

CAPITULO III

IMPACTO SOCIO-ECONOMICO DEL FENOMENO EL NIÑO 1997-98

El conjunto de amenazas que derivaron de las variaciones climáticas en Venezuela reseñadas en el capítulo anterior, fueron causantes de múltiples impactos socio-económicos negativos en las principales zonas afectadas.

1. VISION GENERAL DE LOS DAÑOS SOCIOECONOMICOS DEL EPISODIO EL NIÑO 1997-98

Diferentes sectores económicos y la población se vieron afectados durante 1997-98 lo que pareciera estar relacionado con impactos del Fenómeno El Niño. Los detalles específicos de esas afectaciones están contenidos en el Capítulo V de este estudio.

Al contrario de lo que ocurrió en Perú y el Ecuador, la alteración del ciclo hidrológico en Venezuela ocasionada por El Niño de 1997-98 con el descenso en la precipitación anual y la prolongación de la estación seca de 1998 en amplias zonas del país, redujo los caudales de los ríos que drenan dichas zonas, hasta alcanzar valores mínimos.

En las zonas así afectadas existen numerosos aprovechamientos hídricos con fines de generación hidroeléctrica, riego y de suministro de agua potable e industrial, estos últimos tanto superficiales como subterráneos. También se aprovechan algunos ríos para la navegación con fines comerciales. Igualmente, la agricultura de tales zonas depende en gran medida de la oportuna y suficiente ocurrencia de pluviosidad para la obtención de las cosechas.

Al reducirse el escurrimiento en los ríos, los embalses que alimentan las centrales hidroeléctricas vieron mermado su nivel en forma significativa, y no se dispuso del caudal suficiente para alimentar los sistemas de acueducto para las ciudades a la vez que se desmejoró la calidad de las aguas disponibles. A ello se adicionó la reducción de las aguas subterráneas que alimentan pozos para el abastecimiento de acueductos o de zonas productoras agropecuarias. Por otra parte, debido a la intensidad y prolongación de la estación seca, las cosechas que se sembraron en la época tradicional tuvieron rendimientos muy limitados. Adicionalmente, el ganado sufrió debido a la ausencia de agua y de pastos, reduciendo su peso y la producción de leche.

La alteración de otras variables climáticas también tuvo efec-

tos negativos. La combinación de más alta insolación y temperatura ambiental, vientos más fuertes que ocurrieron durante los meses secos y la extensión del periodo de sequía, facilitó la ocurrencia y expansión de incendios forestales generalmente ocasionados por el hombre¹. La mayor temperatura también hizo que se aumentara la demanda de electricidad para fines de acondicionamiento de aire en las zonas urbanas y causó una disminución de la capacidad de fotosíntesis en varios cultivos por estrés estomático de las plantas, afectando la productividad en algunos renglones como la caña de azúcar.

Fueron éstos efectos de El Niño los que originaron daños en los diferentes sectores de Venezuela.

2. DAÑOS GLOBALES ASOCIADOS AL FENOMENO EL NIÑO 1997-98 EN VENEZUELA

Los daños han sido estimados empleando una metodología ad hoc desarrollada por la CEPAL a lo largo de los últimos 26 años, que permite conocer tanto la magnitud misma del perjuicio sufrido como identificar los sectores o zonas que han resultado más afectadas y a las que habría que brindar atención preferencial en la reconstrucción y en la formulación de planes de prevención y mitigación para el futuro. La metodología también es una herramienta valiosa para determinar si el gobierno afectado por el desastre tiene la capacidad suficiente para enfrentar por sí solo las tareas de reconstrucción o si, por el contrario, requerirá de cooperación financiera externa para abordar la reconstrucción².

2.1 DAÑOS DIRECTOS E INDIRECTOS ATRIBUIBLES A EL NIÑO

La información referente a los daños que se empleó para las estimaciones fue proporcionada por fuentes oficiales autorizadas de los organismos públicos de los sectores afectados, así como por personeros de algunas instituciones gremiales o profesionales de reconocida capacidad, lo mismo que por algunos representantes de organismos multilaterales o bilaterales de cooperación.

