas estrategias que involucren cambios institucionales y que pongan la transformación productiva en el centro de las definiciones.

Hay que innovar; afortunadamente, existe una vasta experiencia internacional de la cual extraer enseñanzas. Además del clásico modelo japonés del MITI (METI, 2021), hay una mirada de modelos de política industrial en países de Asia, Europa y Oceanía, que lograron buenos resultados en la reducción de la brecha económica con los países más desarrollados, entre los que destacan los casos de Australia, Finlandia, Irlanda, Nueva Zelanda y la República de Corea (Devlin y Moquillansky, 2010).

En contraste con la experiencia internacional, la institucionalidad pública de apoyo a la transformación productiva de la región tiene una alta fragmentación, baja autonomía, alta rotación de los cuadros técnicos, y presupuestos reducidos y contingentes al ciclo político. Si bien la institucionalidad ha mostrado avances en los últimos años, estos todavía no se expresan en estrategias y políticas de transformación productiva de alto impacto. Sin embargo, existen casos destacados de instituciones que han desarrollado capacidades e implementado programas exitosos, pero que no han alcanzado la escala necesaria por limitaciones políticas y presupuestarias. En la tabla 7 se presentan, como ejemplos, casos destacados de instituciones que en distintos ámbitos de la política de transformación productiva.

Tabla 7: Ejemplos de instituciones destacadas en América Latina

Ámbito de acción	Instituciones destacadas
Pequeñas empresas y emprendimiento	SEBRAE (Brasil), SERCOTEC, INDAP (Chile), INNPULSA (Colombia), CONAMYPE (El Salvador).
Ciencia y tecnología	INTI e INTA (Argentina), EMBRAPI (Brasil), ANID (Chile), CONACYT (México), ANII (Uruguay).
Fomento empresarial	CORFO (Chile), ANDE (Uruguay).
Banca de desarrollo	BRCA, BNA y BICE (Argentina), BNDES y BNB (Brasil), BANCOLEX (Colombia), NAFIN (México).
Atracción de inversiones extranjeras	InvestChile, CINDE (Costa Rica), ProDominicana (República Dominicana), Uruguay XXI.

Fuente: CEPAL (2022a).

Las principales lecciones muestran que para generar cambio estructural en actividades críticas es necesario contar con instituciones capaces de actuar sobre las estructuras de mercado, la organización industrial y su cadena de valor. Asimismo, se ha demostrado que se requieren agencias y bancos de desarrollo flexibles, altamente profesionalizados y con autonomía política y financiera. También es necesario contar con marcos regulatorios y de promoción que generen los incentivos adecuados para la materialización de las nuevas inversiones y la adecuación tecnológica. Para ello, se necesita dotar con mayores capacidades y recursos a las instituciones encargadas de la regulación, la producción de estándares y normas, la promoción y transferencia

tecnológica, del monitoreo y la evaluación de impacto de los programas industriales.

La relación con la comunidad, el impacto social y la demanda por bienes públicos son, además, dimensiones relevantes para que las políticas industriales sean promotoras de comunidades sostenibles. Asimismo, para asegurar los procesos de aprendizaje, transferencia y desarrollo tecnológicos es esencial identificar y anticipar las nuevas plataformas tecnológicas, así como los actores líderes y los modelos de alianzas internacionales.

No es fácil desafiar la supremacía de los ministerios de Hacienda. Está anclada en las costumbres y aparece

como algo natural. La revisión de la experiencia internacional contraviene esa apreciación. La hegemonía de los ministerios de Hacienda es en realidad parte funcional de las orientaciones propias de los modelos de corte neoliberal, de acuerdo con los cuales basta con una macroeconomía ordenada para que el mercado haga su trabajo, asignando recursos a los sectores que resulten más competitivos. La idea de crear ventajas competitivas es profundamente extraña al pensamiento neoliberal, que apuesta a la racionalidad suprema de los mecanismos de mercado.

En todo caso, la arquitectura institucional es una decisión relevante, cuya efectividad dependerá finalmente de los liderazgos que la conduzcan. El arbitraje entre el corto y el largo plazo estará siempre afecto a decisiones políticas. La capacidad y el respaldo político de quienes encabezan uno u otro ministerio será determinante al momento de definir si prevalece el corto plazo o se apuesta a la apertura de nuevos horizontes.

Finalmente, el modo de relación entre el Estado y el sector privado será el factor determinante. La opción, que tiene no pocos precedentes en la historia económica latinoamericana, por la confrontación permanente entre ambos tiene desenlaces conocidos: el estancamiento y el atraso. En sentido inverso, modelos en los cuales el Estado, pretextando la subsidiaridad, deja en manos de los privados el conjunto de

las decisiones, termina reproduciendo estructuras productivas poco innovadoras y escasamente diversificadas.

América Latina ha conocido experiencias de muy distinto signo. En momentos en los que se juegan cuestiones más decisivas, todo apunta a la necesidad de una síntesis inteligente que permita recuperar las mejores prácticas nacionales e internacionales. Este ejercicio solo será posible como resultado de una deliberación con altura de miras, que asuma la gravedad del impase en el que nos encontramos y abra caminos para su superación.

Referencias

- Artecona, R. & Velloso, H. (2022). *Towards a new industrial policy: the United States economic policy agenda post COVID-19*. Studies and Perspectives series-ECLAC Office in Washington, D.C., No. 22 (LC/TS.2022/152-LC/WAS/TS.2022/3). Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Bértola, L. & Ocampo, J.A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México: FCE.
- Brown, W. (2003). Neo-liberalism and the End of Liberal Democracy. *Theory & Event*, 7(1).
- Castillo, M. (2017). *El estado de la manufactura avanzada. Competencia entre las plataformas de la Internet industrial*. Serie de Desarrollo Productivo 217, (LC/TS.2017/123). Santiago: Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castillo, M. & Martins, A. (2017). (Des) Industrialización y cambio estructural. En M. Cimoli et al. (eds.). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castillo, M., Gligo, N. & Rovira, S. (2017). La política industrial 4.0 en América Latina. En M. Cimoli et al. (eds.). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (2023). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2022. El desafío de dinamizar las exportaciones de manufactura* (LC/PUB.2022/23-P). Santiago: autor.
- CEPAL (2022a). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P). Santiago: autor.
- CEPAL (2022b). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*. Santiago: autor.
- CEPAL (2021a). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/21-P). Santiago: autor.
- CEPAL (2021b). *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/115). Santiago: autor.
- CEPAL (2021c). *Innovación para el desarrollo: La clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe* (LC/CCITIC.3/3). Santiago: autor.
- CEPAL (2019a). *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1). Santiago: autor.
- CEPAL (2019b). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3). Santiago: autor.
- CEPAL (2018). *Datos, algoritmos y políticas: la redefinición del mundo digital* (LC/CMSI.6/4). Santiago: autor.
- CEPAL (2008). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2368(SES.32/4). Santiago: autor.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. LC/G.1601 (SES.23/4). Santiago: autor.
- CEPAL/FAO (2020). *Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria: acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- CEPAL/OIT (2022). *Dinámica de la productividad laboral en América Latina*. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, 27 (LC/TS.2022/213), Santiago.
- Cimoli, M, M. Castillo, G. Porciles y G. Stumpo (eds.) (2017). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (LC/TS.2017/91). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chang, H.-J. (1994). *The political economy of industrial policy*. MacMillan
- Cimoli, M., G. Dosi & Stiglitz, J.E. (2009). The political economy of capabilities accumulation: The past and future of

- policies for industrial development. En *Industrial Policy and Development: the Political Economy of Capabilities Accumulation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E. & Stein, E. (eds.) (1994). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2010). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo, Libros de la CEPAL 108, (LC/G.2426-P), CEPAL, Santiago.
- DiPippo, G., Mazzocco, I. & Kennedy, S. (2022). *Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- European Parliament (2018). *The historical development of European integration*. European Union.
- Fajnzylber, F. (1983). *La Industrialización Trunca de América Latina*. Editorial Nueva Imagen.
- Fortín, C., Heine, J. & Ominami, C. (comps.) (2021). *El no alineamiento activo y América Latina. Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago: Editorial Catatonia.
- Helleiner, E. (2021). *The Neomercantilists: A Global Intellectual History*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Hirschman, A.O. (1996). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, 63(250, 2), 489–524.
- Juhász, R., Lane, N., Oehlsen, E. & Perez, V.C. (2023). *The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach*. STEG working paper, STEG WP050/SRG 78, January.
- Lall, S. (2001). *Competitiveness, Technology and Skills*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mazzucato, M. (2022a). *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).
- Mazzucato, M. (2022b). Financing the Green New Deal. *Nature Sustainability*, 5(2), 93–94..
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres/Nueva York: Anthem Press.
- METI (Ministerio de Economía, Comercio e Industria de Japón) (2021). *FY2020 Measures to Promote Manufacturing Technology*. Autor.
- Ocampo, J.A. (2020). Industrial Policy, Macroeconomics and Structural Change. En A. Oqubay, C. Cramer, H.-J. Chang & R. Kozul-Wright (eds.). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD/CEPAL/CAF/CE (2022). *Perspectivas económicas de América Latina 2022: Hacia una transición verde y justa*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f2f0c189-es>.

- OECD (2022). *An industrial policy framework for OECD countries. Old debates, new perspectives*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264271036-en>.
- OECD/UN/UNIDO (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*. OECD Development Pathways. Paris: OECD Publishing.
- OECD/UN/UNIDO (2018). *Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of New Frontiers*. OECD Development Pathways. Paris: OECD Publishing.
- Ominami, C. (2021). Prosur: ¿integración o revancha ideológica?. *Nueva Sociedad*, (291), 157–168.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. Fondo de Cultura Económica
- Rodrik, D. (2022). *The New Productivism Paradigm?*. Project Syndicate, July 5.
- Rodrik, D. (2009). Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How. *Middle East Development Journal* 1(1), 1–29.
- Rodrik, D. & McMillan, M. (2011). *Globalization, structural change, and productivity growth* (NBER working paper 17143). Cambridge: NBER.
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2020). Cluster-Based Policies: What Have We Learned?. En A. Oqubay & J. Yifu Lin (eds.). *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- The Economic Affairs Ministry (2016). *Industria 4.0: The Digitisation of the Economy*.
- The Economist (2023, August 10th). *Joe Biden's China strategy is not working. Supply chains are becoming more tangled and opaque*.
- Timmer, M.P., de Vries, G.J & de Vries, K. (2014). *Patterns of Structural Change in Developing Countries*. GGDC research memorandum 149.
- Torres Olivos, M. & Fernando Fasnzyber (2006). *Una visión renovadora del desarrollo en América Latina* (LC/G.2322-P). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2021). *Industrial Development Report 2022. The Future of Industrialization in a Post-Pandemic World*. Vienna: autor.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2023). *Trade and Development Report 2022. Development prospects in a fractured world: Global disorder and regional responses*. United Nations Publication.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2018). *World Investment Report 2018: Investment and new industrial policies*. Ginebra: autor.
- Williamson, J. (2003). A Short History of the Washington Consensus. En N. Serra & J.E. Stiglitz (eds.). *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.

ANEXO I: METODOLOGÍA PARA MEDIR EL APORTE DEL CAMBIO ESTRUCTURAL AL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL

La metodología empleada es similar a la utilizada en Rodrik y McMillan (2014) y Timmer y otros (2014), descomponiendo el crecimiento de la productividad laboral entre cambio interno y cambio estructural. El cambio interno se asocia al crecimiento de la productividad dentro de cada sector, esto es, el crecimiento de la productividad laboral como resultado del aumento de la productividad en cada sector mediante acumulación de capital, cambio tecnológico y otros factores. El cambio estructural corresponde al crecimiento de la productividad como resultado de un cambio de la participación laboral hacia sectores más productivos. Matemáticamente, esta descomposición puede establecerse de la siguiente manera:

En esta ecuación Y_t e $y_{i,t}$ hacen referencia a niveles de productividad laboral en toda la economía y por sector, respectivamente, y $\theta_{i,t}$ es la participación del empleo en el sector i . El operador Δ denota el cambio en las participaciones de la productividad o el empleo entre $t-k$ y t . El primer término a la derecha de la ecuación, llamado “componente interno”, es la suma ponderada de productividad dentro de cada sector. El segundo término, denominado “cambio estructural”, corresponde exactamente el cambio en la productividad como resultado de la reasignación laboral. Cuando la economía avanza hacia sectores de mayor productividad, este último término es positivo.

$$\Delta Y_t = \sum_{i=n} \theta_{i,t-k} \Delta Y_{i,t} + \sum_{i=n} Y_{i,t} \Delta \theta_{i,t}$$