



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
29 de septiembre de 2025
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Reunión Multianual de Expertos sobre Productos Básicos
y Desarrollo
16º período de sesiones
Ginebra, 9 a 10 de diciembre de 2025
Tema 4 del programa provisional

Diversificación estratégica para los países en desarrollo que dependen de los productos básicos

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La diversificación puede ayudar a reducir las vulnerabilidades a las que se enfrentan los países en desarrollo que dependen de los productos básicos. Con una combinación adecuada de políticas, en un marco en el que se complementen la participación de los sectores público y privado, los países pueden pasar de la dependencia respecto de las exportaciones de productos básicos sin procesar a una producción que incorpore un mayor valor agregado. Esta transformación puede aumentar la resiliencia económica, generar más empleos formales bien remunerados y de calidad y fomentar las capacidades tecnológicas. La armonización de las estrategias de diversificación con las tendencias mundiales, por ejemplo con respecto al uso de las energías renovables para reducir las emisiones de carbono, la digitalización y la adopción de los principios de la economía circular, puede reforzar aún más un proceso transformador. En esta nota se ofrecen ideas sobre cómo las políticas de apoyo a la diversificación pueden contribuir a transformar la abundancia de recursos naturales en un motor del desarrollo sostenible e inclusivo.



Introducción

1. En esta nota se examina el papel fundamental de la diversificación económica en los países en desarrollo ricos en recursos, en particular los que dependen en gran medida de los productos básicos, y se propone un enfoque de política multidimensional orientado a fomentar la diversificación productiva y de las exportaciones impulsada por el sector privado, así como la agregación de valor. El objetivo principal es determinar las vías de política que pueden facilitar el desarrollo y el comercio de nuevos productos, sobre la base de las capacidades productivas existentes, al tiempo que se potencia la agregación de valor a las materias primas. La transformación de los productos básicos sigue siendo esencial y las exportaciones de valor agregado son clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero existen importantes oportunidades de diversificación en sectores adyacentes o totalmente distintos, como la industria manufacturera, los servicios y las energías renovables, es decir, sectores que aprovechan competencias, infraestructuras y capacidades tecnológicas similares.

I. Vulnerabilidades relacionadas con la dependencia de los productos básicos

2. La dependencia de los productos básicos está muy extendida en los países en desarrollo. En el período comprendido entre 2021 y 2023, las materias primas representaron el 32,7 % de las exportaciones mundiales de mercancías. Noventa y cinco países, más de dos tercios de los países en desarrollo, están clasificados como dependientes de los productos básicos, lo que significa que obtienen el 60 % o más de sus ingresos por exportaciones de mercancías de los productos básicos primarios. Es decir, las economías de estos países dependen de la exportación de un reducido conjunto de productos básicos primarios¹. La dependencia de los productos básicos suele ir acompañada de una capacidad productiva industrial limitada y bajos niveles de desarrollo tecnológico. Los trabajos de la UNCTAD han demostrado la persistencia de la dependencia de los productos básicos, y muchas naciones pueden ofrecer ejemplos de ello. Por ejemplo, hace casi seis decenios que Nigeria y Zambia dependen de las exportaciones de petróleo y cobre, respectivamente. Los aceites de petróleo representaron el 76,7 % de las exportaciones de Nigeria en el período comprendido entre 2021 y 2023, y el cobre representó el 64,3 % de las exportaciones de Zambia².

3. Las economías dependientes de los productos básicos están expuestas a ciclos de auge y caída en los mercados de productos básicos que escapan en gran medida a su control, así como a una elevada volatilidad de los precios de los productos básicos resultante de una diversidad de perturbaciones de la oferta o la demanda que pueden alterar el manejo macroeconómico y socavar los ingresos públicos y la planificación a largo plazo. Esta inestabilidad puede afectar al equilibrio fiscal, la sostenibilidad de la deuda y el desarrollo de las infraestructuras, lo que en última instancia aumentaría la dependencia de los productos básicos. Cuando suben los precios de estos productos, se genera la expectativa de que los ingresos relacionados sigan siendo elevados, y los países pueden endeudarse más para financiar proyectos de infraestructuras, programas sociales u otras iniciativas de desarrollo. Esa reacción podría contribuir a un incremento considerable del gasto público, que a su vez se traduciría en un aumento de la deuda. Ahora bien, si los precios de las materias primas bajan, la carga de la deuda resultante podría llegar a ser insostenible. El sobreendeudamiento puede restringir el acceso a los mercados financieros internacionales, reducir la inversión y reducir el gasto público en esferas esenciales, como la salud y la educación. Por ejemplo, en la década de 1980, muchos países en desarrollo quedaron sobreendeudados tras una caída de los precios de los productos básicos que tuvo como consecuencia un brusco aumento de la

¹ UNCTAD, 2025, *The State of Commodity Dependence 2025* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.25.II.D.33, Ginebra).

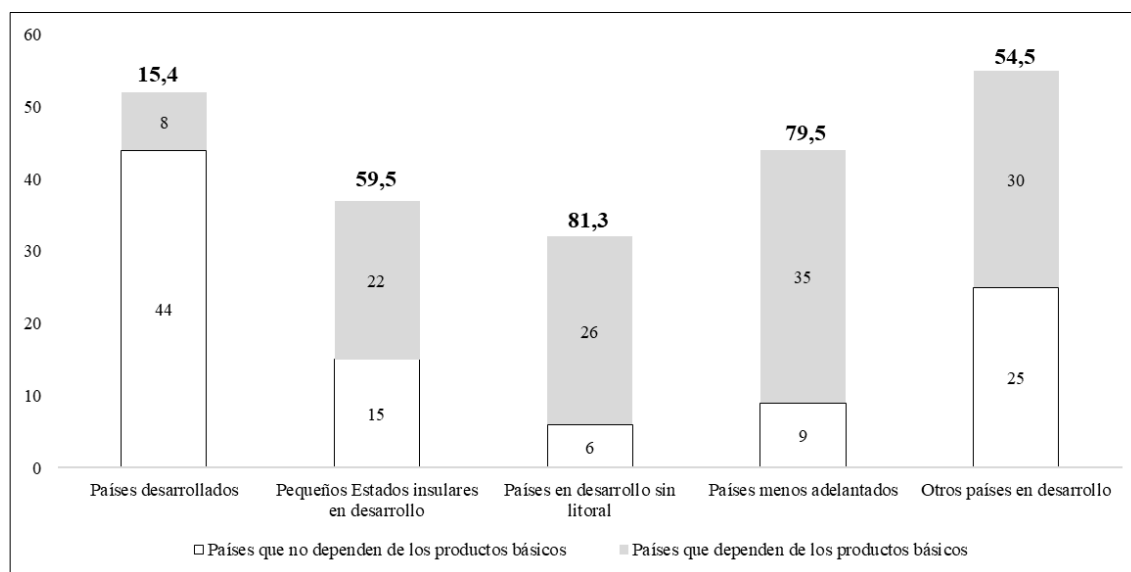
² UNCTAD, 2025. Véanse varias ediciones del informe *Commodities and Development Report* y UNCTAD, 2019, *Commodity Dependence: A Twenty-Year Perspective* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.16, Ginebra).

relación entre la deuda pública y el producto interno bruto³. Esta crisis de la deuda hizo perder un decenio de crecimiento económico y desarrollo a muchos países de bajos ingresos. Por ejemplo, en el período comprendido entre 2014 y 2016, un descenso de los precios del petróleo provocó un aumento de la deuda pública en varios países exportadores de petróleo, como Nigeria⁴.

