

El evasivo dividendo de la paz

Cómo afectan los conflictos armados y el terrorismo a los resultados económicos.

*Sanjeev Gupta, Benedict Clements,
Rina Bhattacharya y Shamit Chakravarti*

SE SUPONÍA que el fin de la Guerra Fría traería consigo un “dividendo de la paz” que liberaría recursos para fines más productivos. Por el contrario, estamos asistiendo a una serie de conflictos dispersos, al tiempo que los grupos terroristas se tornan más sofisticados y destructivos. Entre 1989 y 2000, se estima que han muerto más de 4 millones de personas en conflictos armados, mientras que los ataques terroristas de alcance internacional han aumentado de unos 342 entre 1995 y 1999 a 387 entre los años 2000 y 2001. Los países de bajo ingreso y de ingreso mediano han soportado la carga más pesada de la violencia: casi

el 70% de los grandes conflictos y más del 20% de los ataques terroristas internacionales registrados entre 1996 y 2000 tuvieron lugar en Asia y África.

Como resultado de toda esta violencia, es probable que se resienta el crecimiento económico a corto y medio plazo en los países afectados, como se desprende de este artículo y de varios estudios de casos particulares:

- El costo económico total de la violencia en Sri Lanka entre 1983 y 1996 ascendió a unos US\$4.200 millones, dos veces el PIB del país en 1996.

- El PIB per cápita en el País Vasco se redujo en un 10%, en comparación con una región sintética de control exenta de esa violencia; la diferencia en el PIB per cápita aumenta en los puntos en que se registra un máximo de actividad terrorista.

- Grecia, Israel y Turquía se vieron afectados por atentados terroristas y también se redujo su participación en el mercado de la industria turística, con los correspondientes efectos derivados para otros países del Mediterráneo.

- La violencia de gran escala y los actos terroristas perpetrados en los años 1960–93 afectaron a los intercambios comerciales bilaterales de un gran número de países.

- Se estima que las medidas de seguridad más estrictas aplicadas tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han costado al mundo alrededor de US\$75.000 millones. En la publicación del FMI *Perspectivas de la economía mundial, diciembre de 2001: La economía mundial después del 11 de septiembre*, se indicaba que el costo a largo plazo podría ascender a un 0,75% del PIB mundial.

Sin embargo, no se ha analizado en profundidad cómo afectan los conflictos y el terrorismo a los resultados macroeconómicos y las finanzas públicas, bien *dentro* de un país o a un *gran número* de países. Con nuestro estudio pretendemos llenar este vacío. En primer lugar, evaluamos el impacto de los conflictos armados dentro de cada país examinando la evolución de las variables macroeconómicas y fiscales (crecimiento, inflación, ingresos y gastos públicos y saldos presupuestarios) antes (tres años en promedio), durante y después (otros tres años) de 22 episodios de este tipo registrados en 20 países afectados por un conflicto armado —seis de África, tres de América Latina, dos en Asia y Oriente Medio y siete en Europa oriental y la antigua Unión Soviética— entre 1985

Definición de conflicto armado y terrorismo

No existe una definición universalmente aceptada de lo que se entiende por conflicto armado y terrorismo. En nuestro análisis de “antes, durante y después” del conflicto utilizamos datos compilados por el Instituto Internacional de Estudios sobre la Paz de Estocolmo (SIPRI) para identificar los países afectados por ese conflicto y los períodos en que se produjo. El Instituto considera que un país está afectado por un conflicto armado grave si la cifra acumulada de bajas desde el comienzo del conflicto asciende como mínimo a 1.000 y, si durante ese año, se producen otras 25 muertes relacionadas con la lucha armada.

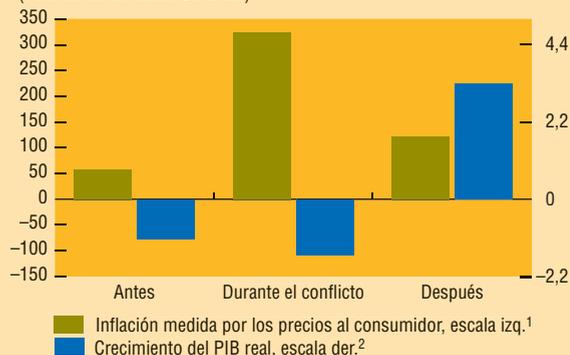
En nuestro análisis econométrico utilizamos el índice del SIPRI para el conflicto armado y las puntuaciones de la guía *International Country Risk Guide* (ICRG) como variable sustitutiva del riesgo combinado del terrorismo y el conflicto armado. El primer índice representa la proporción de cada quinquenio en la que un país sufre un conflicto armado grave. Las puntuaciones de la ICRG proporcionan una evaluación global de la violencia en un país como consecuencia de guerra civil, terrorismo y desorden social; desafortunadamente, no se dispone de puntuaciones separadas para el terrorismo. La puntuación más alta la reciben los países “en los que no hay oposición armada al gobierno y éste no ejerce violencia en forma arbitraria, directa ni indirectamente contra sus ciudadanos”. Así pues, estas puntuaciones permiten analizar el impacto de los conflictos armados y el terrorismo en una amplia gama de países y no solo en los que sufren un conflicto armado de grandes proporciones según la definición del SIPRI.

Gráfico 1

Consecuencias de los conflictos armados

La inflación aumenta durante un conflicto y luego disminuye. El crecimiento del PIB real se reduce justo antes y durante el conflicto, y después se recupera notablemente.

(Tasa media de variación anual)



Fuente: Base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*.

¹Basado en una muestra de 9 países.

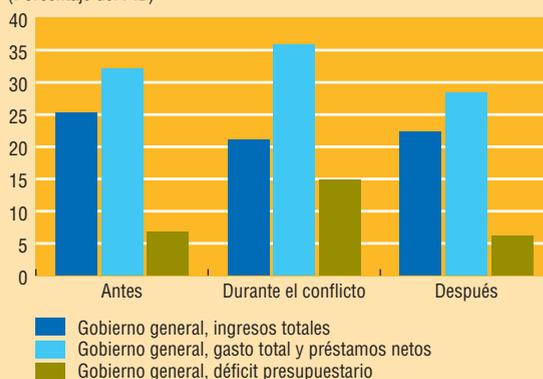
²Basado en una muestra de 12 países.

Gráfico 2

Impacto fiscal

Los conflictos afectan significativamente a los ingresos, a los gastos públicos y a los déficit presupuestarios¹.

(Porcentaje del PIB)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 2001* y estimaciones de los funcionarios del FMI.

¹Basado en una muestra de 14 países.

y 1999. Luego, para examinar con más exactitud los efectos de los conflictos y el terrorismo, estimamos un sistema de ecuaciones entrelazadas para un grupo más amplio de 45 países, incluidos los que no se ven afectados por este tipo de acciones. Los resultados de nuestro estudio confirman que los conflictos armados y el terrorismo afectan negativamente al crecimiento económico y a las finanzas públicas.

Cómo se ven afectados los países

Los conflictos armados y el terrorismo pueden afectar a las cuentas fiscales perturbando la actividad económica, reduciendo la eficiencia de la administración tributaria e incidiendo en la composición del gasto público de manera que se reduzca el crecimiento.

Normalmente, el gasto militar aumenta en respuesta a los conflictos y el terrorismo y tiende a mantenerse en niveles altos aun después de que cese la violencia. A su vez, el aumento del gasto militar puede reducir los recursos destinados a la educación, la salud y otras actividades productivas. Además, la destrucción de la infraestructura física, la interrupción de los servicios de educación y salud y los efectos indirectos sobre el comercio, el turismo y la confianza empresarial debilitan la situación fiscal de un país y dañan el crecimiento económico. Hay quienes argumentan que el gasto de defensa puede estimular el crecimiento con la provisión de seguridad interna y externa, lo que fomentaría el ahorro privado y la inversión y atraería a la inversión extranjera. No obstante, casi toda la literatura publicada sobre el tema demuestra que la mayoría de los países pueden estimular el

crecimiento reduciendo el gasto militar, y liberando así recursos para formación de capital.

Impacto de anteriores conflictos

¿Qué efectos han tenido los conflictos en el crecimiento económico? Observamos que el crecimiento del PIB repunta notablemente en los años inmediatamente posteriores al término de un conflicto. La inflación se dispara en tiempos de conflicto y se reduce drásticamente después (gráfico 1: El tamaño de la muestra varía en los gráficos en función de los datos disponibles). Además, el porcentaje del PIB que representa la formación bruta de capital fijo aumenta notablemente inmediatamente después del fin de una crisis.

¿Qué sucede con el gasto y los ingresos públicos? Los datos indican que los ingresos públicos como porcentaje del PIB tienden a reducirse durante un conflicto y a repuntar un poco inmediatamente después de que éste termine (gráfico 2). El gasto

Calidad de vida

Los indicadores sociales empeoran en los países con conflicto armado¹

	Durante el conflicto			Número de países con datos disponibles
	Antes		Después	
	(Tasa media de variación anual)			
Esperanza de vida al nacer, total (años)	0,4	-0,5	0,4	5
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacidos vivos) ²	3,8	0,6	0,0	7
Tasa bruta de matriculación enseñanza primaria	...	2,6	3,2	9
Tasa bruta de matriculación enseñanza secundaria	...	1,1	2,1	9
Tasa bruta de matriculación enseñanza terciaria	...	-1,5	2,1	9
Partidas informativas				
Gasto en educación (crecimiento real per cápita, mediana)	...	-4,3	5,4	8
Gasto en salud (crecimiento real per cápita, mediana)	...	-8,6	5,1	8

Nota: ... significa no disponible.

¹Incluye todos los países de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto, afectados por un conflicto armado, como se analiza en el artículo. Las categorías de ingreso se basan en los criterios del Banco Mundial, en términos de PNB de 1998 per cápita, considerándose de bajo ingreso US\$760 ó menos, de ingreso mediano bajo entre US\$761 y US\$3.030, y de ingreso mediano alto entre US\$3.031 y US\$9.360.

²Una tasa de crecimiento positiva representa una mejora.

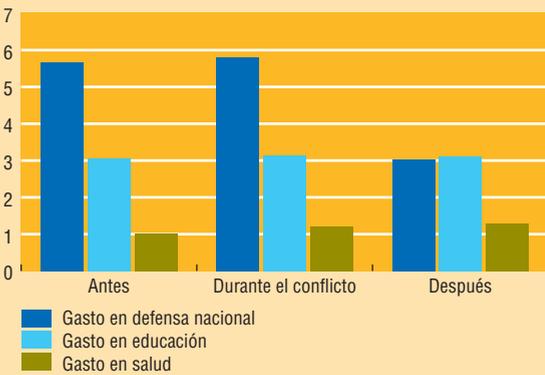
Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial, 2001*, autoridades nacionales y estimaciones de los funcionarios del FMI.

Gráfico 3

Armas en vez de escuelas o centros de salud

El gasto público en defensa se dispara justo antes de un conflicto y sigue siendo alto hasta el final del mismo¹.

(Porcentaje del PIB)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 2001* y estimaciones de los funcionarios del FMI.

¹Basado en muestras de 12 países (defensa) y de 6 países (educación y salud).

público y los préstamos netos como porcentaje del PIB aumentan significativamente cuando se desencadena un conflicto y se reducen acusadamente cuando éste cesa. Los elevados gastos de defensa suelen financiarse más a expensas de la estabilidad macroeconómica que del gasto en educación y atención de la salud como porcentaje del PIB (gráfico 3). No obstante, los niveles reales de gasto en estas dos partidas se reducen durante un conflicto porque siguen la trayectoria descendente de la actividad económica (véase cuadro). Los conflictos armados también pueden destruir parte de la base tributaria, por ejemplo, si desaparecen las empresas comerciales.

Como cabría esperar con los conflictos empeoran los indicadores socioeconómicos. La tasa de aumento de la esperanza de vida al nacer se reduce notablemente durante un conflicto, pero vuelve a repuntar en el período inmediatamente posterior. Las tasas brutas de matriculación aumentan sensiblemente a todos los niveles educativos al término de un conflicto armado. Sin embargo, la evolución de la tasa de mortalidad infantil muestra un significativo deterioro durante los años que dura el conflicto y en el período inmediatamente posterior.

Comprobación de los resultados

No obstante, estos resultados deben interpretarse con cautela. En nuestro análisis no se controlaron otras variables, distintas del conflicto armado, que también pueden afectar a la evolución macroeconómica y fiscal. Para aislar los efectos de los conflictos armados y el terrorismo aplicamos un modelo más riguroso diseñado para mostrar los diversos canales a través de los cuales esos sucesos pueden afectar al crecimiento económico y a las finanzas públicas de un país. Estimamos ecuaciones para el crecimiento económico, los ingresos tributarios y la composición del gasto público, e incluimos no solo nuestras medidas de conflicto y terrorismo, sino también otras variables explicativas relevantes. El análisis se basa en un conjunto de datos comparativos de 45 países, de los cuales, aproximadamente dos tercios no se vieron afectados por este

tipo de sucesos, y se utilizaron promedios quinquenales de los datos anuales correspondientes al período 1980–99.

Para comprobar la validez del modelo, examinamos primero si el crecimiento se ve afectado por variables que miden el conflicto armado y el terrorismo. Utilizamos dos medidas: una para ambos fenómenos y otra para el conflicto solamente. En el primer caso, se utiliza un índice compilado por *International Country Risk Guide* (ICRG), mientras que, en el segundo, se utiliza la información compilada por el Instituto Internacional de Estudios sobre la Paz, de Estocolmo (SIPRI) (véase recuadro). También incluimos otras variables que se sabe influyen en el crecimiento económico, como el ingreso inicial per cápita, los niveles iniciales de escolaridad, la tasa de inactividad por edades y una variable sustitutiva de la composición de los gastos del sector público. En segundo lugar, examinamos los ingresos tributarios utilizando, como variables explicativas, el nivel de ingreso per cápita real y la razón entre las exportaciones no agrícolas y el producto total, así como las variables conflicto armado y terrorismo. En tercer lugar, analizamos los factores que determinan la proporción de gasto público que absorbe el gasto militar utilizando los índices de conflicto y terrorismo como variables explicativas, así como los gastos de defensa de los países del entorno. Ello nos permite comprobar el impacto de ambos fenómenos sobre el crecimiento a través de sus efectos en la composición del gasto público.

Los resultados estadísticos del modelo confirman las conclusiones de nuestro análisis de los países afectados “antes, durante y después” de los eventos. Nuestras medidas del conflicto y el terrorismo y del conflicto solamente tienen un impacto estadísticamente significativo sobre la proporción del gasto público que representa el gasto en defensa. Los ingresos públicos también se ven afectados *indirectamente* por el conflicto armado y el terrorismo a través de los efectos nocivos sobre el crecimiento, aunque no hay evidencia estadística de que estos dos fenómenos afecten *directamente* a los ingresos. El conflicto también tiene un efecto directo en el crecimiento, mientras la medida que engloba ambos fenómenos no tiene efecto estadísticamente significativo.

Repercusiones en la política económica

Para que la reconstrucción tenga éxito es necesario recrear las instituciones y la infraestructura dañadas, lo cual requiere tiempo y, con frecuencia, una intervención sostenida de los donantes y la comunidad internacional. El FMI ha participado en los préstamos a los países en etapa de posguerra desde 1995 en el marco de su servicio de asistencia de emergencia. Entre 1995 y 2000, el FMI proporcionó US\$300 millones a siete países que se encontraban en esa situación. **F&D**

Todos los autores prestan sus servicios en el Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Sanjeev Gupta es Director Adjunto, Benedict Clements, Subjefe de División, Rina Bhattacharya, economista, y Shamit Chakravarti, Oficial Principal de Investigación.

El presente artículo se basa en el documento titulado Fiscal Consequences of Armed Conflict and Terrorism in Low- and Middle-Income Countries, IMF Working Paper No. 02/142 (Washington), del que son autores Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Rina Bhattacharya y Shamit Chakravarti.