

¿Cómo pueden los pequeños estados mantener su posición en una economía globalizada?

M. Ayhan Kose
y Eswar S. Prasad

Pensar
a lo

GRANDE



EL TÉRMINO “pequeño estado” se refiere, en general, a los países soberanos con una población menor de 1.500.000 personas (véase el recuadro) y, según este criterio, se incluyen en esta categoría 45 países en desarrollo (41 de los 184 países miembros del FMI), que varían desde “microestados” como Palau y Saint Kitts y Nevis,

con menos de 40.000 habitantes, hasta otros como Botswana, Gabón, Gambia, Guinea-Bissau, Mauricio y Trinidad y Tabago, que tienen más de 1.000.000 (véase el cuadro 1).

Estos estados, que en total solo tienen unos 20 millones de habitantes, representan una pequeña fracción de la población y del producto mundiales, pero su número es lo suficiente-

mente significativo como para convertirlos en un grupo importante. ¿Qué auguran las inexorables fuerzas de la globalización para la viabilidad y la prosperidad de estos estados? ¿Cómo pueden protegerse de sus embates? El FMI ha intensificado sus estudios en relación con los pequeños estados a fin de formular políticas de desarrollo que se adapten mejor a sus necesidades específicas.

¿Es mejor ser grande?

Los pequeños estados tienen muchas desventajas, entre ellas:

- **La geografía.** Muchos se encuentran lejos de los principales centros de comercio, lo que aumenta considerablemente el costo de sus exportaciones

Cuadro 1

Pequeños estados miembros del FMI

Distribución geográfica de los pequeños estados miembros de la institución

África	Asia oriental y Pacífico	América Latina y el Caribe	Otras regiones
Botswana Cabo Verde Comoras Djibouti Gabón Gambia Guinea-Bissau Guinea Ecuatorial Mauricio Santo Tomé y Príncipe Seychelles Swazilandia	Brunei Fiji Islas Marshall Islas Salomón Kiribati Micronesia, Estados Federados de Palau Samoa Tonga Vanuatu	Antigua y Barbuda Bahamas Barbados Belice Dominica Granada Guyana Saint Kitts y Nevis Santa Lucía San Vicente y las Granadinas Suriname Trinidad y Tabago	Bahrein Bhután Chipre Estonia Maldivas Malta Qatar

Fuente: FMI.

Notas: En el presente artículo solo se analizan los pequeños estados que son economías en desarrollo. Las Islas Cook, Nauru, Nieu y Tuvalu, no son miembros del FMI.

e importaciones. Otros son muy susceptibles a los desastres naturales como los terremotos y los huracanes, que pueden afectar a todo el país, con repercusiones devastadoras para la economía.

- **La vulnerabilidad.** Su apertura al comercio, sus estructuras de producción y de exportación altamente especializadas, así como su marcada dependencia de los ingresos de exportación los torna muy vulnerables frente a las perturbaciones externas.

- **Las deseconomías de producción.** Las reducidas dimensiones de su mercado interno hacen que a estos estados les resulte difícil cosechar los beneficios de las economías de escala y, además, experimentan deseconomías porque tienen que producir bienes públicos en pequeña escala.

A pesar de las dificultades derivadas de su tamaño, los pequeños estados han registrado, en promedio, tasas de crecimiento más altas que otros países gracias a sus sólidos lazos comerciales y altas tasas de inversión. Otra posible ventaja —y una interesante compensación teórica en términos de finanzas públicas— es que tienen, típicamente, una población más homogénea y con preferencias similares en cuanto a bienes públicos, lo que, en principio, permitiría una focalización y prestación más eficientes de estos bienes y fomentaría una mayor estabilidad social y económica.

En definitiva, el tamaño óptimo de una nación soberana depende de una serie de consideraciones, pero la mayoría de las dificultades que enfrentan los pequeños estados son consecuencia de la relación entre el tamaño de la economía y la inestabilidad macroeconómica.

