



# Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
14 de febrero de 2018  
Español  
Original: inglés

## Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Reunión Multianual de Expertos sobre Productos Básicos y Desarrollo

Décimo período de sesiones

Ginebra, 25 y 26 de abril de 2018

Tema 4 del programa provisional

## Diversificación y adición de valor

### Nota de la secretaría de la UNCTAD

#### *Resumen*

En la presente nota se exponen las dificultades que afrontan los países que dependen de los productos básicos y son vulnerables a la volatilidad de los precios de exportación de esos productos. Se examinan los motivos por los que esa dependencia puede perjudicar el crecimiento y el desarrollo de los países y se enumeran los productos básicos y grupos de productos básicos cuyos precios presentan mayor grado de volatilidad. Sobre la base de la clasificación de 191 países en distintos grupos, según el producto básico de cuya exportación dependen y el grado de concentración de sus exportaciones, se constata una relación estadísticamente significativa entre la concentración, el nivel de desarrollo (indicado por el grupo de ingresos al que pertenece cada país) y el tipo de producto básico que cada país exporta. De ello se desprende que el tipo de dependencia con respecto a los productos básicos influye en el desarrollo. La nota concluye con un breve examen de las medidas horizontales y las medidas específicas necesarias para fomentar la diversificación económica y de las exportaciones de los países dependientes de los productos básicos.



## I. Introducción

1. En el Maafikiano de Nairobi (TD/519/Add.2, párr. 57) se pone de relieve la importancia de una diversificación de la economía orientada hacia actividades productivas modernas, sostenibles y más avanzadas desde el punto de vista tecnológico, así como a la elaboración de productos de mayor valor añadido. Esto se considera esencial para un crecimiento duradero y para fomentar la resiliencia a los choques que periódicamente afectan al desempeño económico de los países en desarrollo y los países de economía en transición. La diversificación es particularmente importante para los países en desarrollo más vulnerables, como los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados. En términos más generales, la diversificación y la adición de valor son fundamentales para los países que dependen de los productos básicos<sup>1</sup>, habida cuenta de su vulnerabilidad a la volatilidad de los precios de esos productos (véase TD/519/Add.2, párr. 59).

2. El Maafikiano de Nairobi (TD/519/Add.2, párr. 76) y la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD han otorgado a la UNCTAD el amplio mandato de proporcionar estadísticas, estudios analíticos y asistencia técnica a los países en desarrollo y los países de economía en transición en las esferas de la diversificación de la economía y el comercio y de la adición de valor. De conformidad con ese mandato, el presente documento tiene por objeto exponer un análisis con base empírica de la diversificación y la adición de valor y formular algunas propuestas de políticas para lograr este objetivo.

## II. La importancia de la diversificación

### A. Conductos por los cuales la concentración de las exportaciones y de la economía afectan a los resultados económicos

3. Hay numerosas pruebas empíricas de la relación entre el grado de concentración y diversificación de la economía y las exportaciones y el desarrollo. La producción tiende a diversificarse conforme van aumentando los ingresos hasta que, una vez alcanzado un nivel de renta relativamente alto, empieza a aumentar la concentración debido a la especialización<sup>2</sup>. Además, las economías suelen diversificarse más conforme van abandonando las etapas iniciales del desarrollo que cuando ya se han desarrollado<sup>3</sup>. Por cuanto se refiere a la relación entre la concentración de las exportaciones y el desarrollo económico, la diversificación aumenta a medida que va aumentando el ingreso per cápita, pero a partir de determinado nivel, vuelve a disminuir<sup>4</sup>. Además del ingreso per cápita, los principales factores determinantes de la concentración de las exportaciones son el tamaño del país (los países más grandes presentan mayor grado de diversificación), la distancia que lo separa de los principales mercados (los países más alejados están menos diversificados) y el acceso a los mercados<sup>5</sup>.

4. Aunque en la mayoría de los estudios empíricos sobre la relación entre la concentración y el desarrollo se mide el desarrollo económico en función del nivel de

---

<sup>1</sup> Según la definición de la UNCTAD, son dependientes de los productos básicos los países en los que más del 60% de las exportaciones de mercancías son productos básicos (UNCTAD y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017, *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development*, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.II.D.1, Nueva York y Ginebra).

<sup>2</sup> Véase J. Imbs y R. Wacziarg, 2003, Stages of diversification, *American Economic Review*, 93(1): 63 a 86.

<sup>3</sup> Véase L. De Benedictis, M. Gallegati y M. Tamberi, 2009, Overall trade specialization and economic development: Countries diversify, *Review of World Economics*, 145(1): 37 a 55.

<sup>4</sup> O. Cadot, C. Carrère y V. Strauss-Kahn, 2011, Export diversification: What's behind the hump? *The Review of Economics and Statistics*, 93(2): 590 a 605.

<sup>5</sup> A. Parteka y M. Tamberi, 2013, What determines export diversification in the development process? Empirical assessment, *The World Economy*, 36(6): 807 a 826.

ingresos, también se ha constatado una correlación negativa entre la concentración de las exportaciones en los productos básicos (es decir, la dependencia con respecto a estos productos) y el índice de desarrollo humano. Además, la fuerza de esa relación varía en función del grado de dependencia y el tipo de los productos de los que depende un país y los efectos negativos más marcados se observan en los países en que los productos básicos representan más del 60% de las exportaciones de mercancías<sup>6</sup>.

5. Los países con capacidades productivas o de exportación altamente concentradas son vulnerables a las perturbaciones sectoriales, como por ejemplo las fluctuaciones del precio de determinado producto básico o un cambio tecnológico que reduce la demanda de los productos en los que se especializan. Así pues, la concentración en los sectores productivos y los productos de exportación más volátiles se traducirá en tasas de crecimiento más bajas y resultados insuficientes en materia de desarrollo. En ese sentido, a medida que los países se desarrollan, su capacidad de producción se desplaza hacia sectores menos volátiles, lo cual da lugar a una situación en que las economías más desarrolladas presentan menor grado de volatilidad<sup>8</sup>. Del mismo modo, el hecho de que las tasas de crecimiento de los países en desarrollo dependientes de productos básicos sean bajas e inestables se debe a la gran volatilidad de los precios de los productos básicos, dado el elevado grado de concentración en el sector de los productos básicos que caracteriza a esas economías<sup>9</sup>.

6. En los sectores económicos volátiles, como el de los productos básicos, el efecto perjudicial de la concentración en el crecimiento económico y el desarrollo se transmite por mecanismos como la inversión. El nivel del ingreso nacional, inestable debido a la dependencia respecto de los productos básicos, es un factor determinante del atractivo del país para las inversiones y de la viabilidad de las inversiones privadas y públicas. Esto hace que la inversión sea procíclica y, por ende, volátil. Cuando el ingreso nacional<sup>10</sup> aumenta a consecuencia de un choque positivo en los precios, aumenta la rentabilidad prevista de las inversiones y, al mismo tiempo, se relajan las restricciones financieras a la inversión. A la inversa, cuando caen los precios y disminuye el ingreso nacional, disminuye la rentabilidad prevista de las inversiones y se endurecen las restricciones. Los efectos de esas restricciones en la inversión pública en infraestructura, salud, educación y seguridad están particularmente bien documentados. Cuanto mayor es la concentración de la producción y las exportaciones de un país en unos pocos sectores volátiles, más vulnerables son la inversión y el crecimiento.

7. Además, los inversores potenciales pueden considerar arriesgado invertir en economías muy concentradas, independientemente del nivel actual de los precios de los productos básicos, y, *ex ante*, decidir invertir menos. También puede ocurrir que las inversiones se limiten a proyectos que presenten un bajo nivel de riesgo, elevadas tasas de actualización y/o plazos de vencimiento cortos. La mayor parte de las inversiones productivas —por ejemplo, las que están destinadas a fomentar la incorporación de tecnologías o una mayor productividad— requieren por lo general plazos de vencimiento largos, por lo que pueden verse aún más perjudicadas por la concentración que las

<sup>6</sup> J. D. Nkurunziza, K. Tsowou y S. Cazzaniga, 2017, Commodity dependence and human development, *African Development Review*, 29(S1): 27 a 41.

<sup>7</sup> En la literatura, la dependencia con respecto a los productos básicos también se ha asociado a la dependencia respecto de las importaciones y/o las exportaciones de ese tipo de productos. El presente documento está centrado en la dependencia respecto de los productos básicos desde el punto de vista de las exportaciones, sobre la base de la definición tradicional que da la UNCTAD de ese concepto.

<sup>8</sup> M. Koren y S. Tenreyro, 2007, Volatility and development, *The Quarterly Journal of Economics*, 122(1): 243 a 287.

<sup>9</sup> Véase F. Van der Ploeg y S. Poelhekke, 2009, Volatility and the natural resource curse, *Oxford Economic Papers*, 61(4): 727 a 760.

