

CAPÍTULO 5

LA DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA: LECCIONES DERIVADAS DE LA EXPERIENCIA

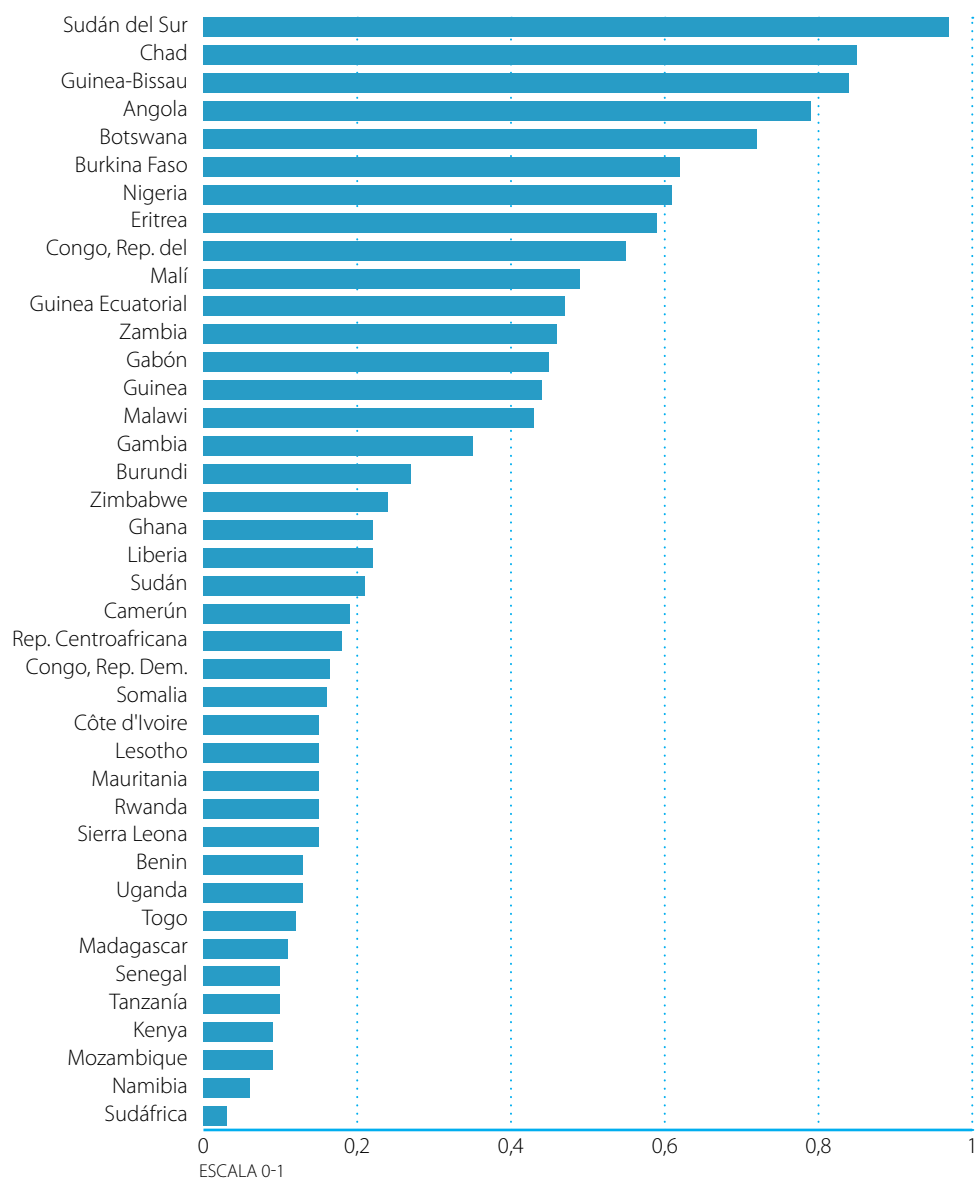
Contribución del Grupo Banco Mundial¹

Resumen: La diversificación de la economía sigue siendo un reto para la mayoría de los países en desarrollo, y probablemente sea más arduo para los países con los menores niveles de ingresos, así como para los países pequeños, sin litoral o con una gran dependencia de los productos básicos. Para estos países, la diversificación económica está inextricablemente vinculada a la transformación estructural de sus economías y a la consecución de mayores niveles de productividad gracias al desplazamiento intrasectorial e intersectorial de los recursos económicos. En el presente capítulo, que se articula en torno a varios ejemplos de la ayuda del Grupo Banco Mundial, se señalan los límites de cualquier examen de la diversificación de la economía, al proponer una definición que engloba dos dimensiones interrelacionadas de la diversificación: i) la diversificación del comercio (es decir, la exportación de productos nuevos o mejores, o hacia nuevos mercados), y ii) la diversificación de la producción nacional (es decir, el reequilibrado intersectorial de la producción, que conlleva la reasignación de los recursos entre industrias y entre las empresas de cada sector a fin de elevar la productividad total de los factores). El capítulo alerta sobre la complejidad del proceso de diversificación y el estado de los conocimientos acerca de la diversificación de la economía. Aunque la situación mundial actual plantea retos a los países pobres, pequeños, sin litoral o dependientes de los recursos naturales, estos pueden recurrir a diversas estrategias de diversificación, pero es necesario que las políticas presten atención a cuatro factores determinantes del éxito de las estrategias de diversificación que los asociados para el desarrollo y las organizaciones internacionales pueden respaldar mediante intervenciones específicas de Ayuda para el Comercio. Estos cuatro factores son los siguientes: i) la creación de marcos de incentivos apropiados; ii) la realización de inversiones y reformas de políticas encaminadas a reducir los costos del comercio; iii) la aplicación de políticas efectivas de apoyo al proceso de adaptación y reasignación de recursos a nuevas actividades; y iv) la puesta en marcha de iniciativas públicas para subsanar las deficiencias del mercado, de las políticas y de las instituciones.

POR QUÉ ES IMPORTANTE DIVERSIFICAR LA ECONOMÍA

La diversificación de la economía es un elemento fundamental del desarrollo económico y consiste en el paso a una estructura nacional de la producción y el comercio más heterogénea. La falta de diversificación de la economía suele acompañarse de una mayor vulnerabilidad frente a las crisis externas, que pueden socavar las perspectivas de un crecimiento económico a largo plazo. Los países más pobres del mundo, muchos de los cuales son pequeños o están alejados geográficamente, carecen de litoral o dependen en gran medida de la producción agrícola primaria o de los minerales, y suelen tener las estructuras económicas con mayor concentración, lo que les genera problemas de exposición a las crisis de sectores específicos, como las catástrofes climáticas para la agricultura o las caídas súbitas de los precios de los minerales.

Gráfico 5.1. Diversificación de las exportaciones en África Subsahariana, 2017



Fuente: Cálculos de los autores.

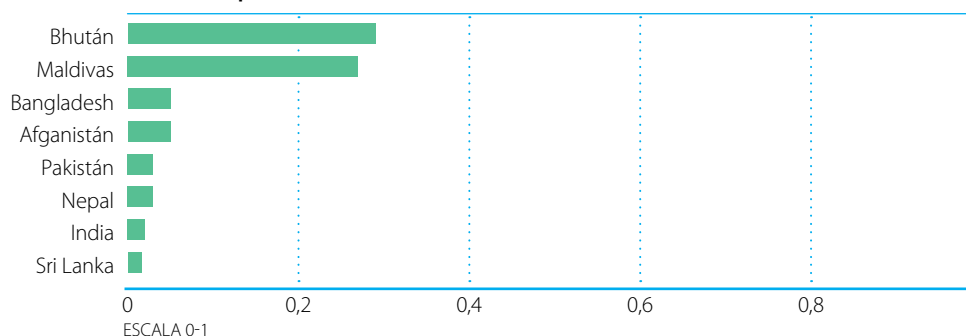
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933953413>

El crecimiento también tiende a ser desequilibrado en los países dependientes de los minerales, o lento y difícil de mantener en los agrarios. El crecimiento impulsado por el comercio que contribuye a la reducción de la pobreza ha sido particularmente difícil de alcanzar en los países cuyas economías dependen en gran medida de productos básicos. Los países cuya situación geográfica afecta negativamente a la conectividad con los mercados regionales o mundiales también se encuentran en clara desventaja cuando tratan de diversificar su producción y la composición de sus exportaciones. En los gráficos 5.1 y 5.2 se ofrece una visión rápida de los niveles de diversificación de las distintas regiones del mundo en desarrollo, utilizando el índice de concentración del mercado de Herfindhal-Hirschman (IHH).²

Gráfico 5.2. Diversificación de las exportaciones en determinadas regiones de países en desarrollo, 2017

(Continúa en la página siguiente)

Diversificación de las exportaciones (IHH) - Asia Meridional, 2017



Diversificación de las exportaciones (IHH) - Europa Oriental y Central, 2017

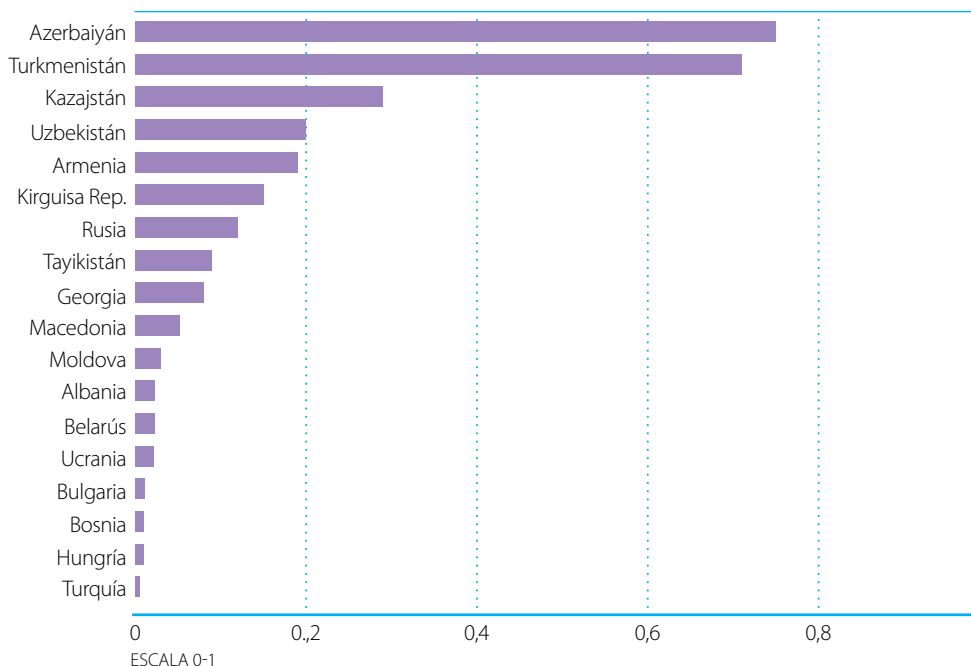
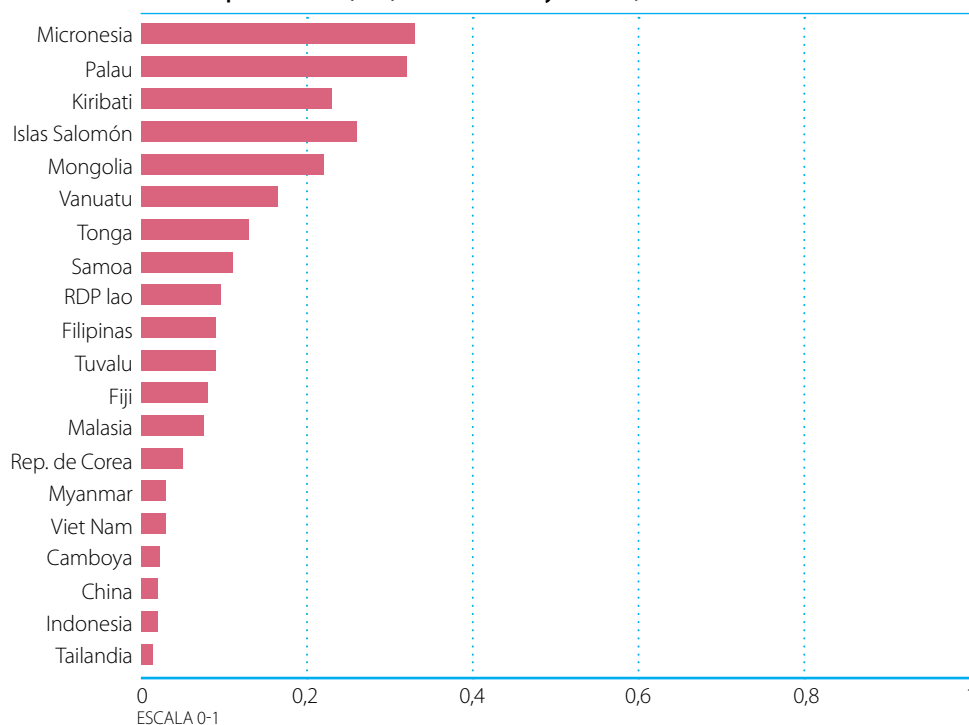


Gráfico 5.2. Diversificación de las exportaciones en determinadas regiones de países en desarrollo, 2017

(Continúa en la página siguiente)

Diversificación de las exportaciones (IHH) - Asia Oriental y Pacífico, 2017



Diversificación de las exportaciones (IHH) - Oriente Medio y África del Norte, 2017

