



La necesidad de escalar las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

**Palabras de José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el
Lanzamiento de la Plataforma de iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación
productiva territorial de América Latina y el Caribe**

Muy buenos días a todas y todos.

Un saludo y un agradecimiento a Ulrich Höcker, Director del Departamento de Desarrollo Económico, Social y Empleo de GIZ, cuyo apoyo ha sido fundamental para el desarrollo de la plataforma que estamos lanzando el día de hoy.

Un saludo y agradecimiento también a nuestros destacados panelistas:

- Alberto Pezzi, Senior Manager Clúster, ACCIÓ Generalitat de Catalunya, España
- Patricia Valdenebro, CEO TCI Network
- Gonzalo Rivas, jefe de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Jorge Arbache, Vicepresidente de Sector Privado, CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
- Sylvia Dohnert, Directora Ejecutiva de Compete Caribbean
- Maryse Roberts, Directora Departamento de Desarrollo Económico de la Organización de Estados Americanos (OEA)
- Annalisa Primi, Jefa de la División de Desarrollo y Transformación Económica del Centro de Desarrollo de la OCDE

Y un saludo muy especial a las decenas de personas que nos acompañan conectadas en numerosos países y territorios de América Latina y el Caribe.

Realmente nos complace mucho el interés que ha suscitado el lanzamiento de nuestra Plataforma de iniciativas cluster y otras iniciativas de articulación productiva territorial.



Quiero comenzar contextualizando el por qué en la CEPAL le estamos apostando a esta plataforma y por qué la consideramos un paso importante.

La respuesta corta es que esta es una pieza central de una apuesta más amplia que le estamos haciendo a las políticas de desarrollo productivo. Tenemos la fuerte convicción, y la fuerte recomendación a los países, de que para lograr un patrón de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, urge escalar las políticas de desarrollo productivo. Es algo que va al corazón de los modelos de desarrollo en la región, y esencial para su transformación.

Y quisiera explicar por qué tenemos esta convicción y por qué es tan importante para los países hacer esto.

La raíz del problema es que la región se caracteriza por estar sumida en un síndrome o si quieren, trampa, de bajísimo crecimiento que ya tiene una década. En los últimos 10 años, desde el 2014, la región ha crecido en promedio a solo 0,8% por año, esto es menos que el 2% al que crecimos en la famosa década perdida de los años 80s.

Es decir, con el año que concluye termina también una década más perdida que la década perdida de los 80s en términos de crecimiento. Y no es que el crecimiento *per se* lo sea todo, se trata de tener un crecimiento inclusivo, es decir, que reduzca pobreza e informalidad y que genere buenos empleos y cree un ambiente más propicio para reducir desigualdad, y también se trata de tener un crecimiento verde y sostenible, es decir, amistoso con la naturaleza y el planeta.

Pero para que tengamos un patrón de desarrollo que tenga estas dos características de ser más inclusivo y sostenible, una condición esencial es que el crecimiento sea más alto y sostenido. ¿Por qué?

Porque las grandes transformaciones estructurales que requiere nuestro patrón de desarrollo: la transición hacia energías renovables, hacia la electromovilidad, hacia la economía circular, hacia sectores más dinámicos impulsores del crecimiento, hacia la sociedad del cuidado etc., todo esto requiere nuevas inversiones, nuevas tecnologías, nuevos ecosistemas tecnológicos, nuevas



empresas o el crecimiento de las existentes, nuevas calificaciones en la fuerza de trabajo, nuevas infraestructuras.

Y si la región invierte lo suficiente para tener todo esto y avanzar hacia estas transformaciones, el resultado, necesariamente, va a ser un crecimiento más alto y sostenido, más diversificado, y más sofisticado tecnológicamente.

O piénsenlo de la otra manera, detrás de esa tasa de crecimiento de 0,8% que hemos tenido en la última década no hay procesos de transformación y modernización rápidos ni profundos, salvo excepciones que no mueven las agujas agregadas. Tenemos más círculos viciosos, que virtuosos.

Y de revertir esta ecuación es de lo que se tratan las políticas de desarrollo productivo. Se trata de inducir dinamismo en una realidad de transformaciones lentas y a paso de tortuga.