El tamaño y su influencia en la inestabilidad

Los pequeños estados muestran una relativa inestabilidad en el PIB, incluso después de tener en cuenta el nivel de ingreso y el grado de apertura, probablemente porque su economía está menos diversificada y, por ende, es más vulnerable a las perturbaciones externas. Pero quizá el PIB no sea una buena medida del ingreso (o de la riqueza) en economías muy abiertas al comercio. Por ejemplo, el ingreso de una economía exportadora de productos básicos vendrá determinado principalmente por el precio de su principal producto de exportación en relación con el de la cesta de bienes que importa. En el caso de las economías en desarrollo, las fluctuaciones de esta “relación de intercambio” tienden a ser pronunciadas y persistentes, en parte como consecuencia de la volatilidad de los precios internacionales de sus exportaciones de productos básicos.

La inestabilidad de la relación de intercambio es un 30% mayor, en promedio, para los pequeños estados que para otros países en desarrollo (cuadro 3) y, en consecuencia, para los primeros, la inestabilidad

¿Son diferentes los pequeños estados?

El ingreso per cápita varía. Los pequeños estados abarcan desde economías de bajo ingreso como Comoras, Gambia, Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe (con un PNB per cápita menor de US\$700) hasta otras de ingreso alto como Bahamas, Brunei, Malta y Qatar (con un PNB per cápita de US\$10.000 o más) (cuadro 2). Su ingreso medio per cápita es mayor que el de otras economías en desarrollo, mientras que otros indicadores de bienestar económico, como el índice de pobreza, la esperanza de vida y los niveles de alfabetización, son similares.

El comercio es más abierto. En general, estos estados están más abiertos al comercio exterior que otros países en desarrollo y con el tiempo, el coeficiente medio de apertura (suma de exportaciones e importaciones dividida por el PIB) ha aumentado significativamente. Suelen tener estructuras de producción y de exportación menos diversificadas, en las que dominan uno o dos productos o sectores. Por ejemplo, las prendas de vestir representan más del 80% del total de las exportaciones de mercancías de Lesotho. En Antigua y Barbuda, Barbados, Samoa, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía, los ingresos por turismo constituyeron más de la mitad de las exportaciones de bienes y servicios a finales de los años noventa.

El sector público es más grande. El tamaño del Estado, medido por la razón entre el gasto público y el PIB, es mayor que en otros países en desarrollo, algo que suele observarse en las economías más abiertas al comercio exterior y, por lo tanto, más vulnerables a las perturbaciones, porque ayuda a neutralizar los efectos de éstas a corto plazo. Pero aun si se tienen en cuenta el ingreso per cápita y el grado de apertura, en estos estados la proporción de gasto público respecto al PIB sigue siendo más alto, quizás como consecuencia del mayor costo medio que implica la producción de bienes públicos a pequeña escala.

Los vínculos comerciales son fuertes, pero los financieros débiles. En los últimos 40 años, el crecimiento medio del producto ha sido mayor en estos estados que en otras economías, aparentemente por sus fuertes vínculos comerciales y sus tasas de inversión mucho más altas. Es evidente que se han beneficiado mucho con la apertura del comercio. En cambio, sus vínculos financieros con la economía mundial son más débiles. Aunque, en promedio, la razón entre el volumen de flujos de capital y el PIB es mayor para los pequeños estados que para los países en desarrollo, no alcanza las cifras de las economías industriales. En varios pequeños estados en los que la asistencia externa es una fuente importante de ingreso, esta dependencia sigue siendo un problema considerable (gráfico 1). La relación media entre asistencia externa y PIB es de un 20% en estos estados y de menos del 9% en otros países en desarrollo.

