

# Retos y oportunidades de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

con reflexiones para Costa Rica

José Manuel Salazar Xirinachs  
Secretario Ejecutivo

24 Agosto 2023



CEPAL



# Contenido

- I. Los retos de crecimiento y productividad en nuestra región**
- II. ¿Qué hacer? La necesidad y el papel de las políticas de desarrollo productivo (PDPs)**
- III. Los “cómos”: algunos lineamientos para las PDPs en ALC**
- IV. Algunas reflexiones para Costa Rica**

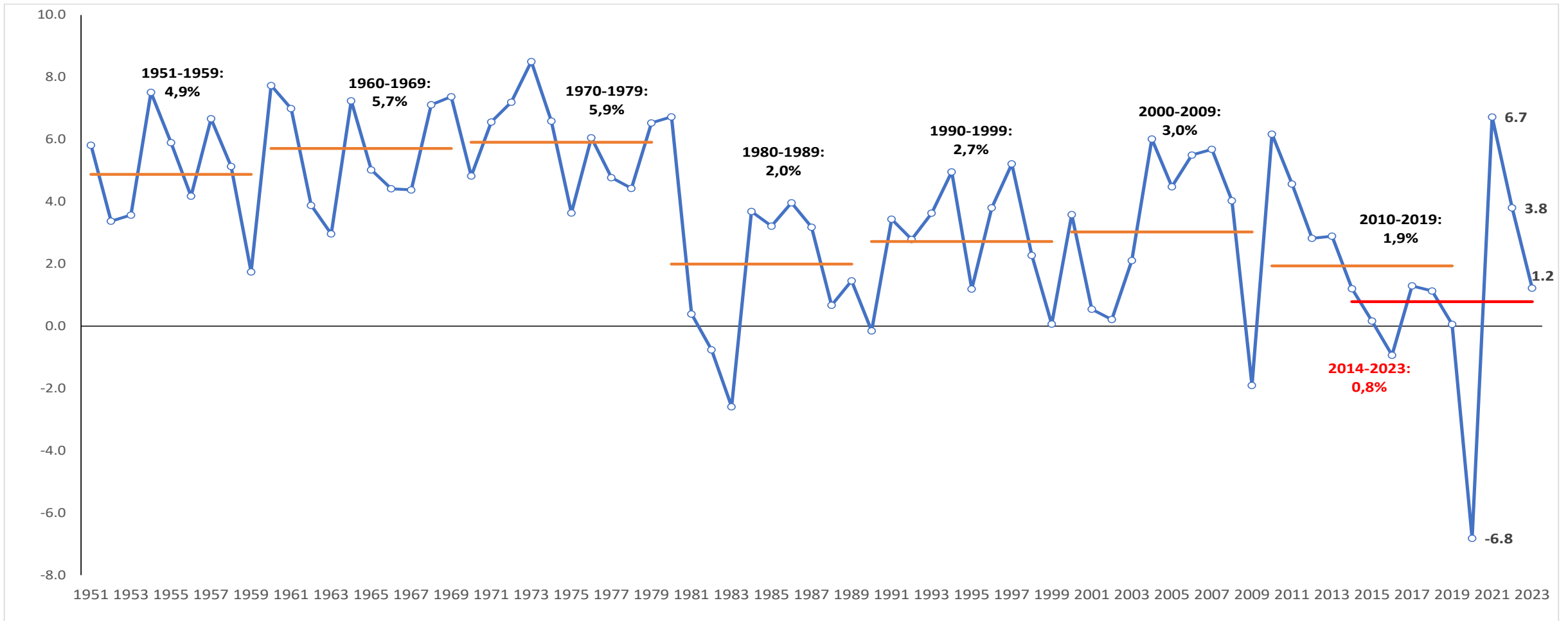


# I. Los retos de crecimiento y productividad en nuestra región



# ALC está completando una década aún más perdida que la década perdida

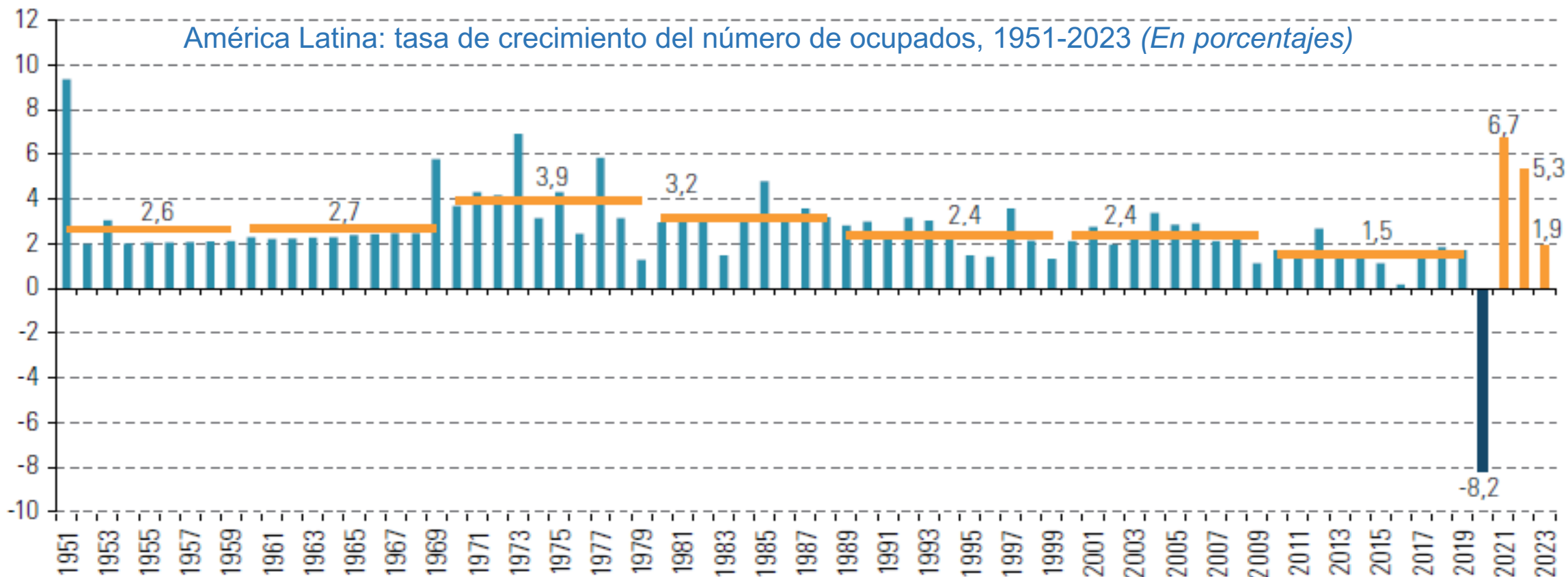
América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento del PIB, 1951-2023 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales. Para 2022 y 2023, corresponden a proyecciones de la CEPAL.



