



Lancha cruzando las Seychelles.

Los Estados pequeños ante un **GRAN INTERROGANTE**

¿Pueden superar las vulnerabilidades propias de su tamaño y crecer con mayor rapidez y en forma más sostenida?

Sarwat Jahan y Ke Wang

POR cada país grande como China, India y Estados Unidos, hay un Estado pequeño como Suriname, Tuvalu y Seychelles. Y así como los Estados grandes son un conjunto muy diverso, también lo son los Estados con menos de 1,5 millones de habitantes.

Algunos son ricos; otros, pobres. De hecho, los Estados pequeños cubren todo el espectro de niveles de ingreso (véase el cuadro). Algunos son países de alto ingreso exportadores de combustibles, como Bahrein; otros integran el grupo de bajo

ingreso, como Djibouti. Asimismo, sus indicadores sociales reflejan una variada gama de niveles de desarrollo. Algunos Estados pequeños, como Luxemburgo, figuran entre los niveles más altos del último índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas, mientras que otros, como Bhután, se ubican entre los más bajos (véase el gráfico 1).

La mayoría de los Estados pequeños son islas o bien abarcan múltiples islas ampliamente dispersas; otros son países mediterráneos. Algunos están situados lejos de los principales mercados. Los más

pequeños, conocidos como microestados, tienen menos de 200.000 habitantes. Alrededor de una quinta parte de los países miembros del FMI son Estados pequeños.

Los Estados pequeños de mediano y bajo ingreso aquí analizados enfrentan problemas complejos. La isla de Tuvalu, situada en el Pacífico, tiene una superficie terrestre de 10 millas cuadradas, aproximadamente una séptima parte del tamaño de la ciudad de Washington, por lo que producir allí cultivos resulta difícil. Su vecino, Kiribati, tiene en cambio una población de 100.000 habitantes distribuida en 3,5 millones de kilómetros cuadrados de océano, una superficie de tamaño similar al subcontinente indio, que hace muy difícil de administrar un país.

La mayoría de los países insulares del Pacífico consisten de cientos de pequeñas islas diseminadas en una superficie oceánica igual al 15% de la superficie del planeta. Esa dispersión causa muchos problemas, entre ellos los altos costos del comercio. Por ejemplo, los Estados de Samoa y Palau están aproximadamente tan

Lo pequeño está en todas partes

Hay Estados pequeños, con diversos niveles de ingreso, en muchas regiones del mundo.

	Ingreso mediano alto		Ingreso bajo y mediano bajo	
Estados pequeños	Bahamas, Las	Maldivas	Bhután	Belize
	Barbados	Mauricio	Fiji	Guyana
	Suriname	Montenegro	Islas Salomón	Cabo Verde
	Trinidad y Tabago		Timor-Leste	Comoras
			Vanuatu	Swazilandia
			Djibouti	
Microestados	Antigua y Barbuda	Palau	Islas Marshall	Santo Tomé y Príncipe
	Dominica	Tonga	Kiribati	
	Granada	Tuvalu	Micronesia	
	Saint Kitts y Nevis	Seychelles	Samoa	
	Santa Lucía			
	San Vicente y las Granadinas			

África Asia y el Pacífico Europa Oriente Medio y Asia Central Las Américas

Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, y Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators.

Nota: La lista se limita a las economías en desarrollo que son miembros del FMI. Los Estados pequeños tienen una población menor de 1,5 millones, mientras que los microestados tienen menos de 200.000 habitantes. Los países de ingreso mediano alto tienen un ingreso anual per cápita de entre US\$4.086 y US\$12.615; los países de ingreso mediano bajo, entre US\$1.036 y US\$4.085; los países de bajo ingreso, US\$1.035 o menos según el método Atlas del Banco Mundial. El cuadro no incluye Estados pequeños de alto ingreso y de economía avanzada, que comprenden Bahrein, Brunei Darussalam, Chipre, Estonia, Guinea Ecuatorial, Islandia, Luxemburgo, Malta y San Marino.

separados entre sí como lo está la costa este de Estados Unidos de Inglaterra.

Un problema común

Los Estados pequeños comparten un mismo problema: las limitaciones propias de su tamaño.