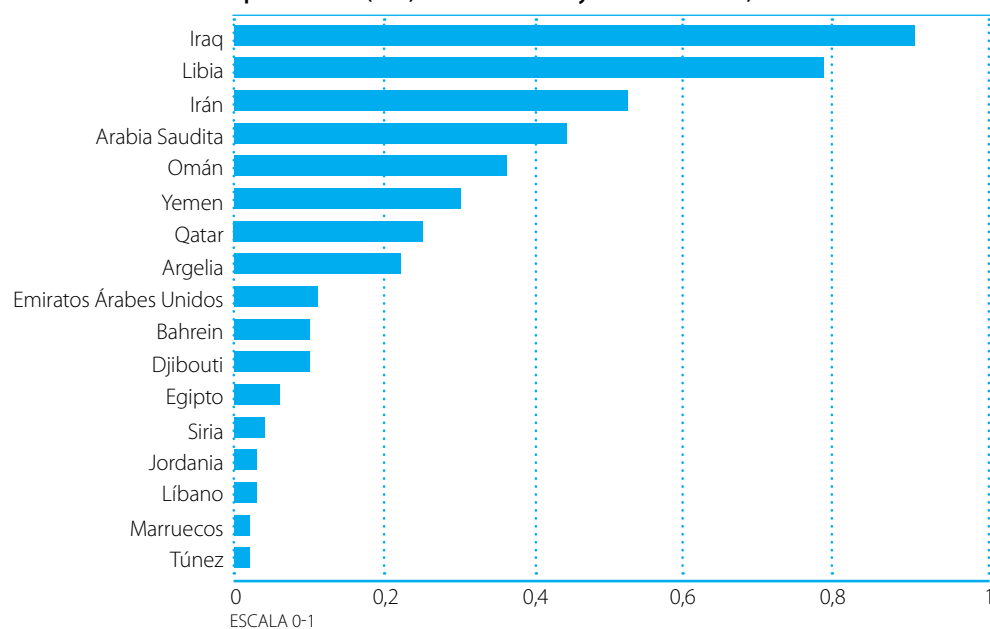
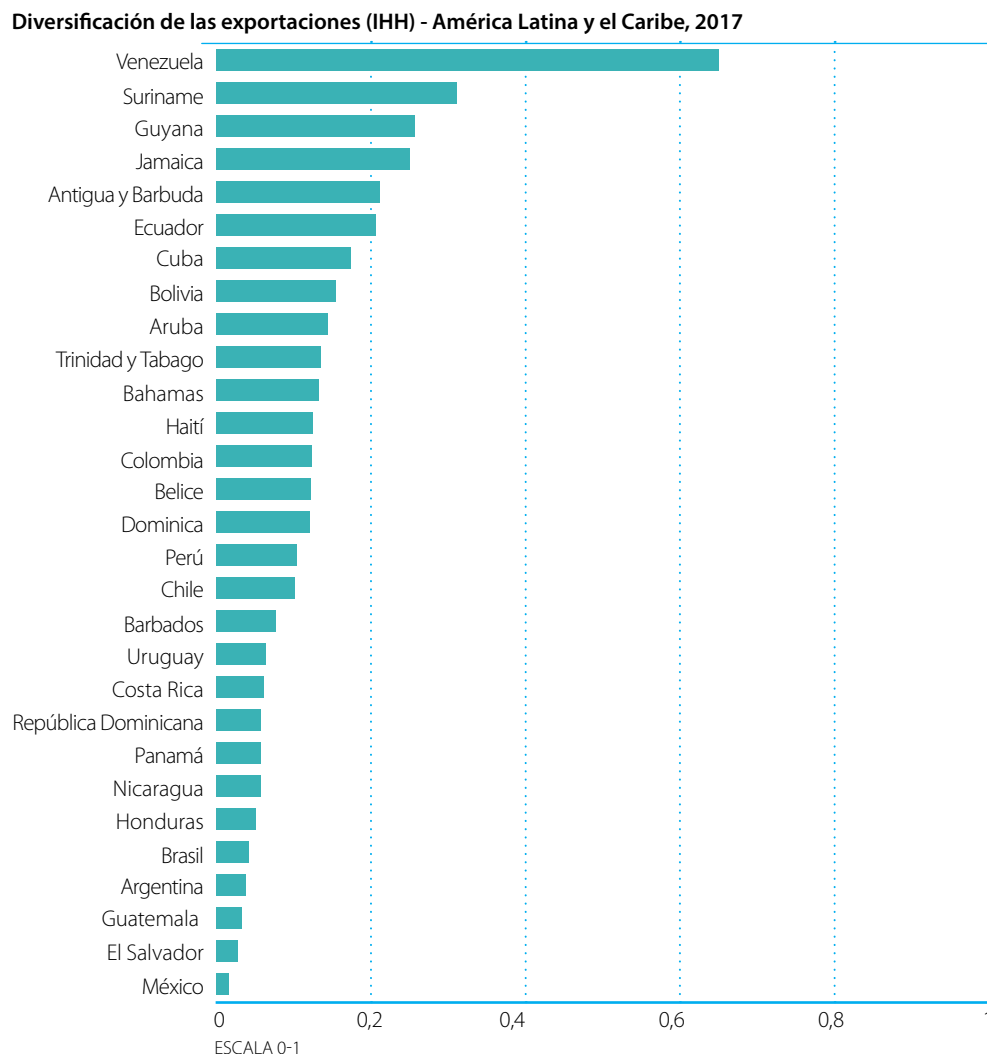


Gráfico 5.2. Diversificación de las exportaciones en determinadas regiones de países en desarrollo, 2017

(Continuación de la página anterior)



Fuente: Cálculos de los autores.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933953432>

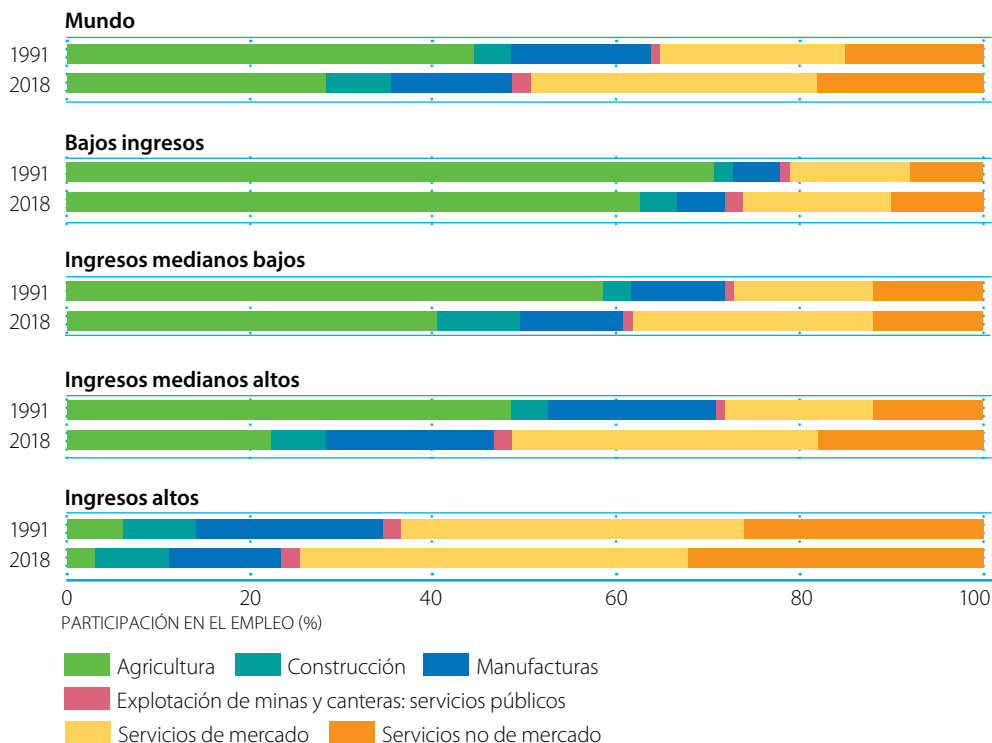
La diversificación ayuda a hacer frente a la volatilidad y constituye una vía más estable para un crecimiento y un desarrollo equitativos. El éxito en este proceso reviste especial importancia actualmente, tras la ralentización del crecimiento mundial y debido a la imperiosa necesidad de muchos países en desarrollo de elevar el número y la calidad de los puestos de trabajo. La expansión del comercio es fundamental para crear nuevos puestos de trabajo, de mayor productividad, que faciliten el comercio por medio de la transformación estructural. Pasar de empleos de baja productividad, principalmente en la agricultura, a empleos de mayor productividad en diversas actividades urbanas, caracterizadas por economías de fuerte aglomeración, es imprescindible para un crecimiento sostenido. Los países de Asia Oriental llevaron a cabo esta transición hacia el crecimiento en la década de 1990 basándose en las exportaciones de la industria manufacturera con alta intensidad de mano de obra. Hoy el problema al que se enfrentan muchos países en desarrollo no es solo expandir el sector manufacturero, de alta intensidad de mano de obra, sino también las actividades agroempresariales y hortícolas y determinados servicios, que agregan valor y tienen al mismo tiempo una gran intensidad de mano de obra y son comerciables. Aunque el rápido aumento de la población activa ofrece a muchos países en

desarrollo la oportunidad de obtener dividendos demográficos, aprovechar esa oportunidad puede resultar difícil si su economía no está diversificada y el sector privado no crece y genera puestos de trabajo. Sigue siendo imprescindible que los Gobiernos intervengan realizando inversiones públicas bien concebidas y reformas de política efectivas, que permitan una mayor diversificación de la economía.

La diversificación de la economía y la transformación estructural -el movimiento de los factores de producción dentro de cada sector y entre distintos sectores para aumentar productividad- son fenómenos estrechamente vinculados. La transformación estructural puede consistir en el paso del sector agrícola a otros sectores, o de las manufacturas a los servicios. Una tendencia generalizada y bien documentada ha sido la disminución gradual de la importancia de la agricultura, acompañada por el auge inicial y el posterior declive de las manufacturas y la correspondiente expansión de los servicios, tendencia que se observa sistemáticamente durante el proceso de desarrollo económico de numerosos países (Herrendorf, Rogerson y Valentinyi, 2014) y que quizá sea especialmente patente en los mercados de trabajo mundiales.

La participación de la agricultura en el empleo total ha ido disminuyendo en todos los grupos de países por ingresos. A nivel mundial se ha contraído casi una tercera parte, pasando del 44% en 1991 al 28% en 2018, y la mayor contribución se registra en los países de ingresos medianos (véase el gráfico 5.3).³ La participación de las manufacturas en el empleo también se ha reducido ligeramente a escala mundial, del 16% en 1991 al 14% en 2018, tendencia impulsada principalmente por los países de altos ingresos, donde mayor ha sido la penetración de la robótica avanzada y la adopción de otras tecnologías que ahorran mano de obra (Banco Mundial, 2017). Los sectores en los que se ha producido la expansión más significativa del empleo en las últimas décadas son todos de servicios, con el sector de la construcción, los servicios no de mercado (públicos) y, muy especialmente, numerosos servicios de mercado, a la cabeza (OIT, 2019).

Gráfico 5.3. Distribución del empleo por sectores agregados, en el mundo y por grupos de países por ingresos, 1991 y 2018 (porcentajes)



Fuente: OIT (2019).

Recuadro 5.1. Chile y Zambia: contrastes en las trayectorias de diversificación

Tanto Chile como Zambia tienen ricos yacimientos de cobre, que es el principal producto de exportación de ambos países. Los dos se asemejan también en cuanto al tamaño de su población, pero difieren significativamente en términos de ingresos. La renta per cápita de Chile es superior a USD 21.000, mientras que la de Zambia apenas supera USD 3.800. Hace 50 años, ambos países producían un volumen similar de cobre. También han tenido estructuras de propiedad de los yacimientos de cobre análogas, en las que las empresas de propiedad pública han desempeñado la función principal. Sin embargo, sus resultados económicos a largo plazo han diferido considerablemente. Chile ha elevado constantemente su nivel de producción de cobre, mientras que el de Zambia ha permanecido estancado, aunque se recupera desde 2000. Mientras Chile ha ido reduciendo progresivamente su nivel de dependencia de los recursos, Zambia ha ido dependiendo cada vez más de ellos: el cobre representa actualmente el 50% de las exportaciones chilenas, frente al 80% en el caso de Zambia.

Chile siguió una estrategia de diversificación de dos vías: i) diversificación en el interior de cada sector (elevar el valor agregado en la industria del cobre mejorando la calidad de su extracción, exportando productos elaborados y complementando el proceso con el desarrollo de servicios auxiliares/de logística nacionales); y ii) diversificación en los distintos sectores (desarrollo de la pesca, con la consiguiente exportación de salmón de alta calidad; y aumento de las exportaciones de productos agrícolas de gran valor añadido, como frutas y hortalizas, y de la producción vinícola). Además, Chile estableció mecanismos que le han permitido ahorrar los ingresos derivados de la extracción de minerales e invertir en gastos fundamentales para el crecimiento. Estableció los siguientes mecanismos: i) la regla del balance fiscal estructural, que protege el nivel de gasto nacional frente a las fluctuaciones del cobre. De esta forma se garantiza la estabilidad macroeconómica y se genera además riqueza cuando los precios del cobre son elevados; y ii) la constitución de fondos soberanos para administrar los ingresos ahorrados. Chile invirtió cuantiosas sumas de sus ahorros en actividades de formación en conocimientos avanzados (como becas para que los ciudadanos nacionales pudieran inscribirse en las mejores universidades de todo el mundo) y financiación y asesoramiento para lograr un elevado crecimiento de las empresas emergentes.