Dicha información adolece de algunas precisiones. Por un lado, no se dispuso de información uniforme y coherente sobre los daños en todos los sectores, existiendo algunos sobre los cuales solamente se contó con impresiones cualitativas provistas por funcionarios del sector respectivo. Por el otro, la precisión de las cifras suministradas fue, en algunos casos, limitada e incluso dudosa. Por ello, el grupo de expertos y consultores que realizaron la evaluación tuvieron que realizar estimaciones propias independientes, basadas en su

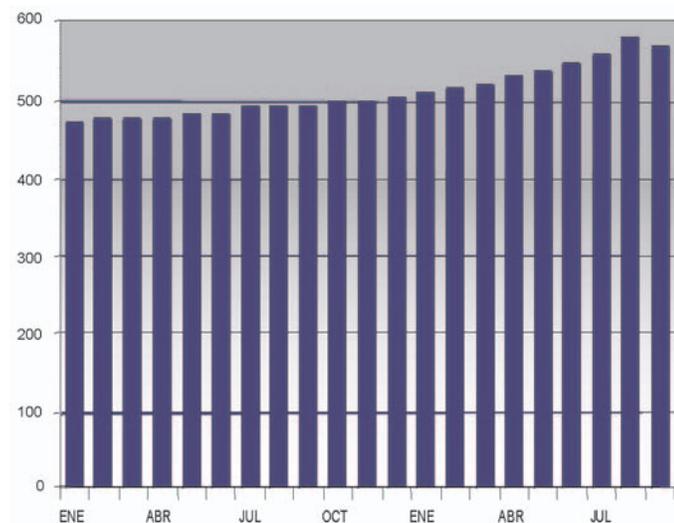
¹ No se obtuvo evidencia de que la temperatura haya sido tan elevada como para ocasionar la combustión espontánea de la vegetación seca.

² Al respecto, véase CEPAL, Manual para la estimación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales, Santiago de Chile, 1991.

experiencia e información sobre costos unitarios de otros países, para arribar al final a la estimación de daños para el caso de Venezuela. Ello no obstante, el resultado obtenido en la evaluación posee la suficiente precisión para conocer el orden de magnitud de los daños originados en Venezuela por el Fenómeno El Niño, y pueden emplearse confiablemente para los fines inicialmente anotados.

La metodología de la CEPAL permite calcular los daños directos ocasionados por los desastres, así como los costos en que será necesario incurrir para reponer los acervos de capital a su estado anterior al desastre. También permite estimar los daños indirectos que se refieren a los mayores gastos en que ha sido necesario incurrir y los menores ingresos que se han percibido en la prestación de determinados servicios, así como a la producción agropecuaria que se haya dejado de obtener como resultado de los daños directos. Los daños, tanto directos como indirectos, fueron estimados en moneda local y fueron posteriormente convertidos a dólares de los Estados Unidos de Norte América -para facilitar las comparaciones posteriores con los ocurridos en los demás países de la región andina- empleando para ello la tasa de cambio que prevalecía al momento en que ellos tuvieron lugar (ver Figura III.2.1-1).

Figura III.2.1-1 Venezuela. Tasa de cambio oficial en 1997-98 (bolívars por dólar de EUA)



Fuente: estimaciones CAF con base a información oficial

En el caso de productos de exportación que no pudieron efectuarse como resultado del desastre, los daños fueron calculados directamente en dólares empleando los precios internacionales de dichos productos.

El análisis realizado señala que los daños totales ocasionados por el Fenómeno El Niño 1997-98 en Venezuela alcanzan cifras estimadas de 71,2 millones de dólares. Se trata –en un 96%– de daños indirectos correspondientes a pérdidas de

producción y a mayores gastos para la prestación de servicios tales como agua y electricidad, y solamente en un 4% de daños directos al medio ambiente debido a los incendios forestales. El Cuadro III.2.1-1 muestra la relación de daños directos e indirectos totales generados en Venezuela.

Cuadro III.2.1-1 Venezuela. El Niño 1997-98: daños directos e indirectos totales

Tipo de daño	Monto del daño. Millones de dólares	Porcentaje del total
Pérdidas de producción	32,7	46%
Mayores gastos	26,6	7%
Prevención y otros	9,3	13%
Pérdidas de acervo	2,6	4%

Fuente: Estimaciones CAF con base en cifras suministradas por las instituciones públicas.

El cuadro anterior revela que se trató de un caso clásico de sequía al ser las pérdidas de producción y los mayores gastos para prestar algunos servicios básicos los responsables del 83% del daño total, en tanto que las pérdidas de acervo son muy bajas (un 4%). Las obras de prevención y otros gastos emprendidos por el gobierno –central, estatal o municipal– representan un 13% del monto total de daños.

El total de daños ocasionados por El Niño en los sectores productivos de Venezuela se han estimado en 20.427 millones de bolívars, o 38,5 millones de dólares. Se trata exclusivamente de daños indirectos que incluyen pérdidas de producción agropecuaria así como por el lucro cesante de la agroindustria y el comercio. (Véase Cuadro III.2.1-2). Los servicios que se vieron afectados por los efectos del Fenómeno El Niño 1997-98 en Venezuela son, naturalmente, aquellos que utilizan el agua superficial para atender la demanda de sus usuarios. Se trata de los sectores de suministro de agua y saneamiento, y de generación de electricidad.