Y lo peor es que este síndrome de bajo crecimiento nos ha venido pasando nada menos que en la era de la globalización, de la revolución tecnológica acelerada y ahora de la inteligencia artificial. Y no puedo dejar de señalar que, antes de esta segunda década perdida, cuando estábamos creciendo a tasas más altas del 2000 al 2014, no era porque estuviéramos haciendo las transformaciones productivas necesarias, sino porque teníamos un boom de commodities o de productos primarios que nos jaló a tasas más altas de crecimiento.

Pero el argumento central que quiero hacer, es que si estuviéramos haciendo las inversiones y transformaciones económicas necesarias para cerrar nuestro legado histórico de brechas de pobreza, de informalidad, entre zonas urbanas y rurales, entre hombres y mujeres, entre niveles educativos de la fuerza de trabajo, etc. estaríamos creciendo a tasas de al menos 3, 4 o 5%. Es decir, el argumento no es que hay que crecer para cerrar brechas, es al revés, es que si hacemos lo que hay que hacer para cerrar brechas estaríamos creciendo a tasas más altas. De nuevo, por donde quiera que se mire la causalidad, no hay masa crítica de transformaciones deseables en economías estancadas.



Pero es que además, es un hecho aritmético, que con tasas de crecimiento de 1.5% por año, y un crecimiento de la población de 1% por año, a un país le toma 140 años duplicar su ingreso por habitante. Si el crecimiento es 2%, el ingreso por habitante se duplica en 70 años, y si el crecimiento es de 5% el ingreso por habitante se duplica cada 18 años.

Y el punto es el siguiente: es en las políticas de desarrollo productivo donde está la caja de herramientas para orientar el crecimiento en ciertas direcciones y hacia tasas más altas y sostenidas, es decir, para incidir en los procesos de transformación económica hacia patrones de desarrollo más inclusivos y sostenibles. Y las iniciativas clúster y de articulación productiva territorial son un componente esencial de esa caja de herramientas.

Además, debemos estar claros de lo siguiente: toda la experiencia internacional de los países exitosos nos enseña que el desarrollo económico y social no sucede espontáneamente, requiere ser **gobernado, gestionado, orientado, e inducido**, y nos enseña también que la forma más efectiva de hacer esto es con la participación de todos los actores: sector público, privado, académico, financiero, el mundo de la formación profesional y del talento humano, es decir, todos los actores que dinamizan y transforman a una economía.

Y esto es precisamente lo que hacen las iniciativas clúster: proveen gobernanza, gestión, dirección y solución de problemas en sectores y aglomeraciones de empresas donde esa gobernanza es inexistente o débil.

Eso es lo que hacen las PDP modernas y de compartir conocimientos y buenas prácticas al respecto es de lo que fundamentalmente se trata esta plataforma que estamos lanzando hoy.

En años recientes en el mundo, y en los países de la región, la conversación y los escritos económicos está dominada por el tema de la cascada de crisis que ha golpeado duramente a los países en particular desde el 2020: la pandemia, las altas tasas de interés, la disrupción de cadenas de valor, la inflación, el alto endeudamiento, la guerra en Ucrania y ahora otra en Gaza, las tensiones geopolíticas, etc.



Todo esto es importante, todo esto ha contribuido a empeorar y a hacer más difícil la situación económica y social, como lo hemos venido monitoreando y reportando en varias publicaciones, y no hay duda de que muchos gobiernos están en modo gestión de crisis, en modo gestión del corto plazo.

Pero de lo que vamos a hablar hoy, y de lo que se trata esta plataforma que estamos lanzando, es de la gestión del desarrollo en un sentido más clásico, es una conversación acerca de los instrumentos para influir sobre los cambios estructurales profundos que requieren los sectores productivos de todos nuestros países, cambios en la dirección de mayor dinamismo, mayor diversificación, mayor sofisticación tecnológica, mayor productividad, y por lo tanto mejores empleos y mayor prosperidad. Pero a la vez, al decir esto, no debemos olvidar que las iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva también sirven para enfrentar mejor y gestionar mejor la incertidumbre y los choques de corto plazo, es decir, para mejorar la resiliencia de los sistemas productivos.

El hecho de que el escenario mundial sea tan incierto y complejo como está, no es razón para no hacer esto, no es razón para decir que no tenemos tiempo para estos temas porque estamos consumidos por las urgencias de la gestión de las crisis en cascada, sino más bien una razón poderosísima para hacerlo con mayor determinación, con mayor ambición y con mayor concentración de esfuerzos.