A diferencia de Chile, que disfruta de costa, Zambia es un país sin litoral cuyos costos de comercio y transporte son elevados. El crecimiento no ha sido inclusivo, y la pobreza está generalizada en el país, pues se estima que el 61,2% de la población se encuentra por debajo del umbral de pobreza. El crecimiento sostenido y la estabilidad política continuada apenas han producido modestas mejoras en los medios de subsistencia de los zambianos. El efecto del crecimiento económico en la reducción general de la pobreza ha sido escaso, ya que los beneficios han ido a parar en gran parte a las personas que ya se encontraban por encima del umbral de pobreza. El crecimiento ha sido impulsado fundamentalmente por los servicios relacionados con la minería, de construcción y financieros, y apenas ha servido para crear puestos de trabajo y brindar oportunidades más allá de la mano de obra relativamente reducida que ya estaba empleada en estas industrias. Por consiguiente, la diversificación de la economía sigue siendo un objetivo esencial para Zambia de cara a lograr un crecimiento más inclusivo a pesar de la disminución de los precios del cobre y crear empleo para su población urbana, joven y en rápido crecimiento.

Fuente: Meller y Simpasa (2011).

Las iniciativas de diversificación de la economía podrían tener terribles consecuencias si las nuevas tecnologías y la automatización alientan la relocalización de la producción fabril en las economías desarrolladas. Pero el cambio tecnológico y la globalización también generan nuevas oportunidades de transferir recursos hacia actividades de mayor productividad dentro del sector agrícola, y los servicios y las manufacturas pueden impulsar la diversificación y la transformación estructural (Hallward Driemeir y Nayaar, 2017). En los últimos años, en varios países de todos los niveles de desarrollo, la función de los servicios en la economía ha experimentado una expansión significativa, y el cambio tecnológico se ha convertido en un motor fundamental de lo que ha dado en llamarse “servicificación” de la economía mundial (Dirección Nacional de Comercio, 2010).

Las innovaciones tecnológicas en servicios como los de comunicaciones móviles y servicios conexos de valor añadido (comercio electrónico, pagos electrónicos) y los de acceso a la computación y almacenamiento de datos en la nube están alterando rápidamente la propia economía del suministro de servicios y la geografía del comercio y la inversión en el sector. Baldwin (2018) dice que, en el futuro, la tecnología de “presencia virtual” y la traducción automática instantánea podrían permitir a personas de talento situadas en el extranjero prestar servicios en oficinas y lugares de trabajo de otros países. Estos hechos entrañan efectos potencialmente sustanciales para el bienestar de los hogares, y en particular de las mujeres. Además, pueden potenciar en gran medida la capacidad de las pequeñas empresas para competir en los mercados y suministrar nuevos productos, al mejorar el acceso a la información y permitir el suministro de bienes y servicios a los consumidores / compradores a una escala mucho mayor. Las nuevas tecnologías permiten a las pequeñas empresas vender en los mercados mundiales y suministrar servicios a empresas mayores, que participan en las cadenas de valor regionales y mundiales, y a los consumidores nacionales (ITC, 2018). Estas tendencias ilustran la importancia de los actuales debates sobre el comercio electrónico y las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en la Organización Mundial del Comercio y su creciente prevalencia en los arreglos comerciales preferenciales (ACPR) de última generación.

Pese a sus beneficios económicos aparentes, no todos los países en desarrollo han seguido la senda de la diversificación, y todavía menos han tenido éxito en sus esfuerzos por superar el predominio de los recursos naturales y los productos básicos o las trabas geográficas. En muchos países en desarrollo, el sector de las industrias extractivas está conformado por la dinámica política, y al mismo tiempo influye en ella. El hecho de que los responsables políticos hayan prestado excesiva atención a los ingresos a corto plazo procedentes de los recursos y hayan asignado esos ingresos a fin de asegurarse la supervivencia política, en ocasiones ha evitado la adopción de las políticas e inversiones necesarias para mantener el crecimiento a largo plazo y a menudo ha ido acompañado de un recrudecimiento de los conflictos internos, con efectos adversos para la diversificación. No obstante, algunos países ricos en recursos han logrado tener éxito en su proceso de diversificación. Estos países pueden gravar los ingresos derivados de la extracción de productos básicos para financiar inversiones fundamentales en capital humano, infraestructura y activos institucionales. En el recuadro 5.1 se ilustran las trayectorias opuestas de diversificación de Chile y Zambia.

DEFINICIÓN DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA

La diversificación de la economía puede definirse como la transición hacia una estructura más variada de la producción y el comercio internos con miras a incrementar la productividad, crear puestos de trabajo y sentar las bases para un crecimiento sostenido que mitigue la pobreza. La *diversificación de la producción interna* es consecuencia del paso de la producción interna de un sector a otro, de una industria a otra y de una empresa a otra. Hace suya la dinámica de la transformación estructural, porque una diversificación satisfactoria de la producción interna entraña la reasignación de los recursos de una industria a otra y dentro de cada industria, para pasar de actividades de baja productividad a otras de mayor productividad. Por su parte, la *diversificación del comercio* se produce por tres vías: a) la exportación (o importación) de nuevos productos (bienes o servicios); b) la exportación (o importación) de productos existentes a (o desde) nuevos mercados; y c) la mejora cualitativa de los productos exportados (o importados).

La diversificación del comercio, la mejora de la calidad y la diversificación sectorial de la producción interna a menudo están estrechamente vinculadas. El comercio es frecuentemente un factor clave para la diversificación de la economía. En efecto, la integración en la economía mundial está detrás del éxito del proceso de diversificación hacia las manufacturas de varios países de Asia Oriental, que a su vez ha motivado una reducción de la pobreza sin precedentes. La diversificación de las exportaciones es un objetivo en sí mismo para aliviar la vulnerabilidad frente a las perturbaciones negativas en la relación de intercambio y estabilizar los ingresos de exportación, así como impulsar la diversificación

de la producción. De hecho, la diversificación de las exportaciones parece ir acompañada de una menor volatilidad de la producción en los países de bajos ingresos, así como una mayor rapidez en la reasignación sectorial. Las pruebas empíricas muestran también el estrecho vínculo que hay entre la mejora de la calidad de los productos de exportación y la mayor repercusión de la diversificación de la producción interna en el aumento de la productividad (FMI, 2014).

Ya no se considera que la diversificación de la economía esté únicamente supeditada a la aparición de nuevas industrias. En el pasado se hacía hincapié en el desarrollo de industrias completas y en el paso de los recursos de los sectores antiguos (de baja productividad) a los nuevos (de mayor productividad). Para ello normalmente eran necesarias inversiones en todos los factores de producción de cada sector. Hoy las economías se pueden diversificar por muchos otros medios.

En primer lugar, se ha prestado cada vez mayor atención a las *empresas*, a sus características y resultados, y al proceso de reasignación de recursos de las empresas de baja productividad a las de alta productividad, incluso dentro de las industrias existentes. Por ejemplo, hoy numerosas pruebas sugieren que, dentro de cada sector, las empresas exportadoras se benefician de mayores ventajas en términos de productividad y salarios que las no exportadoras. En segundo lugar, el cambio tecnológico y la disminución constante de los costos de transporte han provocado la división de la producción y la aparición de cadenas de valor regionales y mundiales que permiten llevar a cabo diferentes actividades o tareas en distintos países, en función de dónde resulte más eficiente localizar esas actividades y gestionar la cadena de valor. En tercer lugar, la reforma de la reglamentación favorable a la competencia y la disminución de los costos de las comunicaciones han permitido a los países en desarrollo incrementar en gran medida su participación en el comercio de servicios: muchos de ellos realizan actividades de productividad relativamente alta en comparación con las actividades agrícolas o manufactureras tradicionales. La tendencia de las modalidades de desarrollo a centrarse cada vez más en el sector de los servicios, que genera tres de cada cinco puestos de trabajo ocupados por mujeres en todo el mundo y cuatro de cada cinco puestos en los países del G-20 (que representan el 80% del comercio mundial), conlleva además importantes adelantos en términos de inclusividad (Lan y Shepherd, 2018; Sauvé, 2019).

Las consideraciones anteriores recuerdan que centrarse en la producción de los sectores manufactureros no siempre basta para determinar las oportunidades disponibles de diversificación de la economía. Además, la división de las cadenas de valor implica que los países no solo deberían tratar de explotar las oportunidades de fabricar y exportar productos finales, sino también de explorar las posibilidades de los insumos intermedios. Diversificar la gama y calidad de los productos importados puede contribuir a la mejora de la calidad y al incremento de la productividad en los sectores existentes y permitir el desarrollo de nuevas variedades de productos. Los productores de insumos pueden optar por densificar sus cadenas de valor (diversificarlas dando nuevos usos a determinados productos) para acceder a nuevos mercados y reducir la vulnerabilidad frente a las crisis asociadas a productos específicos. Todo lo dicho significa no solo que hay una variedad mucho mayor de temas de debate en relación con la diversificación, sino también que es necesario un conjunto más variado de formas de medir la diversificación.

UN MARCO INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICA PROPICIO A LA DIVERSIFICACIÓN

No hay una receta mágica para la diversificación, pero hay muchas vías que permiten llevarla a cabo satisfactoriamente. En los países con bajos niveles de desarrollo, se suele considerar prioritario sanear los aspectos económicos fundamentales. A medida que los países se van desarrollando, se les pueden ir abriendo múltiples vías para la diversificación. Por ejemplo, Malasia fue en otro tiempo una economía basada en los productos básicos. Hoy está integrada en las cadenas de valor mundiales de una amplia gama de industrias (principalmente manufactureras), se ha diversificado a nuevos productos y mercados y ha mejorado la calidad de su combinación de exportaciones. Chile optó por mejorar su industria exportadora, que tradicionalmente dependía de los recursos (mediante el desarrollo de servicios auxiliares y de logística para apoyar la expansión de la industria exportadora de cobre), y por diversificar su economía dirigiéndola hacia nuevos productos agrícolas (como el desarrollo de las industrias del salmón y de las exportaciones vinícolas). Costa

Rica, que fue durante mucho tiempo un exportador de una gama limitada de productos básicos agrícolas (bananas y café sin elaborar), ha hecho de la entrada en las cadenas de valor regionales y la atracción de las IED necesarias para lograrlo un elemento central de la estrategia nacional de desarrollo durante las últimas décadas. Según los últimos datos, el surtido de productos de exportación del país está compuesto por más de 4.000 artículos, entre los que destacan los dispositivos médicos y los componentes de tecnología de información, junto a una amplia gama de servicios de alto valor añadido. De una manera muy semejante a la de Costa Rica, los Emiratos Árabes Unidos están dotados de una burocracia eficiente, un marco macroeconómico estable, una buena infraestructura y una ubicación privilegiada. Los Emiratos Árabes Unidos han aplicado una estrategia de diversificación centrada en exportar nuevos servicios prestados a las empresas, explotar las externalidades de aglomeración y crear una plataforma empresarial de bajo costo (Gelb, 2010).

En todas partes el programa de política en materia de comercio e inversión ocupa el lugar central de las estrategias de diversificación de la economía. Sentar las bases para la transformación estructural y el crecimiento impulsado por el sector privado es un factor esencial para dar una base más amplia a las actividades económicas. Ningún país ha logrado un crecimiento sostenido y una reducción significativa de la pobreza sin integrarse en la economía mundial. Los asociados para el desarrollo pueden ayudar a los países en desarrollo a establecer los siguientes elementos fundamentales:

- (i) Un marco de incentivos apropiado mediante la reforma del entorno empresarial e inversor, la revisión de las políticas comerciales y de inversión para eliminar el sesgo contrario a la exportación y la creación de un marco de competencia efectivo en los mercados de productos y factores y en sectores de servicios esenciales como el transporte, las finanzas, la energía y las comunicaciones.
- ii) Inversiones y reformas de política que reduzcan los costos del comercio: la disminución de esos costos y una logística comercial eficaz fueron los secretos del éxito de varios países de Asia Oriental en integrarse en la economía mundial y lograr una mayor diversificación de la economía, creando no solo más puestos de trabajo, sino de mejor calidad.
- iii) Unas políticas efectivas de apoyo a los ajustes y la reasignación de los recursos para dedicarlos a nuevas actividades, tanto de los sectores en recesión como del sector informal y de los nuevos participantes en el mercado laboral.
- iv) Unas intervenciones públicas dirigidas a subsanar deficiencias específicas del mercado, de las políticas y de las instituciones.

Este enfoque aporta una base analítica sobre la que los países pueden elaborar una estrategia y formular las prescripciones esenciales de política para la diversificación impulsada por el sector privado. Naturalmente, todos los países deben adoptar su propia estrategia para realizar una gama más amplia de actividades comerciales y de producción, teniendo en cuenta sus recursos básicos, sus ventajas comparativas y características nacionales, incluido el perfil de pobreza, su disponibilidad de competencias, instituciones y condiciones de gestión y las limitaciones de economía política imperantes. Ello conduce normalmente a una combinación de medidas transversales, dirigidas a determinados sectores y zonas geográficas, que varían de un país a otro y a ser posible se determina en estrecha consulta con el sector privado (nacional y extranjero) y se ajusta regularmente a medida que va teniendo lugar el proceso de desarrollo. Por ejemplo, la estrategia de diversificación de un país pequeño y rico en recursos con salarios relativamente elevados probablemente será muy diferente a la de un país grande rico en recursos y con salarios bajos.

