

III. EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO

En este capítulo se presenta un análisis de los efectos de la erupción del volcán sobre el desarrollo económico nacional así como sobre las condiciones de vida de la población que resultó afectada por el desastre. Se trata, sin duda, de un análisis de carácter provisional debido a la reducida información que se tuvo disponible. No obstante, se considera que el análisis permite identificar la situación de deterioro que se ha producido, lo que permitirá iniciar la búsqueda de soluciones.

1. La situación del país antes de la erupción

Nicaragua es el país centroamericano que acusó el mayor deterioro en sus indicadores económicos y sociales durante el decenio pasado. Además del efecto de factores externos que incidieron con particular adversidad en estos países --la caída de la relación de precios del intercambio, la contracción de los mercados de exportación y la crisis de la deuda externa, entre otros--, la guerra, los efectos del bloqueo económico del exterior e incluso los efectos de desastres naturales --entre los que destacan los causados por el huracán Joan en 1988-- afectaron negativamente la evolución de la economía nicaragüense en los años ochenta.

Al asumir el nuevo gobierno en abril de 1990, el producto por habitante era un 40% más bajo que 10 años atrás. Los niveles de vida de la población se habían desplomado por efecto del desempleo y por la merma en proporciones extraordinarias de los salarios reales, consecuencia de la hiperinflación y de las políticas fallidas para afrontarla. Los desplazamientos humanos, forzados por el conflicto bélico --que se estiman en casi el 10% de la población--, 15/ alimentaron la creciente pobreza, que en 1990 ya tocaba a las tres cuartas partes de la población, y el 42% de ella estaba sumida en condiciones de privación extrema.

15/ Véase, PNUD-Ministerio de la Presidencia, Programa de reconciliación nacional y rehabilitación económica, 1992.

a) Los logros de 1991

Los retos que debió afrontar la nueva administración fueron enormes. Las acciones para procurar la pacificación del país, y la concertación económica y social entre sus agentes, permitieron sentar las bases del programa de estabilización y ajuste estructural de la economía, que ocupó la prioridad más alta de la política económica. La creación de una nueva unidad monetaria --el córdoba oro-- fue el primer paso de la reforma monetaria que culminó en marzo de 1991 al aplicarse un programa de ajuste, que puso fin a una de las mayores inflaciones de la historia, a la especulación cambiaria y, en suma, al desquiciamiento de la vida económica del país.

El éxito de este programa --la estabilidad de precios y de cambios que se logró en 1991 persiste en la actualidad-- fue 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 consecuentes, así como en la liberalización del comercio exterior y de la inversión extranjera, merecieron el apoyo de la comunidad financiera internacional. La condonación de la mora con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) abrió las puertas de acceso al financiamiento internacional en condiciones de excepcionalidad, así como a algunas donaciones de importancia. En septiembre de 1991 se formalizó con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un acuerdo stand by por 18 meses --actualmente vigente--, que se complementa con un Convenio de Ajuste Estructural con el Banco Mundial.

Un flujo de aproximadamente 1,250 millones de dólares en 1991, entre donativos y refinanciamientos, posibilitó una holgura de divisas desconocida en los últimos ocho años y otorgó un respaldo imprescindible para el programa de ajuste. Así, se pudo financiar el programa de apertura de las importaciones y a la vez reconstituir --de una manera incipiente todavía-- las exiguas reservas monetarias internacionales, en condiciones de debilidad del aparato exportador, que se enfrenta con desventaja ante el mercado internacional, sobre todo en lo que se refiere al café. Asimismo, dada la condicionalidad que gravita sobre el financiamiento del

déficit corriente del sector público por parte del Banco Central, como premisa medular del programa de ajuste, los gastos de capital deben cubrirse exclusivamente con recursos del exterior. En fin, el ingreso de divisas ha permitido reiniciar el pago del servicio de la deuda externa, la más alta del mundo en relación con su PIB y con sus exportaciones.

En estas circunstancias, las autoridades se propusieron estabilizar la economía en 1991 como condición para reanudar una etapa de crecimiento económico a partir de 1992, con el fin de recuperar parte de las grandes pérdidas que se acumularon en el pasado. Para lo primero, el gasto público --corriente y de inversión-- se mantuvo sumamente restringido, y lo mismo ocurrió con el crédito. En consecuencia, la actividad productiva continuó contrayéndose, aunque sólo ligeramente (-1%).

A la mayor subutilización resultante de la mano de obra se sumó una situación salarial depresiva y mayores rezagos en el gasto social. 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 por el retiro de subsidios crediticios a los pequeños productores.