<sup>10</sup> Además de afectar a la inversión, las variaciones del ingreso nacional resultantes de un choque también pueden afectar al consumo, los precios, las variables relativas al empleo (por ejemplo, el desempleo o la informalidad), la pobreza, la desigualdad y muchas otras variables relativas al bienestar social. Puede considerarse que esos son los efectos directos de un choque como la variación de los precios de los productos básicos en los países que dependen de esos productos.

inversiones de otro tipo, con el consiguiente efecto negativo para el crecimiento y el desarrollo.

8. Más aún, puede crearse un círculo vicioso, pues la inestabilidad del crecimiento del producto interno bruto resultante de la dependencia respecto de los productos básicos refuerza la concentración y la dependencia. En algunos casos, la disminución del ingreso nacional de un país a consecuencia de un choque negativo puede ser causa de inestabilidad sociopolítica si el gobierno ya no puede prestar servicios básicos a su población o si se aplican políticas de ajuste para hacer frente a las dificultades económicas. En tales circunstancias, disminuye la capacidad de atraer inversiones, especialmente fuera del sector de los recursos naturales. Además, si bien el aprendizaje por la acción tiene un efecto positivo en la productividad total de los factores, disminuye cuando se contrae la actividad económica a consecuencia de un descenso de los precios de los productos básicos y la ralentización del crecimiento a largo plazo. Esto afecta al crecimiento de la productividad, lo cual menoscaba la capacidad de la economía de diversificarse y desarrollarse.

9. Un elevado grado de concentración puede causar una distorsión persistente de los precios relativos de los bienes comercializables y los bienes no comercializables, resultante de la sobrevaloración del tipo de cambio real, fenómeno conocido como “síndrome holandés”. Esto puede explicar por qué una concentración elevada puede frenar el crecimiento y el desarrollo<sup>11</sup>. Durante un período de auge persistente de los precios de los productos básicos, puede dispararse el tipo de cambio efectivo real de un país que sea gran exportador de esos productos debido al aumento de los ingresos procedentes de las exportaciones y, en el caso de países más integrados en los mercados internacionales de capitales, a las entradas de capital de carácter procíclico. Esta puede ser la consecuencia de una apreciación del tipo de cambio nominal, un aumento de la inflación, o ambas cosas, con la consiguiente reducción del precio relativo de los bienes y servicios comercializables. En esos países, esta distorsión persistente menoscaba la competitividad y la capacidad de atraer inversiones de los sectores ajenos a los recursos naturales, al tiempo que merma su capacidad de diversificarse y desarrollarse. Según un estudio empírico reciente, las exportaciones de recursos naturales tienen un marcado efecto negativo en las exportaciones de otros bienes y un efecto positivo menor en las importaciones, lo cual corrobora la hipótesis del síndrome holandés<sup>12</sup>.

10. Otra explicación del efecto negativo que tienen en el desarrollo la dependencia respecto de los productos básicos y la concentración tiene que ver con las consecuencias negativas que pueden tener los ingresos inesperados procedentes de los recursos naturales para las instituciones de esos países. Una abundante literatura<sup>13</sup> describe y analiza las diferentes formas que pueden adoptar estos efectos negativos, entre ellos la captación de rentas y la corrupción, la aplicación de políticas insostenibles debido a la presión de determinados grupos de interés, la inestabilidad política y el deterioro del estado de derecho. Como las instituciones son importantes para el desarrollo<sup>14</sup>, las debilidades institucionales derivadas de la dependencia con respecto a los productos básicos pueden explicar en parte las dificultades que obstaculizan el desarrollo de los países dependientes de esos productos.

<sup>11</sup> Véase el estudio en F. Van der Ploeg, 2011, Natural resources: Curse or blessing? *Journal of Economic Literature*, 49(2): 366 a 420.

<sup>12</sup> T. Harding y A. J. Venables, 2016, The implications of natural resource exports for non-resource trade, *IMF [International Monetary Fund] Economic Review*, 64(2): 268 a 302.

<sup>13</sup> Entre las reseñas bibliográficas de esa literatura, cabe mencionar a J. A. Frankel, 2010, The natural resource curse: A survey, National Bureau of Economic Research Working Paper 15836, y a Van der Ploeg, 2011.

<sup>14</sup> Véase D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson y. Thaicharoen, 2003, Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth, *Journal of Monetary Economics*, 50(1): 49 a 123.

11. Además, los tipos de productos hacia los cuales los países orientan su diversificación son importantes para el desarrollo, puesto que la producción y exportación de productos de mayor valor, mejor calidad y mayor productividad está estrechamente relacionada con el desarrollo<sup>15</sup>. El crecimiento y el desarrollo se aceleran cuando los recursos se desplazan de sectores de baja productividad, como la agricultura de subsistencia y los servicios informales, hacia sectores de mayor productividad en que se producen bienes y servicios de mejor calidad (transformación estructural<sup>16</sup>).

12. Del análisis anterior se desprende que la diversificación de la economía y de las exportaciones es importante para el desarrollo, especialmente si esa diversificación reduce la vulnerabilidad relacionada con sectores particularmente volátiles, como el de los productos básicos. En la sección siguiente se presenta el grado de volatilidad de los diferentes productos básicos y grupos de productos básicos y, de ese modo, se ponen de relieve los sectores en que la diversificación de la economía y las exportaciones es más necesaria.

## **B. Volatilidad de los precios de los productos básicos y los grupos de productos básicos**

13. En el gráfico 1 se muestra la volatilidad real de los precios de 54 productos básicos, deflactados en función del índice de valor unitario de las manufacturas del Banco Mundial. Están clasificados en cuatro grupos: alimentos, bebidas tropicales y aceites vegetales (28 productos); minerales, menas y metales (11 productos); materias primas agrícolas (12 productos); y energía (3 productos).

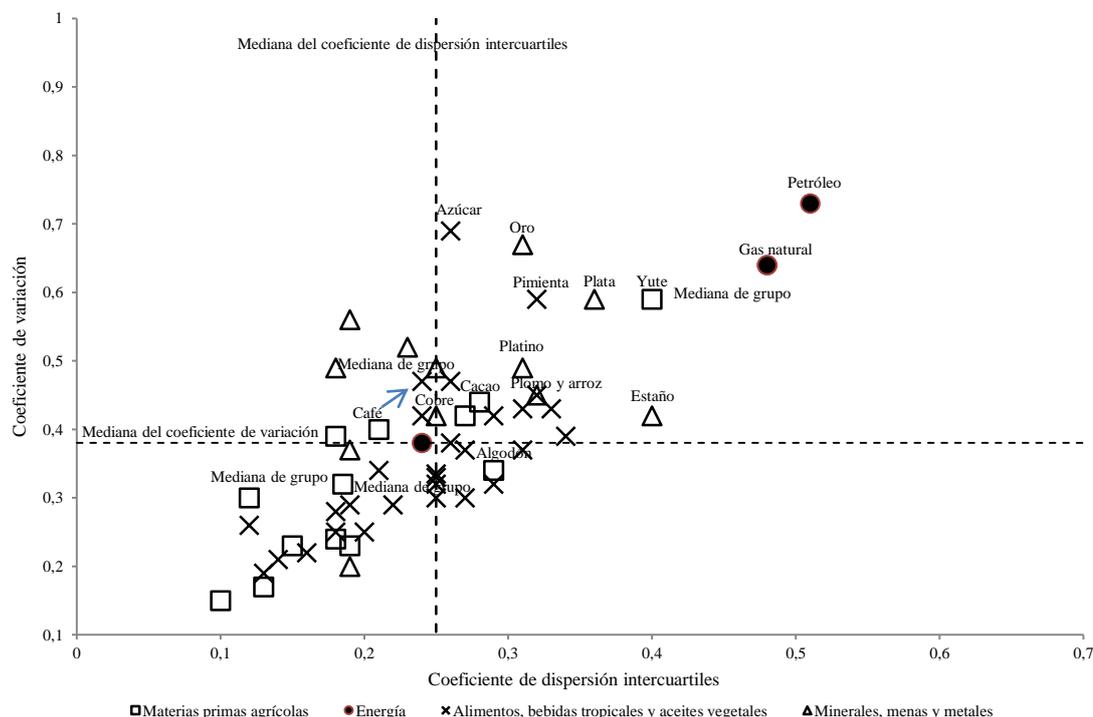
14. Para dar cuenta de las diferencias entre las distintas formas de medir la volatilidad, en el cuadro 1 se presentan dos medidas: el coeficiente de variación y el coeficiente de dispersión intercuartiles correspondientes a cada uno de los 58 productos básicos para el período comprendido entre 1960 y 2016. Se indica<sup>17</sup> además la mediana del grupo correspondiente a cada medida de la volatilidad para facilitar la comparación entre grupos de productos básicos. En los últimos 56 años, los precios reales de los productos básicos han sufrido muchas fluctuaciones, pero esa volatilidad ha sido heterogénea, observándose diferencias entre grupos de productos básicos y entre productos de un mismo grupo.

<sup>15</sup> Véase R. Hausmann, J. Hwang y D. Rodrik, 2007, What you export matters, *Journal of Economic Growth*, 12(1): 1 a 25.