El sector transporte, afectado únicamente en su modo fluvial reduciendo el calado de los barcos, también tuvo efectos en los costos totales atribuibles a El Niño.

Finalmente, en el caso de los incendios, el costo del servicio ambiental no prestado hasta que las 3.415 has de bosques afectados logren recuperarse en un período de 15 años, se estima en unos 1.357 millones de bolívars, ó 2,6 millones de dólares.

Cuadro III.2.1-2 Venezuela. Daños directos e indirectos por sectores de afectación, causados por El Niño 1997-98

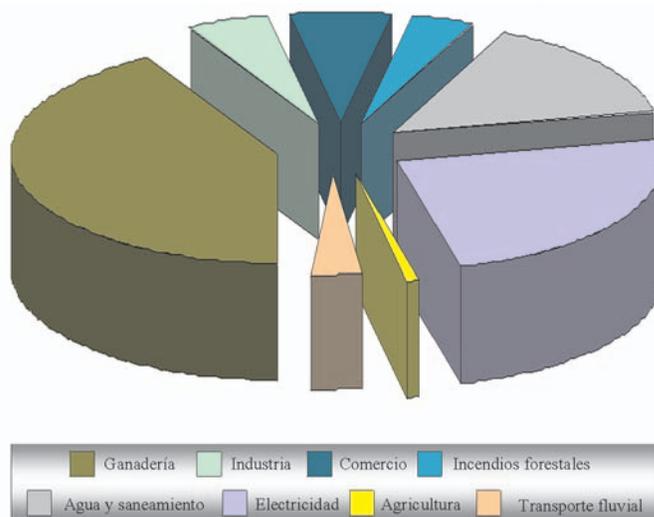
Sector afectado	Monto del daño. Millones de dólares	Porcentaje del total
Sectores productivos	38,5	54%
Servicios	27,8	39%
Incendios forestales	2,6	4%
Transporte fluvial	2,3	3%

Fuente: estimaciones CAF con base en cifras suministradas por las instituciones públicas.

Como puede observarse, los sectores productivos resultaron ser los más afectados (un 54% del daño total) –muy especialmente el sector ganadería (29%)– debido a la falta de agua para alimentar el ganado y sustentar la producción de leche–, y la producción de caña de azúcar y de maíz. Adicionalmente, las mismas pérdidas agropecuarias originaron pérdidas eslabonadas en los sectores de agroindustria y comercio. Los servicios –de suministro de electricidad (17%) y de agua potable y saneamiento (11%)– fueron los segundos más afectados (un 28% del total), ya que debido a la falta de agua en los ríos y embalses para alimentar su operación, requirieron de mayores gastos para mantener un mínimo de operatividad y atención al público. El daño al medio ambiente (un 2,6% del total de daños) y los mayores costos

de transporte fluvial (2,3%) completan el resto de los daños, debido a incendios forestales y a la disminución en el calado de los ríos navegables, respectivamente. La Figura III.2.1-2 presenta la distribución porcentual de los daños indicados por sectores de afectación.

Figura III.2.1-2 Venezuela. Distribución porcentual del daño total (por sectores afectados)



Fuente: estimaciones CAF con base en cifras suministradas por las instituciones públicas

El Cuadro III.2.1-3 presenta las cifras totales de los daños estimados, proveyendo la visión completa de las pérdidas, tanto directas como indirectas para cada uno de los sectores que resultaron afectados. Igualmente, señala que los daños impondrán una carga al sector externo del país, al dejar de exportar o tener que importar algunos productos, por un monto estimado de 20,5 millones de dólares.

Cuadro III.2.1-3 Venezuela. Recapitulación de los daños causados por El Niño 1997-98. Millones de dólares

Sector y subsector	Daño total	Daño directo	Daño indirecto	Efecto sobre la balanza de pagos
Total nacional	71,2	2,6	68,6	20,5
Servicios	27,8	-	27,8	20,5
Agua potable y saneamiento	10,8	-	10,8	3,5
Generación de electricidad	17,0	-	17,0	17,0
Transporte fluvial	2,3	-	2,3	-
Sectores productivos	38,5	-	38,5	-
Agricultura	0,5	-	0,5	-
Ganadería	29,6	-	29,6	-
Industria	3,9	-	3,9	-
Comercio	4,6	-	4,6	-
Incendios Forestales	2,6	2,6	-	-

Fuente: Estimaciones CAF basadas en información oficial y cálculos propios.

Cabe citar que las tareas de las etapas de emergencia y de rehabilitación inmediata han sido llevadas a cabo por el propio gobierno venezolano, tanto al nivel central como estatal y municipal, y no se requiere de inversiones de reconstrucción debido al tipo de daños.

Lo anterior indica que el monto total de los daños impuesto por el fenómeno es limitado y manejable por una economía del tamaño de la venezolana. Ello puede ilustrarse mejor al señalar que el monto total de los daños representa menos del 0,1% del producto interno bruto del país. No obstante lo anterior, el daño en el sec-

tor agropecuario se acerca al 1% del producto bruto de dicho sector.

2.2 EFECTOS MACROECONOMICOS GLOBALES DE LOS DAÑOS

De lo anterior se concluye que los efectos de El Niño en 1997-98 alcanzaron un bajo nivel en Venezuela, tanto en términos absolutos como relativos, siendo la mayor parte de ellos de tipo indirecto (véase el Cuadro III.2.2-1). La totalidad de daños representa un poco más de 11,4% de la inversión extranjera que recibió el país en 1997.

Cuadro III 2.2-1 Venezuela. Peso relativo del daño atribuible al Fenómeno El Niño 1997-98 (%)

	Daño total	Daños indirectos	Pérdidas de acervo	Atención de emergencia y mitigación
Cuantificación del daño (millones de US\$ corrientes)	71,00	69,00	3,00	9,00
Producto Interno Bruto	0,61	0,08	0,00	0,01
Exportaciones	2,10	0,27	0,01	0,04
Importaciones	2,88	0,38	0,02	0,05
Saldo comercial		1,01	0,04	0,13
Saldo en cuenta corriente		1,47	0,06	0,19
Deuda externa	1,62	0,21	0,01	0,03
Servicio de la deuda	15,43	2,02	0,09	0,26
Formación bruta de capital	4,13	0,54	0,02	0,07
Inversión extranjera directa neta	11,43	1,50	0,07	0,20
Gastos totales del gobierno central		0,31	0,01	0,04

Fuente: Elaboración CEPAL sobre la base de cifras oficiales. Realizado para este estudio.

La situación económica antes del desastre. La economía venezolana en 1997 creció en 5,6%, superando la recesión en que había caído el año anterior. Fue, una vez más, la notable expansión del sector petrolero la que jalonó la recuperación que se trasladó a los restantes sectores. La actividad se dio al amparo del mejoramiento del entorno macroeconómico, por la aplicación en 1996 del programa de ajuste denominado Agenda Venezuela, que logró detener la tendencia a la elevación del desempleo.

La situación esperada en 1998. El desempeño de la economía venezolana y sus expectativas se alteraron profundamente al deteriorarse a fin de año la situación del mercado petrolero internacional. La caída de los precios del crudo obligó al gobierno a efectuar un severo ajuste fiscal e invirtió la situación del mercado cambiario: la demanda de dólares superó la oferta en los primeros meses de 1998. La contracción fiscal, junto con el recorte de la producción de petróleo

decretada para sostener los precios, erosionó las expectativas de crecimiento del PIB, que pasaron a ser negativas. Se sumó a ello la incertidumbre vinculada al proceso electoral en la segunda mitad del año.

El comportamiento resultante a consecuencia del desastre: Efectos económicos generales. La incidencia del Fenómeno El Niño fue muy reducida en este país, aunque incidió en ciertos sectores poblacionales y de actividad económica primaria vulnerables y pobres.

En el caso de la economía venezolana la evolución negativa de 1998 (véase el Cuadro III.2.2-2) deriva de lleno por el impacto de la caída de los precios del petróleo, cuyos efectos se vieron agravados por las repercusiones directas de la crisis financiera internacional. Ello redundó en la generación de déficit en las cuentas fiscales y en la balanza de cuenta corriente (respectivamente 4% y 1,5% del PIB), que contrastaron rmarcadamente con los excedentes del año anterior

Cuadro III.2.2-2 Venezuela. Efectos de El Niño en el crecimiento del producto (millones de bolívars, valor corriente)