Y es que si los países no abordan este síndrome de crecimiento bajo y mediocre que los viene caracterizando, no sólo no van a poder reducir los niveles de pobreza, informalidad y desigualdad que los caracterizan, sino que pueden convertirse cada vez más en sociedades más desiguales y violentas, con más personas migrando, y hasta poner en riesgo a la democracia, porque la vida democrática es incompatible con economías estancadas y ciudadanía frustradas y sin esperanzas de un futuro mejor. Las democracias deben cumplir, y para cumplir necesitan fortalecer sus políticas de desarrollo productivo.



Buena parte de la explicación del bajo crecimiento radica en que la productividad de los países de la región ha permanecido prácticamente estancada durante las últimas décadas. De hecho, en términos relativos, ha ido disminuyendo respecto de la del resto del mundo. Y en comparación con la de los países desarrollados, en vez de converger, la brecha se ha venido ensanchando. Esto es trágico, porque como ha dicho Paul Krugman: “la productividad no lo es todo, pero en el largo plazo, es casi todo”.

Las causas del bajo crecimiento de la productividad incluyen factores como las bajas tasas de inversión en capital físico y humano, así como las deficiencias en la gestión y asimilación de la tecnología, el lento reposicionamiento en sectores de mayor sofisticación y complejidad económica, los malos resultados en materia educativa, etc.

Aunque hay elementos transversales del clima de inversión y macroeconómicos que son importante para el crecimiento, las cosas no se agotan en lo macroeconómico. Es fundamental trabajar en lo microeconómico, en hacer apuestas productivas en sectores específicos, mediante esfuerzos colaborativos entre los actores clave de cada sector, incluyendo actores públicos y privados, la academia y los centros de formación vocacional y la sociedad civil.

Porque está claro, a partir de la abundante experiencia internacional, que las transformaciones económicas y productivas aceleradas no ocurren espontáneamente, sino del trabajo colectivo de todos los actores.

Por eso desde la CEPAL venimos insistiendo en que nuestros países deben escalar y mejorar de manera sustancial sus políticas de desarrollo productivo de nueva generación, entendidas principalmente como una concentración coordinada de esfuerzos, facilitada por el Estado, de los distintos actores nacionales y/o regionales, incluyendo, sector público y empresas privadas, universidades y centros de investigación, con participación de la comunidad y apoyada por alianzas internacionales.

Ya no se trata de creer en la magia del mercado, ni en la magia del Estado, sino en la magia de los procesos de colaboración para el desarrollo productivo, y para esto hay que diseñar bien esos



procesos, y el enfoque de iniciativas clúster y otras iniciativas de articulación productiva, y sus principios de gobernanza, son una potente herramienta sobre cómo hacerlo.

En este orden de ideas, desde la CEPAL hemos propuesto una serie de sectores impulsores o dinamizadores para la transformación productiva y tecnológica, que incluyen: la transición energética, la electromovilidad, la economía circular, el turismo sostenible, la bioindustrialización, la industria farmacéutica y de ciencias de la vida, la manufactura avanzada, la agricultura, los servicios modernos habilitados por internet, la sociedad del cuidado y otros.

En todos estos y otros sectores hay enorme potencial de dinamizar el crecimiento, la competitividad, el empleo y la sofisticación tecnológica, y con esto, enorme potencial de transformar estructuras productivas rezagadas en actividades de alta competitividad, empleos de calidad y crecimiento sostenible.

Y no es que los países de la región no vengamos haciendo políticas de desarrollo productivo durante años, pero lo han venido haciendo de manera tímida, insuficiente, y sobre todo zigzagueante, sin continuidad como políticas de Estado. Y también lo han venido haciendo con un enfoque centralizado, de arriba hacia abajo (top down), sin suficiente empuje y gobernanza desde lo local, desde el empoderamiento de los actores locales (bottom up). Y por eso nuestro fuerte énfasis en la aproximación territorial al desarrollo productivo.

Recomendamos potenciar la articulación multiactor y multinivel, para maximizar la convergencia y reducir la fragmentación de estos esfuerzos. La nueva generación de políticas de desarrollo productivo es intensiva en coordinación y gobernanza, pero es un nuevo tipo de gobernanza y articulación adecuadas a un mundo incierto, volátil, complejo y en rápido cambio, la llamada gobernanza experimentalista, que reconoce que al resolver unos problemas surgen otros, que no es posible separar planificación estratégica de ejecución, y que al ejecutar y ante una realidad tan fluida, hay que ir ajustando planes sobre la marcha. Esa es la esencia de la llamada gobernanza experimentalista.



Detrás de la aproximación territorial al desarrollo productivo hay razones técnicas -como lo son la posibilidad de escalar esfuerzos al sumar el accionar local al accionar nacional, la posibilidad de tener en cuenta las particularidades no sólo productivas, sino de capacidades institucionales de los territorios, el hecho de que muchos de los cuellos de botella que limitan la transformación productiva son sólo identificables y abordables desde el nivel local.

Pero también hay razones políticas, como lo son el hecho de que nos estamos encontrando con unos territorios y unos actores locales que están ávidos de tomarse en sus manos las riendas de su propio desarrollo productivo, el hecho de que los territorios no ven con buenos ojos las soluciones enlatadas que vienen desde la capital, y el hecho de que el dualismo productivo solo puede enfrentarse realmente empoderando a los actores locales en las regiones rezagadas.

Todo lo anterior justifica porqué se han vuelto a poner de moda las denominadas “*place-based policies*” o “políticas basadas en el lugar”, que tienen una aproximación de abajo hacia arriba, en lugar de una aproximación “*top-down*”.

En este ámbito, la construcción de espacios de diálogo y colaboración no es un ejercicio retórico, sino el camino concreto para que los actores clave en una aglomeración productiva desarrollen visiones comunes, definan agendas de trabajo con metas concretas, y colaboren en su implementación, pero no solos, sino acompañados por programas nacionales con y toda la diferencia que un fuerte apoyo de la política pública puede significar.

En la CEPAL estamos comprometidos con la nueva generación de PDPs, y con esta aproximación territorial del desarrollo productivo, que apunta a potenciar las capacidades de los gobiernos subnacionales y a crear o fortalecer los mecanismos de gobernanza y coordinación que permiten impulsar estas agendas comunes.

En este sentido, entendemos las iniciativas cluster y otras iniciativas de articulación productiva territorial como una forma, no la única, pero sí una forma muy potente de organizar los esfuerzos de desarrollo productivo de nuestros países.



Y como espero que haya quedado claro por lo que he dicho, esta es una forma de comenzar a responder tanto a los ¿qué hacer?, como a los ¿cómo hacerlo? Porque precisamente la respuesta a los cómo salen de los procesos de colaboración bien estructurados.

Desde la CEPAL estamos fortaleciendo nuestras capacidades para acompañar no sólo a gobiernos nacionales, sino también a gobiernos subnacionales a trabajar en agendas territoriales en materia de desarrollo productivo y, en particular, a utilizar este tipo de iniciativas como una forma de materializarlas.

A la luz de todo lo anterior, creo que ya pueden entender mejor esta apuesta por una plataforma que visibilice, articule y fortalezca este tipo de iniciativas de articulación productiva que ya se vienen trabajando a lo largo y ancho de nuestro continente.

En ese sentido, queremos reforzar las iniciativas existentes y profundizar su aporte a las políticas de desarrollo productivo de sus territorios y de sus países. Pero también queremos dar un impulso a nuevas iniciativas, de manera que esta forma de organizar los esfuerzos en materia de desarrollo productivo se masifique, respondiendo a las distintas capacidades y necesidades de nuestros países y sus territorios.

Y quiero hacer énfasis en que esta plataforma no pretende ser una herramienta de y para la CEPAL, sino un instrumento de y para todos aquellos que promueven y participan en iniciativas productivas colaborativas, además de todos aquellos que les interesen estos temas.

Por esto, en estos meses hemos construido un entramado de relaciones con más de 15 instituciones de una decena de países de la región. Este esfuerzo mancomunado nos ha permitido llegar, el día de hoy, a un registro de más de 260 iniciativas, correspondientes a más de 40.000 empresas en 8 países de la región, número que seguramente se irá incrementando con el pasar de los meses.

Concluyo agradeciendo su compromiso y alentándoles a seguir trabajando juntos en la ampliación, consolidación y profundización de esta plataforma y su comunidad de práctica.



Estas son las herramientas prácticas que estamos poniendo a disposición para pasar del diagnóstico a la acción efectiva y a escala, liderada por los actores clave de cada aglomeración, hacia la construcción de un futuro más productivo, inclusivo y sostenible en la región.

Muchas gracias.