<sup>16</sup> En términos más generales, la transformación estructural puede definirse como el desplazamiento de la mano de obra de sectores económicos de baja productividad hacia sectores de alta productividad. Véase B. Herrendorf, R. Rogerson y A. Valentinyi, 2014, Growth and structural transformation, en P. Aghion y S. Durlauf, *Handbook of Economic Growth*, 2A: 855 a 941 (North-Holland, Oxford) y UNCTAD, 2014, *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2014: Crecimiento con transformación estructural: Una agenda para el desarrollo después de 2015* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.14.II.D.7).

<sup>17</sup> Como las medianas de cada grupo pueden superponerse a la de un producto, como ocurre en el caso del gas natural en el gráfico 1, las etiquetas de las medianas de los grupos están a la izquierda del punto correspondiente y las de los productos básicos, encima.

Gráfico 1  
**Volatilidad de los precios de los productos básicos, por grupo, deflactada por el índice de valor unitario de las manufacturas, 1960-2016**



Fuente: UNCTADStat y Banco Mundial.

15. El grupo de productos energéticos es el que tiene la volatilidad mediana más alta, siendo el petróleo crudo el producto con mayor volatilidad, seguido de cerca por el gas natural. La volatilidad del carbón es mucho menor. La elevada volatilidad del petróleo y el gas natural, sumada al gran número de países que dependen de los productos energéticos (véase la sección siguiente), pone de relieve la necesidad particular de fomentar la diversificación en esos países.

16. El grupo de los minerales tiene la segunda volatilidad mediana más elevada, debido en particular a la influencia de los tres metales preciosos del grupo: el oro, el platino y la plata, que figuran entre los productos básicos más volátiles. Por consiguiente, los países que dependen de la exportación de metales preciosos, en particular el oro<sup>18</sup>, se ven particularmente afectados por la volatilidad de los precios de exportación. Otros productos básicos de este grupo que presentan una volatilidad real igual o superior a la mediana de todos los productos básicos son el estaño y el plomo.

17. El grupo de alimentos es el tercero con mayor volatilidad. Están comprendidos en este grupo algunos productos especialmente volátiles, como la pimienta, el azúcar y el arroz, y también subgrupos de productos, como el de los aceites vegetales —especialmente el aceite de coco con alto contenido de ácido láurico y el aceite de la almendra de palma— y dos bebidas tropicales, el cacao y el café. Esto pone de relieve la importancia de la diversificación para los países que dependen de esos productos, pero también hace resaltar la precariedad de la seguridad alimentaria en los países que son grandes consumidores de alimentos básicos volátiles, como el arroz.

18. El grupo de materias primas agrícolas es el de menor grado de volatilidad, aunque se observa una dispersión considerable dentro de este grupo. En comparación con la lana, el algodón y el caucho, el yute es el producto más inestable. El algodón, producto de

<sup>18</sup> Por ejemplo, el oro es el principal producto de exportación y representa más del tercio del total de las exportaciones de mercancías en nueve países; esta proporción es de más del 50% en Guyana y Suriname. En Burkina Faso y Malí, el oro representa tres cuartas partes del total de las exportaciones de mercancías.

exportación particularmente importante para varios países<sup>19</sup>, es uno de los productos básicos de este grupo con mayor volatilidad. En esos países, una forma de reducir los riesgos asociados con la volatilidad de los precios del algodón podría consistir en adoptar políticas que faciliten la adición de valor y el ascenso en la cadena de valor hacia la exportación de tejidos y textiles.

19. En resumen, del carácter heterogéneo de la volatilidad de los precios de los grupos de productos básicos que figuran en el gráfico 1 se deduce que la volatilidad no afecta a todos los países dependientes de los productos básicos por igual. Aunque la diversificación y la adición de valor son cuestiones que interesan a todos los países dependientes de los productos básicos, revisten particular importancia para aquellos que se especializan en la producción y la exportación de los productos con mayor volatilidad, como el petróleo, el oro, el arroz, el cacao, el café y el algodón.

### **III. Naturaleza de la dependencia respecto de los productos básicos**

20. En la sección anterior se analizó la hipótesis de que la concentración de la producción y las exportaciones de un país en un número reducido de productos básicos tiene efectos perjudiciales en el desarrollo, en particular cuando se trata de productos con precios volátiles, como los productos básicos primarios. En la presente sección se expone una serie de hechos estilizados sobre la concentración de las exportaciones en los productos básicos y la dependencia respecto de esos productos, utilizando datos desglosados sobre las exportaciones de 191 países correspondientes al año 2016.

21. En particular, se examinan dos conclusiones empíricas, una en cada subsección. En la primera subsección, se determina, sobre la base de las principales exportaciones de los países, cuáles son los que dependen de los productos básicos y cuál es el grupo de productos del que dependen. La segunda conclusión se refiere a la medida de la concentración total de las exportaciones y revela una relación estadística entre el grado de concentración total de las exportaciones y los siguientes factores: la categoría a la que pertenece un país en función de sus ingresos (países desarrollados, países menos adelantados y otros países en desarrollo o países de economía en transición) y el grupo de productos básicos que exportan (por ejemplo, productos energéticos).

#### **A. Clasificación de los países que dependen de la exportación de productos básicos**

22. Para evaluar la dependencia con respecto a los productos básicos se utilizaron datos sobre las exportaciones de 191 países, basados en las partidas de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev.3, procedentes de UNCTADStat. La muestra considerada contiene datos sobre 39 países desarrollados, 17 países con economías en transición y 135 países en desarrollo, 46 de los cuales están clasificados como países menos adelantados<sup>20</sup>.

23. La composición de las exportaciones de los países que dependen de los productos básicos es sensible a las fluctuaciones de los precios de esos productos, por lo que varía considerablemente según el nivel de los precios en el período de medición. Por consiguiente, para clasificar a los países en función del grado de su dependencia con respecto a las exportaciones, se determinó si, entre 2013 y 2016, la proporción de las exportaciones totales de mercancías de un país<sup>21</sup> correspondiente a determinado producto

<sup>19</sup> Países de la categoría de países menos adelantados, como Benin, Burkina Faso, la República Centroafricana y Malí.

<sup>20</sup> No había datos disponibles acerca de Sudán del Sur. La lista completa de los países menos adelantados puede consultarse en <http://unctad.org/en/pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx> (consultado el 7 de febrero de 2018).

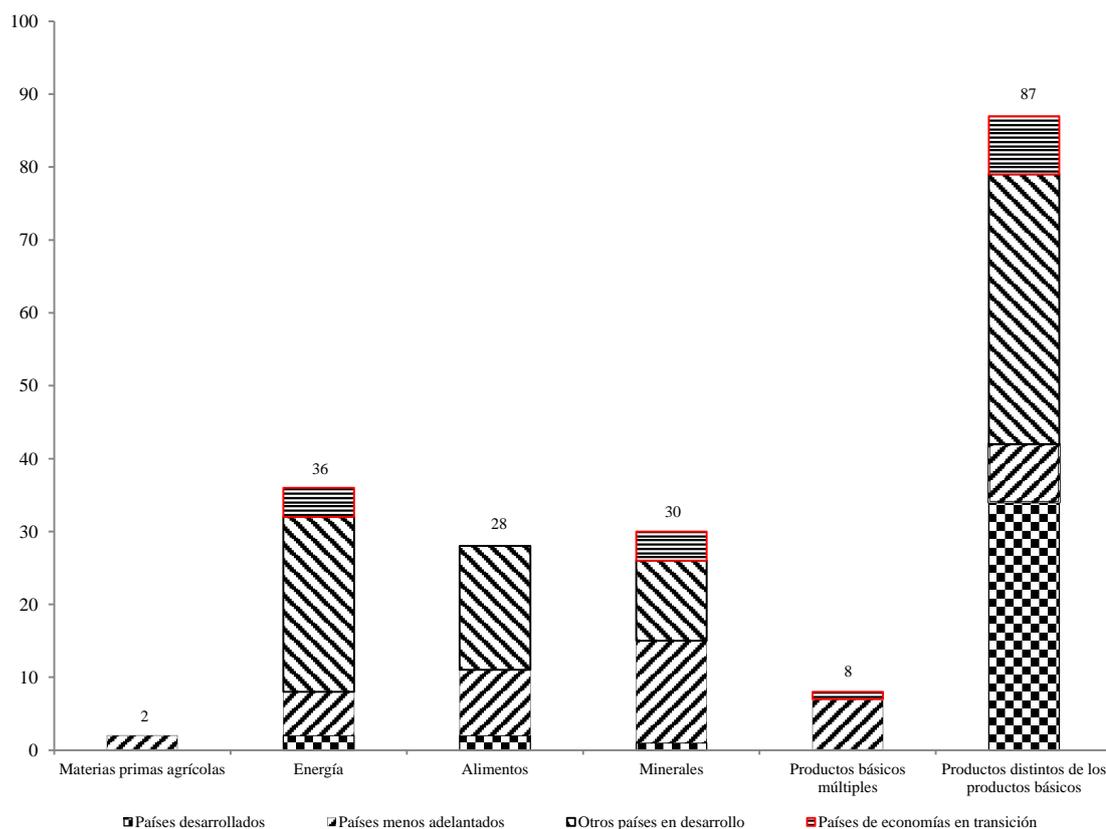
<sup>21</sup> Los datos comerciales desglosados disponibles plantean una dificultad, pues hay casos en que varias de las exportaciones registradas podrían ser en realidad reexportaciones, si se trata de productos que

había sido de por lo menos el 60%. Así pues, se determinó que dependían de las exportaciones de productos básicos 104 países, 5 de los cuales eran países desarrollados, 9 países con economías en transición y 90 países en desarrollo. De estos últimos 38 eran países menos adelantados. Entre los demás países, clasificados como países que no dependen de los productos básicos, se contaban 34 países desarrollados, 8 países de economía en transición y 45 países en desarrollo, de los cuales 8 países menos adelantados.

