

III. EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO

En este capítulo se presenta un breve análisis de los efectos probables del maremoto sobre el desarrollo económico del país así como sobre las condiciones de vida de la población en el área del desastre. Este análisis, que complementa el que la CEPAL hizo con ocasión de la erupción del volcán Cerro Negro, ^{19/} toma en cuenta la evolución que se anticipaba para la economía hasta el final del año, y permite identificar el impacto que sobre ella tendrá la catástrofe, con el propósito de iniciar la búsqueda de soluciones.

1. La situación antes del maremoto

Al iniciarse 1992 Nicaragua se encontraba en un fuerte proceso de estabilización, iniciado por el nuevo gobierno a fin de corregir los marcados desequilibrios macroeconómicos vinculados a diversos factores externos e internos.

Entre esos factores externos se encuentra la caída de la relación de los precios de intercambio, la contracción de los mercados de exportación y el bloqueo económico del exterior y la crisis de la deuda externa. Entre los internos se puede señalar la secuela de más de una década de guerras, con las consecuencias sobre la capacidad productiva y los patrones de ahorro e inversión e incluso los desastres naturales que en ese lapso se produjeron.

Nicaragua es el país centroamericano que acusó el mayor deterioro de sus indicadores económicos y sociales durante el decenio de los ochenta. En 1990, el producto por habitante era un 40% más bajo que 10 años antes; los niveles de vida se habían desplomado por efecto del desempleo; los desplazamientos humanos afectaban a casi el 10% de la población; vivían bajo el umbral de la pobreza alrededor de tres cuartas partes de la población del país y el 42% de ella estaba sumida en condiciones de privación extrema.

^{19/} Véase, CEPAL, Efectos económicos de la erupción del volcán Cerro Negro..., op. cit.

La nueva administración que asumió en 1991 emprendió acciones para procurar la consolidación de la pacificación del país, promover una concertación económica y social entre sus agentes, y sentar las bases --mediante un programa de estabilización macroeconómica y ajuste estructural-- para recuperar el camino del crecimiento y el desarrollo.

El programa de choque heterodoxo --la estabilidad cambiaria y el control de los precios-- que aplicó a partir de entonces forma parte de una estrategia más amplia de ajuste estructural. Los pasos que gradualmente se fueron consolidando en materia de austeridad fiscal y crediticia, en la reducción del tamaño del Estado y en las privatizaciones, 20/ así como la liberalización del comercio exterior 21/ y de la inversión extranjera, se plantearon como etapas necesarias para redinamizar la economía sobre bases más sólidas.

Esa estrategia de ajuste y crecimiento se vinculó directamente con la obtención de recursos externos, dado que el ahorro interno y la repatriación de recursos nacionales no bastaban para financiar el proceso. El gasto público se mantuvo sumamente restringido y lo mismo ocurrió con el crédito, lo que incidió sobre las actividades productivas que continuaron contrayéndose ligeramente en 1991 (-1%). A la mayor subutilización de la mano de obra, se sumó una situación salarial depresiva y mayores rezagos en el gasto social. En particular, en el campo se agudizó la baja de los ingresos por el efecto sobre la producción que generó la inestabilidad derivada de las frecuentes tomas de tierras, así como el retiro de subsidios crediticios a los pequeños productores. El sector informal absorbió nuevos contingentes de desempleados, quienes en el campo se refugiaron en cultivos para el autoconsumo como estrategia espontánea de sobrevivencia.

La comunidad financiera internacional apoyó al programa mediante desembolsos por 1,216 millones de dólares en 1991 (626 millones como donativos bilaterales en su mayoría y 590 millones en préstamos, incluyendo

20/ Al final de 1992, el 25% de las 350 empresas estatales estarían privatizadas. Se prevé culminar este proceso en 1993.

21/ La modificación del régimen arancelario reduciría la tasa efectiva de protección a un rango de entre 10% y 60%, de acuerdo con estimaciones oficiales.

mecanismos de refinanciación de la deuda). En 1991 (en el mes de septiembre) Nicaragua formalizó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un fondo de contingencia (acuerdo stand by) complementado por un convenio de ajuste estructural con el Banco Mundial. Ello permitió financiar el programa de apertura y consecuente expansión de las importaciones y reconstituir en un monto pequeño las exiguas reservas monetarias internacionales. La incipiente reanimación del consumo que se produjo en 1991 fue inducida por el gobierno mediante el uso de recursos externos, canalizados a través del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), ejerciéndose acciones compensatorias dirigidas a grupos vulnerables de la población particularmente afectados por el ajuste. Entre estas acciones se contaron el Programa de Reversión Ocupacional, financiado por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID).

Ello no bastó, sin embargo, para enfrentar la debilidad del aparato productivo. Una premisa medular del programa de ajuste es la necesidad de buscar recursos frescos del exterior para cubrir los gastos de capital del presupuesto del gobierno. Entre los estrangulamientos que impiden una inserción más eficiente en la economía internacional se cuentan el rezago tecnológico generalizado, la insuficiencia en el suministro de energía eléctrica y las serias deficiencias en transporte y comunicaciones.

El despegue económico que persigue la actual política gubernamental se sustenta en la continuación de la política de ajuste y, por lo mismo, en la estabilidad de precios y tipo de cambio, junto con un creciente flujo de recursos de inversión y cooperación que permita superar los estrangulamientos señalados sin regenerar brechas fiscales y externas. Para 1992 se proyectaba profundizar la estabilización al reducirse de 15% a 10% el Impuesto General al Valor Agregado (IVA) y el precio de los combustibles. Se asignó gran importancia al programa de inversiones públicas para 1992, que planteaba más que duplicarlas gracias a recursos externos. Una mayor holgura de la política crediticia, basada en una también mayor captación de ahorros, complementaría estas medidas. Se anticipaba una reanimación de las exportaciones --principalmente por una mayor oferta de café-- de manera que, en suma, las previsiones de la evolución económica contemplaban, para 1992, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) por primera vez desde 1983. Esta expansión se

sustentaría principalmente en el buen desempeño que observó el sector agropecuario durante el ciclo 1991/1992, en la reactivación de la construcción y de la actividad comercial.

Las previsiones del inicio del año, sin considerar los posibles efectos de los desastres naturales, han sido parcialmente frustradas por diversos factores, en su mayoría de orden externo, principalmente por la baja de los precios del algodón y, de orden interno, por la escasez y encarecimiento del crédito. 22/

Adicionalmente, el programa de ajuste enfrentaría en el corto plazo algunos factores de inestabilidad. En cuanto a los precios, razones estacionales en el tercer trimestre del año --en particular en agosto y septiembre-- podrían conducir a un ligero incremento de los mismos, afectando la estabilidad e incluso la contracción lograda desde el inicio del programa en marzo de 1991: el índice de precios al consumidor cayó 6.3% entre mayo de 1991 y junio de 1992, y entre enero y agosto de 1992 ha permanecido fijo (0.1 de aumento). El tipo de cambio muestra una creciente brecha entre el oficial y extraoficial, que en agosto se estimaba en 11%.

Otro elemento que podría afectar el posible cumplimiento de los compromisos y metas con los organismos financieros estriba en que el flujo de inversiones y donaciones en el año ha estado apreciablemente por debajo de lo proyectado al inicio. Se esperaba contar con desembolsos por recursos externos de más de 741 millones de dólares (402 en donaciones y 339 en préstamos), de los cuales las donaciones recibidas hasta junio ascendían a 28 millones (15.2 correspondían al remanente de donaciones comprometidas en 1991). De esa manera, el déficit fiscal acumulado hasta agosto llegaba ya a 65.4 millones de dólares (327.1 millones de córdobas). Los préstamos recibidos alcanzan, hasta agosto, 149.3 millones de dólares (746 millones de córdobas). De no lograrse un incremento en estos flujos, la disyuntiva sería el incumplimiento de las metas programadas o la

22/ En el caso del algodón ello llevó a los productores a contraer fuertemente su producción (que se estima no superará los 36,000 quintales en un área de alrededor de 3,000 manzanas), con lo que su aporte al producto bajaría 37.3%. En el sector agrícola se estima que esto sería compensado por una expansión del café, tabaco y soya (entre los productos de exportación) y en el maíz y otros granos básicos.

introducción de políticas recesivas para ajustar la brecha comercial mediante una disminución de las importaciones, la reducción del gasto público o el alza de tasas impositivas y de tarifas. Por lo demás, la restricción crediticia no parece tener visos de suavizarse.

2. Los efectos del desastre sobre el desempeño económico

Si bien los daños directos e indirectos ocasionados por el tsunami resultaron de gran significación para la población afectada y prácticamente paralizaron la actividad económica local, sus efectos en el conjunto de la economía son de un monto reducido y se diluyen frente a otras variables que han operado en el país durante el año.

Merecen, sin embargo, especial atención las implicaciones que los gastos de rehabilitación y reconstrucción de la zona podrían tener sobre las finanzas públicas, cuya estabilización --como se señaló en el capítulo anterior-- es elemento clave de la estrategia actual del gobierno.

a) La actividad económica

Al promediar el año, las perspectivas de la economía nicaragüense habían sido revisadas por las autoridades respectivas. Después de que al inicio de 1992 se planteaba un crecimiento cercano al 4.7%, se esperaba a mediados de año lograr un aumento del PIB no superior al 1.3%, debido principalmente a la reducción en las siembras de algodón, a la restricción en el monto de fondos externos para el desarrollo y a la escasez crediticia interna.

Con ese marco de referencia, las estimaciones de pérdidas en la actividad productiva, originadas por el maremoto, podrían conducir a reducir la tasa de crecimiento hasta ligeramente menos del 1%. (Véase el cuadro 5.) Las mayores pérdidas en el producto se refieren al rubro de propiedad de viviendas y, en proporción mucho menor, a las actividades de pesca (artesanal), comercio y turismo.

El valor agregado por la propiedad de viviendas caería en menos de 0.5% (en comparación con una previsión de crecimiento de igual monto).

Por el contrario, la actividad renovada de la construcción --como producto del programa de rehabilitación y reconstrucción que habrá de

Cuadro 5

NICARAGUA: EFECTO DEL MAREMOTO EN LA EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

	Millones de córdobas oro de 1980							
	1991		1992		1991		Variación porcentual	
	(rev.)		Después de:				(1992)	
	a/ A	Cerro Negro B	Agosto a/ C	Maremoto b/ D	A	B	C	D
Producto interno bruto	17,947	18,162	18,184	18,152	-0.7	1.2	1.3	1.1
Actividades primarias	4,311	4,820	4,465	4,448	-5.7	7.2	3.6	3.2
Agropecuaria	4,144	4,497	4,283	4,281	0.1	8.5	3.4	3.3
Pesca	116	118	130	115	1.0	1.2	11.8	-1.3
Actividades secundarias	4,864	4,552	4,837	4,850	4.2	-6.4	-0.8	-0.3
Construcción	477	400	538	552	-13.9	25.8	12.9	15.8
Actividades terciarias	8,772	8,990	8,883	8,854	-0.8	2.5	1.3	0.9
Comercio	3,158	3,180	3,205	3,185	-0.2	0.7	1.5	0.9
Turismo	104	120	120	118	27.1	15.2	15.2	13.4
Gobierno general	2,027	2,128	2,027	2,031	-4.5	5.0	-	0.2
Transporte y comunicaciones	892	897	905	905	4.2	0.6	1.5	1.5
Energía y agua potable	581	617	610	608	4.2	6.3	5.0	4.7
Propiedad de vivienda	757	757	762	753	0.8	-	0.6	-0.5
Otros servicios	769	784	779	779	2.9	1.9	1.3	1.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Estimación del Banco Central de Nicaragua.

b/ Tornado de Efectos económicos de la erupción del volcán Cerro Negro en Nicaragua (LC/L.636/Rev.1) (LC/MEX/L.187/Rev.1), 20 de mayo de 1992.

emprenderse-- podría redundar en un crecimiento del sector construcción durante el último trimestre del año, prolongado durante 1993 y parte de 1994. En función de la capacidad de financiamiento y de las inversiones que realice el gobierno, sobre la base de recursos externos obtenidos como ayuda o créditos concesionales, este sector podría servir para reactivar la actividad económica de la zona, que quedó casi totalmente paralizada después del maremoto.

Antes del desastre, la actividad pesquera se planteaba como una de las áreas en las cuales el gobierno esperaba lograr, mediante diversas acciones e inversiones, un crecimiento que --aún a principios de agosto-- se estimaba sería superior al 11%. Como consecuencia del maremoto se estima que las pérdidas en la pesca artesanal de la costa del Pacífico (tanto de especies de escama como mariscos y tortugas), aunadas a la comercialización más reducida de estos productos en el mercado nacional, podría afectar negativamente la evolución del sector en su conjunto, reduciendo su dinamismo a -1.3% para el presente año. 23/

El daño en las actividades primarias, al sumar el efecto negativo en la pesca con los reducidos montos de daño en la agricultura (pérdida de animales domésticos y frutales en ciertas zonas costeras reducidas), podría conducir a un crecimiento del producto ligeramente menor al previsto (3.2% en vez de 3.6%).

En cuanto al sector del turismo, por una parte, el efecto directo de los daños podría implicar una reducción de casi dos puntos porcentuales en el PIB; por la otra, ocurrirá una merma en la venta --en la zona afectada-- de bebidas alcohólicas, tabaco, gaseosas y otros productos alimenticios consumidos por los servicios turísticos y comerciales del área. Por ello se estima que el efecto en el conjunto de las actividades terciarias podría implicar un crecimiento de menos del 1%, inferior aun al 1.3% que se preveía en el mes de agosto.

23/ En función de la rapidez con que se pueda reponer a estos pescadores los instrumentos necesarios para su operación normal, el impacto podría ser menor y, si junto a la reposición se produce alguna mejora técnica en su actividad y se establecen canales de comercialización más fluidos, incluso podría expandirse de manera ligera en el próximo año.

El efecto negativo del maremoto sobre el sector de la energía y agua potable sería menor a tres décimas de un punto porcentual, mientras que será desechable en el resto de los sectores.

b) Las finanzas públicas

Antes de ocurrir el maremoto, se estaba cumpliendo el compromiso del plan de estabilización y ajuste estructural del gobierno, en el sentido de financiar con recursos propios la totalidad del gasto corriente (estimado en 1,888.1 millones de córdobas oro) --véase el cuadro 6-- con los ingresos corrientes que se calculaban en 1,886.5 millones. Ello permitía prever un superávit primario de poco más de 1.6 millones de córdobas. En vista de que no se habían recibido los recursos externos al ritmo previsto, los gastos de inversión programados (692.3 millones) estaban siendo postergados o realizados parcialmente a base de las donaciones que se iban obteniendo.

Como consecuencia de la reducción de las actividades productivas y comerciales que originó el maremoto se prevé una ligera baja en los ingresos tributarios (menos de 1.7 millones de córdobas, lo que ya incluye descensos en la recaudación local en las zonas afectadas y la merma de recaudación del IVA por las menores ventas de bebidas y otros productos fiscales a los comerciantes).

Por el lado del gasto, la atención de la emergencia ocasionó erogaciones extraordinarias de los presupuestos regulares de diversos ministerios e instituciones descentralizadas. Se trata de un monto de 4.9 millones de córdobas en gastos realizados por el Ministerio de Construcción y Transportes (MCT) para remover escombros; por la Empresa Nacional de Abastecimiento (ENABAS) para repartir alimentos y despensas a una parte de la población afectada; por el Ministerio de Salud (vacunación, entrega de pastillas para clorinar el agua, etc.), y por el Ejército para realizar diversas acciones de rescate y auxilio durante la emergencia.

El gobierno prevé cubrir la totalidad de estos gastos con cargo a la ayuda externa recibida u ofrecida con motivo del desastre. Sin embargo, en lo inmediato se ha generado un aumento no previsto de los gastos corrientes que, de no ser repuestos considerando la reducción señalada de ingresos, generaría un déficit corriente de 5.6 millones de córdobas. Sin

Cuadro 6

NICARAGUA: REPERCUSIONES DEL DESASTRE SOBRE LAS FINANZAS PUBLICAS
Y EL SECTOR EXTERNO

	1992			1993	1994	1995
	Antes del desastre		Después del desastre c/			
	Mayo a/	Agosto b/				
(Miles de córdobas oro)						
Finanzas públicas						
Ingresos corrientes	1,951,000	1,888,148	1,885,970			
Gastos corrientes	1,934,183	1,888,579	1,891,494			
Balance corriente	18,817	1,589	-5,524			
Gastos por emergencia d/	-	-	4,915	350		
Ingresos de capital	10,873	18,441	16,441			
Gastos de capital	592,719	692,339	711,754			
Déficit de capital	581,846	675,898	695,313			
Aumento de gastos de capital	27,500	99,620	46,915	52,000	14,019	6,500
Por Cerro Negro	27,500	27,500	27,500	32,000	11,000	6,500
Por Maremoto	-	-	19,415	20,000	3,019	-
Porcentajes con respecto a gastos de capital en 1992	4.6	14.4	6.8	7.9	1.6	0.9
(Miles de dólares)						
Sector externo						
Exportaciones de bienes	289,682	266,855	263,215			
Importaciones de bienes	700,979	771,958	773,827			
Balance comercial	411,297	505,103	510,612			
Exportaciones de servicios	74.4	74.4	74.4			
Servicios turísticos (viajes)	18.2	18.2	14.8			
Importaciones adicionales	1,479	1,479	3,348	3,100	1,211	
Por Cerro Negro	1,479	1,479	1,479	1,100	600	
Por Maremoto	-	-	1,869	2,000	611	
Porcentajes con respecto a importaciones de 1992	0.2	0.2	0.4	0.4	0.2	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Después de la erupción del Cerro Negro.

b/ Previsión del Ministerio de Finanzas.

c/ Se considera el valor del IVA que dejará de cobrarse en el comercio y turismo y las pérdidas en la recaudación tributaria estimadas, por departamentos: Rivas (54,000), Carazo (63,300) y Leon (50,100).

d/ En los primeros 15 días se han tenido gastos adicionales y extraordinarios por: Gobierno Central (1,520,000 córdobas oro), Ministerio de Salud (700,000), ENABAS (1.1 millones), MCT (1.2 millones) y Ejército y Defensa Civil (395,000).

embargo, este monto es muy reducido y no afectaría en ningún caso el plan de estabilización.

No obstante lo anterior, los gastos de reconstrucción podrían --de no contarse con recursos externos adicionales-- aumentar la brecha financiera del gobierno. Estos gastos de inversión se estiman en un total de 42,434 millones de córdobas, o su equivalente de 8.5 millones de dólares, a realizarse en un período de dos años. (Véase de nuevo el cuadro 6.) Sin embargo, este monto no aparenta ser muy difícil de manejar en vista del monto del presupuesto de gastos de capital.

c) El sector externo

El impacto del maremoto sobre el sector externo será también muy limitado.

Específicamente, el desastre ocasionará un pequeño aumento de las importaciones, por encima de la expansión prevista anteriormente. Por efecto de las adquisiciones de materiales, insumos y bienes intermedios asociados al proceso de reconstrucción, las compras al exterior podrían alcanzar 1.8 millones en el resto de 1992 y 2.6 millones en 1993 y 1994, lo que significa alcanzar un crecimiento de las importaciones en este año del 16.8%, en vez del 16.6% que estaba previsto en el mes de agosto.

Debido a la contracción de la producción algodonera y las perspectivas menos favorables de los precios de algunos de los productos de exportación, a mediados de año se revisó la previsión sobre la recuperación de las exportaciones. Así, en el mes de agosto ya se esperaba una expansión modesta de las ventas al exterior (1.5%), lo que significaba que no se recuperaría el bajo valor correspondiente a 1990. Como efecto del maremoto, el comportamiento de las exportaciones no se modifica de manera significativa; sin embargo, los ingresos del exterior por concepto de turismo en la zona impactada podrían reducirse 3.6 millones de dólares por la disminución en el número de visitantes externos, dada la pérdida de servicios de alojamiento en el lugar y a que la cobertura periodística internacional que tuvo el suceso podría desincentivar en alguna medida la llegada de turistas. De todas maneras, dicha disminución no es de significación dentro del balance comercial del país.

d) El nivel de los precios

El nivel de precios en el período transcurrido del año habría permanecido estable y se preveía, a partir de agosto y hasta el fin del año, un repunte muy ligero asociado a factores estacionales por el término de las cosechas. Las repercusiones de la baja en la pesca artesanal, en el corto plazo, han encarecido ligeramente ciertas especies de pescado y mariscos en los mercados urbanos, principalmente de Managua, sin que ello pueda preverse como una tendencia inflacionaria que se prolongue en el tiempo. De igual manera, la oportuna acción emprendida por el gobierno y la cooperación internacional recibida para atender la emergencia han evitado cualquier alteración anormal de los precios de la zona afectada durante los días críticos posteriores al desastre.