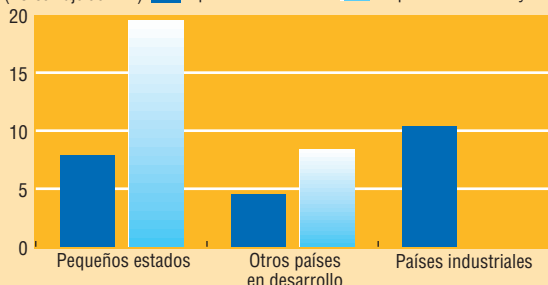
El tipo de cambio suele ser fijo. Parecería apropiado que estos estados, dada su vulnerabilidad a las perturbaciones externas, aplicaran, como amortiguador, regímenes cambiarios de libre flotación, pero en general no resulta una opción factible y la mayoría aplica tipos fijos de una forma u otra. Una razón es la dificultad de tener un mercado cambiario competitivo y que funcione bien cuando solo hay uno o dos bancos importantes y poco o nada de margen para realizar operaciones de mercado. Además, muchas de estas economías están estrechamente vinculadas con otras más grandes que son una fuente significativa de sus ingresos de exportación. Así pues, los beneficios que entraña eliminar la inestabilidad cambiaria nominal con un tipo fijo de facto pueden ser mayores que la ventaja de aplicar una política monetaria independiente, con el tipo de cambio como amortiguador.

Gráfico 1

Económicamente abiertos y dependientes de la ayuda

Los pequeños estados mostraron una mayor apertura a los flujos financieros que otros países en desarrollo en 1960–2000, pero dependieron más de la ayuda.

(Porcentaje del PIB) ■ Apertura financiera ■ Dependencia de la ayuda



Nota: La apertura financiera se mide como la razón entre las entradas y salidas de capital y el PIB, mientras que la dependencia de la ayuda es la razón entre la asistencia externa y el PIB.

Fuente: Kose y Prasad, 2003.

de una medida del crecimiento del ingreso que incorpora los efectos de esas variaciones de la relación de intercambio es incluso mayor que la del crecimiento del producto. Además, los flujos de asistencia externa son muy cambiantes y suelen guardar una correlación positiva con el PIB de estos estados, en parte porque tanto dichos flujos como las condiciones de su ciclo económico se ven afectados por la situación cíclica imperante en los países donantes. Así pues, pese a los considerables beneficios que conlleva la asistencia externa, estos flujos también pueden influir en la inestabilidad del ingreso.

No obstante, la volatilidad del producto (o del ingreso) no es tan preocupante como la del consumo, que es una medida más pertinente del bienestar. Se sabe que el acceso a los mercados financieros, que puede utilizarse para reducir la volatilidad del consumo individual, aumenta mucho el bienestar económico. Análogamente, un grupo de países que no sufra perturbaciones perfectamente correlacionadas por el lado del producto (que rara vez ocurre) debería, en principio, poder compartir el riesgo macroeconómico de manera que, en cada país, el consumo sea menos volátil que el ingreso. Si así fuera, en el caso de los pequeños estados, la gran inestabilidad del producto no constituiría una gran preocupación.

¿Pueden estos estados reducir la volatilidad agregada del consumo recurriendo a los mercados financieros internacio-

nales? Según una medida simple, no. De hecho, en muchas economías en desarrollo, el consumo es más inestable que el ingreso —en promedio, la desviación estándar del crecimiento del consumo es mayor que la del crecimiento del producto (o el ingreso). La relación media entre la desviación estándar del crecimiento del consumo y la del producto es todavía mayor para los pequeños estados, aunque tengan un sector público relativamente más grande para ayudar a reducir el efecto adverso de las perturbaciones externas. Los resultados sobre la inestabilidad que figuran en el cuadro 3 son similares si la muestra se restringe a los años noventa, el período de mayor globalización financiera.

Opciones en materia de políticas

Para estos países la solución radica en su capacidad para aprovechar al máximo la mayor integración en la economía mundial y mantener al mismo tiempo una acertada política macroeconómica y unas instituciones y mercados internos flexibles. Con ayuda de las políticas económicas correctas, algunas de las características macroeconómicas y estructurales de estos estados pueden redundar en su propio beneficio y ayudarlos a obtener ventajas significativas de la globalización.