24. Posteriormente, se clasificaron las exportaciones de los países dependientes de los productos básicos (es decir aquellos en los que estos productos representan al menos el 60% de las exportaciones) con arreglo a los grupos de productos básicos establecidos en la clasificación de la UNCTAD<sup>22</sup>, a saber, las materias primas agrícolas; los alimentos, las bebidas tropicales y los aceites y grasas vegetales (alimentos); los minerales, las menas y los metales (minerales); y los productos energéticos. Se consideró que dependían de determinado grupo de productos básicos los países en los que dicho grupo de productos había representado al menos el 33% de las exportaciones de mercancías durante el período considerado<sup>23</sup>.

25. Los resultados de la clasificación por grupos de productos básicos exportados figuran en el gráfico 2 y el cuadro 1. En el caso de ocho países, se observó que más del 60% del total de las exportaciones estaba constituido por productos básicos pero ningún grupo de productos básicos llegaba a representar el 33% de las exportaciones. Estos países se clasificaron como países dependientes de productos básicos múltiples.

**Gráfico 2**  
**Países clasificados en función de los productos básicos de los que dependen y de su grupo de ingresos, 2013-2016**



no se producen en el país considerado. Un ejemplo entre muchos es Suiza, que figura como gran exportador de oro aunque no tiene minas de oro.

<sup>22</sup> Véase UNCTAD, 2016, *State of Commodity Dependence 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.II.D.9, Nueva York y Ginebra).

<sup>23</sup> Se observó que en siete países más del 33% de las exportaciones se concentraban en dos grupos de productos. En esos casos, se consideró que eran dependientes del grupo con mayor porcentaje.

26. El desglose de la información presentada en el gráfico 2 en función del grupo de ingresos de los países proporciona más detalles sobre la relación entre el nivel de desarrollo y el tipo de productos básicos de los que dependen los países.

Cuadro 1

**Países clasificados en función de los productos básicos de los que dependen y de su grupo de ingresos, 2013-2016**

<i>Grupo de países</i>	<i>Materias primas agrícolas</i>	<i>Productos energéticos</i>	<i>Alimentos</i>	<i>Minerales</i>	<i>Productos básicos múltiples</i>	<i>Productos distintos de los productos básicos</i>
Países desarrollados	0	2	2	1	0	34
Países menos adelantados	2	6	9	14	7	8
Otros países en desarrollo	0	24	17	11	0	37
Países de economía en transición	0	4	0	4	1	8

27. Del gráfico 1 y el cuadro 1 se deduce que existe una relación entre la dependencia con respecto a los productos básicos y el nivel de desarrollo, como se indicó en la sección I. Mientras apenas 5 de los 39 países desarrollados de la muestra (el 12,8%) dependen de los productos básicos, más de la mitad de los países de economía en transición y dos tercios de los países en desarrollo dependen de esos productos. El porcentaje es incluso mayor en el caso del grupo de los países menos adelantados y se sitúa en el 82%.

28. Sobre la base de datos de 2016 procedentes de UNCTADStat, el cuadro 2 muestra que 6 de los 36 países en los que las exportaciones de productos energéticos representan más de una tercera parte del total son países menos adelantados.

29. El petróleo crudo es la principal exportación de 24 de esos países, seguido por el gas natural en 6 países. Resultan sumamente vulnerables a la volatilidad de un solo producto básico los 8 países en que el petróleo crudo representa más de las dos terceras partes de las exportaciones totales y los 17 países en que representa más de la mitad. En el cuadro también figuran países que no son grandes productores de energía, pero que refinan y exportan productos energéticos (Grecia) o almacenan y reexportan productos petrolíferos (Santa Lucía). Grecia y Noruega son los únicos países desarrollados que figuran en el cuadro 2<sup>24</sup>.

Cuadro 2

**Países que dependen de las exportaciones de productos energéticos, 2016**

<i>País o territorio</i>	<i>Grupo de productos básicos</i>				<i>Total productos básicos</i>	<i>Productos distintos de los productos básicos</i>	<i>Producto principal</i>	<i>Proporción (en porcentaje)</i>
	<i>Alimentos, bebidas tropicales y aceites vegetales</i>	<i>Materias primas agrícolas</i>	<i>Minerales, menas y metales</i>	<i>Productos energéticos</i>				
Angola	0,2	0,0	2,3	97,4	100,0	0,0	Petróleo crudo	95,9
Argelia	1,1	0,0	0,3	95,3	96,7	3,3	Petróleo crudo	37,8
Iraq	0,2	0,1	4,6	94,8	99,8	0,2	Petróleo crudo	94,0
Brunei Darussalam	0,4	0,1	0,5	91,2	92,3	7,7	Gas natural	52,5
Nigeria	4,3	1,3	2,0	89,2	96,9	3,1	Petróleo crudo	74,5
Qatar	0,0	0,0	2,6	87,9	90,6	9,4	Gas natural	31,7

<sup>24</sup> Grecia figura en el cuadro 2 porque, entre 2013 y 2016, los productos energéticos representaron el 35,3% de sus exportaciones, aunque esa cifra cayó al 28,1% en 2016, debido a la disminución de los precios de la energía.

País o territorio	Grupo de productos básicos					Total productos básicos	Productos distintos de los productos básicos	Producto principal	Proporción (en porcentaje)
	Alimentos, bebidas tropicales y aceites vegetales	Materias primas agrícolas	Minerales, menas y metales	Productos energéticos					
Guinea Ecuatorial	0,1	5,9	0,1	86,6	92,7	7,3	Petróleo crudo	68,0	
Kuwait	0,6	0,4	0,7	85,2	86,8	13,2	Petróleo crudo	62,2	
Turkmenistán	0,7	4,9	1,0	84,9	91,5	8,5	Gas natural	74,0	
Azerbaiyán	5,7	0,4	5,2	79,8	91,1	8,9	Petróleo crudo	69,1	
Gabón	1,2	8,0	5,4	79,4	94,0	6,0	Petróleo crudo	77,2	
Timor-Leste	13,3	0,4	0,8	79,4	93,9	6,1	Petróleo crudo	54,9	
Venezuela (República Bolivariana de)	2,7	0,1	3,8	76,9	83,6	16,4	Petróleo crudo	61,6	
Chad	1,8	8,1	12,5	75,6	98,1	1,9	Petróleo crudo	74,5	
Libia	0,6	0,2	17,2	72,8	90,9	9,1	Petróleo crudo	53,9	
Congo	0,4	3,0	12,2	71,4	86,9	13,1	Petróleo crudo	67,3	
Irán (República Islámica del)	5,1	0,4	5,1	71,2	81,7	18,3	Petróleo crudo	63,1	
Arabia Saudita	2,1	0,1	2,4	70,4	75,0	25,0	Petróleo crudo	60,9	
Omán	5,8	0,1	5,2	69,3	80,3	19,7	Petróleo crudo	52,2	
Sudán	6,9	1,4	26,8	62,9	98,1	1,9	Petróleo crudo	61,6	
Kazajstán	5,7	0,3	15,6	60,8	82,4	17,6	Petróleo crudo	52,7	
Federación de Rusia	7,0	3,1	10,1	56,1	76,3	23,7	Petróleo crudo	30,7	
Noruega	13,5	0,9	6,6	55,1	76,1	23,9	Petróleo crudo	26,5	
Santa Lucía	15,6	0,2	4,4	53,1	73,4	26,6	Aceites de petróleo	53,0	
Trinidad y Tabago	3,2	0,1	2,6	49,7	55,6	44,4	Gas natural	24,8	
Camerún	21,3	18,0	6,4	47,8	93,5	6,5	Petróleo crudo	40,2	
Colombia	17,4	4,7	6,6	47,5	76,2	23,8	Petróleo crudo	26,0	
Aruba (Países Bajos)	23,1	0,1	15,1	44,1	82,5	17,5	Aceites de petróleo	39,9	
República Popular Democrática de Corea	9,6	1,0	11,8	44,1	66,5	33,5	Carbón	42,7	
Bahrein	4,0	0,1	22,9	42,4	69,4	30,6	Aceites de petróleo	29,4	
Yemen	22,2	0,7	30,6	39,3	92,9	7,1	Oro	28,9	

País o territorio	Grupo de productos básicos					Total productos básicos	Productos distintos de los productos básicos	Producto principal	Proporción (en porcentaje)
	Alimentos, bebidas tropicales y aceites vegetales	Materias primas agrícolas	Minerales, menas y metales	Productos energéticos					
Ecuador	51,4	6,0	2,6	32,7	92,8	7,2	Petróleo crudo	30,1	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	20,5	0,7	40,1	32,6	93,9	6,1	Gas natural	28,3	
Emiratos Árabes Unidos	5,3	0,3	27,0	31,9	64,5	35,5	Petróleo crudo	19,1	
Myanmar	37,3	2,5	6,1	28,5	74,5	25,5	Gas natural	27,5	
Grecia	23,2	2,0	8,9	28,1	62,1	37,9	Aceites de petróleo	26,7	

*Nota:* Se enumeran los países según su grado de dependencia de los productos energéticos, de mayor a menor (véase la columna 5, “Productos energéticos”).