El enfoque descrito *supra* también prevé una ordenación progresiva general de las medidas prioritarias. Inicialmente debería prestarse especial atención al marco de incentivos del país en cuestión. No tiene sentido realizar cuantiosas inversiones en infraestructura para reducir los costos del comercio o en la formulación de medidas que respalden el desplazamiento de los recursos o aborden deficiencias concretas del mercado mientras el marco de incentivos siga estando muy distorsionado y haya un fuerte sesgo contrario a las exportaciones o mientras los sectores se enfrenten a graves obstáculos arancelarios o no arancelarios a la importación. En esos casos, las políticas aplicadas probablemente no harán sino exacerbar la mala asignación de los recursos. Por otra parte, en los países que han podido establecer una

estructura apropiada de incentivos, cuyos servicios esenciales son eficientes y cuyos costos del comercio son relativamente bajos, la prioridad de política puede reorientarse a facilitar los ajustes y subsanar deficiencias más específicas del mercado.

La ordenación cronológica de las políticas dirigidas a la diversificación de la economía también debería tener en cuenta la capacidad de aplicación de los Gobiernos. Por ejemplo, la aplicación de políticas industriales a menudo se ha visto socavada por unos conocimientos deficientes sobre las externalidades y los efectos indirectos que justifican las intervenciones dirigidas a sectores específicos y la vulnerabilidad de dichas intervenciones frente a comportamientos corruptos, manipuladores y de búsqueda de rentas. Los países cuyas instituciones son débiles y cuya capacidad para aplicar políticas complejas es limitada, que normalmente son aquellos cuya renta es menor, tienden a exponerse a mayores riesgos al aplicar políticas industriales, en lugar de dedicar sus limitados recursos a eliminar los desincentivos a la diversificación y a proporcionar bienes públicos esenciales.

Los países cuyas instituciones son débiles a menudo afrontan graves dificultades de economía política al aplicar estrategias de diversificación. A su vez, los países con una base económica reducida, especialmente cuando dependen de minerales de gran valor, a menudo centran sus actividades de política en los comportamientos de búsqueda de rentas y en los esfuerzos por hacerse con las rentas económicas disponibles. Pese a la solidez del argumento económico de que la diversificación genera beneficios a largo plazo, ese entorno hace difícil la aplicación de las reformas económicas necesarias. Por consiguiente, para que sean eficaces, las estrategias de diversificación deberán basarse en una comprensión cabal del entorno político subyacente, de los principales agentes y de la manera en que ejercen su poder, de las instituciones que moderan dicho poder y de la posible repercusión de factores externos, con inclusión de instituciones y asociados regionales como el Banco Mundial y otros organismos de desarrollo. Para muchos países, el cumplimiento de las disciplinas de la OMC, la adhesión al organismo mundial que regula el comercio, los programas de integración regional y los arreglos preferenciales de amplio alcance concertados con asociados comerciales clave pueden ser poderosos mecanismos de anclaje para superar la reticencia nacional al cambio, al permitir la asunción de compromisos vinculantes que contribuyen a consolidar las reformas necesarias para la diversificación.

La colaboración efectiva entre los asociados para el desarrollo y las organizaciones internacionales es esencial para respaldar la aplicación de una estrategia de diversificación. Varias cuestiones exigen un trabajo en asociación, como la resolución de las limitaciones de infraestructura que encarecen los costos de transporte y de logística, en coordinación con reformas que reduzcan los obstáculos comerciales e intensifiquen la competencia entre los proveedores de servicios en esa infraestructura relacionada con el comercio. Para una aplicación efectiva de reformas que aborden las deficiencias de política es necesaria una evaluación detenida de las restricciones de gestión y de las limitaciones de la economía política. La reasignación eficiente de recursos entre sectores o empresas depende de las políticas sobre el mercado laboral y del acceso a la financiación, entre otros aspectos.

UN MARCO DE INCENTIVOS PARA LA DIVERSIFICACIÓN

La experiencia del Grupo Banco Mundial en asesorar a Gobiernos en materia de diversificación de la economía sugiere que hay tres ámbitos fundamentales de incentivar económica que interactúan en el marco previsto para la diversificación. Dichos ámbitos son los siguientes: i) reglamentación empresarial y política de inversión; ii) diseño de la política comercial; y iii) política de competencia.

Reglamentación empresarial y política de inversión

Una reglamentación empresarial clara, transparente y predecible, que establezca unas condiciones de competencia equitativas entre los inversores, ya sean grandes o pequeños, nacionales o extranjeros, es esencial para la diversificación de la economía. Reglamentos empresariales como los que rigen los mercados de crédito, la contratación y el despido de trabajadores, las normas de calidad, los procedimientos y licencias necesarios para poner en marcha una empresa,

la observancia de los contratos y la insolvencia son parte esencial del marco de incentivos encaminado a alentar la inversión en nuevas actividades. En entornos con un clima desfavorable para la inversión, la falta de proveedores nacionales competitivos, sumada a las deficiencias de los mercados de factores de producción y las limitaciones de la capacidad institucional, entorpecen la diversificación (Farole y Winkler, 2012). La reglamentación empresarial y el clima de inversión condicionan los incentivos a la diversificación de tres maneras fundamentales::

- *Al reducir los costos de la inversión en nuevas actividades y mejorar la eficiencia con la que los recursos pasan de empresas y sectores en declive a empresas y sectores más dinámicos.* El tiempo necesario para crear una empresa y su costo pueden afectar al espíritu emprendedor y a la capacidad de las empresas de responder a las oportunidades que van surgiendo en las industrias existentes y nuevas. De igual manera, unos regímenes efectivos en materia de quiebra, que faciliten la salida de los mercados y fomenten la asunción de riesgos, constituyen un importante incentivo para la entrada en el mercado. La efectividad de los reglamentos sobre entrada y salida también puede promover la competencia entre las empresas pertinentes y los incentivos para que inviertan e innoven. La reglamentación relativa a la salida del mercado afecta a la rapidez con que unos recursos atrapados en empresas inviables pueden reasignarse a usos más eficientes. Una reglamentación restrictiva de la entrada penaliza de manera desproporcionada las industrias caracterizadas por un mayor grado de experimentación, como las de alta intensidad de TIC (Andrews y Cingano, 2014; Aghion *et al.*, 2006).
- *Al afectar a las operaciones cotidianas y las decisiones sobre inversión.* Son los reglamentos relativos a la tributación, al mercado de crédito y al mercado laboral. El grado de uniformidad en la aplicación de estos reglamentos incide en la eficiencia con la que estos recursos se asignan entre los distintos sectores y empresas. En caso de que unos reglamentos discriminatorios permitan la supervivencia y expansión de las empresas menos productivas a expensas de las más productivas, es probable que los esfuerzos de diversificación sean vanos (Bartelsman *et al.*, 2010; Hsieh y Klenow, 2009). Pueden darse resultados similares cuando las empresas ineficientes, incluidas las de propiedad estatal, se ven respaldadas por prácticas de subvenciones que distorsionan el comercio.
- *Al crear un entorno empresarial predecible y transparente y reducir los riesgos asociados a la prueba de nuevos productos y mercados.* La observancia efectiva de las normas y la solidez de los derechos de propiedad intelectual permiten a las empresas internalizar los beneficios económicos de la innovación y promueven la inversión. Un entorno reglamentario transparente y no discriminatorio, con inclusión de unas leyes apropiadas de protección de los inversores, puede fomentar la inversión en actividades de mayor riesgo, que pueden tener una mayor rentabilidad a largo plazo. Los últimos estudios sobre la incertidumbre de la política económica sugieren que la predecibilidad de las inversiones tiene un efecto positivo, especialmente para las grandes empresas y los sectores caracterizados por inversiones irreversibles (Baker *et al.*, 2015; Bartelsman *et al.*, 2010).

Política comercial

La naturaleza y la estructura de la protección en los mercados extranjeros configuran las oportunidades de diversificación de las exportaciones en los países en desarrollo. Eso es especialmente cierto cuando la protección en los mercados extranjeros tiene un sesgo favorable a los productos sobre los que un país tiene una ventaja comparativa. Por ejemplo, la progresividad arancelaria (la aplicación en cascada de los derechos de importación según el grado de elaboración) en los países desarrollados ha limitado durante mucho tiempo las posibilidades de los países en desarrollo de agregar valor a los productos agrícolas y minerales y desarrollar actividades conexas.⁴ De igual modo, los derechos de importación aplicados en la industria ligera a productos como las prendas de vestir y el calzado normalmente son muy superiores a los que gravan los tejidos y el cuero. Hasta cierto punto, esta restricción se ha visto mitigada por la

liberalización del comercio multilateral en el marco de la OMC, que ha contribuido a reducir las crestas arancelarias en los países ricos, y gracias al establecimiento de preferencias arancelarias no recíprocas a los países en desarrollo, aunque estas se ven frecuentemente socavadas por unas normas de origen indebidamente restrictivas. No obstante, los países en desarrollo, en especial los más pobres, se enfrentan al importante reto de aprovechar mejor las preferencias comerciales para impulsar la diversificación de las exportaciones.

La integración regional y la intensificación del comercio Sur-Sur también constituyen mecanismos efectivos para incrementar las oportunidades que brindan los mercados nuevos a las empresas exportadoras. Diversificar las exportaciones para hacerlas llegar a mercados de ingresos superiores es a menudo más difícil que diversificarlas para darles salida en los mercados regionales, ya que los primeros aplican normas más rigurosas, que requieren inversiones más cuantiosas para elevar la calidad y cumplir las prescripciones en materia de salud y seguridad (ITC, 2016). Los compradores de los países desarrollados en ocasiones encargan envíos muy voluminosos, que requieren inversiones sustanciales en capacidad. Por este motivo, la diversificación a través de las exportaciones a los países vecinos, cuyas preferencias y prescripciones reglamentarias son similares -y por lo tanto requieren costos de observancia probablemente menores- puede resultar más fácil. Lo mismo cabe decir del comercio Sur-Sur. La expansión en esos mercados puede servir de trampolín para lograr un mayor acceso al mercado mundial, cuando se haya adquirido experiencia de exportación y se conozcan mejor las prescripciones aplicadas a los productos en otros mercados.

Los derechos de importación pueden limitar la diversificación de las exportaciones y la integración prolongada en las redes de producción regionales o mundiales. El nivel de protección frente a las importaciones determina los incentivos a la producción de mercancías exportables, ya que encarece directamente las importaciones en comparación con las exportaciones. Es bien sabido que hay una simetría (o equivalencia) entre los efectos de un derecho de importación y un impuesto de exportación en los precios de los correspondientes productos nacionales. Los derechos de importación alteran también de manera indirecta el precio de las exportaciones frente a los precios de las mercancías (que no son objeto de comercio internacional) producidas exclusivamente para el mercado interno. Dado que los derechos encarecen las importaciones, se produce un cambio en el consumo en favor de las mercancías que no son objeto de comercio internacional, lo que empuja sus precios al alza cuando los dos tipos de mercancías son intercambiables. Por consiguiente, los derechos de importación reducen los precios de las exportaciones frente a los de las mercancías que no son objeto de comercio internacional y provocan un cambio del consumo en detrimento de los productos exportados. Además, cuando no hay un sistema de devolución de derechos que funcione bien, la aplicación de aranceles a los insumos intermedios utilizados por los exportadores encarece el costo de fabricar productos de exportación y, por lo tanto, reduce la producción de bienes comerciables. Esos aranceles sobre los insumos intermedios tienen una importancia fundamental para una participación eficaz en las cadenas de valor regionales y mundiales.

Es asimismo importante abordar las medidas no arancelarias en el marco de las estrategias de diversificación. Las normas y los reglamentos de los mercados extranjeros sobre cuestiones como los procedimientos aduaneros, los reglamentos técnicos y las normas pueden aumentar los costos del comercio y limitar así la entrada de nuevos exportadores, especialmente cuando se han concebido y/o se aplican de una manera que discrimina contra el comercio. La falta de información y la incertidumbre acerca de las prescripciones en materia de exportación pueden socavar la tasa de supervivencia de las empresas exportadoras. Las normas pueden facilitar las exportaciones y la mejora de los productos al codificar las prescripciones para exportar a mercados cuyas exigencias en materia de salud, seguridad y calidad difieren de las vigentes en el mercado interior. Las medidas no arancelarias que frenan las importaciones en el mercado interno también pueden socavar las exportaciones, al limitar la competencia entre proveedores de insumos fundamentales y, por consiguiente, el acceso a nuevas tecnologías. La OMC cuenta con las disciplinas necesarias en materia de medidas reglamentarias discriminatorias y con un foro en el que impugnar las reglamentaciones que imponen discriminaciones arbitrarias contra los proveedores, invocando el Acuerdo OTC, y las medidas en materia de inocuidad de los alimentos y de sanidad animal y vegetal carentes de fundamento científico, invocando el Acuerdo MSF.

Más recientemente, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC ha establecido un mecanismo para la adopción de las mejores prácticas a escala mundial sobre procedimientos aduaneros, así como un foro en el que impugnar las prácticas discriminatorias. Los acuerdos comerciales preferenciales que contienen disposiciones para la armonización del reconocimiento mutuo de las normas sobre productos también pueden contribuir a reducir los costos asociados a la diversidad de las reglamentaciones y respaldar el proceso de diversificación.