Por tener poblaciones muy reducidas, no pueden distribuir los costos fijos del gobierno o de las empresas entre un gran número de personas, es decir, no pueden lograr economías de escala como sí pueden hacerlo otros Estados más grandes. El resultado de esas deseconomías de escala son altos costos en los sectores público y privado.

Su tamaño pequeño también parece reflejarse en una serie de características macroeconómicas:

- **Estrecha base productiva:** Aunque sus economías no son uniformes —algunas se basan en la exportación de materias primas y otras, en los servicios (principalmente turismo o servicios financieros)— todos

estos países enfrentan problemas para crear una base económica competitiva. Y cuando sí compiten, generalmente lo hacen en uno o dos bienes o servicios, siendo entonces vulnerables a los altibajos de un reducido número de industrias. El turismo aporta más de la mitad de los ingresos externos de muchas de las islas del Caribe. De igual manera, muchos Estados pequeños del Pacífico dependen de un solo producto para generar la mayor parte de sus ingresos por exportaciones. En las Islas Salomón, por ejemplo, alrededor de la mitad de los ingresos de exportación provienen de la tala maderera.

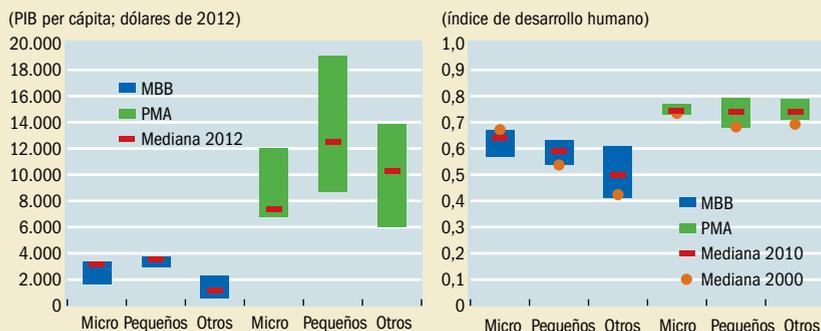
- **Gobierno grande:** Según indica la relación entre gasto público y PIB, los Estados pequeños tienden a tener un gobierno más grande que otros países de mayor tamaño. Esto refleja en parte las deseconomías de escala que hacen más costosa la provisión de bienes y servicios públicos. Además, una gran proporción del gasto es relativamente inflexible —como el dirigido a atender los frecuentes desastres naturales— o difícil de reducir, como los salarios de los empleados públicos. El alto nivel de gasto suele generar altos niveles de deuda (véase el gráfico 2).

- **Sector financiero escasamente desarrollado:** Alrededor de la mitad de los Estados pequeños han cobrado prominencia como centros financieros *offshore*, pero las instituciones financieras que allí operan generalmente sirven a los no residentes. En general, el sector financiero interno carece de profundidad, está concentrado y no provee a sus ciudadanos un acceso adecuado al financiamiento. El sector financiero está dominado por los bancos, cuyas elevadas tasas activas a menudo obstaculizan la inversión. Asimismo, en los Estados pequeños el sector privado es tan diminuto que a menudo los bancos comerciales terminan financiando al gobierno, comprometiendo su solidez al quedar fuertemente expuestos a un solo prestatario, algo que también ha complicado la adopción de medidas de política económica para reducir la deuda. En los países altamente endeudados del Caribe, por ejemplo, los bancos comerciales y las instituciones financieras no bancarias concentran dos tercios de la deuda pública interna. En países más grandes, la

Gráfico 1

A la par

Los Estados pequeños y los microestados se ubican en niveles de desarrollo comparables con los de Estados más grandes con ingresos similares, medidos ya sea por el PIB per cápita o indicadores de desarrollo humano como la expectativa de vida y la educación.