Entre 2011 y 2019 ha sido el periodo de más baja creación de empleo.  
 La región enfrenta el reto de crear más empleos de mayor calidad.  
 Informalidad = 48,1%

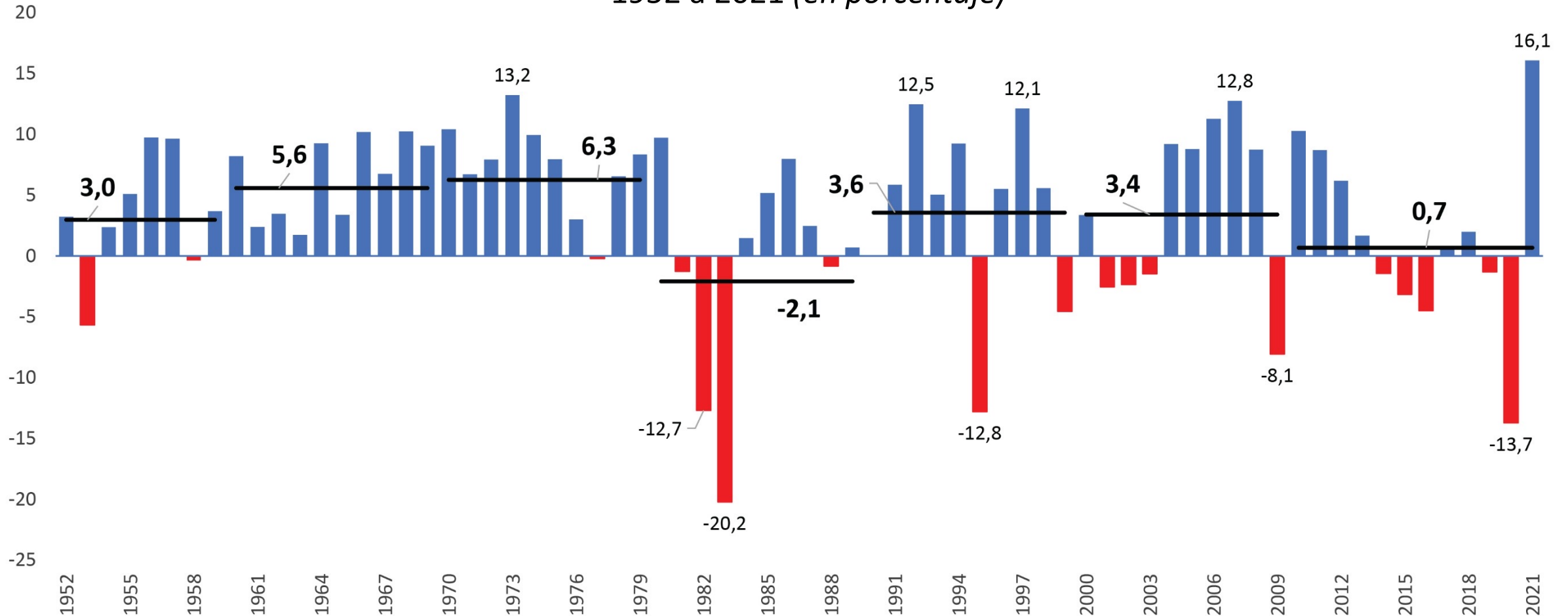


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); las cifras de 2022 son estimaciones y las de 2023 son proyecciones presentadas en CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago, 2023.



# Parte del problema de crecimiento se explica por los bajos niveles de inversión

América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo real, 1952 a 2021 (en porcentaje)

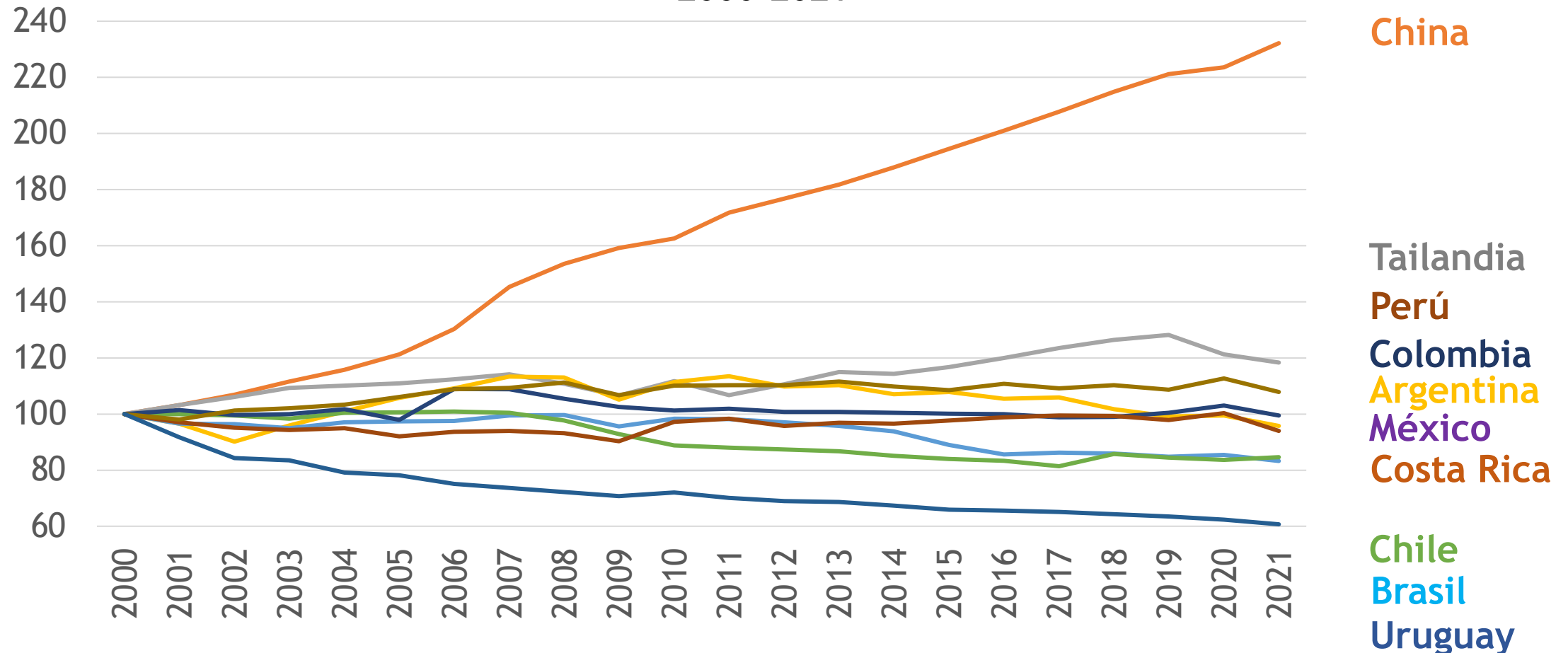


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.