Las políticas sobre el comercio de servicios pueden alentar la diversificación gracias a la expansión de las exportaciones de servicios, pero además pueden promover la diversificación de las exportaciones de mercancías al mejorar el acceso a una gama más amplia de insumos de servicios producidos de una manera más eficiente. Unos costos elevados de la energía, las telecomunicaciones, la logística y la financiación menoscaban la competitividad de las empresas y las disuaden de diversificar su producción y sus exportaciones. Durante el proceso de desarrollo nacional, la liberalización del sector de los servicios puede ayudar a las empresas a cumplir las prescripciones de suministro, a diversificarse y a integrarse en las cadenas de valor mundiales de los mercados tanto de mercancías como de servicios. Unos servicios eficientes son también indispensables para aprovechar los canales de distribución modernos. Por ejemplo, los productores recurren cada vez más al comercio electrónico para vender directamente a los consumidores a través de puntos de venta en Internet. No obstante, la diversificación en favor de las exportaciones de servicios puede verse entorpecida por la heterogeneidad de las reglamentaciones, que afecta a los costos fijos de entrada en nuevos mercados y a los costos variables de suministro de servicios en esos mercados (Kox y Nordas, 2007). Para resolver este problema, las reformas del sector de los servicios deberían superar la apertura de los mercados y centrarse en la simplificación, la armonización, la aproximación o el reconocimiento mutuo de las reglamentaciones internas (Gari, 2018; Polanco Lazo y Sauvé, 2017).

La reciente trayectoria de desarrollo de Rwanda pone de manifiesto los beneficios que puede reportar al conjunto de la economía el hecho de que la política comercial atribuya una mayor importancia a la diversificación y la agregación de valor (véase el recuadro 5.2).

Política de competencia

La política de competencia juega un importante papel en la expansión de un sector privado eficiente y variado, papel que vaya más allá de la aplicación de un marco jurídico que abarque las posiciones dominantes, la colusión, la competencia desleal y las investigaciones antidumping, y comprenda también la observancia de las leyes, la promoción de la competencia y la eficacia de las instituciones. Los comportamientos anticompetitivos pueden entorpecer gravemente el alcance de los procesos de innovación y diversificación y reducir los correspondientes incentivos (véase el gráfico 5.4). Son necesarias unas leyes antimonopolio y de competencia claras, que se observen de manera efectiva y predecible, para complementar las reglamentaciones que permiten la entrada y competencia de nuevas empresas. Los cárteles y los abusos de posición dominante en el mercado no detectados pueden elevar los precios y disuadir a las empresas de invertir en productos nuevos o mejores. Los datos empíricos revelan que, en promedio, la intensificación de la competencia en el mercado alienta la innovación. Además de elevar los incentivos de las empresas de cara a la “innovación en los procesos”, el fomento de la competencia promueve también la “innovación en los productos”.

La política de competencia también puede respaldar las “innovaciones desestabilizadoras”, por ejemplo en los sectores de servicios que dependen de las tecnologías móviles. Asimismo, esa política puede potenciar los efectos de los programas de innovación en la diversificación de la economía. En Moldova, por ejemplo, la introducción de principios de competencia (criterios de asignación transparente) en los programas de incentivos a la I+D redujo el sesgo en la selección favorable a las empresas vinculadas, permitiendo a las empresas emergentes con menos vínculos acceder a estos programas. La aplicación de normas que garanticen la neutralidad de la competencia en los mercados con empresas públicas puede ayudar a las empresas a entrar en esos mercados, expandirse y diversificar su producción, si

Recuadro 5.2. El proceso de diversificación de las exportaciones de Rwanda

El marco de políticas de Rwanda le ha permitido diversificar satisfactoriamente sus exportaciones y elevar al mismo tiempo el valor de los productos de exportación tradicionales. Rwanda logró elevar en un 20% sus exportaciones anuales entre 2000 y 2016. Durante ese período, las exportaciones pasaron a ser menos dependientes de los tres productos de exportación tradicionales del país: té, café y minerales. Aunque la participación de estos productos en las exportaciones ha bajado del 41% al 25%, el valor de sus exportaciones mundiales se ha multiplicado por más de tres, pasando de USD 415 millones a USD 4.125 millones. La política comercial centrada en la agregación de valor ha contribuido a mitigar el efecto de las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos básicos. Este hecho queda reflejado en la estrategia del Gobierno para el café, que se ha centrado en mejorar la calidad, con la consiguiente quintuplicación de los precios al productor de algunas variedades. Estas iniciativas ayudaron a contrarrestar las caídas de los precios internacionales entre 2011 y 2015. Al seguir incrementando la agregación de valor, Rwanda ha sentado los cimientos para mejorar los ingresos agrícolas tras la recuperación de los precios de los productos básicos.

Al mismo tiempo, Rwanda se ha transformado en una economía de servicios, que aspira a superar su carencia de litoral convirtiéndose en un centro regional de servicios profesionales y prestados a las empresas. La mitad de los ingresos de exportación nacionales proviene ya de los servicios, en primer lugar del turismo de montaña para ver a los gorilas, seguido por los servicios de transporte, de TIC, de construcción y financieros. Mientras tanto, la mejora de la calidad y la gama de insumos de servicios internos realiza una importante contribución al incremento de la competitividad del país en la exportación de mercancías.

El sector industrial no mineral de Rwanda también ha empezado a exportar, en particular productos agrícolas elaborados. Aunque la participación de la industria ligera en las exportaciones ha permanecido a grandes rasgos constante, el valor de las exportaciones se ha cuadruplicado desde 2005, debido al aumento de la actividad exportadora en varias industrias nuevas, por ejemplo, de prendas de vestir y productos de cuero, aparatos mecánicos y bebidas.

Los mercados regionales han desempeñado una importante función de apoyo a los esfuerzos de diversificación del país. Rwanda experimentó un aumento considerable del comercio intrarregional de mercancías tras su adhesión a la Comunidad de África Oriental (CAO) en 2009, en gran medida gracias a la mejora de la conectividad con los puertos de Mombasa (Kenya) y Dar es Salaam (Tanzania). Aunque el conflicto con la República Democrática del Congo limitó el volumen del comercio antes de 2007, la mayor estabilidad regional ha propiciado un marcado estrechamiento de los vínculos comerciales. En 2016, Rwanda exportó más mercancías a la República Democrática del Congo que a la CAO.

Fuente: Banco Mundial (2019).

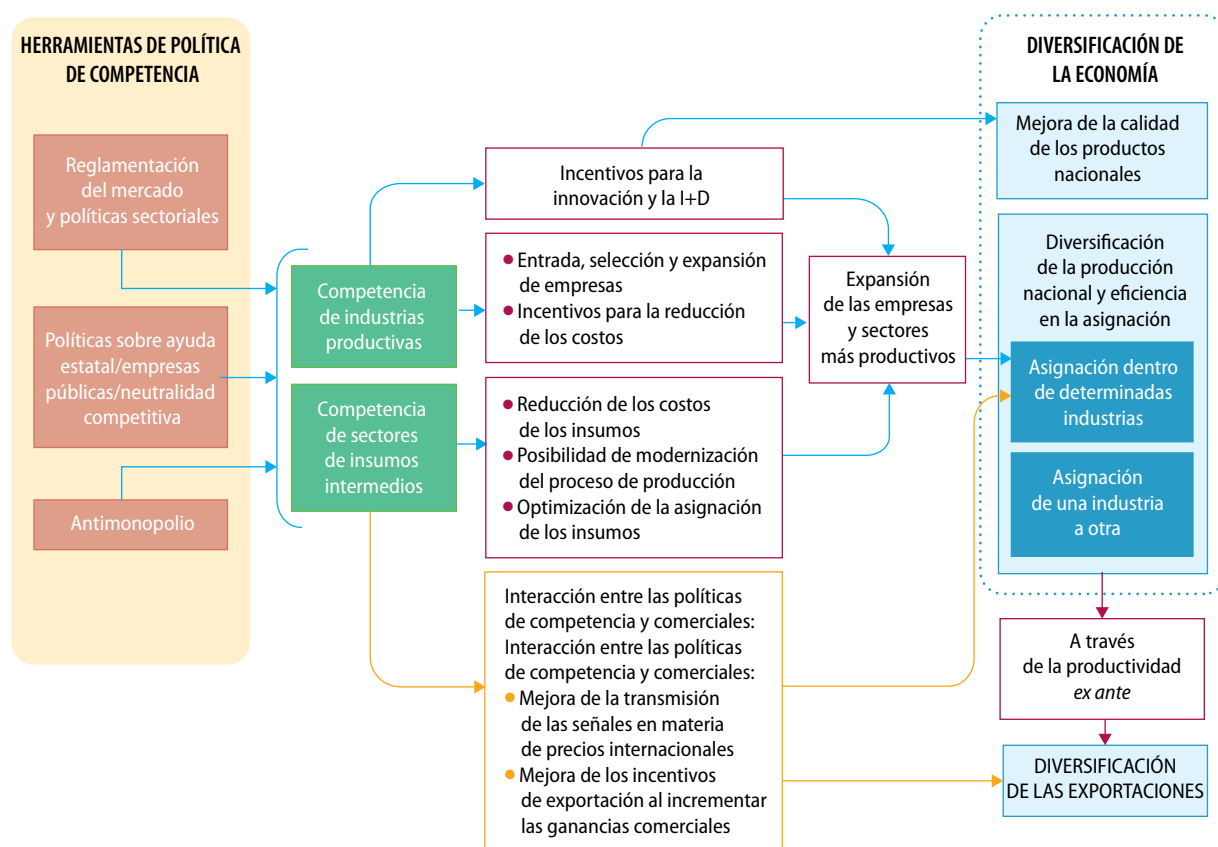
aprovechan sus ventajas. En cambio, las normas que establecen discriminaciones contra algunas empresas y favorecen a los intereses creados pueden frenar la diversificación de la economía. La falta de voluntad política o las limitaciones de capacidad institucional pueden restringir la eficacia de las reformas de la política de competencia.

La política de competencia puede desempeñar también una función básica al incrementar la eficiencia de las industrias que suministran los insumos nacionales y consolidar las concatenaciones regresivas y progresivas que promueven la diversificación. Las reformas que impulsan la competencia en los mercados de insumos generan efectos indirectos en las empresas situadas en las fases posteriores del proceso de producción. En muchos países en desarrollo, los mercados de insumos (como abonos, cemento, energía, finanzas y telecomunicaciones) a menudo están lastrados por obstáculos a la entrada y comportamientos anticompetitivos, debido a las economías de escala, los efectos de red y la presencia de empresas públicas.

Promover una mayor competencia entre los proveedores de servicios puede resultar especialmente útil con el fin de abaratar los precios tanto para los consumidores como para los productores. Aunque otros muchos factores inciden en las ineficiencias del sector de los servicios -como el hecho de que las actividades sean en pequeña escala, la escasez de

garantías sobre los activos intangibles, el acceso insuficiente a la financiación o las deficiencias de la reglamentación-, los estudios muestran que una intensificación de la competencia y una mayor eficiencia podrían reportar grandes beneficios. La potenciación del comercio de servicios tiene beneficios por partida doble: las exportaciones del sector constituyen una fuente potencialmente importante de ingresos de divisas que respaldan los esfuerzos de diversificación. Al mismo tiempo, las importaciones de servicios pueden generar una mayor competencia, abaratar los precios y mejorar la calidad, elevando las ganancias en términos de eficiencia y la competitividad (Roy, 2019). Hoekman y Shepherd (2015) sostienen que una mayor apertura del mercado de los servicios a la libre competencia mejora la eficiencia general del proceso de asignación, al generar beneficios significativos para los usuarios de las fases posteriores del proceso de producción, en particular en la industria manufacturera. Sobre la base de datos referentes a varios países del mundo y de África Oriental, esos autores constatan que una reducción en el 10% de la posición de política en materia de servicios de un país (medida mediante el Índice de restricción al comercio de servicios del Banco Mundial) se asocia a un aumento del 4,4% en las exportaciones de manufacturas de países como Rwanda.

Gráfico 5.4. Política de competencia y diversificación de la economía



Fuente: Banco Mundial y OCDE (2017).

Las reformas de la política de competencia pueden tener efectos tangibles en la diversificación, como muestran los siguientes ejemplos:

- En la India, las empresas manufactureras de las fases posteriores del proceso de producción diversificaron su producción tras una amplia reforma del sector de los servicios que se llevó a cabo en la década de 1990 para promover la competencia en mercados de insumos fundamentales en particular, mediante la liberalización de los mercados de las telecomunicaciones, el transporte y la energía).

- En Kenya, la reforma de la política de competencia hizo posible la aparición de los servicios de banca móvil. La entrada de operadores de redes móviles virtuales en el sector bancario dio lugar a la introducción de nuevos productos bancarios, promovió la entrada de nuevas empresas pequeñas y generó ganancias significativas en términos de inclusión financiera.
- En Honduras, la reforma de la política de competencia fomentó la entrada de nuevas empresas en los mercados de insumos agrícolas (abonos y plaguicidas). Además, eliminó los procedimientos discrecionales y redujo el tiempo necesario para el registro de tres años a 90 días. Desde la realización de las reformas, se han registrado 300 productos nuevos, y el precio de algunos plaguicidas ha caído un 9%.
- En Filipinas, la reforma de la política de competencia del sector del transporte impidió que los operadores titulares desalentaran a nuevas empresas de cubrir determinadas rutas. Se espera que la reforma genere ahorros significativos en costos de logística. Además, la entrada de nuevos agentes en el sector naviero podría mejorar la calidad de los servicios de transporte marítimo y promover su diversificación en favor de nuevas industrias, como los servicios de transporte marítimo refrigerado.