La incipiente reanimación del consumo que se produjo en 1991 fue inducida por el gobierno a base de la utilización de recursos externos. Mediante el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) se ejercieron acciones compensatorias dirigidas a grupos vulnerables de la población particularmente afectados por el ajuste. Entre otros instrumentos empleados para ello destacó el Programa de Reconversión Ocupacional, financiado por la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID), con el fin de reducir la planta del sector público mediante indemnizaciones a los empleados que se acogieran a este régimen de retiro voluntario.

No obstante, la debilidad del mercado interno constituye uno de los mayores obstáculos para la reactivación económica. Otros estrangulamientos que impiden también la inserción eficiente en la economía internacional son el rezago tecnológico generalizado, la insuficiencia del suministro de energía eléctrica, y las serias deficiencias en transporte y comunicación. Todo ello demanda cuantiosos recursos, públicos y privados.

b) La previsión para 1992 antes del desastre

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 de cambios.

Las medidas adoptadas a fines de febrero de 1992, en el sentido de reducir de 15% a 10% el Impuesto General al Valor y el precio de los combustibles, apuntan en esa dirección, además de alentar la producción. De mayor incidencia es todavía el programa de inversiones públicas previsto para 1992 que, gracias a recursos externos, persigue duplicarlas con creces. Una mayor holgura de la política crediticia, basada en una mayor captación de ahorros, complementaría estas medidas. Pese a la reanimación esperada de las exportaciones --por una mayor oferta de café--, los recursos externos en forma de donaciones y financiamientos resultan igualmente imprescindibles para financiar el déficit público, así como para resarcir reservas monetarias internacionales.

En suma, las previsiones de evolución de la actividad económica contemplaban por primera vez desde 1983 el crecimiento del PIB por habitante, si bien en una proporción modesta. Esta expansión se sustentaría en el buen desempeño que observó el sector agropecuario durante el ciclo 1991/1992, en la reanimación de la construcción y de la actividad comercial, principalmente. Sin embargo, la evolución económica de los primeros meses del año --sin tomar todavía en cuenta los posibles efectos del desastre-- muestra que dicha previsión resulta ahora optimista en alguna medida.

2. Los efectos del desastre en 1992

Aunque los daños directos e indirectos que causó la erupción del Cerro Negro fueron de gran significación para la población afectada y para la economía local, sus efectos se diluyen al considerar los grandes agregados macroeconómicos nacionales. Este hecho resulta particularmente evidente en el caso de su efecto en la producción del país, así como en el comercio exterior. Sin embargo, el financiamiento de los gastos de la reparación de los efectos del siniestro altera --tanto por su significación como por

su monto-- las finanzas públicas que, como se señaló, constituyen un elemento clave del programa de estabilización y de ajuste estructural.

a) La actividad económica

Las intenciones iniciales de las autoridades económicas del país apuntaban hacia una reactivación sustancial del producto interno bruto --con un crecimiento del mismo cercano al 4.7%--, tras el ajuste de 1991. No obstante, las perspectivas negativas para el café y el algodón, el rezago en el programa de inversiones durante los meses que ya han transcurrido en 1992, y la menor holgura crediticia, se traducen en una tasa menor al 4%, lo cual por lo menos detendría el descenso continuo en el producto por habitante sufrido desde 1984.

En este marco de evolución de la economía del país, las estimaciones de pérdidas en la actividad productiva, originadas por el desastre, ascienden escasamente a tres décimas de punto, lo cual no alteraría sensiblemente el monto del PIB ni tampoco demandaría correcciones en las políticas económicas globales vigentes. (Véase el cuadro 7.)

En términos del producto, las mayores pérdidas se produjeron en la agricultura y el comercio, pero en ninguno de los casos significaron más del 0.5% de su valor agregado. La propiedad de vivienda y los transportes y comunicaciones resultaron también afectados, mientras que las repercusiones del desastre, a nivel nacional, fueron imperceptibles si no inexistentes en las demás ramas.

Como se mencionó, el desastre ocurrió en un momento del ciclo agrícola en que las cosechas se habían levantado y no se procedía aún a la siembra de los principales cultivos. Gracias a ello, la pérdida no resultó mayor. Sin embargo, se afectaron algunos cultivos que serán sacrificados en un período de cambio de uso del suelo.

Antes del desastre, los resultados del ciclo agrícola 1991/1992 habían sido altamente satisfactorios (14% de crecimiento), sustentados en la recuperación del café y de los granos básicos, muy deprimidos en el ciclo anterior. Así, el desastre sólo significará una ligera modificación de esa tasa. Por su parte, las pérdidas de la ganadería no alcanzaron a ser importantes dentro del total.