4. La dependencia de los productos básicos es especialmente acusada entre los países en desarrollo sin litoral, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo (figura 1). De los 32 países con las puntuaciones más bajas en el Índice de Desarrollo Humano, 29 dependen de los productos básicos, lo que subraya la estrecha relación existente entre esa dependencia y las limitaciones al desarrollo⁵.

Figura 1

Dependencia de los productos básicos en los países en desarrollo: número de países dependientes de los productos básicos por grupos de desarrollo



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base UNCTADstat, 2021 a 2023.

Nota: La cifra que aparece sobre cada columna indica la proporción (porcentaje) de países dependientes de productos básicos de cada grupo.

5. Diversos factores contribuyen a la persistencia de la dependencia de los productos básicos, entre ellos los siguientes:

a) Economías duales. Los sectores de los productos básicos suelen evolucionar al margen del conjunto de la economía nacional. Están vinculados a los mercados internacionales y atraen importantes inversiones extranjeras —sobre todo durante los períodos de bonanza de las materias primas—, que se dirigen hacia las infraestructuras, mientras que gran parte del resto de la economía sigue rezagada. El crecimiento del sector de los productos básicos no se propaga automáticamente a toda la economía. Los motivos pueden ser muchos. Por ejemplo, los cuellos de botella en la disponibilidad de infraestructuras complementarias, como la energía y el transporte, o el uso de métodos de producción modernos, entre otros⁶. Además, una gran entrada de divisas debido a las

³ Fischer S, 1988, Economic development and the debt crisis, Policy research working paper, núm. 17, Banco Mundial.

⁴ Véase <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/910311512412250749-0050022017/original/GlobalEconomicProspectsJan2018TopicalIssueoilpricecollapse.pdf>.

⁵ UNCTAD, 2023, *Commodities and Development Report 2023: Inclusive Diversification and Energy Transition* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.23.II.D.9, Ginebra).

⁶ Existe una amplia bibliografía sobre la heterogeneidad sectorial y la deficiente asignación de recursos en los países en desarrollo y la relación de estos factores con el crecimiento económico. Véase, por ejemplo, Gollin D, 2014, The Lewis model: A 60-year retrospective, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, núm. 3, págs. 71 a 88.

exportaciones de productos básicos puede provocar una apreciación del tipo de cambio y socavar así la competitividad de otros sectores comercializables (fenómeno conocido comúnmente como “síndrome holandés”). De ese modo se abre aún más la brecha estructural entre el sector de los productos básicos y el resto de la economía⁷. A medida que prospera el sector de los recursos, la mano de obra y la inversión se alejan de la industria manufacturera, lo que debilita el sector con el tiempo. Esa dinámica refuerza la creciente dependencia de los productos básicos, y existen dificultades para que los sectores no relacionados con esos productos mantengan su peso en la economía;

b) Exclusión tecnológica. La dependencia de los productos básicos suele ir acompañada de una menor capacidad tecnológica y de capacidades productivas relativamente poco desarrolladas, tanto en manufacturas en servicios. Los países que dependen excesivamente de la extracción de productos primarios pueden perder la oportunidad de aprender y adaptarse a nuevas tecnologías, y quedarse por ello más rezagados a medida que evoluciona la economía mundial. La dependencia de los productos básicos, si va asociada a capacidades productivas en bienes y servicios poco desarrolladas, puede dar lugar a un aumento insuficiente de la productividad en toda la economía⁸;

c) Retraso en la agregación de valor. Los bienes primarios suelen generar ingresos bajos e inestables, ya que sus precios son volátiles, y algunos, como los metales comunes y los combustibles fósiles, ofrecen pocas posibilidades de diferenciación vertical;

d) Ausencia de vínculos económicos locales. Las economías basadas en la exportación de productos básicos suelen caracterizarse por conexiones débiles entre los distintos sectores. Sin vínculos locales estrechos, como los que existen entre proveedores, servicios especializados e industrias de apoyo, resulta difícil que surjan nuevos sectores de forma natural y la actividad económica no deja de estar restringida y resulta vulnerable⁹;

e) Ausencia de marcos de gobernanza sólidos. La debilidad de los marcos de gobernanza, la escasa coordinación de las políticas y la inadecuada planificación a largo plazo impiden a menudo a los Gobiernos promover eficazmente la diversificación económica. En muchos casos, los ingresos públicos procedentes de los productos básicos no se reinvierten estratégicamente en sectores productivos, infraestructuras o capital humano. Además, la dinámica de una economía política caracterizada, por ejemplo, por la búsqueda de rentas y los intereses creados en el sector de los productos básicos, puede obstaculizar los intentos de reforma y afianzar la dependencia de las exportaciones de productos primarios¹⁰. La insuficiencia de la inversión nacional es una de las distintas vías a través de las cuales la dependencia de los productos básicos puede obstaculizar el desarrollo¹¹. La volatilidad del ingreso nacional en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos puede provocar que la inversión agregada sea procíclica y, por tanto, también volátil. Una perturbación negativa de los precios de los productos básicos puede reducir la rentabilidad prevista de la inversión en el sector de los productos básicos y limitar la disponibilidad de ahorro interno para financiar la inversión en sectores no relacionados con los productos básicos y en la prestación de servicios públicos esenciales, así como en programas sociales y de bienestar.

II. Hacia la diversificación

6. La diversificación es clave para impulsar un desarrollo económico inclusivo, resiliente y sostenible en los países en desarrollo. La diversificación económica, es decir, la ampliación

⁷ UNCTAD, 2021, *Commodities and Development Report 2021: Escaping from the Commodity Dependence Trap through Technology and Innovation* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.21.II.D.14, Ginebra).

⁸ *Ibid.*

⁹ Véanse Hausmann R, Hidalgo CA, Bustos S, Coscia M, Simoes A y Yildirim MA, 2013, *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity* (Instituto Tecnológico de Massachusetts y Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad Harvard, Estados Unidos de América).