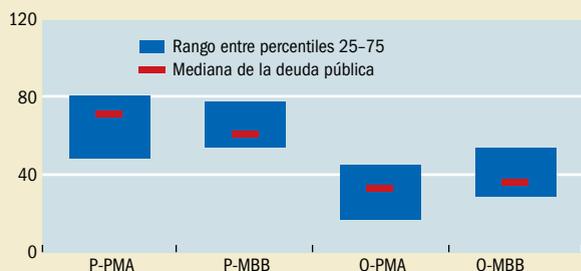
Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, y Banco Mundial, base de datos de World Development Indicators. Nota: Los microestados tienen menos de 200.000 habitantes; los pequeños Estados, menos de 1,5 millones. La categoría "Otros" corresponde a Estados con más de 1,5 millones de habitantes. MBB = países de ingreso mediano bajo y bajo, que tienen un ingreso anual per cápita menor de US\$4.085; PMA = países de ingreso mediano alto, que tienen un ingreso anual per cápita de entre US\$4.086 y US\$12.615. En ambos paneles las barras muestran el rango de los percentiles 25 a 75 respecto de cada grupo de Estados. En el índice de desarrollo humano el círculo representa la mediana del índice en 2000 y la barra horizontal, la de 2010. El índice de 2000 contiene datos de 16 Estados pequeños.

Gráfico 2

Grandes prestatarios

Comparados con países más grandes, los Estados pequeños tienen mayores niveles de deuda pública.

(deuda pública, 2011, porcentaje del PIB)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; Banco Mundial, bases de datos de World Development Indicators y Financial Development and Structure; cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: P-PMA = Estados pequeños de ingreso mediano alto; P-MBB = Estados pequeños de ingreso mediano bajo y bajo; O-PMA = países más grandes de ingreso mediano alto; O-MBB = Estados más grandes de ingreso mediano bajo y bajo. Los Estados de ingreso mediano bajo y bajo tienen un ingreso anual per cápita inferior a US\$4.085. Los Estados de ingreso mediano alto tienen un ingreso anual per cápita anual de entre US\$4.086 y US\$12.615.

deuda pública suele estar en poder de una diversidad de individuos y de instituciones financieras y no financieras.

- **Tipo de cambio fijo:** En los Estados pequeños hay una mayor probabilidad de que el tipo de cambio esté vinculado a otra moneda. Muchos de ellos están estrechamente ligados a unas pocas economías más grandes que generan la mayor parte de sus ingresos por exportación. La paridad cambiaria fija elimina la volatilidad del tipo de cambio, permitiendo suavizar los flujos de ingresos por exportaciones. Al mismo tiempo, los Estados pequeños deben mantener más reservas que otros países más grandes, no solo para defender su moneda sino también para protegerse de acontecimientos externos adversos que pueden afectar significativamente su bienestar. Sin embargo, en la mayoría de ellos las reservas no

llegan a un nivel óptimo. Asimismo, los Estados pequeños tienen una capacidad más limitada de ejercer una política monetaria. Cinco de 13 Estados pequeños de la región de Asia y el Pacífico, por ejemplo, no cuentan con un banco central.

- **Apertura comercial:** Los Estados pequeños también están más abiertos al comercio. La relación entre comercio exterior y PIB es mucho mayor en las economías más pequeñas que en otras más grandes que aplican políticas similares. También parecen tener barreras comerciales algo más bajas. El alto grado de apertura comercial a menudo los hace vulnerables a shocks de términos del intercambio (los precios de las exportaciones comparados con los de las importaciones).

Los Estados pequeños enfrentan asimismo otros problemas comunes. Muchos están situados en el mar abierto, por lo que son propensos a sufrir desastres naturales (como terremotos y huracanes) que, dado el tamaño tan pequeño de estos países, terminan afectando la totalidad de la población y de la economía.

El costo anual de los desastres naturales para los microestados del Caribe y el Pacífico equivale al 3% o 5% de su PIB. Muchos de esos países son islas que enfrentan problemas particulares provocados por el cambio climático. Kiribati, por ejemplo, podría ser el primer país en desaparecer por completo bajo las aguas a causa del cambio climático mundial que provoca el derretimiento de las capas polares y la elevación del nivel del mar.

Además, la ubicación remota de muchos de esos países puede constituir un problema, porque la escasez de tierras cultivables en sus territorios los hace dependientes de alimentos importados, que pueden resultar muy costosos.