# Sin embargo, buena parte del bajo crecimiento se explica por el estancamiento que ha tenido la productividad en las últimas décadas

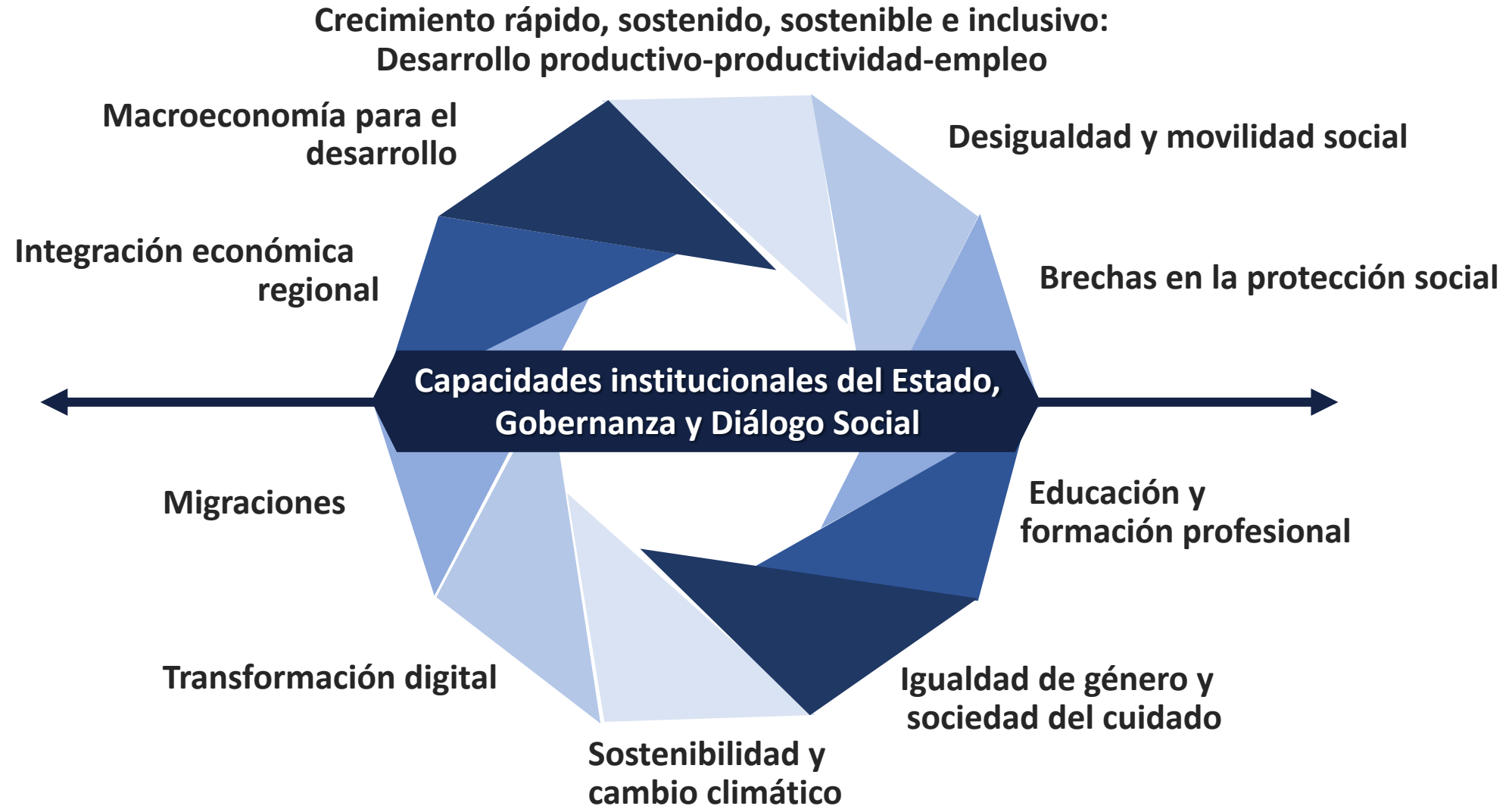
Crecimiento acumulado de la productividad total de los factores, (índice, año 2000 = 100)  
2000-2021



Fuente: The Conference Board. Total Economy Database™ - Data. Accedido Abril 2023.



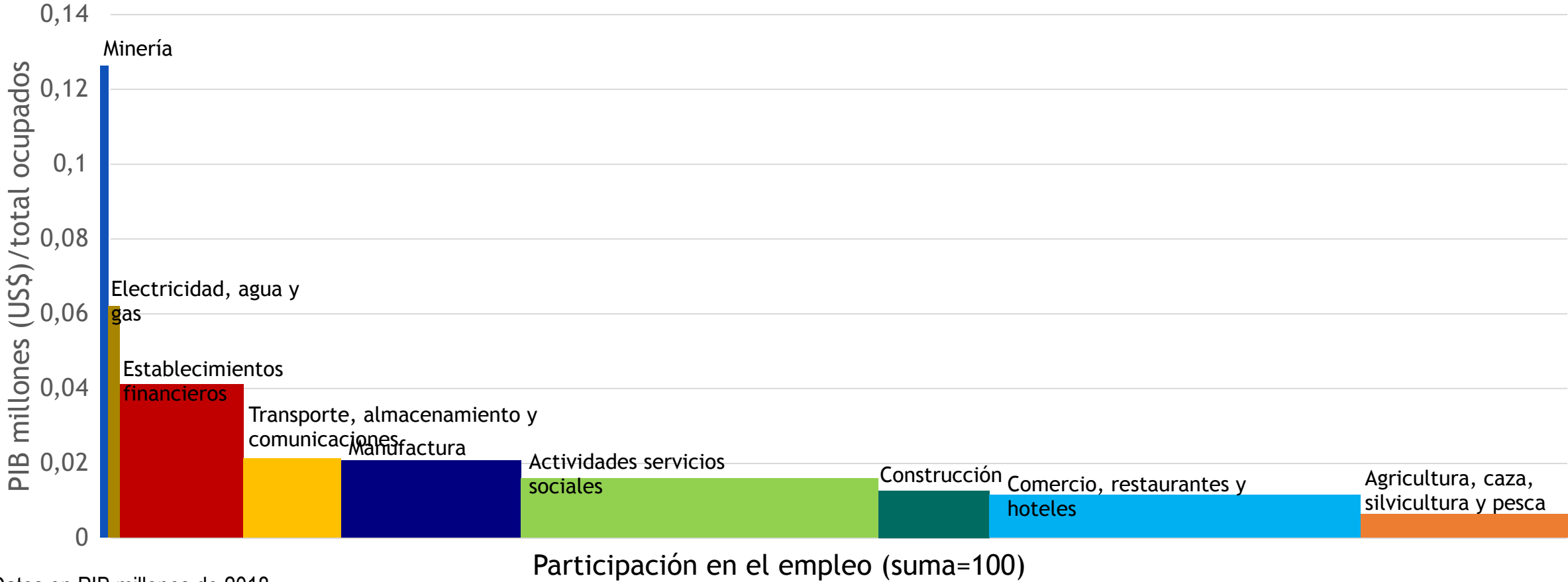
# No es momento de cambios graduales: la región requiere de grandes transformaciones en su modelo de desarrollo