EL IMPERATIVO DE REDUCIR LOS COSTOS DEL COMERCIO

El factor determinante más importante del crecimiento del comercio a largo plazo es la reducción del costo de comercialización de los productos, así como la compra de insumos a los productores nacionales al menor costo posible. Para los pequeños países insulares sin litoral, los costos de transporte elevan los costos de exportación y de abastecimiento en insumos hasta en un 50%. Si bien la distancia sigue siendo la partida más importante de los costos del comercio, la falta de facilitación en la frontera, la fragmentación de las cadenas de suministro y el limitado acceso a opciones de transporte aéreo de la carga o corredores de transporte terrestre asequibles contribuyen a encarecer el costo de comerciar entre fronteras (Rastogi *et al.*, 2014). La inversión en infraestructura relacionada con el comercio, en coordinación con la reforma de las correspondientes políticas y una mejor gestión, son elementos fundamentales para reducir los costos del comercio y promover un comercio más diversificado. Las estimaciones realizadas en relación con nueve países de América Latina sugieren que una disminución del 10% en los costos medios del transporte iría asociada a una expansión de más del 10% en el número de productos exportados (Moreira *et al.*, 2008). En los PMA debería prestarse especial atención a velar por el establecimiento de las infraestructuras portuarias, fronterizas y de transporte básicas. Las mejores prácticas extraídas de los proyectos de comercio y desarrollo ejecutados por el Banco Mundial y otros asociados para el desarrollo muestran la importancia de coordinar estas intervenciones en la infraestructura con una ayuda para el comercio dirigida a: i) la adopción de medidas de simplificación de los procedimientos fronterizos y la mejora de las normas de trato de comerciantes y funcionarios, entre otras cosas mediante actividades de formación y medidas de creación de capacidad de otro tipo; y ii) la aplicación de programas que palíen las deficiencias institucionales y de gestión entre los ministerios competentes en cuestiones relacionadas con el comercio y los organismos de despacho aduanero, por ejemplo introduciendo la gestión basada en los resultados de los organismos que operan en la frontera.

Los servicios de logística comercial son un factor determinante capital de la conectividad de los países con los mercados regionales y mundiales y de su competitividad. La importancia de la logística comercial ha aumentado con la división de la producción a escala mundial y la creciente sensibilidad del comercio a los costos de transporte y de logística. Las decisiones de las empresas sobre el país en el que se establecerán, los proveedores a los que comprarán y los mercados de consumidores a los que accederán están influidas por la calidad de la logística. Por consiguiente, el costo, el alcance y la calidad de los servicios de logística a disposición de los exportadores pueden determinar el alcance de la diversificación de las exportaciones. Por ejemplo, una logística lenta y costosa puede impedir la entrada de proveedores por lo demás competitivos en las cadenas de suministro “justo a tiempo”. Una buena logística comercial es esencial para la competitividad de las actividades que dependen de insumos importados.

El desempeño logístico sigue siendo una esfera en la que la mejora de los resultados puede respaldar las prioridades de diversificación de los países en desarrollo. Las pruebas empíricas disponibles sugieren que la concentración de las exportaciones a menudo va asociada a una logística deficiente (Banco Mundial, 2017). En efecto, diversos estudios han mostrado la importancia de la logística para la competitividad y el desarrollo de manufacturas ligeras, que pueden impulsar la diversificación, como las industrias de las prendas de vestir o los productos de cuero y la agroindustria (Huria y Brenton, 2016).

El sector de la logística comercial a menudo se caracteriza por una fragmentación reglamentaria e institucional y una falta de coordinación que puede resultar tan onerosa para las cadenas de suministro como los costos de transporte directos. El sector abarca un amplio abanico de actividades, incluidos todos los modos de los servicios de transporte y diversos servicios auxiliares conexos, como los de transitarios, distribución, embalaje, almacenamiento, gestión del transporte y asesoramiento para las cadenas de suministro. Los proveedores de servicios de logística también deben tener acceso a la infraestructura básica de transporte (puertos, aeropuertos, carreteras) de una manera no discriminatoria y dependen del tiempo y el costo de cumplimentar los procedimientos aduaneros. Eso implica que los servicios de logística están sujetos a muchas normas y reglamentaciones que están bajo la responsabilidad de diferentes organismos normativos, cada uno con diferentes objetivos reglamentarios y a menudo con un escaso nivel de coordinación. Esa fragmentación pone en peligro la red básica, al encarecer los costos y reducir la eficiencia. Además, agrava la desventaja comparativa a la que se enfrentan algunos países en virtud de su ubicación geográfica.

La reglamentación que promueve una mayor competencia en el sector de la logística y la simplificación de las prescripciones impuestas para cumplir unos objetivos de política legítimos pueden abaratar los costos de la logística comercial, elevar la calidad y la variedad y respaldar así la creación de una base de producción y exportación más diversa. Si bien algunos países siguen teniendo importantes obstáculos, se ha producido una liberalización de los servicios de transporte en los países en desarrollo que ha reducido los obstáculos que restringen la participación extranjera o discriminan a los proveedores extranjeros. Otros componentes de los servicios de logística, como los de manipulación de la carga o de transitarios, siguen enfrentándose a grandes obstáculos a la entrada. Además, el marco normativo que rige el funcionamiento de los servicios de logística suele ser complejo. Aunque a menudo las reglamentaciones son necesarias para alcanzar objetivos como el de la seguridad, en ocasiones se formulan con el propósito de proteger los intereses de las industrias internas. Los compromisos de plena aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC y de una mayor liberalización del grupo de servicios de transporte y relacionados con la logística señalados *supra* revisten una importancia particular como complementos de política a este respecto.

INTERVENCIONES PARA SUBSANAR DEFICIENCIAS ESPECÍFICAS DEL MERCADO, DE LAS POLÍTICAS Y DE LAS INSTITUCIONES

Para que las intervenciones del Gobierno en favor de la diversificación de la economía sean efectivas se requieren un diálogo fluido y una estrecha coordinación con el sector privado, tanto nacional como extranjero. Hay que establecer disposiciones institucionales apropiadas para obtener información del sector privado acerca de las oportunidades potenciales de diversificación de la economía, los escollos que impiden que un país aproveche dichas oportunidades y las medidas y políticas más aptas para eliminar esos obstáculos. Además, las instituciones deben estar en condiciones de hacer frente al reto de mantener las intervenciones a lo largo del tiempo y superar el riesgo de captura y búsqueda de rentas a menudo implícito en la interacción público-privada. Dado que la capacidad institucional varía enormemente de un país a otro, los responsables políticos deben procurar que las políticas se correspondan con la capacidad disponible. Entre los medios de intervención de los Gobiernos que pueden respaldar la diversificación figuran los siguientes:

Organismos de promoción de las exportaciones

Los organismos y las iniciativas de promoción de las exportaciones pueden subsanar la falta de información que condiciona la entrada y la supervivencia de las empresas en los mercados extranjeros. Las bajas tasas de entrada o de supervivencia de las empresas exportadoras en esos mercados pueden deberse a asimetrías de información, como los problemas para obtener información sobre las normas aplicables a los productos en los mercados de destino. Dichos problemas pueden mitigarse gracias a una mayor presencia de exportadores del mismo país que operan en los mismos mercados de exportación o que tienen más experiencia de exportación de los mismos productos. Cuando esa información no es de fácil acceso, los organismos de promoción de las exportaciones pueden colmar las lagunas existentes. En particular, estas instituciones pueden colmar los déficits de información para las empresas que operan en sectores no tradicionales, aunque todavía no sean exportadoras.

Sin embargo, los organismos de promoción de las exportaciones han tenido resultados desiguales en la promoción de la diversificación. Aunque algunos han realizado grandes contribuciones a los resultados de exportación de los países que los patrocinan, no siempre es fácil reproducir esos patrones. Hay constancia de varios elementos que contribuyen a que la promoción de las exportaciones obtenga buenos resultados. En primer lugar, esa promoción es eficaz en contextos que no se caractericen por un marcado sesgo en contra de las exportaciones (como una tasa de cambio sobrevalorada o unos aranceles elevados que otorgan una protección nominal efectiva, o unos elevados costos del comercio). Los procedimientos especiales, como los aplicados en las zonas de elaboración para la exportación o los mecanismos especiales de financiación de las exportaciones, pueden proteger a los exportadores de entornos deficientes en materia de política comercial, pero quizá tengan que incorporar cláusulas de extinción y compensar a los beneficiarios, más que elegirlos (Lederman *et al.*, 2010). En segundo lugar, los organismos de promoción de las exportaciones son más eficaces cuando funcionan con autonomía y flexibilidad y mantienen canales de comunicación abiertos con agentes privados en apoyo de una estrategia impulsada por la demanda. En tercer lugar, la mejor manera de financiar las actividades de promoción de las exportaciones es con cargo a los ingresos generales, en lugar de mediante impuestos de exportación.

Organismos de promoción de las inversiones

Las iniciativas de política y promoción de las inversiones pueden respaldar el proceso de diversificación al atraer mayores volúmenes de inversiones extranjeras directas (IED). Una buena práctica consiste en abstenerse de aplicar prescripciones *obligatorias* en materia de contenido nacional (Sauvé, 2016); promover la coherencia política entre las vinculaciones de las IED con las empresas y los incentivos a la inversión nacionales, en particular por conducto de programas de desarrollo bien concebidos dirigidos a empresas proveedoras (véase el recuadro 5.3); y prestar diversos servicios “de seguimiento” a los inversores, incluidos los dirigidos a anticipar las posibles fuentes de tensión entre los países de acogida y las empresas extranjeras (Grupo Banco Mundial, 2018). La reducción de los trámites para establecer empresas de propiedad totalmente extranjera, constituidas con arreglo al derecho nacional, y de las restricciones al proceso de arbitraje de las IED se asocian a un aumento del volumen de las IED (Qiang *et al.*, 2015). Se ha demostrado que las disciplinas internacionales en materia de inversión, en particular las incorporadas en los ACPR, elevan el nivel de las IED en los países participantes. Pero las restricciones a las adquisiciones extranjeras, la discriminación en materia de concesión de licencias, las restricciones a la repatriación de los beneficios y unos marcos jurídicos inadecuados para apelar contra las decisiones de reglamentación pueden fácilmente ejercer una función disuasoria de la inversión extranjera.

La función de factor propicio a la diversificación que pueden ejercer las IED depende del *tipo de inversión* de que se trate. No todas las inversiones extranjeras son iguales por lo que se refiere a sus efectos indirectos positivos en el resto de la economía. Es más difícil establecer vínculos para las industrias extractivas que para las agroindustrias. Las empresas

Recuadro 5.3. Fomentar la modernización de los productos mediante programas de desarrollo para empresas proveedoras

Un medio cada vez más efectivo de incrementar las exportaciones es intensificar la cadena de suministro nacional de valor añadido. En la medida en que los productos de los proveedores nacionales puedan sustituir a los productos de importación actualmente incorporados a las exportaciones, el creciente valor añadido se incorporará a las exportaciones que contienen esos productos. Normalmente, para eso es necesario elevar la calidad a fin de mejorar los vínculos entre los proveedores nacionales y las grandes empresas ancla internacionales. Esto reviste especial importancia porque las empresas ancla a menudo tienen prescripciones técnicas y de calidad detalladas para sus suministros, que pueden diferir de la certificación genérica de la calidad. Los productores interesados en preservar sus nombres de marca conocidos mundialmente a menudo exigen que los proveedores cumplan normas privadas adicionales vinculadas a las normas sociales, ambientales, laborales, de género o de seguridad, que pueden ser más rigurosas que las prescripciones jurídicas nacionales (ONUDI, 2013; Steenbergen y Sutton, 2017).

Los programas de desarrollo de empresas proveedoras pueden contribuir a desarrollar las cadenas de suministro nacionales y promover importantes efectos indirectos de la IED en los países receptores. Para ello, deben poner en contacto a grandes empresas ancla con los posibles proveedores nacionales, tarea que los organismos de promoción de la inversión pueden llevar fácilmente a cabo, y luego ofrecer ayuda e incentivos adicionales para que los proveedores reciban la formación apropiada y asistencia mejorada, a fin de que sus productos cumplan las normas de calidad de las empresas ancla. El Programa de Desarrollo de Proveedores de Chile ofrece diferentes formas de promover las cadenas de suministro nacionales de una manera favorable al mercado. El programa evita imponer normas obligatorias (incompatibles con la OMC) para la agregación de valor, y en lugar de ello se centra en mejorar los vínculos comerciales entre las pymes y los grandes clientes extranjeros mediante diversos servicios de búsqueda de posibles socios y emparejamiento de empresas, la concesión de créditos subvencionados y otros incentivos fiscales para fomentar dichos vínculos. Arraiz *et al.* (2013) han constatado que el programa fue significativamente eficaz para elevar las tasas de venta, empleo y supervivencia de las pymes proveedoras. En El Salvador, Colombia y Malasia se han puesto en marcha programas similares.

conjuntas entre empresarios nacionales y extranjeros generan mayores efectos indirectos que los proyectos financiados y ejecutados exclusivamente por extranjeros. Lo mismo ocurre con los proyectos en los que participan inversores de países vecinos, que generalmente conocen mejor al país receptor. En los estudios especializados se distinguen cuatro tipos de IED: inversiones *orientadas a la explotación de recursos naturales*; inversiones dirigidas *a los mercados* (grandes mercados nacionales o regionales); inversiones *orientadas a activos estratégicos* (impulsadas por el interés de los inversores en adquirir activos estratégicos mediante fusiones y adquisiciones), e inversiones *dirigidas a la búsqueda de la eficiencia* (centradas en la producción orientada a la exportación).

Como se ha indicado *supra*, las IED dirigidas a la búsqueda de la eficiencia son especialmente propicias a la diversificación. Este tipo de inversiones normalmente está orientado a la exportación y moviliza los factores de producción nacionales para reducir los costos de producción. Además, entraña la transferencia de conocimientos técnicos sobre producción y gestión y potencia el acceso a las redes de distribución y las fuentes de financiación. Los países de ingresos bajos y medianos que han logrado atraer IED dirigidas a la búsqueda de la eficiencia obtienen mejores resultados al diversificar la estructura de sus exportaciones.