¹⁰ UNCTAD, 2024, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2024. Repensar el desarrollo en la época del descontento* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.24.II.D.23, Ginebra).

¹¹ TD/B/C.I/MEM.2/42.

de la base productiva y exportadora de un país con objeto de abarcar más productos y sectores, es esencial para hacer frente a la dependencia de los productos básicos. No obstante, no todas las formas de diversificación contribuyen al desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, la diversificación en productos básicos de bajo valor o volátiles puede ofrecer beneficios a corto plazo, pero no fomentar la transformación estructural ni la resiliencia. Existe así el riesgo de afianzar las limitaciones existentes, en lugar de ayudar a superarlas. La diversificación debe ser un proceso encaminado a lograr la transformación estructural, la modernización tecnológica y objetivos sociales y ambientales. Para ser sostenible, la diversificación, como parte del proceso de transformación estructural, requiere modernización tecnológica y el respeto de los objetivos sociales y ambientales.

7. En los países en desarrollo que dependen de los productos básicos, en particular aquellos que afrontan una elevada carga de deuda, importantes carencias en infraestructuras y capacidades, así como una mayor vulnerabilidad, como la que experimentan los países en desarrollo sin litoral, los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, es esencial un enfoque de políticas multidimensional orientado a fomentar una transformación estructural sostenible. Estos países se enfrentan a desafíos complejos e interrelacionados que no pueden abordarse únicamente mediante intervenciones aisladas. Las políticas deben promover la estabilidad macroeconómica, a la vez que fomentar capacidades institucionales y humanas, y apoyar la inversión en infraestructuras, en particular en transporte y energía, así como la innovación y el espíritu emprendedor. Encontrar un equilibrio entre las respuestas a las necesidades a corto plazo, como la gestión de la deuda y la protección social, y los objetivos a largo plazo, como la diversificación económica y la resiliencia ante el clima, requiere esfuerzos persistentes y coordinados de los sectores público y privado.

8. El comercio es un factor facilitador esencial en este marco multidimensional. Proporciona a las empresas de los países en desarrollo un acceso a mercados más amplios y a tecnologías más avanzadas, por ejemplo mediante la importación de bienes de capital y los intercambios entre empresas y dentro de estas derivados de una mayor integración en las cadenas globales de valor, lo que puede acelerar la diversificación y la agregación de valor. En los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, la integración en las cadenas de valor regionales y globales también puede ayudar a superar limitaciones geográficas. Las políticas comerciales selectivas dentro del marco comercial multilateral pueden apoyar el desarrollo de nuevas industrias. La facilitación del comercio, el cumplimiento de las normas y las actividades de promoción de las exportaciones, incluido el fomento de la integración en las cadenas globales de valor, pueden constituir importantes instrumentos de política.

9. La cooperación internacional también puede desempeñar un papel importante en el apoyo a la diversificación y la agregación de valor, por ejemplo a través de la creación de capacidades y la asistencia técnica relacionadas con el comercio, que pueden ayudar a los países en desarrollo dependientes de los productos básicos a alcanzar objetivos de sostenibilidad económica, ambiental y social, garantizando que los esfuerzos de diversificación contribuyan a objetivos de desarrollo más amplios.

A. Fundamentos para una política multidimensional de apoyo a la diversificación

10. La diversificación no suele ser un proceso neutro ni aleatorio. Depende de una trayectoria, y lo que un país produce determina en gran medida lo que podrá producir en el futuro¹². Esto se debe a que las capacidades productivas, incluidas las relacionadas con las instituciones, la infraestructura física, las competencias, las cadenas de suministro y los conocimientos técnicos, son acumulativas y específicas de cada producto. Es más probable que los nuevos productos surjan de las capacidades existentes que de sectores sin actividad previa. Cada vez son más los estudios empíricos que demuestran que los países y las regiones tienden a orientar la diversificación hacia productos o industrias estrechamente relacionados

¹² Véanse <https://growthlab.hks.harvard.edu/publications/product-space-conditions-development-nations> y <https://growthlab.hks.harvard.edu/publications/what-you-export-matters>.

con la estructura productiva presente, porque comparten capacidades similares o complementarias que ya existen¹³. La evidencia muestra que la diversificación relacionada suele ser la vía más común para el progreso económico, ya que aprovecha las capacidades existentes y minimiza las barreras de entrada a nuevos sectores¹⁴. Los estudios demuestran que las regiones y los países que diversifican su oferta hacia productos relacionados con sus especializaciones actuales tienden a lograr mayores avances en productividad, competitividad y resiliencia ante las perturbaciones externas¹⁵. No obstante, la dirección de la diversificación es importante. El desarrollo económico suele ir asociado a la diversificación hacia productos más complejos que requieren un mayor nivel de conocimientos, pero no existe ningún mecanismo automático que garantice que se produzca ese avance ni que la nueva producción vaya acompañada de beneficios sociales, económicos y ambientales. Los cuatro aspectos que se describen a continuación son fundamentales:

a) Lograr un equilibrio adecuado de políticas horizontales y verticales, de acuerdo con las condiciones locales, es fundamental para una diversificación eficaz y la agregación de valor en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos. Las políticas horizontales, como la reducción de la brecha de infraestructuras en la economía en general, más allá de los sectores exportadores de recursos naturales, y el desarrollo del capital humano, pueden contribuir a sentar las bases para mejorar la productividad y la competitividad en todos los sectores. Las políticas verticales pueden ayudar a resolver problemas de coordinación y fallos del mercado que, en determinados ámbitos o sectores, obstaculizan el desarrollo sectorial, la agregación de valor y la competitividad de las exportaciones. Es necesario que ambos tipos de políticas estén estrechamente alineados para evitar asignaciones erróneas de recursos costosas para los países en desarrollo dependientes de los productos básicos, en particular los países menos adelantados. El comercio desempeña un papel clave tanto en las estrategias horizontales como en las verticales, ya que permite el acceso a insumos, mercados y conocimientos técnicos que pueden reforzar la eficacia de ambos ámbitos estratégicos;

b) No todos los productos relacionados tienen el mismo valor en la diversificación futura. Algunos se encuentran en zonas dispersas del espacio de productos, en las que los vínculos con otros sectores son débiles, y la diversificación hacia tales productos puede generar ganancias a corto plazo, pero ofrece menos potencial para una futura transformación estructural. Por el contrario, la diversificación en zonas densas del espacio de productos, en las que existen muchas oportunidades cercanas, puede catalizar una mayor diversificación y favorecer la aparición de ecosistemas industriales dinámicos¹⁶. Las políticas públicas de apoyo a la diversificación deben buscar un equilibrio entre ambas estrategias;

c) Los tipos de productos en los que se diversifica una economía tienen importantes consecuencias con respecto a la desigualdad¹⁷. Los datos demuestran que, en algunos casos, la diversificación puede ampliar la desigualdad, sobre todo si conduce a sectores intensivos en capital o de enclave¹⁸. Para apoyar el desarrollo inclusivo, es deseable la diversificación hacia sectores que creen empleos dignos, en particular para las mujeres, los

¹³ Neffke F, Henning M and Boschma R, 2011, How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions, *Economic Geography*, vol. 87, núm. 3, págs. 237 a 265.