30. De los 30 países clasificados como exportadores de minerales, menas y metales, 14 se encuentran en África y son países menos adelantados. El único país desarrollado que forma parte del grupo es Australia, importante exportador de mineral de hierro y sus concentrados. El oro es el principal producto de exportación de 11 países, seguido por el cobre y el concentrado de cobre, principales productos de exportación de 7 países, entre los cuales figuran Chile, la República Democrática del Congo y el Perú. El mineral de hierro y sus concentrados son las exportaciones preponderantes de 3 países, mientras que el aluminio es el principal producto de exportación de 2 países y el mineral de aluminio y sus concentrados el de otros 2. Los diamantes son el principal producto de exportación de Botswana y Namibia.

31. Además de los países en desarrollo clasificados como dependientes de los minerales cuyo principal producto de exportación es el oro, otros exportadores importantes de metales preciosos son Guinea (oro, 29,2% de las exportaciones), el Perú (oro, 17,8% de las exportaciones), Sudáfrica (oro, plata, platino y metales del grupo del platino, 13,2% de las exportaciones) y Zimbabwe (oro, 17,9% de las exportaciones). En Papua Nueva Guinea, la plata, el platino y los metales del grupo del platino representan el 5,8% de las exportaciones, que se suman a las exportaciones de oro, equivalentes al 20% del total. Es importante destacarlo, puesto que, según lo expuesto en la sección II, los precios de los metales preciosos están entre los más volátiles, junto con los del petróleo y el gas.

32. En 28 países, más de la tercera parte de las exportaciones están constituidas por alimentos, bebidas tropicales y aceites y grasas vegetales. De ellos, 9 pertenecen a la categoría de los países menos adelantados. Los principales productos de exportación de esos países varían mucho; el pescado (5 países) y la fruta (3 países) son los únicos productos que encabezan la lista de las exportaciones de más de dos países. De esos cinco exportadores de pescados, todos los cuales son pequeños Estados insulares en desarrollo, en Kiribati, Maldivas, los Estados Federados de Micronesia y Palau, que exportan pescado fresco o congelado, al menos tres cuartas partes de las exportaciones se concentraron en ese producto en 2016, mientras que la mitad de las exportaciones de Seychelles se concentraron en preparaciones de pescado. Muchos de los países dependientes de la exportación de alimentos tenían una estructura de exportaciones más diversificada que la mayoría de aquellos que dependían de la energía y los minerales.

33. Algunos de ellos son exportadores importantes de productos básicos con gran volatilidad de precios que forman parte del grupo de los alimentos. El azúcar es el principal producto de exportación de Belice y Cuba, donde representa, respectivamente, el 38,3% y el 21,7% de las exportaciones, mientras que en Swazilandia y Mauricio representa más del 10% de las exportaciones. En el Brasil, primer productor de azúcar del mundo, ese porcentaje es del 5,8%. En Guyana, el arroz, otro producto básico volátil, representa el 10,1% de las exportaciones totales. El cacao es el principal producto de exportación de

Santo Tomé y Príncipe (61,5% de las exportaciones totales) y Côte d'Ivoire (38,2%). También es una de las principales exportaciones de Ghana (18,4%), el Camerún (13,2%) y Liberia (11,3%). El café figura como principal producto de exportación de Etiopía (19,3%) y Uganda (16,1%) y representa más del 10% de las exportaciones de Burundi (19,5%), Honduras (14,7%), Timor-Leste (12,6%) y Rwanda (11,2%).

34. Dos países dependen de la exportación de materias primas agrícolas: la República Centroafricana y las Islas Salomón, ambos son exportadores de madera y, en el caso de la primera, también de algodón.

35. En ocho países dependientes de los productos básicos, siete de los cuales son países menos adelantados, se observa una relativa diversificación de las exportaciones entre los diferentes grupos de productos, ninguno de los cuales llega a constituir un tercio del total de las exportaciones de mercancías. En solo tres países el principal producto de exportación representa más del 20% del total.

36. Por último, del examen de los principales productos de exportación de los países dependientes de los productos básicos se desprende también que en 36 de los 38 países menos adelantados incluidos en la muestra analizada, un producto básico primario (clasificado en una partida de tres dígitos) representa más del 15% del total de las exportaciones, y que, en 28 de los países menos adelantados, ese producto primario representa más de la cuarta parte de las exportaciones totales. Así pues, en muchos de los países menos adelantados la dependencia respecto de los productos básicos va aparejada con un alto grado de concentración de las exportaciones.

## **B. Dependencia con respecto a los productos básicos, concentración de las exportaciones y resultados económicos**

37. En la literatura económica<sup>25</sup> se utilizan medidas diferentes para evaluar el grado de concentración de las exportaciones. Dos de los parámetros sintéticos más utilizados para medir la concentración durante un período de tiempo dado son el índice de Herfindahl-Hirschmann, normalizado, y el índice de Theil. El primero consiste en la suma del cuadrado de la proporción de las exportaciones totales correspondiente a cada línea de productos y está normalizado en una escala del 0 al 1, en la que los valores cercanos al 0 indican un bajo grado de concentración y los valores cercanos al 1 un elevado grado de concentración. A diferencia del índice de Herfindahl-Hirschmann normalizado, el índice de Theil mide la concentración de las exportaciones utilizando la media ponderada de las ratios entre cada línea de productos exportados y el valor medio de las exportaciones totales. El índice de Theil no se limita a valores entre 0 y 1. Así pues, ambos índices miden la concentración de las exportaciones de un país, pero de diferentes maneras, por lo que se complementan entre sí<sup>26</sup>.

38. Utilizando el mismo conjunto de datos considerado más arriba, se calcularon los índices de Herfindahl-Hirschmann y de Theil correspondientes al año 2016 para los 191 países. Los resultados figuran en el gráfico 3, en el que se presenta un diagrama de dispersión de los índices de concentración de todos los países, clasificados en función del grupo de productos básicos del que dependen. En el gráfico, se ha asignado un símbolo diferente a cada grupo de productos básicos. La curva punteada es la recta de ajuste que representa la relación no lineal entre las dos medidas de la concentración<sup>27</sup>, mientras que las líneas verticales y horizontales indican las medianas de las muestras correspondientes a cada una de las medidas de la concentración. Esta relación no lineal entre las dos medidas

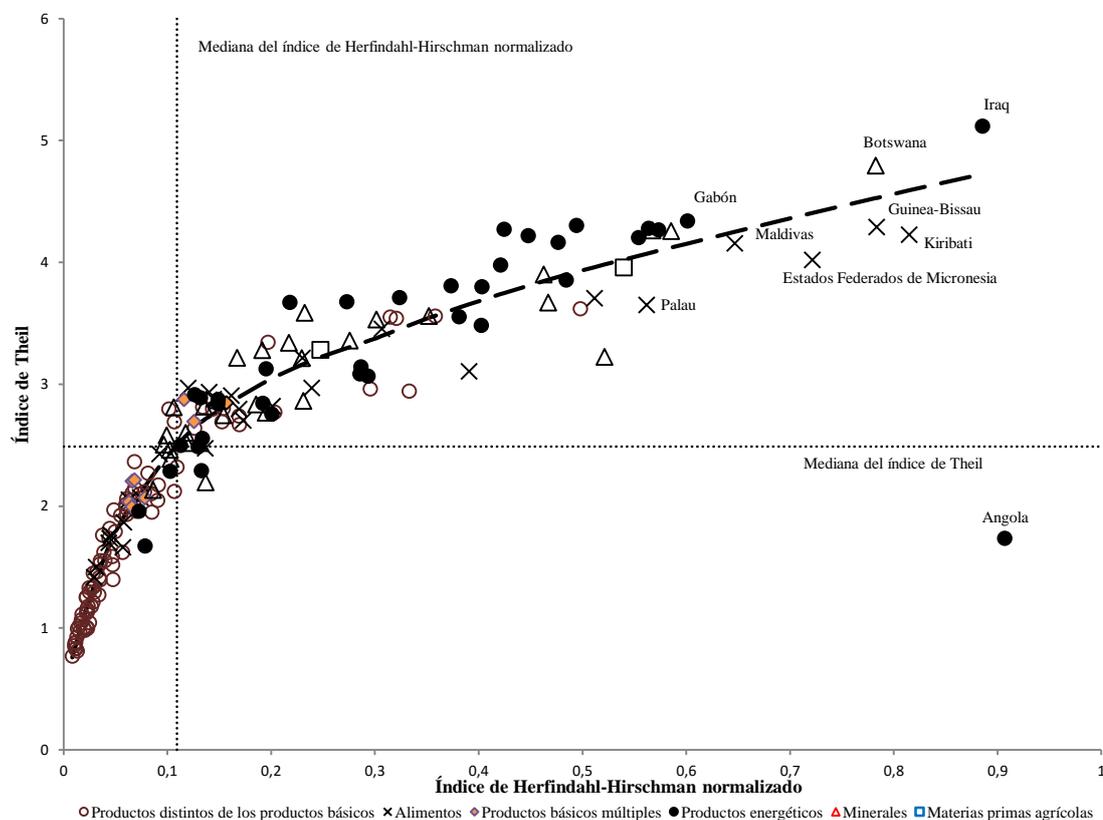
<sup>25</sup> Véase O. Cadot, C. Carrère y V. Strauss-Kahn, 2013, Trade diversification, income and growth: What do we know? *Journal of Economic Surveys*, 27(4): 790 a 812.