Por ejemplo, en Honduras las IED han sido eficaces durante la última década para poner en marcha rápidamente el sector nacional de las manufacturas ligeras y para diversificar las exportaciones. Gracias a las IED y sus vínculos con las empresas nacionales, México desarrolló su industria aeroespacial en menos de dos décadas, aprovechando sus estrechos vínculos regionales (en el interior del TLCAN) para integrar a los productores nacionales en las redes continentales de producción que operan en el sector.

La repercusión de las IED en el proceso de diversificación depende también en gran medida del comportamiento del país *receptor*. Los países con un nivel menor de formación o mayores lagunas tecnológicas tienen más dificultades para generar efectos indirectos a partir de las inversiones extranjeras que reciben. La repercusión de la inversión extranjera en el

conjunto de la economía depende en último término de la calidad del entorno empresarial. En igualdad de condiciones, los países con una mejor reglamentación de las actividades empresariales tienden a ser más atractivos para las IED. Por ese motivo las inversiones extranjeras en las industrias extractivas de Chile, la agricultura de Viet Nam y los sectores de TI de Mauricio han contribuido a elevar el nivel de diversificación de la producción y a mejorar la productividad de los trabajadores y las empresas, incluidas las que no operan en los sectores que atraen las IED.

Políticas dirigidas a zonas específicas

Las políticas dirigidas a zonas específicas pueden desempeñar un importante papel cuando el crecimiento no se produce de una manera equilibrada a escala regional y algunas zonas de determinados países se quedan rezagadas (Moreira *et al.*, 2013). Estas políticas conllevan intervenciones dirigidas a estimular el desarrollo económico de determinadas zonas de un país propiciando la aparición de empresas productivas e innovadoras. Las características fundamentales de las políticas dirigidas a zonas específicas son las siguientes: i) tienen por objetivo zonas específicas; ii) están adaptadas al contexto y la historia específicas de las localidades; iii) tienen por objeto la resolución de las deficiencias de coordinación entre diferentes agentes; y iv) implican la participación frecuente de las partes interesadas a nivel nacional y local en las fases de asesoramiento, formulación y aplicación. Estas actividades pueden organizarse en torno a cuatro tipos de intervenciones: i) polos de crecimiento; ii) zonas económicas especiales; iii) corredores económicos; y iv) conglomerados.

Los **polos de crecimiento** son lugares concretos en los que están situadas una o más industrias fundamentales o un grupo de empresas. Estos centros a menudo se identifican con una ciudad o una zona que cuentan con unas economías de aglomeración sustanciales, lo que permite a las industrias dinámicas intercambiar y difundir nuevos conocimientos e innovaciones, compartir recursos de mano de obra calificada e infraestructuras y reducir al mínimo el costo de suministrar bienes y servicios públicos. En los polos de crecimiento, las inversiones públicas estratégicas en infraestructura pueden contribuir a plasmar el potencial económico de determinados lugares y generar un efecto de catálisis en las industrias de las primeras y últimas fases del proceso de producción. Por ello, se confía en que la difusión de las nuevas actividades económicas, la innovación y el crecimiento económico dinamicen la economía de las zonas vecinas.

Se ha recurrido a las **zonas económicas especiales** para respaldar el proceso de diversificación. Normalmente se establecen con miras a lograr uno de los objetivos siguientes: i) atraer IED; ii) servir de “válvulas de escape” para aliviar el desempleo a gran escala; iii) prestar apoyo a una estrategia de reforma más amplia de la economía; y iv) ejercer la función de zonas experimentales para la aplicación de nuevas políticas y enfoques (Farole, 2011). Las zonas económicas especiales, por ejemplo las zonas de elaboración para la exportación o los polígonos industriales, suelen ofrecer una combinación de incentivos financieros (como desgravaciones fiscales o subvenciones), servicios de infraestructuras (como el suministro ininterrumpido de electricidad), medidas de facilitación del comercio (como procedimientos aduaneros acelerados o importación de insumos en franquicia arancelaria), acceso a la tierra y protección frente a la injerencia del Gobierno, a fin de inducir a una masa crítica de empresas privadas a establecerse en esas zonas, invertir y diversificar la actividad económica. No obstante, los datos empíricos sugieren que su eficiencia es desigual. Las zonas económicas especiales han tenido éxito cuando han atraído inversiones que explotan una fuente fundamental de ventajas comparativas: normalmente, la mano de obra de bajo costo en los países en desarrollo. Por ejemplo, además de los destacados ejemplos de China y Malasia, países como la República Dominicana, Honduras, la República de Corea, Madagascar, Mauricio, el Taipei Chino y Viet Nam han experimentado un aumento significativo de los puestos de trabajo del sector manufacturero creados en estas zonas. No obstante, son también numerosos los estudios especializados que contienen ejemplos de fracasos de zonas económicas especiales que no generaron nuevas actividades económicas (Lederman y Maloney, 2012). Para que esas zonas tengan éxito es necesario aplicar un enfoque flexible, que no se base exclusivamente en los incentivos fiscales, la suavización de la reglamentación laboral y la moderación salarial, sino que tenga un alcance más amplio y cree un entorno empresarial eficaz, fomente la competitividad de las empresas, teja vínculos con la economía nacional y propicie la innovación y la sostenibilidad social y ambiental.

Los **corredores económicos** permiten la conexión de dos centros económicos mediante infraestructuras de conectividad. La finalidad de un corredor es movilizar e intensificar el potencial de crecimiento de los dos nodos que figuran en cada uno de sus extremos promoviendo la aglomeración de la actividad económica entre ambos nodos a lo largo de la infraestructura física que los conecta. Los corredores económicos pueden comprender varios nodos más pequeños situados a lo largo de ellos y, en determinados casos, llegan a adquirir una estructura ramificada. Pueden ser de índole subnacional (cuando se conectan a centros subregionales, como el Corredor Económico de Sulawesi en Indonesia), nacional o incluso internacional (como el Corredor Este-Oeste, que conecta Myanmar, Tailandia, Lao, República Democrática Popular y Viet Nam). La mayoría de los corredores son multisectoriales, aunque también los hay sectoriales, como los corredores dedicados a la agricultura.⁵ Normalmente, las intervenciones concretas de política en los corredores económicos suelen conllevar inversiones públicas y privadas. En la creación de un corredor es de importancia capital la realización de inversiones en infraestructura -frecuentemente multimodal- para la conexión de los dos nodos económicos. Los proyectos de inversión del sector privado, combinados con reformas comerciales y normativas destinadas a mejorar el entorno empresarial general del corredor, pueden ejecutarse simultáneamente a la instalación de la infraestructura básica o ulteriormente. Además, la formulación de planes de desarrollo sectorial puede contribuir a impulsar la competitividad de algunas industrias situadas en los corredores.

Los **conglomerados** son concentraciones geográficas de empresas e instituciones de un sector específico interconectadas. Entre los ejemplos más destacados figura el de la industria financiera en Londres, el conglomerado de TI en Bangalore y el sector del cuero en Italia. Normalmente, los conglomerados se componen de empresas del mismo sector o de sectores estrechamente relacionados, de redes de abastecedores y de proveedores de servicios especializados, así como de una infraestructura adaptada a las necesidades específicas de las empresas e industrias que los integran. Una de sus características esenciales es la presencia de estrechos lazos de colaboración entre todas sus partes interesadas, como las empresas, las asociaciones industriales, los organismos públicos y las universidades y centros de investigación. En los conglomerados, las empresas privadas tienden a colaborar entre sí. Los mecanismos de colaboración pueden consistir en invertir en centros de investigación que generen conocimientos aplicables al progreso del sector prioritario del conglomerado de que se trate o de los sectores conexos. Otro ejemplo es mancomunar recursos para potenciar la calidad de los productos del conglomerado y mejorar su comercialización. Los centros de investigación, las universidades o las empresas de consultoría local a menudo ofrecen también programas de formación dirigidos a determinadas industrias y realizan actividades de investigación básica y aplicada útiles para los conglomerados. Los organismos públicos pueden prestar apoyo para la creación de infraestructuras y de un entorno normativo sólido.

En los conglomerados que funcionan bien, las empresas se benefician de las economías de aglomeración descritas *supra* gracias a la mancomunación de los mercados laborales, al establecimiento de concatenaciones progresivas y regresivas y a los efectos indirectos en términos de conocimientos. Algunos conglomerados surgen de manera espontánea, debido al mero funcionamiento de las fuerzas del mercado. Sin embargo, en otros casos requieren una planificación cuidadosa y apoyo para su creación y puesta en marcha, especialmente en las zonas que carecen de la suficiente densidad económica o cuando la coordinación entre las partes interesadas es difícil, debido a la escasa densidad, al alejamiento excesivo de las fronteras tecnológicas o a deficiencias institucionales. En esos casos hay que aplicar políticas específicas para impulsar la creación y consolidación de conglomerados nuevos y emergentes, así como para lograr una mayor especialización de los existentes. Algunas intervenciones de política que pueden contribuir a impulsar la formación de conglomerados o infundir dinamismo económico a los ya existentes son la facilitación de plataformas para la creación de redes, a fin de mejorar la coordinación y generar efectos indirectos en términos de conocimientos, o la realización de inversiones en infraestructuras o programas específicos dirigidos a fomentar la colaboración de los medios académicos con el sector privado.

POLÍTICAS PARA FACILITAR EL PROCESO DE ADAPTACIÓN

El mercado laboral suele ser fundamental para el proceso de adaptación. El alcance y la rapidez con la que la mano de obra se desplaza entre puestos de trabajo, empresas, industrias y lugares, así como la cuantía de los costos de adaptación sufragados por los trabajadores perjudicados, quedan determinados en gran medida por el funcionamiento del mercado laboral. En general, la inversión en enseñanza y conocimientos especializados contribuye positivamente a la diversificación de la economía: entre los ejemplos más esclarecedores figuran el crecimiento del sector informático de la India, la creciente complejidad técnica de los productos de exportación de China y el incremento de las exportaciones de servicios prestados a las empresas de Filipinas (Agosin *et al.*, 2012). No obstante, las elevadas tasas de matriculación en cursos de enseñanza secundaria y terciaria no se traducen automáticamente en una enseñanza de alta calidad. El fomento de los conocimientos técnicos depende de la calidad de los insumos educativos y de que se prioricen los resultados del aprendizaje. En ocasiones las escuelas secundarias y las universidades preparan a licenciados con escasos conocimientos técnicos o especializados en ámbitos que ya no son objeto de una gran demanda. La puesta en correspondencia con las demandas del mercado laboral es fundamental para resolver los desajustes en términos de conocimientos técnicos y apoyar la diversificación de la economía. Resolver esos desajustes es un factor determinante de la adopción de sistemas digitales.

Hay que mejorar la coordinación entre las esferas pública y privada y determinar mejor los conocimientos necesarios para satisfacer las necesidades actuales y futuras de mano de obra. Pese a las mejoras introducidas en el nivel global de formación de los trabajadores durante las cinco últimas décadas, las empresas siguen teniendo problemas para encontrar empleados con los conocimientos técnicos precisos. Muchos países tienen sistemas de enseñanza y formación que no imparten los conocimientos que requiere el sector privado. Se trata de los conocimientos que permiten a las empresas suministrar los productos y servicios demandados por los mercados cada vez más globalizados en los que operan. Por consiguiente, las reformas de la enseñanza y la mano de obra a largo plazo deben ir acompañadas de una mejora de los sistemas de capacitación, en particular de formación profesional. A fin de impartir la gama completa de conocimientos útiles para las demandas cambiantes del mercado y para las empresas que pueden generar ganancias en términos de crecimiento y productividad a corto y mediano plazo, estos sistemas tienen que tener en cuenta la opinión del sector privado.

Las desigualdades por razón de género socavan los esfuerzos de diversificación. Unos niveles elevados de desigualdad por razón de género se asocian a unos niveles menores de diversificación de las exportaciones y la producción, y los datos disponibles sugieren que esa desigualdad motiva un reducido grado de diversificación (Kazandjian *et al.*, 2016). Las desigualdades en términos de oportunidades, por ejemplo en la enseñanza, limitan los recursos de capital humano que pueden impulsar la diversificación. La discriminación que limita el volumen y la naturaleza de la participación de las mujeres en la mano de obra reduce la reserva de personas con talento que pueden contratar los empleadores. Además, limita el número de mujeres empresarias. Por consiguiente, determinar y resolver las disparidades debidas al género y las limitaciones de enseñanza y formación, de acceso a la financiación y a las redes de información y del mercado laboral son elementos importantes de unas estrategias de diversificación inclusivas.

El buen funcionamiento del sector financiero es otro elemento clave para respaldar el proceso de diversificación. Los instrumentos, intermediarios y mercados financieros pueden facilitar las transacciones con riesgos, la cobertura de los riesgos y la mancomunación de los riesgos que asumen las empresas cuando optan por diversificarse. La mayor profundidad de los mercados financieros y la diversidad de sus fuentes de financiación respaldan la diversificación en favor de mercancías más complejas y mayores variedades. Ello se logra dando a las empresas acceso a la financiación de capital a largo plazo y financiando inversiones de mayor riesgo. En África, por ejemplo, los sectores financieros superficiales han sido un grave obstáculo para los esfuerzos de diversificación de la economía, ya que las empresas se vuelven indebidamente dependientes de una pequeña gama de prestamistas que sienten aversión por el riesgo,

normalmente bancos. Entre los obstáculos de tipo financiero figuran los procedimientos complejos de solicitud de créditos, la falta de garantías, los elevados costos de los préstamos, la insuficiencia de fuentes de financiación de capital riesgo y no bancarias, y los vencimientos a corto plazo en un contexto de escasa capacidad financiera, que impiden el acceso de las empresas a la financiación.