¹⁴ Hausmann R y Rodrik D, 2003, Economic development as self-discovery, *Journal of Development Economics*, vol. 72, núm. 2, págs. 603 a 633; véase <https://research.cbs.dk/en/publications/the-principle-of-relatedness>.

¹⁵ Hartmann D, Zagato L, Gala P y Pinheiro FL, 2021, Why did some countries catch up, while others got stuck in middle? Stages of productive sophistication and smart industrial policies, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 58, págs. 1 a 13.

¹⁶ *Ibid.* El espacio de productos es una representación en red de la economía mundial que muestra cómo se relacionan los productos entre sí en función de las capacidades necesarias para producirlos. Los productos que requieren conjuntos de capacidades similares se sitúan cerca unos de otros en el espacio, mientras que los que requieren capacidades diferentes están más separados.

¹⁷ Hartmann D y Pinheiro FL, 2025, Economic complexity and inequality at the national and regional levels, en Chen P, Elsner W y Pyka A, eds., *Routledge International Handbook of Complexity Economics* (Routledge, Abingdon, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), págs. 551 a 566.

¹⁸ Domínguez S y Nkurunziza JD, 2024, Economic diversification: Its relationship with inequality and ensuing policy options, documento de trabajo núm. 1, UNCTAD.

jóvenes y las poblaciones vulnerables. Los sectores que más pueden contribuir a reducir la desigualdad mediante la diversificación productiva y de las exportaciones son la industria manufacturera intensiva en mano de obra, los servicios con elevados multiplicadores de empleo y las industrias que ofrecen una remuneración laboral más elevada debido a su mayor productividad y valor agregado;

d) Es necesario tener en cuenta la sostenibilidad ambiental de la diversificación. La afinidad no conduce intrínsecamente a una producción más ecológica¹⁹. Los países pueden verse atraídos hacia sectores que son perjudiciales para el medio ambiente, sobre todo si estos ofrecen perspectivas de rendimientos rápidos o de una gran demanda externa. Por ello, las medidas de política en favor de la diversificación deben ajustarse a objetivos de sostenibilidad más amplios, de modo que la producción incentivada por las inversiones se oriente hacia actividades con bajas emisiones de carbono, eficientes en el uso de los recursos y ambientalmente racionales. En un mundo cada vez más condicionado por las limitaciones climáticas, esta alineación no solo es deseable, sino esencial para garantizar la competitividad y la integración global a largo plazo.

11. La diversificación tiende a seguir el camino de menor resistencia, impulsada por las capacidades existentes y los incentivos del mercado, pero se necesita un marco de políticas multidimensional que respalde la diversificación sostenible y la agregación de valor para que contribuya a la transformación estructural, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. Sin esa orientación, los países podrían diversificarse, pero no de una manera que favorezca el desarrollo.

B. Vías de diversificación

12. Los marcos de políticas para la diversificación han de adaptarse a los contextos nacionales y subnacionales, teniendo en cuenta la base de recursos, las capacidades industriales existentes, las infraestructuras y la disposición institucional²⁰. En términos generales, los países pueden diversificarse a través de las siguientes tres vías, que están interconectadas: integración vertical en las etapas anteriores y posteriores de las cadenas de valor existentes; expansión horizontal hacia sectores relacionados con los actuales puntos fuertes; y diversificación hacia sectores que no estén relacionados pero que sean dinámicos y ofrezcan un potencial de desarrollo a largo plazo. La integración vertical incluye actividades tales como la transformación de minerales en bruto para obtener materiales refinados o la transformación de productos agrícolas en alimentos procesados para la exportación. La diversificación horizontal aprovecha las capacidades relacionadas: por ejemplo, las empresas de logística pueden diversificarse hacia los servicios de cadena de frío y las empresas pesqueras pueden realizar operaciones de envasado y exportación. La diversificación no relacionada tiene como objetivo crear nuevas capacidades industriales, a menudo en sectores de alto valor, como el farmacéutico, el químico, el de equipos eléctricos y el de servicios digitales.

13. La combinación óptima de diversificación relacionada y no relacionada depende de las características y la posición de cada economía y sector. Para tener acceso a oportunidades de mayor valor, las economías cuya producción y exportaciones se concentran en productos de baja complejidad quizá necesiten invertir en actividades específicas no relacionadas. Las economías más avanzadas pueden dar prioridad a las actividades relacionadas a fin de profundizar en las capacidades existentes²¹. Se pone así de relieve la necesidad de un enfoque matizado y específico para cada contexto a la hora de seleccionar políticas que puedan ampliar las diferentes vías de diversificación. El éxito de la diversificación productiva y exportadora pasa por el desarrollo de sectores que presenten una complejidad superior a la

¹⁹ Caldarola B, Mazzilli D, Napolitano L, Patelli A y Sbardella A, 2024, Economic complexity and the sustainability transition: A review of data, methods and literature, *Journal of Physics: Complexity*, vol. 5, núm. 2.

²⁰ TD/B/70/3.

²¹ Boschma R, 2025, Designing smart specialization policy: Relatedness, unrelatedness or what?, en Andersson M, Karlsson C y Wixe S, (ed.), *The Oxford Handbook of Spatial Diversity and Business Economics* (Oxford University Press, Reino Unido), págs. 59 a 79.

media en el país, un mayor valor agregado, viabilidad económica a través de una competitividad genuina, sostenibilidad ambiental y un gran potencial de creación de empleo, a la vez que se amplía la base tecnológica de la economía.

C. Herramientas e instrumentos de política

14. Para lograr la diversificación se requiere una combinación coherente de políticas que respalde la transformación estructural en múltiples dimensiones, lo que implica activar políticas horizontales propicias y políticas verticales adecuadas, adaptadas a contextos particulares²².