Cuadro 7

NICARAGUA: EFECTO DE LA ERUPCION DEL VOLCAN DE CERRO NEGRO EN LA EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

	Millones de córdobas de 1980			Variación porcentual		
	1991	1992		1991	1992	
		Antes de la erupción	Después de la erupción		Antes de la erupción	Después de la erupción
Producto interno bruto	17,393	18,206	18,162	-0.7	4.7	4.4
Actividades primarias	4,183	4,638	4,620	-5.7	10.9	10.4
Agricultura	2,748	3,131	3,113	0.1	13.9	13.3
Pecuaria	1,327	1,384	1,384	-15.8	4.3	4.3
Silvicultura	57	71	71	-12.9	25.1	25.1
Pesca	51	52	52	1.0	1.2	1.2
Actividades secundarias	4,343	4,555	4,552	4.2	4.9	4.8
Industria manufacturera	3,779	3,854	3,850	7.1	2.0	1.9
Construcción	461	599	600	-13.9	30.0	30.0
Minería	103	102	102	-3.4	-0.7	-0.7
Actividades terciarias	8,867	9,013	8,990	-0.6	1.7	1.4
Comercio	3,063	3,191	3,180	-0.2	4.2	3.8
Gobierno general	2,230	2,128	2,128	-4.5	4.6	-4.6
Transporte y comunicaciones	865	901	897	-0.2	4.2	3.7
Bancos y seguros	589	627	627	-1.9	6.5	6.5
Energía y agua potable	593	618	617	8.7	4.2	4.0
Propiedad de vivienda	757	762	757	0.8	0.6	-
Otros servicios	770	786	784	2.9	2.1	1.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Nicaragua.

La paralización de algunas industrias --alimenticias, tenerías, de cartón, y químicas-- por un período de dos semanas tampoco afectó la evolución a nivel nacional de las manufacturas que, tras una expansión excepcional en 1991, se estima que crecerán 2% en 1992. En cambio, las pérdidas que resintió el comercio, sobre todo en la ciudad de León, resultaron más cuantiosas y se tradujeron en una leve moderación de su expansión, estimada en alrededor del 3.7%. Igualmente marginales fueron los efectos en otros servicios como los transportes, las comunicaciones, la energía y el agua potable. En cambio, en la propiedad de vivienda los daños fueron proporcionalmente los mayores, efecto que se suma a la situación de deterioro en que ha permanecido en los últimos años.

Los requerimientos de rehabilitación de la infraestructura y de las viviendas en el corto plazo tendrán algún efecto positivo sobre la construcción que, después de un largo período de retroceso, experimentará en 1992 un crecimiento extraordinario (30%) inducido por el programa de inversiones, mediante el cual se favorecerá la generación de empleo. Las labores de limpieza de la ciudad de León contribuyen a su incremento, si bien temporalmente.

b) Las finanzas públicas

Uno de los compromisos vigentes en el plan de estabilización y ajuste estructural es el financiamiento de la totalidad del gasto corriente del gobierno (1,930 millones de córdobas oro) con sus recursos propios, esto es, con sus ingresos corrientes. Así, los gastos de inversión (565 millones) --cuyo monto equivale aproximadamente al déficit fiscal-- deberán ser financiados en su mayor parte con recursos externos, básicamente donaciones. (Véase el cuadro 8.)

La reducción del Impuesto General sobre el Valor se tradujo en una baja en los ingresos corrientes del gobierno central durante el primer trimestre de 1992. De esta forma, en vez de obtener el superávit previsto, hubo un déficit de casi 60 millones de córdobas oro, lo que afectó la marcha del programa de inversiones. Si bien se recibió del ejercicio fiscal de 1991 un remanente de donaciones externas no utilizadas, por un

Cuadro 8

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

	1992		1993	1994	1995
	----- Antes del desastre	Después del desastre			
Finanzas públicas a/ (miles de córdobas oro)					
Ingresos corrientes	1,951,630	1,951,000			
Gastos corrientes	1,930,623	1,934,183 b/			
Superávit corriente	21,007	16,817			
Ingresos de capital	10,873	10,873			
Gastos de capital	565,219	592,719			
Déficit de capital	554,346	581,846			
Déficit fiscal	533,339	565,029			
Aumento de gastos de capital		27,500	32,000	11,000	6,500
Porcentajes con respecto a gastos de capital de 1992		4.9	5.7	1.9	1.2
Sector externo (miles de dólares)					
Exportaciones de bienes	294,600	289,682			
Importaciones de bienes	699,500	700,979			
Déficit comercial	404,900	411,297			
Importaciones adicionales		1,479	1,100	600	-
Porcentajes con respecto a importaciones de 1992		2.1	1.6	0.9	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Presupuesto del gobierno central.

b/ Sobre la base de cifras del Ministerio de Finanzas al 30 de abril de 1992.

monto similar, persiste la necesidad de mantener el gasto público bajo estricto control.

En este marco de austeridad financiera los gastos extraordinarios que debió aportar el gobierno durante la emergencia --que de acuerdo con el Ministerio de Finanzas ascienden por el momento a unos 3.5 millones de córdobas oro-- alteran el equilibrio perseguido no tanto porque su monto sea excesivo, sino porque cualquier gasto extraordinario que no esté financiado con recursos externos adicionales significará un sacrificio equivalente en los meses que restan del año, o podría comprometer el éxito del programa de ajuste.

Por su parte, el gobierno municipal de León estima tener gastos extraordinarios por 3,750,000 córdobas durante abril y mayo, monto que solamente ha sido repuesto de forma parcial --alrededor de 525,000 córdobas fueron transferidos recientemente-- por el gobierno central. Otras entidades públicas también han comprometido parte de sus recursos de los próximos meses y esperan recuperarlos pronto. En total, se estima que los gastos extraordinarios de las distintas entidades centrales y locales involucradas difícilmente ascenderán --aun si no se recibieran mayores donaciones externas-- a los 9.5 millones de córdobas oro, monto que --por lo demás-- incluye el desgaste del equipo comprometido. Téngase presente que las donaciones recibidas hasta fines de abril llegan a un equivalente de 5 millones de córdobas oro, tanto en efectivo como en especie.

En cuanto a los gastos de inversión que demandará la reparación total de los daños se estima que, del total que habría de invertirse entre 1992 y 1995, 27.5 millones de córdobas corresponderían al año en curso, lo que significa una expansión de casi el 5% de los gastos de capital presupuestados. La viabilidad de estos desembolsos, como se ha reiterado, depende de aportes externos. Un esfuerzo mayor aún debería desplegarse en 1993, al requerirse aumentar el presupuesto de inversiones en unos 32 millones de córdobas. Para los dos años siguientes se demandarán inversiones de 11 y 6.5 millones de córdobas, respectivamente. (Véase de nuevo el cuadro 8.)

c) El sector externo

El balance comercial con el exterior --de acuerdo con las proyecciones para 1992-- prevé una recuperación de 10.5% de las exportaciones, deprimidas en 1991, y un nuevo crecimiento de las importaciones, esta vez de 5.4%.

Como resultado del desastre, la reducción de las exportaciones de banano se estima en 4 millones de dólares, las de azúcar en 500,000 dólares y las de algodón y ajonjolí, en 418,000 dólares conjuntamente. La suma de casi 5 millones de dólares resulta, sin embargo, de escasa magnitud (1.7%) dentro del total de exportaciones esperadas del país, de casi 295 millones de dólares. De la misma forma, el monto de las importaciones adicionales de equipos, materiales y combustibles que requiere la rehabilitación de la zona afectada --estimado en cerca de un millón y medio de dólares-- resulta igualmente reducido dentro de un total estimado de casi 700 millones de dólares de mercancías que se preveía importar antes del desastre, máxime si se considera que contarán con financiamiento externo. Los requerimientos de bienes importados para la rehabilitación y la reconstrucción durante los próximos dos años tendrán una incidencia todavía menor. (Véase de nuevo el cuadro 8.) Más bien se anticipa que ocurrirán ingresos de divisas asociadas a los proyectos que se ejecuten dentro de los programas de rehabilitación y reconstrucción.

d) El nivel de los precios

Como se mencionó anteriormente, a partir de mayo de 1991 el índice general de precios se estabilizó plenamente, mostrando incluso un descenso durante algunos meses. Esta situación persistió en los meses transcurridos de 1992 --la inflación acumulada del primer cuatrimestre no llegó al 1%--, lo cual redujo del 15% al 10% las previsiones inflacionarias para el resto del año.

Dado que es prioritario el programa de ajuste, si se cumple la premisa de que el déficit fiscal en la cuenta de capital se financiaría con recursos externos, la incidencia del desastre en la evolución de los precios resultaría imperceptible. Las acciones emprendidas por el gobierno y la oportuna cooperación internacional para atender la emergencia han

evitado cualquier alteración anormal de los precios en la zona afectada durante los días críticos del desastre.