Vínculos comerciales y financieros. Una mayor integración en la economía mundial brinda oportunidades importantes para los pequeños estados. Los vínculos comerciales ya han ayudado a muchos de ellos a ampliar mercados para sus productos y a beneficiarse de las economías de escala. La apertura a los flujos de capital sería una ocasión para diversificarse hacia nuevos sectores, aumentando la inversión y el crecimiento y logrando una mejor distribución del riesgo. Tanto el comercio como los flujos de capital pueden incrementar también la transferencia de tecnología. Además, la globalización les permite absorber y adoptar las mejores prácticas internacionales en términos de gestión de gobierno y otras estructuras institucionales.

Para los pequeños estados, sigue siendo prioritario desarrollar estrechos lazos financieros. Concretamente, la utilización de los mercados financieros mundiales para reducir la volatilidad del consumo podría traducirse en un significativo aumento del bienestar. Lo que más les conviene, entonces, es distribuir el riesgo a nivel internacional por medio de una mejor integración en los mercados financieros mundiales. Estimamos que, para ellos, dicho aumento puede ser muy grande, equivalente al efecto de un incremento permanente

del 15% en el nivel de consumo (gráfico 2), mayor que para otros países en desarrollo porque la inestabilidad del consumo es mucho más alta.

Políticas macroeconómicas y marcos estructurales sólidos. Por supuesto que la integración financiera entraña sus propios riesgos, cuya reducción al mínimo requeriría acertados marcos macroeconómicos y estructurales que den a las autoridades un margen de maniobra ante una perturbación y aseguren que ésta no se intensifica.

Cuadro 2

Comparación con otros países

A pesar de su tamaño, los pequeños estados registran tasas de crecimiento medio más altas que otros países. (1960–2000)

	Ingreso relativo per cápita (EE.UU. = 100)	Apertura al comercio (Porcentaje del PIB)	Gasto público (Porcentaje del PIB)	Inversión (Porcentaje del PIB)	Crecimiento del producto (Porcentaje)
Pequeños estados	24,9	111,5	20,5	28,0	5,9
Otros países en desarrollo	16,3	60,5	13,8	19,9	3,8
Países industriales	75,4	63,3	17,8	23,9	3,4

Fuente: Kose y Prasad, 2003.

Como en otros países en desarrollo, las reformas estructurales —mejorar la gestión de gobierno, reducir la corrupción, mejor reglamentación bancaria y mayor competencia— estimularán la afluencia de capital, reduciendo también la volatilidad y mitigando los efectos persistentes de las perturbaciones externas. Un marco fiscal flexible también permitiría a los pequeños estados que dependen de la ayuda externa hacer frente a los flujos volátiles y difíciles de prever.

Dos pequeños estados que han registrado en los últimos 30 años un notable crecimiento medio del PIB son Botswana (10%) y Mauricio (6%), ambos muy diferentes, pero con una buena estructura de gobierno y una sólida política macroeconómica y ayudados en su transformación económica, el primero, por la política a largo plazo de mejora de la infraestructura y la educación y, el segundo, por su política para la inversión extranjera directa.

Alianzas regionales. Algunas alianzas (el Foro del Pacífico y la Comunidad del Caribe) de estados con estructuras económicas similares han permitido reducir los costos de los servicios y bienes públicos, pero no es probable que contribuyan mucho a distribuir el riesgo porque todos los miembros estarían expuestos a perturbaciones externas similares. Tienen, no obstante, otros beneficios, como aumentar su poder, como grupo, en las negociaciones comerciales.