15. Las políticas horizontales son esenciales para abordar las limitaciones que afectan a toda la economía y obstaculizan la diversificación. Asegurar la estabilidad macroeconómica a lo largo del ciclo de los productos básicos es especialmente importante, habida cuenta de los múltiples desafíos a los que se enfrentan muchos países en desarrollo dependientes de los productos básicos, como elevados niveles de endeudamiento, bases tributarias reducidas y una excesiva dependencia de los ingresos procedentes de las exportaciones de recursos naturales. Mejorar las infraestructuras, especialmente de energía, transporte y conectividad digital, es un clave para la diversificación. También es importante avanzar en la disponibilidad de financiamiento, tanto ampliando el acceso al crédito formal como desarrollando mercados de capitales nacionales o regionales que permitan a las empresas de países en desarrollo dependientes de los productos básicos obtener financiamiento en moneda nacional.

16. La adopción de políticas verticales adecuadas, con un diseño cuidadoso, también puede contribuir a la modernización tecnológica, al desarrollo de la cadena de valor y a la creación de capacidad productiva. Unas políticas de contratación pública transparentes y una normativa adecuada en lo tocante al contenido de origen nacional pueden reforzar la industria del país al tiempo que crean vínculos con los inversionistas extranjeros. Además, las zonas económicas especiales y los parques industriales pueden ofrecer plataformas para la experimentación y la expansión de nuevos sectores.

17. Herramientas como el análisis de complejidad económica, los análisis insumo-producto y los diagnósticos de viabilidad, entre otras, pueden ofrecer perspectivas complementarias para apoyar la toma de decisiones sobre la transformación estructural. El análisis de la complejidad económica puede ayudar a identificar los sectores en los que los países están mejor posicionados para la diversificación, sobre la base de las capacidades existentes y las ventajas comparativas latentes. No obstante, su eficacia puede ser limitada en contextos en los que la recopilación de datos resulta difícil, entre otras restricciones²³. El análisis de insumo-producto ofrece una visión detallada de los vínculos entre sectores, lo que permite a los responsables de la formulación de políticas seguir las dependencias en sentido ascendente y descendente y evaluar cómo las intervenciones estratégicas en una industria podrían generar efectos indirectos y demanda en otras. Los diagnósticos de viabilidad se centran en las condiciones institucionales, financieras y de infraestructura necesarias para aprovechar las oportunidades industriales, y ayudan a distinguir entre los sectores teóricamente competitivos y los que son viables en la práctica. Tanto los análisis de insumo-producto como los diagnósticos de viabilidad se ven limitados por su dependencia de supuestos estáticos y quizá no reflejen la evolución dinámica de las fuerzas del mercado y la innovación tecnológica, que pueden influir en la viabilidad a largo plazo de los sectores²⁴.

18. La coordinación institucional es fundamental. La eficacia de las estrategias de diversificación depende de la colaboración entre las distintas partes interesadas del sector público, incluidos los ministerios de comercio, industria, finanzas y educación, así como de la participación del sector privado, el mundo académico y la sociedad civil. La cooperación internacional puede apoyar los procesos mediante el financiamiento, el intercambio de

²² TD/B/C.I/MEM.2/42.

²³ Véase <https://growthlab.hks.harvard.edu/publications/economic-complexity-namibia-roadmap-productive-diversification>.

²⁴ Kowalewski J, 2009, Methodology of the input-output analysis, disponible en <https://www.econstor.eu/handle/10419/48249>.

conocimientos y la integración regional. La diversificación no consiste únicamente en cambiar lo que producen los países, sino también en transformar el funcionamiento de las economías, aumentar la resiliencia, potenciar la inclusión y propiciar el desarrollo sostenible²⁵.

III. Perspectivas de la aplicación práctica de los marcos de política industrial

19. La política industrial se ha convertido en un instrumento esencial de la transformación estructural, especialmente en las economías que tratan de diversificar sus exportaciones, aumentar su resiliencia y ascender en las cadenas de valor. Las experiencias prácticas de Costa Rica, Indonesia y Viet Nam sirven para ilustrar cómo las combinaciones a medida de enfoques de políticas horizontales y verticales pueden impulsar eficazmente la diversificación económica y la modernización industrial. Costa Rica pasó de depender de las exportaciones agrícolas tradicionales a una economía diversificada centrada en las manufacturas de alto valor, los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones y el ecoturismo. Ese cambio estuvo respaldado por políticas específicas destinadas a atraer inversión extranjera directa. En Indonesia, la estrategia adoptada para el sector del níquel, con un enfoque vertical, muestra cómo una política industrial selectiva puede desbloquear la agregación de valor nacional y atraer inversión extranjera, especialmente a través de la transformación en etapas posteriores de la cadena de valor y la transferencia de tecnología. En Viet Nam, la transformación se basó en una diversificación horizontal encabezada por la industria manufacturera e impulsada por reformas, el desarrollo de las infraestructuras y la integración en las redes comerciales mundiales. Estos ejemplos ofrecen lecciones sobre cómo armonizar los marcos de políticas industriales con los objetivos nacionales de desarrollo, aprovechar las ventajas comparativas y responder a la dinámica del mercado mundial.

A. Costa Rica: De los productos básicos a la manufactura avanzada

20. Costa Rica es un ejemplo de diversificación horizontal, en que se han reorientado las exportaciones desde el café y la banana hacia las manufacturas de alto valor, los servicios de tecnología de la información y las comunicaciones y el ecoturismo. Esta transformación comenzó en 1986 con el abandono de un modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones y la adopción de políticas que promovían la diversificación de las exportaciones y que dieron resultados notables un decenio después. En 1993, Costa Rica era el segundo exportador mundial de bananas y, en 1992, el quinto exportador mundial de café, con aproximadamente el 20 % y el 4 % de las exportaciones mundiales de esos productos, respectivamente²⁶. En 1998, los productos manufacturados habían superado a las materias primas en el apartado de exportación de mercancías. Pese al aumento de las exportaciones de productos básicos en 2015, la proporción de productos manufacturados ha seguido creciendo, aunque a un ritmo más modesto. La brecha entre las exportaciones de mercancías y las de servicios se ha reducido desde 2000, y estas casi igualaban a las primeras en 2019 (figura 2). La pandemia interrumpió brevemente la tendencia al alza del peso de los servicios en 2020 y 2021, pero se observaron signos de recuperación en 2022 y 2023. La estrategia de diversificación de Costa Rica se ha apoyado principalmente en políticas selectivas para atraer inversión extranjera directa hacia sectores concretos²⁷. Entre otras medidas figuran la creación de zonas francas industriales, incentivos fiscales y subvenciones públicas para fomentar el crecimiento orientado a la exportación²⁸. La creación de un organismo de promoción de inversiones ha sido fundamental para dar a conocer las ventajas estratégicas del país a posibles inversionistas, sobre todo en el sector de manufactura y servicios de alta

²⁵ TD/B/C.I/MEM.2/53.

²⁶ Véase https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp007_e.htm.