<sup>26</sup> Para un análisis técnico de las ventajas, las desventajas y las características de estos y otros índices de concentración, véase N. Palan, 2010, Measurement of specialization: The choice of indices, Working Paper 62, Research Centre International Economics (Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft, FIW).

<sup>27</sup> La relación se calculó mediante una estimación de la regresión local entre los índices de Herfindahl-Hirschmann y de Theil normalizados, utilizando la mitad de los datos como parámetro de ventana (*span*).

de la concentración se hace más marcada conforme aumenta el nivel de concentración; hay países, como Angola, que con arreglo a uno de los índices presentan un elevado grado de concentración y con arreglo al otro no. De ahí la pertinencia de utilizar dos índices que ofrezcan perspectivas complementarias sobre la concentración de las exportaciones.

Gráfico 3  
Índices de concentración de las exportaciones, 2016



39. En el gráfico 3 se observa que los países pueden estar clasificados en función de si los valores de cada uno de los dos índices de concentración son inferiores a la mediana (en cuyo caso los países se sitúan en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico) o si al menos una de las dos medidas de concentración es igual o superior a la mediana (en cuyo caso los países se sitúan en cualquiera de los otros tres cuadrantes).

40. El gráfico 3 pone de relieve los aspectos siguientes: en primer lugar, la concentración global de las exportaciones parece guardar una estrecha correlación con la dependencia respecto de los productos básicos. De los 90 países que presentan valores de concentración más bajos (los que se sitúan en el cuadrante inferior izquierdo), 69 países (el 76,7%) no son dependientes de los productos básicos, mientras que sí lo son 83 de los 101 países cuyas exportaciones tienen mayor grado de concentración (82,2%).

41. En segundo lugar, parece haber una fuerte correlación entre el nivel de desarrollo de un país y el grado de concentración de las exportaciones, como se indicó anteriormente. De los 39 países desarrollados de la muestra, 34 (el 87,2%) tienen exportaciones poco concentradas, mientras que 40 de los 46 países menos adelantados (el 87%) forman parte del grupo de países con mayores valores de concentración.

42. En tercer lugar, la dependencia con respecto a determinados grupos de productos básicos parece ir aparejada con un mayor grado de concentración en las exportaciones. De los 36 países clasificados como países dependientes de productos energéticos, 33 países (el 91,7%) forman parte del grupo de países con mayor grado de concentración, así como 27 de los 30 países (90%) clasificados como países dependientes de los minerales. En cambio, las exportaciones de los países que dependen de los alimentos presentan, en general, un grado de concentración menor que las de los países dependientes de los

productos energéticos, a excepción de algunos países menos adelantados, como Guinea-Bissau y Kiribati, y pequeños Estados insulares en desarrollo como los Estados Federados de Micronesia. Además, los países que dependen de múltiples productos básicos suelen tener exportaciones poco concentradas, en un grado comparable al de muchos países que exportan bienes distintos de los productos básicos (véase el párrafo 25).

43. Se realizó una prueba estadística para analizar más a fondo la relación entre la concentración, el nivel de desarrollo y el tipo de producto básico del que dependen los países, conforme a lo ilustrado en el gráfico 3. Los resultados principales, válidos para los dos índices de concentración normalizados, a saber, el de Herfindahl-Hirschmann y el de Theil, son los siguientes:

a) El nivel de desarrollo (que se infiere del grupo de ingresos al que pertenece un país) y el tipo de producto preponderante en sus exportaciones guardan una correlación significativa con el grado de concentración de las exportaciones de un país;

b) Los países que dependen de los productos básicos presentan, en promedio, un grado de concentración mayor que los exportadores de bienes distintos de los productos básicos, independientemente de su nivel de ingresos;

c) El producto básico del que depende un país influye en la concentración de las exportaciones. Las exportaciones de los países dependientes de productos energéticos presentan mayor grado de concentración que las de los países que dependen de los alimentos<sup>28</sup>;

d) El grado de concentración es más alto en los países más pobres que en los más ricos. Además, los países menos adelantados presentan el mayor grado de concentración, seguidos por los otros países en desarrollo y los países de economía en transición.

44. Sobre la base de estos hechos estilizados, se pueden considerar una serie de medidas de política que podrían ayudar a los países que dependen de los productos básicos a reducir el grado de concentración de sus exportaciones y, al mismo tiempo, a elevar su nivel de desarrollo socioeconómico. Esas medidas se analizan en la sección siguiente.

#### **IV. Políticas para fomentar la diversificación de la economía y las exportaciones y la adición de valor**

45. En las políticas destinadas a reducir la dependencia con respecto a los productos básicos y la concentración de las exportaciones se han de tener en cuenta las particularidades de cada país, entre ellas el tipo de producto básico del que depende el país y las principales restricciones que obstaculizan su diversificación. Por ejemplo, el tipo de diversificación estratégica que puede llevarse a cabo en un país que depende de la exportación de productos energéticos como el petróleo puede ser diferente de la estrategia que se puede aplicar en un país que depende de un producto básico agrícola como el algodón. En el primer caso la estrategia podría centrarse en la creación de vínculos entre el enclave del sector petrolero y el resto de la economía, mientras que en el segundo la estrategia más acertada podría consistir en añadir valor a las fibras de algodón con el fin de producir tejidos de algodón y prendas de vestir para el consumidor final.

46. No obstante, esas políticas pueden clasificarse en dos categorías amplias:

a) Políticas horizontales destinadas a generar en toda la economía las condiciones necesarias para la diversificación y la adición de valor;

b) Políticas específicas, dirigidas a industrias, sectores o productos determinados con el fin de alcanzar esos mismos objetivos.

<sup>28</sup> Solo resultó significativa la comparación entre los países dependientes de los productos energéticos y los que dependen de los alimentos.

## A. Políticas horizontales

47. Se sabe que una diversificación exitosa requiere una acumulación de capital humano y físico, en particular de infraestructuras, la mejora de las capacidades en materia de ciencia y tecnología, y el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza. Por lo general, se recomienda a los países que dependen de los productos básicos que utilicen los ingresos obtenidos de la exportación de recursos naturales para fomentar su capacidad en esas esferas. Por lo tanto, la inversión en la educación, la salud, las infraestructuras y la seguridad, el fortalecimiento del estado de derecho y los derechos de los inversores y los consumidores, el fomento de la transparencia y la eficiencia del gobierno, y la facilitación de los negocios pueden contribuir al incremento de la productividad, la diversificación y la adición de valor en toda la economía.

48. La diversificación requiere estabilidad macroeconómica. Esto supone la aplicación de políticas macroeconómicas, en particular políticas fiscales y monetarias, que, idealmente, permitan mitigar las fluctuaciones de las variables macroeconómicas como el producto interno bruto, la inflación, los tipos de cambio y otras, o que, como mínimo, no fomenten la inestabilidad. En primer lugar, es preciso reducir la volatilidad de los ingresos y los gastos públicos. No es tarea fácil, habida cuenta de lo limitado de los ingresos públicos de muchos países dependientes de los productos básicos<sup>29</sup>, las grandes exigencias que han de satisfacer los poderes públicos en materia de suministro de bienes y servicios, el carácter inestable de los ingresos fiscales, debido a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, y la consiguiente inestabilidad del ingreso nacional. Por consiguiente, una gestión adecuada de la política fiscal durante la fase alcista del ciclo de los productos básicos es fundamental para crear un espacio fiscal que se pueda aprovechar en la fase bajista del ciclo.