Impera la volatilidad

La mayoría de los Estados pequeños no han gozado de un mejor crecimiento económico como el registrado por otros países más grandes desde fines de los años noventa (véase el gráfico 3). Los Estados grandes crecieron mucho más rápidamente en la década de 2000 que en los últimos dos decenios del siglo XX,

superando a Estados más pequeños. Entre las muchas razones por las que los Estados pequeños han quedado a la zaga de los demás está la “fuga de cerebros”, ya que los mejores y más brillantes talentos buscan oportunidades en economías más grandes. Además, la erosión de las preferencias comerciales en la exportación de bienes tales como bananas y azúcar frena el desempeño de los Estados pequeños.

Pero quizás el problema más elocuente que sufren los Estados pequeños es la volatilidad. Su crecimiento económico es sumamente errático, algo que en el largo plazo impide el crecimiento, agrava la desigualdad del ingreso e incrementa la pobreza. Durante la década de 2000, esos países registraron una volatilidad marcadamente mayor y menores tasas de crecimiento. Su cuenta corriente —principalmente la diferencia entre lo que exportan y lo que importan— es considerablemente más volátil que la de Estados más grandes con similares niveles de ingreso. Esto quizá refleje una mayor volatilidad de los términos de intercambio, que tiene un efecto más marcado en los Estados pequeños debido a su mayor apertura comercial. En el sector fiscal, se observa una volatilidad mayor tanto en los ingresos como en los gastos. La volatilidad de los ingresos se vincula generalmente con una mayor dependencia de los impuestos al comercio, que varían según los altibajos del comercio. La volatilidad del gasto suele estar asociada con variaciones desparejas de los gastos de capital, la respuesta del gasto a los desastres naturales y la falta de disciplina relacionada con una deficiente capacidad de gobierno.

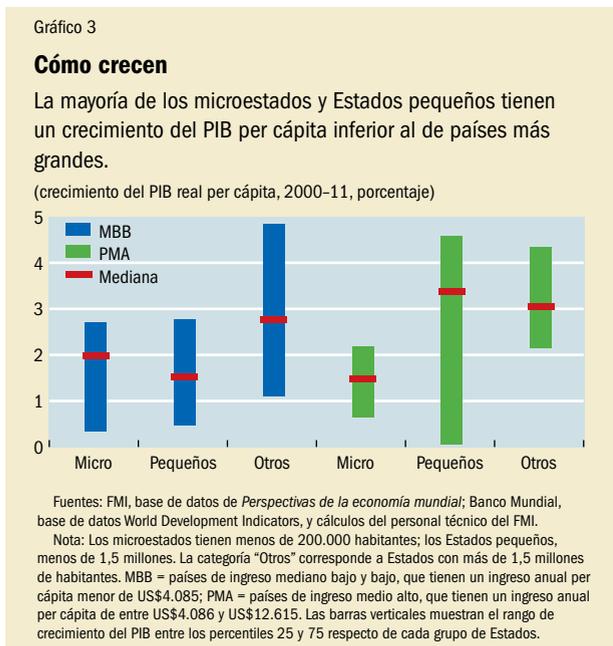
Cómo sacar el mayor provecho de lo que hay

Los Estados pequeños pueden, sin embargo, compensar los problemas que genera su tamaño tomando medidas para aprovechar sus ventajas y contrarrestar sus desventajas, como las siguientes:

- **Políticas económicas sólidas:** El mejor remedio para la volatilidad es la prevención, mediante políticas sólidas. Por ejemplo, se puede moderar la volatilidad del ingreso reduciendo la dependencia de los impuestos al comercio. Los Estados pequeños han comenzado a considerar otras fuentes de ingresos, y muchos han adoptado con éxito impuestos al valor agregado. La adopción de este tributo en los microestados del Caribe ha modificado la estructura de los ingresos fiscales y facilitado su recaudación. La volatilidad del gasto puede a veces reducirse mediante reformas del sector público dirigidas a mejorar la gestión de gobierno y emprender reformas estructurales fundamentales en la economía. La volatilidad del sector externo podría reducirse diversificando las exportaciones y los socios comerciales. Aunque diminuto, el Estado de Samoa ha diversificado de manera exitosa sus productos y mercados de exportación, después de que el tizón foliar que afectó el taro en los años noventa mostró la importancia de reducir su dependencia de un único cultivo.