Sectores	1996	1997	1998 sin efectos de El Niño	1998 con efectos de El Niño
Total	28.091.141	42.175.871	55.317.357	55.279.407
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	1.146.333	1.619.709	2.124.391	2.122.933
Explotación de minas y canteras	6.416.376	9.590.717	12.579.067	12.570.437
Industria manufacturera	5.085.525	9.038.162	11.854.344	11.846.211
Servicios básicos (electricidad, gas y agua) a/	386.318	420.413	551.408	551.030
Construcción	1.182.017	1.831.133	2.401.692	2.400.044
Comercio (al por mayor y menor), incluye restaurantes y hoteles)	4.224.491	6.057.396	7.944.807	7.939.356
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2.301.532	3.372.588	4.423.445	4.420.411
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	3.544.907	4.964.651	6.511.575	6.507.108
Viviendas	1.902.083	2.663.872	3.493.902	3.491.505
Servicios comunales, sociales y personales	3.186.349	4.372.448	5.734.849	5.730.915
Servicios gubernamentales	913.714	1.253.838	1.644.519	1.643.391
Subtotal	27.473.848	41.267.216	54.125.577	54.088.445
Menos comisión imputada de servicios bancarios	705.133	987.540	1.295.246	1.294.357
Más derechos de importación	1.322.426	1.896.195	2.487.026	2.485.320

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y cálculos propios.

Se desencadenaron, por estos efectos externos, presiones sobre el bolívar que el Banco Central de Venezuela (BCV) controló mediante la utilización de sus abundantes reservas internacionales y la elevación de las tasas internas de interés.

El encarecimiento del dinero, el recorte del gasto público para contener el déficit fiscal, el retroceso de las exportaciones y la incertidumbre suscitada por la celebración a fin de año de elecciones legislativas y presidenciales, erosionaron el repunte económico que se había iniciado en 1997, provocando una recesión abierta.

■ Los efectos sobre el crecimiento y el ingreso

A comienzos del año la economía conservaba el impulso que le había permitido recuperarse en más de 5% en 1997. En el primer trimestre de 1998 el PIB era superior en 9% al nivel de un año antes. En el segundo trimestre, sin embargo, comenzaron a sentirse los recortes de las exportaciones petroleras y del gasto público que siguieron al desplome de los precios del petróleo y a los acuerdos entre los países productores para reducir los suministros.

El gasto privado se vio asimismo progresivamente afectado por la coyuntura, mientras la apreciación real de la moneda y las expectativas de devaluación desviaban una fracción creciente de la demanda hacia las importaciones.

■ Efectos sobre el sector externo y la balanza de pagos

Fueron elementos ajenos al fenómeno climático los que explican que en 1998 las exportaciones venezolanas de bienes perdieron una cuarta parte de su valor, en tanto las importaciones se elevaron en 10%. El déficit de la cuenta corriente (equivale a 1,5% del PIB) se agravó por la salida de capitales durante los episodios que en el año se produjeron de falta de confianza en el valor de la moneda y las dificultades para obtener financiamiento en los mercados internacionales de capital.

■ Implicaciones para las finanzas públicas y el endeudamiento externo

El comportamiento procíclico del sector público –al contraer el gasto en la medida que se afectaron los ingresos petroleros del país y se evidenciaba la escasez de recursos financieros externos por la crisis asiática– apunta a la vulnerabilidad y alta exposición al riesgo de la economía. Esta vulnerabilidad, en el caso venezolano, a diferencia de otras economías de la región, no se vincula tan directamente a la ocurrencia de desastres naturales o fenómenos climáticos adversos de los que tampoco está exento el país de manera esporádica.

La vulnerabilidad económica anotada refuerza la conveniencia de adoptar, en los períodos de auge y expansión,

medidas anticíclicas a fin de poder estabilizar los ingresos y el gasto público en períodos recesivos. En este contexto, como en el de la vulnerabilidad física y la sustentabilidad de los procesos productivos, es válida la afirmación de que los costos de la prevención y reducción del riesgo son siempre menores a los gastos de la mitigación, superación de la emergencia y reconstrucción.

La solidez de las bases con que cuenta el país para su desarrollo –que pueden ser reforzadas– se evidenció en que las inversiones extranjeras directas continuaron afluyendo, esta vez por un monto aproximado de 3.300 millones de dólares.

La pérdida de reservas por el enfrentamiento de los movimientos especulativos sobre el bolívar quedó contenida por la incorporación a dichas reservas del colateral libe-

rado por la operación del canje de bonos Brady hecha en 1997. A comienzos de diciembre de 1998 las reservas ascendían a un monto suficiente para asegurar más de un año de importaciones de bienes.

■ Consecuencias sobre el empleo, las remuneraciones y el nivel de precios y la inflación

La trayectoria del empleo, creciente hasta el segundo trimestre de 1998, se revirtió en el tercero, cuando el desempleo alcanzó cerca de 11% y, al final del año, parecía superar el 12%. Ello sucedió a pesar del aumento del empleo en el sector informal, que en el tercer trimestre representaba el 49% de la población activa ocupada. Estos indicadores no se relacionaron directamente con el Fenómeno El Niño.