²⁷ TD/B/C.I/MEM.2/37.

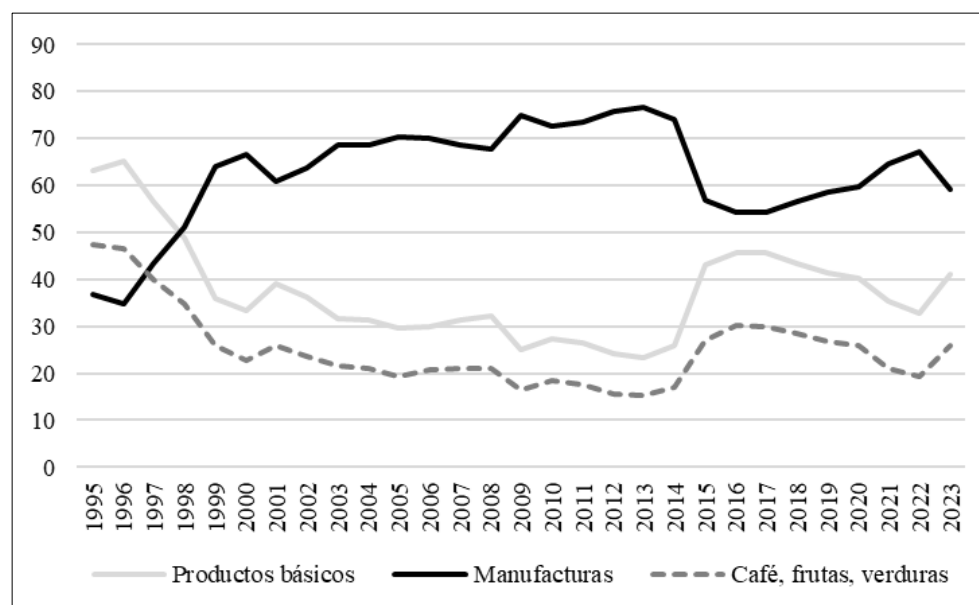
²⁸ Véase <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/33b46a84-15cc-4cee-8277-49430bf5deb6/content>.

tecnología²⁹. Más recientemente, Costa Rica ha aprovechado el capital natural para atraer inversiones en ecoturismo y servicios. El sector manufacturero sigue siendo el mayor receptor de inversión extranjera directa, (en 2023 recibió 3.921 millones de dólares), pero la inversión en servicios no turísticos, inmobiliarios y turísticos ha experimentado un crecimiento considerable (en 2023 registró aumentos anuales del 145,3 %, el 27,7 % y el 3,7%, respectivamente)³⁰.

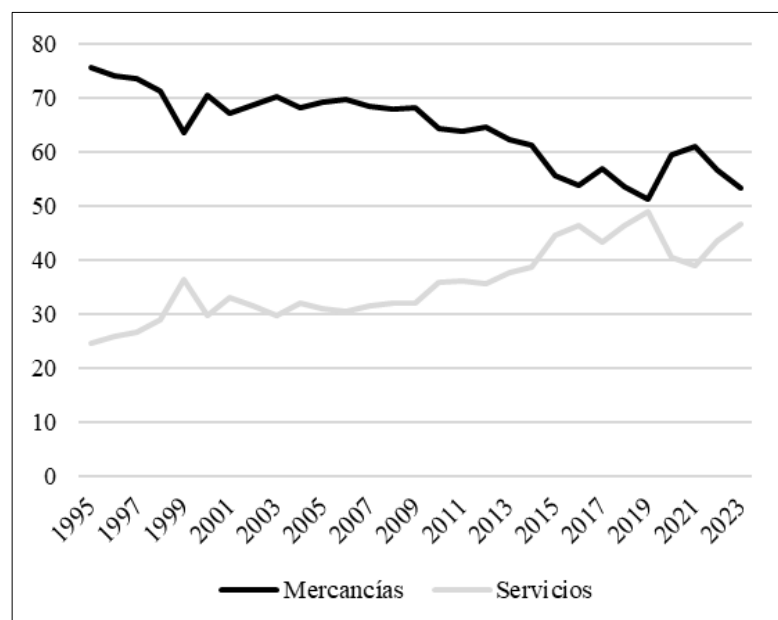
Figura 2

Costa Rica: Comercio e inversión**a) Proporciones de las exportaciones de mercancías**

(En porcentaje)

**b) Proporciones de todas las exportaciones**

(En porcentaje)

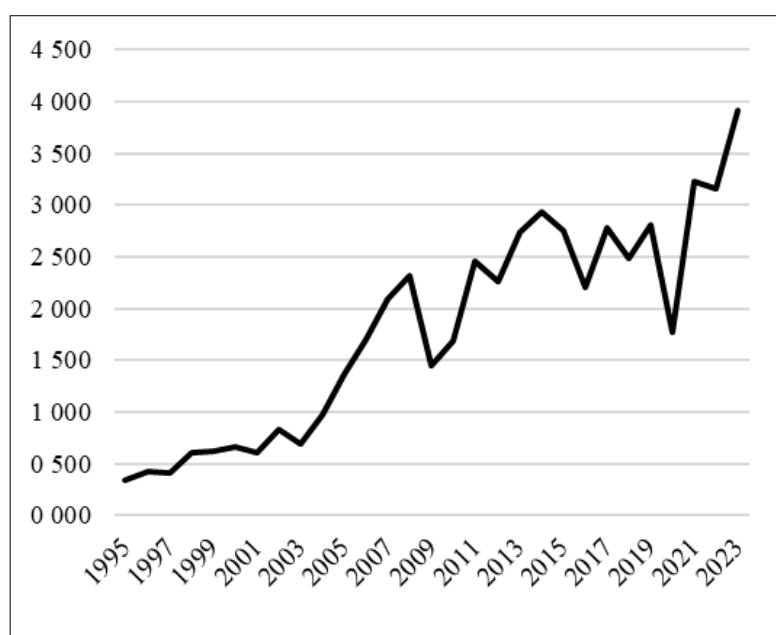


²⁹ UNCTAD, 2019, *Transnational Corporations: Investment and Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: ETN261, Ginebra).

³⁰ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de Costa Rica, Ministerio de Comercio Exterior, 2024, disponibles en <https://www.comex.go.cr/estad%C3%ADsticas-y-estudios/inversi%C3%B3n-extranjera-directa>.

c) **Entradas de inversión extranjera directa**

(En millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade, la base UNCTADstat y la Solución Comercial Integrada Mundial.