49. Entre los instrumentos de política específicos que pueden contribuir a estabilizar los ingresos fiscales y/o los gastos públicos figuran la utilización eficaz de presupuestos plurianuales, práctica que ha sido adoptada en muchos países y ha demostrado su validez con resultados probados en materia fiscal<sup>30</sup>. Asimismo, es importante gestionar cuidadosamente los fondos soberanos, en aras de la estabilización de los ingresos y la equidad entre generaciones, cuando proceda. El Fondo Pula, de Botswana, y el Fondo de Estabilización Económica y Social, de Chile, son buenos ejemplos de ello. La aplicación de normas fiscales vinculantes de distintos tipos, por ejemplo en relación con el equilibrio fiscal, los gastos y la deuda, podría constituir otra forma de mejorar la gestión fiscal<sup>31</sup>. De hecho, se ha demostrado que la aplicación de normas fiscales ha tenido un efecto estabilizador en la política fiscal en América Latina<sup>32</sup>. Además, puede resultar útil aprovechar, en la medida de lo posible, el gasto público para la acumulación de capital, movilizándolo las inversiones privadas hacia la infraestructura, por ejemplo mediante la concertación de asociaciones público-privadas.

50. En segundo lugar, en los países dependientes de productos básicos donde la política monetaria es un instrumento eficaz, esta puede contribuir en gran medida al avance hacia la diversificación de la economía y de las exportaciones y la adición de valor. Una política de ese tipo podría constar de cuatro componentes importantes:

a) Mantener una tasa de inflación baja y estable, para reducir la incertidumbre en cuanto a los precios futuros, facilitando de ese modo la planificación de inversiones que fomenten la diversificación y la adición de valor. Algunos países que tienen regímenes de

<sup>29</sup> Esto se debe a, entre otras cosas, la estrechez de las bases tributarias, la insuficiencia de la capacidad institucional de recaudación de impuestos, diversos factores de política económica y las corrientes financieras ilícitas.

<sup>30</sup> Véase R. Vlaicu, M. Verhoeven, F. Grigoli y Z. Mills, 2014, Multi-year budgets and fiscal performance: Panel data evidence, *Journal of Public Economics*, 111(C): 79 a 95.

<sup>31</sup> Véase V. Lledó, S. Yoon, X. Fang, S. Mbaye y Y. Kim, 2017, Fiscal rules at a glance, Fondo Monetario Internacional, marzo.

<sup>32</sup> E. Alberola, I. Kataryniuk, A. Melguizo y R. Orozco, 2017, Fiscal policy and the cycle in Latin America: The role of financing conditions and fiscal rules, Centro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, documento de trabajo núm. 336.

tipo de cambio flotante, como Chile, Colombia y el Perú, han logrado mantener tasas de inflación bajas y estables, gracias a políticas fiscales sostenibles;

b) Estabilizar la actividad económica en caso de choque. La inversión privada se ve favorecida por la estabilidad del ingreso nacional y otros agregados macroeconómicos, especialmente en los sectores de mayor productividad, que a menudo tienen plazos de vencimiento más largos o costos irrecuperables más elevados. Esto puede resultar particularmente importante cuando la política fiscal no puede tener efectos anticíclicos, como es el caso en muchos países dependientes de los productos básicos, especialmente los países menos adelantados;

c) Reducir la volatilidad de los tipos de cambio. La volatilidad de los tipos de cambio hace que la rentabilidad prevista por las empresas sea más incierta, por medio de mecanismos como los efectos en el balance (por ejemplo, cuando una deuda está expresada en moneda extranjera) y aumenta el riesgo relacionado con los precios futuros de los insumos y los productos, incluidos los costos de la financiación, el capital y los bienes y servicios intermedios importados. Para los países dependientes de los productos básicos, incluidos los países de ingreso medio como los de América del Sur, la incorporación a los mercados internacionales de capitales amplifica las fluctuaciones del tipo de cambio resultantes de las variaciones de precios de los productos básicos. Esto eleva el costo de la reducción de la volatilidad de los tipos de cambio. Por este motivo, durante el último auge de los precios de los productos básicos, varios países instituyeron medidas destinadas a restringir las entradas de capital de cierto tipo, especialmente las de corto plazo, por ejemplo con impuestos. Ese fue el caso del Brasil<sup>33</sup>. Hay países, como el Perú, que han logrado reducir la volatilidad de los tipos de cambio, recurriendo por ejemplo a intervenciones directas en el mercado, productos derivados, medidas macroprudenciales y métodos de gestión de las expectativas;

d) Contribuir a la estabilidad del sector financiero utilizando políticas macroprudenciales, especialmente en el caso de los países que están más integrados en los mercados internacionales de capitales. Por ejemplo, el Brasil ha instituido impuestos sobre las transacciones financieras y ha fijado un nivel de reservas obligatorias no remuneradas para hacer frente a las grandes entradas de capital a corto plazo.

51. En la práctica, es difícil armonizar los distintos componentes de la política monetaria. Por consiguiente, las prácticas modernas de los bancos centrales de los países en desarrollo, especialmente los países que tienen monedas mercancía, varían en función de las circunstancias específicas de cada país, por lo que persiguen objetivos explícitos e implícitos diferentes y les asignan un orden de prioridad diferente. Por ejemplo, la flexibilidad prevista en la política fiscal y la magnitud y el tipo de los choques, así como una serie de factores sociopolíticos, son importantes determinantes del tipo de política monetaria que se ha de aplicar.

52. Para poder servir de instrumento de estabilización, la política monetaria debe ser suficientemente independiente, lo cual supone que no haya un predominio total de la política fiscal en la economía y que se aplique un régimen cambiario *de facto* suficientemente flexible. Si no se cumplen esas condiciones, la política fiscal se convierte en la única herramienta de estabilización, lo cual refuerza la necesidad de una política fiscal sostenible para lograr la estabilización y sentar las bases de la diversificación y el desarrollo.

53. Un tercer tipo de política horizontal consiste en minimizar la sobrevaloración de los tipos de cambio. Para ello se necesita una acción concertada en la que, además de los bancos centrales, tienen que participar otras entidades, como las autoridades fiscales. La acumulación de reservas puede ser costosa<sup>34</sup> y, por lo tanto, debe ser solo una de muchas

<sup>33</sup> Véase K. Habermeier, A. Kokenyne y C. Baba, 2011, La eficacia de los controles de capital y las políticas prudenciales en la gestión de las grandes entradas de capital, Documento de Análisis del Personal Técnico del Fondo Monetario Internacional, SDN/11/14, agosto.

<sup>34</sup> Han de considerarse, entre otros, el costo cuasi fiscal de la adquisición de reservas, su costo de oportunidad y los riesgos para la reputación y la credibilidad de los bancos centrales que conlleva la persecución de los objetivos antes mencionados.

formas de luchar directamente contra las causas de la sobrevaloración. También se podrían constituir fondos soberanos en moneda extranjera o adoptar medidas para gestionar los movimientos de capitales, por ejemplo instituyendo impuestos y depósitos obligatorios. Es importante que las autoridades sopesen los efectos previstos de la sobrevaloración en la diversificación, el crecimiento y el desarrollo, frente al costo previsto de las medidas que se adopten para hacerle frente.

## B. Políticas específicas

54. La diversificación también se ve favorecida por la adopción de políticas públicas debidamente formuladas y ejecutadas destinadas a remediar determinados fallos del mercado. Del estudio<sup>35</sup> de la teoría y la experiencia concreta de países de todo el mundo en materia de políticas específicas, también conocidas como políticas industriales, se desprende que no es nada fácil ejecutarlas y al mismo tiempo equilibrar los riesgos y los beneficios. Esto supone, por un lado, que se eviten las trampas propias de las políticas sectoriales discrecionales que a menudo fracasan debido al afán de enriquecimiento y la corrupción; que se abandone a los “perdedores”, pese a los costos sociopolíticos que ello conlleva; y que se determine cuáles son los sectores con mayor arrastre del país. Por otro lado, la ejecución adecuada de políticas específicas requiere una capacidad de enfocar los problemas existentes y resolverlos de una manera que contribuya a aumentar el bienestar de la población, especialmente en los países con una capacidad institucional limitada. Es importante señalar que las políticas específicas pueden reforzar el conjunto existente de capacidades de un país, habida cuenta de su actual estructura productiva<sup>36</sup>.

55. Las políticas específicas desempeñan dos funciones importantes. La primera consiste en resolver los problemas de coordinación. Estos se plantean cuando la capacidad de expansión y adición de valor de un sector o industria se ve limitada por obstáculos en niveles anteriores o posteriores de la cadena de valor, como la insuficiencia o la escasa calidad de los insumos necesarios, o problemas con posibles compradores, como su ubicación o tamaño, y restricciones horizontales, como el número y el tamaño de los competidores (economías de aglomeración y escala).

56. Los problemas de coordinación pueden resolverse de diferentes maneras, por ejemplo fomentando la inversión extranjera directa en determinados sectores de la cadena de valor, reforzando las asociaciones empresariales que tienen por objeto aumentar la competitividad sectorial y mejorando la calidad de los productos, con el fin de facilitar la adquisición de tecnologías o la innovación para resolver problemas concretos. En general, esto supone una estrecha colaboración con el sector privado, en particular las asociaciones empresariales, las cooperativas y otras entidades que puedan ayudar a detectar los fallos de los mercados que impiden el crecimiento sectorial y la diversificación.