# Detrás del estancamiento de la productividad está una gran heterogeneidad en la productividad entre sectores, además de su baja productividad...

ALC: Productividad laboral por sector económico, 2021



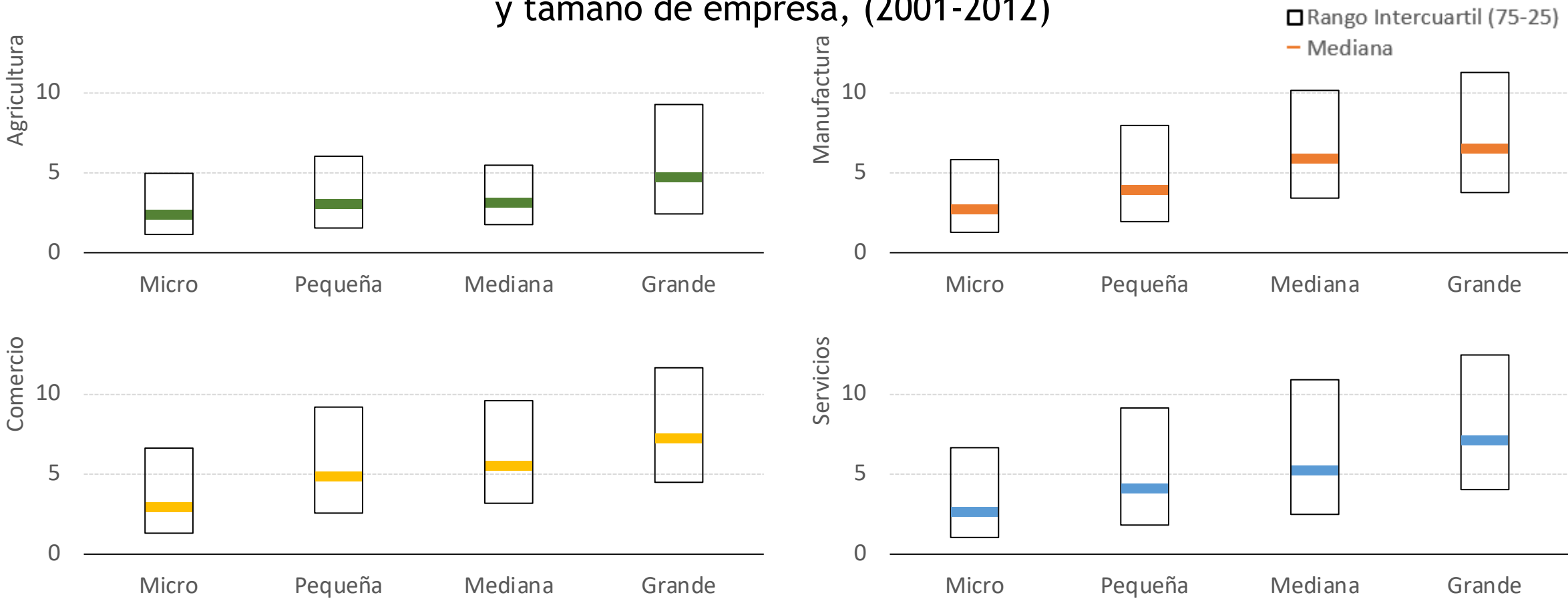
\*Datos en PIB millones de 2018.

Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL.



# Detrás del estancamiento de la productividad también está una gran heterogeneidad en la productividad entre firmas del mismo sector...

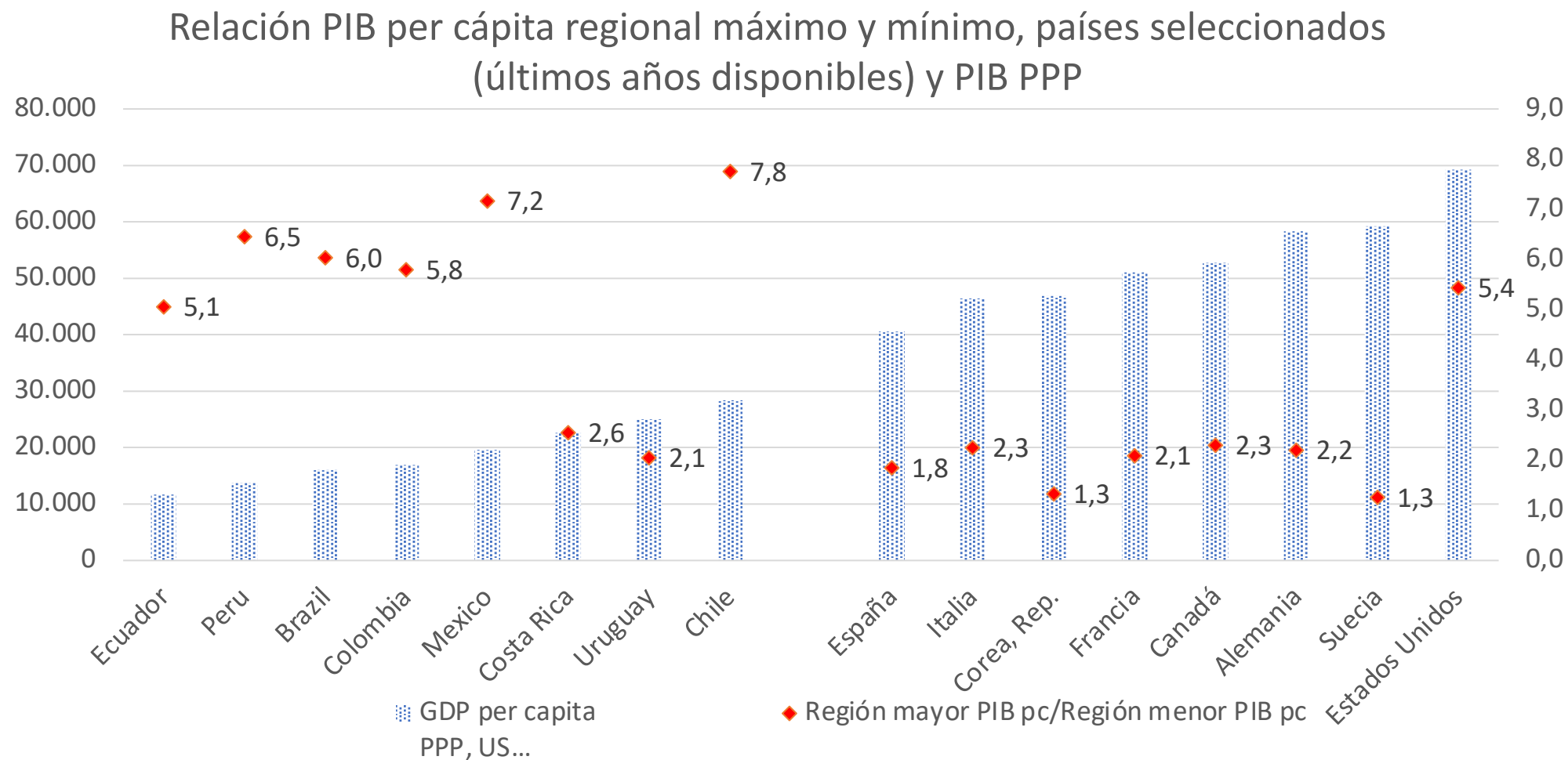
Costa Rica: Mediana y dispersión de la productividad laboral por sector económico y tamaño de empresa, (2001-2012)