Nota: En el caso de los productos básicos, las proporciones de exportaciones de mercancías se basan en los siguientes códigos de la tercera revisión de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional: 0 + 1 + 2 + 3 + 4 + 667 + 68 + 971; en el caso de los artículos manufacturados, en los siguientes códigos: 5 + 6 + 7 + 8 (excepto los códigos 667 y 68); 05 para verduras y frutas; y 07 para café, té, cacao, especias y sus preparados.

B. Indonesia: Políticas para el desarrollo de las etapas posteriores de la cadena de valor del níquel

21. Indonesia, el mayor productor mundial de níquel, con un 50 % de la producción mundial en 2023³¹, ha dado prioridad en su política minera interna a la fabricación de productos derivados y a la agregación de valor nacional. Desde 2020, a través de una combinación de medidas comerciales, fiscales y de inversión, el país ha promovido la inversión extranjera e interna en fundiciones y la transformación a nivel nacional. Esa estrategia ha contribuido a estimular la inversión extranjera directa, que ascendió en 2022 a 25.000 millones de dólares y en 2023 a 21.700 millones de dólares, impulsada en gran medida por la inversión de China en la tecnología de lixiviación ácida a alta presión para el mineral de níquel de baja ley (figura 3)³². Las inversiones han facilitado la transferencia de las tecnologías necesarias para aprovechar el níquel de baja ley obtenido de la limonita y saprolita de mayor ley, lo que ha hecho que el níquel de Indonesia resultara muy competitivo³³. Esas medidas han contribuido a incrementar las exportaciones de níquel transformado, pues solo en 2021 la agregación de valor en el sector de los minerales se multiplicó, al pasar de 1.100 millones a 20.800 millones de dólares³⁴. Indonesia reorientó sus

³¹ United States Geological Survey, 2024. Estadísticas e información sobre el níquel: enero, disponible en <https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/nickel-statistics-and-information>.

³² Véase <https://www.csis.org/analysis/indonesias-nickel-industrial-strategy>. Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos UN Comtrade y UNCTADstat para las exportaciones de níquel procesado según los códigos 282540, 750110, 750120 y 750210 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

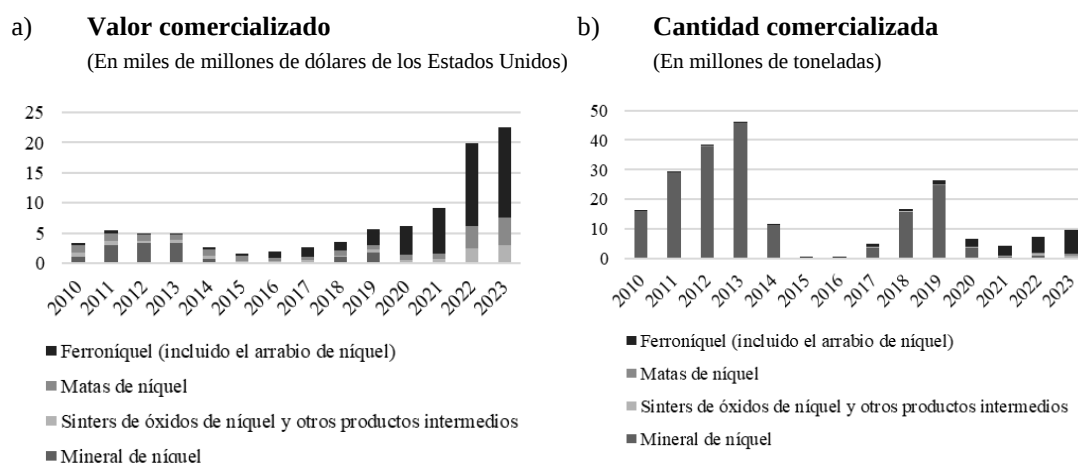
³³ Véase <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/indonesia-s-nickel-processing-boom-raises-questions-over-tailings-disposal-75180844>.

³⁴ Véase <https://asiatimes.com/2023/07/indonesias-mineral-export-bans-face-hot-global-fire/>.

exportaciones desde el mineral de níquel en bruto hacia productos semitransformados de mayor valor, como ferroníquel, óxido de níquel y matas de níquel, que generaron una agregación de valor considerablemente superior, a pesar de que se exportaron en cantidades inferiores. Para facilitar esa transición, Indonesia reforzó la cooperación con China, su mayor inversionista desde 2013, y creó el parque industrial de Morowali³⁵. También introdujo programas de formación universitaria centrados en la industria minera para el desarrollo del capital humano local y el fomento de la participación de los trabajadores en la cadena de valor del níquel.

Figura 3

Exportaciones de productos de níquel procedentes de Indonesia, por valor y cantidad comercializados



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade.

Nota: Sobre la base de los siguientes códigos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías: 260400, Minerales de níquel y sus concentrados; 720260, Ferroníquel (incluido el arrabio de níquel); 750110, Matas de níquel; y 750120, Sintérs de óxidos de níquel y demás productos intermedios de la metalurgia del níquel.

C. Viet Nam: Diversificación impulsada por las manufacturas

22. Viet Nam es un ejemplo de diversificación horizontal impulsada por las manufacturas, que ha pasado de exportar café, combustible y arroz a convertirse en un destacado centro de electrónica y textiles. Para 2023, los artículos manufacturados representaron el 85 % de las exportaciones de mercancías. Solo la maquinaria y el equipo eléctricos representaron el 43 %, con lo cual Viet Nam llegó a ser el cuarto mayor exportador mundial en esa categoría (figura 4)³⁶. Esa transformación se vio impulsada por las reformas Doi Moi, iniciadas en 1986, para pasar de una economía planificada a una economía de mercado de orientación socialista³⁷. Se adoptaron diversas medidas clave, como mejorar el entorno empresarial, impulsar el capital humano, atraer inversión extranjera directa, reestructurar la agricultura, liberalizar el comercio e invertir en infraestructura, en particular en la generación y distribución de electricidad³⁸. La integración en la economía mundial en virtud de su admisión como Estado miembro de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental en 1995, la adhesión a la Organización Mundial del Comercio en 2007 y diversos acuerdos comerciales bilaterales han contribuido a ampliar el acceso al mercado y reducir los aranceles³⁹. Gracias a varias reformas recientes, como la introducción de procedimientos

³⁵ A/80/120.

³⁶ Véase <https://oec.world/es/profile/bilateral-product/electrical-machinery-and-electronics/reporter/vnm>.

³⁷ Véase <https://www.ifc.org/en/insights-reports/2021/cpsd-vietnam>.

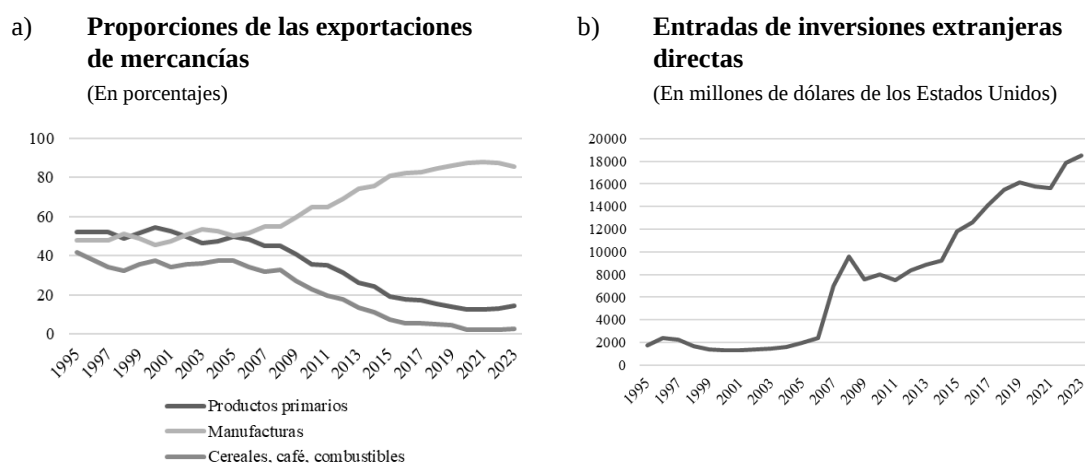
³⁸ Véase <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/02/14/Vietnam-s-Development-Success-Story-and-the-Unfinished-SDG-Agenda-48966>.

³⁹ Chaponnière J-R y Cling J-P, 2009 Viet Nam export-led growth model and competition with China, *Économie internationale*, núm. 118, págs. 101 a 130.

racionalizados de importación y exportación en 2015, han aumentado aún más las entradas de inversión extranjera directa y la competitividad⁴⁰.

Figura 4

Exportaciones de mercancías procedentes de Viet Nam e inversión extranjera directa en el país



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos procedentes de la base de datos UN Comtrade, la base UNCTADstat y la Solución Comercial Integrada Mundial.

Nota: En el caso de los productos básicos, las proporciones de exportaciones de mercancías se basan en los siguientes códigos de la tercera revisión de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional: 0 + 1 + 2 + 3 + 4 + 667 + 68 + 971; en el caso de los artículos manufacturados, en los siguientes códigos: 5 + 6 + 7 + 8 (excepto los códigos 667 y 68); en el caso de los cereales, el café y los combustibles, en los siguientes códigos: 04 + 071 + 32 + 33 + 34.

IV. Consideraciones de política

A. Ámbito nacional

23. Para promover la diversificación económica, se alienta a los países a que tengan en cuenta las siguientes consideraciones de política:

a) Adoptar un marco de diversificación multidimensional que incluya tanto políticas horizontales como verticales adecuadas, adaptadas a los contextos nacionales y subnacionales. Uno de los objetivos es fomentar la diversificación y la agregación de valor en actividades ambientalmente sostenibles y de alto valor;

b) Aprovechar los datos para fundamentar el diseño de políticas verticales con el fin de apoyar vías de diversificación que maximicen las opciones futuras avanzando hacia nuevos ámbitos de producción y exportación con un gran potencial de efectos indirectos positivos;

c) Promover la agregación de valor dentro de los sectores de productos básicos existentes mediante políticas sectoriales adecuadas, lo que incluye la provisión de incentivos para la inversión en instalaciones de transformación y para el contenido local y la integración de la cadena de suministro nacional, como parte de una estrategia más amplia orientada a aumentar la participación de las empresas nacionales, sobre todo las pequeñas y medianas empresas, en los segmentos de mayor valor agregado de las cadenas de valor internacionales;

⁴⁰ Leon G, 2022, Aid for trade: Partnering to support Viet Nam economic diversification, presentado en el evento de la Organización Mundial del Comercio sobre la maximización del impacto de la ayuda para el comercio en la diversificación económica, 10 de octubre, disponible en https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/workshop_10oct22_e.htm.

- d) Fomentar la diversificación horizontal hacia sectores relacionados y no relacionados que puedan aprovechar las infraestructuras, competencias y tecnologías existentes, de modo que disminuya la dependencia de un conjunto reducido de productos;
- e) Invertir en el desarrollo de aptitudes y de la mano de obra, alineando la enseñanza y formación técnica y profesional con los requisitos de los sectores objetivo para que la diversificación genere más y mejores puestos de trabajo;
- f) Integrar los objetivos de sostenibilidad en las estrategias de diversificación, priorizando los incentivos y el apoyo a sectores y productos que minimicen el daño ambiental, reduzcan la intensidad de carbono y contribuyan a la transición ecológica;
- g) Reforzar los sistemas de innovación y la adopción de tecnologías, entre otros medios apoyando la investigación y el desarrollo, fomentando la colaboración entre la universidad y la industria y creando condiciones propicias para la modernización tecnológica en los sectores objetivo;
- h) Desarrollar infraestructuras y redes logísticas que faciliten las cadenas de valor nacionales, reduzcan los costos de las transacciones y mejoren la conectividad con los mercados regionales y mundiales;
- i) Asegurar la coordinación institucional y la coherencia de las políticas alineando las políticas relativas al comercio, la industria, el medio ambiente y el desarrollo de aptitudes con el fin de crear un ecosistema que favorezca la diversificación hacia productos identificados como estratégicos.

B. Ámbito internacional

24. A nivel internacional, para apoyar la diversificación económica en los países en desarrollo dependientes de los productos básicos se proponen las siguientes consideraciones de política, centradas en la cooperación regional, la transferencia de tecnología y el desarrollo de infraestructuras:

- a) Promover la integración de las cadenas de valor regionales, para ampliar mercados, poner en común recursos y posibilitar especializaciones que sean inviables a escala nacional, sobre todo en industrias estratégicas y ecológicas;
- b) Facilitar la transferencia de tecnología y el intercambio de conocimientos mediante la cooperación multilateral y Sur-Sur, acuerdos de licencia y alianzas entre empresas e instituciones de investigación;
- c) Movilizar la financiación internacional para el desarrollo con objeto de apoyar la inversión en infraestructuras, instalaciones industriales y mejora de las competencias;
- d) Velar por que las normas comerciales sean justas, estén orientadas al desarrollo y proporcionen a los países en desarrollo dependientes de los productos básicos el margen de maniobra necesario para aplicar políticas de diversificación horizontales y verticales acordes con los objetivos de desarrollo sostenible;
- e) Apoyar las iniciativas mundiales para que la transición energética, la digitalización y la industrialización sostenible brinden oportunidades a los países en desarrollo dependientes de los productos básicos para que avancen hacia sectores de mayor valor y ambientalmente racionales.