57. Por ejemplo, la Junta Malasia del Aceite de Palma ha instituido un premio anual para los productos innovadores del sector oleícola, que consiste, por ejemplo, en maquinaria nueva especialmente destinada a incrementar la productividad en las condiciones locales. Así es como, entre muchos otros logros, se han introducido diferentes tipos de máquina, como los cuchillos mecanizados para el corte de la palma<sup>37</sup>. También se han inventado otras máquinas agrícolas especialmente adaptadas a las circunstancias locales, lo cual ha permitido incrementar la productividad del sector del aceite de palma de Malasia y fomentar la creación de eslabonamientos hacia atrás con el sector de fabricación de equipos, lo cual constituye una forma de diversificación.

<sup>35</sup> A. Harrison y A. Rodríguez-Clare, 2010, Trade, foreign investment, and industrial policy for developing countries, en D. Rodrik y M. Rosenzweig, eds, *Handbooks in Economics: Development Economics*, 5: 4039 a 4214 (North-Holland, Oxford).

<sup>36</sup> R. Hausmann y C. A. Hidalgo, 2011, The network structure of economic output, *Journal of Economic Growth*, 16(4): 309 a 342.

<sup>37</sup> Véase <http://www.mpob.gov.my/en/technologies-for-commercialization/achievements> y <http://palmoilis.mpob.gov.my/tot/index.php/select-year/55-new-technologies-2017/new-technology-transfer/887-tt-no-613-battery-powered-oil-palm-harvesting-tool> (consultados el 9 de febrero de 2018).

58. Otra forma de hacer frente a los problemas de coordinación consiste en ocuparse de un problema sectorial específico mediante el suministro de bienes y servicios públicos, como proyectos de infraestructura, medidas de apoyo a conglomerados sectoriales y la creación de zonas francas industriales.

59. La segunda función importante de las políticas específicas consiste en hacer frente a los problemas que se plantean al evaluar la rentabilidad de un proyecto. Antes de entrar en un nuevo mercado, los posibles inversores no saben cuán rentable puede resultar una nueva actividad; por lo que tienen que asumir costos iniciales irrecuperables para determinar esa rentabilidad<sup>38</sup>. Ahora bien, una vez que la nueva actividad resulta ser rentable, atrae a nuevos empresarios y aumenta la competencia, lo que puede reducir las ganancias. Así pues, este razonamiento disuade de entrar en el mercado *ex ante*. Las intervenciones de las autoridades pueden consistir en crear un organismo de promoción de las exportaciones, organizar servicios de extensión rural y otras medidas encaminadas a reducir las asimetrías de información.

60. Los organismos de promoción de las exportaciones y los servicios de extensión rural pueden facilitar el acceso de posibles productores a las oportunidades de mercado disponibles y proporcionar información valiosa que puede fomentar la diversificación. Además, esos organismos pueden resultar particularmente útiles para ayudar a diferenciar los productos agroindustriales en función de las necesidades de mercados extranjeros específicos en lo relativo a los gustos y el embalaje, por ejemplo. Asimismo, los servicios de extensión rural suelen vigilar y difundir los precios de mercado de productos e insumos agrícolas como los fertilizantes y facilitan además la adopción de tecnologías. En Chile, por ejemplo, el Gobierno mantiene un servicio gratuito que publica las cotizaciones diarias de diferentes mercados públicos del país, gracias al cual los agricultores pueden determinar rápidamente los precios diarios de diversos productos agrícolas, en particular la fruta y las verduras<sup>39</sup>. En la Argentina, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria<sup>40</sup> ofrece a los agricultores diversos servicios que tienen por objeto fomentar mejores prácticas agrícolas y ha influido en la adopción de tecnologías como el cultivo sin labranza.

61. La política de la competencia también puede ser un instrumento eficaz de fomento de la diversificación y la adición de valor<sup>41</sup>. En particular, el abuso de dominio de mercado en eslabones anteriores o posteriores de la cadena de valor puede generar distorsiones de los precios relativos que pueden perjudicar la diversificación y la adición de valor en los eslabones finales de la cadena porque reducen las inversiones privadas en los sectores ajenos a los recursos naturales de los países dependientes de los productos básicos. Esto ocurre, por ejemplo, si algunas empresas con poder de mercado provocan una subida de los precios de insumos importantes, como el capital, los bienes intermedios o los servicios logísticos, y/o una disminución de los precios obtenidos por los productores que no venden a los consumidores finales. Un ejemplo reciente de aplicación de la política de la competencia para resolver problemas de ese tipo fue la imposición, en julio de 2017, de una multa (37 millones de rand) por la Comisión de la Competencia de Sudáfrica a dos empresas químicas que se habían concertado para fijar precios y repartirse el mercado<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Véase R. Hausmann y D. Rodrik, 2003, Economic development as self-discovery, *Journal of Development Economics*, 72 (2): 603 a 633.

<sup>39</sup> La Oficina de Estudios y Políticas Agrarias es una dependencia del Ministerio de Agricultura de Chile y publica esas cotizaciones (<http://www.odepa.cl/precios/>, consultado el 9 de febrero de 2018).

<sup>40</sup> El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de la Argentina, establecido en 1956, presta diversos servicios a los agricultores. Véase [www.inta.gov.ar](http://www.inta.gov.ar) (consultado el 9 de febrero de 2018).

<sup>41</sup> La política de la competencia, por lo general considerada política horizontal, también puede verse como política específica destinada a resolver problemas de coordinación, pues actúa a nivel sectorial y en países en desarrollo con recursos limitados (por ejemplo los recursos humanos del sector público), obliga *de facto* a controlar y contrarrestar el poder de mercado, con carácter prioritario.

<sup>42</sup> Véase <http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2017/01/TWO-CHEMICAL-COMPANIES-FINED-R37M-FOR-CARTEL-CONDUCT.pdf> (consultado el 9 de febrero de 2018).

Otro ejemplo es la aplicación, en 2010, de medidas estructurales y conductuales a las prácticas anticompetitivas detectadas en el mercado de fertilizantes nitrogenados<sup>43</sup>.

62. Las políticas específicas destinadas a fomentar la diversificación y la adición de valor pueden consistir en diferentes combinaciones de medidas según que los países en que se aplican dependan de los productos energéticos y los minerales o los alimentos y las materias primas agrícolas. En el caso de los alimentos, las bebidas tropicales y los aceites vegetales, así como de muchos tipos de materias primas agrícolas, las políticas específicas pueden, en particular, contribuir al ascenso en la cadena de valor promoviendo actividades que se asemejan a las ya existentes en la gama de productos (integración vertical). Esto supone que se dedique un esfuerzo considerable al estudio de los sectores y productos en cuestión, con inclusión de características y oportunidades, con el fin de hacer un diagnóstico de los estrangulamientos y otras restricciones al ascenso en la cadena de valor o a la adición de valor mediante el mejoramiento de la calidad y la diferenciación de los productos, y formular medidas complementarias adecuadas para hacer frente a problemas como los antes mencionados.

63. En el caso de productos como el café y el cacao, la adición de valor suele entrañar una diferenciación mediante un cuidadoso control de la calidad, la trazabilidad de los insumos, el fomento de prácticas sostenibles y el control de la cadena de valor hasta el consumidor final, por lo que puede resultar conveniente recurrir a la cooperación público-privada para fortalecer cada uno de esos elementos, como en el caso de Colombia. Con el apoyo del Gobierno de Colombia, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia ha logrado mejorar la calidad de los productos e ir generando valor añadido progresivamente, por ejemplo con la exportación de café liofilizado, que llega directamente hasta los consumidores de muchos países por medio de la cadena cafetera Juan Valdez<sup>44</sup>.

64. La producción de energía y la extracción de minerales son actividades sumamente intensivas en capital que a menudo se realizan en enclaves, en muchos casos en zonas alejadas. Esto significa que los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante con actividades industriales que generan mayor valor añadido, especialmente aquellas con poca volatilidad, pueden ser más débiles que en el caso de los alimentos y las actividades relacionadas con las materias primas agrícolas. Por consiguiente, en los países que dependen de la exportación de energía o minerales, menas y metales, las políticas específicas pueden resultar especialmente útiles cuando tienen por objeto el desarrollo de industrias de servicios de alto valor añadido, como los servicios de exploración, los servicios de restauración y los servicios jurídicos. Para que esto sea posible, el país de que se trate ha de contar con recursos humanos suficientes. Esta necesidad pone de relieve la función que deben desempeñar las autoridades en la planificación y coordinación de actividades con agentes nacionales y extranjeros. Por ejemplo, para generar las aptitudes que puedan satisfacer necesidades sectoriales específicas puede ser necesario recurrir a la cooperación con instituciones de formación nacionales e internacionales para fines de fomento de la capacidad.

---

<sup>43</sup> S. Grimbeek, G. Giya y O. Mahlalela, 2017, The impact on competition in the fertiliser industry after the Sasol divestiture of blending facilities in 2010, Comisión de la Competencia de Sudáfrica, Documento de trabajo 1.

<sup>44</sup> Véase <https://www.federaciondefeferos.org> (consultado el 9 de febrero de 2018).