Las políticas que prestan apoyo a la innovación y al espíritu emprendedor y la reasignación de los recursos a empresas innovadoras pueden ser importantes factores para respaldar la transición a una gama más amplia de bienes y servicios de mayor calidad. La inversión en innovación aumenta la capacidad de las empresas, facilitando la adopción de nuevas tecnologías que mejoren la productividad y la calidad de los productos. La innovación en los productos y procesos puede ayudar a las empresas a diversificarse reduciendo los costos de producción y liberando recursos que puedan redespigarse en actividades innovadoras.

REFLEXIONES FINALES

El análisis de los retos de diversificación y las sendas tomadas por diversos países en desarrollo sugiere que no existe una fórmula única para promover un proceso ordenado de cambio estructural que permita reforzar la capacidad de recuperación de las economías ante las perturbaciones externas y brindar a los ciudadanos las oportunidades de empleo más productivo que desean tener. Las políticas deben adaptarse, siempre y en todo lugar, a las diferentes circunstancias, características geográficas y dotaciones de recursos, así como a la diferente capacidad institucional, de gestión y de aplicación de los países con distintos niveles de desarrollo. El éxito de los esfuerzos de diversificación depende en última instancia de la combinación, ordenación y calendario de las inversiones, las reformas de políticas y el desarrollo institucional, así como de su coherencia con los activos subyacentes y las ventajas comparativas conexas del país de que se trate. Las inversiones en capacitación, infraestructura, instituciones y calidad de la gestión (es decir, la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y la previsibilidad de las decisiones gubernamentales) aumentan las probabilidades de éxito de la diversificación, pero a su vez dependen del alcance de la misma.

Aunque cada país adopta un camino diferente hacia la diversificación, hay una serie de características comunes que se desprenden claramente de las experiencias exitosas de cambio estructural sostenido impulsado por el comercio. La experiencia de diversos países sugiere que los factores que se citan a continuación son motores importantes del éxito de los esfuerzos de diversificación:

- (i) un amplio compromiso político del Gobierno con los objetivos de desarrollo económico, reducción de la pobreza y estabilidad social, y el apoyo social a esos objetivos;
- ii) la priorización del crecimiento de las exportaciones, de la atracción de IED y de la diversificación de las exportaciones de bienes y servicios;
- iii) una administración sólida y técnicamente capaz de gestionar el proceso de diversificación;
- iv) la presencia de partes interesadas influyentes con intereses exportadores en sectores no relacionados con los minerales, que compense en parte la influencia política del sector o los sectores dominantes; y
- v) la formación de capital humano y el desarrollo de capacidad institucional (Gelb, 2010).

En muchos casos, para mantener los esfuerzos de diversificación será necesaria una estrategia múltiple encaminada a promover las exportaciones de productos y servicios agrícolas y manufacturados. En la mayoría de los países, no existe ningún sector que pueda impulsar por sí solo el necesario crecimiento de las exportaciones, ni es conveniente que lo haya. De igual manera, existen interdependencias importantes y crecientes entre los sectores, en particular entre los servicios y las manufacturas, de modo que no es posible que un solo sector crezca excesivamente sin recurrir a insumos suficientemente competitivos de otros sectores.

Aunque la situación del mundo actual plantea enormes dificultades a los países pobres, pequeños, sin litoral y/o dependientes de los recursos, en el presente capítulo se ha mostrado que existen diferentes estrategias de diversificación, pero su éxito pasa por que las políticas presten atención a cuatro factores determinantes de esas estrategias que los asociados para el desarrollo y las organizaciones internacionales pueden respaldar mediante intervenciones específicas de la Ayuda para el Comercio. Estos cuatro factores son los siguientes:

- i) creación de marcos de incentivos apropiados;
- ii) inversiones y reformas de políticas encaminadas a reducir los costos del comercio;
- iii) políticas eficaces que permitan apoyar el proceso de adaptación y la reasignación de recursos a nuevas actividades; e
- iv) iniciativas públicas dirigidas a abordar deficiencias específicas del mercado, de las políticas y de las instituciones. ■

NOTAS

1. El presente capítulo ha sido redactado por Paul Brenton, Ian Gillson y Pierre Sauvé, del Departamento de Prácticas Mundiales de Macroeconomía, Comercio e Inversión del Grupo Banco Mundial. Los autores agradecen a Michel Roberts y Sarah Mohan sus valiosos comentarios y sugerencias. Autor encargado de la correspondencia: psauve@worldbank.org.
2. El índice de Herfindahl (también conocido como índice de Herfindahl-Hirschmann o IHH) es una medición del tamaño relativo de las empresas en relación con su correspondiente sector y un indicador de la intensidad de la competencia que libran. Este índice, que recibe el nombre de los economistas Orris C. Herfindahl y Albert O. Hirschman, es un concepto económico aplicado ampliamente en el análisis de la legislación sobre competencia. El IHH se define como la suma de los cuadrados de las cuotas de mercado de las empresas de determinado sector, donde las cuotas de mercado se expresan como fracciones. El resultado es proporcional a la participación media en el mercado, ponderada en función de la cuota de mercado. Por consiguiente, puede pasar de 0 a 1,0, es decir de un enorme número de empresas muy pequeñas a un solo productor monopolista. Normalmente, cuanto mayor es el índice de Herfindahl menor es la competencia y mayor el poder de la empresa en cuestión en el mercado, mientras que la reducción del índice indica el fenómeno contrario.
3. En los países de bajos ingresos, el 63% de los trabajadores seguían empleados en el sector agrícola en 2018, lo que solo supone una disminución de ocho puntos porcentuales desde 1991 (véase el gráfico 1).
4. El creciente dinamismo del comercio Sur-Sur ha hecho que cada vez se preste más atención al hecho de que la estructura arancelaria de los grandes países emergentes también contiene elementos punitivos de progresividad arancelaria.
5. Un ejemplo elocuente es el Corredor de Crecimiento Agrícola en el Sur de Tanzania, una asociación entre los sectores público y privado que se puso en marcha en la Cumbre del Foro Económico Mundial para África, celebrada en Dar es Salaam en 2010 y cuyo período de aplicación es de 20 años, hasta 2030. Su objetivo último es impulsar la productividad agrícola, mejorar la seguridad alimentaria, reducir la pobreza y velar por la sostenibilidad ambiental mediante la comercialización de la producción agrícola en pequeña escala. Véase <http://sagcot.co.tz/>.

REFERENCIAS

- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P. y Prantl, S. (2006), "The effects of entry on incumbent innovation and productivity". *NBER Working Paper* No. 12027, Cambridge, Mass.: National Institute of Economic Research.
- Agosin, M., R. Alvarez y C. Bravo-Ortega (2012), "Determinants of Export Diversification around the World: 1962-2000", en *The World Economy*, 35(3): páginas 295-315.
- Andrews, Dan, y Federico Cingano (2014), "Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries", en *Economic Policy*, 29: páginas 253-296.
- Araiz, I., F. Henríquez y P. Stucchi (2013), "Supplier Development Programs and Firm Performance: Evidence from Chile", en *Small Business Economics*, 41: páginas 277-293.
- Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. (2015), "Measuring economic policy uncertainty", *NBER Working Paper* No. 21633, Cambridge, Mass: National Institute of Economic Research.
- Baldwin, Richard (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Banco Mundial (2017), *Economic Diversification: Guidance Note, Mimeo, Trade and Competitiveness Global Practice*, Grupo Banco Mundial.
- Banco Mundial (2018), *Global Investment Competitiveness Report 2017-18: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*, Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22493>.
- Banco Mundial (2019), "Future Drivers of Growth in Rwanda: Innovation, Integration, Agglomeration, and Competition". Conference Edition, Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30732>.
- Banco Mundial y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017), *A Step Ahead: Competition Policy for Shared Prosperity and Inclusive Growth*. Washington, D.C. Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27527>.
- Bartelsman, E., Haltiwanger, J., & Scarpetta, S. (2010), "Cross-country and within-country differences in the business climate", en *International Journal of Industrial Organization*, 28(4), páginas 368-371.
- Centro de Comercio Internacional (2016), *SME Competitiveness Outlook 2016: Meeting the Standard for Trade*, Ginebra: Centro de Comercio Internacional. Disponible en: <http://www.intracen.org/publication/SME-Competitiveness-Outlook-Meeting-the-Standard-for-Trade/>.
- Centro de Comercio Internacional (2018), *SME Competitiveness Outlook 2018: Business Ecosystems for the Digital Age*, Ginebra: Centro de Comercio Internacional. Disponible en: <http://www.intracen.org/publication/smeco2018/>.
- Dirección Nacional de Comercio (2010), *Servicification of Swedish manufacturing*, Estocolmo: Kommerskollegium. Disponible en: <https://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2010/skriftserien/report-2010-1-servicification-of-swedish-manufacturing.pdf>.
- Farole T. (2011), *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experience*, Directions in Development: Trade, Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Farole, T. y Winkler, D. (2012), "Foreign Firm Characteristics, Absorptive Capacity and the Institutional Framework: The Role of Mediating Factors for FDI Spillovers in Low- and Middle-Income Countries", *Policy Research Working Paper* 6265, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- FMI (2014), "Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries-The Role of Structural Transformation and Diversification", *IMF Policy Paper*, (marzo), Washington, D.C: Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.
- Gari, Gabriel (2018), "Recent Preferential Trade Agreements' Disciplines for Tackling Regulatory Divergence in Services: How Far beyond GATS?", en *World Trade Review*, (noviembre), 1-29 [doi:10.1017/S147475618000368](https://doi.org/10.1017/S147475618000368).
- Gelb, A. (2010), "*Economic Diversification in Resources Rich Countries*", Washington, D.C.: Centro para el Desarrollo Mundial.
- Hallward-Driemeier, M. y G. Nayyar (2017), *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*, Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27946>.
- Herrendorf, B., Rogerson, R. y Valentinyi, Á. (2014), "Growth and Structural Transformation", capítulo 6 de Aghion, P. y Durlauf, S.N. *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier, páginas 855-941.
- Hoekman, B. y Shepherd, B. (2015), "Services Productivity, Trade Policy, and Manufacturing Exports," *RSCAS Working Papers* 2015/07, European University Institute.
- Hsieh, C.T. y Klenow, P.J. (2009), "Misallocation and manufacturing productivity in China and India", en *Quarterly Journal of Economics* 124 (4), páginas 1.403-1.448.
- Huria, A y P. Brenton (2016), *Export Diversification in Africa: The Importance of Good Trade Logistics*, Washington, D.C: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22346>.
- Kazandjian, Romina y Kolovich, Lisa y Newiak, Monique y Kochhar, Kalpana (2016), "Gender Equality and Economic Diversification", *IMF Working Paper* No. 16/140, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, Washington D.C. <https://ssrn.com/abstract=2882575>.
- Kox, H., y H. K. Nordås, (2007), "Services Trade and Domestic Regulation", *Trade Policy Working Paper* 49, París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Lan, J. y B. Shepherd (2018), *Women and the Services Sector: Gender, Structural Transformation and Deindustrialization*, Mimeo, Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- Lederman, D. Olarreaga, M. y Payton L. (2010), "Export Promotion Agencies: do they work?", en *Journal of Development Economics*, vol. 91, Nº 2, páginas 257-265.
- Lederman, D. y W. Maloney (2012), "*Does what you export matter? In Search of Empirical Guidance for Industrial Policies*", Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Meller, P. y Simpasa, A. (con la colaboración de Bernardo Lara y Gonzalo Valdés) (2011), "The role of copper in the Chilean & Zambian economies: main economic and policy issues", *GDN Working Paper Series*, No. 43, Nueva Delhi: Global Development Network.
- Moreira, M. M. et al., eds. (2013), *Too far to export: domestic transport cost and regional export disparities in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moreira, M. M., C. Volpe y J. S. Blyde (2008), *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*, Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

OIT (2019), *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2019*, Ginebra: OIT.

ONUDI (2013), *The UNIDO Approach to Sustainable Supplier Development: Promoting CSRs for SMEs in a Global Supply Chain Context*, Technical Paper, Viena: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

Polanco Lazo, Rodrigo y Pierre Sauvé (2017), "The Treatment of Regulatory Convergence in Preferential Trade Agreements", en *World Trade Review*, (diciembre), páginas 1-33. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/treatment-of-regulatory-convergence-in-preferential-trade-agreements/35B-C4EC5C6FA309ADF27291085CC684D>.

Roy, Martin (2019), "Elevating Services: Services Trade Policy, WTO Commitments, and their Role in Economic Development and Trade Integration", *G-24 Working Paper*, Washington, D.C.: Intergovernmental Group of Twenty-Four, (enero). Disponible en: https://www.g24.org/wp-content/uploads/2019/02/Roy_G24_paper_Jan_2019.pdf.

Sauvé, Pierre (2016), "Life beyond local content: exploring alternative measures of industry support in the context of WTO accession", en *Journal of International Trade*, vol. 1, Nº 1, páginas 1-28. Disponible en: http://wtocentre.iift.ac.in/journal/pdf/Article1_Pierre_Sauve.pdf.

Sauvé, Pierre (2019), *"Gendered Perspectives on Services Trade and Investment"*, Mimeo. Documento de antecedentes para un informe conjunto del Grupo Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio sobre comercio y género, Ginebra: Grupo Banco Mundial.

Steenbergen, V. y Sutton, J. (2017), *"Establishing a Local Content Unit for Rwanda"*, Oxford y Londres: International Growth Centre.