Fuente: CEPAL en base a datos de Monge-González y Torres-Carballo, (2014).



# ...Y también una gran heterogeneidad en la productividad a nivel subnacional: al interior de nuestros países

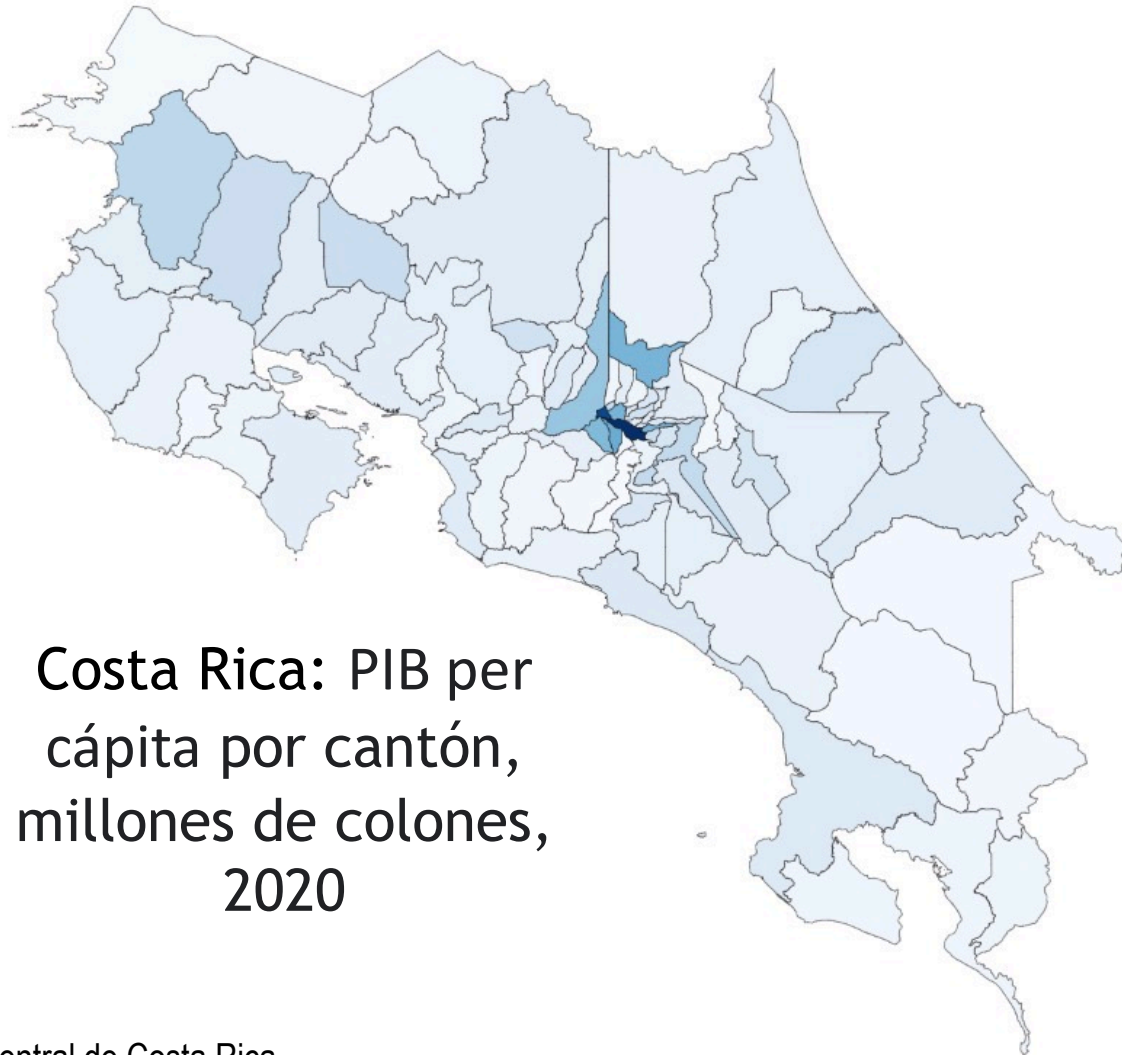


Fuente: PIB PPP: Banco Mundial; PIB per cápita regional CEPALSTAT



# La heterogeneidad en la productividad subnacional es más evidente en Costa Rica a nivel cantonal

2.1 — 24.7



Costa Rica: PIB per  
cápita por cantón,  
millones de colones,  
2020

Fuente: CEPAL en base a datos del Banco Central de Costa Rica.

## II. ¿Qué hacer? La necesidad y el papel de las políticas de desarrollo productivo (PDPs)



# Contexto para las políticas de desarrollo productivo

- 1**— Para mejorar la productividad debemos sofisticar, diversificar y, en general, propiciar un cambio estructural de nuestros aparatos productivos.
- 2**— Estos procesos no se dan de manera espontánea ni automática: se requiere de esfuerzos de desarrollo productivo. Estos deben ser gestionados, orientados e incentivados
- 3**— Los países de ALC han venido haciendo esfuerzos en este frente, pero éstos han sido marginales, desarticulados, sin continuidad, gestionados de forma centralizada y con impacto limitado
- 4**— Por tanto, los retos son escalar estos esfuerzos, articularlos mejor, darles continuidad entre diferentes gobiernos, trabajarlos con una participación más activa de los actores privados y de los territorios, y buscando incrementar su impacto
- 5**— Esto en un contexto en el que las políticas industriales están de vuelta y los países desarrollados las están poniendo en práctica con grandes recursos
- 6**— Esto implicará incrementar los esfuerzos y ser muy estratégicos sobre cómo implementarlos
- 7**— En la CEPAL estamos trabajando para orientar mejor tanto a gobiernos nacionales como subnacionales en esta tarea



# Una nueva forma de entender el alcance de las políticas de desarrollo productivo (PDP)

Una agenda desarrollo productivo sostenible e inclusivo apunta a la sofisticación, diversificación y cambio estructural virtuoso de la estructura productiva como vehículo para aumentar la productividad y lograr así mayores niveles de prosperidad para nuestros países y su gente.

Estructura productiva (sectores, cadenas, clusters, mipymes, empresas)

Ciencia, tecnología e innovación

Extensionismo tecnológico

Transformación digital

Emprendimiento

Cierre de brechas de capital humano

Financiamiento del ciclo de la empresa

Inversión - IED

Infraestructura específica y otros bienes públicos

Agenda normativa y regulatoria específica

Internacionalización

Desarrollo productivo con enfoque territorial

Gobernanza para el desarrollo productivo



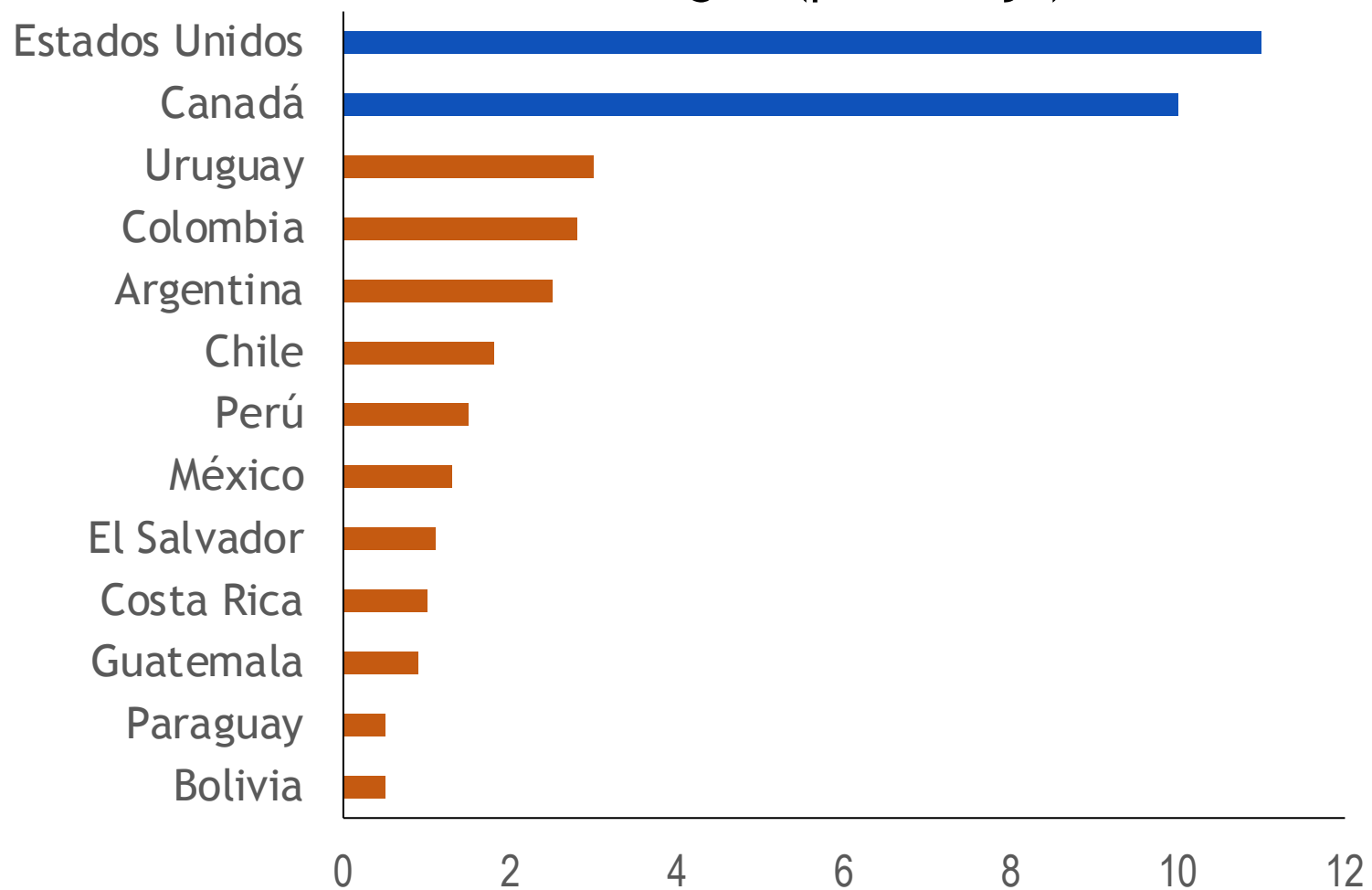
### III. Los “cómos”: algunos lineamientos para las PDPs en ALC





# 1. Hay que escalar los esfuerzos en materia de PDP

Empresas manufactureras que reciben apoyo público para programas de extensión tecnológica (porcentaje)



Fuente: BID (2014).



## 2. Hay que hacer apuestas productivas en sectores impulsores o dinamizadores

1) Transición energética:  
energías renovables,  
hidrógeno verde, litio

2) Electromovilidad

3) Economía circular

4) Bioeconomía:  
agricultura sostenible,  
recursos genéticos,  
bioindustrialización

5) Reacomodo  
geográfico de la  
producción mundial  
(reconfiguración CMS)

6) Industria  
farmacéutica y de  
ciencias de la vida

7) Industria de  
dispositivos médicos

8) Exportación de  
servicios modernos o  
habilitados por las TIC

9) Fabricación  
avanzada

10) Igualdad de género  
y sociedad del cuidado

11) Gestión sostenible  
del agua

12) Turismo sostenible

13) Gobierno digital

14) Agricultura para  
la seguridad  
alimentaria



### 3. La productividad es local y se gesta desde lo local

#### ARGUMENTOS TÉCNICOS

- 1 — Las agendas territoriales permiten escalar los esfuerzos y recursos.
- 2 — Muchos cuellos de botella son sólo identificables y abordables a nivel local, con los actores locales.
- 3 — Se tienen en cuenta las estructuras productivas de los territorios y sus particularidades.
- 4 — Se tienen en cuenta las capacidades institucionales de los territorios.

#### ARGUMENTOS POLÍTICOS

- 1 — En general, las regiones y actores locales están ávidos de tomar en sus manos las riendas de su desarrollo productivo.
- 2 — Las soluciones genéricas desde los Gobiernos centrales no siempre son bien percibidas a nivel local.
- 3 — Es importante atender los territorios más rezagados para reducir desigualdad



## 4. La gobernanza del desarrollo productivo: un tema crucial

**Las PDP son intensivas en coordinación:**

1. Público-privada
2. Pública-pública
3. Privada-privada
4. Nación-región

**“Gobernanza experimentalista”**

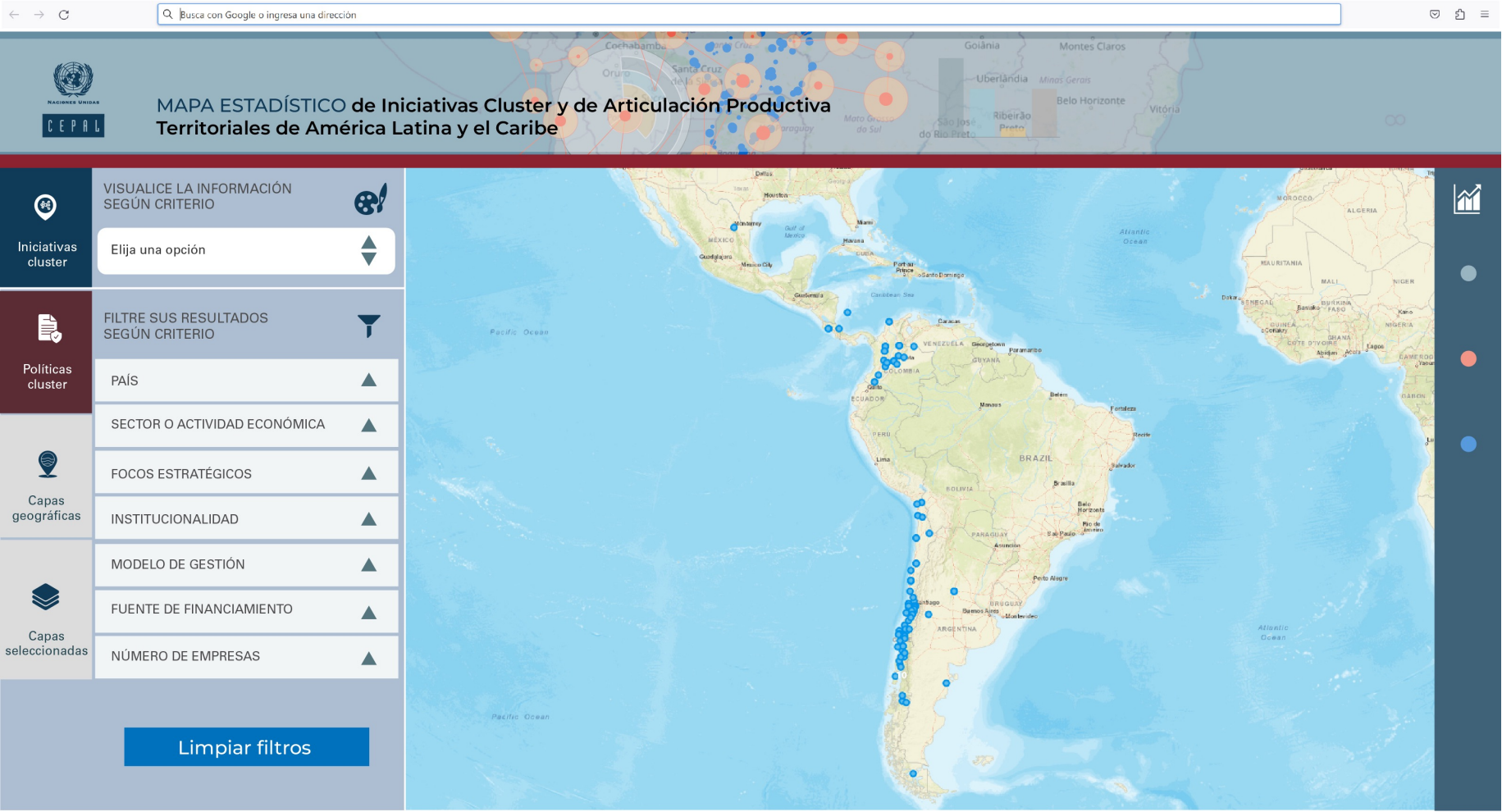
Una modalidad de gestión de las políticas que contempla una iteración permanente entre todos los actores relevantes para la resolución de problemas, formulación e implementación de acciones, revisión de resultados y corrección de acciones justo a tiempo.

Modalidad de gestión óptima en entornos de conocimientos distribuidos, alta incertidumbre y rápidos cambios.



