

Evento conjunto CEPAL-ONUDI



# El futuro de la industrialización latinoamericana de cara a los nuevos desafíos globales

Lecciones de la discusión

## Introducción

El mundo está enfrentando desafíos excepcionales. Durante más de dos años, la pandemia del COVID-19 tuvo un impacto devastador sobre las economías, sociedades y personas de todo el mundo. La pandemia no solo generó una pérdida de vidas dramática, sino que también desencadenó una de las peores recesiones mundiales en la historia reciente. La incipiente recuperación que se estaba observando en los primeros meses del 2022 está actualmente en riesgo por nuevas tensiones geopolíticas y el conflicto armado en el este de Europa.

Lejos de estar ajena a estos procesos globales, América Latina y el Caribe sufrió con mayor ímpetu que otras regiones en desarrollo el impacto de la pandemia. La escalada actual que se observa en los precios mundiales de alimentos y materias primas está empujando fuertes procesos inflacionarios y podría incentivar un nuevo ciclo de reprimarización de sus economías.

Frente a estos desafíos hoy más que nunca se hace necesario lograr un cambio estructural que permita un desarrollo inclusivo y sostenible. Desarrollar capacidades en actividades intensivas en conocimiento y nuevas tecnologías es fundamental para promover ese cambio estructural. Pero para desarrollar esas capacidades, es necesario pensar en nuevas políticas industriales que tomen en cuenta el contexto mundial actual, el funcionamiento de las cadenas de valor y los desafíos que enfrenta la región.

Con este objetivo se llevó a cabo el seminario “El futuro de la industrialización latinoamericana de cara a los nuevos desafíos globales”. El evento se celebró en Santiago de Chile el 22 de Agosto de 2022 y fue co-organizado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Durante el seminario se presentó el Informe de Desarrollo Industrial 2022 de la ONUDI “El futuro de la industrialización en un mundo post-pandémico” y se discutió el papel que juegan las políticas industriales en el desarrollo económico de América Latina y el Caribe de cara al futuro.

El evento contó con la participación del Director General de la ONUDI, Gerd Müller, y el Secretario Ejecutivo Interino de la CEPAL hasta el 30 de septiembre de 2022, Mario Cimoli. Ambos directivos destacaron la importancia de una alianza entre la ONUDI y la CEPAL para lograr un desarrollo industrial inclusivo y sostenible en la región. Sobre los hallazgos del Informe, Manuel Albaladejo, Representante de ONUDI para Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay, y Alejandro Lavopa, coordinador de la producción del Informe, subrayaron la necesidad de una nueva política industrial que tenga en cuenta las tendencias globales que están reconfigurando al sector manufacturero.

La presentación del informe sirvió de marco referencial para un debate de mesa redonda entre expertos de la región moderado por Mario Castillo, Oficial a cargo de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. La mesa redonda incluyó académicos, formuladores de políticas y representantes del sector privado<sup>1</sup>. El foco de la discusión fue el diseño e implementación de políticas industriales efectivas para la región, considerando las amenazas y oportunidades que el contexto actual genera. A continuación, se detallan los puntos centrales del debate y las lecciones principales que se derivan del evento.

## Lecciones principales del seminario

---

### La industria importa, hoy más que nunca

La experiencia histórica internacional da cuenta del rol crucial que juega el desarrollo industrial en motorizar el crecimiento de la producción, la productividad y la competitividad y en distribuir ingresos a través de un mecanismo endógeno que pueda generar trabajo y capacidades. La experiencia reciente de la pandemia revela una función adicional de las actividades manufactureras: su aporte para fortalecer la resiliencia de los países frente a shocks externos y cambios en las condiciones de contexto.

### El escenario mundial está cambiando

Más allá de los eventos coyunturales, tres grandes fuerzas a largo plazo están rediseñando el escenario industrial global: la digitalización productiva –asociada con las nuevas tecnologías 4.0–, la transición verde –asociada a la necesidad urgente de hacer frente a la catástrofe climática–, y los cambios en el funcionamiento de las cadenas globales de valor –asociados con la consolidación del Este Asiático como centro de gravedad industrial mundial, el acortamiento y la regionalización de las cadenas productivas y la intensificación de tensiones geopolíticas a escala global.

### Los cambios globales implican nuevos desafíos para el diseño de la política industrial

El desarrollo industrial no puede desligarse de la política industrial. Y la política industrial debe tomar en consideración estas “mega-tendencias”, haciendo frente nuevos desafíos en términos de: i) acelerar la digitalización productiva sin destruir la capacidad del sistema para generar empleos de calidad; ii) aumentar la producción de forma ambientalmente sostenible; y iii) sostener una integración internacional inteligente que permita abrir nuevos mercados de exportación y obtener las divisas necesarias para poder mantener el proceso industrializador en marcha.

### Simultáneamente, los cambios globales también pueden abrir nuevas oportunidades

Estas megatendencias también pueden generar nuevos vectores de desarrollo industrial a través del surgimiento de nuevas actividades y nuevos mercados y la modernización de actividades existentes. Entre las nuevas oportunidades que se abren para la región se destacan las posibilidades de desarrollo industrial en torno a: la transición energética y la producción de hidrógeno verde a través de energías renovables (solar y eólica); la electromovilidad; la bio-economía, bio-ingeniería, química verde y genética aplicada a sectores agroindustriales; el complejo industrial de servicios de la salud; y la

---

<sup>1</sup> La lista de expertos se presenta al final del documento junto con una breve reflexión de cada uno de ellos sobre las temáticas abordadas durante el seminario.

minería responsable y procesamiento del litio y otros metales raros necesarios para las industrias del futuro. A su vez, las condiciones políticas actuales en la región favorecen la definición de políticas industriales que permitan explotar dichas oportunidades.

### Entrar al nuevo escenario mundial sin una dirección clara de política industrial no solo implicaría perder oportunidades sino también reforzar vulnerabilidades

La transición verde sin política industrial puede generar problemas macroeconómicos adicionales, relacionados con las necesidades de equipos importados y/o financiamiento externo. La digitalización sin política industrial puede llevar a la exclusión de las PyMEs y los actores más vulnerables, donde el retraso relativo es muy alto. Los cambios en las cadenas globales sin política industrial pueden relegar a los países de la región hacia los segmentos de menor valor agregado. Al mismo tiempo, la política industrial sin políticas complementarias – como las políticas educacionales, las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación direccionadas al fomento de la I+D y a la innovación, y las políticas de capacitación de la fuerza laboral acorde con los cambios globales– puede profundizar los desafíos que ya enfrenta la región.

### Para poder llevar adelante estas políticas es necesario abordar los problemas de implementación

La región está caracterizada por una distancia enorme entre el diseño de la política industrial (el documento) y la implementación (la puesta en marcha). En la gran mayoría de los casos, faltan mecanismos operativos de priorización y las políticas son diseñadas sin metas cuantitativas claras que permitan asignar recursos eficientemente y evaluar resultados. Al mismo tiempo, se observan problemas de rigidez (la política es pensada como un paquete cerrado con escaso margen para el aprendizaje y el ajuste), fragmentación excesiva de los recursos (lo cual resta envergadura a los múltiples programas implementados) y centralismo en el diseño (que no considera la realidad diferente de los territorios).

### Para mejorar este aspecto se necesita hacer frente a numerosos desafíos, incluyendo:

- **Inconsistencias dinámicas:** los problemas de implementación son, en muchos casos, el resultado natural de los vaivenes en el rumbo de las políticas productivas. Las mismas tienden a estar atadas al ciclo político de cada país, destruyendo capacidades cada vez que cambia la dirección del gobierno.
- **Coordinación inter-ministerial e inter agencial:** por lo general no existen ministerios o instituciones fuertes que se encarguen del desarrollo de capacidades productivas. Esto, a su vez, dificulta el trabajo bilateral con instituciones del sector privado para lograr una implementación coordinada de la política industrial.
- **Financiamiento:** los recursos disponibles para implementar políticas industriales suelen ser escasos y muchas veces entran en disputa con otras áreas presupuestarias, como, por ejemplo, las políticas de asistencia social que suelen priorizarse por encima de las políticas de creación de capacidades productivas.
- **Conexión con política de innovación:** La mayor parte de la inversión en I+D latinoamericana se realiza en universidades públicas con incentivos desalineados a la política industrial.
- **Conexión con política comercial y de inversión extranjera directa:** es fundamental vincular la política industrial con la política de exportación y competitividad dado que la exportación provee divisas y oportunidades de escala que permiten mantener el proceso industrializador en marcha. La inversión extranjera directa (IED) tiene el potencial de contribuir a la construcción de

capacidades y a la diversificación de la economía y para que esto suceda es necesario que los mecanismos de atracción y regulación de IED estén coordinados con la política industrial.

- **Subregiones:** las políticas suelen diseñarse con una visión centralista desde las capitales y luego se aplican por igual a los territorios sin tomar en cuenta las especificidades subnacionales.

### Algunos enfoques y herramientas que se podrían utilizar para hacer frente a estos desafíos son:

- **Enfoques:** Explorar nuevos marcos de política industrial, como por ejemplo el enfoque orientado por misiones. Formular la política en torno a misiones industrializadoras puede ayudar a generar consensos, alinear objetivos y facilitar la coordinación inter-ministerial. Asimismo es necesario involucrar en el proceso a todos los actores relevantes: Estado, sector privado, academia y sociedad civil.
- **Instrumentos:** Expandir o adaptar el rango de instrumentos utilizados para que sean más eficaces, incluyendo instrumentos que son altamente utilizados en los países en desarrollo tales como requerimientos de contenido nacional o compras públicas direccionadas.
- **Financiamiento:** Crear bancas de desarrollo –o mejorar la coordinación de las instituciones ya existentes– para aumentar el financiamiento a proyectos/sectores que se consideren relevantes para la transformación productiva, así como, re-direccionar las rentas extraordinarias que pudiesen surgir del aumento de precios de las *commodities* hacia programas de fortalecimiento y sofisticación de la matriz productiva. Al mismo tiempo, desarrollar otras fuentes de financiamiento que involucren al sector privado, como la financiación combinada.
- **Asociación público-privada:** Involucrar al sector privado al momento de diseñar e implementar las políticas y lograr liderazgos conjuntos que lleven a mayores inversiones en I+D en el sector industrial.
- **Experimentación:** Entender las políticas públicas como un proceso experimental de errores y aprendizajes, en lugar de un plan estático. Dicha flexibilidad puede lograrse, por ejemplo, a través del desarrollo de unidades de ejecución dentro de las instituciones públicas que trabajen en coordinación con el sector privado en la implementación de las políticas.

## Lista de expertos que participaron en el debate

---

- Simón Accorsi Opazo, Director de Estudios, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Chile
- Marcela Angulo, Directora Unidad Universidad de Concepción – Santiago y Directora de Empresa, Chile
- Diego Coatz, Director Ejecutivo de la Unión Industrial Argentina (UIA), Argentina
- Luciano Coutinho, Universidad de Campinas, Brasil
- Matías Kulfas, Universidad Nacional San Martín, Argentina
- Javiera Petersen, Subsecretaria de Economía, Chile
- Carmen Sánchez, Presidenta de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), Uruguay