Nuevos instrumentos financieros de cobertura contra el riesgo. Si bien la integración en los mercados financieros mundiales puede generar beneficios sustanciales, estudios recientes indican que la falta de un conjunto amplio de instrumentos financieros, y de los consiguientes “macromercados” que son indispensables para aprovechar dichos beneficios, obstaculiza la evolución de este proceso. Un instrumento que proponen varios economistas, entre ellos Robert Shiller, de la Universidad de Yale, estaría indexado al PIB nacional para que los países puedan compartir el riesgo agregado medido en términos de inestabilidad del crecimiento del PIB. Un pequeño estado podría servirse de estos instrumentos para diversificar su riesgo específico creando una cartera cuya rentabilidad dependa de los resultados económicos de varios otros países. El aumento del bienestar que supondría la negociación de estos instrumentos financieros podría ser enorme, pero es difícil establecer un baremo para medir riesgos y verificar resultados y tal vez por eso no hayan seguido este rumbo los mercados de capital privado. Las instituciones financieras internacionales podrían intervenir en la creación de un mercado para este intercambio y la prestación de servicios de supervisión e información para su eficiente funcionamiento. En este contexto, el establecimiento de ciertos mercados de seguros —por ejemplo, contra catástrofes para paliar los efectos de los desastres naturales— tal vez sea importantísimo para los pequeños estados, muy vulnerables a las perturbaciones exógenas transitorias.

El tamaño influye

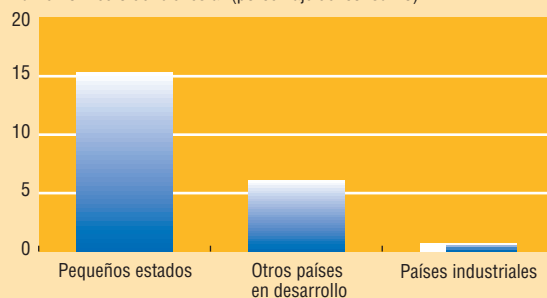
En última instancia, el tamaño de la economía tiene importancia. La integración en la economía mundial y unas sólidas estructuras macroeconómicas e institucionales pueden ayudar a los pequeños estados a lograr un mayor crecimiento del

Gráfico 2

La distribución del riesgo aumenta el bienestar

La distribución internacional del riesgo benefició notablemente a los pequeños estados.

Aumento medio del bienestar (porcentaje del consumo)



Fuente: Kose y Prasad, 2003.

Cuadro 3

Medidas de la volatilidad

Los pequeños estados están sujetos, en promedio, a una mayor volatilidad. (Desviaciones estándar de las tasas de crecimiento anuales, porcentaje, 1960–2000)

	Producto	Relación de intercambio	Consumo privado	Consumo privado y público
Pequeños estados	5,8	5,6	12,6	7,7
Otros países en desarrollo	4,9	4,2	8,2	8,7
Países industriales	2,5	1,5	2,6	2,2

Fuente: Kose y Prasad, 2003.

producto. Pero, dadas las imperfecciones de los mercados internacionales de capital, tal vez no puedan utilizarlos para aislarse de las conmociones externas o reducir significativamente la inestabilidad del consumo cuando fluctúa el ingreso. De hecho, esto sugiere que la división política de los países en unidades autónomas más pequeñas podría acarrear graves consecuencias en lo que se refiere a la inestabilidad macroeconómica nacional y mundial. **F&D**

M. Ayhan Kose es economista en el Departamento del Hemisferio Occidental y Eswar S. Prasad es Director Adjunto del Departamento de Asia y el Pacífico, ambos del FMI.

Este artículo se basa en un documento de trabajo del FMI, de próxima publicación, que lleva el mismo título.

Bibliografía:

Alesina, Alberto y Enrico Spolaore, 2002, “The Size of Nations”, (inédito, Cambridge, Massachusetts: Harvard University).

Easterly, William y Aart Kraay, 2000, “Small States, Small Problems: Income, Growth and Volatility in Small States”, World Development, vol. 28, págs. 2013–27.

Shiller, Robert, 1998, Macro Markets: Creating Institutions for Managing Society’s Largest Economic Risks, (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press).