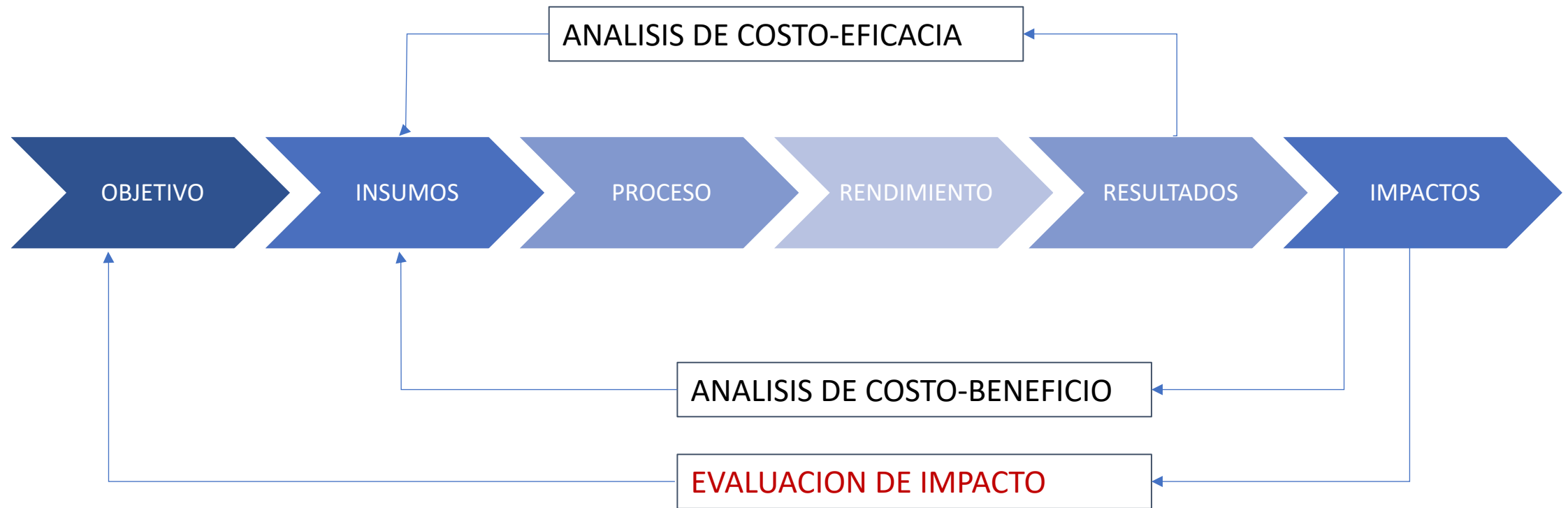
# 5. Las iniciativas cluster son una forma de mezclar priorización productiva, aproximación territorial, gobernanza experimentalista y foco estratégico

CEPAL está por lanzar una plataforma que mapea y contribuye a articular a todos los actores involucrados en Iniciativas Clúster o de Articulación Productiva Territorial (IAPT).



# 6. Evaluar, evaluar, evaluar

Hoy día la mayor parte de los esfuerzos de PDP no están siendo evaluados. Pero la evaluación de estos esfuerzos cobra aún mayor relevancia bajo los principios de “ensayo y error” y de “gobernanza experimentalista” que deben regir a las políticas de desarrollo productivo.



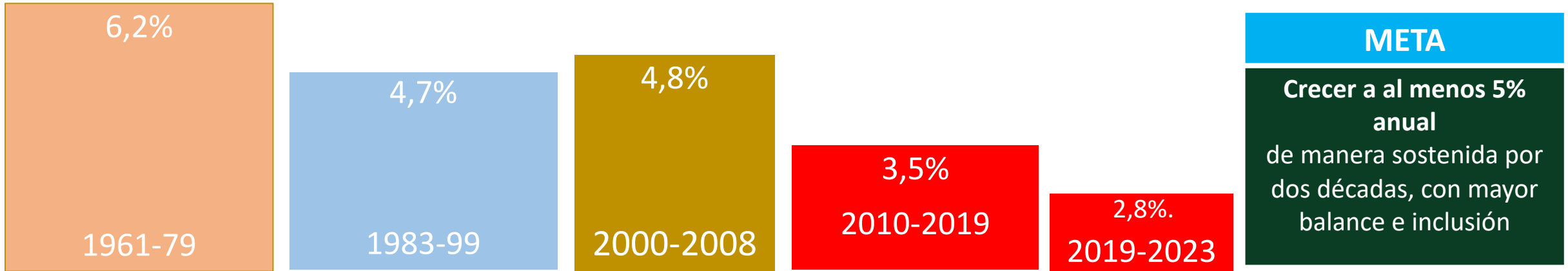
**Fuente:** Adoptado de OECD (2020), Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.



## IV. Algunas reflexiones para Costa Rica



# Crecimiento: Satisfactorio 1960-2010 pero desacelerado y desbalanceado en última década



## Motores históricos del crecimiento:

1. Población creciente y cada vez más educada (Bono demográfico)
2. Expansión de la inversión en infraestructura (electricidad, carreteras, puertos, aeropuertos)

3. Desarrollo y diversificación agrícola y desarrollo industrial orientado al MCCA (60s-70s)
4. Promoción exportaciones, atracción de inversiones e inserción en Cadenas Globales de Valor (80s al presente)
5. Puesta en valor del capital natural ha generado un éxito turístico y una marca país





# En la última década algunas cosas cambiaron

## Fin de bono demográfico:

Bajó tasa de natalidad, población envejece rápidamente.

## Educación:

Problemas de cantidad y calidad, 60% de fuerza Laboral no ha terminado la secundaria, y los que estudian salen mal en pruebas internacionales.

## Infraestructura:

importantes rezagos, ausencia de mantenimiento, electricidad cara.

## Desarrollo productivo:

Hiperconcentrado  
Desbalanceado  
Dualismo productivo.

## Finanzas públicas:

Fragilidad fiscal e ineficiencias en el gasto, alimentaron incertidumbre y desviaron recursos hacia pago de deuda.

GRAN RETO: La Productividad laboral es 25% la de EEUU y 33% la de OCDE.



# Claros y oscuros

- **Costa Rica**, ha tenido gran éxito en aplicar la nueva generación de PDPs en atracción de inversiones y promoción de exportaciones, pero la matriz productiva presenta fuertes evidencias de dualismo productivo.
- **Costa Rica enfrenta un reto en materia de productividad**, aunque hay evidencia de mejora en los últimos años, impulsada por la productividad en el sector de exportación de servicios modernos.
- El país ha implementado esfuerzos de desarrollo productivo y tiene una amplia institucionalidad en esta materia, sin embargo, **hay grandes oportunidades de mejora.**



# Algunas recomendaciones para Costa Rica

- **Fortalecer su estrategia de clusters y articularla mejor con el resto de las PDPs.**
- **Fortalecer las iniciativas territoriales recordando que la productividad es local y se gesta desde lo local, y que debe combatirse el dualismo productivo.**
- **Continuar la simplificación y/o eliminación de trámites y regulaciones que no sean necesarios**
- **Mejorar la institucionalidad y la gobernanza de las PDP.**
- **Fortalecer políticas de ciencia, tecnología e innovación así como las de formación vocacional**
- **Fortalecer el extensionismo tecnológico para las PYMES**
- **Acelerar la transformación digital**
- **Fortalecer los ecosistemas de start ups**
- **Fortalecer los mecanismos de financiamiento**
- **Evaluar, evaluar, evaluar.**

**En CEPAL estamos para acompañarlos en el fortalecimiento de estas políticas.**





## Síguenos en:



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



[https://twitter.com/cepal\\_onu](https://twitter.com/cepal_onu)



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



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



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



**Glifos nahuas**, bajorrelieve en el caracol del edificio de la sede de la CEPAL en Santiago.



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible