

III. LOS EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO

1. La situación de la economía antes del desastre

a) La evolución económica reciente

En los últimos dos años Costa Rica experimentó una desaceleración de la actividad económica, ya que el producto interno bruto creció 4.5% en 1994 y 2.5% en 1995, frente a tasas de 7 y 6% en los años precedentes. En 1995 se logró reducir el déficit fiscal global, llevando su peso sobre el PIB a 3.5% tras haber llegado a 8.1% en 1994. 27/ Asimismo, en 1995 se registró una disminución sustancial del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y se recuperaron las reservas en divisas, incluso por encima del monto acordado con el FMI en el marco del programa de ajuste estructural vigente.

Varios factores han contribuido para aminorar la expansión económica y generar una severa contracción de la inversión por segundo año consecutivo (tras una expansión de 19.6% en 1993, cayó 7.4 y 5.9%, respectivamente, en 1994 y 1995).

En primer lugar se planteó la necesidad de estrictas políticas de estabilización a fin de reducir el déficit fiscal de 1994, de conformidad al convenio firmado en octubre con el FMI, y ante los obstáculos surgidos para la aprobación legislativa del paquete fiscal, se decidió la aplicación de un programa monetario particularmente restrictivo, con el consiguiente encarecimiento 28/ y escasez del crédito. La liquidez en moneda nacional cayó 4% en 1995 y la liquidez ampliada (M3) se expandió 5.8%, en comparación con tasas de alrededor de 20% en los dos años precedentes.

En segundo término se registró un menor poder adquisitivo a raíz de una caída de los salarios reales 29/ (en torno al 2% y de a casi 3% en los niveles extremos, tanto superior como inferior).

Un tercer elemento fue la incertidumbre en el ambiente económico asociada al retraso de la aprobación de las medidas fiscales por parte de la Asamblea Legislativa en un contexto internacional de desconcierto y escepticismo frente a los mercados emergentes y hacia la región asociada a la crisis

27/ La mayor contribución a este logro provino de las empresas descentralizadas del sector público, que obtuvieron en 1995 importantes excedentes y redujeron su déficit de 6.6 a 1.9% como porcentaje del PIB. El gobierno central, asimismo, disminuyó su déficit de 6.9 a 4.3% del PIB como resultado de un incremento sustancial en los ingresos corrientes (34.3% respecto de 1994) y un control más estricto de su gasto corriente (sólo se elevó 19.3% con relación al año precedente).

28/ La tasa de interés bancario de captación a corto plazo en términos nominales llegó en 1995 a 32.07% y la de colocaciones alcanzó 52% (en los préstamos de comercio, personales y de servicios), lo que en términos reales significó niveles superiores a 24%.

29/ Deflactado por el índice de precios al consumidor de ingresos medios y bajos del área metropolitana de San José.

financiera mexicana. Todo ello contribuyó a mantener en suspenso varios préstamos externos y generó pasividad entre los inversionistas.

El efecto del panorama descrito sobre la economía real fue heterogéneo, y se resintió con fuerza en el sector de la construcción (tras crecer 16.5% en 1993, lo hizo a sólo 6.2% en 1994 y cayó 12% en 1995). El sector agropecuario, las manufacturas y los servicios, en cambio, alcanzaron tasas positivas de crecimiento y por encima de la del PIB, aunque siempre por debajo de las obtenidas en 1993.

En el sector externo se observó una significativa contracción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos merced a una fuerte aceleración de las exportaciones de bienes y especialmente de servicios: en términos de dólares prácticamente duplican en 1995 los montos de 1990-1991. A la vez, las importaciones se elevaron a un ritmo pausado. La caída de la inversión bruta (8.8 y 4%, respectivamente en 1994 y 1995, tras una expansión de 22.8% en 1993), así como la consolidación del ahorro del sector público y el estancamiento del consumo, abatieron casi a la mitad la demanda de ahorro externo. El financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos mediante flujos de capital de largo plazo y el incremento en la inversión extranjera directa contrastan con la dependencia de capital de corto plazo en el período 1989-1992 y denotan un cambio positivo respecto de las fuentes de ahorro externo.

b) El desempeño económico en 1996

El gobierno ha manifestado un compromiso con miras a lograr que el equilibrio de las variables macroeconómicas trascienda la coyuntura. Al respecto, se han realizado modificaciones en las leyes que rigen al sistema tributario y financiero con la intención de corregir en forma perdurable los desequilibrios macroeconómicos más persistentes.

Se anunció la meta de que el déficit fiscal no superara al 0.5% del PIB en 1996, en el marco de un estrategia en que el impulso económico vendría principalmente del sector privado. La consolidación de la baja en las tasas de interés posibilitaría el acceso al crédito necesario.

Al final del primer semestre, sin embargo, las previsiones de comportamiento antes del desastre estimaban que la economía costarricense iba a tener una desaceleración en su ritmo de crecimiento con respecto a la tasa de 2.5 registrada en 1995, y se ubicaría en 1 y 1.5%. ^{30/} El índice mensual de actividad económica (IMAE) reportó a agosto una variación anualizada de 0.7%

Pese a la desaceleración, la economía ha seguido mostrando signos de que se estabiliza: tasas de interés en promedio menores (entre 22 y 24%) a las de los años precedentes (en 1995 llegaron a más de 32% en promedio) y una tasa de inflación que no sobrepasaría, anualizada, al 12.5%. La tasa de incremento de precios acumulada de enero a julio alcanzaba 8.1% (frente a 11.6% en igual período de 1995). Los salarios reales experimentaron una mejora dados los ajustes salariales

^{30/} De conformidad con declaraciones del Presidente del Banco Central de Costa Rica, Rodrigo Bolaños (declaraciones a la prensa, *Reuters*, 19 de agosto de 1996)

promedio para el primer semestre, que alcanzaron 8.2% para el sector privado. Además estaba programado un aumento adicional de 8% para el segundo semestre, con lo que el alza promedio para todo el año se estimaba en 18.2%, que frente a una inflación del orden señalado implicaría un incremento en términos reales de más de 5%.

La devaluación acumulada de enero a julio equivalía a 7.56%, que contrasta con 10.25% acumulado en igual período de 1995 y dada la variación en los precios, no afectaba negativamente la competitividad del sector exportador. El tipo de cambio promedio de compraventa en dicho mes era de 208.66 colones por dólar.

En el sector externo el país registraba a fines del primer semestre un aumento de 52.1 millones de dólares en sus reservas internacionales netas como consecuencia de un superávit en la cuenta corriente: las exportaciones se expandieron en el período enero-junio de 1996 casi 4% con respecto al mismo período de 1995, en tanto que las importaciones cayeron 0.6%. Adicionalmente, por concepto de turismo, exportaciones de otros servicios y transferencias unilaterales, se lograba un superávit en la cuenta de servicios 2% superior al primer semestre de 1995. Todo ello se tradujo en una reducción del déficit corriente de más de 16%.

En cuanto a las finanzas públicas, las autoridades estimaban que el déficit fiscal sería de alrededor del 3% del PIB, de modo que, si bien sería menor al de 1995 (3.8%), estaría por debajo de las metas propuestas. ^{31/} Asimismo, en materia de reservas internacionales se anticipaba mantenerlas, al final de 1996, en un nivel de 950 millones de dólares, ligeramente por debajo de los 1,100 millones programados. Durante el primer semestre del año el gobierno realizó fuertes pagos a los adeudos externos. A junio de 1996 el servicio de la deuda externa ascendía a 339 millones de dólares (equivalente a 18% de las exportaciones en el período, de los cuales 250 millones fueron aportados al principal y 88.1 millones para amortizar intereses). ^{32/}

2. Los efectos del desastre sobre el desempeño económico

En resumen, los efectos del desastre asumen una importancia relativamente menor en una situación en que Costa Rica enfrentaba con anterioridad un ritmo de crecimiento menor al esperado, con una muy lenta recuperación en el corto plazo y el mantenimiento de un nivel de déficit fiscal por encima de las metas deseadas. Lo anterior no contradice la importancia del impacto negativo sobre la zona directamente afectada en términos de pérdidas directas y deterioro de sus líneas vitales y servicios sociales e infraestructura básica.

^{31/} De acuerdo con las declaraciones del Ministro de Hacienda, Francisco de Paula Gutiérrez, *Reuters*, 19 de agosto de 1996. Tal proporción, sin embargo, sería superior a la meta acordada con las instituciones financieras internacionales (de menos del 1%).

^{32/} Estos pagos fueron destinados principalmente a organismos multilaterales (153.7 millones) y bilaterales (150.1 millones). Al tiempo, a junio de 1996 el país contaba con ingresos por préstamos de organismos financieros internacionales y bilaterales por 106.9 millones. De esta suma, 81.8 millones corresponden al préstamo sectorial de inversiones del BID y 20 millones a fuentes bilaterales.

El desastre obliga a disponer de recursos de inversión, en particular del sector público en obras de infraestructura, en condiciones que son escasas las posibilidades de obtención de recursos de cooperación adicional. A la vez, el gobierno contaría con recursos financieros de entidades internacionales y regionales de desarrollo y de cooperación que no han podido ser utilizados, por cuanto no se han autorizado los desembolsos. Ello plantea un reto a las autoridades para reorientar esos fondos y generar rápidamente una estrategia de rehabilitación y reconstrucción que permita, por una parte, no perder tales recursos y, por otra, enfrentar las condiciones particulares creadas por el siniestro.

a) La actividad económica

Los daños que ocasionaron las lluvias, correntadas y deslaves asociados al paso del huracán César a través del Istmo Centroamericano se concentraron principalmente en la zona atlántica sur y central del país, afectando de manera importante las vías de transporte, perjudicando las actividades agropecuarias, destruyendo viviendas y ocasionando trastornos en el corto plazo en todas las actividades en alrededor de una quinta parte del territorio de Costa Rica.

La magnitud de los daños, si bien de consideración para la zona afectada directamente, tendrá un impacto limitado en la evolución de la economía en su conjunto. El principal efecto será sumarse a las tendencias recesivas que ya mostraba la economía costarricense, dificultando la obtención de la meta de reducción del peso del déficit fiscal y exigiendo un esfuerzo de rehabilitación, reconstrucción y reordenamiento espacial en la zona que durará varios años.

De acuerdo con la evaluación de los efectos del huracán a nivel sectorial que se presenta en el capítulo tercero, se estima que la tasa de crecimiento del PIB global se ubicaría por debajo de la meta anunciada en la revisión del segundo semestre, registrando un aumento de sólo 0.3%, es decir, 0.7 de punto porcentual por debajo de lo esperado en 1996. Ello ocurriría sobre todo a consecuencia de los efectos en la producción nacional de la pérdida de acervos en viviendas e infraestructura. Se observarán bajas en los sectores productivos y de servicios, y en el sector del transporte se incurrirá en costos extraordinarios por efecto de los cuellos de botella ocasionados por los daños en la red vial. (Véase el cuadro 5.)

De manera adicional, los desplazamientos de tierras y las alteraciones en los cauces de los ríos repercutieron sobre la fauna y la flora con consecuencias que se percibirán en el mediano plazo. En las actividades primarias el mayor daño se concentró en la agricultura, lo que se traduce en una reducción del crecimiento esperado del PIB del sector a 0.6%. Las agroexportaciones tendrán una expansión ligeramente menor, aunque por los daños en las plantaciones de cultivos permanentes, como café y palma africana, esto se prolongará por varios años hasta que se hayan restablecido las condiciones de producción que permitan recuperar el ritmo de crecimiento del sector agropecuario en su conjunto.

Las pérdidas en producción agrícola para consumo interno ejercerán una presión adicional en las importaciones en 1997. Si bien durante la emergencia se reportó un desabasto momentáneo en la zona, ello no tendrá consecuencias sobre el balance alimentario del país.

Dentro de la industria, tanto la minería como la manufactura mantendrán su evolución sin cambios de consideración respecto de la tendencia recesiva que ya se observaba, ya que las actividades industriales de la región son fundamentalmente de tipo artesanal.

En el caso de la industria de la construcción, en contraste, se avizora un renovado impulso, debido a las obras de rehabilitación y reconstrucción de viviendas, escuelas y obras viales que se han empezado a realizar inmediatamente para reparar los daños. Este efecto dinamizador se prolongará por lo menos durante tres años, período en que se estima se realizarán las obras de reposición y reforzamiento de la infraestructura vial y de canalización y drenaje. La celeridad con que se desarrollen estas labores dependerá del éxito de las gestiones para acceder a financiamiento —externo principalmente—, lo cual adelantaría el retorno a la normalidad en la zona afectada y contribuiría a alentar la actividad económica. Asimismo, la producción adicional del sector de la construcción significaría para el conjunto de la economía un crecimiento mayor, con los consecuentes efectos positivos en otros sectores y en el empleo.

En los sectores terciarios se anticipa un menor crecimiento, derivado principalmente del descenso de la actividad comercial, por efecto de los daños sufridos en carreteras, caminos y puentes, que ocasionan mayores tiempos y costos de recorrido, generando pérdidas en la economía; también se produjeron disminuciones, aunque por corto tiempo, en el suministro de electricidad y en el servicio de agua potable. Todo ello significa una desaceleración del PIB de las actividades terciarias, con una caída considerable en el sector del transporte y en el de bienes inmuebles.

Al menor crecimiento del comercio contribuirá tanto el cierre temporal de establecimientos y destrucción de algunos de éstos en la zona, como la caída en la recepción de turistas, que se prolongó por varias semanas, si bien se trataba de la época baja.

b) El sector externo

El impacto del huracán sobre el comportamiento del sector externo se anticipa que será de un monto relativamente pequeño, por lo que las tendencias del comercio exterior, en particular de las exportaciones de Costa Rica, no se verán mayormente alteradas. Los daños a la oferta exportable se concentraron en plantaciones de café, banano y palma africana, lo que implicará una reducción de 1.1 millones de dólares en las exportaciones de estos productos en 1996 y con efectos acumulados durante los próximos años, partiendo de 1997, hasta un total de 5.9 millones. (Véase el cuadro 7.)

Las compras externas serán mayores. Se calcula que las importaciones adicionales podrían ascender a cerca de 31 millones de dólares en 1996. En 1997, además del incremento en importaciones asociado a las actividades de reconstrucción, se requerirán compras de arroz. La demanda de importaciones acumulada superará los 35 millones de dólares en 1997 y 1998. Ello contribuirá a ampliar la brecha comercial, que podría alcanzar más de 96 millones de dólares en el primer año.

Se prevé la realización de mayores importaciones (5.6 millones de dólares repartidos en 1996 y 1997) vinculadas a la reconstrucción y rehabilitación de viviendas (1.7 millones de dólares), centros de salud (3.4 millones de dólares) y escuelas (550,000 dólares). En infraestructura, el

componente importado de la reconstrucción supone compras por 55 millones de dólares para un lapso de 3 años, entre reposición y rehabilitación de puentes, construcción y reparación de carreteras nacionales y cantonales y obras de canalización de ríos. Asimismo, se necesitarán 1.3 millones para el sector de electricidad y agua.

La posible reducción en captación de divisas por turismo, en cambio, será de poca monta dado que el siniestro ocurrió en la época de baja afluencia y los daños en la infraestructura son menores y podrán ser reparados antes de la temporada alta. El gobierno, a través del Instituto Costarricense de Turismo, rápidamente informó del poco alcance de los daños a fin de evitar una caída en las reservaciones.

c) Las finanzas públicas

Con anterioridad al huracán, las finanzas del sector público venían registrando un comportamiento desfavorable respecto de las metas fijadas por el gobierno para 1996, acordadas como parte del PAE III. La lenta evolución de la actividad económica había contribuido a que los ingresos totales del gobierno central al primer semestre crecieran menos de lo programado y por debajo del ritmo de 1995, mientras que los gastos habían resultado superiores a la meta semestral; ello ya generaba al final del primer semestre un déficit equivalente a 3% del PIB estimado para 1996. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

El efecto relativamente pequeño del huracán sobre la actividad económica y el hecho de que los menores flujos de producción se concentren en sectores cuya contribución a los ingresos tributarios es pequeña, permite prever que los ingresos públicos no se desviarán considerablemente de su meta revisada para 1996.

Sin embargo, a consecuencia del huracán el gobierno tuvo que hacer gastos extraordinarios para enfrentar los efectos de la emergencia e iniciar las labores más urgentes de rehabilitación y reconstrucción, que ascenderán a cerca de 14 millones de dólares. Este gasto se financió con ingresos recibidos de países amigos y otros organismos de cooperación internacional oficiales y privados. ^{33/}

El Ministerio de Hacienda transfirió 350 millones de colones para la emergencia, y el gobierno presentó un presupuesto extraordinario a la Asamblea para enfrentar los primeros costos de la reconstrucción, en particular realizar transferencias al IMAS para asignaciones de vivienda.

Por otro lado, y de acuerdo con estimaciones del Comité Nacional de Emergencia, aparecen necesidades para la rehabilitación en el muy corto plazo por un total de 22,079.3 millones de colones (106.1 millones de dólares). En caso de realizarse estos gastos adicionales con recursos del

^{33/} Se recibieron, hasta el 17 de septiembre, 3.1 millones de dólares en especie y 5.8 millones en aportes en efectivo y compromisos financieros. Adicionalmente se han hecho ofertas al gobierno de créditos blandos por poco más de 20 millones de dólares y 1.5 millones en proyectos de cooperación técnica bilateral e internacional.

presupuesto ordinario, el efecto del huracán César sobre las finanzas públicas implicaría una ligera desviación de las metas fiscales para el año.

A estos gastos imprevistos habría que agregar que para los próximos dos años podrían demandarse recursos complementarios para superar definitivamente la emergencia. Dadas las características del desastre, por otra parte, en algunos casos los costos de reconstrucción implican reubicación de actividades y de infraestructura tanto social como vial. Ello acarrea costos de reposición superiores al monto evaluado de daños y pérdidas. Por ello sería necesario considerar la ampliación de los gastos de capital a ejecutar por el gobierno en los próximos años, asociados a la reconstrucción y rehabilitación de escuelas, hospitales y vías de comunicación dañados por el huracán. El monto exacto de esos recursos dependerá tanto de la oportunidad con que se cuenten los recursos como de las decisiones estratégicas que se tomen respecto de la distribución espacial de actividades y de los resultados de estudios de tipo orográfico e hidráulicos a fin de reducir el riesgo en las nuevas construcciones y asentamientos.

Conforme a los compromisos contraídos, en el pasado reciente el gobierno venía realizando un esfuerzo considerable para corregir los desbalances fiscales. En la coyuntura presente las necesidades de recursos extraordinarios que plantea la reconstrucción y rehabilitación de lo dañado supone montos que difícilmente podría devengar el gobierno con recursos propios, a menos que incurriera de nuevo en desequilibrios que revertirían los parciales avances logrados; en particular la reducción en la inflación y la baja en las tasas de interés.

En el capítulo siguiente se presenta un programa de reconstrucción en ámbitos diversos, que podrían financiarse —parcial o totalmente— con recursos externos provenientes de fuentes también diversas. Una posibilidad adicional abierta al gobierno para enfrentar algunos de los elementos del programa es reorientar recursos financieros internacionales que estarían disponibles y para los cuales no se había logrado la aprobación necesaria para su desembolso.

d) El nivel de los precios

Los efectos del huracán sobre los precios serán probablemente reducidos en el presente año, pues no se produce un desabasto importante y ya se habían realizado las importaciones de alimentos necesarias para el año previendo posibles disminuciones de la oferta interna de alimentos. Si bien en el momento de la emergencia se produjeron movimientos especulativos concentrados en áreas aisladas, a varias semanas de ocurrido el siniestro no se han presentado escasez ni carestía en los rubros potencialmente más proclives a sufrir aumentos en los precios (alimentos, materiales de construcción, etc.). A partir de 1997, sin embargo, podría verificarse un leve incremento en tales precios al requerirse importaciones para enfrentar la demanda incrementada y suplir la posible falta de producción. En el caso de las importaciones previstas de arroz, el precio interno podría ser más sensible a variaciones de la cotización internacional.

Cuadro 5

COSTA RICA: EFECTOS DEL HURACAN CESAR EN EL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO

	Millones de colones de 1980				Tasas de crecimiento	
	1995	1996		1995	1996	
		Antes del huracán	Después del huracán		Antes del huracán	Después del huracán
Producto interno bruto	64,513	65,138	64,675	2.5	1.0	0.3
<u>Actividades primarias</u>						
Agricultura, pecuaria, silvicultura y pesca	12,118	12,324	12,188	1.7	1.7	0.6
<u>Actividades secundarias</u>						
Industria manufacturera y minería	12,203	12,166	12,134	3.3	-0.3	-0.6
Construcción	2,229	1,944	2,649	-12.0	-12.8	18.8
<u>Actividades de servicios</u>						
Comercio	12,875	13,042	12,973	3.0	1.2	0.8
Servicios gubernamentales	7,536	7,626	7,496	2.5	1.2	-0.5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,054	4,224	3,818	6.0	4.2	-5.8
Establecimientos financieros, seguros y servicios prestados a las empresas	5,112	5,173	5,153	1.5	1.2	0.8
Electricidad, gas y agua potable	1,943	2,025	2,013	3.8	4.2	3.6
Bienes inmuebles	3,349	3,449	3,152	2.0	2.7	-5.9
Servicios comunales, sociales y personales	3,094	3,165	3,099	3.5	2.2	0.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica y estimaciones propias.

Cuadro 6

**COSTA RICA: EFECTOS DEL HURACAN CESAR SOBRE LAS FINANZAS PUBLICAS
Y EL SECTOR EXTERNO**

	1995 <u>a/</u>	1996		1997	1998
		Antes del huracán	Después del huracán		
<u>Millones de colones b/</u>					
Finanzas del gobierno central					
Ingreso corriente	264,525	309,230	311,214		
Ingresos para atender el desastre	-	-	2,164		
Gasto corriente	306,372	323,779	326,666		
Gastos por atención inmediata del desastre	-	-	2,887		
Balance corriente	-41,847	-14,549	-15,452		
Gastos de capital	30,902	32,793	50,030	42.291	49,988
Déficit/superávit fiscal	-72,749	-47,342	-65,482		
Financiamiento interno neto	89,523	169,198	...		
Financiamiento externo neto	-16,775	-61,737	...		
<u>Millones de dólares c/</u>					
Sector externo					
Exportaciones de bienes	2,480	2,578	2,577		
Importaciones de bienes	2,954	2,936	2,967		
Saldo de servicios d/	289	295	294		
Ingreso de divisas por turismo	661	681	680		
Saldo comercial	-185	-63	-96		
Balance en cuenta de capital	384	67	...		
Exportaciones que dejarán de realizarse	-	-	1.1	0.8	5.1
Importaciones adicionales requeridas	-	-	30.6	26.3	9.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica, Ministerio de Hacienda y estimaciones propias.

a/ Cifras preliminares

b/ Sobre la base de cifras acumuladas a enero-julio de ingresos y presupuesto de gasto reconocido para igual período respecto de enero-agosto de 1995.

c/ Sobre la base de cifras a enero-junio de 1996 respecto de igual período del año anterior

d/ Incluye turismo, otros servicios y transferencias unilaterales.