Además de reducir la volatilidad, los Estados pequeños deben promover la estabilidad. Las medidas orientadas a incrementar los servicios financieros deben ir acompañadas de una supervisión cuidadosa para garantizar la estabilidad financiera. Dada su mayor exposición a los shocks externos, los Estados pequeños deberían acumular reservas adecuadas o presupuestar un gasto adicional para posibles desastres, así como explorar mecanismos de cobertura de seguros.

- **Integración regional y cooperación:** Una forma de compensar la desventaja inherente al tamaño es crear mercados más grandes



mediante iniciativas de integración regional, como por ejemplo las emprendidas en el Caribe. El mercado regional de títulos públicos de la Unión Monetaria del Caribe Oriental tiene por objeto integrar los mercados de valores nacionales ya existentes en un único mercado regional, para aprovechar las economías de escala en los mercados financieros. Análogamente, el Banco Central del Caribe Oriental usa una cuenta de reserva de fondos de contingencia para asistir a los países miembros que enfrentan dificultades económicas, incluidas las causadas por desastres naturales.

• **Participación de la comunidad internacional:** Los Estados pequeños también pueden unirse a los organismos internacionales y socios para el desarrollo en la búsqueda de soluciones comunes a los problemas regionales. El Banco Mundial, por ejemplo, ha contribuido a establecer un sistema de mancomunación de riesgos y un instrumento de seguro para cubrir los daños causados por un desastre natural. De igual modo, la iniciativa Ayuda para el Comercio de la Organización Mundial del Comercio ha alentado la creación de una infraestructura regional para el intercambio. Los mecanismos internacionales de reestructuración y alivio de la deuda, tales como la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, han ayudado a algunos Estados pequeños a reducir la carga de la deuda. La asistencia financiera es a menudo crucial para los Estados pequeños. Para hacer frente a los desastres naturales y otros shocks externos, esos Estados han utilizado una serie de instrumentos de financiamiento del FMI, como el Servicio de Crédito Rápido. Cabe destacar también que los organismos internacionales pueden proporcionar asistencia técnica y capacitación adaptada a las necesidades de cada Estado.

Las políticas son lo más importante

El tamaño plantea limitaciones para los Estados pequeños, pero las políticas eficaces pueden contribuir a superarlas. En los años sesenta, por ejemplo, el Premio Nobel de economía James Meade consideraba que Mauricio —un pequeño y lejano Estado insular situado frente a las costas de África oriental— corría grave riesgo de entrar en quiebra. El país dependía de un único cultivo, el azúcar; era proclive a sufrir shocks de términos del intercambio; tenía altos niveles de desempleo, y carecía de recursos naturales. Pero Mauricio demostró que Meade se equivocaba. Progresó hasta convertirse en una economía de mediano ingreso bien diversificada que obtiene ingresos del turismo, las finanzas, los productos textiles y la tecnología avanzada, además del azúcar. Ya sea en términos de su ingreso per cápita, índices de desarrollo humano o indicadores de gestión de gobierno, Mauricio se ubica hoy entre los principales países de África. Adoptó políticas prudentes que impulsaron su transformación, atrajo inversión extranjera directa para estimular sus industrias y desarrolló instituciones sólidas para respaldar el crecimiento.

En definitiva, los Estados pequeños pueden abordar y resolver sus vulnerabilidades. ■

Sarwat Jahan es economista y Ke Wang, asistente de investigación, del Departamento de Estrategia, Políticas y Evaluación del FMI.

Este artículo se basa en un documento de 2013 del Directorio Ejecutivo del FMI titulado “Macroeconomic Issues in Small States and Implications for Fund Engagement”. El documento tiene dos suplementos: “Asia and Pacific Small States—Raising Potential Growth and Enhancing Resilience to Shocks” y “Caribbean Small States—Challenges of High Debt and Low Growth”.



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2014–2015 program begins in July of 2014. Applications are due by January 5, 2014.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu